

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)**

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEME SÜRECİNDE TÜRKİYE
KIRSAL ve TARIMSAL POLİTİKALAR**

Doktora Tezi

Gökhan GÜNAYDIN

Ankara, 2006

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEME SÜRECİNDE TÜRKİYE
KIRSAL ve TARIMSAL POLİTİKALAR**

Doktora Tezi

Gökhan GÜNAYDIN

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınav Tarihi:

İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar	VII
Tablolar Listesi	IX
Grafikler Listesi	XI
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM : POLİTİKA TRANSFER SÜREÇLERİ	7
I. Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndan Avrupa Birliği'ne, Bütünleşme Analizi	7
1. Avrupa Bütünleşme Hareketinin Ekonomi Politik Nedenselliği	7
2. AB Bütünleşmesinden Eklemlenmeye Geçiş	13
II. Ankara Anlaşması'ndan MÇB'ne, Süreç Analizi	18
1. Siyasal Zemin	18
2. Sürecin Tarım Odaklı Analizi	22
A. Ankara Anlaşması	22
B. Katma Protokol	24
C. 1/80 sayılı OKK	27
D. Gümrük Birliği	29
E. Müzakere Sürecine Doğru : 1996 - 2004	31
F. Brüksel Zirvesi - 17 Aralık 2004	35
G. Müzakere Çerçeve Belgesi- 3 Ekim 2005	38
III. Müzakere Süreci	41
1. Müzakere Başlıklarının Belirlenmesi	43
2. Tarama Süreci	44
3. Geçiş Dönemi ve İstisnalar	47
A. 10 Yeni Ülke, Geçiş Dönemi ve İstisnalar (Tarım)	48
B. 10 Yeni Ülke, Geçiş Dönemi ve İstisnalar (Balıkçılık)	53
C. 10 Yeni Ülke, Geçiş Dönemi ve İstisnalar (Tarımı İlgilendiren Diğer Alanlar)	53
D. Katılım Anlaşması'nın İmzalanması	55
E. Müzakere Masasında Türkiye	57
IV. Tarım Müzakere Sürecine Bir Örnek: Polonya	61
1. Polonya'nın Tarım Yapısı	61
2. Müzakere Masasında Polonya	64
3. Tam Üyelik Sonrası Polonya Tarımının Sosyo Ekonomik Yapısındaki Değişimler	75

İKİNCİ BÖLÜM : TARIM POLİTİKALARINDA DEĞİŞİM	79
I.AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI	79
1. Amaç ve İlkeleriyle OTP	79
2. OTP'nin "Dinamizmi", Değişimin Nedenselliği	81
A. OTP'nin Kuruluşu (1958 - 1967)	82
B. Keynesgen Kalkınmacı Tarım Modeli Uygulaması (1968 - 1979)	86
C. Neoliberal Döneme Ayak Uydurma Çabaları (1980 - 1989)	89
D. Tarımda Küresel Aktör Olmaya Yönelim (1990 - 1996)	93
E. Çok Vitesli Avrupa İçin Avrupa Tarımsal Modeli (1996 - 2006)	103
a. Gündem 2000 Reformu	104
b. 2003 OTP Reformu	110
II.ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN YÖNETİM	120
1. Tarım Mevzuatı, Kurumlar, Karar Alma Mekanizmaları	120
2. OTP Yürütme Mekanizması, Üretici Örgütleri	123
3. OTP'nin Uygulanması İçin Gerekli Yapılar	127
A. Müdahale Kurumları	128
B. Ödeme Kurumları	132
C. Entegre İdare Kontrol Sistemi	137
D. Çiftlik Muhasebe Veri Ağı	139
III.ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN FİNANSMANI	141
1. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (ATGYF)	141
2. (ATGYF) Harcamalarının Gelişimi	144
IV. TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARINDA DEĞİŞİM	155
1.Cumhuriyet Döneminde Tarımda Dönüşüm	155
2.1980 Sonrası Türkiye Tarım Sektörü	158
A. 1980 - 1989 Dönemi	159
B. 1990 - 1999 Dönemi	161
C. 2000 - 2006 Dönemi	168
D. 2006 ve Sonrası	170
3.Neoliberal Politikaların Türkiye Tarım Sektörü Üzerine Etkileri	173

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM : KIRSAL POLİTİKALARDA DEĞİŞİM	184
I. Avrupa Birliği'nde Kırsal Alanlar	184
1. AB - 15 Kırsal Alanlarına İlişkin Temel Göstergeler	185
2.AB'ne Üye ve Aday Ülkelerin Kırsal Alan Özellikleri	189
A. Merkezi Avrupa Ülkeleri	190
B. Kuzey Ülkeleri	192
C. Akdeniz Ülkeleri ve İrlanda	194
D. On Yeni Ülke	196
E. Aday Ülkeler	199
II. Avrupa Birliği'nde Kırsal Kalkınma Politikaları	201
1. Klasik Dönem : 1958 - 1987	202
2."Yeni" Kırsal Kalkınma Dönemine Geçiş : 1987 - 2006	204
A. Kırsal Kalkınma ve Gündem 2000	207
a. Önlemler Menüsü	208
b..Hedef Bölgeler	217
B. 2003 OTP Reformu ve Kırsal Kalkınma	219
3. Kırsal Kalkınmanın Finansmanı	223
4. 2007 - 2013 Dönemi Kırsal Kalkınma Politikaları	230
III. Avrupa Birliği'nde Kırsal Kalkınma Politika Araçları	233
1. LEADER	238
2. SAPARD	239
3. IPARD	243
IV. Türkiye'de Kırsal Kalkınma Politikalarında Değişim	246
1. Türkiye'nin Kırsal Alan ve Kırsal Kalkınma Tanımlamaları	247
2. Türkiye'de Kırsal Kesimin Toplumsal - Ekonomik yapısı	251
A. Kırsal Nüfus	251
B. Kırsal Yerleşme	252
C. Tarımsal Sosyo Ekonomik Yapı	256
a. Tarımsal Uğraş - Hane Halkı İlişkisi	256
b. Tarım Toprağının Kullanımı	257
c. Toprak - Mülkiyet İlişkileri	258
d. Tarımsal Uğraş - İstihdam İlişkisi	264
e. Kırsal Alanda Örgütlenme	266

3. Türkiye'de Kırsal Kalkınma Politikaları	268
A. 1982 Anayasası'nda	268
B. Kalkınma Planlarında	270
a.. Birinci Plan 1963 - 1967	271
b. İkinci Plan 1968 - 1972	273
c. Üçüncü Plan 1973 - 1977	274
d. Dördüncü Plan 1979 - 1983	276
e. Beşinci Plan 1985 - 1989	277
f. Altıncı Plan 1990 - 1994	278
g. Yedinci Plan 1996 - 2000	278
h. Sekizinci Plan 2001 - 2005	282
C. Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi	284
4. Değerlendirme	290
SONUÇ	296
EK BELGELER	313
KAYNAKÇA	405
TÜRKÇE ÖZET	414
İNGİLİZCE ÖZET	416

EK – BELGELER

1 KATILIM ORTAKLIĞI BELGELERİ	313
1 - Birinci Katılım Ortaklığı Belgesi(2001)	313
2 - İkinci Katılım Ortaklığı Belgesi (2003)	314
3 - Üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesi(2005)	317
II - ULUSAL PROGRAMLAR	318
1 - Birinci Ulusal Program (2001)	319
2- İkinci Ulusal Program(2003)	327
A- Yatay Konulara İlişkin Düzenlemelere Uyum	328
a.- IACS Sisteminin Temel Unsurlarının Oluşturulması	328
b- FADN Sisteminin Temel Unsurlarının Oluşturulması	329
c- FEOGA'ya Yönelik İdari yapıların Oluşturulması	330
d-Organik Tarım	332
B- Veterinerlik Mevzuatına Uyum	333
a.-Veterinerlik Çerçeve Mevzuatı	334
b- Sınır Kontrol Noktaları	334
c-Veterinerlik Bilgi Sistemi	335
d-Hayvan Hastalıklarının Kontrolü ve İzlenmesi	335
e-Hayvan Refahı	337
f-Veterinerlik Halk Sağlığı	337
g-Yem	338
C- Bitki sağlığı	338
a.-Bitki Pasaportu	339
b- Pestisitler	340
c-Bitki Çeşidi Hakları	341
d-Tohum ve Fide Kalitesi	341
D- Ulusal Kırsal Kalkınma ve Ormancılık Stratejisinin Oluşturulması	342
a- Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi ve Programının Oluşturulması	342
b- Ulusal Ormancılık Stratejisinin Geliştirilmesi	343
E-Gıda Güvenliği ve Kontrolü	343
a.-Bitkisel Kökenli Gıda Maddelerinde Gıda Güvenliği	345
b.-Süt ve Süt Ürünlerinde Gıda Güvenliği	345
c.-Et ve Et Ürünlerinde Gıda Güvenliği	345
d.-Diğer Tarımsal Ürünlerde Gıda Güvenliği	345
e.-Alkollü İçkilerde Gıda Güvenliği	346
f.-Dikey Mevzuat	346
F-Ortak Piyasa Düzenleri	346
a.-Hububat ve Çeltik	347
b.-Sığır ve Dana eti	348
c.-Süt ve Süt Ürünleri	349

d.-Taze meyve Sebze	349
e.-İşlenmiş Meyve Sebze	350
f.-Zeytinyağı	351
g.-Şarap	352
h.-Şeker	352
ı.-Tütün	353
III - İLERLEME RAPORLARI	353
1 - Birinci İlerleme Raporu (1998)	353
2 - İkinci İlerleme Raporu (1999)	355
3 -Üçüncü İlerleme Raporu (2000)	356
4 -Dördüncü İlerleme Raporu (2001)	359
5 -Beşinci İlerleme Raporu (2002)	363
6 -Altıncı İlerleme Raporu (2003)	366
7 -Yedinci İlerleme Raporu (2004)	370
8 -Sekizinci İlerleme Raporu (2005)	374
IV - TÜRKİYE'NİN ÜYELİĞİ PERSPEKTİFİNDEN KAYNAKLANAN HUSUSLAR BELG	379
V - MÜZAKERELERİN AÇILMASINA YÖNELİK KONSEY KARARI (16-17Aralık 2004)	395
VI - MÜZAKERE ÇERÇEVE BELGESİ, HÜKÜMETLERARASI KONFERANS 3 Ekim 2005	397
1 -Açılış Bildirgesi	397
2 -Müzakere Çerçeve Belgesi	398
3 -Müzakerelere İlişkin Usul ve Organizasyon	402
VII - AB GENİŞLEME STRATEJİ BELGESİ	403

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği (EU : European Union)
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (The General secretariat for EU Affairs)
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (ECHR: European Court of Human Rights)
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AMB	Avrupa Merkez Bankası
AT	Avrupa Toplulukları (EC: European Communities)
ATGYF	Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu (EEGGE: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)
AYB	Avrupa Yatırım Bankası (EIB:European Investment Bank)
BM	Birleşmiş Milletler (United Nations)
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü (SIS:State Institute of Statistics)
DGD	Doğrudan Gelir desteği (DIS: Direct Income Support)
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı (SPO:State Planning Organization)
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü (WTO : World Trade Organisation)
EFTA	European Free Trade Area (Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi)
EPB	Ekonomik ve Parasal Birlik
EURATOM	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
EUROSTAT	Avrupa İstatistik Ofisi
ÇMVA	Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (Farm Accountancy Data Network)
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)
GDO	Genetiği Değiştirilmiş Organizma (GMO:Genetically Modified Organisms)
HACCP	Kritik Kontrol Noktalarında Tehlike Analizi (Hazard Analysis on Critical Control Points)
EIKS	Entegre İdari Kontrol Sistemi (Integrated Administration and Control System)
İBBS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS : Nomenclature of Territorial Units for Statistics)
ICCAT	International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna
IDPs	Internally Displaced Persons
ILO	International Labour Organisation (Uluslararası Çalışma Örgütü)
İLÜ	İyi Laboratuvar Uygulamaları (GLP: Good Laboratory Practice)
İİT	İyi İşleme Teknikleri (GMP:Good Manufactured Practices)
İR	İlerleme Raporu (PR:Progressive Report)
IPA	An Instrument Pre Accession (KMA;Katılım Öncesi Mali Araç)
IPARD	An Instrument for Rural Development
ISPA	Katılım Öncesi Yapısal Politikalar (Instrument for Structural Policies for pre accession)
İş-Kur	Türkiye İş Kurumu
KHGM	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi (DAP: Document on Accession Partnership)
MÇB	Müzakere Çerçeve Belgesi (Negotiation Framework)
MDAÜ	Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri
MFİB	Merkezi Finans ve İhale Birimi (CFCU: Central Financing and Controlling Unit)
MPM	Milli Produktivite Merkezi
NACE	Nomenclatures by Economic Activity (Ekonomik Faaliyet Alanına Göre Sınıflandırma)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OGT	Ortak Gümrük Tarifesi
OPD	Ortak Piyasa Düzeni (Common Market Order)
OTP	Ortak Tarım Politikası (Common Agricultural Policy)
ÖİK	Özel İhtisas Komisyonu
PHARE	Poland and Hungary Aid Reconstruction for the Economy)
RASFF	Rapid Alarm System for Food and Feed (Gıda ve Yem için acil alarm Sistemi)

SAD	Single Administrative Document (Tek İdari Belge)
SAPARD	Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve İdareyi Geliştirmeye Yönelik Destek)
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
STA	Serbest Ticaret Anlaşması
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TAIEX	Technical Assistance Information Exchange (Teknik Yardım ve Bilgi Değişimi Ofisi)
TKB	Tarım ve Köyşleri Bakanlığı (MARA:Ministry of Agricultural and Rural Developments)
TEFE	Toptan Eşya Fiyatları Endeksi
TÜFE	Tüketici Fiyatları Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
TRUP	Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP:Agricultural Reform Implementation Project)
TSKB	Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (ASCU : Agricultural Sales Cooperatives Union)
TZOB	Türkiye Ziraat Odaları Birliği
UF	Ulusal Fon (NF:National Fund)
UP	Ulusal Program (NPA: National Programme for Accession)
UPOV	Union for the Protection of Plant Varieties
UYK	Ulusal Yardım Koordinatörü (NAC:National Aid Coordinator)
TÜRKAK	Türk Akreditasyon Kurumu

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 – Türkiye, AB – 15, AB 25 karşılaştırması _____	4
Tablo 2 – Topluluğun Genişleme Dönemi _____	13
Tablo 3 – Topluluğa Eklemlenme Dönemi _____	15
Tablo 4 – Topluluğun Türkiye’ye Uyguladığı % 2 ve Üstü GV’lerinin Kaldırılma Dönemi _____	27
Tablo 5 – İşlenmiş Tarım Ürünleri Dışsatımı _____	30
Tablo 6 – İşlenmiş Tarım Ürünleri Dışsalımı _____	31
Tablo 7 – Tarım Sektörüyle Doğrudan İlgili Dosyalarda Tarama Takvimi _____	58
Tablo 8 – Polonya’nın Bitkisel Üretiminde Değişim _____	63
Tablo 9 – Polonya’nın Hayvansal Üretiminde Değişim _____	63
Tablo 10 – Polonya ile AB Arasında Karşılıklı Ticaret Hacmi _____	66
Tablo 11 – AB Müzakerelerinde Polonya Teklifi, AB Önerisi _____	68
Tablo 12 – 10 Yeni Ülkeye 2004 – 2006 Döneminde Verilen ATGYF Destekleri _____	77
Tablo 13 – Topluluk Hububat Fiyatlarında Değişim _____	94
Tablo 14 – Toplulukta Büyük Üreticiler İçin Azaltılan DGD Ödemeleri _____	113
Tablo 15 – Yeni 10 Üyenin DGD Edinim takvimi _____	116
Tablo 16 – Topluluk Harcamalarının Dağılımı _____	146
Tablo 17 – 1992 Reformu Sonrası ATGYF Garanti Bölümü Harcamaları _____	148
Tablo 18 – ATGYF Öz Kaynakları _____	150
Tablo 19 – Sektörler İtibariyle ATGYF Harcamalarının Değişimi _____	151
Tablo 20 – AB Finansal Çerçevesi (2000 – 2006) _____	153
Tablo 21 – Türkiye’de Tarımsal Özelleştirmeler _____	163
Tablo 22 – IMF – Dünya Bankası Politikalarının Tarım Bütçesine Etkisi _____	169
Tablo 23 – Tarım Ürünleri İç Ticaret Hadleri Endeksi ve Özel Yatırımların Payı _____	170
Tablo 24 – Türkiye’nin Ekonomik Göstergeleri _____	174
Tablo 25 – 1999 - 2003 Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (Milyar TL) _____	176
Tablo 26 – 1999 - 2003 Bütçe Gider Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payı (%) _____	177
Tablo 27 – 2004 ve 2005 Yılları Konsolide bütçe harcamaları (Bin YTL) _____	177
Tablo 28 – Bitkisel Üretimde Değişim (Bin Ton) _____	179
Tablo 29 – Hayvan Varlığı (Bin Baş) Ve Haysal Üretimde (Bin Ton) Değişim _____	180
Tablo 30 – Tarım Ürünleri Dışsatımında Değişim (Milyon \$) _____	181
Tablo 31 – Fındık Dışsatımında Değişim _____	181
Tablo 32 – Tarım Ürünleri Dışsatımı (Milyon \$) _____	182
Tablo 33 – Farklı Kırsal Kalkınma Önlemleri İçin Ödenecek En Çok Miktarlar _____	222
Tablo 34 – Yeni Üye Ülkeler İçin Özel Kırsal Kalkınma Programları ve Max.Miktarlar _____	223
Tablo 35 – 10 Yeni Ülkeye Yönelik Topluluk Kırsal Kalkınma Finansmanının Yapısı _____	224
Tablo 36 – ATGYF Garanti Bölümü Kırsal Kalkınma Önlemlerinin Tahsisi _____	225

Tablo 37 – AB 25 ve Aday Ülkelere İlişkin Bazı Temel Göstergeler_____	226
Tablo 38 – KK Program Tipleri ve 2000-2006 Dönemi Topluluk Finansman Desteği (AB-15) _	227
Tablo 39 – AB_10 Katılımcı Devletler: KK Program Tipleri ve 2004-2006 Topluluk Finansman Desteği _____	228
Tablo 40 – ATGYF Garanti ve Yönverme Bölümünce, Temel Önlemler İçin 2000-2006 Döneminde Planlanan Harcamalar (AB-15) _____	230
Tablo 41 – SAPARD ve IPARD’ın Kullanış Biçimleri _____	235
Tablo 42 – Genişlemeye Yönelik AB Bütçe Harcamaları: katılım Öncesi_____	236
Tablo 43 – Genişlemeye Yönelik AB Bütçe Harcamaları: katılım Sonrası _____	237
Tablo 44 – SAPARD Fonlarının Ülkelere Tahsisi _____	240
Tablo 45 – Türkiye’de Nüfusun Gelişim Seyri _____	252
Tablo 46 – Türkiye’de Kırsal Yerleşmelerde Değişim _____	253
Tablo 47 – Nüfus Büyüklüğüne Göre Köy Sayıları _____	254
Tablo 48 – Yerleşim Yeri ve Tarımsal Faaliyette Bulunmasına Göre Hane Halkı Sayısı _____	257
Tablo 49 – Türkiye’de Arazi Kullanış Biçimleri _____	257
Tablo 50 – Arazi – Mülkiyet İlişkileri_____	259
Tablo 51 – Arazi – Mülkiyet İlişkileri (Özet Tablo) _____	260
Tablo 52 – Toplam İstihdam İçinde Tarım İstihdamı _____	264
Tablo 53 – Sivil İstihdamın Sektörel Dağılımı _____	265
Tablo 54 – Türkiye’de Üretici Örgütlenmesinin Yapısı _____	267
Tablo 55 – Seçilmiş ürünlerde Türkiye’nin mevcut Gümrük Vergileri _____	307

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1 – Polonya DGD’sinin AB – 15 ile Karşılaştırılması	70
Grafik 2 – AB – 15, Polonya Süt Kotaları Karşılaştırılması	72
Grafik 3 – Avrupa Topluluğu’nun Seçilmiş Ürünlerde Kendine Yeterlilik Analizi	88
Grafik 4 – Topluluk Hububat Müdahale Stoklarının Gelişimi	92
Grafik 5 – AT’da Dışsatım Sübvansiyonları İçin Bütçe Harcamaları	100
Grafik 6 – AT’da tarımsal Ürünlerin Dışsatımı	100
Grafik 7 – Sığır Eti ve Tereyağı Müdahale Stoklarının Gelişimi	101
Grafik 8 – Topluluk Buğday Müdahale Stoklarının Gelişimi	102
Grafik 9 – Topluluk Çiftlik Gelirlerinin, Diğer Sektörlerin Gelirleriyle Karşılaştırılması	106
Grafik 10 – 2005 Yılında Tek Bölgesel Ödeme Planı Uyarınca Yapılan Ödemeler	118
Grafik 11 – OTP Harcamalarının Gelişimi (1980 – 2002)	145
Grafik 12 – OTP Harcamalarının Gelişimi (1958 – 2000)	146
Grafik 13 – ATGYF Özkaynak Kullanımı	150
Grafik 14 – OTP Harcamalarının Toplam kamu harcamaları içindeki Yeri	154
Grafik 15 – Kent – Kırsal tanımına Göre AB 15 Nüfus-Yerleşme Mekanı İlişkisi	186
Grafik 16 – Kent – Kırsal tanımına Göre AB 15 GSYİH Düzeyleri	187
Grafik 17 – AB 15 İşsizlik Oranının Mekana Yansıması	188
Grafik 18 – AB 15’te Tarımsal İstihdamın Mekana Yansıması	189
Grafik 19 – AB 15’te İşletme Başına Ortalama Dezavantajlı Bölge Ödemesi	211
Grafik 20 – AB 15’te Hektar Başına AEB Ödemesi	212
Grafik 21 – 2001 Yılı Tarımsal – Çevresel Sözleşmeli Alan	213
Grafik 22 – Yıllık Ortalama tarımsal – Çevresel Prim Oranı	214
Grafik 23 – AB-15 2000 -06 Dönemi Programlanmış ATGYF Harcamaları	216
Grafik 24 – AB-15 2000 -03 Dönemi ATGYF Harcama Gerçekleşmeleri	217
Grafik 25 – Kırsal kalkınma İçin ATGYF Harcamaları	228
Grafik 26 –2003 Yıl Sonu İtibariyle Program Gerçekleşmesi	229
Grafik 27 – İşletme Büyüklüğüne Göre İşletme Sayıları	261
Grafik 28 – İşletme Büyüklüğüne Göre İşletme Tasarrufunda Bulunan Arazi Miktarları	261
Grafik 29 – AB – 15 ile karşılaştırmalı olarak Türk üretici fiyatları (2003)	308

GİRİŞ

Tarım sektörü, temel özellikleri bakımından, herhangi bir ülkede egemen olan üretim biçimi ve üretim ilişkilerinin taşıyıcısı konumundadır.

Bu bağlamda Türkiye, çarpık kapitalizm ve yarı feodal ilişkilerin egemenliğini sürdürdüğü bölgelerden oluşmaktadır. Kapitalizmin elini uzatabildiği tarımsal üretim alanlarında, kasabalarda ve köylerde yarı feodalizme özgü görünümeler hızla silinmekte; bunun dışında kalabilen alanlarda ise üretim yapıları, yarı feodal ilişkiler ağını taşımaya devam etmektedir.

“Yüzyıllar boyunca değişmeyen koşulları” Asya Tipi Üretim Tarzı temelinde açıklayan görüşler bir tarafa bırakılırsa, bu tezin sorunsal bağlamında, kapitalizmin Türkiye’deki yayılma hızını sınırlayan yerel – ulusal – uluslararası sosyo-politik ve ekonomik koşullara vurgu yapmakla yetinilmektedir.

Sektör, Cumhuriyet döneminden devralınan ve giderilemeyen temel yapısal sorunlara sahiptir. Bunun başında, tarım arazisi mülkiyetinde yaşanan adaletsiz yapı bulunmaktadır. Bu yapıya koşut biçimde, ikili tarım yapısı varlığını sürdürmektedir. Bir tarafta ulusal ve uluslararası kapitalist piyasalara eklemlenerek üretim yapan “çağdaş” işletmeler, diğer yanda öz tüketim için tarım yapan hane halkları...

Bu yapı içinde, son çeyrek yüzyıldır uygulanan neoliberal politikalar ve 2000’li yıllarla birlikte kesintisiz bir sürece giren IMF-Dünya Bankası odaklı tarım politikaları, sektörü sosyo ekonomik açıdan giderek ağırlaşan sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır.

Yapılan açık-gizli özelleştirmeler (TZDK, YEMSAN, EBK, SEK, TCZB, TİGEM vb) sonucunda kamunun girdi üretme ve sağlama, çıktı piyasalarını düzenleme erki aşınmış, tarımsal kamu yönetiminde önemli işlev kayıpları ortaya çıkmıştır.

IMF ile 1999 yılı sonunda imzalanan Stand by Anlaşması ve 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan “Tarım Reformu Uygulama Projesi” kapsamında “tarım reformu” adı altında sürdürülen politikalar yıkıcı sonuçlar üretmektedir. Girdi fiyatları artarken “dünya fiyatları” gibi bir meşruiyet temeliyle çıktı fiyatları reel olarak gerilemekte, iç ticaret hadleri radikal olarak tarım aleyhine gelişmektedir.

Tarımın gelir getirici özelliğinin azaldığı süreçte, küçük üreticinin yaşama tutunma gücü giderek kırılmaktadır. Bu bağlamda tarımsal istihdam hızla daralmaktadır. İç ticaret hadlerinin önemli oranda tarım aleyhine döndüğü ve işsizlik oranının % 10'un üzerinde olduğu bir ortamda, tarımdan kopan nüfusun önemli bir bölümünün işsiz kaldığı değerlendirilebilir.

Tarım sektörünün kırsal alanının hemen tek ekonomik getiri kaynağı olduğu Türkiye'de, tüm bu süreç yoksulluk olarak özellikle kırsal nüfusa yansımaktadır.

Türkiye tarım sektörü kısa ve orta vadede, dış koşullar açısından çok daha “zorlayıcı” bir döneme girecektir. İç politika alanının belirleyici özelliğini önemli ölçüde yitirdiği süreçte, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği (AB), yeni dönemin “politika yapıcıları” olarak sektörü istemlerine uyarlı bir “dönüşüm sürecine” sokmaya hazırlanmaktadır.

Dünya Ticaret Örgütü Anlaşmaları, ülkelerin tarım sektöründe uygulayacakları politikaların çerçevesini çizmektedir. Bu durum, uluslararası düzlemin ulus devletlerin politika belirleme erkleri üzerindeki etki alanının giderek artışına işaret etmektedir.

Ancak, Türkiye açısından konu, “genel bir politika çerçevesi çizen küresel aktör etkisi”nin dışına taşmıştır. Türkiye'nin tarım politikalarını belirleme gücü, “dinamik AB müktesebatını üstlenme” meşruiyet temeli üzerinden, sürekli bir aşım eğilimi içindedir. Ayrıntılı AB tarım müktesebatı, “verili tarım politikaları yanında reformların yönünü öngörme” tavsiyesiyle Türkiye'ye aktarılmaktadır.

Ortak Tarım Politikası (OTP) Avrupa Topluluğu'nun ilk uluslararası politika seti olarak belirlenmesinden bu yana, önemli oranda değişmiştir. Keynesci Refah Devleti döneminde “daha fazla verim, daha fazla üretim, Topluluğu tarım ürünlerinde kendine yeter kılma ve tarım üreticisinin yaşam düzeyini diğer sosyal sınıfların düzeyine yaklaştırma” amaçları ile kurgulanan ve uzun yıllar boyunca çok büyük mali olanaklarla desteklenen sektör, kısa sürede hedeflerinin önemli bir bölümüne ulaşmıştır.

Merkezi kapitalizmin 1980'lerle birlikte başlayan yeni dönemi, OTP'yi de değişime zorlamıştır. Artan üretim kapasitesinin oluşturduğu “stok sorunu” nun da tetiklediği süreçte OTP reformları neoliberal bir yapıya yönelmiş, daha az kamusal kaynak kullanan, piyasacı,

üretimi tahrik eden politikaları zaman içinde ortadan kaldıran bir tarım politikasının temelleri atılmıştır.

Rekabetçilik, girişimcilik, müşteri (tüketici) memnuniyeti, yetki ikamesi (*subsidiarite*), katılımcılık, yönetim, çevreye saygı, kaliteyi hedefleme, hayvan refahı ve bitki sağlığına özen, kırsal kalkınmanın desteklenmesi gibi yaklaşımlar neoliberal OTP reformlarının meşruiyet temelleri olarak tanıtılmıştır.

Tarım ve genişleme, Avrupa Birliği'nin her zaman birlikte ele aldığı konular olmuştur. Bu bağlamda, Berlin duvarının yıkılmasının ardından ortaya çıkan “yeni koşullarda”, genişlemenin merkezi Avrupa'ya olan maliyetini indirgeme kaygısı da, OTP'nin gerçek reform kaynağı olarak not edilmelidir.

Türkiye'nin tam üyelik koşullarında Ortak Tarım Politikası müktesebatını üstlenmesi; AB'nin o tarihteki üye ülkelere yönelik tüm ticaret sınırlamalarının kaldırılması yanında, diğer ülkelere yönelik olarak AB Ortak Gümrük Tarifesi'ne geçilmesi sonucunu doğuracaktır.

Bu durumda, AB ile Türkiye arasındaki ilişkilene biçiminin, tarım sektörünün sosyo – ekonomik yapısı üzerinde doğuracağı etkileri öngörebilmek, yaşamsal bir önem taşımaktadır.

Bu çaba, çok seçenekli bir çalışmayı gerekli kılmaktadır. Üyeliğin gerçekleşip gerçekleşmeyeceği, aday ülke statüsünde iken yapılacak müzakerelerde alınacak kararların / yapılacak anlaşmaların etkisi, olası bir tam üyelik tarihi, “dinamik” OTP'nin, başka bir deyişle Türkiye'nin uymakla yükümlü olduğu tarım müktesebatının bu dönem içindeki değişme yönü ve derecesi gibi karmaşık birçok konunun öngörülebilir bir nitelikte ele alınabilmesi, Türkiye'nin doğru tarım politikaları uygulayabilmesi için ön koşul niteliğindedir.

Politikaların önce “yakınlaştırılması” sonra “uyumlaştırılmasından” söz edebilmek, ancak verili farklılıkları saptamak temelinde şekillenebilir.

Aşağıdaki tabloda, AB ve Türkiye'nin önemli göstergeleri, karşılaştırmalı olarak verilmektedir;

Tablo 1: Türkiye, AB-15, AB-25 Karşılaştırması

	Birim	AB - 25	Türkiye
Coğrafi Alan	1000 kilometrekare	3892	770
Nüfus	Milyon	453,0	70,7
İstihdam	Milyon	199,6	21,3
İstihdam Oranı	%	62,9	45,5
Tarım Sektörü	Toplam istihdamın %'si	5	33,9
GSYİH	Milyar EURO	9716	212,3
Kişi başına GSYİH	Satın alma paritesi	22300	6300
Kişi başına GSYİH	Euro	21300	3000
Sektörel Yapı			
Tarım	Toplam GSYİH'nin %'si	2,1	11,5
Sanayi, İnşaat	Toplam GSYİH'nin %'si	27,0	27,6
Hizmetler	Toplam GSYİH'nin %'si	71,0	60,9
Tarım sektörü			
Tarım alanı	Milyon hektar	169,0	39,0
İşletme sayısı	Bin adet	13.000	3.000
Ortalama işletme büyüklüğü	Hektar	13,0	5,9

Kaynak: Eurostat ve Türkiye kaynakları, 2003 yılı verileri (Aktaran : Commission of the European Communities, Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1202, s. 49) .
Son üç sütun, AB ve Türkiye verilerinden yararlanılarak, tabloya eklenmiştir.

Tarım ve kırsal alan, Türkiye'nin sosyo-ekonomik yaşamında önemli yer turmaktadır. Ülke nüfusunun % 35'i kırsal alanda yaşamakta, tarımın istihdama katkısı % 29 (2004 yılında % 33.9 olan oran, 2006 yılında % 29'a gerilemiştir), GSMH'ya katkısı ise % 11 düzeyinde bulunmaktadır.

Avrupa Birliği'nde aynı veriler çok daha düşük düzeylerde bulunmaktadır. 1 Mayıs 2004'ten itibaren 25 üyeli olan AB'nin istihdamında tarımın payı % 5 düzeyinde bulunurken, GSMH'da tarımın payı % 2.1 düzeyindedir.

Göstergeler, ilk bakışta, AB için tarımın öneminin giderek azaldığı kanısı yaratabilmektedir. Zira AB içinde tarımın istihdama ve GSMH'ya katkısı düşük düzeylerde gerçekleşmektedir. Buna karşılık, 2006 yılı itibariyle 107.440 milyon euro'luk bütçesinin 41.660 milyon euro'sunu tarıma ayıran, 80 bin sayfalık müktesebatının yine yarısı tarım sektörüne ilişkin olan bir AB yapısı söz konusudur.

Türkiye'de ise istihdamda önemli pay sahibi olan, , dolaylı etkileri ile birlikte değerlendirildiğinde GSMH'ya da önemli ölçüde katkı koyan sektör, GSMH'nın ancak % 0.8'i düzeyinde desteklenebilmekte, hukusal ve kurumsal anlamda önemli eksiklikler bulunmaktadır.

Bu iki birbirinden oldukça farklı tarımsal – kırsal yapı, 1963 Ankara Anlaşması'ndan bu yana sürmekte olan AB – Türkiye ilişkileri çerçevesinde bütünleştirilmeye çalışılmaktadır.

Tezin sorunsalı, AB'nin uyguladığı tarımsal ve kırsal politikaların Türkiye gereksinimleri ile uyumluluğunu sorgulamak ve bu bağlamda ülke üzerinde doğuracağı etkileri çok yönlü olarak analiz etmektir.

Bu bağlamda tez, üç ana bölümden oluşmaktadır.

“**Politika Transfer Süreçleri**” başlıklı birinci bölümde, öncelikle, Avrupa bütünleşme hareketinin ekonomi – politik nedenselliği ve kapitalizmin dönüşümüne koşut biçimde değişimi sorgulanacaktır. Türkiye'nin Ankara Anlaşması ile başlayan AB ilişkileri Gümrük Birliği Anlaşması da dahil olmak üzere tarım odaklı bir yapıda değerlendirildikten sonra, Müzakere Çerçeve Belgesi'nin açtığı yeni döneme ilişkin değerlendirmelerde bulunulacaktır. Bu bölümde son olarak, Türkiye'nin karşılaşacağı olası sorun ve açılımların saptanması açısından 1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa üye olan ülkeler arasında sosyo-ekonomik özellikleriyle Türkiye'ye en benzer ülke olan Polonya'nın AB ile yürüttüğü tarım müzakerelerine ilişkin irdelemeler yapılacaktır.

“**Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası**” başlıklı ikinci bölüme, Ortak Tarım Politikası'nın değişiminin nedenselliğine yönelik analizlerle başlanacaktır. Yöntemsel olarak, OTP'nin değişiminin yalnızca tarım odaklı iç ve dış gelişmelerden kaynaklanmadığı, Keynesci dönemin yerini neoliberal bir yapıya bıraktığı merkezi kapitalizmin dönüşüm sürecinin bu değişimdeki en temel etken olduğu düşüncesinin vurgulanması, bölümün temel kaygıları arasında yer alacaktır. Bu kaygı aynı zamanda, olası bir üyelik tarihine kadar OTP'nin değişme dinamiklerini öngörülebilir kılma amacına hizmet etmektedir. OTP'nin yönetimi ve finansmanında buna koşut olarak ortaya çıkan gelişmeler saptandıktan sonra, Türkiye'nin tarım politikaları ana hatları ile bölüm içinde sunulacaktır.

Üçüncü bölüm, “**Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikası**” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde, başlangıçta, AB – 15, AB – 25 ve aday ülkelerin önemli ölçüde farklı kırsal alan yapılarına ve sorunlarına sahip oldukları vurgulanmaktadır. Bu bağlamda tek bir kırsal kalkınma politikasının tüm bu çeşitlilik için uygun çözümler yaratmakta yetersiz kalabileceğinin altı çizilerek, Avrupa Birliği kırsal kalkınma politikalarında görülen değişimlerin analizi yapılacaktır. Bu bağlamda, tarımla olan bağı zayıflatılmış bir kırsal kalkınma anlayışının genişleme süreçleriyle olan ilişkisinin altı çizilecektir. Buna koşut bir

biçimde AB kırsal kalkınma politika araçları irdelendikten sonra; Türkiye'nin kırsal kalkınma yaklaşımının AB odaklı bir yapıya dönüşümü değerlendirme konusu yapılacaktır.

“Sonuç” bölümünde, olası tüm seçenekler kapsam içine alınarak, AB'nin verili koşullardaki ve öngörülebilir bir gelecekteki tarım – kırsal alan politikalarının Türkiye'ye aktarılmasının olası etkileri üzerinde, sayısal verilerle desteklenmiş değerlendirmeler yapılacaktır.

Tezin “AB Sürecinde, Belgelerde Tarım” başlıklı Eki'nde, Ağustos 2006 tarihi itibarıyla AB ya da Türkiye tarafından yayımlanmış olan üç Katılım Ortaklığı Belgesi, iki Ulusal Program, sekiz İlerleme Raporu yanında; “Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar”, “16 – 17 Aralık 2004 Kararları”, “Müzakere Çerçeve Belgesi” ve “AB Genişleme Stratejisi Belgesi”nde tarım ile ilgili olarak yer verilen kapsam özetlenmekte, değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Oldukça geniş bir belge dizininin tez kapsamında sunulmasında, iki temel amaç rol oynamıştır. Ekler, bir taraftan okuyucunun orijinal metne ulaşma istemini karşılamada kolaylaştırıcı olurken; diğer taraftan, bugüne dek yaygın olarak savunulagelen görüşlerin dışında bir analiz düzlemi yaratmaya aday olan tezin dayanaklarını açık bir şekilde ortaya koyma işlevini yerine getirecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM : POLİTİKA TRANSFER SÜREÇLERİ

I. Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndan Avrupa Birliği'ne, Bütünleşme Analizi

20 inci yüzyılın ilk yarısında tarihin gördüğü en kanlı savaşlara sahne olan Avrupa'da, acımasız savaşın taraflarının aynı yüzyılın ikinci yarısında yine tarihin gördüğü en “başarılı” bütünleşme hareketinin aktörleri olacağına inanmak hayli güçtü.

Ancak inanılması güç olan gerçekleşti. 1958 yılında ekonomik bir bütünleşmeye dayalı plan (Avrupa Ekonomik Topluluğu), 1993 Maastricht Anlaşması ile adalet – içişleri ve güvenlik konularını da kapsamına alarak nitelik değiştirdi.

Şüphesiz bütünleşmenin doğuşu ve ardından geçirdiği tüm bu dönüşümler, ekonomi – politik bir nedensellik ilişkisine dayanmaktadır.

1. Avrupa'da Bütünleşme Hareketinin Ekonomi – Politik Nedenselliği

Avrupa kıtası, “yaşlı kıta” tanımlamasına koşut olarak, daha 20 inci yüzyılın başlarında bile, dünya genelinde imparatorlukların ve sömürgeci ülkelerin yoğunlukla konumlandığı bir görünüm sergilemektedir.

Rus, Osmanlı, Avusturya-Macaristan, Britanya İmparatorlukları, ulus devlet aşaması öncesinde kıtada egemenliklerini sürdürmüşler ve kaynak paylaşımında uzun süren savaşları bir araç olarak kullanmışlardır. Ardından başta Hollanda, İspanya, Portekiz, İngiltere ve Fransa olmak üzere birçok Avrupa ülkesi, denizaşırı sömürgeleriyle “çevreden – merkeze” kaynak aktarımı mekanizmalarını zor kullanma yöntemiyle uzun yıllar boyunca sürdürmüşlerdir.

20 inci yüzyılı öncülünden Birinci Dünya Savaşı ayırmıştır. Savaşa katılan ülkelerin (Britanya, Fransa, Rusya, Almanya, Avusturya-Macaristan, İtalya, ABD ve Japonya) çoğu Avrupa'lıdır; kıtada yalnızca İspanya, Hollanda, İsviçre ve üç İskandinav ülkesi savaş dışında kalmıştır.

Uzun ve kanlı ¹ Birinci Paylaşım Savaşı 1918 yılında bittiğinde, yenilgiye uğrayanlar devrime, galip gelenler ise iflasa sürüklenmiştir. Rusya’da Bolşevik rejim kurulmuş ve kısa süre içinde dünyanın devrimci güçleri için bir çekim merkezi haline gelmiştir.

Almanya’yı zayıflatmak ve Rusya-Habsburg ve Osmanlı İmparatorlukları’nın eş zamanlı olarak yenilgiye uğraması ve çöküşüyle Avrupa ve Orta Doğu’da açılan geniş boşlukların doldurulması için, Avrupa haritasının yeniden çizilmesi gerekiyordu.

Bu bağlamda, savaşın galipleri ABD, Britanya, Fransa ve İtalya; savaşı yenilgiyle kapatan Almanya ile Versailles, Avusturya ile Saint Germain, Macaristan ile Trianon, Bulgaristan ile Neuilly ve Türkiye ile Sevr anlaşmalarını imzalamışlardır.

Bu bağlamda, bir taraftan “ulusların kendi kaderini tayin hakkı” gibi bir meşruiyet temelinde, etnik – linguistik devletler yaratılmaya girişildi, ² diğer taraftan öncellerinden daha az çokuluslu olmayan yapılar oluşturuldu.

Avusturya ve Macaristan, Alman ve Macar bakiyelerine indirildi. Sırbistan, Karadağ, Slovenya (daha önce Avusturya’nın içinde) ve Hırvatistan birleştirilerek Yugoslavya oluşturuldu. Çek, Slovak ve Rutanya halkları Çekoslovakya altında birleştirildiler.

Dönem, anti komünist bir karantina kuşağı (*cordon sanitaire*) ile Rusya’nın çevrilmesi düşüncesine somut zemin hazırlıyordu. Lenin tarafından ayrılmasına izin verilen özerk bölge olan Finlandiya, üç yeni ve küçük Baltık Cumhuriyeti olan Estonya Letonya ve Litvanya, 120 yıl sonra bağımsız bir devlet haline gelen Polonya ile savaş sonrası iki kat genişlemesine “izin verilen” Romanya bu karantina kuşağının Avrupa’daki cepheleri idiler. Cepheyi tamamlayacak olan Türkiye’nin 1921 yılında Sovyetler ile imzaladığı anlaşma, karantina kuşağının güneyinde kısa süreli bir boşluk yaratacağı...

Bu koşullarda, birincisinden çeyrek yüzyıl sonra patlayan İkinci Dünya Savaşı’nın sorumlusu olarak birçok kaynak Adolf Hitler’i göstermektedir. Şüphesiz Hitler’in önce

¹ Savaşta Fransızlar askerlik çağındaki erkeklerin % 20’sini, İngilizler yaklaşık yarım milyon erkeği kaybettiler. Almanların ölü sayısı Fransızlardan fazla olup; çok daha geniş bir yaş grubundan askere aldıkları erkeklerin % 13’ünü savaşta yitirmişlerdir.

² Eric Hobsbawn, *Kısa 20. Yüzyıl 1914 – 1991 Aşırılıklar Çağı*, Sarmal yayıncılık, İstanbul, 1995, s.47 : “Bu girişim 1990’ların Avrupa’sında hala görülebilen bir felaket oldu. 1990’larda kıtayı parçalayan ulusal çatışmalar Versailles’in eski tavuklarının bir kez daha tünemek için kendi kümeslerine dönmeleriydi... Yugoslavya iç savaşı, Slovakya’daki ayrılıkçı ajitasyon, Baltık devletlerinin eski SSCB’den ayrılmaları, Macarlar ile Romenlerin Transilvanya konusundaki çatışmaları, Moldova’nın ayrılıkçılığı ve hatta Transkafkasya ulusalçılığı, 1914’ten önce varolmayan ya da varolması mümkün olmayan patlayıcı sorunlar arasında yer alır”

Alman iç siyasetine egemen olması ve ardından izlediği politikalarla dünyanın yeni bir savaşa sürüklenmesinde kişisel sorumlulukları vardır. Bununla birlikte, Hitleri’i doğuran nedenlerin analizinin, daha gerçekçi bir yaklaşımı ortaya koyacağı açıktır. Savaş paylaşım kurallarını yeniden belirlemek için bir araçtır. Savaşa giden yolda Avrupa kıtasından kaynaklanan gelişmeler; Almanlar ve İtalyanların İspanya İç Savaşı’na müdahale etmeleri, Almanlar’ın Çekoslavakya’nın geri kalanını, İtalyanların Arnavutluk’u işgal etmeleri, Almanya’nın Polonya üzerindeki somut talepleri olarak sıralanabilir.

İkinci Dünya Savaşı tam olarak “küreseldi”. Savaş boyunca geleceğin İrlanda Cumhuriyeti, İsveç, İsviçre, Portekiz, Türkiye ve İspanya ile Avrupa kıtası dışından Afganistan hariç bütün küre ya savaşmış yada fiilen işgal edilmişlerdir.

Yeni yüzyılın bu Avrupa kökenli küresel savaşı, Hiroşima ve Nagazaki’ye atılan nükleer bombalarla 1945 yılında fiilen son buldu. Resmi barış anlaşmaları yapılmadı. ABD, SSCB ve Büyük Britanya, “zafer ganimetlerini paylaşma ve savaş sonrası ilişkileri belirleme” amacıyla 1943 Tahran, 1944 Moskova, 1945 Yalta ve Postdam konferanslarında biraraya geldiler. Buralarda, kurumlarıyla birlikte yeni bir dünya düzeninin temel taşları döşendi. ³

Yukarıda özetlenen dünya ve Avrupa koşullarının siyasal – ekonomik – kültürel ve sosyolojik görünümleri, Avrupa ülkelerinin bütünleşmesine yönelik zemini oluşturmuştur. Başlangıçta, hem Avrupa ülkelerinin savaş sanayii konusunda birbirlerini kontrol etme istekleri hem de giderek güçlenen Sovyet komünizmine karşı ABD’nin de desteklediği bir güçbirliği oluşturmak düşüncesi, sözü edilen bütünleşme hareketinde başat rol oynamıştır.

Bu sosyo-ekonomik ve siyasal koşullar veri iken, Avrupa Toplulukları’nın temeli, 9 Mayıs 1950 tarihinde Fransa Dışişleri Bakanı Schuman’ın yayımladığı bir bildiri ile atılmıştır.

Savaştan yeni çıkmış Avrupa’nın acı deneyimleri, savaş sanayiinin hammaddesi olan kömür ve çeltik üretiminin denetlenmesi gerektiğini ortaya koyuyordu. Almanya’nın da içinde bulunduğu ve sıkı politik bağlara sahip bir Avrupa idealiyle, **18 Nisan 1951’de**

³ Tüm bu değerlendirmelere ilişkin ayrıntılı bir tarih çalışması için bkz: Eric Hobsbawn, *Kısa 20. Yüzyıl 1914 – 1991 Aşırılıklar Çağı*, Sarmal yayıncılık, İstanbul, 1995, s.36 - 62

Almanya, Fransa, İtalya ve Benelux ülkeleri (Belçika – Hollanda – Lüksemburg) **Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu**'nu kurmuşlardır.

Sözü edilen bütünleşme hareketinin umulandan öte başarı göstermesi üzerine, aynı altı ülke, **1 Ocak 1958'de imzaladıkları Roma Anlaşması** ile **Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)** ve **Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (EURATOM)** oluşturmuşlardır. Böylece, ayrı ayrı organlarıyla birlikte üç farklı Topluluk yaşama geçirilmiş olmaktadır.

AET'ni kuran Anlaşmada Topluluğun amaçları barışın korunması, ekonomik ve siyasi birleşmenin gerçekleşmesi olarak sayılmaktadır. AET'nun ekonomik amacı mal, hizmet, sermaye ve işgücü faktörlerinin iç piyasada olduğu gibi serbestçe dolaşabildiği geniş bir ortak pazarın kurulmasıdır.

1958'i izleyen yıllarda kaydedilen gelişmelere karşın, çeyrek yüzyıl sonra hala, iç pazarın tamamlanmasına yönelik eksiklikler varlıklarını korumaktaydılar. Bu "sorunların" aşılması amacıyla 1985 yılında yayımlanan Beyaz Kitap (*white paper*) da; "fiziki, teknik ve mali engellerin kademe kademe kaldırılması suretiyle daha ileri büyüme fırsatları, yeni istihdam olanakları, ölçek ekonomileri, yüksek verimlilik ve karlılık, sağlıklı rekabet, iş ve meslek mobilitesi, stabil fiyat ve tüketici tercihinin ulaşılması, şüphesiz iç pazar gerçeğinin nihai amacıdır" denilmektedir.

Bu kapsamda Temmuz 1987'de yürürlüğe giren **Tek Avrupa Senedi (Single European Act)** ile karar alma mekanizmasına ivme kazandıracak olan oyçokluğu ilkesi kabul edilmiş, Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri artırılmış ve yeni politikalar belirlenmiştir.

Böylece Avrupa'da "varolduğu söylenen demokrasi açığının kapatılması", karar alma ve uygulama alanlarında etkinlik sağlanması suretiyle Avrupa bütünleşmesinin derinleştirilmesi amaçlanmıştır.

Avrupa bütünleşmesinin derinleşmesi yolundaki kilometre taşlarının en önemlilerinden birisi, şüphesiz, 7 Şubat 1992'de 12 üye ülke tarafından imzalandıktan sonra ulusal parlamentoların onayından geçen ve 1993 yılı başında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşmasıdır.

Roma Anlaşması'na kapsamlı değişiklikler getiren ve resmi adı "Avrupa Birliği Anlaşması" olan Maastricht; "Topluluklar", "Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası" ve "Adalet ve İçişlerinde İşbirliği" olmak üzere üç sütun üzerinde inşa edilmiştir.

Maastricht, Avrupa Topluluklarının gerçek bir ekonomik ve siyasal birliğe yönelmeleri yolunda açılım sağlamanın yanında; “çok vitesli Avrupa”, “*alacarte* Avrupa” deyimlerini de Topluluk literatürüne sokmuştur. Başlangıçta Topluluğun derinleşme derecesi konusunda farklı düşünen 12 üye ülkeden bazıları için bütünleşmeden kopmaksızın seçenekler sunan “çok viteslilik”; ilerleyen genişleme halkalarında, “merkez” ile “çevre” arasında olağan sayılmaya başlayan “standart farkı”nı açıklama için uygun bir terminoloji yaratmış, böylece başlangıçtaki amacından farklı bir yönelimde gelişmiştir.

Maastricht ile kademeli olarak gerçekleştirilmesi planlanan dört temel yenilik; ekonomik ve parasal birlik, Avrupa yurttaşlığı, ortak güvenlik ve dış politika ile oluşturulacak ortak programlar olarak ifade edilebilir. Bu kapsamda Avrupa Parlamentosu’nun Bakanlar Konseyi ile birlikte karar alma mekanizmasına etkin katılımını mümkün kılan ortak karar yöntemi (*co-decision procedure*) ile yetki ikamesi ilkesi (*subsidiarite*) de benimsenmiş; Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Para Enstitüsü, Trans Avrupa Şebeke Ağı, Eğitim, Kültür, Tüketicinin Korunması, Kamu Sağlığı, Ombudsman gibi yeni işbirliği alanları ve politikalar belirlenmiştir.

Sözü edilen değişimler içinde *subsidiarite* ilkesi büyük önem taşımaktadır. Roma Anlaşması’na eklenen 3 b maddesi ile yapılan düzenleme uyarınca; “Topluluk, bu Antlaşmayla kendisine tanınan yetkilerin ve verilen amaçların sınırları içinde tasarrufta bulunacaktır. Münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, Topluluk, *subsidiarite* (ikame) ilkesine göre, yalnızca önerilen tasarrufun amaçları, üye ülkeler tarafından yeterince gerçekleştirilmediği ve dolayısıyla önerilen tasarruf boyut ve etkileri bakımından Topluluk tarafından daha iyi gerçekleştirilebildiği takdirde ve bu oranda tasarrufta bulunur. Topluluğun hiçbir tasarrufu bu Antlaşma’nın amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olan seviyeyi aşmayacaktır”⁴

1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren **Amsterdam Antlaşması** ise Maastricht’in açtığı yol üzerinde, Kurucu Anlaşmalara bazı değişiklikler getirmiştir. Antlaşma Özgürlük, Güvenlik ve Adalet; Avrupa Birliği ve Vatandaş; Uyumlu ve Etkili Bir Dış Politika;

⁴ Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 5. Baskı, Ankara, s. 55

Birliğin Kurumları; Daha Sıkı İşbirliği ve Esneklik; Antlaşmaların Basitleştirilmesi ve Düzenlenmesi bölümlerinden oluşmaktadır.

Nice Antlaşması 26 Şubat 2001 tarihinde imzalanmış; ulusal parlamentolarının onayı sürecinde İrlanda'da yaşanan "halkoylaması sorunun" da aşılması ⁵ sonrasında yürürlüğe girmiştir.

Maastricht ve Amsterda Antlaşmaları ile temelleri atılan bu yeni düzenin, yakın gelecekte 27'ye ulaşacak AB'de mevcut kurumsal mekanizmaları yavaşlatacak olması ve yeni üyelerin temsiliyetlerinin belirlenmesi, AB'nin önünde önemli bir sorun alanı olarak duruyordu. Nice Antlaşması kurumsal değişiklikler, karar alma süreci, ve diğer alanlarda yaptığı değişiklikler yanında, Antlaşma'nın eki olarak Genişleme Hakkında Protokol hükümleri uyarınca, Türkiye ve Hırvatistan hariç olmak üzere tüm aday ülkeler için; 1 Ocak 2004 tarihinden geçerli olmak üzere 2004 – 2009 döneminde ülkelerin Avrupa kurumlarındaki temsilci sayıları yeniden belirlenmiştir.

Buna göre, Avrupa Parlamento'sunda AB-15'in sandalye sayısı 626'dan 535'e çekilirken toplam sayı 732'ye yükseltilmiş, yeni ülkelere ise 197 sandalye verilmiştir. ⁶ AB Konseyi'nde ağırlıklı oy toplamı 345 olarak belirlenmiş, AB-15 237 ağırlıklı oya sahip kılınırken yeni ülkelere 108 oy tanınmıştır. ⁷ Nice Antlaşması Avrupa Komisyonu'nda her üye ülkenin bir temsilcisinin bulunmasını da hükme bağlamıştır.

⁵ *Kamu Yönetimi Dünyası*, "İrlanda Nice Anlaşması'nı Sonunda Onayladı", Eylül-Aralık 2002, Ankara, s.22: Nice Anlaşması, genişleme sürecinin yanında, "AB kurumlarında reformlar" ve "askeri kimlik" konularında da düzenlemeler içeriyor. Anlaşmanın yaşama geçmesi için üye ülkelerde Parlamento onayı yeterli iken, İrlanda'da halkoylamasının olumlu sonucu gerekiyordu. İrlanda'da konu ile ilgili ilk halkoylaması 7 Temmuz 2001 tarihinde yapılmış ve oylama sonucunda % 54 "Hayır" çıkmıştı. Böylece Birliğin genişlemesi önüne çıkan hukuki engelin aşılması için kamuoyu hazırlanarak halkoylaması yeniden yapılmış ve bu kez % 63 evet, % 37 hayır oyu çıkmıştır. Katılımın % 48.5 düzeyinde kalması ise, "oylamaya katılmayan yarı" nın siyasi tavrı konusunda polemiklere neden olmuştur.

⁶ Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 5. Baskı, Ankara, s. 62: Ülkelerin Avrupa Parlamentosundaki sandalye dağılımı şöyledir; Almanya 99, İngiltere-Fransa ve İtalya 72'ser, İspanya ve Polonya 50'ser, Romanya 33, Hollanda 25, Yunanistan-Belçika ve Portekiz 22'ser, Çek Cumhuriyeti 20, İsveç 18, Bulgaristan ve Avusturya 17'ser, Slovakya-Danimarka-Finlandiya 13'er, İrlanda ve Litvanya 12'ser, Letonya 8, Slovenya 7, Estonya-Güney Kıbrıs-Lüksemburg 6'sar, Malta 5.

⁷ A.k., s. 64: Ülkelerin Avrupa Konseyi'ndeki ağırlıklı oy dağılımları şöyledir; Almanya- İngiltere-Fransa ve İtalya 29'ar, İspanya ve Polonya 27'ser, Romanya 14, Hollanda 13, Yunanistan-Çek Cumhuriyeti-Belçika-Macaristan- Portekiz 12'ser, İsveç-Bulgaristan-Avusturya 10'ar, Slovakya-Danimarka-Finlandiya-İrlanda-Litvanya 7'ser, Letonya-Slovenya-Estonya-Güney Kıbrıs-Lüksemburg 4'er, Malta 3.

2. AB Bütünleşmesinden Eklemlenmeye Geçiş

AB’de genişleme politikaları, merkezin bütünleşmesini sağlayan bir ilk dalganın bitiminden sonra, “çevre”nin merkeze eklemlendiği yeni bir yapı temelinde evrilmiş, bütünleşme yerine “çok vitesli”, “*alacarte*” Avrupa’nın inşasına hizmet eder yeni bir nitelik kazanmıştır.

Bu çerçevede olmak üzere genişleme, Avrupa bütünleşmesi amacına hizmet etmek üzere 1973’ten 1995’e kadar uygulanan önemli bir politika aracı niteliğindedir. İngiltere – İrlanda ve Danimarka’nın 7 – 8 ve 9 uncu üyeler olarak Topluluğa katılmaları ile başlayan süreç, 1995 yılında Avusturya, İsveç ve Finlandiya’nın katılımıyla sonuçlandırılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi, daha sonraki genişleme halkalarının “eklemlenme” olarak tanımlanması, tanımın kendisinin, tanımlananın içeriğini anlatma gücünü artırmaktadır.

Aşağıdaki tablo, 15 ülkeli genişleme sürecini anlatmaktadır.

Tablo 2: Topluluğun İlk Genişleme Halkası

ÜYE ÜLKELER	TAM ÜYELİK MÜRACAATI	KOMİSYON GÖRÜŞÜ	ÜYELİK MÜZAKERELERİ	AB ÜYELİĞİ
I. GENİŞLEME(*)				
İngiltere	Mayıs 1967	Ekim 1960	Haziran 1970	1 Ocak 1973
İrlanda	Mayıs 1967	Ekim 1960	Haziran 1970	1 Ocak 1973
Danimarka	Mayıs 1967	Ekim 1960	Haziran 1970	1 Ocak 1973
Norveç (**)	Mayıs 1967	Ekim 1960	Haziran 1970	1 Ocak 1973
II. GENİŞLEME				
Yunanistan (***)	Haziran 1975	Ocak 1976	Temmuz 1976	1 Ocak 1981
III. GENİŞLEME				
Portekiz	Mart 1977	Mayıs 1978	Kasım 1978	1 Ocak 1986
İspanya	Temmuz 1977	Kasım 1978	Şubat 1979	1 Ocak 1986
IV. GENİŞLEME				
İsveç	1 Temmuz 1991	31 Temmuz 1992	1 Şubat 1993	1 Ocak 1995
Finlandiya	18 Mart 1992	4 Kasım 1992	1 Şubat 1993	1 Ocak 1995
Avusturya	17 Temmuz 1989	1 Ağustos 1991	1 Şubat 1993	1 Ocak 1995
TOPLULUĞA KATILMAYI REDDEDENLER				
İsviçre	20 Mayıs 1992	-	-	-
Norveç (**)	25 Kasım 1992	24 Mart 1993	5 Nisan 1993	-

(*) İrlanda’nın 31.7.1961, Danimarka’nın 9.8.1961, İngiltere’nin 10.8.1961 ve Norveç’in 30.4.1962 tarihlerinde Topluluğa yaptıkları ilk katılma müracaatları reddedilmiştir.

(**) Norveç’in katılma Anlaşması Eylül 1972’de gerçekleştirilen referandum sonucunda, % 53.5 olumsuz oyla reddedilmiştir. Norveç halkı, 1990’lı yıllarda, bir kez daha Birliğe katılma konusundaki referandumda olumsuz oy kullanmıştır.

(***) AT – Yunanistan Ortaklık Anlaşması 9.7.1961 tarihinde imzalanmış ve 1.11.1962 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

AET'nun kuruluş aşamasında daha gevşek bir birlik düşüncesinde olan İngiltere, Fransız De Gaulle yönetimi ile uzlaşmazlığa düşünce Topluluğa katılmamış, 1960 yılında Avrupa Serbest Ticaret Alanı (EFTA: European Free Trade Area) kurmuştur. AET'nun kaydettiği ilerleme üzerine Topluluğa üyelik başvurusu yapan İngiltere, İrlanda ve Danimarka, ancak De Gaulle'ün ölümünden sonra, 1 Ocak 1973'te Topluluğa üye olmuşlardır. 1981'de Yunanistan onuncu, 1986'da İspanya ve Portekiz onbirinci ve onikinci üye olarak Topluluğa katılmışlardır. 1995'te Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımıyla Birliğin üye sayısı 15'e yükselmiştir.

Bu 15 ülkenin tümü, İkinci Paylaşım Savaşı'ndan sonraki dönemde kapitalist dünya sisteminin parçası olan, kimi ülkelerde dönem dönem yaşanan ara rejimlere karşın temsili demokrasi ile yönetilen ülkelerdir. İktisat politikaları, kapitalizmin dönüşümüne koşut olarak, Keynesci refah devletinden neoliberal bir yapıya doğru evrilmiştir.

Sözü edilen ülkeler, katılımlarını izleyen süreçte, AET yapılarına uyum sağlayabilmeleri için önemli oranda Topluluk desteğinden yararlanan ülkelerdir. Bunlardan özellikle İrlanda (1973), Yunanistan (1981) ve Portekiz (1986) Topluluğa katılım tarihlerinde, sosyo – ekonomik yapıları bugünün Türkiye'sine yakın benzerlikler gösteren ülkelerdi. Kırsal sosyoloji ve ekonominin önemli rol oynadığı, tarım sektörünün iktisaden güçlü olduğu bu ülkeler, kırsal ve tarımsal altyapı, verimlilik ve rekabet sorunlarını taşıyorlardı. Ancak Topluluktan bu ülkelere özgülünen önemli kaynaklarla, tanınan geçiş süreleri ile kısa süre içinde Avrupa ile bütünleşmelerini sağladılar, merkezin bir parçası haline geldiler. Bu bağlamda, 9-10 Aralık 1991 tarihinde imzalanarak 1 Ocak 1993'de yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması, Avrupa bütünleşmesinin derinleşmesine odaklanmış, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun adını Avrupa Birliği olarak değiştirmiş, oluşturulan **Maastricht ölçütleri**, AB'ye üye ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe katılabilmeleri için gerekli kuralları koymuştur.⁸

⁸ Maastricht Anlaşması'nda Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) aşamaları, bu süreçte izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ile bunların gerektirdiği kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlendi. Bu düzenleme çerçevesinde EPB'nin son aşamasına geçiş öncesinde, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilebilmesini teminen bazı makro büyüklükler açısından yaklaşma ölçütleri tespit edildi ve bunlara uyulmaması durumunda yaptırımlar belirlendi. Maastricht Ölçütlerine göre; Toplulukta en düşük enflasyona sahip (en iyi performans gösteren) üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir. Üye ülke devlet borçlarının GSYİH'sına oranı

Ancak 2000’li yılların genişleme politikalarının, hedef ve araç açısından öncülüne göre önemli farklılıklar içerdiğini belirtmekte yarar vardır. 1973 – 1995 aralığında hep 1 Ocak tarihlerinde yeni üyeleri kendisine katan Birlik, ilk kez 2004 yılında 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesini sınırlarına katarken, 1 Mayıs 2004 tarihini tercih etmiştir. Birlik 1 Mayıs 2004’te Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Kıbrıs ve Malta’nın katılımıyla halen sürdürmekte olduğu 25 üyeli bir yapıya ulaşmıştır. Bulgaristan ve Romanya ile Nisan 2005’te katılım anlaşması imzalanmıştır. 3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye ve Hırvatistan ile katılım müzakerelerine başlanmış olup; beş Batı Balkan ülkesi ise (Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Sırbistan-Karadağ ve Kosova) üyelik sırasındadırlar.

Tablo 3: Toplulukta “Çevre” ye Yönelim: Genişleme Yerine Eklemlenme

BAŞVURAN ÜLKELER	TAM ÜYELİK MÜRACAATI	KOMİSYON GÖRÜŞÜ	ÜYELİK MÜZAKERELERİ	AB ÜYELİĞİ
Macaristan	31 Mart 1994	15 Temmuz 1997	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
Polonya	5 Nisan 1994	15 Temmuz 1997	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
Slovakya	26 Haziran 1995	15 Temmuz 1997	Şubat 2000	1 Mayıs 2004
Letonya	13 Ekim 1995	15 Temmuz 1997	Şubat 2000	1 Mayıs 2004
Estonya	24 Kasım 1995	15 Temmuz 1997	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
Litvanya	8 Aralık 1995	15 Temmuz 1997	Şubat 2000	1 Mayıs 2004
Çek Cumhuriyeti	17 Ocak 1996	15 Temmuz 1997	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
Slovenya	10 Haziran 1996	15 Temmuz 1997	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
G.Kıbrıs Rum K.	4 Temmuz 1990	30 Haziran 1993	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
Malta (*)	16 Temmuz 1990	30 Haziran 1993	Şubat 2000	1 Mayıs 2004
Romanya	22 Haziran 1995	15 Temmuz 1997	Şubat 2000	-
Bulgaristan	14 Aralık 1995	15 Temmuz 1997	Şubat 2000	-
Türkiye	14 Nisan 1987	Kasım 2000	3 Ekim 2005	-
Hırvatistan			3 Ekim 2005	-

(*) Malta 1996 yılında tam üyelik başvurusunu yapmış, Eylül 1998’de başvurusunu yinelemiştir.

Bu ülkelerden Kıbrıs, Malta ve Türkiye dışındakilerin tümü, komünist – sosyalist sistemin bir parçası olan, kapitalizmin karşısında bir iktisat modeli deneyen; bu anlamda da piyasaya açılması halinde kapitalist piyasa ekonomisine önemli yararlar sağlayacak, pazarı büyütecek olan ülkelerdir.

%60’ı geçmemelidir. Üye ülke bütçe açığının GSYİH’sına oranı %3’ü geçmemelidir. Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibariyle, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmayacaktır. Son 2 yıl itibariyle üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır.

Nitekim 22 Haziran 1993'te tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin genişlemesinin Merkezi Doğu Avrupa Ülkelerini kapsayacağını ilk kez ifade etmiş ve bu ülkelerden adaylık başvurusunda da bulunacak ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaşması gereken **Kopenhag ölçütlerini** belirlemiştir.

Kopenhag ölçütleri siyasi, ekonomik ve topluluk müktesebatını üstlenme kapasitesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır.

Bunlardan **siyasi ölçütler** demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını garanti eden kurumların varlığına vurgu yapmaktadır. **Ekonomik ölçütler**⁹ işleyen bir pazar ekonomisinin varlığının yanısıra Birlik içindeki piyasa güçleri ve rekabet baskısına karşı koyma kapasitesine sahip olunması; **Topluluk müktesebatını üstlenme ölçütü** ise siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına uyma, tarım da dahil olmak üzere tüm mevzuatı benimseme ve üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyetine sahip olunması olarak formüle edilmişlerdir.

Kopenhag ölçütleri, 2004 genişlemesinde kullanılmıştır. Önümüzdeki dönemdeki genişlemelerde de Avrupa için temel bir ölçüt düzeni sağlayacağından kuşku yoktur.

Bu kapsamda, 9 Kasım 2005 tarihinde yayımlanan **AB Genişleme Strateji Belgesi'ne** değinmekte yarar vardır.¹⁰

Belgenin başlangıcında, “genişleme aracının” Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin komünist rejimden modern – iyi işleyen demokrasilere geçişine yardımcı olduğu ifade edilmektedir. Buna göre; “geçmişte AB farklı nitelikler taşıyan ülkeleri hazmetme başarısı

⁹ Kopenhag Zirve sonuçlarına göre, ekonomi alanında işlevsel bir piyasa ekonomisinin varlığı kadar, AB içindeki piyasa güçleri ve rekabet baskısı ile başedebilme kapasitesi de aranmaktadır. A) ETKİN BİR PİYASA EKONOMİSİ İÇİN; 1) Arz-talep dengesinin piyasa güçlerinin bağımsız bir şekilde karşılıklı etkileşimi ile kurulmuş olması, 2) Ticaret kadar fiyatların da liberal olması, piyasaya giriş (yeni firma açılması) ve çıkış (iflaslar) için engellerin bulunmaması, 3) Mülkiyet haklarını (fikri ve sınai mülkiyet) içeren düzenlemeleri kapsayan yasal bir sistemin olması ve bu yasalar ile düzenlemelerin icra edilebilmesi, 4) Fiyat istikrarını içeren bir ekonomik istikrara ulaşılmış olması ve sürdürülebilir dış dengenin varlığı, 5) Ekonomik politikaların gerekleri hakkında geniş bir fikir birliğinin olması, 6) Mali sektörün, tasarrufları üretim yatırımlarına yönlendirebilecek kadar iyi gelişmiş olması gerekmektedir. B) AB İÇİNDE REKABET EDEBİLME KAPASİTESİNİN SAĞLANMASI İÇİN; 1) Öngörülebilir ve istikrarlı bir ortamda karar alabilen ekonomik kurumların makro ekonomik istikrarının olması ve bununla beraber işlevsel bir piyasa ekonomisinin varlığı, 2) Alt yapı, eğitim ve araştırmayı içeren yeterli miktarda fiziki ve beşeri sermayenin olması, 3) Firmaların teknolojiye uyum sağlama kapasitesinin bulunması gerekmektedir. Bu çerçevede rekabet edebilme derecesinin göstergeleri olarak, birliğe girişten önce birlik ile o ülke arasında belirli bir ticaret ortaklığının olması ve ülke ekonomisinde küçük firmaların oranı sayılmaktadır.

¹⁰ Commission of the European Communities, 2005 Enlargement Strategy Paper, COM (2005) 561, Brussels, 9 November 2005. Belgenin tam metni için bkz; Ek Cilt 1, “Belgeler”, “AB Genişleme Strateji Belgesi”.

göstermiştir. Politikalarını ve kurumlarını geliştirmek suretiyle Birlik, diktatörlüklerin yıkılması, komünizmin çökmesi ve küreselleşmenin yükselişi gibi yeni koşullara olumlu yanıt verebilmelidir.”

Belge’ye göre; Komisyon’un genişlemeye yaklaşımı, üç temel ilkeye dayanmaktadır; Birleştirme (consolidation), koşulluluk (conditionality) ve iletişim (communication).

Birleştirme ilkesi uyarınca Komisyon, katılım sürecinin Avrupa Projesi’ne olumlu katkı sunmasına yönelik bir dikkat içerisindedir. İyi işleyen bir Birlik, Topluluğun hem bugünkü hem de gelecekteki üyelerinin çıkarıdır. Entegrasyon derinleştirilirken Birliğin yeni üyeleri hazmetme kapasitesi, Topluluğun ve aday ülkelerin genel yararına olan önemli bir konudur. Birlik, genişleme sürecinde kurumlarındaki hassas dengeleri gözetmek, bütçe zorluklarına göre hareket etmek ve amaçlarını gerçekleştirmek üzere ortak politikaları uygulamak zorundadır.

Artık çok sayıda ülkeye aynı zamanda genişleme söz konusu olmayacaktır. Türkiye ile yürütülen müzakereler uzun zaman alacaktır. Daha küçük olan Batı Balkan ülkeleri ise AB’ye doğru kendi yönelimleri içerisindedirler.

Koşulluluk ilkesi uyarınca aday ülkeler, üyelik süresince, bir aşamadan diğerine geçmek için karşılımları gereken ölçütleri sağlamak durumundadırlar. Bu ilkelere yönelik ciddi ve sürekli bir ihlal görülmesi durumunda Birlik, süreci askıya alabilir.

İletişim ilkesi ise, Komisyon’un, entegrasyon ve genişleme konusunda Avrupa yurttaşlarının görüşlerini dikkate almasını öngörmektedir. Mevcut genişlemelere yönelik olarak kurulacak daha iyi bir iletişim, gelecek genişlemeler için de yaşamsal bir destek sağlayacaktır. Bu kapsamda “politikanın anahtar aktörleri, medya, akademi, iş çevreleri ve sosyal taraflarla, geçmiş ve gelecek genişleme tartışmalarında daha iyi iletişim için diyalog geliştirilecektir. Komisyon’un iletişim stratejisinin yaşamsal parçası, sivil toplum diyalogudur.”¹¹

1993 Kopenhag Zirvesi’nde oluşturulan Kopenhag ölçütleri, Avrupa Birliği’nin başta Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri olmak üzere, Türkiye’nin de dahil olacağı yeni ve geniş bir coğrafyada, ekonomik – politik – stratejik üstünlük sağlamaya yönelik bir genişleme

¹¹ Commission Communication on Civil Society Dialogue between the EU and the Candidate Countries (COM (2005) 290).

politikası izleyerek, buralarda konumlanmış ülkeleri kendisine ekleme esasına dayanmaktadır.

Bu kapsamda, yeni ülkeleri “merkez” standardına yükseltmek için, eskiden olduğu gibi büyük finansal kaynaklar kullanılmayacak, Birliğin hazmetme kapasitesi öne çıkarılacaktır. “Mümkün olan en güçlü bağla Avrupa yapılarına demirleme” seçeneği de dahil olmak üzere, bu ülkeler yaşanan Avrupa ekonomisine güç katacak ve ABD-Çin rekabetinde geri kalan askeri - politik – idari yapıyı destekleyeceklerdir.

Ortak Tarım Politikası'nın ileriki bölümlerde altı çizilecek olan reform sürecinde genişlemeye daha az kaynak ayıran ve kırsal kalkınmayı öne çıkaran yapısı, AB'nin bu temel dönüşümünün tarımdaki izdüşümü olarak algılanmalıdır.

II. Ankara Anlaşması'ndan Müzakere Çerçeve Belgesi'ne Bir Süreç Analizi

Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu / Avrupa Birliği ile bütünleşme süreci, Topluluğun tarihi kadar eski olup, temel yapıları itibariyle birbirinden oldukça farklı siyasal nitelik taşıyan hareketler / dönemler, bu bütünleşme sürecinde etkilerde bulunmuşlardır.

Aşağıda önce bu siyasal zemin analiz edilecek, ardından tarım odaklı bir süreç analizi yapılacaktır.

1. Siyasal Zemin

31 Temmuz 1959'da Topluluğa katılım için başvuru, Demokrat Parti'nin lideri ve 23 üncü Bakanlar Kurulu'nun başkanı Adnan Menderes döneminde gerçekleştirilmiştir. Hükümet, başvurusundan 10 ay sonra, 27 Mayıs 1960 ihtilali ile devrilecektir.

12 Eylül 1963 tarihli Ankara Anlaşması, “ihtilal” den yaklaşık 3.5 yıl sonra, üç partinin koalisyonundan (CHP, YTP, CKPM) oluşan 9 uncu İnönü Hükümeti döneminde imzalanmıştır. Anlaşma'nın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964 tarihinde ise, CHP ve bağımsızların ittifakı ile oluşturulan 10 uncu İnönü Hükümeti görevdedir.

9 Aralık 1968 tarihinde Katma Protokol görüşmelerine başlanıldığında, 1 inci Demirel Hükümeti görev başındadır. 23 Kasım 1970 tarihinde Katma Protokol'ü imzalayan 3 üncü Demirel Hükümeti de, 12 Mart 1971 Muhtırası ile son bulacaktır. Katma Protokol'ün ilgili ülke parlamentolarınca onaylanıp yürürlüğe girdiği tarih olan 1 Ocak 1973'te, Ferit

MELEN Başkanlığındaki partilerüstü Hükümet (AP, CHP, MGP, Bağımsızlar) görev başındadır.¹²

Turgut ÖZAL 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğu'na, "uzun ince bir yol" söylemi ile müracaat ettiğinde, Anavatan Partisi iktidarının Başbakanıdır.

1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Birliği Anlaşması, Tansu ÇİLLER'in Başbakanlık, Murat KARAYALÇIN'ın Başbakan Yardımcılığı yaptığı DYP – SHP koalisyonu döneminde imzalanmıştır.

Kasım 1998'de azınlık Hükümeti'nin düşmesinin ardından, Nisan 1999'da yapılacak seçimlere kadar ülkeyi yönetmek üzere Cumhurbaşkanı DEMİREL tarafından Bülent ECEVİT görevlendirilmiştir. Bu dönemde Avrupa Birliği Türkiye için Birinci İlerleme Raporu'nu yayımlamıştır.

Abdullah ÖCALAN'ın 1999 yılında Kenya'da yakalanmasının, Türkiye'nin iç siyaseti üzerinde önemli ölçüde etkili olduğu bir dönemde yapılan seçimlerden, Demokratik Sol Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi iki büyük parti olarak çıkmışlardır. 57 inci Hükümet, DSP, MHP ve Anavatan Partisi'nin koalisyonu ile oluşturulmuştur. Ecevit'in Başbakanlığı altındaki Hükümet, meclisteki 550 sandalyenin 354'ünü temsil etmektedir.

Dönem içinde 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde meydana gelen iki yıkıcı deprem, Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısında önemli değişimler ortaya koymuştur.

57 inci Hükümet döneminde, AB süreci ile ilgili önemli gelişmeler yaşanmıştır. 13 Ekim 1999 tarihinde İkinci İlerleme Raporu'nun¹³ yayımlanmasının ardından, 2000 yılı Haziran'ında Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurulmuştur. Aynı yılın Sonbahar'ında, 8 Kasım 2000 tarihinde, Üçüncü İlerleme Raporu yayımlanmıştır.¹⁴

2001 yılı AB süreci açısından önemlidir. Önce yılın ilk çeyreğinde Birinci Katılım Ortaklığı Belgesi¹⁵ ve Birinci Ulusal Program¹⁶ yayımlanmış, yıl sonunda, 13 Kasım 2001 tarihinde ise Dördüncü İlerleme Raporu¹⁷ belgeler arasındaki yerini almıştır.

¹² M. Orhan Bayrak, *Türkiye'yi Kimler Yönetti*, Yılmaz yayınları, İstanbul, 1992

¹³ 1999 Regular report from the Commission on Turkey's Progress towards accession

¹⁴ 2000 Regular report from the Commission on Turkey's Progress towards accession

¹⁵ 2001/235/EC no'lu Konsey Kararı : Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey.

¹⁶ Resmi Gazete : 24 Mart 2001 gün, 24352 Mükerrer sayı, "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı"

5 Mayıs 2001 tarihinde Ahmet Necdet SEZER Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Dönem içinde, Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan iki büyük ekonomik kriz ortaya çıkmıştır. 1999 yılı sonunda IMF ile başlatılan “Stabilizasyon Programı”nın bir sonucu olarak ortaya çıkan krizi yönetmek üzere, Kemal DERVİŞ Türkiye’ye gelmiştir.¹⁸

22 Haziran 2001 tarihinde, Anayasa Mahkemesi Fazilet Partisi’nin kapatılmasına karar vermiştir. Aynı dönemde, Adalet ve Kalkınma Partisi kurularak, siyasal yaşama dahil olmuştur. 11 Eylül 2001 tarihinde ABD’de İkiz kulelere yönelik olarak gerçekleştirilen saldırılar, “terörizmle mücadele” kavramının niteliğini ve uygulama alanını radikal olarak değiştirmiştir. 9 Ekim 2002 tarihinde Beşinci İlerleme Raporu yayımlanmıştır.¹⁹

3 Kasım 2002 tarihinde gerçekleştirilen seçimler sonucunda, seçimlere giren 18 partiden yalnızca AKP ve CHP % 10’luk barajı aşabilmişlerdir. 550 üyeli TBMM’de AKP 363, CHP 178 sandalye kazanmış, bağımsızlar ise 9 milletvekili ile TBMM’ne girmişlerdir. Her ne kadar seçimlere katılım oranının düşüklüğü ve baraj altında kalan partilere oy veren seçmenlerin TBMM’de temsil edilememesine yönelik eleştiriler seçimlerden sonra yükselse de, 363 sandalye, Parlamento’da 2/3 nitelikli çoğunluk için gereken sayıdan yalnızca 4 eksik olan önemli bir siyasal gücü ifade etmektedir.

Böylece, uzun süredir koalisyonlarla yönetilen Türkiye, 1980’lerdeki tek başına ANAP Hükümeti’nin ardından, tekbaşına AKP Hükümeti ile yönetilmeye başlanmıştır. Başlangıçta Abdullah GÜL’ün Başbakanlığı altında kurulan 58’inci Hükümet, ardından Recep Tayyip ERDOĞAN hakkında süren dava sürecinin tamamlanmasıyla yerini 59’uncu Hükümet’e bırakmış ve Hükümet, 23 Mart 2003 tarihinde TBMM’den güvenoyu almıştır.

¹⁷ Commission of the European Communities, SEC (2001) 1756, 2001 Regular report on Turkey’s Progress towards accession, Brussels, 13.11.2001

¹⁸ Başbakan ECEVİT tarafından Türkiye’ye çağrıldığı bildirilen Kemal DERVİŞ, 2001 – 2003 yılları arasında Türk ekonomisinin en önemli aktörü olarak kolay unutulmayacak bir rol oynayacaktır. İsmail CEM ve Hüsamettin ÖZKAN ile giriştiği yeni parti arayışlarında” Demokratik Sol Parti’nin önemli sayıda milletvekili kaybetmesinin ardından, DERVİŞ, bu birliktelikten de ayrılarak CHP milletvekili olarak Parlamento’ya girmiş, ancak seçimlerden kısa bir süre sonra BAYKAL ve ekibi ile de ters düşmüştür. DERVİŞ, BM’de kendisine teklif edilen görevi kabul ederek, 2005 yılında milletvekilliğinden istifa etmiş ve Türkiye’den ayrılmıştır. Böylece, sosyal demokrat bir kimlikle Türkiye’de başlayıp Dünya Bankası ile süren yaşam öyküsü, fırtınalı bir Türkiye “macerasının” ardından, yeniden bir uluslararası kuruluşta, BM çatısı altında devam etmektedir.

¹⁹ Commission of the European Communities, SEC (2002) 1412, 2002 Regular report on Turkey’s Progress towards accession, Brussels, 9.10.2002

2003 yılının etkileri uzun zaman dilimine yayılacak en önemli olayı, 1 Mart 2003'te TBMM'de yapılan oylamada, ABD askerlerinin Güneydoğu'dan Irak'a girmesi ve yine Türkiye'nin Irak'a müdahale etmesine ilişkin olarak olumlu kararın çıkmamasıdır.

2003 yılı, AB üyeliği açısından önemli gelişmelere sahne olmuştur. 19 Mayıs 2003 tarihinde Konsey, Katılım Ortaklığı Belgesi'ni revize ederek yayımlamıştır.²⁰ Hemen arkasından, Ulusal Program'da revize edilerek 24 Temmuz 2003 tarihinde yayımlanmıştır²¹. Nihayet sonbaharda, Altıncı İlerleme Raporu da Komisyon tarafından hazırlanarak yürürlüğe sokulmuştur.²²

6 Ekim 2004 tarihinde Yedinci İlerleme Raporu²³ yayımlandıktan sonra, AB sürecinin en temel belgelerinden olan 17 Aralık 2004 tarihli Konsey Kararı açıklanmıştır.²⁴

2005 yılının sonbaharında Sekizinci İlerleme Raporu²⁵ ve Müzakere Çerçeve Belgesi'nin yayımlanmasının ardından, 9 Kasım 2005 tarihinde Üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesi²⁶ ve AB Genişleme Strateji Belgesi de²⁷ 9 Kasım 2005 tarihinde yayımlanmıştır

Görüldüğü gibi, Menderes – İnönü – Demirel – Özal – Çiller – Karayalçın – Ecevit ve Erdoğan gibi birbirlerinden önemli ölçüde farklı siyasal çizgileri temsil eden liderlerin, AB süreci altında imzaları bulunmaktadır. Bu durumun, AB üyeliğine yönelik güncel bir ulusal oyaşmayı temsil edip etmediği tartışma konusudur. Özellikle kamuoyu yoklamalarında “AB üyeliğini destekleyenler” oranının giderek düşmekte olması, tartışmanın düzeyini yükseltmektedir.

²⁰ Official Journal, L.145/40, 19.5.2003: 2003/398/EC no'lu Konsey Kararı : Council Decision of 19 May 2003 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey,

²¹ Resmi Gazete: 24.7.2003 tarih, 25178 mükerrer sayı. “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”

²² 2002 Regular report on Turkey's Progress towards accession, Brussels

²³ Commission of the European Communities, SEC(2004) 1291, 2004 Regular report on Turkey's Progress towards accession, Brussels, 6.10.2004,

²⁴ Presidency Conclusions, Brussels, 16 – 17 December 2004

²⁵ Commission of the European Communities, SEC(2005) 1426, Turkey 2005 Progress Report, Brussels, 9.11.2005

²⁶ Council Decisions, on the Principles, Priorities, and Conditions contained in the Accession Partnership with Turkey, Brussels, November 2005

²⁷ Commission of the European Communities, 2005 Enlargement Strategy Paper, COM (2005) 561, Brussels, 9 November 2005.

2. Sürecin Tarım Odaklı Analizi

Tarım, hem Avrupa Topluluğu'nun kendisi hem de Türkiye ile ilişkilerinde en önemli başlıklardan birisidir. Aşağıda, Avrupa Topluluğu – Türkiye ilişkisinin tarım odaklı bir analizi yapılacaktır.

A. Ankara Anlaşması ve Tarım

Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg tarafından imzalanan Roma Anlaşması'nın 1958 yılı başında yürürlüğe girmesinin ardından, 15 Temmuz 1959 tarihinde Yunanistan Avrupa Ekonomik Topluluğu'na başvurmuştur. Gelişme olasılığı bulunan bir Birliğin dışında kalmamak ve ortaya çıkabilecek ekonomik olanaklardan yararlanmak çerçevesinde, Yunanistan'la yaşanan rekabetin de tetiklediği bir ortamda, Türkiye, 31 Temmuz 1959 tarihinde Topluluğa katılmak için gerekli girişimlerde bulunmuştur.

Avrupa Ekonomik Topluluğu, 11 Eylül 1959 tarihinde, Ankara ve Atina'nın ortaklık başvurularını kabul etmiş ve 28 – 30 Eylül 1959 tarihlerinde Avrupa Toplulukları Komisyonu ile Türkiye arasında ilk hazırlık görüşmeleri yapılmıştır. Dört yıl süren bir görüşme sürecinin sonunda, 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Anlaşması imzalanmış ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Aynı dönem içinde, Birinci Mali Protokol'ün imzalanması da gerçekleştirilmiştir.

Ankara Anlaşması, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Anlaşması'nda yer alan temel özellikleri önemli oranda barındıran bir Anlaşma niteliğiyle, Topluluk ile Türkiye arasında gümrük birliği kurulmasını ve Türkiye'nin Roma Anlaşması'ndan doğan yükümlülükleri üstlenebilecek hale geldiğinde tarafların Türkiye'nin Topluluğa katılmasını inceleyeceklerini öngörmüştür. Ortak Tarım Politikası'na uyum ve tercihli rejim, serbest dolaşım, dış ticaret ve rekabet politikalarının yakınlaştırılması konuları da Anlaşma kapsamında yer almıştır.

Tarım sektörü açısından barındırdığı içeriğin ışığında Ankara Anlaşması incelendiğinde, zaman zaman öne sürülenin aksine²⁸, tarım sektörünü de kapsama alan bir gümrük

²⁸ Aylin Ege, "Türkiye AB İlişkileri", *TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI Tarım Haftası '96 Sempozyumu*, T.C. Ziraat bankası Kültür Yayınları No:30, Ankara, 1996, s.87, 88

birliğinin ve Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası'na uyumu konusunda her iki tarafa ilişkin bazı yükümlölüklerin Anlaşma kapsamında yer aldığı görülür.

Anlaşma'nın 3 üncü ve 4 üncü maddelerinde, geçiş ve hazırlık dönemi içinde Türk tarımının güçlendirilmesi için zamana gereksinim duyduğu belirtildikten sonra, 10 uncu maddede; "Gümrük Birliği mal alışverişlerinin tümünü kapsar" hükmü getirilmiştir. Bu ifade ile dolaylı da olsa, gümrük birliğinin yalnız sanayi ürünleri için değil, aynı zamanda tarım ürünleri için de geçerli olacağı ortaya konulmuştur.

Anlaşma'nın doğrudan tarımla ilgili olan 11 inci maddesinde; ortaklık rejiminin, Topluluğun Ortak Tarım Politikası'nı gözönünde bulunduran özel usullere göre tarım ve tarım ürünleri alışverişini de kapsadığı teyit edildikten sonra, tarım ürünlerinden neyin kestedildiği tanımlanmıştır:

"Tarım ürünlerinden topluluğu kuran Anlaşma'nın 11 inci ekinin konusu olan ve sözü edilen Anlaşma'nın 38 inci maddesinin 3 üncü fıkrasının hükümlerinin uygulanması ile halen tamamlanmış bulunan listede sayılan ürünler anlaşılır".

Ankara Anlaşması'nın ekinde yer alan geçici protokolün 2 inci maddesine göre Topluluk, farklı ölçütlere göre indirgenmiş gümrük vergisi uygulamak kaydıyla bütün ürünleri için 12 bin, kuru üzüm için 30 bin, kuru incir için 13 bin ve fındık için 17 bin tonluk tarife kontenjanı açmıştır. Daha sonra, geçici protokolün 6 ıncı maddesi uyarınca Topluluk, deniz ve su ürünleri, bazı narenciye türleri ve şarapta Türkiye'ye bazı tavizler tanımıştır.

Bir Çerçeve Anlaşma niteliği taşıyan Ankara Anlaşması, Anlaşma'da belirtilen hedeflere nasıl ulaşılacağını ortaya koyan bir ayrıntı içeriğine sahip değildir. "Hukuki açıdan bakıldığında, Roma Anlaşması'nın 238 inci maddesine dayanan Ankara Anlaşması, ortaklık ilişkisinin temel ilkelerini belirlemektedir. Ayrıntılar ise, daha sonra imzalanacak olan protokollerle tespit edilecektir ki Anlaşma'nın 30 uncu maddesine göre, bu protokoller de Ankara Anlaşması'nın ayrılmaz parçalarıdır." ²⁹

Bu bağlamda Ankara Anlaşması, hazırlık-geçiş ve son dönem olmak üzere, üç aşamalı bir ilişki öngörmüştür.

²⁹ T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, *Avrupa Topluluğu ve Türkiye*, Ankara, Ocak 1993, s.163

Hazırlık dönemi

Hazırlık döneminde, Türkiye, ilişkilerin geliştirilmesine yönelik olarak herhangi bir yükümlülük üstlenmemiş, aksine geçiş dönemi ve son dönem boyunca üstleneceği yükümlülükleri yerine getirebilmesi için ekonomisinin güçlendirilmesine yönelik olarak 175 milyon ecu kredi almıştır³⁰ Dönem içinde, Birinci Türkiye – AET Karma Parlamento Komisyonu toplantısı, 16 – 17 Mayıs 1966 tarihlerinde Brüksel’de gerçekleştirilmiştir.

Geçiş dönemi

1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması’nda, hazırlık döneminin beş yıl süreceği öngörülmüş, ancak bu sürenin gerektiğinde 12 yıla kadar uzatılabileceği de kayıt altına alınmıştır. Buna karşın Türkiye, süre uzatımına gitmemiş ve 9 Aralık 1968 tarihinde Katma Protokol görüşmelerine başlanılmıştır.

B. Katma Protokol

Görüşmeler 23 Kasım 1970 tarihinde Katma Protokol’ün imzalanması ile sonuçlanmış; ancak Katma Protokol’ün ilgili ülke parlamentolarınca onaylanıp yürürlüğe girmesine kadar geçecek olan süre (1 Ocak 1973) boyunca Protokol’ün ticari hükümlerini uygulamaya koymak üzere bir Geçici Anlaşma imzalanmıştır. Böylece, 1 Eylül 1971 tarihinden itibaren, geçiş döneminin ticari hükümleri fiilen başlamış oluyordu.

Katma Protokol, geçiş döneminin gerçekleşme koşulları, yöntem, sıra ve sürelerini belirleyen bir Anlaşma olup, 22 yıllık bir takvim çerçevesinde Gümrük Birliğini gerçekleştirme amacına odaklanmıştır. Katma Protokol’ün 32 ila 35 inci maddeleri tarıma ilişkindir.

Katma Potokol’ün 32 inci maddesi, Protokol hükümlerinin, 33 ve 35 inci maddelerde belirtilen aykırı hükümler saklı kalmak kaydıyla, tarım ürünlerine de uygulanacağını belirtmektedir.

³⁰ Avrupa Yatırım Bankası kanalından verilen bu krediler, Keban Barajı ve 1 inci Boğaz Köprüsü gibi projelerin finansmanında kullanılmıştır.

33 üncü maddede, geçiş dönemi boyunca Türkiye'nin tarım politikaları Ortak Tarım Politikası'na yakınlaştırması gerektiği, bu çerçevede Topluluğun destek – danışma işlevlerini yerine getireceği ve Ortak Tarım Politikası'nda meydana gelebilecek gelişme ve değişimleri Türk tarafına bildireceği ifade edilmektedir.

Katma Protokol'ün 34 üncü maddesinin birinci fıkrası; “22 yıllık dönem sonunda Ortaklık Konseyi, Türkiye'nin gerekli OTP önlemlerini aldığını belirledikten sonra, tarım ürünlerinin taraflar arasında serbest dolaşımının gerçekleşmesi için gerekli hükümleri saptayabilir” denilmiş, ancak maddenin ikinci fıkrasında bu hükümlerin bağlayıcı olmadığı, Protokolde öngörülen kurallardan her türlü sapmayı kapsayabileceği not edildikten sonra, üçüncü fıkrada 22 yıllık sürenin de kesin olmadığı, Ortaklık Konseyi Kararı ile bu tarihin de değişebileceği ifade edilmiştir.

Katma Protokol'ün 34 üncü maddesinin 2 inci ve 3 üncü fıkraları, Ankara Anlaşması'nın ilgili hükümlerine göre önemli bir geriye gidiş niteliği taşımakta, sonraları sıkça yaşanacağı üzere, daha 1973 yılında insiyatifi tümüyle Ortaklık Konseyi'ne bırakmaktadır.³¹

Katma Protokol'ün 35 inci maddesinin 1 inci fıkrasında, Türkiye ile Topluluğun birbirlerine, tarım ürünleri alış verişi için, genişliği ve yöntemi Ortaklık Konseyi tarafından saptanacak olan tercihli bir rejim uygulayacakları belirtildikten sonra, ikinci fıkrada, geçiş dönemi başından itibaren uygulanacak rejimin 6 sayılı ekte belirlendiği ifade edilmektedir.

6 sayılı ekte, tarım ürünlerine yönelik gümrük vergilerinde indirim ve tarife kontenjanı belirlemesi yapılmıştır. Buna göre, bazı yaş meyve ve sebzeler ile bazı hazır gıda meddelerinde % 50, kuru üzüm ve ham tütünde % 100, portakalda % 60 gümrük vergisi indirimi yapılmış, incir ve diğer bazı ürünlerde gümrük vergilerinin üç yıl içinde tümüyle kaldırılması hükmüne bağlanmış, zeytinyağı-çavdar ve makarnalık buğday gibi Topluluk tarafından prelevmanla korunan ürünlerde prelevman indirimine gidilmiş, fındıkta 18.700 tonluk bir tarife kontenjanı açılmıştır.

³¹ Bu durum, yine daha sonraları sıklıkla atıf yapılacak olan; “Türkiye'nin ev ödevini yapması halinde üyelik yolunda otomatik mekanizmaların işleyeceği” tezinin temelsiz oluşunu ortaya koyması bakımından önemlidir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Katma Protokol'ün ticari hükümlerinin 1 Eylül 1971 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesine yönelik Geçici Anlaşma uyarınca, Türkiye, 1971 yılı itibariyle, topluluğa yönelik tarım ürünleri dışsattımının % 92'sinde tavizli rejimden yararlanma olanağına sahip olmuştur. Ancak "Katma Protokol'ün 31 inci madde hükmüne göre, Türkiye kaynaklı tarım ürünlerinden, Roma Anlaşması'nın II sayılı ekinde yer alan Ortak Piyasa düzenlerine sahip ürünler"³² yararlanabilecektir.

Katma Protokol'ün 35 inci maddesinin 3 üncü fıkrası; "Bu Protokol'ün yürürlüğe girişinden bir yıl sonra ve bundan sonra iki yılda bir, Ortaklık Konseyi, iki taraftan birinin isteği üzerine tarım ürünlerine uygulanan tercihli rejimin sonuçlarını inceler. Ortaklık Konseyi, Ortaklık Anlaşması'nın gitgide gerçekleşmesini sağlamak üzere, gerekli olabilecek iyileştirmeleri kararlaştırabilir" şeklinde bir hüküm getirmiştir. Aynı maddenin son fıkrasında ise, hükümlerin bağlayıcı olmadığı ve Protokolde öngörülen kurallardan gerekli her türlü sapmanın kapsanabileceği yolundaki 34/2 hükmünün bu madde için de geçerli olduğu belirtilmiştir.

1 Ocak 1973 tarihinde Katma Protokol'ün yürürlüğe girmesinin ardından, birinci gümrük indirimi ve konsolide liberasyon listesi uyumu yapılmış, 21 Mayıs 1973'te Türkiye - AET genişleme görüşmeleri mutabakat ile sonuçlanmıştır. Aynı yıl, 30 Haziran'da, Birinci Genişleme Anlaşması (Tamamlayıcı Protokol) Ankara'da imzalanmış ve 1 Ocak 1974'te, Tamamlayıcı Protokol İle İlgili Geçici Anlaşma yürürlüğe girmiştir.

1 Ocak 1976 tarihinde, Türkiye Katma Protokolden kaynaklanan yükümlüğünü yerine getirerek, ikinci gümrük indirimi ve konsolide liberasyon listesi uyumunu gerçekleştirmiş, 1 Temmuz 1977 tarihinde Topluluk tarafından Türkiye'ye tanınan yeni tarım tavizleri yürürlüğe girmiştir.

Ekim 1978 tarihinde, Türkiye, dördüncü beş yıllık plan süresince yükümlülüklerinin dondurulması ve aynı dönem için yaklaşık 8 milyar dolarlık yardım yapılması talebinde bulunmuştur.

³² T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, *Avrupa Topluluğu ve Türkiye*, Ankara, Ocak 1993, s.202

C. 1 / 80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ve Sonrası

Hazırlık dönemi içinde not edilmesi gereken bir başka önemli gelişme, 30 Haziran 1980 tarihinde, Ortaklık Konseyi'nin aldığı 1/ 80 sayılı Karar'dır.

1/80 sayılı Karar'da, Türkiye'nin OTP'na uyumu için gerekli çalışmalara derhal başlaması gerektiği ifade edilmiş; bazı istisnalar dışında OTP çerçevesinde yürürlüğe konulan ortak piyasa düzenlerine dahil ürünlerin tamamında ve bazı işlenmiş tarım ürünlerinde Türkiye'ye yeni bir taviz rejimi tanınmıştır.

1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararına göre;

- Türk tarım ürünlerinin Topluluk tarafından dışalımında uygulanan gümrük vergileri, 1.1.1981 tarihinden itibaren 6 yıl içinde tedricen kaldırılacaktır.
- % 2 ve daha düşük oranda gümrük vergisi uygulanan ürünlerin vergileri 1.1.1981 tarihi itibarıyla sıfırlanacaktır.
- % 2 ve daha yukarı oranlı gümrük vergileri aşağıda belirtilen tarih ve oranlarda olmak üzere, dört kademe kaldırılacaktır;

Tablo 4: Topluluğun Türkiye'ye Uyguladığı % 2 ve Üstü Gümrük Vergilerinin Kaldırılma Takvimi

Tarih	İndirim Yüzdesi	Kümülatif İndirim
01.01.1981	% 30	% 30
01.01.1983	% 30	% 60
01.01.1985	% 20	% 80
01.01.1987	% 20	% 100

Kaynak : T.C. Başbakanlık, HDTM, *Avrupa Topluluğu ve Türkiye*, Ankara, 1993, s.202

- Bu takvimdeki indirimlerin uygulanması sonucunda % 2'ye düşen gümrük vergileri, bir sonraki kademeyi beklemeksizin derhal kaldırılacaktır.

1/80 sayılı Karar, yukarıda belirtilen esaslar dahilinde Türkiye kökenli ürünlerin Topluluğa dışalımında gümrük vergilerini kaldırırken, tarife dışı engeller (*non tariff barriers*) olarak tanımlanabilecek uygulamalarında herhangi bir tavize yanaşmamıştır. Bu anlamda, "OTP'nın prelevman, referans fiyatı, asgari ithal fiyatı, fark giderici vergi, ithalat takvimleri vb. elemanları vasıtasıyla sürdürdüğü korumacılığın tavizkar davranmamıştır".³³

³³ A.k., s.203

Hazırlık Dönemi içinde Türkiye’de 12 Eylül 1980 tarihinde askeri rejiminin ülke yönetimine egemen olması sonrasında, 22 Ocak 1982 tarihinde Avrupa Topluluğu, Türkiye ile ilişkilerini dondurma kararı almıştır. Altı yıla yakın bir sürenin bu şekilde geçirilmesinin ardından, 16 Eylül 1986 tarihinde Türkiye-AET Ortaklık Konseyi’nin toplanmasıyla, dondurulmuş bulunan ilişkilerinin yeniden “normalleştirilmesi” süreci başlamıştır.

İzleyen yıl, 14 Nisan 1987 tarihinde, Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğu’na, Roma Antlaşması’nın 237 inci, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Antlaşması’nın 98 nci ve EURATOM Antlaşması’nın 205 nci maddeleri uyarınca tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Kısa süre sonra, 27 Nisan 1987 tarihinde, Türkiye’nin tam üyelik istemi, Topluluk Bakanlar Konseyi tarafından incelenmek üzere Komisyona havale edilmiştir.

7 Kasım 1988 tarihinde, Türkiye ve AET arasındaki ticari ve iktisadi sorunların ele alınması amacıyla oluşturulan Ad-Hoc Komite, birinci toplantısını gerçekleştirmiş, aynı yıl Türkiye, 1978 yılında askıya aldığı yükümlülüklerini yerine getirmek üzere, hazırlanmış bir takvimi Topluluğa vermiştir.

AT Komisyonu, 18 Aralık 1989 tarihinde, Türkiye’nin tam üyelik başvurusuna ilişkin bir Görüş Raporu (AVIS) yayımlamıştır. Bu Rapor’da, 1993 yılından önce bir genişlemenin öngörülmediği belirtilerek, Türkiye’nin istemi reddedilmiştir. Bu kararın gerekçeleri ise; Türk sosyal ve ekonomik yapısındaki olumsuzluklar, nüfus artışı, kalkınma düzeyi, tarım ağırlıklı ekonomi, sanayideki yüksek koruma oranı, sosyal güvenlik sistemi ve makro dengedeki bozukluklar olarak sayılmıştır. Sonuçta, Türkiye’nin “seçilebilir” olmasına karşın ekonomisini Topluluğunkine yakınlaştırma ve işbirliğinin artırılması gereği ile tam üyelik başvurusunun reddedildiği ifade edilmiştir.

AVIS’in yayımlandığı tarihte AET 12 üyeden oluşmaktadır. 1981 yılında Yunanistan’ın Topluluğa katılımından sonraki son genişleme halkasını, 1986 yılında İspanya ve Portekiz’in katılımı ile gerçekleştirmişti. AVIS’in ardından gerçekleştirilecek ilk genişleme ise, 1995 yılında İsveç, Finlandiya ve Avusturya’nın katılımı ile olacaktır.

Bu karardan 6 ay sonra, 6 Haziran 1990 tarihinde Komisyon, Türkiye ile her alanda işbirliğinin başlatılması ve hızlandırılması konusundaki önlemleri içeren bir "İşbirliği Paketi" hazırlayarak Konseyin olurlarına sunmuş, 21 Ocak 1992 tarihinde Türkiye – AT arasında Teknik İşbirliği Programı imzalanmıştır. Bu Program'ın öncelikli hedefinin, uzun dönemde Türkiye'nin Topluluğa entegrasyonuna katkısı olacak çalışmaların bir an önce ortaya konulması olduğu ifade edilmiştir.

3 Aralık 1992 tarihinde, Türkiye-AT ilişkilerinin yürütülmesinde ortaya çıkan ticaret ve gümrüklerle ilgili teknik sorunların çözümü için kurulmuş olan ve 12 Kasım 1982'den beri toplanamayan Gümrük İşbirliği Komitesi, 10 uncu Dönem toplantısını gerçekleştirmiştir.

Böylece, Ankara Anlaşması'nın öngördüğü 22 yıllık Geçiş Dönemi'nin sonuna yaklaşıyor ve Gümrük Birliği ile başlayacak son döneme adım atılıyordu...

D. Gümrük Birliği

Türkiye, Topluluğa üye olmadan Gümrük Birliği (GB) Anlaşması imzalamış tek ülkedir. Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği'nin gerçekleştirilmesi ile ilgili ve Gümrük Birliği döneminde uygulanacak yöntem, esas ve süreleri belirleyen 1/95 ve 2/95 sayılı kararlar Ortaklık Konseyi'nin 6 Mart 1995 tarihinde gerçekleştirilen 36 ıncı Dönem toplantısında kabul edilmiştir.

Sözü edilen karar 13 Aralık 1995 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından 343 Kabul, 149 Red ve 36 çekimser oyla onaylanmış ve hemen ardından, 21 Aralık 1995 tarihinde, AB ile Türkiye arasında, AKÇT ürünlerini kapsayan Serbest Ticaret Anlaşması parafe edilmiştir.

Böylece, Türkiye'nin AB ile entegrasyonunda 22 yıl süren "Geçiş Dönemi" 31 Aralık 1995 tarihinde tamamlanarak, 1.1.1996 tarihi itibarıyla, tam üyelik sürecinde Son Dönem'e, sanayi ürünlerinde ve işlenmiş tarım ürünlerinde sağlanan Gümrük Birliği ile girilmiştir.

Gümrük Birliği en dar anlamda taraflar arasındaki gümrük vergileri ve miktar kısıtlamaları ile eş etkili önlemlerin kaldırılması ve üçüncü ülkelere yapılacak dışarıda Ortak Gümrük Tarifesine geçişi tanımlamaktadır.

Türkiye'nin Gümrük Birliği Anlaşması'nın gereğini yerine getirmesiyle Türkiye'nin sanayi ürünlerinde AB ve EFTA ülkelerine yönelik koruma oranı % 5.94'ten % 0'a, diğer ülkelere yönelik koruma oranı ise % 10.79'dan % 6'ya inmiştir.

Esas olarak sanayii ürünlerine odaklanan Gümrük Birliği Anlaşması temel tarım ürünlerini kapsam dışında bırakmakta, buna karşılık içeriğinde tahıl, süt ve şeker bulunan işlenmiş tarım ürünleri kapsam içine alınmaktadır. Buna göre işlenmiş tarım ürünleri (İTÜ) üzerindeki korumanın tarım ve sanayii payları saptanacak; sanayii payı taraflar arasındaki (AB-Türkiye) ticarete sıfırlanacak, Türkiye bu ürünleri üçüncü ülkelerden ithal ederken Topluluk sanayii korumasını kullanacak, tarım koruması ise Topluluğunkine 3 yıl içinde yakınlaştırılacaktır.

1996 yılı da dahil olmak üzere, 10 yıldır içeriğinde tahıl, süt ve şeker bulunan işlenmiş tarım ürünleri Gümrük Birliği kapsamı içindedir. Topluluk mevzuatında işlenmiş tarım ürünleri üç farklı listede yer almaktadır. Bunlardan III sayılı listede yeralan ürünlerin uyumu 1 Ocak 1996, IV sayılı listede yeralan ürünlerin uyumu 1 Ocak 1997 ve V sayılı listede yeralan ürünlerin uyumu 1 Ocak 1999 tarihinde tamamlanmıştır. Bu çerçevede, GB'nin işlenmiş tarım ürünleri ticaretine etkileri, ancak 1999 yılından itibaren tam olarak analiz edilebilmektedir.

Aşağıdaki tablo, 2000 – 2005 yılları aralığında, Türkiye'nin Topluluğa yaptığı işlenmiş tarım ürünleri (İTÜ) dışsattımını göstermektedir;

Tablo 5: İşlenmiş Tarım Ürünleri Dışsattımı (bin dolar)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AB (15)	36.818	38.265	53.807	67.412	89.154	97.136
AB (25)	41.833	43.657	61.909	82.274	105.937	112.833
GENEL	299.045	326.377	388.001	508.233	614.647	705.306

Kaynak : Avrupa Birliği 2000 – 2005 yılı İlerleme Raporu verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Buna göre, AB – 15'e yapılan İTÜ dışsattımı, 2000 yılında 36.8 milyon dolar iken, aynı rakam 2005 yılı itibariyle 97.1 milyon dolara çıkmıştır. Aynı tarihler itibariyle Türkiye'nin AB dahil tüm dünya ülkelerine gerçekleştirdiği İTÜ dışsattımı ise, 299 milyon dolardan 705 milyon dolara yükselmiştir.

2000 – 2005 yılları aralığında, Türkiye'nin Topluluktan yaptığı işlenmiş tarım ürünleri (İTÜ) dışsattımı ise, Tablo 6'dan izlenebilir;

Tablo 6: İşlenmiş Tarım Ürünleri Dışalımı (bin dolar)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AB (15)	114.627	104.969	134.550	152.287	213.766	243.882
AB (25)	115.355	107.719	138.844	160.195	228.889	271.709
GENEL	126.563	117.073	151.723	176.806	253.548	306.187

Kaynak : Avrupa Birliği 2000 – 2005 yılı İlerleme Raporu verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Buna göre, Türkiye Topluluktan 2000 yılında 114.6 milyon dolarlık İTÜ dışalımı yaparken, 2005 yılında bu rakam 243.9 milyon dolara yükselmiştir. Türkiye'nin toplam İTÜ dışalımında ise, 2000 – 2005 aralığında, 126.6 milyondan 306.2 milyona bir artış kaydedilmiştir.

Yukarıda verilen iki tablonun ortaya koyduğu sonuçlar şöyle özetlenebilir; (1) GB Anlaşması, İTÜ ticaret hacmini, iki buçuk kattan fazla artırmıştır (151.4 milyondan 341 milyona), (2) AB – 15 ile olan İTÜ ticaretinde Türkiye'nin açığı (dışatım – dışalım) 2000 yılında 77.8 milyon dolar iken; açık 2005 yılında 146.7 milyona yükselmiştir. (3) Buna karşılık Türkiye, tüm dünya ile yürüttüğü İTÜ ticaretinde fazla vermektedir. Fazla miktarı (dışalım – dışatım) 2000 yılında 173 milyon dolar iken; 2005 yılında 399 milyona ulaşmıştır.

Bu durum, Türkiye'nin AB karşısında, Gümrük Birliği Anlaşması'nda kararlaştırılan kapsam belirlemenin de etkisi ile karşılaştırmalı üstünlüğünden yararlanamadığını ortaya koymaktadır. Zira Türkiye'nin en çok avantajlı bulunduğu taze meyve – sebzeden işlenmiş tarım ürünleri GB kapsamına alınmamışken; AB'nin açık rekabet üstünlüğü bulunan tahıl – süt ve şekerden işlenmiş tarım ürünleri GB kapsamına dahil edilmişlerdir.

E –Müzakare Sürecine Doğru: 1996 - 2004

Türkiye'nin Nisan 1987 tarihli üyelik başvurusunun ardından, Avrupa Konseyi kararları ve yılda iki kez gerçekleştirilen Avrupa Zirvelerinde Türkiye ile ilgili kararlar alınmıştır.

12 – 13 Aralık 1997 tarihlerinde gerçekleştirilen **Lüksemburg Zirvesi**, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne başvurusunu “seçilebilir” tanımlaması ile teyit etmiş ve diğer başvuru ülkelerle aynı ölçütlere göre değerlendirileceğini ifade etmiştir. Zirve, Türkiye'nin politik ve ekonomik koşullarını katılım müzakerelerinin başlatılabilmesi için yeterli bulmazken, her alanda Türkiye'yi Avrupa Birliği'ne yakınlaştırmak için bir strateji hazırlanmasının gerekliliğine vurgu yapmıştır.

Zirve’de, 1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa üyeliği gerçekleştirilecek olan ülkeler yanında Romanya ve Bulgaristan’da tam üyelik için aday ülkeler olarak belirlenmişler, buna karşın Türkiye aday ülkeler arasında sayılmamış, tam üyeliğe ehil olduğunun teyit edilmesi ile yetinilmiştir.

1998 yılının başında, 25 Şubat 1998 tarihinde Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki tarım ürünleri ticaretinde geçerli olan tercihli rejime ilişkin Anlaşma imzalanmış ve 1 Ocak 1998 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Aralık **1998** tarihli **Viyana Zirvesi** ise, AB ve Türkiye arasındaki ilişkilerde daha fazla gelişme gerekliliğine işaret etmekte ve Avrupa Stratejisi uygulamasının bu alanda merkezi bir rol oynayacağını belirtmektedir.

10 – 11 Aralık **1999** tarihlerinde **Helsinki**’de gerçekleştirilen **Avrupa Birliği Zirvesi’nde** Türkiye’ye adaylık statüsü verilmiş ve AB – Türkiye ilişkilerinde çok daha yakın izlemeli yeni bir döneme girilmiştir.

Helsinki Zirvesi, Türkiye’nin, üyelik için başvuran diğer aday ülkelerle aynı ölçütlere tabi olduğunu, mevcut Avrupa Stratejisi uyarınca reformları desteklemek ve teşvik etmek için, yine diğer aday ülkelerde olduğu gibi, katılım öncesi stratejisinden yararlanacağını belirtmiştir. Karara göre, özellikle insan hakları alanında olmak üzere geliştirilmiş politik diyalog gereklidir. Türkiye ayrıca, Topluluk Programlarına ve ajanslarına katılabilecek ve katılım sürecinde gerek üye ülkeler, gerekse Birlik ile toplantılar gerçekleştirebilecektir.

Haziran **2000** tarihli **Feira Zirvesi’nde**, Türkiye’nin topluluğa katılımı için, özellikle insan hakları, hukuk ve adalet alanlarında daha hızlı gelişmelerin kaydedilmesi gerektiği ifade edildikten sonra, aynı yılın Aralık ayında gerçekleştirilen Nice Zirvesi’nde, Türkiye’nin katılım öncesi stratejisinin uygulanmasında mesafe kaydettiği belirtilmiş ve Katılım Ortaklığı’nın önemine vurgu yapılmıştır.

8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi’nin Katılım Ortaklığı Belgesi’nin yayımlanmasının ardından, 15-16 Haziran **2001** tarihlerinde **Göteborg**’da toplanan **Avrupa Zirvesi**, Helsinki Zirvesi kararının Türkiye’yi Avrupa’ya yaklaştırdığını ve politik diyalog da dahil olmak üzere Türkiye’nin katılım öncesi stratejisinin uygulanmasında iyi bir gelişme kaydedildiğini belirtmiştir.

Aynı yıl 14 – 15 Aralık tarihlerinde toplanan **Laeken Zirvesi**'nde, özellikle son dönemde gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ile Türkiye'nin politik ölçütleri karşılama yolunda mesafe kaydettiği ve bu sürecin ülkeyi katılım müzakerelerinin açılmasına yaklaştırdığı belirtildikten sonra, özellikle insan hakları alanında olmak üzere Türkiye'nin ekonomik ve politik ölçütleri karşılamaya yönelik gelişimi sürdürmesi konusunda teşvik edildiği ifade edilmektedir.

21 – 22 Haziran **2002** tarihlerinde **Sevilya**'da toplanan Avrupa Zirvesi, reformlara yönelik önceki Zirve'nin övgülerini yineledikten sonra, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen öncelikler doğrultusunda gerçekleştirilecek uygulamaların Türkiye'yi diğer aday ülkelerle aynı ölçütler uyarınca üyeliğe yaklaştıracığı belirtilmektedir. Bunun yanında, Ekim ayında yayımlanacak olan İlerleme Raporu ve Türkiye'nin Sevilya ve Kopenhag Zirveleri arasında kaydettiği ilerlemeler dikkate alınarak, Kopenhag'da Türkiye'nin üyeliği konusunda yeni kararların alınabileceği de not edilmiştir. Bu alanda, Helsinki ve Laeken Zirve kararlarına da gönderme yapılmıştır.

9 Ekim tarihinde yayımlanan 2002 Yılı İlerleme Raporu'nun ardından 24 ve 25 Ekim **2002** tarihlerinde **Brüksel**'de toplanan **Avrupa Zirvesi**, Rapor'a atıf yaparak, Türkiye'nin Kopenhag ekonomik ölçütlerini karşılama yolunda önemli adımlar attığı, ekonomik ölçütler alanında da mesafe kaydedildiği belirtilmektedir. “Birlik reformların yaşama geçirilmesi için daha kesin adımlar atması konusunda Türkiye'yi cesaretlendirir” denildikten sonra, Komisyon Strateji Belgesi uyarınca Kopenhag Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylık sürecindeki yeni aşamaya ilişkin karar alınacağı da ifade edilmiştir.

Dönem içinde Türkiye'de gerçekleştirilen seçimler sonrasında, Demokratik Sol Parti, Milliyetçi Hareket Partisi ve Anavatan Partisi Koalisyonu'ndan oluşan 57 inci Hükümet, yerini Adalet ve Kalkınma Partisi'nin tek başına iktidarına bırakmış ve Abdullah GÜL'ün Başbakanlığı altında 58 inci Hükümet kurulmuştur.

Yılın sonunda, 12 – 13 Aralık **2002** tarihlerinde **Kopenhag**'da toplanan **Avrupa Zirvesi**, 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde alınan ve diğer aday ülkelere uygulanan aynı ölçütlerle Türkiye'nin Topluluğa aday ülke statüsü verilmesine ilişkin kararı teyit etmiştir. Kopenhag ölçütlerini karşılamaya yönelik mevzuat paketlerinin, katılım ortaklığı uyarınca memnuniyetle karşılandığı belirtildikten sonra, Birlik'in, **yeni Hükümet'ten**, geriye kalan politik reformları tamamlaması ve eşzamanlı olarak bunların uygulanması konusunda da daha fazla adımlar atmasını beklediği ifade edilmiştir. 1993 yılında Kopenhag'da kabul edilen politik ölçütler uyarınca, aday ülkelerin demokrasi, hukuk kuralları, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesi ve korunması konusunda kurumlaşmış bir düzene ulaşması gerektiği bir kez daha teyit edildikten sonra, **2004 yılında, raporlar ve Komisyon tavsiyelerine göre Türkiye'nin Kopenhag ölçütlerini tam olarak karşıladığı kanısına varılırsa, Avrupa Birliği'nin Türkiye ile katılım müzakerelerini gecikmeksizin açacağı belirtilmiştir.** Birlik, bu sürece yardım etmek üzere, Türkiye'nin katılım stratejisini güçlendirecek katılım ortaklığı belgesi revize edilecek ve mevzuat taraması (legislative scrutiny) sürecini yoğunlaştıracaktır. Buna koşut olarak, Birlik ile Türkiye arasındaki gümrük birliği genişletilecek ve derinleştirilecektir. Ayrıca Birlik, Türkiye'ye Birlik Bütçesi'nin "katılım öncesi harcamaları"³⁴ kaleminden 2004 yılından itibaren artan oranlı olmak üzere yardım yapacaktır.

Süreç içinde 19 Mayıs 2003 tarihinde yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nden sonra 19 – 20 Haziran **2003** tarihlerinde **Selanik**'te toplanan Avrupa Zirvesi, "Türk Hükümeti'nin reform sürecine devam edeceğine ve özellikle geriye kalan mevzuat çalışmalarını 2003 yılı sonuna kadar tamamlayacağına ilişkin taahhüdünü memnuniyetle karşılar" ifadesi ile başladığı sonuç raporunda, "kaydedilen mesafe hesaba katılmakla birlikte, sonuç için önemli çabalar hala gereklidir" denilmiştir. "Türkiye'nin üyelik amacına yardım için yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Türkiye'nin uymak durumunda olduğu öncelikler bir kez daha belirtilmiş ve katılım öncesi finansal yardımlar güçlendirilmiştir" ifadesi ile süren Zirve kararları, "Katılım Ortaklığı Belgesi, özellikle Aralık 2004 tarihinde alınacak Konsey Kararı bağlamında, Türkiye – AB ilişkilerinin köşetaşlarını oluşturmaktadır" ifadesi ile son bulmaktadır.

³⁴ Pre-accession expenditure

12 Aralık 2003 tarihinde **Brüksel**'de toplanan Avrupa Zirvesi'nde, adaylık sürecinin “sorunlu” olarak kabul edilebilecek hemen tüm alanlarına atıf yapılmıştır. Başlangıçta, Türk Hükümeti'nin politik ve yasal alanda gerçekleştirdiği reformlar övülmüş ve sürecin Türkiye'yi adaylığa yaklaştırdığı ifade edilmiştir. Ardından, ekonomik ölçütleri karşılama, yargının bağımsızlığı ve işlevselliği, temel hak ve özgürlükler, sivil – asker ilişkileri, Güneydoğu'da yaşanan durum ve kültürel haklar konusunda daha fazla çabanın gerekli olduğu belirtilmiştir. Makro ekonomik dengesizliklerin ve yapısal sorunların giderilmesi gerektiği, Kıbrıs sorununun çözümünün zorunluluğu konularına da atıf yapıldıktan sonra, bir kez daha, ölçütleri tam olarak karşılması durumunda Aralık 2004 tarihinde yapılacak Avrupa Zirvesi'nde karar alınacağı teyit edilmiştir.

F. -MÜZAKERELERİN AÇILMASINA YÖNELİK KONSEY KARARI: 16/17 Aralık 2004

16 – 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi, AB – Türkiye ilişkilerinin genel çerçevesini çizen, stratejik bir belge niteliğindedir.³⁵

Genel olarak, Konsey Kararı'nın, 17 – 23 üncü maddeleri Türkiye'ye ilişkin değerlendirmeler içermekte olup, stratejik belirlemeler ve tarım sektörüne ilişkin hükümler, 23 üncü madde kapsamında yer almaktadır.

17 inci maddede, “Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiğine karar verilmesi durumunda, Avrupa Birliğinin gecikmeksizin Türkiye ile katılım müzakerelerini başlatacağı” ifade edilmektedir. 18 inci maddede; “siyasi reform sürecinin geri dönülmezliğinin temin edilmesi ve bu sürecin, özellikle temel özgürlükler ve insan haklarına saygı gösterilmesi bağlamında tam, etkili ve kapsamlı şekilde uygulanmasının sağlanması için, Komisyon söz konusu süreci yakından izlemeye devam edecektir” ifadesi ile bir kez daha siyasal reform alanına vurgu yapılmaktadır.

³⁵ Presidency Conclusions, Brussels, 16 – 17 December 2004 : Belgenin tam metni için bkz: Ek Cilt 1 – “Belgeler”, “Müzakerelerin Açılmasına Yönelik Konsey Kararı”.

Özellikle Konsey Kararı'nın 19 uncu maddesinin "Zirve, Türkiye'nin, Ankara Anlaşmasının, 10 yeni AB üyesi ülkenin katılımını dikkate alacak şekilde uyarlanmasına ilişkin Protokolü imzalama kararını memnuniyetle karşılamıştır. Bu çerçevede, Türkiye'nin, 'Türk Hükümeti, katılım müzakerelerinin fiilen başlamasından önce ve Avrupa Birliğinin mevcut üyelerini dikkate alarak, gerekli uyarlamalar üzerinde mutabakata varılması ve bunların tamamlanmasını müteakip, Ankara Anlaşmasının uyarlanmasına ilişkin Protokolü imzalamaya hazır olduğunu teyit eder' şeklindeki deklarasyonunu memnuniyetle karşılamıştır" şeklinde belirtilen içeriği, Rum bandıralı gemilere Türk limanlarının açılması bağlamında AB – Türkiye arasındaki ilişkilerde sürekli bir tansiyon yaratmaktadır.

Konsey Kararı'nın 20 inci maddesinde uluslararası alandaki anlaşmazlıklar konusu ele alınarak, katılım sürecine etkisi bulunan mevcut uyuşmazlıkların, gerektiğinde çözüm için Uluslararası Adalet Divanına götürülmesi karara bağlanmıştır.

Karar'ın 22 inci maddesi uyarınca, 3 Ekim 2005 tarihi itibarıyla müzakereler açılacaktır. Zirve, Komisyonu, 23'üncü paragrafta belirtilen hususlar temelinde, Türkiye ile yürütülecek müzakerelerin çerçevesine ilişkin bir öneri hazırlayarak Konseye sunmaya davet etmiştir.

Konsey Kararı'nın "müzakerelerin çerçevesi" başlıklı 23 üncü maddesi, müzakere sürecinin öncüllerinden çok farklı olacağını açıkça göstermektedir. Bu yaklaşımın meşruiyet temelini, Karar, "*beşinci genişleme sürecinin deneyimleri ve gelişmekte olan müktesebat*" olarak tanımlamaktadır. Buna göre;

- Müzakereler bir dizi fasıla bölünecektir. Konsey, her bir müzakere başlığının geçici olarak kapatılması ve gerektiğinde açılması için gerekli performans kriterlerini belirleyecektir. Bu kriterler, ilgili müzakere başlığına bağlı olarak, müktesebata uyum sağlanmasına, müktesebatın tatmin edici bir seviyede uygulanmasına ve Avrupa Birliği ile akdi ilişkilerden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesine ilişkin olacaktır.

- Kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar ve tarım alanında uzun geçiş süreleri, derogasyonlar ve özgün düzenlemeler veya daimi koruma tedbirleri getirilebilecektir.

- Kişilerin serbest dolaşımının nihai olarak gerçekleştirilmesine ilişkin karar alma sürecinde, her bir üye devlete azami rol verilecektir.

- Müzakereler, bu konuda gerek duyulabilecek mali reformlarla birlikte ve ancak 2014'ten sonraki dönemi kapsayacak Mali Çerçeve'nin oluşturulmasından sonra tamamlanabilecektir.

- Müzakereler, ortak hedefi katılım olmakla birlikte, sonucu önceden garanti edilemeyen açık uçlu bir süreç olacaktır.

- Aday ülke üyelik yükümlülüklerinin tümünü üstlenebilecek durumda olmazsa, Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla demirlenmesi sağlanacaktır.

- Birliğin temelini oluşturan ilkelerin bir aday ülkede ciddi ve devamlı bir biçimde ihlal edilmesi halinde, üye devletlerin üçte biri ya da Komisyon tarafından müzakerelerin askıya alınması tavsiye edilebilir, Konsey nitelikli çoğunlukla buna karar verir.

3 Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve Belgesi'ne de aynen yansıyan kararlar, hem tarım ve kırsal kalkınma hem de diğer alanlarda, farklı ülkelere uygulanan müzakere ilke ve esaslarına göre önemli farklılıklar içermekte olup, konu ile ilgili değerlendirmeler Müzakere Çerçeve Belgesi bölümünde yapılacaktır.

Müzakerelerin açılmasına yönelik 17 Aralık 2004 tarihli Konsey Kararı'nın yukarıda verilen içeriği iç politika alanına bir "zafer belgesi" olarak sunulurken, eş zamanlı olarak, Dışişleri Bakanlığı'nda Konsey Kararı'nın "kabul edilemez" bulunan içeriğine karşı bir nota hazırlığı sürdürülmekteydi. Bu kapsamda 23 Aralık 2004 tarihinde AB Konsey Başkanlığı'na verilen nota³⁶ şöyle son bulmaktadır;

"Türkiye'nin, Türk vatandaşlarının serbest dolaşımlarının, tarım ve yapısal fonlarda yapılabilecek zaman ve kapsam açısından sınırlı olmayan kısıtlamaların Türkiye ile yapılacak üyelik müzakerelerin bir parametresi olmasını ön gören 17 Aralık 2004 tarihli AB Konseyi sonuç belgesinin 23. paragrafının ilgili bölümlerini kabul etmesi beklenmemelidir."

³⁶ Notanın tam metni için bkz: Ek Cilt 1 – "Belgeler", "Müzakerelerin Açılmasına Yönelik Konsey Kararı".

G. MÜZAKERE ÇERÇEVE BELGESİ : 3 EKİM 2005

Müzakere Çerçeve Belgesi (MÇB), Avrupa Birliği'nin aday ülke ile yürüteceği müzakerelerin yol haritasını oluşturan, müzakerelere ilişkin ilke, esas ve usulleri ortaya koyan teknik bir belgedir.

AB Zirve'si, yukarıda sözü edilen 16-17 Aralık 2004 tarihli toplantısında Konsey'den, bir Müzakere Çerçeve Belgesi üzerinde anlaşılmasını talep etmiştir. Bu bağlamda Konsey, Komisyonun önerisini esas alarak Müzakere Çerçeve Belgesi (MÇB) oluşturmuştur.

Avrupa Birliği'nin Türkiye ile müzakerelerin başlamasına ilişkin 3 Ekim 2005 tarihli Hükümetlerarası Konferans, Luxemburg'da AB tarafından yapılan bir açış bildirgesi ile başlamıştır.³⁷

Açış Bildirgesi'nin³⁸ 4 üncü paragrafında, 16 – 17 Aralık 2004 tarihli Zirve'nin Sonuç Bildirgesi'ne atıf yapılarak, Ankara Anlaşmasının uyarlanmasına ilişkin Protokolün imzalandığı, Türkiye'nin 29 Temmuz 2005 tarihli Deklarasyonuna cevaben, Avrupa Topluluğunun ve üye devletlerinin pozisyonu 21 Eylül 2005 tarihli Deklarasyonda³⁹ ortaya koyduğu ifade edilmektedir.

Bildirge'de 1998 yılından bu yana ortaya konulan İlerleme Raporları ile Kopenhag kriterleri ışığındaki gelişmenin ve müktesebatın kabul edilme ve uygulanma derecesinin ölçüldüğü ifade edildikten sonra; müzakerelerin açılmasından sonra meydana gelecek gelişmeler de dahil olmak üzere müktesebatın tamamen üstlenilmesi zorunluluğuna vurgu yapılmaktadır.

Hükümetlerarası Konferans'ta kabul edilen Müzakere Çerçeve Belgesi⁴⁰, Türkiye'nin AB ile yürüteceği müzakerelere ilişkin ilke, esas ve usulleri ortaya koymaktadır.

³⁷ AB'nin yerleşik uygulamalarına göre, Avrupa Birliği'nin aday ülke ile yürüteceği müzakerelerin yol haritasını oluşturan MÇB, Hükümetlerarası Konferans'tan çok önce hazırlanarak aday ülkeye teslim edilir. Buna karşılık, MÇB üzerinde Daimi Delegeler Komitesi (COROPER)'nde başlayıp AB Dışişleri Komisyonu'nda devam eden tartışmalar, dönem başkanı İngiltere'nin saatini 23:58'de durdurması nedeniyle, "AB saati ile geceyarısından önce", 3 Ekim günü imza aşamasına geçilebilmiştir.

³⁸ Açış Bildirgesi'nin tam metni için bkz: Ek Cilt 1 – "Belgeler", "Müzakere Çerçeve Belgesi".

³⁹ Declaration by the European Community and its member states in response to the declaration by Turkey by the time of signature of the Additional Protocol to the Ankara Agreement, 21 September 2005, UK presidency of the EU

⁴⁰ MÇB'nin tam metni için bkz: Ek Cilt 1 – "Belgeler", "Müzakere Çerçeve Belgesi".

MÇB'nin “**Müzakerelere İlişkin İlkeler**” bölümünde; müzakerelerin ortak hedefi üyelik olarak gösterilmekle birlikte, müzakerelerin, sonucu önceden garanti edilemeyen ucu açık bir süreç olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda, belki de Belge'nin en stratejik söylemi yer almaktadır; “Birliğin absorbe etme (sindirme – hazmetme) kapasitesi de dahil, tüm Kopenhag kriterleri göz önünde bulundurularak, Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini tam olarak üstlenecek durumda olmaması halinde Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi sağlanmalıdır” (Madde 2). Komisyon, birliğin hazmetme kapasitesini Ekim 2004 tarihli Türkiye'nin Üyelik Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar Hakkında Raporda (Etki Raporu) ortaya konan tüm konuları kapsayacak şekilde izler. (Madde 3). Müzakere sürecinde Türkiye'nin Birliğin temel ilkelerine yönelik sürekli ve ciddi ihlali söz konusu olursa, Komisyon veya üye devletlerin üçte birinin istemiyle, Konsey'de nitelikli çoğunlukla verilecek bir kararla müzakereler askıya alınabilir (Madde 5). Türkiye, Kıbrıs Cumhuriyeti ile ilişkileri normalleştirip, Katma Protokol'den kaynaklanan yükümlülüklerini (AB-Türkiye Gümrük Birliği dahil) yerine getirecektir (Madde 6). Katılım sürecinde, Türkiye, üçüncü ülkelere karşı uyguladığı politikaları ve uluslararası kuruluşlardaki tutumlarını Birlik ve üye devletler tarafından kabul edilen politikalar ve tutumlar ile aşamalı olarak uyumlaştıracaktır (Madde 7). Türkiye, diğer katılım müzakerelerinin sonuçlarını, Birliğe katıldığı tarihteki mevcut halleriyle kabul etmek zorundadır (Madde 9).

MÇB'nin “**Müzakerelerin Esası**” bölümünde; Türkiye'nin süre ve kapsam bakımından sınırlı olması ve müktesebatın uygulanması için açıkça belirlenmiş aşamaları içeren bir planla desteklenmesi kaydıyla geçiş düzenlemesi isteyebileceği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, iç pazarın genişletilmesiyle bağlantılı alanlarda düzenleyici tedbirler hızlı bir biçimde uygulanmaya konmalı ve geçiş süreleri kısa ve az olmalıdır. Ayrıca geçiş düzenlemeleri Birliğin kurallarına ve politikalarına değişiklik getirmemeli, bunların düzgün işleyişini aksatmamalı ve rekabetin önemli ölçüde bozulmasına neden olmamalıdır. MÇB'ne göre Birlik; **uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, spesifik düzenlemeler veya daimi korunma hükümleri öngörülebilir**. Komisyon, gerektiğinde bu hükümleri, **kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar veya tarım** gibi alanlarda hazırlayacağı önerilere dahil eder. Ayrıca, kişilerin serbest dolaşımının nihai olarak gerçekleştirilmesine

ilişkin karar alma süreci, üye devletlere azami rol verilmesine imkan sağlamalıdır. Geçiş düzenlemeleri veya korunma hükümleri, rekabete ve iç pazarın işleyişine olan etkilerine göre gözden geçirilmelidir(Madde 12).

Türkiye için hazırlanan MÇB, görüldüğü gibi, Türkiye'nin 23 Aralık 2004 tarihinde nota vererek "kabul edilemez" bulduğu kararlara, birliğin hazmetme kapasitesini de eklemektedir. MÇB, Türkiye'nin AB ile yürüteceği müzakerelerin kural ve koşullarını belirlemesi açısından, büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'nin MÇB, aynı tarihte müzakerelere başlamak için gün alan Hırvatistan'ın MÇB ile karşılaştırıldığında, Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye diğer aday ülkeye oranla farklı koşullar koyduğu görülmektedir.

Bu bağlamda, Müzakerelerin Esası ve Müzakerelere İlişkin ilkeler başlıkları altında, yapılan karşılaştırmada, Türkiye – Hırvatistan MÇB'lerinde Türkiye aleyhine bulunan farklılıklar, aşağıda vurgulanmaktadır;⁴¹

- Kişilerin serbest dolaşımı, tarım ve yapısal politikalar alanında Türkiye'ye getirilebileceği söylenen uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, özgün düzenlemeler veya daimi koruma tedbirleri Hırvatistan'ın MÇB'de yer almamaktadır.

- Aday ülke tüm ev ödevlerini yapsa bile, tam üyeliğe geçiş öncesi Birliğin Hazmetme Kapasitesinin varlığına gereksinim duyulacağı yolunda Türkiye MÇB'de yer alan koşul, Hırvatistan için öne sürülmemektedir.

- Aynı bağlamda olmak üzere, "Birliğin absorbe etme kapasitesi de dahil, tüm Kopenhag kriterleri göz önünde bulundurularak, Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini tam olarak üstlenecek durumda olmaması halinde Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi sağlanmalıdır" hükmü, yalnız Türkiye MÇB'de yer almaktadır.

- Müzakerelerin askıya alınması konusunda Türkiye için 'üye devletlerin üçte birinin istemi' yeterli olurken, Hırvatistan için öneri yapmakla yetkili olan kurum sadece Avrupa Komisyonu olarak belirlenmiştir. "Müzakerelerin askıya alınması kararının üye ülkeler tarafından nitelikli çoğunlukla verileceği" ifadesi de, Hırvatistan'ın MÇB'de yer almamaktadır.

⁴¹ Gürbüz EVREN, "Müzakere Çerçeve Belgesi; Gizlenenler, Yalanlar ve Çifte Standartlar", *Jeopolitik*, Kasım 2005, Yıl 4, Sayı 22, s. 29-30

- Türkiye'nin için belirlenen "müzakereler AB'nin 2014 bütçesi belli olduktan sonra tamamlanabilir" hükmü, Hırvatistan'ın MÇB'de yer almamaktadır.

Görüldüğü üzere Türkiye ile yürütülecek müzakereler, yalnız geçmiş genişlemelerle değil, eşzamanlı olarak uygulanan Hırvatistan genişlemesi ile de önemli farklılıklar içermektedir.

III. Müzakere Sürecinin Aşamaları

Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenmesine yönelik olarak 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan müzakere süreci, MÇB'de belirtilen müzakerelerin İlke ve esasları doğrultusunda; yine MÇB'de belirtilen "Müzakere Usulleri" uyarınca yürütülecektir.

Buna göre; MÇB'nin "Müzakere Usulleri" bölümünde belirtildiği üzere, müzakereler, tüm üye devletlerin ve aday ülkenin katılacağı **Hükümetlerarası Konferans**'ta ele alınacaktır.

Bu kapsamda yürütülecek olan **tarama süreci** sonrasında müzakereler fiilen başlayacak, aşağıda açıklanacağı üzere Müzakere Pozisyonu Belgesi ve Düzenleyici Etki Analizi raporları düzenlenecek, bazı durumlarda geçiş dönemi ve istisnalara karar verilecek, Ortak Müzakere Pozisyonu belirlenecek, **müzakere başlıklarının önce geçici sonra nihai olarak kapatılmasının** ardından **Katılım Anlaşması** imzalanacaktır.

Ancak, AB ile yapılacak katılım müzakerelerinin, müzakere sözcüğünün sözlük anlamının karşılığı olarak; her iki tarafın rızalarının uyumlaştırıldığı bir süreç olmadığına altı çizilmelidir.

Türkiye, diğer aday ülkelerde olduğu gibi, AB müktesebatının tümünü benimsemek, üstlenmek, uygulamak zorundadır. Müzakere edilen tek husus ise, uygulama takvimi olmaktadır.

Başka bir deyişle katılım, Birlik müktesebatı olarak bilinen, Birlik sistemine ve Birliğin kurumsal çerçevesine bağlanan hak ve yükümlülüklerin kabulünü gerektirmektedir. Bu bağlamda Türkiye, katılımı sırasında geçerli olacak AB müktesebatını uygulamak zorundadır.

Sürekli olarak gelişmekte olan AB müktesebatı, aşağıdaki ana başlıklardan oluşmaktadır;

- Birliğin temelini oluşturan Antlaşmalar, AB'nin ilkeleri ve siyasi hedefleri,
- Antlaşmalar uyarınca kabul edilen mevzuat ve kararlar ile Avrupa Toplulukları Adalet Divanının kararları,
- Birlik çerçevesinde kabul edilen hukuken bağlayıcı olan veya olmayan diğer işlemler (örneğin, kurumlararası anlaşmalar, ilke kararları, bildirimler, tavsiyeler, kılavuzlar);
- Ortak dış ve güvenlik politikası çerçevesinde kabul edilen ortak eylemler, ortak tutumlar, deklarasyonlar, sonuç bildirimleri ve diğer işlemler;
- Adalet ve içişleri çerçevesinde kabul edilen ortak eylemler, ortak tutumlar, imzalanan sözleşmeler, ilke kararları, bildirimler ve diğer işlemler;
- Topluluklar tarafından veya Topluluklar ve üye devletler tarafından birlikte akdedilen uluslararası anlaşmalar ve üye devletlerin Birlik faaliyetlerine ilişkin olarak aralarında akdettikleri uluslararası anlaşmalar.

Avrupa Birliği kendine özgü (*sui generis*) bir hukuk sistemine sahiptir. AB hukukunun uluslararası (*supranational*) özelliği nedeniyle, üye ülkeler, egemenlik yetkilerinin bir bölümünü Brüksel'e devretmişlerdir.

AB'ye katılmak isteyen aday ülkeler, AB müktesebatı olarak tanımlanan ve 100 bin sayfayı aşan hukuksal düzenlemelere uymak yükümlülüğündedirler.

AB müktesebatının içeriğinde ise şunlar yer almaktadır;

- Avrupa Birliği'ni kuran, değiştiren ve kurucu antlaşmalara eklenen anlaşmalar (Paris, Roma, Maastricht, Amsterdam ve Nice Anlaşmaları ile Avrupa Tek Senedi)
- Avrupa Birliği'nin üçüncü ülkelerle yaptığı anlaşmalardan doğan mevzuat (bunun dışında üye devletlerin üçüncü ülkelerle yaptıkları anlaşmaların AB konularını kapsayan alanları)
- İkincil hukuk olarak adlandırılan ve Komisyon tarafından hazırlanarak çeşitli karar alma mekanizmaları aracılığı ile tüzük, yönetmelik vb. niteliğinde yürürlüğe giren mevzuat,
- Üye devletlerin Konsey ile vardıkları kararlar, Kurucu Antlaşmalar kapsamında üye devletlerin imzaladıkları uluslararası sözleşmeler,
- Avrupa Toplulukları Adalet Divanı kararları, içtihat hukuku.

Yukarıda da belirtildiği gibi, AB Hukuku birincil (*primer*) ve ikincil (*secondar*) hukuk olarak iki ana bölüme ayrılmaktadır. AKÇT, EURATOM ve AET Anlaşmaları ile Avrupa Tek Senedi, Maastricht gibi anlaşmalarla bu anlaşmalarda yapılan değişiklikler birincil hukuku oluşturmaktadırlar. Birincil hukuk kaynakları üye ülkeler hukukunun üstündedir.

İkincil hukuk ise AB organları tarafından yapılan yasama faaliyetleri olup; tüzükler (regulations), yönergeler (directives), kararlar (decisions), görüşler (opinions) ve Uluslararası Anlaşmalar çeşitliliğinde bulunmaktadır.⁴² Bunların bağlayıcılıkları konusunda farklılıklar bulunmaktadır.

1. Müzakere Başlıklarının Belirlenmesi

Müzakerelere İlişkin usul ve organizasyon, 3 Ekim 2005 tarihinde Luxemburg'da düzenlenen Hükümetlerarası Konferans'ta belirlenmiştir.⁴³

Buna göre, Bakan ve Başmüzakereci düzeyinde en az altı ayda bir kere, Brüksel'de toplantı yapılacaktır. Müzakerelerin objektif gereklerini yerine getirmek dışında, çalışma gruplarının oluşturulması öngörülmemektedir. Çalışma gruplarının oluşturulması halinde, bunlar, belirli çalışma usul ve esasları ve spesifik bir takvim çerçevesinde, Başmüzakerecinin ve AB tarafını temsil eden muhatabının sorumluluğu altında faaliyet gösterecektir.

Bu kapsamda, öncelikle müktesebatın inceleneceği bir tarama süreci başlatılacaktır. Müktesebat, başlıklara bölünerek incelenecektir.

⁴² **Tüzükler** (regulations) üye ülkelerde ayrıca bir işleme gerek kalmaksızın doğrudan uygulanırlar; üye devletlerin hukukunun üstündedirler, üye ülke yurttaşlarına doğrudan hak ve yükümlülükler doğururlar. **Yönergelerin** (directives) muhatabı yurttaşlar değil üye devletlerdir. Doğrudan uygulanabilir değildirler, üye devletlerin belirli bir süre içinde yönergeyi ulusal hukuklarına geçirme işlemleri sonrasında uygulanabilirler. Yönergeler mevzuatın tekleştirilmesine değil, uyumlaştırılmasına yöneliktirler. Yalnızca siyasi hedef açısından bağlayıcı olup, yöntem konusunda üye devletlere insiyatif tanırılır. **Kararlar** (decisions) belirli bir somut duruma ilişkin olarak, muhatap aldığı aktörler (üye ülke, firma, kişi vb) için bağlayıcı ve doğrudan geçerlidirler, hak ve mükellefiyet doğurabilirler. **Görüşler** (Opinions) hukuki anlamda bağlayıcı değildirler, Komisyon'un bazı AB politika ve araçları konusunda yorumunu yansıtırlar. Üye ülkelere ya da yurttaşlara bir tutum benimsemesini önerebilir ancak yükümlülük/bağlayıcılık içermez. Uygulamaya konulup konulmaması ya da ne şekilde uygulanacağı üye devletlerin seçimine bırakılmıştır. **Uluslararası Anlaşmalar** (International Agreements) ise AB'nin üçüncü ülkelerle ya da uluslararası alanda kuruluşlarla müzakere ettiği anlaşmalardır. AB'nin özel yetki alanının varlığı durumunda Birlik, üye ülkeler adına anlaşmayı müzakere eder. Hem AB'nin hem de üye ülkelerin yetkili olduğu alanlarda ise anlaşmayı AB müzakere eder; ancak üye ülkelere ayrıca onaylanması gereklidir.

⁴³“Müzakerelere ilişkin Usul ve Organizasyon Belgesi'nin tam metni için bkz: Ek Cilt 1 – “Belgeler”, “Müzakere Çerçeve Belgesi”.

Türkiye'nin MÇB ekinde, 35 müzakere başlığı belirlenmiştir. Bunlar; 1. Malların serbest dolaşımı, 2. İşçilerin serbest dolaşımı, 3. İş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi, 4. Sermayenin serbest dolaşımı, 5. Kamu ihaleleri, 6. Şirketler hukuku, 7. Fikri mülkiyet hukuku, 8. Rekabet politikası, 9. Mali hizmetler, 10. Bilgi toplumu ve medya, 11. Tarım ve kırsal kalkınma, 12. Gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı politikası, 13. Balıkçılık, 14. Ulaştırma politikası, 15. Enerji, 16. Vergilendirme, 17. Ekonomik ve parasal politika, 18. İstatistik, 19. Sosyal politika ve istihdam, 20. Girişimcilik ve sanayi politikası, 21. Trans-Avrupa ağları, 22. Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu, 23. Yargı ve temel haklar, 24. Adalet, özgürlük ve güvenlik, 25. Bilim ve araştırma, 26. Eğitim ve kültür, 27. Çevre, 28. Tüketici ve sağlığın korunması, 29. Gümrük birliği, 30. Dış ilişkiler, 31. Dış politika, güvenlik ve savunma politikası, 32. Mali kontrol, 33. Mali ve bütçesel hükümler, 34. Kurumlar, 35. Diğer hususlar olarak belirlenmiştir.

Görüldüğü gibi Tarım ve kırsal kalkınma; Gıda güvenliği, bitki ve hayvan sağlığı; Balıkçılık olmak üzere üç başlık, doğrudan tarım sektörü ile ilgili bulunmaktadır. Bunların yanında Malların serbest dolaşımı; İşçilerin serbest dolaşımı; İş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi; Sermayenin serbest dolaşımı; Rekabet politikası; Enerji; Vergilendirme; İstatistik; Sosyal politika ve istihdam; Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu; Çevre; Tüketici ve sağlığın korunması; Gümrük birliği olmak üzere 13 konu başlığında da tarım sektörünü ekonomik ve sosyolojik bütünüyle yakından ilgilendiren konular, müzakereler sırasında ele alınacaktır.

2. Tarama Süreci (Screening)

Müzakerelerin ilk adımı, daha önce de ifade edildiği üzere tarama sürecidir. Tarama (screening) olarak tanımlanan süreç içinde, aday ülke mevzuatları ile AB müktesebatını karşılaştırılmakta ve eksiklikler- farklılıklar saptanmaktadır.

Tarama süreci ön tarama ve ayrıntılı tarama denilen iki bölümden oluşur. Ön tarama aşamasında, Komisyon tarafından aday ülkeye AB müktesebatı hakkında; ayrıntılı tarama aşamasında ise aday ülke tarafından Komisyona ülke mevzuatı hakkında bilgi verilmekte ve aday ülke mevzuatının AB mevzuatına uyum durumu karşılıklı olarak saptanmaktadır. Bu bağlamda mevzuat farklılıklarının belirlenmesi ve bunların giderilmesi için genel bir

uyum takvimi oluşturulmakta, olası sorunlar ve idari kapasite konusunda değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Tarama sürecinde AB müktesebatının tamamı değil, müzakerelere başlanması için yeterli zemini oluşturan temel çerçeve taranır. Bu, aday ülkelere göre değişmekle birlikte, mevzuatın yaklaşık % 25'inin taranması anlamına gelmektedir.

Türkiye'nin tarama süreci, teknik anlamda Topluluğa 1 Mayıs 2004 tarihinde katılan 10 yeni ülkenin tarama sürecinin tekrarlanması anlamını taşıyacaktır. Bununla birlikte, Türkiye'nin MÇB'ne kaydedilen farklılıklar ve ülkenin büyüklüğü – mevzuatın çokluğu/karmaşası değerlendirildiğinde, tarama sürecinin daha uzun ve sancılı geçeceği öngörülebilir.

Tablo 3'ten de izlenebileceği üzere, 1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa tam üye olarak katılan 10 ülkeden 6'sı, (Macaristan, Polonya, Estonya, Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Güney Kıbrıs) üyelik müzakerelerine 31 Mart 1998 tarihinde başlamışlardır. Bu altı ülke yanında Letonya, Litvanya, Malta ve Slovak Cumhuriyeti ile Bulgaristan ve Romanya olmak üzere toplam 12 ülke ile Avrupa Birliği arasındaki tarama süreci, 3 Nisan 1998 tarihinde başlatılmış ve Aralık 1999 tarihinde sonlandırılmıştır.

Tarama sürecinin en hızlı tamamlandığı ülke Malta (9 ay) olurken, en uzun tarama süreci Slovakya için geçerli olmuştur.

Türkiye için bu süreç, bir kez daha, diğer hiçbir aday ülkeye benzemeyen bir şekilde gelişmiştir. Türkiye, başlangıçta diğer aday ülkeler için geçerli olan 31 müzakere başlığında mevzuatın analitik incelemesi, ardından legal scrunity denilen iki sürece sokulmuş ve daha sonra, tüm bu çalışmalar dikkate alınmaksızın, Türkiye için 35 müzakere başlığında tarama süreci başlatılmıştır.

Helsinki Avrupa Konseyi Komisyon'u Müktesebatın **analitik incelenme** sürecine hazırlanmaya davet etmiş, AB – Türkiye Ortaklık Konsey'inin 11 Nisan 2000 tarihinde Lüksemburg'da yaptığı toplantıda 8 alt komite oluşturulmuştur. Bu alt komitelerin iki temel görevi vardır : (1) Topluluk uygulamaları ve mevzuatı ile Türkiye mevzuatının uyumunun

derinleştirilmesine yönelik olarak, müktesebatın analitik incelenmesi sürecini hazırlamak, (2) Katılım Öncesi Belgesi'nin önceliklerinin uygulanmasını denetlemek. ⁴⁴

Bu sekiz komitenin amacı, müzakerelere başlamadan önce AB müktesebatının ve uyum sağlanacak alanların daha iyi anlaşılmasını sağlamak amacıyla bir analitik inceleme yapmaktır. Buna göre diğer aday ülkelerin de değerlendirmeye tabi olduğu 31 konu başlığı Türkiye için gruplanarak sekiz başlık altında toplanmıştır; 1) Tarım ve Balıkçılık, 2) İç Pazar ve Rekabet, 3) Ticaret, Sanayi ve AKÇT Ürünleri, 4) Ekonomik ve Parasal Konular, Sermaye Hareketleri ve İstatistikler, 5) Yenilikçilik, 6) Ulaşım, Çevre ve Enerji (Avrupa Ötesi Ağlar), 7) Bölgesel Politika, İstihdam ve Sosyal Politika, 8) Gümrükler, Vergileme, Uyuşturucu Trafığı ve Kara Para Aklama

Bu 8 komiteden birincisi olan “Tarım ve Balıkçılık” Komitesi'nde; Tarım ve balıkçılık ürünleri, tarımsal üretim ve kırsal kalkınma, işlenmiş tarım ürünleri, veterinerlik ve bitki sağlığı konuları ile ticari konular alanındaki mevzuatın analitik incelenmesi yapılacaktır.

11 Nisan 2000 tarihinde oluşturulan 8 alt Komite, Temmuz 2000 ila Temmuz 2001 arasında, müktesebatın analitik incelenmesinin teminine yönelik hazırlıklara başlamıştır. ⁴⁵ Anılan tarihten itibaren, sözü edilen komitelerde hem Türkiye'den hem AB'den uzmanlar biraraya gelmiş ve AB mevzuatına uyum için gerekli çalışmaları yapmışlardır.

Tarım ve Balıkçılık Komitesi, başlangıçta 7 alt komiteye ayrılarak, kendi içinde çalışmaları sürdürmüştür: 1) Veterinerlik, 2) Hayvan kimlik sistemi, 3) Bitki sağlığı, 4) Kontrol, 5) Balıkçılık, 6) Arazi Kayıt ve Çiftçi Kayıt Sistemi, 7) Tarımsal Piyasalara İlişkin Topluluk İdari Yapılarının İzlenmesi ve Oluşturulması Gereken Başlıca Sistemler ile Kırsal Kalkınma. Sonuncu alt komite, daha sonra kendi içinde Kırsal Kalkınma ve Ortak Piyasa Düzenlerine Uyum Çalışma Grubu'na ayrılmıştır.

11 Nisan 2000 tarihli karara göre mevzuatın analitik incelenmesi çalışması yapan komitenin faaliyeti, 2002 yılında “legislative scrutiny” adı verilen bir başka niteliğe dönüştürülmüştür. Bu dönem de 2002 yılının ilk yarısında başlamış ve birçok sektörde,

⁴⁴ 2000 Yılı İlerleme Raporu'nun ilgili hükmü, Rapor'un “Müktesebatın Analitik İncelenmesine Hazırlık Süreci” başlıklı bölümünde yer almaktadır. Bkz: Ek Cilt 1 – “Belgeler”, “Üçüncü İlerleme Raporu”

⁴⁵ 2001 Yılı İlerleme Raporu'nun ilgili hükmü için bkz: Ek Cilt 1 – “Belgeler”, “Dördüncü İlerleme Raporu”

Türk mevzuatı ile müktesebat arasındaki farklılıklar saptanmıştır.⁴⁶ Çalışmalar 2003 ve 2004 yılında da sürdürülmüştür.

3 Ekim 2005 tarihinde Müzakere Çerçeve Belgesi'nin AB Bakanlar Konseyi tarafından kabulünden sonra, Komisyon tarafından, katılım müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturan müktesebatın analitik incelemesinin başlatıldığı duyurulmuştur. Böylece, alt komiteler aracılığıyla yürütülen ve başlangıçta "screening", ardından "legislative scrutiny" olarak tanımlanarak yürütülen çalışmalar, ne sonuç ürettiğine ilişkin hiçbir belgeye konu olmaksızın, kapatılmıştır.⁴⁷ Türkiye dışında başka hiçbir ülkeye uygulanmayan bu sürecin, ülkenin deneyim kazanması" olarak yorumlanması hayli ilginçtir.⁴⁸ Şimdi, Türkiye için bir kez daha tarama süreci yürütülmeye başlanmıştır.

3. Geçiş dönemi ve istisnalar

Geçiş dönemi ve istisnalar, müzakere sürecinin en duyarlı konu başlıkları arasındadır.

Düzenleyici Etki Analizi Raporları, aday ülkenin AB müktesebatına uyumunun sosyo-ekonomik, siyasal, hukuki ve mali etkilerini katılım öncesinde değerlendiren, kapsamlı ölçümlere dayalı raporlardır. Düzenleyici etki analizi raporları ile müktesebata uyumun aday ülkeye maliyeti (devlet / özel sektör), ilgili kesimlerin bundan etkilenme biçimleri hesaplanır ve bu doğrultuda geçiş süresi ve istisnaların hangi alanlarda ve hangi sürelerde talep edileceğine ilişkin somut gerekçelendirmeler yapılır.

Geçiş dönemi ilgili alanda mevzuatın uygulanmasının, öngörülen bir takvim doğrultusunda katılımdan itibaren belirli bir zaman dilimine yayılması, **istisna** ise belirli bir alanda, kalıcı ya da geçici olarak mevzuata uymama hakkının elde edilmesi olarak tanımlanabilir.

Geçiş dönemi ve istisnalar son derecede sınırlı alanlarda, müktesebatın katılımı ile birlikte uygulanmasının ekonomik, siyasi ve sosyal sorunlar yaratacağının ya da temel ulusal

⁴⁶ 2002 Yılı İlerleme Raporu'nun ilgili hükmü için bkz: Ek Cilt 1 – "Belgeler", "Beşinci İlerleme Raporu"

⁴⁷ 2005 Yılı İlerleme Raporu'nun ilgili hükmü için bkz: Ek Cilt 1 – Belgeler, "Sekizinci İlerleme raporu"

⁴⁸ Devlet bakanı ve Başmüzakereci Ali Babacan, 12 Ekim 2005 tarihinde düzenlediği Basın Toplantısı'nda; "Türkiye, tarama sürecine benzer bir çalışmayı 2000 yılından bu yana Komisyon'la yürütmektedir. Böylece bürokrasimiz AB mevzuatını yeterli bir şekilde öğrenmiş ve gerekli uyarlamalar için çalışmalarını zaten başlatmıştır. Dolayısıyla ülkemizle tarama sürecinin diğer ülkelere göre daha kolay yürüyeceğini öngörüyoruz" ifadesini kullanmıştır.

çıkarlarla çelişeceğinin sağlam veri ve analizlere dayanarak somut bir biçimde gerekçelendirilmesi ile elde edilir.

Geçiş dönemi ve istisnalar; katılımı birlikte mevzuata uyumun teknik olarak olanaksız olduğu, mevzuata uyumun olumsuz etkisini azaltma gereğinin söz konusu olduğu veya sosyo – ekonomik açıdan ciddi mali külfetle karşılaşma olasılığı durumunda, aday ülkedeki mevcut yüksek standartları koruma amacıyla, temel ulusal çıkarların korunması gereği halinde istenebilir.

Avrupa Birliği, aday ülkenin temel ulusal çıkarlarıyla çelişen durumun AB açısından önemli sorun yaratmadığı; uyumun maliyetinin aday ülke açısından büyük yük getirdiği, sosyo-ekonomik ve siyasal açıdan ciddi sorun alanları yaratan (tarım, çevre, enerji vb) durumlarda, aday ülkeye geçiş dönemi ve istisna tanıma konusunda esnek olabilmektedir.

Buna karşılık geçiş dönemi ve istisna talep edilen alanların serbest piyasa kuralları ve iç pazarın işleyişi ile çelişmesi (devlet yardımları vb), rekabetin bozulması (teknik mevzuata ve sosyal politika alanına uyum vb), Birliğin siyasal öncelikleriyle uyuşmaması durumlarında AB, istemleri olumlu karşılamamaktadır.

1 Mayıs 2004'te 10 yeni ülkeye genişleyen Avrupa Birliği, 31 müzakere başlığından 13'ünde geçiş dönemi tanımıştır. Geçiş dönemi tanınan alanlarda başta tarım olmak üzere vergilendirme, çevre ve iç pazar (malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı) öne çıkmaktadır. Bunların yanında rekabet, gümrük birliği, ulaştırma, enerji, sosyal politika ve istihdam, telekomünikasyon ve bilgi teknolojileri, geçiş dönemi tanınan diğer müzakere başlıklarıdır.

A. 10 Yeni ülkeye AB'ye Katılım Müzakerelerinde Tarım Alanında Tanınan

Geçiş Süreleri ve İstisnalar ;

a) Yatay Hususlar alt başlığı altında, tüm ülkelerle veterinerlik ve bitki sağlığı sektöründe geçiş süreleri tanınmıştır. AB'deki insan, hayvan veya bitki sağlığına yönelik riskler, müzakereler sırasında dikkate alınmıştır.

b) Doğrudan ödemeler, Doğrudan ödemelerde kaynak artırılması, Kaynak aktarımına mali destek sağlanması ve Tek alan ödeme programı alt başlıkları altında, tüm ülkelere tanınan geçiş dönemi uyarınca, doğrudan ödemeler bugünkü ödeme sistemi

göz önüne alınarak 2004 yılında % 25, 2005'te % 30 ve 2006'da % 35 oranında olacaktır. Aşamalı olarak artırılarak doğrudan ödemeler 2013 yılında % 100'e ulaşacaktır. Doğrudan ödemeler iki seçenek altında uygulanabilir; (i)2004'te AB düzeyinin % 55'ine, 2005'te % 60'ına ve 2006'da % 65'ine kadar yükseltilebilir; azami yükseltme oranları 2007 yılından itibaren ilgili yılda uygulanan eşleme (phasing-in) düzeyinin % 30 üzerinde olacaktır. (ii) Ürün temelinde, 2003'te uygulanan doğrudan ulusal destek düzeyine yükselebilir ve % 10 oranında artırılacaktır. Buna karşılık, doğrudan ödemeler, hiç bir koşul altında AB doğrudan ödeme düzeylerinin % 100'ünü geçemez.

Ülkelere göre geçiş uygulamaları kapsamında; **Kıbrıs** 2001'de uygulanan destek düzeyine kadar artırım yapabilir. **Çek Cumhuriyeti**, nişasta sektöründe eşleme dönemi boyunca, mevcut üye ülkelerdeki düzeyinin % 100'üne kadar artırım yapabilir. **Litvanya**, ürün temelinde katılım öncesi (2002'de) uygulanan düzeye kadar artırım yapabilir. **Slovenya** ürün temelinde, katılım öncesi (2003), OTP benzeri ulusal bir program çerçevesinde uygulanan düzeye kadar artırım yapabilecektir.

2004-2006 döneminde AB ile %40 oranına kadar eşleme, ATGYF kırsal kalkınma garanti bölümü ödemelerinden kısmen karşılanabilecektir. Eşlemelerin ortak finansmanı için AB, Hedef 1 bölgeleri için en çok %80 oranında ortak finansman katkısı sağlayabilecektir. Yeni üye ülkeler, mevcut AB'de uygulanan standart doğrudan ödeme sistemi yerine belirli bir süre OTP doğrudan ödemelerini tercih edebileceklerdir.

c) Devlet Yardımları alt başlığı altında, tüm ülkeler, katılımın ardından bazı devlet yardımlarının mevcut yardımlar olarak sınıflandırılabilmesi için dört ay içinde mevcut yardım sınıfına girebilecek bütün devlet yardımları ile ilgili bilgileri vereceklerdir. **Kıbrıs'ta 2010 yılına kadar** bazı sektörlerde tamamlayıcı ulusal doğrudan ödemelerin yanısıra geçici ve azalan ulusal yardımlar verilecektir. Kıbrıs katılım tarihinden sonraki 5 yıl süresince geri kalmış alanları için özel destek sağlayabilecektir. **Malta 2014 yılına kadar** belli sektörlerde tarım üreticilerini, işleyicileri ve ithal tarım ürünlerini satan perakendecileri desteklemek amacı ile geçici özel devlet desteği sağlayabilecektir. Bu devlet yardım tedbirleri Malta tarımına uyarlanmış olup azalan bir oranla 2014 yılına kadar geçerli olacaktır. **Slovakya 3 yıl süreyle** ambar ve ürün makbuz sistemine (warehouse receipt) yönelik devlet yardımı sağlayabilecektir. **Letonya'ya 2008 yılına kadar** bazı

sektörlerde tamamlayıcı ulusal doğrudan ödemelerin yanısıra geçici ve azalan ulusal yardım verme hakkı tanınmıştır. **Estonya 2004 yılında** katılım öncesi düzeyden daha yüksek olmamak koşuluyla ulusal tavukçuluk primi verebilecektir. **Slovenya 5 yıl süreyle** yağ kabağı üretimini desteklemek için azalan oranda devlet yardımı verebilecektir.

ç) Stoklar alt başlığı altında, tüm ülkelerin katılım tarihinde sahip oldukları ve yeni üye ülkenin piyasa-destek politikasından kaynaklanan kamu stokları AB'ye geçecektir.

d) Önleyici tedbirler alt başlığı altında, Katılım Anlaşmasında bulunan önlem hükmü tarım sektörü için de geçerli olacak ve ciddi sorunlarla karşılaşıldığı hallerde başvurulabilecektir.

e) Diğer alt başlığı altında, Estonya, Letonya ve Litvanya'ya, Organik tarıma yönelik geçici düzenlemeler tanınmıştır. **Çek Cumhuriyeti** ticari marka ve diğer haklara zarar vermeyecek şekilde bazı ürünleri coğrafi işaretleme hakkına sahip olacaktır.

f) Tek Pazar düzenlemeleri, referans miktarlar (ekim alanları, kotalar, tavan miktarları vb) alt başlığı altında tüm ülkeler, referans üretim miktarlarını halihazırdaki üretim miktarları ve ülkeye özel koşulları göz önünde bulundurarak belirleyeceklerdir.

g) Özel Ürünler – Meyve ve Sebzeler alt başlığı altında, Kıbrıs 5 yıl süreyle bazı sebze ve meyvelerin üretimine yönelik geri alma miktarındaki sınırı AB'de uygulamalarından daha yüksek bir düzeyde tutabilecektir. **Malta 5 yıl süreyle** domates üreticilerine zaman içinde azalan oranda mali destek verebilecektir. **Polonya 3 yıl süreyle** sebze ve meyve üretici kuruluşlarının ön tanınması için gerekli kıstasları belirleyebilecektir.

ğ) Özel Ürünler – Alkollü İçkiler ve Şarap alt başlığı altında, Kıbrıs'a, özel ekim hakları tanınmış, şarap üretimi için yapılacak üzüm ekim yerleri belirlenmiştir. Ayrıca alkollü içeceklerin isimleri konusunda anlaşmaya varılmıştır. **Malta'ya 2008 yılına kadar** şaraplarda yerli karışımlar kullanabilme hakkı tanınmıştır. Ayrıca özel ekim hakları alan Malta, şarap üretimi için yapılacak üzüm ekim yerlerinin de belirlenmesini sağlamıştır. **Macaristan** şarap üretiminde *sucrose* kullanabilecek olup, alkollü içeceklerin isimleri konusunda anlaşmaya varılmıştır. Macaristan'a Rizlinszilvani likörünün isminin kullanımdan kaldırması için 5 yıl süre verilmiştir. 1 Ocak 1993 öncesinde üretilen ve şişelenen şarap stoğunun zamanla bitirilmesi ve şişelerin hacminin 0.70 cl olması konusunda da anlaşma sağlanmıştır. **Polonya** ile de alkollü içeceklerin isimleri konusunda

anlaşmaya varılmıştır. Polonya, bazı koşullar altında Polonya şarabı ve Polonya meyve şarabı unvanını kullanabilecektir. Şarap üretim alanı olarak tanınması ve şarap türlerinin sınıflandırılması katılım sonrasına ertelenmiştir. **Slovakya** ile ispirotolu içeceklerin isimleri konusunda anlaşmaya varılmıştır. Slovakya şarap üretiminde *sucrose* kullanabilecektir. **Çek Cumhuriyeti'ne** özel ekim hakları tanınmıştır. Bu ülke yanında **Slovenya'da** şarap üretiminde *sucrose* kullanabilecektir. Letonya ve Litvanya ile ispirotolu içeceklerin isimleri konusunda anlaşmaya varılmıştır.

h) Özel Ürünler – Tütün alt başlığı altında, Polonya'ya, 5 yıl içinde, tüm tütün üretim bölgelerinde %1'lik teminat eşliğinde, sektördeki üretici gruplarının tanınması için gereken eşik koşullarını belirleme hakkı tanınmıştır.

ı) Canlı hayvan ve Hayvan Ürünleri - Süt alt başlığı altında, tüm ülkelere, süt ürünleri kotaları tayin edilmiştir. Kotanın tümü doğrudan satışlar ve sevkiyat arasında bölüştürülmüştür. **Kıbrıs, Malta, Macaristan, Polonya, letonya ve Litvanya'ya 5 yıl** geçiş süresi, içme amaçlı üretilen sütte bulunan yağın AB müktesebatında istenilen yağ içeriği ile uyuşmaması dolayısıyla, bu sütün pazarlanması için verilmiştir. Ayrıca **Malta, 5 yıl** geçiş süresi içinde, işleme amaçlı üretilen sütün yağ içeriği belirlenecektir. **Polonya ve Slovenya'ya 1 yıllık** geçiş süresi, süt kotalarının üreticilere tahsis edilmesi ve bunların fark giderici vergilerden muaf tutulması için verilmiştir

i) Damızlık hayvan alt başlığı altında Polonya, Estonya, Letonya ve Litvanya'ya 3 yıl süreyle, diğer damızlık cinslerine de suckler primi alma hakkı teninmiştir.

j) Stok yoğunluğu alt başlığı altında Kıbrıs ve Malta'ya 5 yıl süreyle, stok yoğunluklarını AB standartlarına getirmeleri için zaman tanınmıştır.

k) Bölgesel kalkınma alt başlığı altında tüm ülkelerle, ATGYF fonu altındaki geçici kırsal kalkınma planının kullanılması konusunda anlaşmaya varılmıştır. **Malta 2004 – 2006** döneminde çiftçi ve üretici gruplarının yeni şartlara uyum sağlanması için bazı tedbirler alabilecek, bazı koşullar altında ağaçlandırma faaliyetlerini destekleyebilecektir. **Estonya 2004 – 2006** döneminde, yine bazı koşullar altında terk edilmiş tarlaların ağaçlandırılmasını destekleyebilecektir. **Litvanya 2004 – 2006** döneminde, süt üretim sektöründe çalışan 55-70 yaş arasındaki çiftçilere süt üretimini bıraktıracak erken emeklilik hakkı tanıyabilecektir.

l) Veterinerlik alt başlığı altında Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Letonya, Litvanya ve Slovakya'ya, 5 yıl süreyle, kamu sağlığı alanında et, süt, balık, yumurta konusunda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlarla geçici düzenlemeler yapma ve bu doğrultuda geçiş süresi boyunca bunların ürettiği ürünleri özel olarak işaretleyerek, AB üyesi ülkelere hiçbir şekilde pazarlamayarak üretimlerini sürdürme hakkı tanınmıştır. Ayrıca **Macaristan ve Romanya** arasında sınır kontrolleri için geçici düzenlemeler yapılmış olup **Macaristan, Polonya, Malta, Çek Cumhuriyeti ve Slovenyaya, 2009** yılına kadar, tavuk kafesi boyutlarının AB standartlarına getirilmesi için geçiş süresi tanınmıştır. **Polonya, Malta ve Letonya ile** ham süt kalitesi için geçici düzenlemeler yapılması konusunda anlaşmaya varılmıştır. **Polonya 2006, Malta 2009 yılı sonuna kadar,** özel olarak işaretlemesi ve hiçbir AB ülkesine pazarlanmaması koşuluyla, AB normlarıyla uyumlu bazı süt kurumlarında üretilen AB normlarıyla uyumlu olmayan ham sütün ülke içinde dağıtımı konusunda geçiş süresi almışlardır. **Letonya, 2004 yılı sonuna kadar** , hayvan atığı işleyen iki işletme için geçici düzenleme yapma olanağına kavuşmuştur.

m) Bitki sağlığı – Tohum kalitesi alt başlığı altında Slovenya, Kıbrıs, Malta ve Letonya'ya, 5 yıl süreyle, tohum kalitesi konusunda gerekli düzeyi yakalayabilmeleri için geçiş süresi tanınmıştır.

n) Patates alt başlığı altında Polonya ile 69/464/EEC sayılı yönergenin 9. maddesinin uygulanmasında ayrıntılı önlemler konusunda anlaşmaya varılmıştır. Litvanya'ya 2006 yılı başına kadar, Ring Rot patates cinsi için geçerli olan yönetmeliklerin uygulanması için geçiş süresi tanınmıştır.

o) Bitki Çeşidi Hakları alt başlığı altında Litvanya'ya, 2010 yılı sonuna kadar bitki çeşidi haklarına ait ödeme yapılması için geçiş dönemi tanınmıştır.

ö) Bitki Koruma Ürünleri alt başlığı altında Polonya'ya, 2006 yılı sonuna kadar bazı bitki koruma ürünlerinin pazarlanabilmesi için süre verilmiştir.

p) Hayvan Yemi alt başlığı altında Çek Cumhuriyeti'ne, candida utilis mayasından üretilen hayvan yemlerini kendi sınırları içinde pazarlayabilmesi için katılım tarihinden 2 yıl sonra veya anlaşmanın 6. maddesi uyarınca belirlenecek tarihe kadar geçerli olacak süre verilmiştir.

B. 10 Yeni ÷lkeye AB'ye Katılım M÷zakerelerinde Balıkçılık Alanında Tanınan Geçiş Süreleri ve İstisnalar ;

a) **Devlet yardımları alt başlığı altında tüm ÷lkelere**, yalnız bazı durumlarda ve çok sınırlı olmak koşuluyla, AB devlet yardımı kuralları çerçevesinde izin verilebilmesi konusunda anlaşmaya ulaşılmış olmakla birlikte, genel kural olarak balıkçılık sektörüne devlet yardımının yapılamayacağıın altı çizilmiştir.

b) **Su ve kaynaklara erişim alt başlığı altında, tüm ÷lkelerle**, kaynaklara ulaşımın düzenlenmesinde göreceli istikrar kavramı kabul edilmiştir. Bu kavram Baltık Denizinde kıyısı olan bütün ÷lkelerce uygulanacaktır.**Malta** 25 deniz mili ana hattı içinde özel yönetim rejimi talebi karşılığında bazı yol gösterici hedefler çerçevesinde 1626/94 EC sayılı yönetmeliği benimseyecektir. **Letonya'nın** Riga Körfezi içinde özel yönetim rejimi talebine karşılık bazı yol gösterici hedefler çerçevesinde 88/98 EC sayılı yönetmeliğın benimsenmesi kabul edilmiştir. Ayrıca 104/200 EC sayılı yönetmeliğın IV.ekine çaça balığının (*Sprattus sprattus*) eklenmesi de hükme bağkanmıştır.

c) **Diğler hükümler alt başlığı altında, Malta** ile 104/200 EC sayılı yönetmeliğın IV.ekine yunus balığının (*Coryphaena hippurus*) eklenmesi, **Polonya** ile aynı yönetmeliğın aynı ekine çaça balığının (*Sprattus sprattus*) eklenmesi konusunda anlaşmaya varılmıştır.

C. 10 Yeni ÷lkeye AB'ye Katılım M÷zakerelerinde Tarım Dışındaki M÷ktesebat

Başlıklarında Tarımı İlgilendiren Konularda Tanınan Geçiş Süreleri ve İstisnalar

a) **“Malların Serbest Dolaşımı” M÷zakere Başlığı'nın “İnsan ve Hayvan Sağlığı İçin Kullanılan İlaçlar” alt başlığı altında, Güney Kıbrıs'a 2005 yılı sonu, Malta ve Litvanya'ya 2006 yılı sonu, Polonya ve Slovenya'ya 2008 yılı sonuna kadar** sözkonusu ilaçları pazarlama yetkisi mevzuatının, AB m÷ktesebatı ile uyumlaştırılması için düzenlemelerin yapılabilmesi için geçiş süresi tanınmıştır. Ancak bu süre içersinde AB üyesi ÷lkeler m÷ktesebat ile uyumlu olmayan ürünlerin ÷lkelerine girmesini yasaklayabilecektir.

b) “Kişilerin Serbest Dolaşımı” Müzakere Başlığı altında, Malta ve Güney Kıbrıs dışındaki sekiz ülkeye, 2 yıl süreyle, AB ülkeleri kişilerin serbest dolaşımı konusundaki AB mevzuatını değil, kendi ulusal mevzuatlarını uygulayabileceklerdir. İki yıl sonunda AB Komisyonu konu ile ilgili bir rapor hazırlayacak ancak müktesebatı benimsemek üye ülkelerin tercihine bağlı olacaktır.

Geçiş süreci ilkece 5 yılın sonunda bitecektir. Ancak üye ülkeler, istihdam piyasalarında kriz yaşanması gibi olası durumları dikkate alarak, gerekli görmeleri halinde, bu süreci 2 yıl daha uzatarak 7 yıla kadar çıkarabilirler.

Ayrıca ek bir önlem olarak, *standstill* hükmü uygulanacaktır. Buna göre üye ülkelerinin iş pazarı ile ilgili mevzuatı katılım tarihi öncesinde geçerli olan mevzuattan daha kısıtlayıcı olamaz. AB ülkeleri işe alımda, 3 üncü ülkelerin işçilerinin yerine yeni üye ülkelerin işçilerine öncelik verecektir. Gerekli gördüğü hallerde Avusturya ve Almanya'nın önlem amaçlı olarak ulusal mevzuatını uygulama hakları saklı tutulmaktadır.

Yeni üye ülkelerin, üye ülkelerde ikamet eden ve çalışan vatandaşlarının varolan hakları katılım tarihinden sonra da korunacaktır.

c) “Sermayenin Serbest Dolaşımı” Müzakere Başlığının, “Tarım ve Ormanlar” alt başlığı altında, Macaristan, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Letonya ve Estonya, 7 yıl süreyle, tarım alanlarının ve ormanların satın alımında kendi ulusal kanunlarını uygulayabilme hakkını almışlardır. Gerekli görülen hallerde bu süre 3 yıl daha uzatılabilecektir. AB üyesi ülkelerin yeni üye ülkelerde ikamet eden ve çiftçilikle uğraşan vatandaşları bu geçiş düzenlemelerinin dışında tutulacaktır. Polonya ise bu geçiş hakkını 12 yıl süreyle almıştır. Yine AB üyesi ülkelerin Polonya'da ikamet eden ve çiftçilikle uğraşan vatandaşları geçiş düzenlemelerinin dışında tutulacaktır.

ç) “Vergi” Müzakere Başlığının, “KDV” alt başlığı altında, Güney Kıbrıs, Malta, Polonya, Macaristan ve Slovenya, 2007 sonuna kadar, restoran hizmetlerinde düşük KDV oranı uygulamasına devam edebileceklerdir. Güney Kıbrıs ve Malta, 2007 sonuna kadar, gıda maddelerine uyguladıkları % KDV oranını geçiş döneminde de sürdürülebileceklerdir. Ayrıca Malta, 2008 yılı sonuna kadar, gıda maddeleri ve makine haricinde tarım sektöründe kullanılan malzemelere çok düşük KDV oranı uygulayabilecektir.

Aynı Müzakere Başlığının, “**Özel Tüketim Vergisi**” alt başlığı altında, **Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Slovakya, Macaristan, Polonya, Estonya, Letonya ve Litvanya, 2007 sonuna kadar**, sigara tüketim vergisini AB müktesebatına uygun hale getireceklerdir. Geçiş dönemi boyunca AB 15 ülkeleri, yeni üye ülkelerden yolcu yanında getirilen sigara adedine sınır koyabilecektir. **Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Slovakya ise**, kişisel tüketim amacıyla meyve özlü alkollü içecek üretimine düşük ÖTV oranı uygulaması konusunda AB müktesebatından muaf tutulmuşlardır.

d) “Çevre” Müzakere Başlığının, “Atık İdaresi” alt başlığı altında, Malta’nın, 2007 sonuna kadar, belirli içeceklerin yalnızca cam şişe ya da metal kutularda dağıtılmasına yönelik yönetmeliği uygulamada kalacaktır. **Polonya, 2012 sonuna kadar**, zararlı atıkların toprağa gömülmesi yöntemine son verilmesi ve AB standartlarına uygun bir atık yok etme sistemine başlaması için geçiş süresi almıştır.

Aynı Müzakere Başlığının, “**Çevre Korunması**” alt başlığı altında, **tüm ülkelerin**, biyolojik çeşitlilikleri göz önüne alınarak değişik türdeki bitki ve hayvanların yaşadığı ortamlar listesi değiştirilmiştir.

e) “Gümrük Birliği” Müzakere Başlığı altında, Malta’nın, 2008 sonuna kadar, bazı tekstil ürünlerinin ortak gümrük tarifesinden daha düşük bir gümrük vergisi ile ithal edebilmesine izin verilmiştir. Buna göre, uygulanan gümrük vergisi oranı yıllık azami bir kota belirlenerek bir plan dahilinde aşamalı olarak arttırılacak, düşük gümrük vergisiyle ithal edilen tekstil ürünleri ülke sınırları içerisinde kullanılacaktır.

f) “Diğer Konular” Müzakere Başlığının, “Yeni üye ülkelerde katılım öncesi fonların kullanımı ve yönetilmesi” alt başlığı altında, tüm ülkelerin, belirli kurallar altında, katılım öncesi fonları olan PHARE, ISPA ve SAPARD’ı, üyelik sonrasında da kullanabilmeleri hükme bağlanmış ve bu Katılım Anlaşması’nda belirtilmiştir.

D. Katılım Anlaşması’nın İmzalanması

Müzakere Pozisyonu Belgesi (MPB), tarama süreci sonrasında aday ülkenin, her müktesebat başlığında ulusal mevzuatını ne şekilde ve hangi takvimle AB müktesebatına uyumlu hale getireceğini ve uygulayacağını, varsa uygulama için gereksinim duyduğu geçiş

dönemi / istisna istemlerini ve gerekçelerini, uygulama için nasıl bir kurumsal yapı oluşturacağını ortaya koyduğu bir belgedir.

MPB, aday ülkenin Bakanlar Kurulu onayı ile son halini alır. Buna karşın, Slovenya gibi ülkelerde, Parlamento onayı gerekli görülmüştür.

Aday ülkenin MPB'nin AB Dönem Başkanlığı'na iletmesinin ardından, Avrupa Birliği Komisyonu bu belgeyi de dikkate alarak AB'nin ortak müzakere pozisyonu taslağını hazırlar. Üye ülkelerin görüş ve katkıları da alındıktan sonra, ortak müzakere pozisyonu Konsey'ce oybirliğiyle onaylanarak aday ülkelere iletilir. Bu kapsamda, yukarıda aday ülkeler kısmında belirtildiği gibi, aday ülkelerin yanında Avrupa Birliği de geçiş dönemleri ve istisnalar getirerek koruma önlemleri alabilir.

Böylece, müzakereler fiilen başlar. Taraflar, müzakere süreci boyunca pozisyonlarında değişiklikler yapabilir, ek belgeler sunabilirler. Bu bağlamda Slovenya, müzakereler boyunca, yalnızca tarım başlığı altında 6 müzakere pozisyonu ve 13 açıklayıcı ek sunmuştur.

Müzakereler, aday ülkenin ilgili başlıkta mevzuat uyumunu ve uygulamayı yeterli ölçüde sağlaması ve uyumu katılıma kadar somut bir plan doğrultusunda tamamlamayı taahhüt etmesi sonucu "geçici olarak" kapatılmıştır. Avrupa Birliği, geçici olarak kapatılan başlıkları yeniden açma hakkını saklı tutar. İlgili alanda AB tarafından kapsamlı mevzuat değişikliklerinin yapılması veya aday ülkenin müzakereler sırasında ortaya koyduğu taahhütlerini yerine getirmemesi gibi durumlar, başlıkların yeniden açılmasına neden oluştururlar.

MÇB'nin 21 inci madde hükmüne göre ise Konsey, her bir başlığın geçici olarak kapanması ve gerektiğinde açılması için performans kriterler belirler. Bu kriterler, müzakere başlığına bağlı olarak, özellikle, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığına, müktesebata uyum sağlanmasına ve müktesebatın kilit unsurlarının uygulanmasında yeterli bir idari ve yargısal kapasitenin varlığını ortaya koyacak şekilde tatmin edici bir başarı kaydedilmesine ilişkin olacaktır. Müzakerelerin uzun bir süreye yayılması veya yeni unsurları (yeni müktesebat gibi) kapsama almak için müzakere başlıklarından birine yeniden dönülmesi durumunda, mevcut kriterler güncellenebilir.

Yine MÇB'nin 23 üncü madde hükmü uyarınca, geçici olarak kapatılmış müzakere başlıklarına ilişkin olarak, Türkiye'nin önemli performans kriterlerini karşılamada veya taahhütlerini yerine getirmede başarısız olması durumunda, Komisyon müzakerelerin yeniden açılmasını önerebilir.

Ayrıca, yine MÇB'nin 20 inci madde içeriği, müzakerelerin seyri sırasında spesifik müzakere başlıklarında varılan anlaşmaların, kısmi bile olsalar, bütün müzakere başlıkları için genel bir anlaşmaya varılncaya kadar, nihai olarak değerlendirilemeyeceklerini belirtmektedir.

Komisyon, müzakere süreci boyunca İlerleme Raporları aracılığıyla gelişmeleri izler ve değerlendirir. Tüm müzakere başlıklarında tam olarak anlaşma sağlanması ile geçici olarak kapatılan başlıklar bu kez nihai olarak ta kapatılır.

Son nokta, Katılım Anlaşması (KA)'dır. Komisyon KA taslağını hazırlar. Üye ve aday ülkeler ile Konsey'in görüşleri alınarak KA'na son şekli verilir. Avrupa Parlamentosu Antlaşma'yı basit çoğunlukla oylar; Konsey oybirliğiyle onaylar. KA, üye ülkeler ve aday ülkelere imzalanmasının ardından, Meclis ya da referandum yoluyla onaylanır.

E. Müzakere Masasında Türkiye

Türkiye 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelere başlama kararı almasına rağmen, aslında bu dönemde başlayan, bir kez daha tarama sürecidir.⁴⁹

Türkiye, 1 Mayıs 2004'te üye olan 10 ülke için belirlenmiş 31 müzakere başlığına karşın, daha önce belirtilen 35 müzakere başlığında öncelikle tarama sürecine başlayacak, bu sürecin bitmesinden sonra Komisyon'un önerisi ve 25 üye ülkenin onayıyla fiili müzakerelere geçilebilecektir.

Tanıtıcı Tarama sürecinde ilk ele alınan dosya, Bilim ve Araştırma dosyası olup, 20 Ekim 2005 tarihinde bir günlük bir çalışma yapılmıştır. İlk ayrıntılı tarama ise, yine aynı dosyada olmak üzere 14 Kasım 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

⁴⁹ Türkiye'nin önce mevzuatın analitik incelenmesi, ardından legal scrutiny adı verilen iki döneme tabi tutulduğu, daha sonra sanki bu çalışmalar hiç yapılmamış gibi bir kez daha "tarama" sürecine girdiği yukarıda ayrıntısı ile ifade edilmiştir.

Tarımla ilgili ilk dosyanın tanıtıcı taraması, 5 Aralık 2005 tarihinde başlamış olup, Türkiye'nin 35 müzakere başlığından doğrudan tarımla ilgili olan 3'üne ilişkin ön tarama ve tanıtıcı tarama çalışmalarının tarihleri aşağıda belirtilmiştir;

Tablo 7 : Tarım Sektörüyle Doğrudan İlgili Dosyalarda Tarama Takvimi

Müzakere Başlıkları	Ön tarama (Türk tarafı sunusu)	Tanıtıcı tarama (Komisyon sunusu)
Tarım ve kırsal Kalkınma	5 – 8 Aralık 2005	23 – 26 Ocak 2006
Gıda güvenliği, bitki ve hayvan sağlığı	9 – 15 Mart 2006	24 – 28 Nisan 2006
Balıkçılık	24 Şubat 2006	31 Mart 2006

Türkiye tarafından, müzakere başlıklarında görev alacak kamu kurum ve kuruluşlarının sayısı 50'nin üzerindedir.⁵⁰

Bu kuruluşlar, kendi çalışma alanları uyarınca, müzakerelerde görev alacaklardır. 11 inci Müzakere Başlığı olan “Tarım ve Kırsal Kalkınma” dosyasında görüşmelere 14⁵¹, 12 inci Müzakere Başlığı olan “Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı” dosyasında 7⁵² ve 13 üncü Müzakere Başlığı olan “Balıkçılık” dosyasındaki görüşmelere 5⁵³ kurum ve kuruluş katılmaktadır.

⁵⁰ T.C. Başbakanlık , Dışişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, YÖK, Sayıştay, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, T.C. Merkez Bankası, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, BDDK, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün, Tütün Mamülleri Piyasası Düz. Kurumu, Şeker Kurumu, TÜBİTAK, TİKA, Devlet İstatistik Enstitüsü, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Gelir İdaresi Başkanlığı, Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu, GAP İdaresi Başkanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Türk Standartları Enstitüsü, Türk Patent Enstitüsü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Özel Çevre Koruma Kurulu, Sosyal Hiz. ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sosyal Yard. Dayanışma Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırma Genel Müdürlüğü

⁵¹ Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Şeker Kurumu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Tütün ve Tütün Mamülleri Piyasası Düzenleme Kurumu ve Ulaştırma Bakanlığı

⁵² Çevre ve Orman Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Türk Standartları Enstitüsü ve Tütün TMAİP Düzenleme Kurumu ve Ulaştırma Bakanlığı olmak üzere 7 kurum ve kuruluş katılmaktadır.

⁵³ Denizcilik Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Sağlık Bakanlığı ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Türk Standartları Enstitüsü ve Tütün TMAİP Düzenleme Kurumu ve Ulaştırma Bakanlığı olmak üzere 7 kurum ve kuruluş katılmaktadır.

Ayrıca, müzakere başlıklarının tümünde yürütülecek çalışmalara T.C. Başbakanlık, Dışişleri Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Türkiye'nin AB Nezdindeki Daimi Temsilciliği katılacaktır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, taraması tamamlanan dosyalarda Komisyon'un önerisi ve 25 üye ülkenin onayıyla fiili müzakerelere geçilebilecektir. Komisyon her bir dosya için öneri hazırlarken, o dosyanın kapanması ve gerektiğinde yeniden açılması için ölçütler belirleyebilecektir.

Herhangi bir dosyada müzakerelerin fiili olarak başlaması için tüm tarama sürecinin tamamlanması beklenmeyecektir. Bazı dosyalarda tarama süreci devam ederken, diğer bazı dosyalarda fiili müzakerelere geçiş, mümkün olabilecektir.

Tarama sürecinin sonunda, fiili müzakerelere geçilirken, her bir dosya için Türk mevzuatının AB müktesebatına uyumunun hangi zaman planlamasında yapılabileceğini belirten bir "pozisyon belgesi" hazırlanması gerekmektedir. Bu durum bir kez daha ortaya koymaktadır ki, AB ile müzakere süreci klasik anlamda rızaların uyumlaştırılacağı bir süreç değil, AB müktesebatına uyumun yol ve yönteminin karara bağlandığı bir süreçtir.

AB Dönem Başkanlığı, Türkiye'nin Pozisyon Belgesini üye ülkelere dağıtacak ve Komisyon ile üye ülkelerin katkılarıyla yine sadece o dosya ile ilgili olarak "Avrupa Birliği Ortak Pozisyon Belgesi" oluşturulacaktır. Fiili müzakereler, ancak bu süreçten sonra başlayacaktır.

Aslında, AB ile yürütülen müzakerelerde asıl tartışma alanının, istenilen geçiş süreleri alanında ortaya çıkacağı öngörülebilmektedir. Üyelik gerçekleşmeden önce tam uyumun sağlanamayabileceği, sosyo – ekonomik sorunlar doğuracağı düşünülen alanlarda, "Düzenleyici Etki Analizi" raporlarında sağlam gerekçelere dayandırılarak uyumun üyelik sonrası bir tarihe bırakılması istenebilmektedir.

Her bir fasıl müzakere edildikten sonra geçici olarak kapanmaktadır. Bunun için, AB, yapılan yasal düzenlemeler yanısıra uygulamada kaydedilen gelişmeleri de dikkate alıp değerlendirmektedir. Öte yandan, bir fasıldan diğerine geçildiğinde, aradaki süre içerisinde AB mevzuatı değişebilecek, bu değişime de uyum sağlamak gerekecektir.

Türkiye için katılım sürecinin üç temel ayağının olacağını ifade etmiştir; 1) Kopenhag siyasi kriterlerinin istisnasız olarak uygulanıyor olması; siyasi reformların derinleştirilmesi, rafine edilmesi, 2) AB müktesebatının üstlenilmesi; kuralların ve kurumların AB kuralları ve kurumları ile uyumlu hale gelmesi, 3) Sivil toplum diyalogu; Katılım sürecinin iletişim boyutunu teşkil edecek bu çalışmalar, hem AB ülkelerinin kamuoylarına, hem de Türkiye kamuoyuna yönelik olarak yürütülecektir.⁵⁴

Dışişleri, Adalet, İçişleri Bakanları, Başmüzakereci ve ilgili bürokratların katılacağı “Reform İzleme Grubu”, birinci ayak olarak tanımlanan siyasal yapıya odaklanacaktır. “Avrupa Birliği İletişim Grubu” ise Dışişleri Bakanı, Devlet Bakanı ve Başmüzakerecinin yönetiminde, icradan sorumlu bir kişi ve ona bağlı bir ekip tarafından oluşturulacaktır.

Basın Toplantısında verilen bilgilere göre; “AB İletişim Grubu, sivil toplum kuruluşlarımızla, yerli ve yabancı medya kuruluşlarıyla yakın bir temas içinde çalışacaktır. Çalışmalar iç iletişim ve dış iletişim olarak iki cephede yoğunlaşacaktır. İç kamuoyumuza, AB sürecinde neler yaptığımızı ve neden yaptığımızı sürekli anlatmak, çalışmaların halkımız için ne anlama geleceğini iyi kurgulanmış bir iletişim stratejisi çerçevesinde aktarmak gerekecektir. Dış iletişim ise, Türkiye’nin AB üyesi ülkelerin halkları tarafından daha doğru algılanmasını sağlayacak çalışmalarda yoğunlaşacaktır.”

Basın Toplantısı’nda, tarımla ilgili üç başlık da dahil olmak üzere, müktesebat fasıllarının tümüne ilişkin kısa açıklamalar da yapılmıştır.⁵⁵

⁵⁴ Türkiye’nin Başmüzakerecisi Ali BABACAN’ın 12 Ekim 2005 tarihli Basın Toplantısı

⁵⁵ **Fasıl 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma** : Bu fasıl, çoğu doğrudan uygulanabilir nitelikte olan çok sayıda bağlayıcı kural içermektedir. Ortak Tarım Politikasının işleyebilmesi, bu kuralların gereği gibi uygulanmasına ve uygulamadan sorumlu kamu yönetiminin verimli çalışmasına bağlıdır. Bu, ödeme kurumu ve Entegre İdare ve Kontrol Sistemi gibi yönetim sistemlerinin oluşturulmasını ve ayrıca, kırsal kalkınma eylemlerini yürütme kapasitesini içermektedir. AB üyeliği, tahıl, şeker, hayvansal ürünler, özel tahıllar gibi tarımsal ürünler bakımından ortak piyasa düzenlerine entegre olmayı gerektirmektedir.

Fasıl 12: Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası : “Tarım” fasılının, “Tarım ev Kırsal Kalkınma” ve “Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası” şeklinde ikiye bölünmesi suretiyle oluşmuştur. Yeni oluşturulan bu fasıl altında, gıda güvenliği politikası ile veteriner mevzuatı ve bitki sağlığı mevzuatı yer almaktadır.

Fasıl 13: Balıkçılık : Balıkçılık alanındaki müktesebat, iç hukuka aktarılması gerekmeyen tüzüklerden oluşmaktadır. Bununla birlikte, söz konusu müktesebat, idarenin ve bu alanda faaliyet gösterenlerin, Ortak Balıkçılık Politikasına (pazar politikası, kaynak ve filo yönetimi, teftiş ve kontrol, yapısal eylemler ve devlet yardımları alanlarında) katılımına yönelik hazırlıklar bakımından tedbirler alınmasını gerekli kılmaktadır. Bazı durumlarda, üçüncü ülkelerle veya uluslararası örgütlerle yapılmış balıkçılık anlaşmalarının veya sözleşmelerinin iç hukuka aktarılması gerekmektedir.

IV. Tarım Müzakere Sürecine Bir Örnek: Polonya

1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa katılan ülkelerin yaşadıkları “müzakere deneyimleri”, aday ülkeler ve Türkiye için, karşılaşılabilecek durumları önceden görebilme “olanağı” sağlamaktadır.

Aşağıda, sosyo – ekonomik yapısının nitel ve nicel görünüşleri açısından Türkiye’ye en benzer ülke olan Polonya’nın müzakere süreci incelenmektedir.

1. Polonya’nın Tarım Yapısı

Polonya 312 bin 685 kilometrekare yüzölçümü üzerinde 38.633.912 kişinin yaşadığı bir Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesidir.

Yaklaşık 50 yıl boyunca komünizm ile yönetilen Polonya, 1989 yılında ilk demokratik parlamento seçimlerini gerçekleştirmiş ve serbest piyasa ekonomisine adım atmıştır. 16 Kasım 1997 tarihli bir Anayasa’sı bulunan Polonya, katolik dinin baskın olduğu sosyolojik yapı içinde, nüfusunda % 1.3 oranında Alman barındırmaktadır.

1999 yılı itibariyle 310 milyar dolar düzeyinde milli gelire sahip, kişi başına milli geliri 8.500 dolar düzeyinde bulunan (satın alma gücü paritesine göre) Polonya, % 12 düzeyinde işsizlik oranı ile karşı karşıyadır.

1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa üye olan 10 ülkeden biri olan Polonya, diğer küçük ülkelerin yanında, hem nüfus hem de yüzölçümü bakımından Türkiye’nin yarısına yakın değerlere sahip olan, ayrıca kırsal alan ve tarım sektörünün taşıdığı özellikler bakımından da Türkiye’ye benzeyen bir ülkedir.

1990 yılında GSMH içinde tarımın payı % 8 iken, aynı oran 2000 yılında % 2.9’a gerilemiştir. Buna karşılık sivil istihdamın % 18.8’ini oluşturan 2.6 milyon kişi tarım, balıkçılık ve ormancılık alanında istihdam edilmektedir. Nüfusun % 40’ı kırsal alanda yaşamaktadır.⁵⁶ 2005 yılı itibariyle aynı oranlar Türkiye’de sırasıyla % 11.5, % 29 ve % 35’tir.

⁵⁶ Karol Bujoczek, “Aday Ülkelerin Müzakere Deneyimleri:Polonya Örneği”, AB Genişleme Sürecinde Türkiye – Tarımsal ve Kırsal Politikalar, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 8-9 Ocak 2003, s. 359

Göstergeler, Polonya’da tarımın milli gelire katkısı ile istihdama katkısı arasında, 6 kat dolayında bir fark olduğunu göstermektedir. Bu durum, tarım sektöründeki atıl istihdam kaynağına işaret etmektedir.

Polonya’nın 18.397 milyon hektar tarımsal alanı bulunmaktadır. Tarım alanlarının toplam yüzölçümüne oranı % 58.8’dir.⁵⁷ Komünist dönemde Polonya çiftliklerinin % 80’i kollektif çiftliklere dönüştürülemedi. Bu çerçevede, % 20 oranında bulunan devlet çiftlikleri Polonya’da ya özelleştirilmiş ya da özelleştirilme süreci içerisindeydi.

Sosyalist dönem sonrası, hem şimdilik el yordamıyla geçilmeye çalışılan kapitalist pazar ekonomisinin gereklerini yerine getirmek hem de tam tersine çöküşün üretici üzerindeki olumsuz etkilerini giderebilmek için Polonya, tarımsal kamu yönetiminde reorganizasyona gitmiştir.

Bu bağlamda 1990 yılında kurulan **Tarımsal Arazi Ajansı (APA: Agricultural Property Agency)** devlet çiftliklerinin özelleştirilmesine odaklanmıştır.

Bugünün Polonya’sında 18.4 milyon hektar tarım alanı üzerinde, 1 milyon 960 bin tarım işletmesi bulunmaktadır. Ortalama işletme genişliği 8.4 hektardır. Toprak dağılımında bir adaletsizlik söz konusudur. İşletmelerin % 50’sinin sahip olduğu arazi 5 hektardan düşüktür. 15 hektardan fazla toprağa sahip işletme sayısı ise 180 bindir.

1999 yılı itibariyle tarımsal alanlarının dağılımı ise çayır mera 3.817.000 hektar, çok yıllık bitkiler 271.000 hektar, sulu alanlar 833.000 hektar ve ekili alanlar 14.134.000 hektar olarak ortaya çıkmaktadır.

Ekilebilir ürünlerin ekim alanının dağılımı, 2001 yılı itibariyle buğday 2.6 milyon hektar, çavdar 2 milyon hektar, arpa 1 milyon hektar, patates 1.2 milyon hektar, yağlı tohumlar 440 bin hektar, şeker pancarı 310 bin hektar ve mısır 220 bin hektar şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Polonya’nın 1994 yılında kurduğu **Tarımı Yeniden Yapılandırma ve Modernleştirme Ajansı (ARMA: Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture)** kırsal alanda yapısal politikaları ve kırsal kalkınma politikalarını uygulamakla görevlendirilmiştir.

⁵⁷ Eurostat – NewCronos, 2000 yılı verileri

Yine 1990 yılında, tarım piyasalarının düzenlenmesi için gerekli müdahale politikalarını uygulamak üzere **Tarımsal Piyasa Ajansı (AMA: Agricultural Market Agency)** kurulmuştur.

Polonya’da komünist sistemin sona ermesinden sonra, bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretiminde önemli gerilemeler söz konusu olmuştur. Aşağıdaki tablo, 1990 – 2001 yılları aralığında temel bitkisel ürünlerin üretimindeki gerilemeyi göstermektedir;

Tablo 8: Polonya’nın Bitkisel Üretiminde Değişim

Üretim (milyon ton)	1990	2001
Hububat ürünleri	31.1	26.96
Yağlı tohumlar	1.3	1.1
Şeker pancarı	14.64	11.36
Patates	36.13	19.37

Kaynak: Karol Bujoczek, “Aday Ülkelerin Müzakere Deneyimleri:Polonya Örneği”, AB Genişleme Sürecinde Türkiye – Tarımsal ve Kırsal Politikalar, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 8-9 Ocak 2003, s. 360

Görüldüğü gibi, 1990 – 2001 aralığında, hububat ürünlerinde 4, şeker pancarında 3, patatesten 20 milyon ton düzeyinde bir gerileme yaşanmıştır.

Tablo 9’da ise Polonya’nın hayvansal üretim değerlerindeki gerileme gösterilmektedir;

Tablo 9: Polonya’nın Hayvansal Üretiminde Değişim

Üretim (canlı ağırlık, milyon ton)	1990	2001
Domuz	2.34	2.42
Sığır	1.43	0.56
Koyun	0.105	0.081
Süt (milyon ton)	15.37	11.53

Kaynak: Karol Bujoczek, “Aday Ülkelerin Müzakere Deneyimleri:Polonya Örneği”, AB Genişleme Sürecinde Türkiye – Tarımsal ve Kırsal Politikalar, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 8-9 Ocak 2003, s. 360

Aynı dönem içinde Polonya’nın hayvan varlığında da önemli gerilemeler yaşanmıştır. 1990 – 2001 rakamları karşılaştırıldığında domuz sayısı 19 milyon 460 bin’den 17 milyon 100 bin’e; sığır sayısı 10 milyon 4 bin’den 5 milyon 730 bine ve koyun sayısı 410 binden 340 bine gerilemiştir.

Görüldüğü gibi, Polonya’nın en önemli hayvansal üretimini oluşturan canlı domuz ve domuz eti, gerilemeden diğer hayvansal ürünlere oranla görece daha az etkilenmiştir.

Bu durum, 1990'larla birlikte Polonya'yı net gıda dışalımıcısı bir konuma sürüklemiş ve gıda üretimindeki azalmaya koşut biçimde, AB'den yapılan tarımsal dışalım hızla yükselmiştir.

2000 yılı itibariyle Polonya'nın toplam dışalımını 54 milyar euro, toplam dışsatımını ise 35 milyar euro'dur. Başka bir deyişle, 19 milyar euro dış ticaret açığı söz konusudur.

Toplam dışsatımın % 8'ini ve toplam dışalımın % 6.7'sini tarımsal ürünler oluşturmaktadır. 2000 yılında tarımsal dış ticareti 770 milyon euro açık veren Polonya'nın dışalım ve dışsatımında AB'nin payı % 50'ye yakındır.

2. Müzakere Masasında Polonya

Polonya, 5 Nisan 1994 tarihinde Avrupa Birliği'ne tam üyelik müracaatında bulunmuş olup; 15 Temmuz 1997 tarihinde Komisyon'un olumlu görüşü sonrasında, 31 Mart 1998 tarihinde müzakerelere başlamıştır.

Polonya'nın üyelik müzakerelerinde, Topluluk müktesebatı 31 başlık altında toplanmıştır. Bu başlıklardan birisi olan tarım ile ilgili görüşmelere, Haziran 2000 tarihinde başlanmıştır.

2001 yılında aday ülkeler arasında Avrupa Komisyonu tarafından yaptırılan araştırma sonuçlarına göre; AB hakkında algılanan bilgi düzeyi aday ülkeler ortalaması 4 birim iken, Polonya'da 4.2 birimdir (aynı düzey Türkiye'de 3.7 birimdir). Buna karşılık AB üyeliğini destekleyenlerin oranı, 2001 yılı itibariyle Türkiye'de % 68, Polonya'da % 54'tür.

Polonya, üyelik öncesi dönemde, 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere Avrupa ile çift taraflı sıfırlama (*double zero*) anlaşması yapmış, böylece gümrük vergileri ve ihracat sübvansiyonları karşılıklı indirgenmiş / kaldırılmıştır.

Çift taraflı sıfırlama Anlaşması, AB'nin 10 aday ülkenin tümünden, üyelik öncesi talep ettiği bir anlaşma biçimidir. Bu bağlamda, 2000 yılında, AB ile 10 aday Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesi arasında, tarımsal ticarete daha fazla serbestlik tanınması yönünde çift taraflı anlaşmalar yapılmıştır. AB, anlaşmaların, genişlemenin oluşturacağı tek pazara hazırlanma yönünde büyük bir adım olduğunu öne sürmektedir.

Polonya ile yapılan Anlaşmada, üç liste oluşturulmuştur. Birinci listeye, hassas olmayan ürünler (tohumlar, meyveler, hayvan yemleri vb) konulmuş ve herhangi bir sınırlama

olmaksızın tam bir serbest ticaret aşamasına geçilmiş; gümrük vergileri ve dışsatım sübvansiyonları karşılıklı olarak sınırlanmıştır. İkinci listeye hassas ürünler (domuz eti, beyaz et, tereyağı vb) dahil edilmiş ve korumalı ticaret anlayışı içinde, gümrük vergileri ve dışsatım destekleri belirli kotalar içinde indirgenmiştir. Üçüncü liste ise AB tarafından MDAÜ ürünlerinin tek taraflı olarak tercih edilmesine yönelik bir ticaret avantajı sağlamıştır.

Avrupa Birliği, Dünya Ticaret Örgütü Uruguay Turu Tarım Anlaşması'nın çizdiği sınırlar içinde, bütçe olanaklarının da katkısıyla, tüm dünyada dışsatım sübvansiyonlarını en çok kullanan ülkelerin başında gelmektedir. Dışsatım sübvansiyonları AB'nin tarımsal ürünlerinin, gümrük vergileri ile korunan pazarlara girebilmesi açısından oldukça elverişli bir araç niteliğindedir.

Diğer yandan “çevre ülkeler”, bütçe kısıtları nedeniyle tarımlarına yeterince iç destek ve dışsatım sübvansiyonu sağlayamadıkları için, iç pazarlarını gümrük vergileri ile koruyabilmektedirler.

Dışsatım sübvansiyonları ile gümrük vergilerinin karşılıklı sıfırlanmasının, tarım ticareti dengesinde, rekabet gücü yüksek tarım sektörüne sahip ülkeler lehine, buna sahip olmayan ülkeler aleyhine sonuçlar doğuracağı açıktır. Üstelik aday ülke statüsünde olan ülkeler, tam üye konumuna geldiklerinde yararlanabilecekleri AB Ortak Tarım Politikası araçlarından yararlanamıyor durumda iken ⁵⁸ böyle bir anlaşmanın yürürlüğe girmesi, sözü edilen ülkeler açısından daha da zorlayıcı bir dönem ortaya çıkarmaktadır.

Bu koşullarda üyelik öncesindeki yıllarda tarımsal üretim ve verimde gözlenen geriye gidişler, müzakereler sırasında bu yılların verim ve üretim değerlerinin de referans verim (DGD ödemelerini belirlemektedir) ve üretim miktarları ortalaması (kota miktarını belirlemektedir) hesabına katılması durumunda, aday ülkenin müzakerelerdeki elini zayıflatmakta ve tarım sektörü açısından müzakerelerde elde edilebileceklerden de geriye düşülmesi sonucunu yaratmaktadır.

Aşağıda, 1998 – 2000 yılları arasında Polonya – AB tarım dış ticaretindeki gelişme verilmektedir.

⁵⁸ AB'nin yeni üye ülkelere, özellikle doğrudan gelir ödemeleri konusunda getirdiği sınırlamalar, aday ülkelerin üyeliklerinin başında almaları gereken toplam AB OTP kaynaklarını kullanamamaları sonucunu da doğurmaktadır.

Tablo 10 : Polonya ile AB arasında karşılıklı tarım ticaret hacmi (mil.€)

	1998	1999	2000	Ort. 1998/2000
AB İthalatı	1.047	1.081	1.234	1.121
AB İhracatı	1.769	1.615	1.897	1.760
Ticaret farkı	722	534	663	640

Kaynak:Erostat – COMEXT3- Statistical Regime:4

Görüldüğü gibi, 1998 – 2000 yılları ortalamasına göre tarım dış ticareti dengesinde, AB lehine – Polonya aleyhine 640 milyon euro fark bulunmaktadır.

Çift Taraflı Sıfırlama Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra, 2001 Aralık ayında yapılan AB Konseyi toplantısında, katılım için hazır olan aday ülkelerle 2002 yılı sonuna kadar müzakerelerin tamamlanması ve böylece 2004 yılında yapılacak AB parlamento seçimlerine katılabilmelerinin sağlanması yönünde bir belirlemede bulunulmuştur.

AB konseyi aynı zamanda, Kasım 2001 tarihli Komisyon raporunda (Kasım 2001 Strateji Belgesinde) belirtilen "aday ülkelere ilişkin reform ve müzakere hızının bu şekilde gitmesi halinde, Polonya diğer 9 aday ülke ile birlikte tam üyelik için hazır olacaktır" görüşüne katıldığını da belirtmiştir.

Bu bağlamda, Polonya için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nin "Ortak Tarım Politikası" bölümünde şu ifadeler yer verilmektedir;

- OTP fonlarının yönetimi için özellikle **ödeme kurumları, IACS** (Integrated Administration and Control System = Entegre İdare ve Kontrol Sistemleri) ve **süt kota idare sistemini** oluşturmak üzere, uygulamaya yönelik tarımsal idari kapasiteyi geliştirmek ve yönetim mekanizmasını kuvvetlendirmek,

- Kırsal kalkınma programlarına yönelik AB fonlarını dizayn etmek, uygulamak, yönetmek, denetlemek, kontrol etmek ve değerlendirmek üzere gerekli olan yönetim yapılarını hazırlamak,

- Hayvan kimlik kayıt sistemini tamamlamak.

Aday ülke konumunda bulunan Polonya'ya yönelik olarak AB, diğer aday ülkelerle birlikte Sapard (Special Accession Programme for Agriculture and Rural development, Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı) programını yürürlüğe sokmuştur.

Polonya Sapard Programı'nın başlıca amaçları şöyledir;

- Polonya tarımının sürdürülebilirliğini geliştirmek ve yerel ve uluslararası pazardaki yeni fırsatları değerlendirebilmek

- Tarımsal gıda ürünleri sektöründe hijyen, kalite ve hayvan sağlığı itibariyle AB standartlarına ulaşmak,

- Çok işlevli kırsal kalkınmayı teşvik etmek

Komasyon'un 2000-2006 yılları için öngördüğü SAPARD desteği, yılda 520 milyon euro olarak belirlenmiştir. Polonya, 168,683 milyon euro ile bu kapsamdaki en büyük destekten yararlanmaktadır.⁵⁹

Bu zemin üzerinde, Polonya ile AB arasındaki müzakereler başlamıştır. Müzakerelerde doğru pozisyon alabilmek için Polonya çeşitli çalışma grupları oluşturmuştur. Hububat, yağlı bitkiler ve proteinli ürünler; Sığır eti; Domuz, yumurta ve kanatlılar; Süt; Meyve, sebze ve muz; Kırsal kalkınma; tarımsal finansman; Gıda güvenliği alanlarında uzman olan bu çalışma grupları hem ilgili AB mevzuatını yorumlama, hem de piyasaları izleyip üretici ve diğer sosyal gruplarla görüşmeler yapma alanında çalışmalar yapmış, hükümetin taslak pozisyonunun oluşturulmasına katkı sağlamışlardır.

Tarım müzakerelerinde Polonya tarafının istemlerini oluşturan ilkeler şöyle özetlenebilir;

- Polonya için Avrupa Birliği'nin destekleme düzeyi,
- Polonya için Avrupa Birliği'nin tarım ticareti koruma düzeyi,
- Avrupa Birliği'ne katılımdan sonra Polonya gıda işleme sanayi için daha uzun geçiş dönemi,

- Gerekli olduğu durumlarda, Avrupa Birliği'ne katılımdan sonra, Polonya iç pazarı için daha fazla koruma.

Polonya tarım müzakere masasında pozisyonunu belirlerken, tarım piyasalarındaki gelişmeler, kırsal alanının özellikleri ve gıda güvenliği konusundaki düzeyini dikkate almıştır.

Bu bağlamda; belirlenecek referans dönemin saptanması, referans dönemdeki ekim alanı, tarımsal verim ve üretim rakamlarının hesaplanması, yine referans dönemdeki hayvan

⁵⁹ http://www.europa.eu/comm/dg06/agrista/index_frhtm4

varlığı ve kesilen hayvan sayısı, aynı dönemdeki süt-şeker-patates ve kuru yem üretim düzeyleri, Polonya'nın tarım piyasaları bağlamında duyarlı konularını oluşturmuştur.

OTP'nin ikinci sütünü olan kırsal alan bağlantılı konularda ise, tarım alanı varlığı, tarımsal istihdam, kişi başına milli gelir ve ekilebilir alanlarının yapısını dikkate almıştır.

Gıda güvenliği, bitki ve hayvan sağlığı alanında Polonya'nın temel sektörleri et ve süttür. Kesimhane ve gıda işleme tesislerinin standartları, zirai mücadele ilaçlarının uygulamalarının kontrolü ve katı sınırlar içinde alabileceği geçiş süreleri müzakerelerin en zorlu konuları arasında olmuştur.

Bu çerçeve içinde, Polonya, müzakere istemlerini hazırlayarak Avrupa Komisyonu'na sunmuştur. Ancak Komisyon'un karşı önerisi, hayal kırıklığı yaratacak düzeyde gerçekleşmiştir. Aşağıdaki tablo, her iki tartışma pozisyonunu karşılaştırmalı olarak vermektedir;

Tablo 11: AB Müzakerelerinde Polonya Teklifi, AB Önerisi

	Polonya Teklifi	Brüksel Önerisi (30.01.2002)
Referans verim	3.61 ton / ha	2.96 ton / ha
Patates kotası	260 000 ton	90 546 ton
Toplam şeker kotası	1 866 000 ton	1 665 017 ton
Şeker A Kotası	1 650 000 ton	1 590 533 ton
Şeker B Kotası	216 000 ton	74 484 ton
Toplam izoglukoz kotası	20 000 ton	2 493 ton
İzoglukoz A Kotası	15 000 ton	2 493 ton
İzoglukoz B Kotası	5 000 ton	-
Tütün kotası	70 000 ton	37 933 ton
Süt – 2003 yılı	11 217 000 ton	8 875 000 ton
Süt – 2008 yılı	13 740 000 ton	
Sığır kesimlik primi	2 021 000 baş	2 034 309 baş
Calves Kesimlik prim	1 017 000 baş	1 200 625 baş
Özel sığır primi	2 200 000 baş	857 700 baş
Gebe inek primi	1 500 000 baş	453 314 baş
Koyun	720 000 baş	364 000 baş

Kaynak: Karol Bujoczek, "Aday Ülkelerin Müzakere Deneyimleri:Polonya Örneği", AB Genişleme Sürecinde Türkiye – Tarımsal ve Kırsal Politikalar, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 8-9 Ocak 2003, s. 366

Tablodan da izleneceği üzere, müzakereler sırasında Polonya'nın Teklifi'ne karşılık AB önerisi, ciddi farklılıklar barındırmaktadır.

Doğrudan gelir desteğinin hesaplanmasında;

DGD miktarı = Referans verim * 63 (euro/ton)

formülü kullanılmaktadır. Bu nedenle aday ülke ile Avrupa Birliği'nin tarım alanındaki müzakerelerinde, referans verim miktarının saptanması, sürekli bir tartışma konusu oluşturmaktadır. AB, aday ülke için temsil edici olduğuna inandığı geçmişteki bir dönemi belirleyerek, dönem ortalamasını referans verim olarak saptamaktadır. Bu kapsamda genellikle katılımdan önceki son beş yılın tarımsal değerleri, en iyi ve en kötü yıllar çıkarıldıktan sonra kullanılmaktadır.

15 üyeli Avrupa Birliği'nin ortalama referans verimi 4.77 ton/ hektardır. Polonya, 1990 yılının verimi olan 3.61 ton / hektar'ın üzerinde bir referans verim talep etmiştir. Buna karşılık AB, 30 Ocak 2002 tarihinde, 2.96 ton/hektarlık bir referans verim önerisi getirmiştir. Bunun yanında Avrupa Birliği, diğer aday ülkelere olduğu gibi Polonya'ya da, AB ülkelerinin aldığı DGD desteğinin % 25'inden fazlasını ödemeyeceğini ifade etmiştir.

Aynı şekilde; Polonya'nın istemi ile AB'nin önerisi arasında, patates kotası için 3 kat, isoglukoz için 8 kat, tütün için iki kat fark vardır. En duyarlı konulardan birisi de süt kotasıdır. Polonya'nın 11 milyon 217 bin tonluk istemine karşılık, AB'nin önerisi ancak 8milyon 875 bin ton'da kalmaktadır. Yalnızca sığır kesim priminde AB'nin önerileri Polonya'nın istemlerinin üzerindedir.

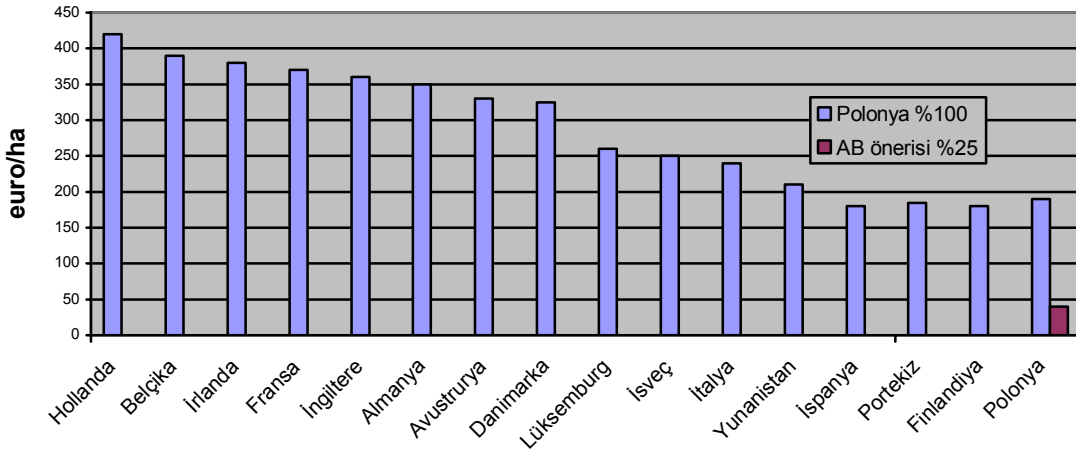
30 Ocak 2002 tarihinde AB'nin önerileri vermesinden başlayarak, 13 Aralık 2002 Kopenhag Zirvesi'ne kadar, Polonya ve AB Komisyonu arasında "yüksek gerilim" yaşandı. AB Komisyonu "yeni üyeler için daha fazla para yok, verebileceğimizin tümünü verdik" derken, Polonya'lı siyaset adamları yanında üretici örgütleri de lobi faaliyetleri sürdürdüler. Visegrad Dörtlüsü adı verilen ve Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Slovakya'nın üretici örgütlerinin oluşturduğu birlik, Polonya içinde ve dışında çeşitli gösteriler düzenledi. Daha önemlisi, Avrupa'nın üretici örgütleri ile dayanışma arayışına girdi. Argüman netti: "Avrupa'lı üretici DGD ödemelerinin tamamını alırken, Polonya'lı çiftçiye ancak % 25'inin verilmesi adil değildir". Ancak Avrupa Birliği'nin şemsiye üretici örgütü COPA/COGECA, yakınmalara pek te beklenmeyen bir reaksiyon gösterdi: "Eğer DGD'nin tümü ödenirse, Polonya'lı çiftçi pazar sinyallerine duyarsızlaşır. Bu bağlamda ödemelerin % 25 oranında başlatılması ve zaman içinde yükseltilmesi adildir!"...

Sonunda AB Polonya için önerilerini çok ta önemli olmayan bir şekilde değiştirdi. Buna göre; Doğrudan Gelir Desteği alanında referans verim 3 ton / hektar olacaktır (Polonya 3.61

ton / hektar isterken AB 2.96 ton/hektar önermişti). 9 milyon 454 bin hektar olarak belirlenen temel alan için DGD ödemeleri yapılacaktır. Ürünler iki temel kategoriye ayrılmıştır. Birinci kategoride DGD ödemeleri % 25 ile başlayacak 2004 yılında % 25, 2005'te % 30 ve 2006'da % 35 oranında olacaktır. Aşamalı olarak artırılarak doğrudan ödemeler 2013 yılında % 100'e ulaşacaktır. İkinci kategoride ise DGD ödemeleri % 36 ile başlayacak ve her yıl % 3'lük dilimler halinde yükselecektir. Her iki kategori için AB Polonya'ya 2.868 milyar euro ödeyecektir. Ayrıca Polonya, ulusal bütçesinden olmak üzere, ilk üç yıl için sırasıyla 2004'te AB düzeyinin % 55'ine, 2005'te % 60'ına ve 2006'da % 65'ine kadar DGD ödemesi eksikliğini kapatabilecektir.

Aşağıda, AB – 15 ülkelerinin aldığı DGD miktarı Euro / hektar cinsinden gösterilmektedir.

Grafik 1: Polonya DGD'sinin AB-15 ile Karşılaştırılması



Kaynak: Karol Bujoczek, "Aday Ülkelerin Müzakere Deneyimleri:Polonya Örneği", AB Genişleme Sürecinde Türkiye – Tarımsal ve Kırsal Politikalar, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 8-9 Ocak 2003, s. 365

Buna göre, 15 üyeli AB'nin euro / hektar cinsinden en yüksek düzeyini Hollanda almaktadır (420 euro/ha). AB – 15 ortalaması olan 300 euro/hektarın üzerinde DGD desteğinden Hollanda, Belçika, İrlanda, Fransa, İngiltere, Avusturya ve Danimarka yararlanmaktadır. Diğer ülkeler ise bu ortalamanın altında kalmaktadırlar.

Kararlaştırılan temel alan ve referans miktar açısından değerlendirildiğinde, Polonya'nın DGD ödemelerinin tümünden yararlanması durumunda, alacağı DGD oranı İspanya, Portekiz ve Finlandiya'dan yüksek olacaktı. Ancak % 25 olarak yapılan ve değiştirilmeyen belirleme, Polonya için hiç te istenmeyen düşük bir oranın ortaya çıkmasına neden olmuştur.

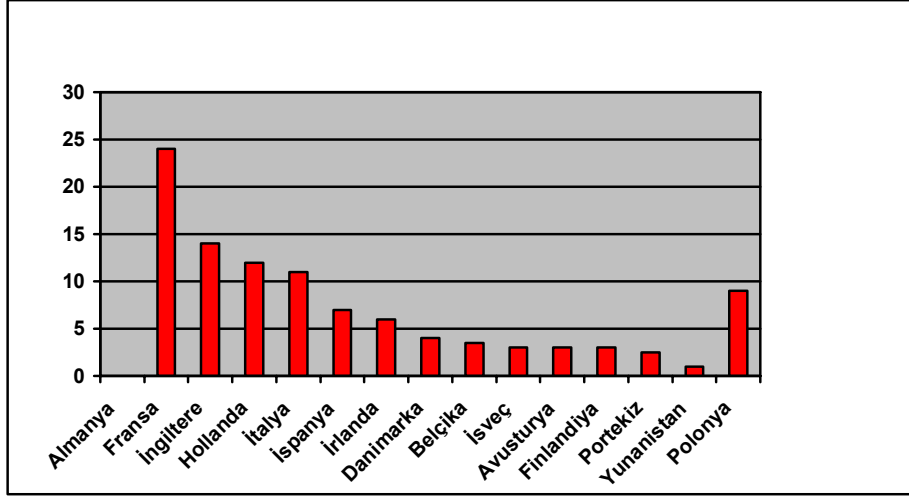
Bununla birlikte Polonya, olası üretici tepkisini önlemek açısından, AB fonlarının çoğunluğunu doğrudan ödemelere ayırmaktadır. Buna karşılık örneğin Macaristan, kırsal kalkınmaya daha fazla kaynak aktarım yolunda tercih kullanmaktadır.

Kotalar, AB ile yürütülen tarım müzakerelerinin en duyarlı alanlarından birisidir. Çünkü AB üyesi olduğunda, belirlenen şeker ve süt kotasının üzerinde üretim yapmak mümkün olamamaktadır. Buna karşılık tütün, hububat ve patatesten, doğrudan desteklemeye tabi olan miktarın üzerinde üretim, destek alamamak koşuluyla mümkündür.

Süt kotaları ve gıda güvenliği konusu, Polonya'nın AB ile yürüttüğü müzakerelerin en duyarlı alanlarından birisidir. Yukarıda da ifade edildiği üzere Polonya'nın 11 milyon 217 bin ton kota istemine karşılık AB, 30 Ocak 2002 tarihinde 8 milyon 875 bin ton kota teklifi getirmişti. Yıl sonunda Kopenhag'da, 9 milyon 380 bin ton kota üzerinde anlaşmaya varıldı. Bunun 8 milyon 500 bin tonu işlenmiş süt olarak, 464 bin tonu doğrudan satış, 416 bin tonu da rezerv olarak ayrılmıştır.

Aşağıdaki grafik, Polonya'nın aldığı süt kotasını, AB-15'lerle karşılaştırmalı olarak vermektedir.

Grafik 2: AB -15, Polonya Süt Kotaları Karşılaştırılması



Kaynak : Jerzy Plewa, “Accession Negotiations in Agriculture – What’s Worth Knowing”, İstanbul, 2006

Müzakereler sırasında Polonya, konu ile ilgili olarak geçiş süreleri de almıştır. Buna göre;

İlgili AB mevzuatı⁶⁰ uyarınca, AB ülkelerinde “yağsız“ nitelemesi ile üretilen sütteki yağ oranı en çok % 0.5, “yarı yağlı sütte” % 1.5 – 1.8 ve “yağlı sütte” % 3.5 düzeyinde olmalıdır. Polonya, üretilen sütün çoğunda yağ oranının yüksek olduğu, halkın düşük yağ oranlı süte alıştırılması ve üretimin çeşitlendirilmesi için zamana gereksinimi olduğu gerekçesiyle, 2008 yılı başına kadar geçiş süresi talep etmiştir.

Katılım Anlaşması kapsamında alınan geçiş süresi uyarınca Polonya, katılımdan itibaren 5 yıl içinde, AB müktesebatında istenilen yağ içeriği ile uyuşmamasına rağmen içme amaçlı üretilen sütünü yalnızca kendi iç pazarında pazarlayabilecektir. Ayrıca Polonya 1 yıllık geçiş süresi içinde, süt kotalarını üreticilere tahsis edecek ve bunlar fark giderici vergilerden muaf tutulacaktır.

Polonya'nın süt alanında aldığı diğer geçiş süresi daha da ilginçtir.

Buna göre; ilgili AB mevzuatı⁶¹ uyarınca, bir mililitre sütteki bakteri miktarı en çok 100 bin, somatik hücre miktarı ise en çok 400 bin olmalıdır. Polonya, bu standartlara

⁶⁰ 2597/97 EC sayılı süt ve içimlik süt ürünleri ortak piyasa düzenine ilişkin Tüzük

⁶¹ 92/46 EEC sayılı ham süt, ışıl işlem görmüş süt ve süt ürünlerinin üretim ve muhafazasına dair sağlık kurallarına ilişkin Direktif.

ulaşabilmek için gerekli yatırımları yapmaya yönelik 3 yıllık geçiş süresine gereksinimi bulunduğu, bu süre boyunca 1 ml. sütteki bakteri ve somatik hücre sayısının sırasıyla 400 bin ve 500 bin olmasına izin verilmesini talep etmiştir.

Bu bağlamda, Polonya tarafından listesi verilen 113 süt işletmesinin ve 56 süt ürünleri işleme tesisinin 31 Aralık 2006'ya kadar ilgili Direktif'ten muaf tutulmaları, özel olarak işaretleme ve hiçbir AB ülkesine pazarlanmaması koşuluyla, AB normlarıyla uyumlu bazı süt işletmelerinde üretilen ancak AB normlarıyla uyumlu olmayan ham sütün ülke içinde dağıtımının yapılabilmesi kararı alınmıştır. Bu işletmelerin durumları her 6 ayda bir düzenlenecek raporlarla izlenecek / denetlenecek ve 2006 yılı sonunda koşulları yerine getiremeyen işletmeler kapatılacaktır. Sözkonusu işletmelerin ünvan ve adresleri, sahipleri, üretimleri, ilgili direktifi ihlal biçimleri ve koşulları karşılayamadıkları takdirde kapanma tarihleri, Polonya Katılım Anlaşması'nın ekinde yer almaktadır.

Polonya ile ham süt kalitesi için geçici düzenlemeler yapılması konusunda da anlaşmaya varılmıştır.

Ayrıca Polonya'ya, 5 yıl süreyle, kamu sağlığı alanında et, süt, balık, yumurta konusunda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlarla geçici düzenlemeler yapma ve bu doğrultuda geçiş süresi boyunca bunların ürettiği ürünleri özel olarak işaretleterek, AB üyesi ülkelere hiçbir şekilde pazarlamayarak üretimlerini sürdürme hakkı tanınmıştır.

Polonya'ya 2009 yılına kadar, **tavuk kafesi** boyutlarının AB standartlarına getirilmesi için geçiş süresi tanınmıştır. İlgili AB mevzuatı⁶² uyarınca, hayvan refahı (animal welfare) ilkesine uygun olarak, kümes alanının en az % 65'lik bölümünde yükseklik en az 36 cm. ve geri kalan alanda en az 33 cm. olmalı, zemin eğimi % 16'yı aşmamalıdır. Polonya'nın istemi uyarınca, belirtilen koşulları karşılamayan 44 tesise, 2009 yılı sonuna kadar geçiş süresi tanınmıştır.

Polonya ile **alkollü içeceklerin isimleri** konusunda da anlaşmaya varılmıştır. Buna göre Polonya, bazı koşullar altında Polonya şarabı ve Polonya meyve şarabı ünvanını kullanabilecektir. Şarap üretim alanı olarak tanınması ve şarap türlerinin sınıflandırılması katılım sonrasında ertelenmiştir.

⁶² 1999/74 EC sayılı kuluçkaya yatan kümes hayvanlarının korunmasında asgari standartlara ilişkin Direktif.

Polonya'ya 3 yıl süreyle, diğer **damızlık cinslerine de suckler primi alma** hakkı tanınmıştır.

Polonya'ya, 2006 yılı sonuna kadar **bazı bitki koruma ürünlerinin pazarlanabilmesi** için süre verilmiştir. 2008 yılı sonuna kadar ise, Polonya, insan ve hayvan sağlığı için kullanılan ilaçları pazarlama yetkisi mevzuatının, AB müktesebatı ile uyumlaştırılması için düzenlemeleri yapmak için geçiş süresi kullanacaktır.

Polonya 2007 sonuna kadar, **restoran hizmetlerinde düşük KDV oranı** uygulamasına devam edebilecek, **sigara tüketim vergisini** AB müktesebatına uygun hale getirecektir. Bununla birlikte Geçiş dönemi boyunca AB 15 ülkeleri, yeni üye ülkelerden yolcu yanında getirilen sigara adedine sınır koyabilecektir.

Polonya, 2012 sonuna kadar, **zararlı atıkların toprağa gömülmesi yöntemine son verilmesi ve AB standartlarına uygun bir atık yok etme sistemine başlaması** için geçiş süresi almıştır.

Polonya, diğer yeni üye ülkelerle birlikte, belirli kurallar altında, katılım öncesi fonları olan **PHARE, ISPA ve SAPARD**'ı, üyelik sonrasında da kullanabilecektir.

Müzakereler kapsamında Polonya, diğer tüm ülkelerde olduğu gibi, Katılım Anlaşmasında bulunan önlem hükmü uyarınca tarım sektöründe ciddi sorunlarla karşılaşıldığı hallerde bunlara başvurabilme hakkını elde etmiştir.

AB – Polonya arasındaki müzakerelerde, kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili olarak AB tarafının korunma hükmünü kabul ettirdiği, buna karşılık tarım ve orman alanlarının yabancılara satılması konusunda Polonya'nın geçiş süresi aldığı görülmektedir. Buna göre;

AB – 15 ülkeleri, Malta ve Güney Kıbrıs dışında, içlerinde Polonya'nın da bulunduğu diğer sekiz ülkeye, 2 yıl süreyle, **kişilerin serbest dolaşımı** konusundaki AB mevzuatını değil, kendi ulusal mevzuatlarını uygulayabileceklerdir. İki yıl sonunda AB Komisyonu konu ile ilgili bir rapor hazırlayacak ancak müktesebatı benimsemek üye ülkelerin tercihine bağlı olacaktır. Geçiş süreci ilkece 5 yılın sonunda bitecektir. Ancak üye ülkeler, istihdam piyasalarında kriz yaşanması gibi olası durumları dikkate alarak, gerekli görmeleri halinde, bu süreyi 2 yıl daha uzatarak 7 yıla kadar çıkarabilirler.

AB ülkeleri işe alımda, 3 üncü ülkelerin işçilerinin yerine yeni üye ülkelerin işçilerine öncelik verecektir. Gerekli gördüğü hallerde Avusturya ve Almanya'nın önlem amaçlı olarak ulusal mevzuatını uygulama hakları saklı tutulmaktadır.

Diğer yandan **tarım alanlarının ve ormanların satılmasında** kendi ulusal kanunlarını uygulayabilme hakkı konusunda Macaristan, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Letonya ve Estonya 7 yıl geçiş süresi almış ve gerekli görülen hallerde bu süreyi 3 yıl daha uzatma hakkı elde etmişken; Polonya bu geçiş hakkını doğrudan 12 yıl süreyle almıştır. Bununla birlikte, AB üyesi ülkelerin Polonya'da ikamet eden ve çiftçilikle uğraşan vatandaşları geçiş düzenlemelerinin dışında tutulacaktır.

Müzakereler, verilen ödümler ve AB'ye tanınan özel korunma hükümleri yanında, Polonya'nın aldığı bazı haklar ve geçiş süreleri ile sona ermiştir.

3. Tam Üyelik Sonrası Polonya Tarımı'nın Sosyo-ekonomik yapısındaki değişimler

Polonya, kendisine teklif edilen koşullar altında AB'ye üye olmak istediğini, yapılan referandum sonucunda 2003 yılında karara bağlamış ve 1 Mayıs 2004 tarihinde Avrupa Birliği üyesi olmuştur.

Polonya'nın AB üyesi olmasının tarım sektörü açısından doğurduğu ilk sonuçlar şöyle özetlenebilir;

- AB 25 içinde tüm ticaret sınırları (gümrük vergisi, dışsatım sübvansiyonları, kotalar vb) kaldırılmıştır.
- AB Ortak Gümrük Tarifesi'ne geçilmiş ve bu kapsamda gümrük vergileri yeniden düzenlenmiştir. Bu durum, Polonya'nın üyelik öncesi gümrük vergilerinin pirinç ve muzda artmasına; sert alkollü içkiler ve kolzada düşmesine neden olmuştur.
- Polonya gıda ürünleri üçüncü ülke pazarlarında "AB ürünü" niteliğini kazanmış ve Polonya gıda ürünlerinin dışsatımını artmıştır.
- İç piyasada tarımsal ürünlerin fiyatları yükselmiştir. Katılım öncesi Polonya'nın tarım fiyatları düzeyi genel olarak üye ülkelere göre daha düşük olmakla birlikte; buğday, domuz ve tavuk fiyatlarında bir aynılık söz konusu idi. Katılım sonrası AB ülkelerinden gelen talep ile birlikte ürün fiyatlarında bir artış gözlenmiş ve özellikle sığır eti, şeker pancarı ve süt fiyatları önemli ölçüde artmıştır.

Polonya'nın kırsal kalkınma alanında uyguladığı programlar şöyledir;

1) Erken emeklilik: 55 yaşın üzerindeki çiftçilerin arazilerini en az 10 yıl boyunca başkalarına kiralamaları ya da satmaları durumunda, kendilerine, en düşük emekli maaşının % 210'u kadar aylık bağlanmaktadır. Kiralanabilecek/satılacak en az arazi miktarı 1 hektar olup, bu Polonya koşullarında 300 euro/ay gelir anlamına gelmektedir. 3 hektardan sonra, artan her hektar için 50 euro para ödenmekte olup, bu alandaki üst sınır 800 euro'dur.⁶³

2) 3 ila 7 hektar tarım arazisine sahip olup ta çoğu öztüketim bir kısmı da pazar için üretim yapan çiftçilere, bu faaliyetlerini sürdürmeleri için sosyal yardım yapılmaktadır.

3) Polonya tarım alanlarının yarısı, AB'nin Tarıma az elverişli alan (LFA :Less favoured area) tanımlamasına uymaktadır. Toprak yapısı ve ekolojisi dezavantajlı, sulama olanağı bulunmayan ve bu kapsamda düşük verimlilikte üretim yapan üreticilere, faaliyetlerini sürdürebilmeleri için; çok düşük kalitede toprağa sahip olanlara 39 euro / hektar, kötü kalitede toprağa sahip olanlara 44 euro / hektar ve dağlık arazilerde konumlananlara 50 euro / hektar para ödenmektedir.

4) Organik tarım yapanlar, çevreyi ve doğal dengeyi gözetim ve destekleyen biçimde tarımsal faaliyet sürdürenlere 120 euro / hektar para ödenmektedir.

5) Tarım arazilerini özel orman olarak ağaçlandıranlara, 20 yıl boyunca 350 euro/hektar/yıl ödeme yapılmaktadır.

6) Kurulacak üretici birliklerine ilk 5 yıl için destek sağlanmaktadır.

7) Yumurta, gübre depolama ve süt işleme tesislerine standartlarını yükseltmeleri için yardım yapılmaktadır.

8) Tarım işletmelerine teknik yardım sağlanmaktadır.

9) Doğrudan ödemeler desteklenmektedir.

Polonya erken emeklilik, tarım alanlarının ormanlaştırılması, tarımsal çevre programları ve üretici birliklerinin oluşturulması gibi alanlardaki AB programlarını uygularken, finansmana % 20 oranında katılmak durumundadır.

⁶³ 1257/1999 ve 817/2003 no'lu AB Tüzükleri uyarınca, AB ülkelerinde daha yüksek limitler de kullanılabilir.

Polonya'nın yapısal fonlara yönelik aktiviteleri ise şöyledir;

1) İşletmelerin desteklenmesi,

2) Altyapının desteklenmesi,

3) Danışma hizmetlerinin desteklenmesi: Polonya'da tarımsal yayım bir kamu hizmetidir. 5 merkez, 16 bölge ve 315 yerel birimde 5.000 civarında kişi bu alanda çalışmaktadır.

4) Eğitim,

5) Genç çiftçilere yardım : Tarım sektöründe çalışmak isteyen ancak arazisi bulunmayan genç çiftçilere, 11.000 euro ilk finansman desteği sağlanmaktadır.

Aşağıdaki tablo, 1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa üye olan 10 yeni ülkeye, 2004 – 2006 döneminde tahsis edilen destekleri göstermektedir;

Tablo 12 : On Yeni Ülkeye 2004-2006 yıllarında verilen ATGYF destekleri

	2004	2005	2006	2004-2006
Kıbrıs	22.5	25.1	27.2	74.8
Çek Cumhuriyeti	163.3	182.0	197.5	524.8
Estonya	45.3	50.4	54.8	150.5
Macaristan	181.2	201.9	219.2	602.3
Polonya	862.4	961.0	1043.0	2866.4
Slovenya	84.7	94.4	102.5	281.6
Litvanya	147.3	164.1	178.1	489.5
Letonya	98.7	110.0	119.4	328.1
Slovakya	119.5	133.1	144.5	397.1
Malta	8.1	9.0	9.8	26.9
TOPLAM	1733.0	1931.0	2096.0	5742.0

Kaynak: Jean Michel, Courades, "Rural development Measures", **The Common Agricultural Policy, Opportunities and Perspectives**, European Commission, Sofia, Bulgaria, 14 - 16 Mach 2004

Görüldüğü gibi Polonya, sözü edilen üç yıllık dönemde, 2.9 milyar euro'ya yakın düzeyde AB desteği almıştır.

Buna karşılık, Almanya'nın önemli desteğine karşılık, komünizm sonrası dönemde tarımsal üretim değerlerinde büyük gerileme yaşanan Polonya, referans verim, DGD miktarı ve çeşitli kotaların belirlenmesi konusunda, kendi istemlerinin oldukça uzağında olan AB tekliflerine evet demek zorunda kalmıştır.

Polonya'nın AB üyesi olmasıyla, AB-25 ülkelerine yönelik tüm ticari sınırlamalar kaldırılmış, diğer dünya ülkelerine karşı ise AB Ortak Gümrük Tarifesi'ne geçilmiştir. Bu kapsamda gümrük vergileri pirinç ve muzda artmış, sert alkollü içkiler ve kolzada düşmüştür. Bunların yanında, iç piyasada tarımsal ürünlerin fiyatları yükselmiştir. Erken emeklilik, tarım alanlarının ormanlaştırılması gibi uygulamalar, halen AB desteği ile sürdürülmektedir.

Türkiye, iyimser bir öngörü ile Polonya'yla benzer süreçleri müzakere dönemi boyunca yaşayacaktır. "Benzerliğin ölçüsünde", Türkiye'nin adaylık döneminde Avrupa Birliği tarım politikalarında yaşanan değişim önemli etken olacaktır. Başka bir deyişle, OTP'nin neoliberal ve piyasacı reform sürecinin devamı, Türkiye açısından müzakereleri daha da zorlu kılacak, AB'nin tarım ve genişlemeye ayırdığı kaynak miktarının daha da azalmasına neden olacaktır.

Bu bağlamda, ikinci bölümde, AB Ortak Tarım Politikası irdelenerek, kısa ve orta vadedeki değişim dinamiklerine ilişkin öngörüler ortaya konulacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM: TARIM POLİTİKALARINDA DEĞİŞİM

I. AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI

İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminden 13 yıl sonra kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun başlangıcında belirlenen tüm politikalarında, uzun ve zor savaş döneminin deneyimleri etkili olmuştur.

Savaş sürecinin tarım ve gıda alanında insanlara çağrıştırdığı en temel olgu açlık'tır. Hem cephede hem cephe gerisinde, savaş ve işgal dışında kalmış birkaç ülke dışında tüm Avrupa'da bir jenerasyonunun yaşamları boyunca en kötü anıları, kanıksanmış vahşiliğin dışında somut ve elle tutulur olan açlıktı. Kaldı ki, Türkiye gibi savaş dışında kalabilmiş ülkelerde (İrlanda İsveç, İsviçre, Portekiz, İspanya) dahi kıtlık, karneler, karaborsa düzeni kısa sürede toplum yaşamını esir almıştı.

Bu çerçevede, savaşın en ateşli aktörleri olan Almanya, Fransa ve İtalya'nın başı çektiği, Benelux ülkeleri ile tamamlanan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun, ilk ortak politikasının tarım alanında ortaya çıkışı sürpriz değildir. Tarım alanında kendine yetmeyen 6'lar, kısa sürede kendileri için gıda güvencesi sağlayacak, üye ülkeler tarafından benimsenerek uygulanacak bir politika seti arıyorlardı. Böylece Avrupa Hukuku'nun ulusüstü (*supranasyonal*) özelliği, ilk kez tarım alanında somut bir uygulama alanına geçiyor; Ortak Tarım Politikasının (*Common Agricultural Policy*) Brüksel'de belirlenen ortak ilke, amaç ve temel yöntemleri, çoğu doğrudan uygulanabilir (*directly applicable*)⁶⁴ mevzuat yapısı içinde üye ülkelere transfer ediliyordu.

1. Amaç ve ilkeleriyle OTP

İkinci Dünya Savaşı sonrası kapitalist dünyaya egemen olan Keynesci iktisat politikaları, yine tüm politika alanlarında olduğu gibi tarım politikaları alanında da temel

⁶⁴ Tarım mevzuatının çok büyük bir bölümü konsey tüzüklerinden oluşmakta olup, üye ülkelerde doğrudan uygulanabilir hukuki nitelik taşımaktadırlar. Herhangi bir tarımsal mevzuat alanında amaç ve genel çerçeve Konsey Tüzüğü ile çizilirken, detaylı kuralların belirlenmesinde Komisyon'a yetki verilir. Üye ülkelerin temsilcilerinin ve bir Komisyon temsilcisinin katıldığı "Yönetim Komitesi" nde olgunlaştırılan tasarımlar onaylanıp Resmi Gazete'de yayımlandığında, Komisyon Tüzüğü adına alırlar ve tüm üye ülkelerde başka herhangi bir işleme gerek kalmaksızın doğrudan uygulanırlar. Yalnızca kalite politikası ve organik tarım konusunda üye ülkeler arasında yakınlaştırma politikası izlenir. Sözü edilen alanlarda, Konsey Tüzüğü temelinde olmak üzere, üye ülkeler, kendi ulusal mevzuatlarını hazırlamakta serbesttirler.

belirleyici oluyordu. Bunun anlamı; Ortak Tarım Politikası'nın ilke ve amaçlarının, diğer sosyal sınıflara oranla kaynaklara ulaşımı görece kısıtlı olan Avrupa'lı köylü – üretici kesime uzun yıllar boyunca sağlanan geniş mali olanaklarla gerçekleştirilmesine yönelik bir “proje” nin yürürlüğe girmesidir.

Bu bağlamda, Roma Antlaşması'nda ⁶⁵ ortaya konulan Ortak Tarım Politikası'nın amaçları; sektöre teknik ilerlemeleri aktarmak ile tarımsal üretimin rasyonel gelişimini ve özellikle işgücü olmak üzere üretim faktörlerinin optimum kullanımını sağlamak suretiyle tarımsal verimliliği artırmak, tarım ürünlerin arzında sürekliliği sağlamak, tarım pazarlarını istikrara kavuşturmak, özellikle tarımda çalışanların sektörden elde ettikleri bireysel gelirleri artırmak suretiyle tarım toplumuna uygun bir yaşam düzeyi sağlamak ve tüm bunları yaparken tüketicilerin de uygun fiyatlarla tarım ürünlerine erişmelerine olanak tanımak olarak belirlenmiştir.

OTP'nin amaçlarını ortaya koyan Roma Anlaşması'nın 33 üncü maddesinin izleyen hükmüne göre, OTP'nin amaçları arasında bir hiyerarşi yoktur. Çevre, hayvan refahı, kalkınma gibi diğer yatay politikalar da bu kapsamda dikkate alınmak zorundadır.

Tarım sorunları üzerinde görüşmeler yapmak üzere Temmuz 1958'de Stresa Konferansı'nda biraraya gelen tarım bakanları, Ortak Tarım Politikasının ilkelerini aşağıdaki gibi saptamışlardır;

Pazar Birliği (Market unity); Toplulukta tarımsal alanda bir ortak pazarın tesisi, tarımsal ürünlerin bir üye devletten diğerine serbestçe dolaşabilmesi anlamına gelmektedir. Bu ilke uyarınca topluluk içi ticarete gümrük vergilerinin, ticaretteki diğer engellerin ve rekabeti bozabilecek sübvansiyonların kaldırılması gerekmektedir. Tarım alanında ortak fiyatlar, ortak rekabet kuralları belirlenecek, tarımsal ürünlerin dolaşımında uygulanan idari ve teknik işlemler, bitki ve hayvan sağlığı kuralları uyumlaştırılacaktır. Pazar birliği ilkesi ile ilgili en somut adım, ortak gümrük tarifelerinin ve tahıl ürünleri için ortak fiyatların uygulanmaya koyulduğu 1967 yılında atılmıştır.

Topluluk Tercih (Community Preference); Bu ilke, iç pazarlarda yabancı ürünler yerine Topluluk ürünlerinin satışına öncelik verilmesi anlamını taşımaktadır. Dünya

⁶⁵ Anlaşma'nın 33 ila 47. maddeleri tarıma ilişkin çeşitli hükümler içermekte; ayrıca Antlaşma kapsamında tarım ürünlerinin tanımı da yapılmaktadır.

fiyatlarına göre daha yüksek fiyatlara sahip yerli üretimi, yabancı ürünlerin rekabetinden ve dünya piyasalarındaki dalgalanmalardan koruma görevi, OTP'nin oluşturacağı çeşitli dışalım ve dışsatım mekanizmaları tarafından yerine getirilecektir.

Topluluk Mali Yardımı (Community Financing); Bu derecede kapsamlı bir çalışma alanında belirlenmiş ilke ve amaçlara ulaşmayı hedefleyen bir politikanın çok büyük mali kaynaklara gereksinim duyacağı ve finansmanın da üye ülkelerce ortaklaşa karşılanması gerektiği açıktır. Bu nedenle üye ülkeler Nisan 1962'de Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu'nu (ATGYF) kurmuşlardır.

2. OTP'nin “Dinamizmi”, Değişimin Nedenselliği

Ortak Tarım Politikası, 1958 yılından bu yana geçen yaklaşık yarım yüzyıl boyunca önemli oranda değişmiş olup, değişim sürecinin önümüzdeki dönemde de süreceğine ilişkin güçlü işaretler vardır. Bu değişimde, OTP'nin başardığı hedeflerin geride bıraktığı “eski” sorunlar ile yarattığı “yeni” sorunlar başat rol oynamaktadır. İçsel ve dışsal dinamikler, değişim sürecinin ekonomi-politik çerçevesini oluşturmaktadır.

OTP'nin değişimine ilişkin bir analiz zemininin, dünyadaki sistem dönüşümlerini de kapsamına alması gerekmektedir. Bu bağlamda; kapitalizmin yeni bir krizi ile Keynesci dönemin kapanması, küresel çağın açtığı yeni dönemde piyasanın kamudan oyun alanını geri istemesi ve “müdahale” politikalarından uzaklaşma süreci, sosyalist sistemin AB ile komşu olmaktan “vazgeçmesi”, izleyen dönemde ortaya çıkan ve bölünerek sayıları artan yeni “komşular” a yönelik genişleme politikalarının organize edilmesi..., Ortak Tarım Politikası'nı değişime zorlayan asıl belirleyici altyapı olarak tanımlanmalıdır.

OTP'nin değişimi, hem amaçlarında hem de uygulama araçlarında ortaya çıkan farklılaşmalar ile sınıflandırılabilir. Bu durum, farklılaşma temelinde ortaya çıkan kopuş dönemlerinin belirlenmesi ile OTP'nin değişimini dönemselsel olarak açıklayabilecek bir çalışma biçimine araştırmacıyı taşıyabilir.

1958 yılından 1980'lere kadar geçen 20 yılı aşkın süre, OTP'nin kuruluşu ve Keynesci Kalkınmacı Tarım Modeli uygulamaları ile yaşanmıştır. Verim ve üretimi tahrik eden politikalara büyük kaynakların akıtılması sonucu kapitalist tarım sistemi koşullarının AB tarım yapısına egemen olması, küçük üretici yapısının büyük oranda tasfiyesi ve ortaya

çıkan şirket tarımının daha çok destek almak ve iç – dış piyasa rantından yararlanmak için daha fazla üretime yönelmesi, aşkın üretim kapasitesine ulaşma, sürecin çevre ve halk sağlığı üzerinde doğurduğu sorunlar yanında, bütçe harcamalarının artışı ve dış pazar kapma yarışında özellikle ABD ile başlayan sürtüşme dönemin temel çizgileri olarak belirlenebilir.

Dönemin başlangıcında anahtar sözcükler gıda güvenliği, verimliliğin arttırılması, pazar istikrarı ve gelir desteğidir. Dönemin son yıllarında ise bu sözcükler yerlerini aşırı üretim, anormal bütçe yükü, uluslararası alanda sürtüşme ve yapısal önlemlere bırakmıştır.

1980’li yıllardan itibaren geçen çeyrek yüzyıllık dönemde ise Topluluk, Keynesgen dönemden neoliberal döneme geçen dünya iktisat düzenine uyum sağlama sancılarını yaşamıştır. Sanayii ve hizmetler sektöründe sağlanan “uyum”, hem tarımın doğasından kaynaklanan zorluklar hem de Topluluk içinde üye ülkelerin farklı tarımsal çıkarlara sahip olmasının getirdiği çatışma zemini üzerinde; zorlama reformlarla tarım sektörüne de aktarılmaya çalışılmıştır. 1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasının doğurduğu yeni dönem, 1995 yılında imzalanacağı belli olan ve dünya tarım ticaretini liberalize etmeye odaklı Dünya Ticaret Örgütü etkisi, 1992 yılında öncüllerine göre kapsamlı ve uygulanabilir reformların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Reformlar, kapitalist dünya pazarında Avrupa tarımının rekabet düzeyini yükseltirken, “arkaik” sorunları tasfiye etme amacına yönelmiştir. Gündem 2000 süreci ise, büyük genişleme dalgası öncesi yeni ülkelere daha fazla kaynak aktarmayan, bütçe disiplinine önem veren ve “*Alacarte* Avrupa” modelini tarımda da yaşama geçirmeye odaklanan bir politik amaç taşımaktadır. Artık Ortak Tarım Politikası’nın yerini “Avrupa Tarım Modeli” ne bırakmaktadır.

Bu dönemin anahtar sözcükleri ise stokları azaltmak, çevre, gıda güvenliği, kırsal kalkınma, müşteri (tüketici) memnuniyeti, katılımcılık, yetki ikamesi (*subsidiarite*), bütçe disiplini, kalite, tüketici sağlığı, rekabet ve politika transferi olarak seçilebilir.

Aşağıda, OTP’nin değişimi, dönemsellikleri itibariyle sınıflandırılmaktadır;

A. Ortak Tarım Politikası’nın Kuruluşu (1958 – 1967)

Ortak Tarım Politikası’nın doğumunun tarihlendiği yıllarda Topluluğun içinde bulunduğu tarımsal koşullar özetlenirken, tarımdaki işletme sayısının çokluğundan ileri

gelen parçalılığın tarımda teknoloji kullanımına izin vermediği, bu yapının verim düşüklüğünü sonuçladığı, üretimde arzu edilen artışların kaydedilemediği ve Topluluğun birçok üründe kendine yeterli olamadığı, bu tabloya eklenen yüksek tarımsal nüfusun, üretici gelirlerinin diğer sosyal sınıflara göre çok daha düşük olmasına neden olduğunun altı çizilir. Gerçekten de oluşturulan Ortak Tarım Politikası'nın ilke ve amaçları da, bu sorunların çözümüne yönelik olarak seçilmiştir.

Dönemin başında, Ortak piyasa düzenleri (*common market order*) oluşturulmaya başlamıştır. Günümüzde sayıları 21'i bulan Ortak Piyasa düzenleri ⁶⁶ kapsamına aldığı ürünlerin AB için önemine göre, özel politikala oluşturur. Başka bir deyişle, OTP'nin genel şemsiyesi altında, Topluluğun üretim fazlası olan veya üretim açığı olan ürünlerin gerektirdiği farklı politika yaklaşımları, ortak piyasa düzenleri ile yaşam bulurlar. Müdahale alımları, dışalım ve dışsatım uygulamaları, dahilde işleme rejimi, vergileme, topluluk stoklarının ihale yoluyla satışı .. gibi birçok alt sektörel politika, ortak piyasa düzenleri aracılığıyla gerçekleştirilir.

Yalnızca hububat ortak piyasa düzenine giren ürün listesinin şaşırtıcı kabarıklığı ⁶⁷ , 21 ortak piyasa düzeninin kapsamına aldığı ürün yelpazesinin genişliği hakkında fikir vericidir.

Ortak Piyasa düzenlerinin oluşturulmasının ardından, dönemin ikinci önemli politika uygulama aracı olarak, 1966 ve 1967 yıllarında, ortak tarım fiyatları oluşturulmuş ve ilan edilmiştir. Desteklenen ürünün AB için önemine uygun olarak esnek bir yapı sergileyen ve

⁶⁶ Hububat, Çeltik/pirinç, Şeker, Zeytinyağı, Sığır eti, Domuz eti, Koyun ve keçi eti, Kümes hayvanları eti, Yumurta, Şarap, Süt ve süt ürünleri, Yaprak tütün, Su ürünleri, Taze meyve-sebze, İşlenmiş tahıl ürünleri, İşlenmiş meyve-sebze ürünleri, Keten ve Kenevir, Şerbetçi otu, Kurutulmuş hayvan yemleri, Tohumluklar, Yağlı tohumlar, İpek böceği ve Muz

⁶⁷ Gökhan, Günaydın, "AB-Türkiye Hububat Sektörü Politikaları", *AB Genişleme Sürecinde Türkiye*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2003, Ankara, s.235 : AB hububat sektörünü düzenleyen 1766/92 no'lu tüzük (Official Journal of the European Communities, 1.7.92, No L 181/21 – 39 : Hububat Pazarının Ortak Organizasyonuna İlişkin 30 Haziran 1992 tarihli Konsey Tüzüğü (EEC) No 1766/92 of 30 June 1992)'e göre AB Hububat Ortak Piyasa Düzeni'ne giren temel ürünler; ekmeklik ve makarnalık buğday, arpa, çavdar, yulaf, mısır, sorgum, darı, triticale, kanarya tohumu, diğer hububat ve hububat ürünlerinin unlarıdır. Bunların yanında, 1766/92 sayılı Tüzük'te ek A listede verilen nişastalar, şekerler (laktöz, maltoz, glikoz ve fraktoz dahil), şuruplar.. gibi ürünler de AB hububat ortak piyasa düzenine girmektedirler. Bunların dışında, anılan Tüzük'te Ek B listede oldukça ayrıntılı olarak yer alan ve içeriğinde ya da hazırlanmasında / korunmasında hububat ürünleri, şeker, nişasta .. gibi hububat ortak piyasa düzenine giren ürünlerin çeşitli oranlarda bulunduğu yoğurt, dondurulmuş sebzeler, bitkisel – hayvansal yağlar, gliserin, glukoz, kahve içeren çikolatalar, patates, çeşitli soslar, malttan yapılmış çeşitli içkiler, sigara kağıdı, tuvalet kağıdı.. gibi birçok işlenmiş ürün de AB Hububat Ortak Piyasa Düzeni'ne girmektedir.

iç pazarı korurken dış piyasalarda da rekabet üstünlüğü elde etmeye yönelik araçlar sunan fiyat sistemi içerisinde, fiyatlar ve temel işlevleri aşağıda sunulmaktadır;⁶⁸

Birlik içinde erişilmek istenen fiyatlar; Hedef (ya da gösterge) fiyatlar (*target or indicative prices*), optimum düzeyde bir rehber fiyat niteliğinde olup, 1 Temmuz 1995'ten itibaren iptal edilmiştir.⁶⁹ Yönelim fiyatı (*guide price*) sığır, dana eti ve şarap fiyatlarını; amaç fiyat (*norm price*) tütün fiyatlarını; temel fiyat (*basic price*) ise domuz eti, meyve ve sebze fiyatlarını düzenlemektedir.

Birlik içinde destekleme yapılırken uygulanan fiyatlar; Müdahale (ya da destek) fiyatları (*intervention or support prices*), en az (minimum) düzeyde bir iç fiyat olup, üreticinin eline geçecek fiyat düzeyini garanti eder. Müdahale fiyatları, üretimin sürdürülebilir olmasını ve üreticinin refahının korunmasını sağlamaktadır. İç piyasa fiyatlarının ilan edilen müdahale fiyatının altına düşmesi halinde, müdahale kurumları tarafından satın almalar gerçekleştirilerek fiyat düzeyi korunmaktadır.⁷⁰

Müdahale fiyatı hububat, şeker, yağsız süt tozu, bazı peynir çeşitleri, zeytinyağı, kolza, ayçiçeği tohumu, tütün, sığır eti, dana eti, domuz eti fiyatlarını düzenler. Geri çekme fiyatı (*withdrawal price*) meyve-sebze ve balık türleri fiyatlarını; satın alma fiyatı (*buying – in price*) meyve-sebze fiyatlarını; minimum fiyat (*minimuml price*) ise şeker pancarı, nişastalık patates, bezelye ve fasulye fiyatlarını düzenler.

Üçüncü ülke rekabetine karşı iç piyasayı koruyucu fiyatlar; Eşik fiyat (*threshold prices*), ortak sınırlarda uygulanan bir en az (minimum) dışalım fiyatı olup, iç pazarı korumaya yönelik bir önlemdir. Topluluk iç pazarına, AB fiyatlarından daha düşük bedelle hububat, şeker, yağsız süt tozu, tereyağı, bazı peynir çeşitleri ve zeytinyağı dışalımının girmesine engel olan bir mekanizmadır. 1 Temmuz 1995'ten beri ve “müdahale fiyatının % 155'i” şekline dönüştürülmüştür. Set fiyatı (*sluice-gate prices*) domuz ve tavuk eti, yumurta fiyatlarını; referans fiyat (*reference prices*) meyve-sebzeler, balık, sığır ve dana

⁶⁸ Tarım fiyatları konusunda yapılmış bir sınıflandırma çalışması için bkz: Gülcan, Eraktan “Ortak Tarım Politikası”, *AÜ Hukuk Fakültesi Sertifika Hukuku Programı*, Ankara, 2003, s. 8 - 10

⁶⁹ 1528 / 95 no'lu Tüzük'le iptal edilen hedef fiyatlar, hububat, şeker, süt, zeytinyeği, kolza ve ayçiçek tohumu fiyatlarını düzenlemek için kullanılmaktaydı.

⁷⁰ 1766/92 sayılı Tüzük ile açıklanan müdahale fiyatları, 1664 /95 sayılı Tüzükle 1995/96 pazarlama yılı ve sonrası için 119.99 ecu /ton'a, 1253 /99 sayılı Tüzük ile de 2000/01 pazarlama yılında 110.25 euro /ton ve 2001/2002 pazarlama yılında 101.31 euro /ton'a indirgenmiştir.

eti, şarap fiyatlarını; yönelim fiyatı (*guide prices*) sığır ve dana eti fiyatlarını; asgari ithal fiyatı (*minimum import prices*) ise kuru üzüm fiyatlarını düzenler.

İzleyen yıllarda yapılan OTP reformlarıyla, yukarıda belirtilen tarımsal fiyatlar önemli ölçüde değiştirilmiştir. Buna göre; birlik içinde erişilmek istenen fiyatlar hedef fiyat, ⁷¹ üretici hedef fiyatı, ⁷² temel fiyat ⁷³ ve yönelim fiyatı ⁷⁴; birlik içinde destekleme yapılırken uygulanan fiyatlar temel müdahale fiyatı, ⁷⁵ müdahale fiyatı, ⁷⁶ satın alma fiyatı, ⁷⁷ asgari fiyat ⁷⁸ ve asgari üretici fiyatı ⁷⁹; üçüncü ülke rekabetine karşı iç piyasayı koruyucu fiyatlar ise eşik fiyat ⁸⁰ ve ithalat fiyatı ⁸¹ olarak sınıflandırılabilir.

Tarım fiyatları yanında, **yardımlar** da, ⁸² pazar desteklemelerinin önemli araçları niteliğindedirler. Başlıcaları üretim yardımları ⁸³ (arz açığı olan ürünler için üretimi teşvik etmek amacıyla hektar başına yapılan ödemelerdir); fark giderici ödemeler ⁸⁴ (piyasada oluşan fiyatlara müdahale edilmemekte, bu fiyatlar ile üretimin sürdürülebilirliğinin sağlanması için gerekli fiyat düzeyi arasındaki fark üreticiye ödenmektedir); tüketici yardımları ⁸⁵ (piyasa fiyatının altında bir fiyatla tarımsal ürünlerin tüketiciye ulaştırılması için ya doğrudan tüketiciye ya da bu işlevi yerine getirecek üreticiye yapılan yardımlardır);

zorunlu alan koruma ödemeleri ⁸⁶ (Toplulukta ürün arzını kontrol etmek için ekili alan miktarını azaltmak amacıyla, ekili alanlarının bir kısmını boş bırakan üreticiye ödenen yardımlardır); niteliğini değiştirme primi ⁸⁷ (tarımsal arzın talepten yüksek olduğu

⁷¹ Beyaz şeker, kuru yonca ve süt

⁷² zeytinyağı

⁷³ Şeker pancarı, karnıbahar, domates, portakal, mandalina, limon, sofralık üzüm, elma, armut, şeftali, domuz eti, koyun ve keçi eti

⁷⁴ Şarap

⁷⁵ Hububat

⁷⁶ Pirinç, beyaz şeker, zeytinyağı, tereyağı, yağsız süttozu, sığır eti

⁷⁷ Karnıbahar, domates, portakal, mandalina, limon, sofralık üzüm, elma, armut, şeftali

⁷⁸ Şeker pancarı A ve B kotası, çiğit, ananas konservesi, domates salçası, kuru incir, armut konservesi

⁷⁹ Şeftali ve erik konservesi

⁸⁰ Ham şeker

⁸¹ Domates, portakal, mandalina, limon, sofralık üzüm, elma, armut, şeftali, kiraz, erik, salatalık.

⁸² Destekler ve yardımlar konusunda geniş bilgi için, bkz: Fatma, Can, *Avrupa Topluluğu'nda Tarımsal Ürünlere Yönelik Destekler ve Çiftçilere Yapılan Yardımlar*, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Mayıs 2005, Ankara

⁸³ Production aid

⁸⁴ Deficiency payment

⁸⁵ Consumer subsidies

⁸⁶ Set aside payment

⁸⁷ Denaturing premium

ürünlerin, kullanım amacının dışında dahi olsa tüketilerek stokların eritilmesine yönelik olarak ödenen primlerdir); dışsattım geri ödemeleri ⁸⁸ (yerel fiyatların dünya fiyatlarının üzerinde olduğu durumlarda, dışsattımı olanaklı kılmak için yapılan ödemelerdir) olarak sayılabilir.

İzleyen yıllardaki OTP reformları Topluluk yardımlarını önemli oranda değiştirecek, çeşitli sınırlamalar ⁸⁹ da OTP'nin uygulama araçları olarak devreye sokulacaktır.

Ortak piyasa düzenleri, tarım fiyatları ve yardımlar yanında dönemin diğer önemli uygulama aracı, finansman alanına ilişkindir. Böylesine geniş bir alanda, böylesine ayrıntılı kuralları uygulamaya odaklı bir politika setinin, ne denli büyük bir finansal kaynağa gereksinim duyacağı açıktır. Bu bağlamda, 1962 yılında Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (ATGYF) oluşturularak, OTP'nin finansmanına Topluluk katkısı sağlanmıştır.⁹⁰

Ortak piyasa düzenleri, ortak fiyatlar ve ATGYF gibi araçlar hazırlanıp yürürlüğe sokulmuş olmakla birlikte, küçük üretici ağırlıklı bir tarım yapısının, AET için arzu edilen kapitalist gelişimi sağlayamayacağı açıktı. Bu bağlamda, küçük işletmelerde toprağa bağlı Avrupa'lı üreticilere dayalı tarım sistemi, OTP oluşturulduktan on yıl sonra, “yapısal sorun” olarak ilan edildi.

B. Keynesci Kalkınmacı Tarım Modeli Uygulaması (1968 – 1979)

1968 Yılı sonunda Avrupa Komisyonu'nca hazırlanan “1980 Tarım Muhtırası” ya da diğer adıyla “Mansholt Planı” nda, modern tarım için on yıl içinde tarımsal nüfusun yarı yarıya azaltılması ve bitkisel üretimde ortalama işletme ölçeğinin 80-120 hektara çıkartılması bir hedef olarak ifade edilmiştir.

Büyük işletmeler üreticiler için yüksek bir gelir düzeyi sağlarken, tarımı da tarım yöneticileri için fiyatlar aracılığıyla yönlendirilebilir bir yapıya sokacaktır. Yüksek

⁸⁸ Export refunds

⁸⁹ Topluluğun genellikle aşkın üretim kapasitesinin geri çekilmesi gereksinimi ile karşı karşıya kaldığında uygulamaya soktuğu “sınırlama araçları” üretim kotası, garanti eşiği, ortak sorumluluk vergisi, ad valorem gümrük tarifeleri, prelevmanlar, ek prelevmanlar, fark fiderici vergiler, dışsattım vergileri, telafi edici parasal tutar olarak tanımlanabilir.

⁹⁰ İlerleyen dönemlerde, ATGYF üzeinde ayrıntılı açıklamalar yapılacaktır.

teknolojiye dayalı tarım için yapılacak teknik yardımın yanı sıra, tarım dışına çıkacak nüfusla ilgili uygulamalarda planın sosyal yanını oluşturmaktadır.

Bir önceki dönemin uygulama araçları yanında, yapısal politikaların da bu hedef doğrultusunda yürürlüğe sokulmasıyla, desteklerin “optimum” işletmelere ve işleme süreçlerine kaydırılması, ileri düzeyde makine kullanımının teşviki gibi tarım sektörünü piyasa ekonomisiyle bütünleştirici uygulamalar sonucunda; “yeni koşullara” ayak uyduramayan (öztüketime yönelik çalışanlar başta olmak üzere pazara çıkarabildiği tarımsal artık miktarı görece düşük olanlar) küçük işletmeler tasfiye olmuş ve tarımda çalışan işgücü hızla azalmıştır.

Tarımsal işletme sayısı 7.3 milyondan 4.9 milyona gerilerken; başka bir deyişle tarımsal işletmelerin 1/3’ü yok olurken, aynı dönemde ortalama işletme ölçekleri hızla büyümüştür. 1960 yılında 6 üyeli AET’da 12 hektar olan ortalama işletme genişliği, 1980 yılında 9 üyeli Topluluk’ta 17.5 hektara yükselmiştir. Yine aynı zaman aralığında 50 hektarın üzerinde bulunan işletmelerin kontrol ettiği tarım alanının toplam tarım alanına oranı ise % 20’den % 43’e yükselmiştir.

1960 – 1980 aralığında tarımda çalışan nüfus yarı yarıya azalarak 15 milyondan 7.7 milyona düşmüştür. Tarımda çalışan nüfusun toplam çalışan nüfusa oranı, aynı dönemde % 21’den % 7.4’e gerilemiştir.

Tarımsal nüfusun azalması ve işletme büyüklüklerinin artmasına ilave olarak, 1958’den 1978’e Topluluk tarımında kullanılan traktör sayısı 2.5, biçerdöver sayısı 4.5 kat artmıştır. Aynı dönemde hektar başına tüketilen kimyasal gübre miktarı 77 kg.dan 180 kg.ın üzerine yükselmiştir. Bu rakam Almanya, Belçika ve Hollanda gibi Kuzey Avrupa ülkelerinde 250 kg.ı aşmıştır.⁹¹

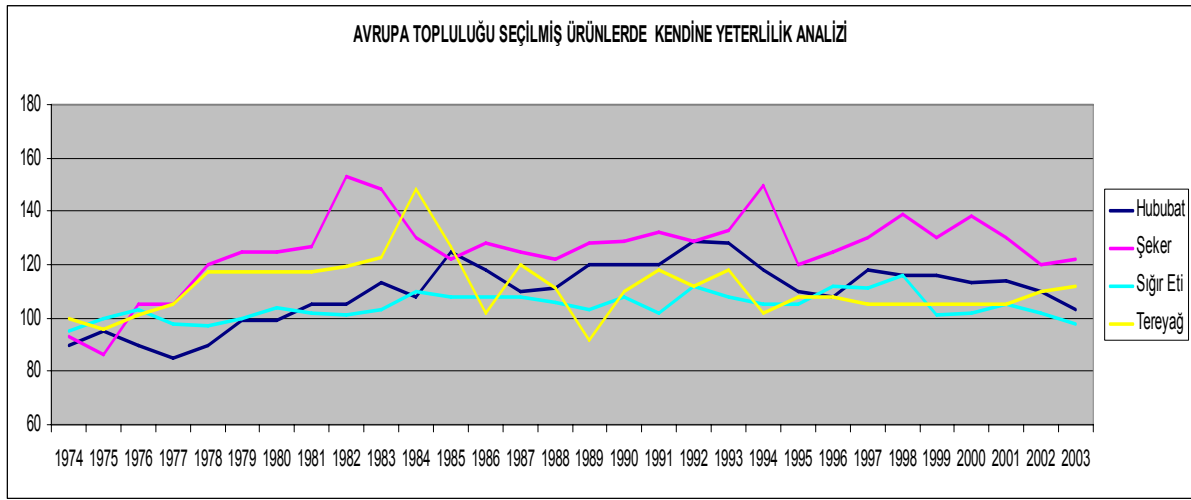
Bir önceki dönemin OTP uygulama araçlarına ilaveten, Keynesci Kalkınmacı Tarım Modeli’nin uygulandığı bu dönemde, tüm tarımsal arz için fiyat destekleme mekanizmaları kuruldu ve böylelikle üretimin sağlam bir yapıya oturması sağlandı. Bunun yanında

⁹¹ La Politique Agricole Commune, Cahiers français, No:205, Paris, Mart – Nisan 1982, s.21 – 22. (Aktaran Ahmet, Şahinöz, *Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası*, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, Yayın no:12, Ankara, 1993, s.13)

oluşturulan noksanlık ödemeleri (deficiency payment) sistemi ile, Topluluğun özellikle arz açığı olan ürünlerde bu açığı kapatmasına yönelik uygulamalar hızla yürütüldü.

Tarımsal yapıdaki bu iyileşme ve OTP uygulama araçlarının etkinliği, doğal olarak verim ve üretim artışlarını da beraberinde getirmiştir. Kaydedilen verim ve üretim artışları, topluluğun birkaç ürün çeşidi hariç hemen hemen tüm ürünlerde kendine yeterli duruma gelmesine neden olmuştur.

Grafik 3: Avrupa Topluluğu, Seçilmiş Ürünlerde Kendine Yeterlilik Analizi



Kaynak: European Commission, The Common Agricultural Policy Explained, October 2004, s.9 (Farm Accountancy Data Network, Eurostat)

Yukarıdaki grafik verilerinden de görüleceği üzere, Topluluk, 1979 yılında, temel tarımsal ürünler olan hububat, şeker, sığır eti ve tereyağında kendine yeterliliği yakalamıştır.

Topluluk içindeki bu gelişmelere karşılık, döneme egemen olan dış konjonktür hayli çetindir. Topluluğun artan tarımsal üretimine karşın, 1974 yılında ortaya çıkan petrol krizi ülkelerin ödemeler dengesini ve satın alma gücünü etkilemiş, AET'nin tarımsal dışsattımının azalmasına koşut olarak stoklar artmaya başlamıştır. Buna rağmen artmaya devam eden iç tarımsal fiyatlar; dışsattım sübvansiyonları için bütçeden, gıda harcamaları için de tüketiciden tarım sektörüne yapılan transferleri radikal olarak artırmıştır.

1973 yılında Topluluk ilk genişlemesini yaparak İngiltere, İrlanda ve Danimarka'yı AET kapsamına almıştır. Bu ülkelerden özellikle İrlanda'nın Topluluğa katılımı, AET'yi,

sosyo-ekonomik koşullar bakımından görece geri özellikler gösteren bu ülkeye önemli oranda destek aktarmak zorunda bırakmıştır. Bunun yanında, daha önce ortak piyasa düzenleri içinde olmayan koyun ve keçi eti, İrlanda'nın katılımı sonrası OPD içine alınmıştır.

Ayrıca dünya genelinde artan enflasyon ve işsizlik oranları, AET'nin genel yapısı üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır.

C. Neoliberal Döneme Ayak Uydurma Çabaları (1980 – 1989)

1980'li yıllar, Keynesgen dönemin kapandığı ve dünyada neoliberal rüzgarların hızla alan genişlettiği yıllardır.

Sermayenin kendini ençoklaştırmak için kural ve sınır tanımaz bir hızla kavuştuğu dönemde, post fordist üretim sistemi hızla yaygınlaşırken merkez – çevre arasındaki eklemleme ilişkisi somutlaşmaktadır.

Sözü edilen politikalar Amerika'da Reagan, İngiltere'de Thatcher öncülüğünde yaygınlaşmakta, “kamusal karışmacılık” eski moda ve irrasyonel ilan edilmekte, piyasanın görünmez eli (*invisible hand*) bir kez daha kutsanmaktadır. Özelleştirmeler dönemin belirleyici uygulamalarındandır.

Tüm dünya pazarlarında “rekabet” olgusunun öne çıktığı ve ABD'nin hızla bu yeni dönemin koşullarına uyarlı bir gelişme gösterdiği sürece, AET, özellikle tarım açısından “hazırlıksız yakalanmıştır”.

Ortak Tarım Politikası'nın oluşturulduğu dönemdeki koşullar geniş oranda ortadan kalkmıştır. Topluluk hemen tüm ürünlerde kendine yeterliliği yakalamış, tarıma teknoloji aktarılmış, alt yapı sorunları çözülmüş, verimlilik yükselmiştir. Önemli oranda tasfiye olan küçük üretici kalkınmacı dönemde diğer sektörlere transfer olmuş, tarım topluluğunun diğer sosyal sınıflarla arasındaki fark ta görece kapanmıştır.

Buna karşılık OTP hala Roma Antlaşması'ndaki amaçlara odaklı bir politikayı, ilk dönemlerde kurgulanan araçlar ile yaşama geçirmeye devam etmekte; tüm çabalara karşın bütçeden transferler gün geçtikçe artmaktadır.

Ayrıca OTP, sektörde kalabilmiş küçük üretici ile büyük üretici arasındaki farkı, hızla ikinci grup lehine açma yönünde işlev göstermektedir. Destekleme politikalarının niteliğine

bağlı olarak, farklı ürün yetiştiricileri, farklı bölgeler ve farklı ülkeler arasında gelir dağılımı eşitsizliği artmakta, haksız transferler söz konusu olabilmektedir. Tüm bunların yanında tüketici, yüksek verim nedeniyle kaliteye özenin zaman zaman sorun oluşturduğu tarımsal ürünlere yüksek fiyatlar ödemektedir.

Ortak Tarım Politikası'nın tarım ürünleri dışalımında koruyucu, dışsatımında destekleyici uygulamaları, tarımsal üretim ve dış ticaretinde bazı ülkelerin çıkarlarını giderek daha çok bozmaya başlamıştır. Özellikle ABD ve CAIRNS⁹² grubu gibi dışsatımcı ülkeler, OTP'nin yüksek iç destek sağlayarak gerçekleştirdiği tarımsal üretimi dışsatım sübvansiyonları ile dünya pazarlarına pompalamasının tarım ürünleri ticaretinde fiyat düşüklüğü yarattığı ve ticareti bozduğunu, Topluluğun "üreticisini destekleme" gibi bir meşruiyet temelinde uyguladığı dışsatım sübvansiyonlarının aslında dünya pazarlarını ele geçirme politikası olduğunu; bu haksız rekabetin kendi tarımsal dışsatım potansiyellerini kırdığını; AET'nin oluşturduğu tarımsal fiyat setinin Topluluk tarımsal dışalımını önemli oranda azalttığını öne sürerek, Dünya Ticaret Örgütü aracılığıyla müdahaleci politikalardan vazgeçmesi için AET'na baskı yapmaya başlamışlardır.

Uluslararası eksende ortaya çıkan gerilimden öte; OTP'nin 1980'lerin başında ortaya çıkan reform gereksinimine iki temel sorunun kaynaklık ettiği söylenebilir; sürekli artan üretimin Topluluğu yapısal bir tarım fazlası sorunu ile karşı karşıya bırakması ve bu politikaların uygulanabilmesi için gerekli finansman yükünün her geçen gün artarak tahammül edilemez boyutlara ulaşması. Özellikle süt, sığır ve dana eti ile hububata yönelik harcamalar giderek yükselmektedir. 1981 yılında Yunanistan ve ardından 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in AET'na üyelikleri, Akdeniz kaynaklı ürünlerin de eklenmesiyle bütçenin yükünü daha da ağırlaştırmıştır.

Bu ortamda, Ortak Tarım Politikası'ndaki ilk ciddi reform çabası, 1984 yılında Fontainebleau Zirvesi'nde ortaya konulmuştur. 1985 yılında Komisyon, OTP'da yapılması gereken reformlara ilişkin görüşlerini Yeşil Kitap'ta "*green paper*" toplamış ve Konsey'e sunmuştur.

⁹² Arjantin, Avustralya, Brezilya, Kanada, Şili, Kolombiya, Macaristan, Endonezya, Malezya, Filipinler, Yeni Zelanda, Tayland ve Uruguay

Sözü edilen reform önerilerinde yoğun (*intensive*) tarım yerine yaygın (*extensive*) tarıma geçilmesi, ekim alanlarının yeniden yapılandırılması, fiyat politikasının piyasaya duyarlı bir yapıya kavuşturulmasıyla fazlalık veren ürünlerde üretimin kademeli olarak azaltılması, küçük üreticilerin gelir sorununa etkin ve sistematik bir çözüm getirilebilmesi ve bu bağlamda üretici grupları ile kooperatiflerin desteklenmesi, kırsal kalkınma, sosyal denge, çevre gibi konular öne çıkarılmaktaydı.

Sözü edilen Komisyon önerileri Konsey’ce de kabul edilmiş ve 1988 yılında “Tarım İçin Delors Paketi” açıklanmıştır. Delors Paketi, amacına ulaşmada yetersiz kalmakla birlikte, OTP’deki radikal değişimlerin habercisi niteliğindedir. Bu bağlamdaki önlemler şöyle sıralanabilir;

OTP harcamalarını kontrol etmek için genelleştirilmiş bütçe dengeleyiciler (*budgetary stabilisers*) sistemine geçilmesi, Üretimi belirlenen sınır ve kotalar içinde tutabilmek için her ürün için Maksimum Garanti Miktarlarının (*Maximum Guaranteed Quantity*) oluşturulması, tarımsal harcamaların yıllık GSMH artışının % 74’ünü geçmesine engel olmak için “bütçe disiplininin” kurulması, harcamaların bütçenin belirlenmiş limitlerini geçmesine engel olmak için “erken uyarı sisteminin” geliştirilmesi, ECU/Dolar paritesinde meydana gelebilecek herhangi bir aşırı dalgalanmayı tolere etmek üzere “Finansal Rezerv Fonu”nun tahsisi, Yapısal politikalar ile kırsal kalkınma politikalarının öne çıkarılması

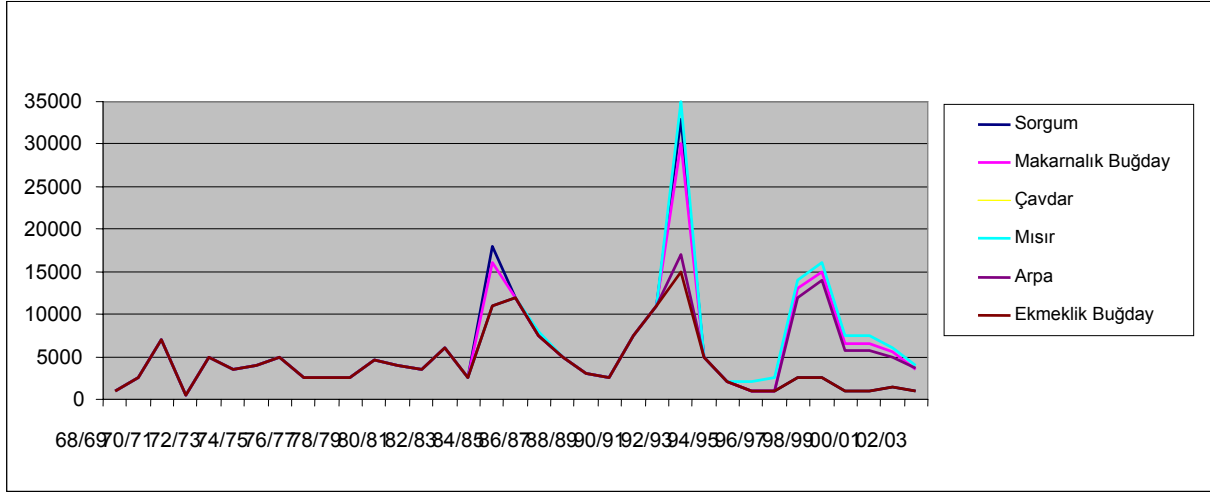
Görüldüğü gibi 1988 Reformunun temel amacı, üretim ve stok artışlarının önüne geçilmesidir. Üretim artışlarının önüne geçebilmek için süt ve tahıl üreticilerinin müdahale alımlarının maliyetinin bir kısmını karşılamalarını sağlamak için vergilendirilmelerine, ürün ya da üye ülke bazında üretim kotalarının geliştirilmesine, müdahale alımlarının sınırlandırılmasına ve yeni ekim alanlarının açılmasının yasaklanmasına yönelik uygulamalar, bu dönemde başlatılmıştır.

Dönemin uygulama araçları üretimden ayırma (*set aside*), üretimin yaygınlaştırılması (*extensification*), üretimin tür değiştirmesi (*conversion of production*), erken emeklilik (*early retirement*) tir.

OTP’nin kronikleşen sorunlarına radikal çözümler içermeyen Delors Paketi’nin uygulamaya girdiği ilk iki yıl olan 1988 ve 1989’da, stoklar ve ATGYF harcamaları azalmıştır. Bu bağlamda, 1985 yılında 18.5 milyon ton olan toplam tahıl stoku, 1989

yılında 8.5 milyon tona gerilemiştir. Koşut olarak, 1988 yılında 28.8 milyar ecu olan ATGYF harcamaları, ilk kez bir azalma eğilimine girerek izleyen yıl 27.2 milyar ecu düzeyine gerilemiştir.

Grafik 4: Topluluk Hububat Müdahale Stoklarının Gelişimi



Kaynak: European Commission, The Common Agricultural Policy Explained, October 2004, s.10 (Farm Accountancy Data Network, Eurostat)

Ancak kısa süre içinde harcamaların ve stokların tekrar ve önemli oranda yükselmesi (tahıl stoku 1990 yılında 14.5 milyon ton, ATGYF harcamaları 1991 yılında 34.5 milyar ecu düzeyine yükselmiştir), gerilemenin alınan önlemlerin etkinliğinden değil, dünya konjonktürüne bağlı olarak yaşandığını ortaya çıkarmıştır.

Görüldüğü gibi AET 1980 – 1989 aralığında, ABD ve CAIRNS grubu ülkeler tarafından GATT aracılığıyla tarım sektöründe liberalizasyona zorlanan, buna karşılık OTP'nin 1960'lardan gelen yapısını korumakla birlikte üretim artışlarını ve bütçe harcamalarını kısımaya çalışan ancak başaramayan; bu bağlamda neoliberal düzene ayak uydurmakta zorlanan bir Topluluk görünümündedir. İzleyen dönem, bu tabloyu önemli oranda değiştirecektir.

D. Tarımda Küresel Aktör Olmaya Yönelim (1990 – 1996)

1980'li yıllar boyunca girişilen reform çabalarından olumlu sonuç alamayan AET içinde yapısal sorunlar giderek ağırlaşmakta, bunun yanında GATT görüşmeleri daha liberal bir tarım ticaretine doğru yol almaktadır.

Bu bağlamda, İrlanda'lı Tarım Komiseri Mac Sharry tarafından hazırlanan ve OTP'de o güne değin yapılan en radikal düzenlemeleri içeren reform paketi, Komisyon tarafından 1991 yılında kabul edilmiştir. Paket üzerinde, Topluluk Tarım Bakanları Konseyi'nin Mayıs 1992 tarihli toplantısında uzlaşma sağlanmış, böylece **Mac Sharry** ya da **1992 reformları** diye anılan reform süreci başlamıştır.

1992 reformları, bir taraftan Ortak Tarım Politikası'nın aşkın üretim kapasitesini geri çekmek ve rekabet üstünlüğü elde etmek amacıyla bir politika dönüşümü sağlamaya odaklanırken; diğer taraftan bu politikaların yaratacağı sosyal sorunlar için de çözüm yolları arıyordu. Bu bağlamda tarım politikalarında çevre ve kırsal kalkınma politikaları artan bir önem kazanmıştır.

Bu bağlamda, 1992 reformu sonrasında CAP (Common Agricultural Policy) teriminin artık yerini CARPE (Common Agricultural and Rural Policy for Europe) bırakması yolunda güçlü bir eğilim ortaya çıkmış, ancak içeriğin yavaş yavaş değişmesine bağlı olarak, hala baskınlığını sürdüren CAP tanımlaması varlığını sürdürmüştür. Aynı süreçte vurgu yapan "Avrupa Tarım Modeli" teriminin zemin bulması için, 2000'li yılların beklenmesi gerekecektir.

Bu çerçevede; 1992 reformunun temel amaçları şöyle tanımlanabilir; Topluluğun aşkın üretim kapasitesi geri çekilecek, stok artışları önlenecek ve tarım harcamaları "yönetilebilir" bir yapıya sokulacaktır. Buna koşut olarak, AET'nin tarım ticaretindeki rekabet gücü artırılacaktır.

Bu politikaların uygulama araçları ise müdahale fiyatlarının indirgenmesi, üretimi kontrol etme mekanizmalarının (alan koruma, kotalar, yaygın tarıma geçiş, primlere sınır getirilmesi) oluşturulması, doğrudan gelir desteği sistemine geçilmesi ve eşlik edici önlemlerin geliştirilmesi olarak sınıflandırılabilir. "Eşlik edici önlemler" (accompanying

measures)⁹³, çevrenin korunması, tarım arazilerinin üretimden ayrılarak ağaçlandırılması ve 55 yaşın üzerindeki çiftçilerin erken emekli olmasını teşvik etmek amacıyla, yoğun tarımdan yaygın tarıma geçişi özendirici bir içerik taşımaktadır.

Aslında tüm bu reform sürecinin amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için temel araçların, müdahale fiyatlarının indirgenmesi ve doğrudan gelir desteği sistemine geçiş olduğu görülmektedir.

Müdahale fiyatları, 1992 Reformu'nun öngördüğü plana göre 4 yıl içinde hububatta % 29, sığır ve koyun etinde % 15, süt ürünlerinde ise % 5 – 15 oranında fiyatların düşürülecektir. Aşağıda, hububat ürünlerinde uygulanan indirgeme süreci verilmektedir;

Tablo 13: Topluluk Hububat Fiyatlarında Değişim (Ecu–Euro/Ton)

YILLAR	HEDEF FİYAT	MÜDAHALE FİYATI	EŞİK FİYAT	DOĞRUDAN ÖDEMELER
1993 / 94	156,98	144,90	211,31	30,19
1994 / 95	144,90	130,41	199,24	42,26
1995 / 96	132,83	119,19	184,74	54,34
1996 / 97		119,19	184,74	54,34
1997 / 98		119,19	184,74	54,34
1998 / 99		119,19	184,74	54,34
1999 / 00		119,19	184,74	54,34
2000 / 01		110,25	170,89	58,67
2001 / 02		101,31	157,03	63,00
2002 / 06		101,31	157,03	63,00

Kaynak : İlgili Topluluk tüzüklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Görüldüğü gibi, reformu izleyen tarım yılında 144.90 Ecu/ton olan hububat müdahale fiyatı izleyen yıllarda 130.41 ve 119.19 Ecu/ton'a gerilemiş ve 2000 yılına kadar bu düzeyinde "tutunmuştur". GATT Urugay Turu Tarım Anlaşması hükümleri uyarınca hedef fiyat 1 Temmuz 1995'ten itibaren iptal edilmiş,⁹⁴ ortak sınırlarda uygulanan en az dışalım fiyatı düzeyini belirleyen eşik fiyat ise yine aynı tarihten itibaren "müdahale fiyatının % 155'i şekline dönüştürülmüştür.

⁹³ Eşlik edici önlemler grubunda sayılan tarımsal çevre paketi (2078/92 no'lu Tüzük), erken emeklilik planı (2079/92 no'lu Tüzük) ve ekilen tarım alanlarının ormanlaştırılması planının (2080/92 no'lu Tüzük), adlarının çağrıştırdığı içerikten öte, "üretimi geri çekme" temel amacının gerçekleşmesi için kullanılan yardımcı politika alanları olduğunun altı çizilir.

⁹⁴ 1528 / 95 no'lu Tüzük

Bir politika aracı olan müdahale fiyatlarının düşürülmesinin, aşırı üretimin geri çekilmesi, stok artışlarının önlenmesi, tarım harcamalarının azaltılması ve AET tarımının rekabet gücünün artırılması olarak ifade edilen temel amaçların tümüne hizmet ettiği görülmektedir.

Buna karşılık, düşen tarım fiyatları, tarım sektörü gelirlerinde bir aşınım yaratmaktadır. Bu konuya çözüm bulmak ve tarım gelirinde stabilizasyonu sağlamak için, 1992 yılında doğrudan ödeme sistemine geçilmiştir.

Doğrudan Gelir Desteği (DGD) sistemi, kamu kaynaklarından hedef tarım üreticilerinin gelir düzeyini etkilemek amacıyla yapılan transferler şeklinde uygulanan bir politika aracıdır. 1995 yılında yürürlüğe girecek GATT Uruguay Turu Tarım Anlaşması, DGD'yi "ticarete zarar vermeyen destek biçimi" olarak tanımlayacak ve indirim tabi tutmayacaktır.⁹⁵

DGD'nin üretimle bağlantısız (de-coupled) ve üretimle çeşitli derecelerde bağlantılı formları bulunmaktadır. Topluluk'ta 1992 OTP reformu ile üretimle bağlantılı bir DGD sistemine geçilmesine karşın, 2003 yılından itibaren üretimle bağlantısız bir DGD sisteminin temelleri atılacaktır.

1992 reformu ile getirilen DGD sisteminde, hektar başına alan ödemesi uygulanmakla birlikte, bu ödeme verim ile bağlantılı olarak farklılaşmaktadır. Doğrudan Gelir Desteğine konu olan ürün sayısı hayli fazladır.⁹⁶ OTP çerçevesinde, sözü edilen ürünlerin ekildiği ya da *set aside* önlemi kapsamında zorunlu koruma alanı olarak ayrılan ve boş bırakılan alanlar için hektar başına yapılan alan ödemeleri, daha önceden saptanmış olan bölgesel verim dikkate alınarak hesaplanır.⁹⁷

⁹⁵ ABD, AB, Meksika ve Türkiye DGD sistemleri için bkz: Gökhan, Günaydın, *Küreselleşme ve Türkiye Tarımı*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi No:3, Ankara, 2002, s.54-63

⁹⁶ Makarnalık buğday, Makarnalık buğday dışındaki diğer buğday ve meslin, Çavdar, Arpa, Yulaf, Mısır, Tane darı, Esmer buğday, akdarı ve kanarya tohumu, diğer hububatlar, Tatlı mısır, Soya fasulyesi, Kolza tohumu, Ayçiçeği tohumu, Bezelye, Tarla fasulyesi, Tatlı bakla, Keten tohumu, lif için yetiştirilen keten, kenevir (Council Regulations (EC) No 1251/1999 of 17 May 1999 establishing a support system for producers of certain arable crops, Official Journal of the European Communities, 26.6.1999, 160/11, 1).

⁹⁷ European Commission, Directorate-General of Agriculture, Fact-sheet, "Cap Reform : The arable crops sector, s.5: Bu kapsamda üye ülkeler, ülkenin çeşitli bölgelerinde 1989, 1990, 1991 yıllarında geleneksel olarak ekilen veya nadasa bırakılan alanların toplamının ortalamasını alarak, bölgesel temel alan (*regional base area*) ve bunların toplamı olarak bir ulusal temel alan (*national base areas*) belirlerler. Bölgesel temel alan, 1989, 1990 ve 1991 yıllarında kamu yardım planı (public assistance scheme) kapsamında ürün yetiştirilmesine ya da set aside önlemine ayrılan alan büyüklüklerinin ortalamasını ifade eder. Kolza, soya ve

Üye ülkeler, coğrafya ve ekolojilerinin özelliklerini de dikkate alarak, tüm ülkeyi tek bir ulusal temel alan olarak belirlemek ya da birçok bölgesel alan belirlemek konusunda değişik tercihler yapmaktadırlar.⁹⁸

Yapılacak alan ödemelerine esas olmak üzere, üye devletler, somut ölçütlere dayalı olarak homojen verim bölgelerini gösteren bir bölgesel verim planı oluştururlar. Mısır ve sulanan alanlar için, diğer ürünlerden farklı bir verim değeri saptanabilmektedir. Bu kapsamda üye devletler, her bir üretim bölgesi için, 1986 – 1991 yılları arasındaki en düşük ve en yüksek verim değerlerini çıkartıp, geriye kalan üç yıl verim değerlerinin ortalamasını alarak bölge planlarına kaydederler.

Üye devletler tarafından hazırlanan bölge planları, Komisyon tarafından “objektif ölçütlere uygunluk“ açısından kontrol edilir ve gerektiği durumlarda üye devletlerin planlarını revize etmeleri istenebilir.

Yapılacak doğrudan ödeme miktarı, bölge planında yer alan ortalama verim (ton / hektar) ile ton başına yapılacak yardım miktarının (Euro / ton) çarpılması ile hesaplanır ve Euro / hektar cinsinden bir değeri ifade eder. Bu bağlamda, üye devletlerce bildirilen bölgelerin verim değerleri, o bölgenin yararlanacağı DGD ödemesi miktarını belirlemektedir.⁹⁹

Bunun yanında, Finlandiya ve İsveç’te 62. paralelin kuzeyinde yer alan ve zor iklim koşulları nedeniyle tarımsal uğraşlarını sürdürmekte güçlük çeken bölgelere, 63 Euro/ton’luk ödemeye ek olarak 19 Euro/ton’luk bir ödeme daha yapılmaktadır.

Alan ödemesi için başvuruda bulunan üreticiler, ekilebilir alanlarının % 10’u üzerinde “zorunlu alan koruması” (*set aside*) uygulaması yapmak zorundadırlar. Bununla birlikte, bu

ayçiçeği için bölgeselleştirme, yağlı tohumlar ya da hububatların ortalama verimi temelinde yapılır. Proteinli ürünler ve tekstil amacıyla yetiştirilmeyen keten (non-textile flax) ürününde telafi edici ödemelerde (compensation), hububat verimi dikkate alınır. Mısır için ise sulu ve susuz alan ayrımı yapılarak özel verim saptanabilmektedir.

⁹⁸ CAP Monitör, Agra Europe Ltd., London, 1999, s. 119-121 : Danimarka, İrlanda, Luxemburg, Avusturya, Finlandiya, Hollanda ve İsveç için tüm ülke bir ulusal temel alandır, buna karşılık Belçika 2, Almanya 15, Yunanistan 2, İspanya 19, Fransa 12, İtalya 278, Portekiz 3 ve İngiltere 4 bölgesel temel alana sahiptir.

⁹⁹ Örneğin 4 ton ortalama verime sahip olan bir bölge 4 ton /ha * 63 Euro /ton = 252 Euro / ha DGD alırken, 7 ton ortalama verime sahip olan bir bölgenin alacağı DGD miktarı 7 ton /ha * 63 Euro /ton = 441 Euro / ha’ya ulaşabilmektedir.

uygulama, 92 tonun altında hububat üretimi yapan küçük üreticileri kapsam dışında bırakmaktadır.¹⁰⁰

AET'nun 1992 yılında OTP'sını reforme ederken gözönüne aldığı önemli bir gelişme, 1986 yılında başlamış olan ve 1990'lı yılların başında halen sürmekte olan GATT Uruguay Turu görüşmeleridir. Başlangıcından itibaren birkaç yıl içinde sonuçlandırılacağı öngörülen görüşmeler, özellikle ABD, AET, Cairns Grubu ve gelişmekte olan ülkelerin tarım ticaretindeki farklı konumları nedeniyle çetin pazarlıklara konu olmakta, özellikle ABD ve AB arasında gerilim yüksek olmaktadır.

Buna karşılık, görüşmelerin daha liberal bir dünya tarım ticareti yapısı ile sonuçlanacağı öngörülebilmektedir. O halde, OTP'da yapılacak bir reformun, bu öngörülebilen sonuçları hesaba katması gerekmektedir.

Gerçekten de 1994 yılı sonunda imzalanan Anlaşma (Final Act) hükümleri 1995 yılı başında yürürlüğe girdiğinde, 1992 reformlarının önemli ölçüde bu Anlaşma hükümleri ile uyuşma içinde olduğu görülmektedir.

Maastricht Anlaşması sonrası Avrupa Birliği adını alan bütünleşme hareketi, böylece, yeni dönemde ortaya çıkacak tarım ticareti yapısını önceleyebilmiş; kapitalist tarım sisteminin yarattığı küresel ticaret yapısı içinde "rekabet üstünlüğü" elde etmek için politika dönüşümünü gerçekleştirmiştir.

Bu noktada, artık Dünya Ticaret Örgütü adını almış olan eski GATT'ın Uruguay Turu Tarım Anlaşması'nın, 1995 – 2000 yılları aralığında Avrupa Birliği açısından ortaya koyduğu sonuçları irdelemekte yarar bulunmaktadır.

Anlaşma'nın Pazara Giriş (market access) hükmüne göre, Avrupa Birliği de diğer tüm ülkeler gibi tüm tarife dışı engellerini tarifelere dönüştürecek, yine tüm gelişmiş ülkelerde olduğu gibi 6 yıl içinde tarifelerini ortalama % 36 oranında indirecektir. İç tüketiminin % 5'i oranında minimum pazara giriş olanağı sağlamak zorunda olan AB, tarımda iç

¹⁰⁰ Bu noktada, Türkiye ve Avrupa Birliği'nin "küçük üretici" kavramının farklılığı ortaya çıkmaktadır. AB'nin terminolojisindeki "92 tonun altında üretim yapan" tanımı, verimliliğe bağlı olarak değişik alan büyüklüklerini ifade etmektedir. Örneğin, 4 ton/ha verim ile üretim yapan üretici, 23 hektar ve altında araziye sahip olması durumunda küçük üretici iken (92:4=23); 7 ton/ha verim ile üretim yapan bir üreticinin "küçük üretici" tanımından çıkması için, 14 hektar büyüklüğünde bir araziye sahip olması (92:7=13.1) yeterli olabilmektedir. Buna karşın Türkiye'de üretici büyüklüğü, sahip olunan arazi miktarı açısından değerlendirilmektedir.

piyasasının bozulma olasılığı doğduğunda özel korunma önlemleri (*special safeguard measures*) alma yetkisine sahiptir.

Anlaşma'nın İç Destekler (*domestic support*) hükmüne göre ise, AB'nin tarımsal iç destekleri, Toplam Destek Ölçütü (*Aggregate Measure of Support*) kullanılarak % 20 oranında indirgenecektir. Destekleme araçları amber, yeşil ve mavi kutularda toplanarak, "ticareti bozucu" olarak tanımlananlar hızlı bir indirgeme sürecine sokulmuş, diğerleri ise bu süreçten muaf tutulmuşlardır. Anlaşma'nın İhracat Rekabeti (*export competition*) alanında öngördüğü koşullar uyarınca ise AB, yine 6 yıl içinde dışsattım sübvansiyonlarını miktar olarak % 21, değer olarak % 36 oranında indirecektir.

Görüldüğü gibi, AB, GATT'ı öngörmüştür.

Mayıs 1992'de kararlaştırılan, 1 Temmuz 1993'te uygulamaya konulan ve 30 Haziran 1996 tarihinde geçiş dönemi tamamlanan OTP reformunun geniş bir alana yayılan hedefleri arasında, özellikle AB içinde hububat tüketiminin artırılması ve üretimin kontrol altına alınması konularında başarıya ulaştığı görülmektedir.

Alan koruma (*set aside*) önlemleri çerçevesinde, 1993 - 1995 yılları arasındaki 3 yıllık dönemde, 75 milyon ton daha az üretim gerçekleştirilmiştir. Başka bir deyişle, önlem alınmasaydı ulaşılacak 600 milyon ton üretim yerine, 525 milyon ton üretim yapılmıştır. 1994/95 sezonunda, 53.4 milyon hektarlık toplam temel alanın % 13.7'si olan 7.3 milyon hektarda alan koruması uygulanmıştır.¹⁰¹

1992 reformunda, stokların azaltılması temel amacına hizmet etmek üzere, Topluluk içinde tüketilen hububat miktarının artırılması bir araç olarak geliştirilmişti. Bu bağlamda, reform öncesi Topluluk'ta hayvan yemi olarak kullanılan hububat miktarının 10 milyon ton düzeyinde olduğu tahmin edilmekteydi. Alınan önlemlerin bir sonucu olarak, 1995/96 yılında Topluluğun kullandığı 100 milyon tonluk yemin % 30'u hububat orjinlidir; başka bir deyişle hayvan yemi olarak kullanılan hububat miktarında 3 kat bir artış ortaya çıkmıştır.

Bu önlem yalnızca stokların azalmasına katkı yapmakla kalmamış, Topluluğun üçüncü ülkelerden yaptığı hayvan yemi dışalımının da azalmasına neden olmuştur. 1992 yılında

¹⁰¹ En çok alan koruması uygulayan ülkeler, sırasıyla Fransa (1.7 milyon hektar), İspanya (1.6 milyon ha) ve Almanya (1.3 milyon ha)'dır.

AB-12'nin hayvan yemi dışalımını 42.5 milyon ton iken, 1995 yılında bu rakam 38 milyon tona gerilemiştir.¹⁰²

1992 reformunun uygulamadaki sonuçları arasında belki de en çarpıcı olanı, tarımsal ürünlerin ve özellikle hububatın pazar fiyatının yükselmesi¹⁰³, böylece üreticinin ürününün piyasada uygun değer ile satması sonucunda müdahaleye gerek kalmamasıdır. Örneğin Alman Müdahale Ajansı'nın 1994 yılı alımı 3.7 milyon ton iken, aynı rakam 1995 yılında 1.6 milyon tona gerilemiştir.

İlginç olan, Topluluk iç piyasasındaki fiyat yükselmesine koşut bir şekilde ve hatta daha yüksek oranlı olmak üzere, dünya fiyatlarının da yükselmesidir. Bu bağlamda Komisyon, 1995/96 döneminde, buğday için 5 – 20 ecu/ton, arpa için 4 – 9 ecu/ton dışsattım vergisi koymuştur.¹⁰⁴ Dünya fiyatlarındaki bu sürpriz “olumlu” gelişme, 1992 reformunun, AB'nin, iç fiyatlarını dünya fiyatları düzeyine yaklaştırma politikası ile çelişkili bir yönelim izlemesini de engellemiştir.

Bu çerçeve AB, aşağıdaki grafikten de izlenebileceği üzere, DTÖ Sonuç Anlaşması'ndaki taahhütlerine uyarlı olacak biçimde (1995 – 2000 aralığındaki altı yılda dışsattım sübvansiyonlarını miktar olarak % 21, değer olarak % 36 oranında indirme taahhüdü) dışsattım sübvansiyonlarını indirmiştir.¹⁰⁵

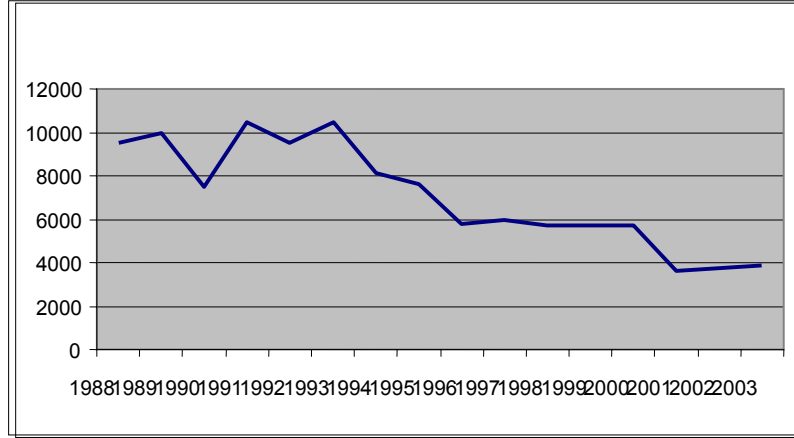
¹⁰² Dışalımını en çok azalan yem maddesi, düşük fiyatlı hububat ürünleriyle rekabet şansı en az olan tapioca olmuştur. 1992 yılında 5.7 milyon ton olan Topluluk tapioca dışalımını, 1996 yılında 3.4 milyon tona gerilemiştir.

¹⁰³ Gökhan, Günaydın, *Yeni Dünya Düzeni ve Türkiye Tarımı*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara, 1998, s.114 : Topluluk Merkezi Pazar ve Fiyat Araştırmaları Kuruluşu (The Central Market and Price Report Agency) kayıtlarına göre, Almanya ekmeklik buğday pazar fiyatları, müdahale fiyatının % 30 – 35 üzerine çıkmıştır. Aynı oran yemlik arpa için % 16-20 düzeyindedir. İngiltere'de Pazar – müdahale fiyatları arasındaki fark Almanya'nın da üzerindedir. Fransa'da, yine aynı doğrultuda olmak üzere, % 10 – 18 fark bulunmaktadır.

¹⁰⁴ Topluluğun dışsattım vergisi uygulaması, bir yandan ABD yönetiminin eleştirilirken, diğer yandan Topluluk hububat üreticileri ve dışsattımcıları tarafından da reaksiyonla karşılanmıştır. Çıkar grupları tarafından yöneltilen bu eleştirilere karşılık, Komisyon, 1766/92 sayılı Tüzüğü'nün 16 ve 17 inci fıkralarının, “mal darlığı durumunda iç Pazar arzını düzenlemek için uygun önlemler alınır” hükmünü, dışsattım vergisi düzenlemesine yasal dayanak olarak göstermiştir.

¹⁰⁵ Gelişmiş ülkelerin indirgeme taahhütleri 2000 yılında, gelişme yolundaki ülkelerin indirgeme taahhütleri ise 2004 yılında sona ermiştir. DTÖ kapsamında yürütülen “İleri Tarım Müzakerelerinin” sonuçsuz kalması üzerine, grafikte de görüleceği üzere, AB 2001 yılından itibaren dışsattım sübvansiyonlarını aşağı – yukarı sabit tutmaktadır.

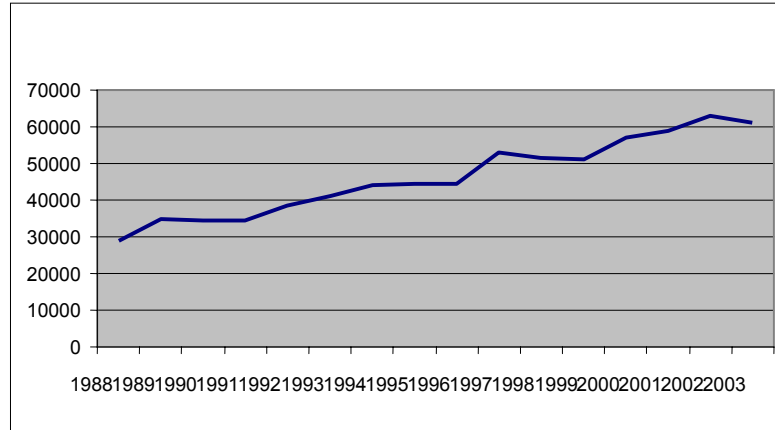
Grafik 5 : AT'da Dışsatım Sübvansiyonları İçin Bütçe Harcamaları (Milyon Euro)



Kaynak: European Commission, The Common Agricultural Policy Explained, October 2004, s.11 (Farm Accountancy Data Network, Eurostat)

Dışsatım sübvansiyonlarının azalmasına karşın, aşağıdaki grafikte izleneceği üzere, AB dışsatımında değer olarak bir azalama değil, tam tersine yükseliş görülmektedir. Bunda, AB'nin dışsatımında rekabet içinde olduğu diğer ülkelerin de DTÖ kararları uyarınca indirimlere gitmeleri, AB iç piyasasından daha yüksek oranlı olmak üzere dünya tarımsal piyasalarında ürün fiyatlarının yükselmesi olumlu rol oynamıştır.

Grafik 6 : AT'da Tarımsal Ürünlerin Dışsatımı (Milyon Euro)



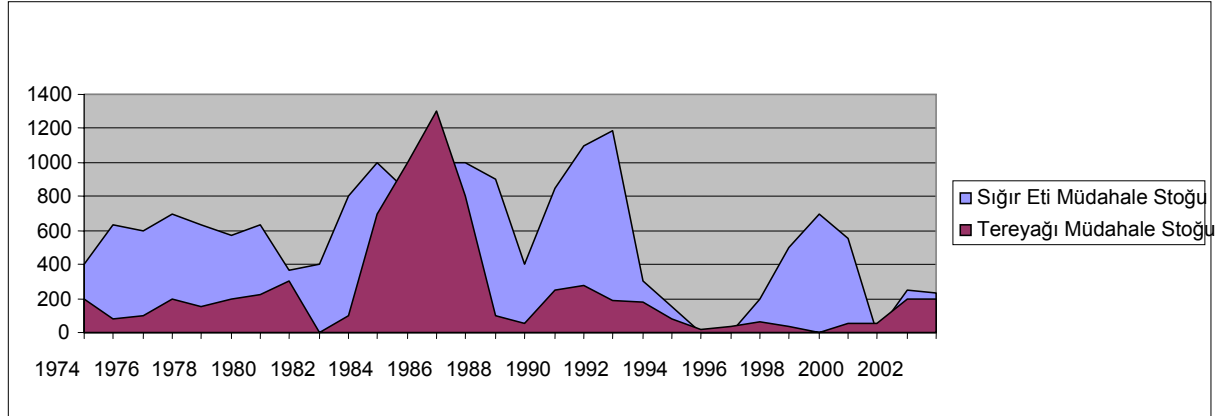
Kaynak: European Commission, The Common Agricultural Policy Explained, October 2004, s.11 (Farm Accountancy Data Network, Eurostat) (*) AB-12 1998-1994, AB-15 1995 sonrası

Sonuç olarak 1992 Reformunun; müdahale harcamalarına sınır getirilmesi ve bütçe içindeki payının indirilmesi, İç ve dış fiyatlar arasındaki farkın önemli oranda azaltılması,

dışsatım sübvansiyonlarına yönelik harcamalar azalırken dışsatımın değer olarak artması, Topluluk tarımının rekabet düzeyinin yükseltilmesi, ekilebilir ürünlerin Topluluk içindeki tüketiminin artırılması, tarımsal stokların hızla azaltılması, doğrudan ödemelerin rolünün artırılması, çevre politikalarının öne çıkarılması ve DTÖ UT Tarım Anlaşması öncesinde Topluluğun elinin güçlendirilmesine yönelik hedeflerinde önemli oranda başarılı olduğu gözlenmektedir.

OTP'nin müdahaleci politikalardan yavaş yavaş uzaklaşması ve bu alan özgülediği kaynak miktarında indirime gitmesi temelinde olmak üzere sergilenen reform süreci, Topluluk için uygun bir politika seti oluşturmaktadır. Zira 30 yılı aşkın süredir kullanılan politikalar ve yüksek kaynaklar, dünyanın en önemli tarım kapasitelerinden birini oluşturmuş; aşkın üretim kapasitesini (tereyağı dağları, süt gölleri, et buzulları vb) geri çekmek ve bunu yaparken de üretici gelirlerini stabilize etmek temel sorun haline gelmiştir. 1992 reformu da, bu alanlarda çözüm yaratmaktadır.

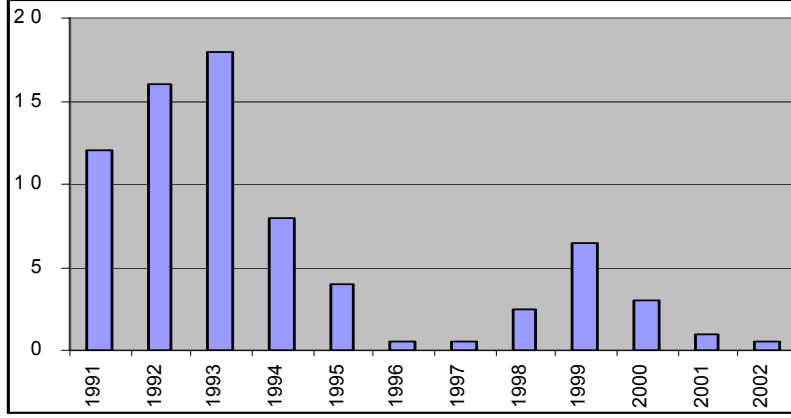
Grafik 7: Sığır Eti ve Tereyağı Müdahale Stoklarının Gelişimi



Kaynak: European Commission, The Common Agricultural Policy Explained, October 2004, s.10 (Farm Accountancy Data Network, Eurostat)

Yukarıdaki grafikten de görüleceği üzere, 1992 reformu sonrasında, sığır eti ve tereyağı stoklarında radikal azalmalar meydana gelmiştir. Ayrıca Grafik 4 değerleri, hububat ürünleri müdahale stoklarında da aynı şekilde keskin bir düşüş eğiliminin ortaya çıktığını göstermektedir. Aşağıdaki grafik ise, bir hububat ürünü olan buğdayın müdahale stokları seyrini özetlemektedir.

Grafik 8: Topluluk Buğday Müdahale Stoklarının Gelişimi (milyon ton)



Kaynak : Jerzy, Glucksman, “AB Genişleme Sürecinin Işığında Ortak Tarım Politikası”, *AB Genişleme Sürecinde Türkiye*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2003, Ankara, s.46

Ancak bu durum, yine grafik 3 değerlerinin ortaya koyduğu üzere, Topluluğun kendine yeterlilik oranlarında bir geriye gidiş doğurmamıştır. 1990’larda Topluluğun yalnızca taze meyve, koyun-keçi eti, tropikal ürünler, yağlı tohumlar ve çay gibi ürünlerde açığı bulunmaktadır. Bunlardan çay, kahve, kakao, muz gibi ürünlerin üretilmesine Avrupa ekolojisi uygun değildir. Maliyet - fiyat avantajından dolayı soya, yer fıstığı gibi yağlı tohumların yerli üretimi ise özendirilmemekte, dışalım yolu tercih edilmektedir.

1995 genişlemesi sonrasında AB-15 kısaca; kırsal ve tarımsal altyapı sorunlarını çözmüş, fazla üretim ve stokunu geri çekmeye odaklı politika seti uygulayan bir Topluluk görünümü sergilemektedir. Buna karşılık aynı yıllarda Topluluğa aday ülke statüsünde bulunan ülkelerin hemen tümünde, tarımsal – kırsal altyapı sorunları olanca ağırlıkları ile kendilerini hissettirmekte, verimlilik düzeyinin düşüklüğü yapısal bir sorun alanı oluşturmakta, üretim açıkları önemli boyutlara ulaşmaktadır. Bu sorunların çözümü için gerekli politika içeriğinin, OTP’nin mevcut yönelimi ile “çelişkili” hedeflere sahip bulunduğu görülmektedir.

Gündem 2000 ile başlayan süreç, merkez ve çevre arasındaki bu politika farkının daha da açılmasına neden olacaktır.

E. Çok Vitesli Avrupa için Avrupa Tarımsal Modeli (1996 – 2006)

1980 sonrası dönemde Ortak Tarım Politikası, merkezi kapitalizmin dönüşümüne uyarlı olacak biçimde, neoliberal bir düzene doğru evrilme sancıları yaşamıştır. Bu dönemde ortaya konulan reform çabaları, kullanılan araçların uyersizliği yanında esasen politikanın bu dönüşüme uygun olmayan bir Keyensci “katılığa” sahip olmasının etkisiyle “başarılı” olamamıştır.

1990’larda başlayan süreçte ise, ilk yıllarda AET, Maastricht sonrası ise AB’nin, OTP’yi, küresel dönemin koşullarına uyarlı bir yeni politika setine dönüştürmesi yolunda önemli adımlara sahne olmuştur.

1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasıyla, Avrupa’nın tüm dinamikleri temelden sarsılmıştır. 1990’lar Avrupa’sını, önceki dönemin terimleriyle anlamaya çalışmak, “soğuk savaş politikaları ile yönetmek” artık olanaklı değildir. Bu bağlamda AET, 1991 yılından başlayarak MDAÜ’leri ile Avrupa Anlaşmaları imzalamaya ve bu ekonomileri “yeniden yapılandırmak” için politikalar üretmeye başlamıştır.

7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşması, o tarihe kadar ekonomik bir bütünleşme hareketi olan Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu, siyasal bir bütünleşme hareketine dönüştürmüş ve süreci tanımlayacak şekilde AET adı Avrupa Birliği (AB) olarak değiştirilmiştir. Aynı yılın Haziran’ında toplanan Lizbon Zirvesi, Topluluk sanayiinin güçlendirilmesi ve rekabetin teşviki konusunu özel bir önemle ele almış; bu bağlamda Topluluğun uluslararası düzen içinde sorumluluğunun giderek artmakta olduğu ve Bağımsız Devlet Topluluklarındaki gelişmelerin yakından izlendiği ifade edilmiştir.

Olası bir genişlemenin AB’ye katacağı siyasal güç yanında, üretim faktörlerinden doğal kaynak ve emeğin ucuzlamasının sanayi sektöründe artıracacağı rekabet gücünü organize etmek üzere 1992 yılında çalışmalara başlayan Topluluğun, tarım politikalarında da yeni dönemin koşullarına uyarlı bir yeni yapılanmaya yönelmemesi düşünülemezdi.

1995 yılında Avusturya, İsveç ve Finlandiya’nın katılımının ardından, “merkezi çekirdek”, 15 üyeli AB üzerinden kurulmuştur. 1997 ve 1998 yıllarında MDAÜ’ne yönelik genişleme sürecinde, tarama süreçleri başlatılmış, ilk İlerleme Raporları yayımlanmıştır. Hemen ardından 1999 yılında Berlin’de toplanan Konsey, Komisyon’a 10 MDAÜ ile

müzakereleri başlatma konusunda yetki vermiş ve 2000 – 2006 yılları için hazırlanan finansal çerçeve konusunu karara bağlamıştır.

Bu çerçevede OTP'yi, genişleme sürecine uygun yanıtlar üretecek bir yapıya taşımak, yeni dönemin reform sürecinin temel kaygısıdır. “Tüm yeni katılımlar Topluluğun çeşitliliğini artırmaktadır. Bu çeşitlilik ise, taze politika değişimlerini yaratmaktadır”¹⁰⁶

a. Gündem 2000 Reformu : Temmuz 1997’de yayımlanan Gündem 2000 raporunda; büyüme ve istihdam koşulları oluşturmak ve MDAÜ’nün katılımları için AB’nin hazırlanmasına yönelik öneriler getirilmektedir. Bu kapsamda yapısal politikalar ve OTP reformları öne çıkmaktadır.

Gündem 2000, başlangıçta OTP’nin karşı karşıya bulunduğu sorunları saptamaktadır. Buna göre OTP’nin içsel zorlukları pazar gelişmeleri, destek mekanizmaları, yönetiminden kaynaklanan sorunlar ve tarımın giderek artan ölçüde politik tartışma konusu olmasıdır. OTP’nin dışsal zorlukları ise genişleme ve yeniden başlayacak uluslararası ticaret görüşmeleridir.

Bu bağlamda Gündem 2000, “küresel süreçte daha rekabetçi bir Avrupa tarımı” meşruiyet temelinde, tarım fiyatlarının daha da düşürülmesi ve tarıma özgülenen bütçe büyüklüklerinin indirgenmesi önerilerini geliştirmektedir.

Ancak Gündem 2000’in elde etmek istediği amaçlara daha yakından bakıldığında, yeni reform dalgasının odağında küresel rekabet koşullarına hazırlanma çabasından daha çok, AB’nin 2000’lerin ilk yarısında gerçekleştireceği büyük genişleme dalgasına yönelik mali hazırlıkların bulunduğu görülür. Başka bir deyişle Birlik, yeni katılacak ülkelere, daha evvel İrlanda (1973), Yunanistan (1981) ve Portekiz’e (1985) özgülediği büyük kaynakları aktarmak istememekte, Ortak Tarım Politikası’nı buna göre yeniden düzenlemek amacı taşımaktadır. Nitekim, Gündem 2000 kapsamında, 2006 yılına kadar olacak OTP harcamaları geniş oranda sabitlenmiştir.

Tarım politikaları açısından somutlanan bu durum, aslında, AB’nin genişleme stratejisinin tümüyle değişmesinin bir yansıması niteliğindedir. Keynesci büyüme döneminde müdahaleci ve kaynak kullanan OTP, kırsallığın ve tarım sektörünün etkisinin

¹⁰⁶ Catherine COMBETTE, “Common Agricultural Policy, explained”, Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 28 Mart 2006, İzmir, s.4

baskın olduğu, yapısal sorunlara sahip bulunan ülkelere kaynak aktarmak ve kısa süre içinde bu ülkeleri de “merkeze çekmek” işlevini göstermiştir.

Buna karşılık 2000’ler, Topluluğa katılacak yeni ülkeler ile AB – 15 arasında, “merkez – çevre” ilişkisinin kurgulandığı yıllar olacaktır. Başka bir deyişle OTP, merkeze yeni üye transferine katkı sağlamak işlevinden sıyrılacak, yeni dönemde *periferi* için daha çok politika, daha az para önerilecektir.

Bu kapsamda, Gündem 2000’in OTP reformu şu ana başlıkları içermektedir;

a) “Topluluk içi ve Topluluk dışı piyasalarda rekabet gücünün artırılması” meşruiyet temelinde, tarımsal fiyatlar düşürülürken ¹⁰⁷, ortaya çıkan üretici geliri kayıplarını, daha çok üretimle bağlantısız (*de-coupled*) doğrudan yardımlarla telafi etmek.

¹⁰⁷ Ekilebilir Ürünler (T.1251/99)’de 2000-2002 dönemi arasında müdahale fiyatlarında 2 eşit aşamada (tek bir aşama yerine) % 15 indirim (% 20 yerine) gidilmesi. Hububat ürünlerinde 54,34 €/ton olarak yapılan doğrudan gelir desteği (DGD) ödemesinin 2 aşamada 63 €/ton’na (66€/ton yerine) çıkarılması. İlaveten İrlanda, İspanya, Finlandiya ve İsveç için bazı özel ayrıcalıklar gözetilmesi. Yağlı tohumlar ve Keten için yapılan DGD ödemelerinin de 3 yıl içerisinde 2002’ ye kadar aşamalı olarak hububatın seviyesine indirilmesi. DGD ödemelerinde sadece mısır için sulu ve kuru alan ayrımı gözetilmesi Tedrici olarak düşürülerek % 0’a indirilmesi düşünülen % 10 zorunlu koruma alanına yönelik uygulamanın 2000-06 dönemi boyunca da değiştirilmeden % 10 olarak uygulanması.

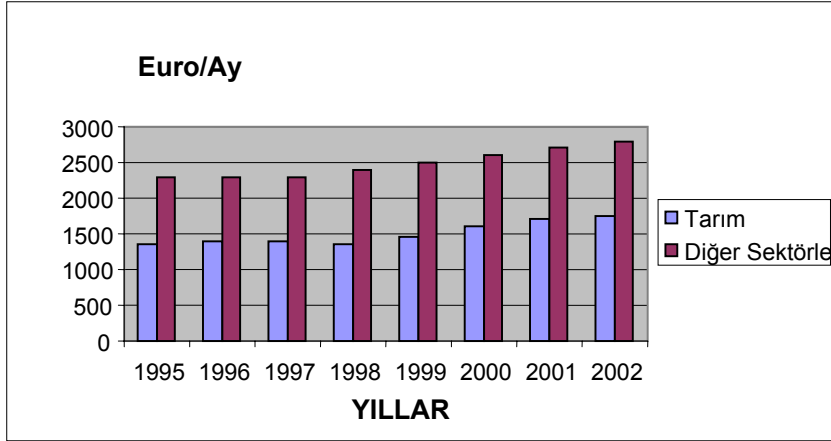
Dana ve Sığır eti (R.1254/99) ’nde Müdahale alım fiyatları 2000-2002 yıllarını kapsayan 3 yıllık bir dönem içerisinde aşamalı olarak % 20 oranında düşürülecektir. 2002 yılından itibaren Müdahale yerine Temel Fiyata dayalı Özel Depolama Yardımının işlerliğe konulacaktır. (Depolama ödemeleri temel fiyat olan 2224 €/t’nun % 103’nün altına düştüğü zaman yapılacaktır). İstisnai durumlarda devreye sokulmak üzere bir “emniyet” müdahalesi saklı tutulacaktır. DGD ödemeleri 90 baş/iletme’ye kadar süt inekçiliği ve dana yetiştiricileri için bölgesel yada ulusal tavanla sınırlı olmak üzere arttırılacaktır. Yeni Kesim primi uygulanacaktır. (80 €/baş). Üye ülkeye kriter ve oran seçmede büyük çapta esneklik tanınan Extensification primi (stoklama dansitesi 1.4 LU/unit of forage area) arttırılacaktır. “Ulusal zarf” kavramı devreye girmektedir. (Toplam 493 milyon Euro)

Süt ve Süt Ürünleri (R.1255/99 & R.1256/99)’nde; Süt ürünleri müdahale fiyatında (tereyağ ve süttozu) 2005/06 kampanya döneminden başlayarak (2005/06-2007/08) 3 yıl içerisinde aşamalı olarak % 15 indirim yapılması. Fiyat indirimine mukabil 2005/06 kampanya döneminden başlayarak (2005/06-2007/08) 3 yıl içerisinde aşamalı olarak kota esasına göre ton başına tek düzeyli telafi edici ödeme (süt ineğine yapılan pirim şeklinde değil) yapılması. Üye ülkelerin AB’nin toplam üretim içindeki paylarına göre ayrılmış olan ve 2005 yılından itibaren uygulamaya girecek olan Ulusal kota ödemeleri (National Envelops) yapılacaktır. Üye ülkeler kendilerine yapılacak bu ödemeler için üst pirim veya mera alanı için hektar başına ödeme yolunu seçebilirler. Fiyatlarda 2005 yılından itibaren aşamalı olarak yapılacak indirimle paralel süt kotaları da 2005 yılından başlayarak 3 yıl içerisinde aşamalı olarak % 1,5 oranında arttırılacaktır.

Şarap Sektörü (R.1493/99)’nde; Bağ alanları üzerindeki mevcut sınırlama 2010 yılına kadar sürdürülecektir. Üretim fazlalığı olan bölgelerde söküm tedbirlerine devam edilecektir. Her bir üye ülke için 2003 yılına kadar 51.000 ha’lık yeni dikim alanı tahsis edilmekte (35.000 ha yerine) artı AB rezervi olarak 17.000 ha tutulacaktır. Şaraplık üzüm yetiştiricilerine bağ alanlarını yeni çeşitlerle yenilemeleri halinde 2-3 yıllık full tazminat verilecektir – Yenileme çalışmasına yönelik ekipman ve materyalin % 50’si AB kaynaklarından finanse edilecektir. (Hedef 1 bölgelerde ise bu oran % 75’dir). Piyasa desteği mekanizmasından yararlanan değişik adlar altındaki damıtmalar (zorunlu, önleyici) kaldırılarak, aşırı stok fazlasını eritmek üzere “Kritik”

Aşağıdaki grafikte de görüldüğü gibi, AB’de çiftlik gelirleri, diğer sektörlerin ortalama gelirlerinin altında bulunmaktadır. 1995 – 2002 yılları aralığındaki artış eğilimi de, diğer sektörlerin artış oranlarının gerisindedir.

Grafik 9: Topluluk Çiftlik Gelirlerinin, Diğer Sektörlerin Gelir Ortalaması ile Karşılaştırılması



Kaynak: European Commission, The Common Agricultural Policy Explained, October 2004, s.5 (Farm Accountancy Data Network, Eurostat)

b) Bu bağlamda verimlilik artırıcı politikalarla, DTÖ kapsamında sürdürülecek olan İleri Tarım Müzakerelerinde (İTM) Topluluğun elini güçlendirmek.

DTÖ Uruguay Turu Tarım Anlaşması'nın yarattığı liberalizasyon süreci, gelişmiş ülkeler için 1994 – 2000, gelişme yolundaki ülkeler için 1994 – 2004 döneminde iç pazar, dışsattım sübvansiyonları ve gümrük vergileri alanındaki indirimleri öngörmektedir. 2004 sonrasındaki yeni indirim süreci için başlatılan İTM, anlaşmaya varılabildiği durumda, dünya tarım ticaretinde daha liberal yeni bir yapı doğurmaya adaydır.

Neoliberal teori, tarım ürünlerine uygulanan müdahalelerin, zincirleme bir etki yaratarak, toplumsal refah kaybına ve ortalama verimlilikte düşüşe yol açacağını ileri sürer. Buna göre; “destekleme fiyat uygulamasında devlet destekleme alımları ile önemli bir mali yükü üstlenmektedir. Devlet destekleme alımları yanında, bu ürünlerle ilgili yükleme, taşıma, depolama, işleme ve pazarlama gibi çeşitli harcamaları da üstlenmektedir. Bu durum, fiyat yanında desteklemenin maliyetini artıran diğer önemli bir unsur olarak ortaya

damıtma getirilmiştir. Şarap ithalatı üzerindeki sınırlama kaldırılacak, ticari şarabın etiketi üzerinde şarabın menşei açıkça belirtilecek, kupaj üzerindeki sınırlama ise kalmaya devam edecektir.

çıkılmaktadır. Diğer taraftan destekleme fiyat politikası ürün fazlalıklarına yol açabildiğinden, bu fazlalık devletin ihracat sübvansiyonu yoluyla ihracatı teşvik etmesi ve/veya tüketiciyi sübvansiyon etmesi yoluyla eritilebilir. Ancak bu politikalar da birtakım harcamaları gerektirebilmektedir. Destekleme fiyat politikası yoluyla tarım sektörüne kaynak aktarımı, marjinal verimlilikteki işletmelerin varlıklarını korumalarına imkan sağladığından, ortalama verimlilik düşmektedir” Bu bağlamda, aynı doğrusal bağlantı tersinden de işleyecek olup; “kurumsal fiyatların düşük tutulması verimliliğin ve Topluluğun Topluluk içi ve dışı piyasalarda rekabet gücünün artırılmasına imkan vermektedir.”¹⁰⁸

Görüldüğü üzere, Topluluğun 1960 yılından bu yana uyguladığı ve yarattığı sorunlar yanında kendine yetmeyen bir ülkeler topluluğunu dünyanın en büyük tarım potansiyeli niteliğine dönüştüren politikaların demodeliği ilan edilmekte ve neoliberal düzenin yol taşları tarımda da döşenmektedir. Bu bağlamda, özellikle “devlet desteklemeleriyle ayakta duran marjinal verimlilikteki işletmelerin, bu desteklerin ortadan kaldırılmasıyla tasfiyesi”, yeni katılan ülkelerin kırsal sosyolojisi için yaşamsal önem taşımaktadır.

c) Kalite için yoğunlaşma konusu, Gündem 2000’in getirdiği diğer bir açıdır. Bu alandaki AB söylemi; tüketicilerin satın alma gücü yükseldikçe tükettikleri gıdalarda kaliteye daha çok önem verdikleri, gıdaların tadı, besleme değeri, üretim yöntemi, orjini ve güvenliği konularının tüketicinin doğrudan ilgi alanına girdiği şeklindedir. Bunun yanında, AB yurttaşlarının Topluluk tarımından temiz hava, temiz su, çekici bir kırsal peyzaj ve rekreasyon alanlarının yaratılması konularında katkı bekledikleri, toprakları ve doğayı kirleten bir tarım sürecine karşı oldukları da ifade edilmektedir.

Kuşkusuz çevre ve tüketici sağlığını önemseyen bir üretim yöntemi, yaşamın sağlıklı sürmesi için temel bir zorunluluktur. Ancak bir kez daha, AB’nin kalite-çevre-sağlık konularını öne çıkardığı zaman diliminin, üretimi geri çekme ve aday ülkelere tarım yoluyla aktardığı finansman miktarını kısma yönelik temel politika değişimi ile eşanlı oluşunun altını çizmek gerekmektedir.

¹⁰⁸ Cemil, Ertuğrul, “Gündem 2000 Çerçevesinde OTP Reformu”, yayımlanmamış makale, Nisan 2000, Ankara, s. 8

Bu alanda ifade edilmesi gereken bir diğerkonu ise, DTÖ'nün sağlık ve bitki sağlığı (SBS) alanındaki düzenlemelerine ilişkindir. DTÖ'nün özellikle pazara giriş (*market access*) “olanaklarını” artırmak için gümrük vergilerini düşüren ve minimum giriş sağlayan düzenlemeleri, iç pazarını korumak isteyen ülkelerin tarife dışı engel (*non tariff barriers*) niteliğinde olmak üzere SBS önlemlerini kullanma düzeylerini yükseltmektedir. AB'nin kalite politikası, bu alanda DTÖ açılımlarına liderlik etmek arzusunun da bir göstergesidir.

109

d) Çevre ve kırsal kalkınma konularının, OTP açılımına dahil edilmesi: Avrupa Topluluğu'nun kısa sürede tarımsal üretimde artışlar yakalayabilmek için uyguladığı kapitalist tarım sistemi, bir taraftan verimliliği tahrik ederken, diğerk taraftan on yıllar boyunca çevre üzerinde ciddi tahribatlar yaratmıştır. Bu kapsamda orman alanları tarıma açılmış, yüksek miktarda gübreleme ve tarımsal savaşım ilacı kullanımı toprak, yerüstü ve yer altı suları üzerinde kirlenmeler yaratmıştır.

Topluluk, verimliliği tahrik ederken gıda güvenliği üzerinde ve üretim artışlarını ivmelendirirken çevre ve doğal kaynaklar üzerinde yarattığı sorunların ortadan kaldırılabilmesi için; başta Amsterdam Anlaşması olmak üzere, Cardiff ve Viyana Zirve'lerinde önemli kararlar almıştır. Bundan böyle, çevre ile uyumlu olmayan bir OTP önlemi yaşama geçirilemeyecektir.

Yerkürede sürmekte olan doğal yaşam açısından alınması zorunlu olan bu kararlar, AB tarafından Gündem 2000 çerçevesinde ortaya konulmuştur. Kararlar ile eşanlı olarak yürüyen kimi süreçler, sözü edilen kararların alınmasında “doğaya olan saygı” yanında diğerk bazı etmenlerinde rol oynadığına yönelik işaretler taşımaktadır.

AB'nin yeni genişleme halkasına müdahaleci tarım politikalarıyla yüksek kaynaklar aktarmak istememesi, OTP içinde “çevre ve kırsal kalkınma” unsurlarının öne çıkarılmasındaki nedenlerden biridir. Bunun yanında, DTÖ kapsamında “kırmızı kutu” ile

¹⁰⁹ Örneğin Türkiye'nin Topluluk'tan ithal etme taahhüdü bulunan 19 bin ton kırmızı et, TKB tarafından dışalım lisansı verilmemek suretiyle engellenmektedir. Türkiye'nin bu alanda izlediği yolun temel gerekçesi, et dışalım yolunun açılması durumunda, rekabet şansı bulunmayan iç üretimin çökeceği endişesinden kaynaklanmaktadır. Dışalım lisansı verilmemesinin gerekçesi olarak, Avrupa ülkelerinde yaygın olan Deli Dana hastalığı gösterilmektedir. AB ise, bunun doğru olmadığını, Türkiye'nin “hastalık” gerekçesinin tarife dışı engel olduğunu, Türkiye'nin ancak Avrupa'nın bu alanda hizmet yapan gelişmiş laboratuvar sonuçlarına dayandığı takdirde izlediği yolun haklı sayılabileceğini belirtmekte ve bu yoldaki görüşlerini Türkiye ile ilgili olarak yayımladığı hemen tüm AB belgelerinde ifade etmektedir.

tanımlanan “yasak desteklerin” karşısında; kırsal kalkınma ve çevrenin kaynak aktarma konusunda bir kısıtlamanın bulunmadığı “yeşil kutu” içerisinde değerlendirilmeleri de bu alandaki AB politikalarının bir diğer gerekçesini oluşturmaktadır.

Bu bağlamda Gündem 2000 ile ortaya konulan önlemler; kırsal kalkınma ve doğrudan ödeme uygulamalarının tarımsal çevrenin korunarak geliştirilmesi politikaları ile uyumlu olması, güçlü bir ormancılık sektörünün oluşturulması, kırsal alanda rekabet gücü geliştirilirken çevrenin ve Avrupa kırsal mirasının korunması, kırsal alanda tarım yanında tarıma dayalı sanayi, köy el sanatları ve turizm gibi çeşitli faaliyetlerin teşvik edilmesi, çevre ve doğal kaynaklar ile uyumlu tarım tekniklerinin geliştirilmesi olarak özetlenebilir.

e) Merkeziyetçi olmayan bir yönetim kurulması ve OTP'nin basitleştirilmesi de, Gündem 2000'in diğer belirlemeleri arasındadır.

Ortak Tarım Politikası, 100 bin sayfaya yakın AB müktesebatının yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Bunun yanında değişik hukuk hiyerarşisindeki OTP mevzuatı oldukça karmaşık bir yapı izlemekte, sürekli değişen mevzuatı izlemek, uzmanlar açısından bile güç bir çalışma alanı oluşturmaktadır. Nihayet, böylesine kapsamlı bir mevzuatın uygulanması için ortaya çıkan bürokrasi yükü, sürekli bir şikayet konusu olmaktadır.

Genişleme sürecinin bu yükü daha da ağırlaştırma olasılığı karşısında, Gündem 2000 kapsamında, mevzuatta basitleştirmeler ve birleştirmeler yapmak kararı alınmıştır. Bu kapsamda halen 21 adet olan ortak piyasa düzenlerinin (*common market order*) yalnızca 1'e indirilmesi planlanmaktadır.

Bürokratik işlemlerin bazılarını merkezi düzeyde uygulanır olmaktan çıkararak yerele yetki devretmek üzerinden bir açılım oluşturma da, bu kapsamdaki amaçlar arasındadır.

Topluluk, MDAÜ'nin katılımları için özel bir program oluşturmuştur; Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı (SAPARD:Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development).

Sözü edilen Program uyarınca, ATGYF kanalıyla, 2000 – 2006 yılları boyunca her yıl 520 milyon Euro tutarında bir finansman ayrılarak, çeşitli projeler geliştirilecektir. SAPARD, katılıma yönelik olarak seçilmiş alanlarda amaç ve önceliklere sahiptir.¹¹⁰

¹¹⁰ SAPARD konusunda ilerleyen bölümlerde ayrıntılı açıklamalar yapılacaktır.

SAPARD Fonu, aslında, aday ülkelere katılım öncesi yapılacak yardımı, yılda 520 milyon euro ile sınırlandırmaktadır.

Bunun yanında, “tarım harcamalarının stabilizasyonu” başlığı altında, aday statüsünde bulunan ülkelere bu dönemde ve katılımlarını izleyen süreçte aktarılabilecek kaynak miktarı da sınırlandırılmıştır. 10 aday ülkenin katılımına ilişkin tarım harcamaları 2002 yılında 1.6 milyar euro ile sınırlandırılmışken, aynı rakam 2006 yılı için 2 katından fazla artırılarak 3.4 milyar euro’ya çıkarılmıştır.

Başlangıçta önemli bir artış olarak not edilen bu rakam, üye ülkeler için yapılan tarım harcamaları ile kıyaslandığında, oldukça küçük kalmaktadır. Gündem 2000 uyarınca, yine “tarım harcamalarının stabilizasyonu” başlığı altında, piyasa düzenlerine her yıl 40.5 milyar euro özgülenecektir. Kırsal kalkınma, veterinerlik ve bitki sağlığı önlemleri için ise ayrılan kaynak büyüklüğü, yıllık 4.3 milyar euro’dur.

Bu birbirinden çok farklı finansal büyüklükleri aynı bütçe üzerinden “dağıtmak”, ancak özel bir ilke ile olanaklı olabilecektir. Bu doğrultuda; bütçe ayrımı (Ring-fencing) ilkesi uyarınca, AB-15 için yapılacak harcamalar ile Katılım öncesi ve Katılımı izleyen dönemde yapılacak harcamalar, “bütçenin emniyeti” açısından sabit ve birbirinden ilintisiz olacaktır.

b. 2003 Yılı OTP Reformu

AB Tarım Bakanları Konseyi, 23 Ocak 2003 tarihli Komisyon önerisine dayanarak, Lüksemburg’da 26 Haziran 2003’te, Ortak Tarım Politikası’nda temel bir reform yapılması konusunda bir anlaşmaya varmışlardır. Gündem 2000’in amaçları doğrultusunda, ortaya konulan reform, 2004 ve 2005 yılından itibaren yürürlüğe girmiştir.¹¹¹

Yeni reform, Gündem 2000’den devraldığı amaçları, yeni ülkelerin katılımı sürecinde ve yaklaşan DTÖ görüşmelerinde daha da uygun araçlara dönüştürmek temelinde bir açılım sergilemektedir.¹¹²

¹¹¹ European Commission Directorate-General for Agriculture, “CAP reform summary”, Newsletter, Special Edition, Temmuz 2003. Daha fazla bilgi için : [http : // europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_en.htm)

¹¹² Dönemin tarımdan sorumlu Komiseri Franz Fischler konu ile ilgili olarak şunları söylemektedir; “Bu karar yeni bir çağın açılışına işaret etmektedir. Çiftlik politikalarımız kökten değişecektir. Bugün Avrupa, yeni ve etkili bir çiftlik politikasını gündeme getirmektedir. Doğrudan gelir desteğimiz, bundan böyle üretimle bağlantılı olmayacaktır. Yeni politikalarımız, üreticilerimizin gelirlerini stabilize ederken, onları tüketicilerin istediği ürünleri üretmeye yönlendirecektir. Tüketicilerimiz ve vergi ödeyenlerimiz daha şeffaf ve paralarının daha iyi değerlendirildikleri bir yapıya kavuşacaklardır. Bu reform ayrıca dünyaya güçlü bir mesaj

2003 yılı OTP reformunun temel yönelimi, AB terminolojisi ile şöyle ifade edilmektedir; Daha fazla piyasa odaklı, basit ve ticarete daha az zarar veren destekleme sistemi, piyasa desteklerinde daha fazla liberalizasyon, kırsal kalkınma politikalarının daha da güçlendirilmesi...

Gündem 2000'den devralınarak geliştirilen ya da yeni ortaya konulan OTP açılımları, şöyle tanımlanabilir;

Tek Ödeme Planı (Single payment scheme) : Tek Ödeme Planı (TÖP), halen üreticilere ödenmekte olan doğrudan gelir desteğinin (*direct aid payments*) yerini alacaktır. Yeni tek ödeme planı, bundan böyle, üreticinin ürettiği ile bağlantılı olmayacak, başka bir deyişle *decoupled* olacaktır.

OTP'nin 2003 reformu ile getirilen TÖP, desteği tümüyle üretimden bağımsızlaştırarak piyasa odaklı yapmaya yönelik bir işleve sahiptir. Slogan; "üreticilerin içindeki işletmecilik potansiyellerini açığa çıkarmak" olarak kurgulanmıştır.

TÖP, 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Üye devletlerin en geç 2007 yılına kadar uygulamayı geciktirebilmek hakları vardır. Ancak en geç 2007 başında, tüm üye devletler tek ödeme planına geçmiş olacaklardır.

Bununla birlikte, tek ödeme planına geçişin tarım piyasalarında bozulma ya da üretim kapasitelerinde düşüslere yol açacağına inanan üye devletler, doğrudan ödemelerin bir kısmının, halen uygulanmakta olan şekilde ödenmesine karar verebilirler. Üye devletler, çok iyi tanımlanmış koşullarda ve kesin limitler içinde, ulusal ya da bölgesel düzeyde, birkaç seçenek uygulayabilirler. ¹¹³

yollayacaktır. Yeni politikamız ticaret dostudur. Uluslararası ticareti bozan ve ülkelerin gelişmelerine zarar veren eski sübvansiyon sistemine elveda diyoruz. Reform, Doha Gelişim gündemindeki görüşmelerde Avrupa'nın elini güçlendirmektedir. AB ev ödevini yapmıştır, DTÖ görüşmelerinin başarıyla sonuçlandırılması için şimdi sıra diğerlerindedir. Ancak şunun yanlış değerlendirilmemesi gerekir. Cancun Bakanlar Toplantısı'nda AB, ancak diğer tarafların görüşmelerde değişim için öneriler getirmesi durumunda kendi yükselmiş görüşme kapasitesini kullanacaktır. Tek taraflı silahsızlanma söz konusu değildir. Top şimdi ABD gibi hala ticarete zarar veren politikalar sürdüren diğer takımların kampındadır."

¹¹³ Tek ödeme planının COP bileşenlerinin (tahıllar ve diğer ekilebilir ürünler için temel alan ödemeleri) % 25'ini koruyabilirler. Ayrıca, bunun alternatifi olarak, halen uygulanmakta olan üretimle bağlantılı hektar başına yardımları yukarıda belirtilen oran düzeyine kadar sürdürmek için, ilave makarnalık buğday yardımlarının % 40'ını koruyabilirler. Koyun ve keçi primlerinin % 50'si üretimle bağlantılı ödeme olarak yapılabilir. Büyükbaş hayvan sektöründe, üye devletler gebe inek priminin % 100'ünü ve kesim priminin % 40'ını koruma opsiyonuna sahiptirler. Buna alternatif olarak ta, kesim priminin tamamını ya da bunun yerine özel dışı priminin % 75'ini koruyabilirler. Süt sektöründe, üretimden bağlantısızlık reformun tümüyle yürürlüğe girdiği 2007 başında uygulanmaya başlanacaktır. Bununla birlikte üye devletler, 2005'ten itibaren

TÖP'da üreticiler, kabul edilen bir referans dönemi olarak kabul edilen 2000 – 2002 yılları arasında üretimlerini (*historical claims*) kanıtlayacaklardır. Tarihi referans miktarları bazında, ödeme yetkileri üreticilere paylaşılacaktır.

Ödeme yetkileri, üye ülkelerdeki üreticiler arasında transfer edilebilecektir. Bir üye ülke, yetkinin bölge dışına transfer edilemeyeceği bölgeleri belirleyebilir. Üç yıl kullanılmayan yetkiler, ulusal rezerv transfer edilecek ve geçiş dönemi boyunca ortaya çıkacak sorunların çözümünde kullanılacak, ayrıca sisteme yeni katılanlara kullanılacaktır.

Üye ülkeler, referans miktarların linear yüzde indirimleri yoluyla ulusal rezerv yaratabilirler. Bu indirim, % 3'e kadar çıkabilir. Ulusal rezerv, *force majeure* ve olağandışı durumlar nedeniyle ortaya çıkan sorunlarda, referans miktarları desteklemek için kullanılır. Buna ek olarak, ulusal rezerv, geçiş dönemi sorunlarının çözümüne yönelik olarak, yetkinin dağıtılmasına yarar. Bu, özellikle üretim kapasitesine oranla düşük referans miktarlara sahip üreticilere uygulanacaktır. Bu durum, üreticilerin geçiş dönemi boyunca yeni arazi kiralamaları, satın almaları, yeni yatırımlara girişmeleri vb. durumlarda ortaya çıkabilir.

TÖP yanında, **Tek Bölgesel Ödeme Planı (Single Area Payment Scheme)** seçeneği de üye ülkeler tarafından kullanılabilir. Bu yolda tercih kullanan üye ülkeler, ödeme yetkilerini her üretici için tek ödeme hesap edilmesi yerine, bölgelere dağıtılabilir. Bu durumda, tüm alanlar bölgesel finansal zarf (*regional financial envelope*) limitleri içinde tanımlanarak hesaba katılmaktadır.¹¹⁴

Tek ödeme planı içinde, üreticiler, tarihi referans temelinde hesaplanacak alan koruma (*Set aside*) ödemelerinden yararlanacaklardır. Alan koruma ödemeleri, ancak seçilebilir alanlarını üretim dışı bırakan (sürekli nadas hariç) üreticilere ödenecektir.¹¹⁵

üretimden bağlantısızlığı uygulamaya koyabilirler. En dıştaki bölgeler ve Ege adalarındaki kurutma yardımları, tohum yardımları ve doğrudan ödemelerin de tek ödeme planına entegre edilmeleri gereklidir.

¹¹⁴ Ödeme düzeyleri, ekilebilir alanlar ve çayır mera alanlarında değişebilecektir. Bölgesel yetkinin dağıtılmasında, katkıları doğrultusunda, sektörler arasında farklılık yapılabilir. Bölgesel finansal yetki tanımlanırken, bölgeler arasında fonlar yeniden dağıtılabilir. Tek ödeme planına süt primleri entegre edilebilir.

¹¹⁵ Bu şekilde korunan alanlar, rotasyona konu olabilirler veya enerji ürünleri üretiminde kullanılabilirler. Organik üretim yapanlar, alan koruma yükümlülüğünden muaftırlar. Korunan alanlar en az 1 dekar ve genişliklerinin de yine en az 10 metre olması gerekir. Çevresel gereklilikler uyarınca, genişlik, 5 metreye kadar indirilebilir.

Zorunlu çarpaz uyum (Cros compliance) : Zorunlu çarpaz uyum ilkesi uyarınca, çevre, gıda güvenliği, hayvan sağlığı ve refahı konularında Avrupa standartlarına ilişkin 18 tüzük bir “öncelik listesi” olarak kabul edilmiş olup; bu standartlara uymayan üreticiler, doğrudan ödemelerinin tamamını değil, ancak bir bölümünü alabileceklerdir. Böylece geçmişte üye ülkeler için bir gönüllülük uygulaması olan ve yalnızca çevre standartları için söz konusu edilen çarpaz uyum, artık bir zorunluluk halini almıştır.

Doğrudan ödeme alanlar, toprakların yanlış kullanımını ve çevre sorunlarının ortaya çıkmasını önlemek için, tarım arazilerinde çevre koşullarına uygun iyi tarım uygulamaları yapmak zorundadırlar. Aksi takdirde, doğrudan ödemelerde bir indirim yaptırımı ile karşı karşıya kalacaklardır.

Çarpaz uyum önlemlerinin kontrolü, Birleştirilmiş Yönetim Kontrol Sistemleri (**IACS:integrated administration and control system**) temelinde yürütülecektir. Kontrol, alan dikkate alınarak yapılan mevcut mekanizmaya dayandırılacaktır. Komisyon, çarpaz uyum uygulamalarını yürütmeye yönelik olarak, her yasal yükümlülük için göstergeleri yayınlacaktır.

Modülasyon ve finansal disiplin : Kırsal kalkınmaya daha fazla kaynak aktarma bağlamında, “**modülasyon**” olarak tanımlanan önlemler çerçevesinde, büyük üreticilere verilen doğrudan ödemeler 2005 yılında % 3, 2006 yılında % 4 ve 2007 yılı ve devamında % 5 azaltılacaktır. 5000 EUR’a kadar olan ödemelerde ise, herhangi bir indirim söz konusu olmayacaktır.

Aşağıdaki tablo, yıllar itibariyle indirheme oranlarını göstermektedir;

Tablo 14 : Büyük Üreticiler İçin Azaltılan DGD Ödemeleri

Bütçe Yılı	2005	2006	2007	2008'den 2013'e
Yılda 5000 EUR/Yıl'a kadar DGD alan çiftlikler	% 0	% 0	% 0	% 0
5000 EUR'dan fazla DGD alan çiftlikler	% 3	% 4	% 5	% 5

Böylece “modülasyon” kavramı altında toplanan finansman, kırsal kalkınma alanına tahsis edilecektir. Her üye ülkenin, modülasyondan topladığı paranın % 20'si kendisine verilecektir. Geriye kalan miktar ise, tarımsal alan, tarımsal istihdam ve satınalma gücü

temelinde hesaplanan kişi başına milli gelir ölçütlerine göre üye ülkeler arasında yeniden dağıtılacaktır.¹¹⁶

OTP harcamalarının Ekim 2002 Brüksel Avrupa Konseyi Toplantısı'nda AB liderlerinin kararlaştırdığı katı bütçe tavanlarına uyarlılığını sağlamak için, bir “**finansal disiplin**” mekanizması uygulanacaktır. Bunun anlamı, harcamaların OTP'nin ilgili alanları için konulan tavanları aşacağı tahmin edilmesi halinde, doğrudan yardımlarda bir uyarılama yapılacağı, 300 milyon EUR'luk bir güvenlik marjine indirileceğidir. Konsey, Komisyon'un önerileri doğrultusunda, her yıl konu ile ilgili gerekli ayarlamaları yapacaktır.

Güçlendirilmiş kırsal kalkınma politikaları : Yukarıda belirtilen mekanizma içinde, % 5 modülasyon oranı, kırsal kalkınma fonlarına yıllık 1.2 milyar EUR ilave finans olanağı sağlayacaktır. Yeni kaynaklarla desteklenen kırsal kalkınma önlemleri; gıda kalitesi¹¹⁷, standartlara ulaşma¹¹⁸, çiftlik danışma hizmetleri¹¹⁹, hayvan refahı¹²⁰, genç çiftçilerin

¹¹⁶ Bununla birlikte, her üye ülke, kendi modülasyon fonlarının en az % 80'ini alacaktır. Aday ülkelerde, doğrudan ödemeler AB düzeyine ulaşmaya kadar, doğrudan ödemelerde herhangi bir indirgeme yapılmayacaktır. AB'nin dış çevre bölgeleri ve Ege adaları, modülasyondan muaf olacaktır. Üye ülkeler, 2006 yılı öncesi için kurgulanan kırsal kalkınma fonlarının gerektirdiği düzeye ulaşmaya kadar, dahili modülasyon uygulamalarına devam edebileceklerdir.

¹¹⁷ Tarımsal ürünlerin kalitesinin, üretim süreçlerinin, pazarlama ve yardımların geliştirilmesi için kurgulanan plana katılan üreticilere sağlanan teşvik edici yardımlar altında, 5 yıla kadar uzanacak bir dönemde ve üretici başına yılda en çok 1500 EUR ödenmek üzere, yıllık ödemeler gerçekleştirilecektir. Tüketici bilgilendirme faaliyetlerini taahhüt eden ve kalite planları altında üretim yapan üretici grupları için de, seçilebilir proje masraflarının % 70'ini geçmeyecek şekilde, ilave kamusal destekler sağlanacaktır.

¹¹⁸ Üreticilerin, AB mevzuatına girmiş fakat henüz ulusal mevzuata dahil edilmemiş olan çevre, kamu, hayvan ve bitki sağlığı, hayvan refahı ve meslek güvenliği ile ilgili standartlara ulaşmalarını sağlamada, geçici ve aşamalı destekler yardımcı olacaktır. Yardımlar düz oran temelinde ve en çok beş yıllık dönemde olmak üzere aşamalı olarak verilecektir. Yardımların yıllık üst sınırı, işletme başına 10 000 EUR olarak belirlenmiştir. Üreticilere verilen destekler, çiftlik danışma hizmetlerinin masraflarını karşılamada, onlara yardımcı olacaktır. Üreticiler, en çok 1500 EUR olmak üzere, bu çeşit hizmetlerin masraflarının % 80'ine kadarını, kamusal destek olarak geri alacaklardır.

¹¹⁹ Sistemin amacı, OTP desteklerinden yararlanan çiftliklere yönelik bir denetim sistemi kurmaktır. Denetim iş akışının stok ve muhasebesini de kapsamına alacaktır. Çiftlikte uygulanan çiftlik yönetim süreçleri, özellikle çevre, gıda güvenliği ve hayvan refahı ile ilgili olmak üzere kayıt altına alınacaktır. Sistem ayrıca çiftçilerin, üretim süreçlerinde iyi tarım uygulamalarına ve standartlara nasıl erişecekleri yolunda bir hizmet sağlayacaktır. Çiftlik Danışma Hizmetleri, 2006 yılına kadar üye ülkeler için opsiyonel olup, 2007'den itibaren sisteme girmek zorundadırlar. Üreticilerin katılımı, başlangıçta gönüllülük esasına dayanır. 2010'da, Komisyon raporuna dayanarak Konsey, belirli üretici grupları için sistemi zorunlu tutacaktır.

¹²⁰ Hayvan refahı önlemleri, ancak yasal standartların ötesindeki taahhütlere uygulanabilir. Yasal standartlar ise, üreticilerin kendi harcamaları ile karşılanmak zorundadır. Yalnızca yeni konulan bu çeşit standartlara ilişkin önlemler, çeşitli yardım uyarlamalarına konu olabilirler. Bununla birlikte, AB, iyi hayvan yetiştiriciliği uygulamalarının ötesine geçen ve çiftlik hayvanlarının refahını geliştiren taahhütlere en az beş yıl süreyle giren üreticileri destekleyecektir. Bu destek yıllık masrafları ve gelir kayıplarını kapsayacak üzere, hayvan ünitesi başına yılda 500 EUR'a kadar ödenecektir.

desteklenmesi, Natura 2000 uygulamalarının desteklenmesi ¹²¹ ve orman önlemlerini ¹²² de kapsamına almaktadır.

2003 OTP reformu, tarım fiyatları üzerinde de değişiklikler yapmıştır. ¹²³ Temel olarak, TÖP'na geçişe kadar bir miktar daha fiyat düşüşleri yaşanmış olup, 2007 başında TÖP'na geçilecektir.

¹²¹ Kuşlar ve Habitat Direktifi (Natura 2000)'den kaynaklanan gereklilikler doğrultusunda, özel çevresel kısıtlar gerektiren alanlara yardım edilecektir. Yardım düzeyi, 500 EUR/ha'dan başlayacak ve beş yıl içinde 200 EUR/ha'a indirgenecektir.

¹²² Devlet ormanlarına yapılacak yatırımlar, ekolojik ve sosyal nedenlerle desteklenecektir. Özel kiralanılan yerler için de yıllık primler verilebilecektir.

¹²³ Tahullar : Müdahale fiyatları ve 63 EUR/tonluk doğrudan yardımlar korunmakta, fakat aylık artışlar % 50 indirgenmektedir. Çavdar müdahale sisteminden çıkarılmakta fakat çavdar üretimi önemli olan ülkeler, çavdar üretim alanlarını desteklemek için, kırsal kalkınma önlemleri kapsamında, ilave % 10 modülasyon parası alabileceklerdir.

Proteinli Ürünler : Proteinli ürünler için cari ilave (9.5 EUR/ton) sürdürülecek ve 55.57 EUR/ha ürün özel alan ödemesine dönüştürülmüştür. Ödeme, yeni maksimum garanti alanı olan 1.4 milyon hektar sınırı içinde yapılacaktır.

Bakliyat : Cari rejim 2004 – 2005 yıllarında değişmemiş olup, daha sonra tek ödeme sistemine entegre edilecektir.

Makarnalık buğday : Geleneksel üretim alanlarında makarnalık buğdaya verilen ilave destekler, üretimden bağımsız olarak sürdürülecektir. Üye ülkeler bunun % 40'ını üretimle bağlantılandırabilirler. Yardım 2004 yılında 313 EUR/ha, 2005'te 291 EUR/ha, 2006'da 285 EUR/ha olarak uygulanmıştır, 2007 yılında tek ödeme planına dahil edilecektir. Makarnalık buğdayın yetiştirildiği diğer alanlarda halen 139.5 EUR/ha olarak ödenen özel yardımlar, üç yıl içinde kaldırılacaktır. Bu doğrultuda yardımlar 2004'te 93 EUR/ha, 2005'te 46 EUR/ha olmuş ve daha sonra sıfırlanmıştır. 2004/2005 yılından itibaren, açık ölçütlere bağlı olarak, 40 EUR/ton özel prim ödenmektedir.

Kurutma yardımları : İlave ödemeler 19 EUR/ha'dan 24 EUR/ha'a çıkarılmıştır.

Nişastalık patates : 110.54 EUR/ton'luk nişastalık patates cari ödemelerinin % 40'ı nişasta endüstrisine tarihi teslimler (historical deliveries) temelinde tek ödeme planına dahil edileceklerdir. Geriye kalanlar nişastalık patates özel ürün ödemeleri olarak korunacaktır. Nişasta üretim geri ödemesi olarak, minimum fiyat uygulamasına devam edilecektir.

Kuru yem : Kuru yem sektöründe destekler üretici ve işleyiciler arasında dağıtılacaktır. Üreticilere yapılan doğrudan yardımlar, endüstriye tarihi teslimler (historical deliveries) temelinde tek ödeme planına dahil edileceklerdir. Cari ulusal garanti miktarları hesaba katılarak bir ulusal tavan uygulanacaktır. 2004/05 yılında işleme yardımları 33 EUR/ton'da fixlenecektir.

Enerji Ürünlerine Destek : Enerji ürünleri üreticilerine 45 EUR/ha yardım ödenecek ve tüm AB içinde 1 500 000 hektar maksimum garanti edilecek alanda uygulanacaktır. Üretici ve işleme endüstrisi arasında yapılan bir sözleşmeye konu enerji ürünü üreten üreticiler yardım almaya hak kazanacaklardır. İşlemenin çiftlikte yapıldığı durumlarda ise, sözleşme aranmayacaktır.

Celtik : Müdahale fiyatı, 150 EUR/ton olacak şekilde % 50 indirgenecektir. Müdahale, yılda 75 000 ton ile sınırlandırılacaktır. Üretici gelirlerini stabilize etmek için, doğrudan yardımlar 52 EUR/ton'dan 177 EUR/ton'a çıkarılacaktır. Bunun 102 EUR/ton'u tek ödeme planının bir parçası olacaktır ve cari maksimum garanti alanı tarafından sınırlanan tarihi haklar temelinde ödenecektir.

Sert Kabuklular : Halen uygulanan sistem; badem, fındık, ceviz ve fıstık için ayrı ayrı belirlenmiş olan 800 bin hektarlık ulusal garanti alanında 120.75 EUR/ha yıllık düz oranlı ödeme ile değiştirilecektir. Üye ülkeler, garanti miktarlarında çeşitli esnekliklere sahiptirler.

Süt : Konsey, süt sektöründe asimetrik fiyat indirgemesine karar vermiştir. Gündem 2000'de öngörülen % 10 fiyat indirgemesinden sonra, müdahale fiyatında % 25'lik bir yeni indirgeme (2004'te % 7, 2005-2006 ve

2003 OTP Reformu, yukarıda belirtilen çerçeve içinde, doğrudan ödemelerin gerçekleştirilmesinde, AB – 15 ile yeni 10 ülke arasında farklı uygulamalar ortaya koymuştur.

Buna göre; OTP uygulamalarında deneyim sahibi ve idari kapasitesi güçlü olan AB-15 ülkeleri 2005 – 2007 yıllarında TÖP'na geçmişler / geçecekler ve sistem içinde kullanacakları üç farklı seçenek¹²⁴ ile 15 ülkenin hepsi, DGD'lerinin tamamını alacaklardır.

Buna karşılık, 10 yeni ülkenin karşılaştığı durum oldukça farklıdır. Türkiye'nin de, en iyimser öngörü ile karşılaşıacağı uygulama bu ya da buna benzer olacaktır.

Bu çerçeve içinde, 10 yeni ülke AB – 15 ülkeleri gibi DGD'nin tamamını alamamış, safhalar halinde artan miktarlarda DGD alabilmişlerdir. Bu bağlamda 2004 yılında % 25, 2005 yılında % 30, 2006 yılında % 35 ve 2007 yılında % 40 olan DGD ödemeleri, 2008'den itibaren 10'ar puan artmaya başlayacak, böylelikle 2008 % 50, 2009 % 60, 2010 % 70, 2011 % 80, 2012 % 90 olduktan sonra, ancak 2013 yılında % 100'lük değerine ulaşabilecektir.

Tablo 15: Yeni 10 Üyenin DGD Edinim Takvimi (%)

Yıllar	AB Bütçesi	Ulusal Bütçe (Top-Up)	TOPLAM
2004	25	30	55
2005	30	30	60
2006	35	30	65
2007	40	30	70
2008	50	30	80
2009	60	30	90
2010	70	30	100
2011	80	20	100
2012	90	10	100
2013	100	0	100

2007'de % 4) yapılacaktır. Kaymağı alınmış süt tozunda fiyat indirilmesi, Gündem 2000'de kararlaştırıldığı gibi, % 15 olacaktır (2004'ten 2006'ya üç aşamada). Tereyağı müdahale alımları 2004'te 70 bin tonla sınırlandırılmış olup, yıllık 10 ar bin tonluk düşmelerle, 2007'de 30 bin ton olacaktır. Bu limit altında, alımlar, yalnızca ihale yolu ile yapılacaktır. Süt hedef fiyatı kaldırılacaktır. Tazminat, tek ödeme planının bir parçası olarak, aşağıdaki gibi ödenecektir; 2004 yılında 11.81 EUR/ton, 2005'te 23.65 EUR/ton ve 2006 ve sonrasında 35.5 EUR/ton. Süt üreticilerine stabil bir perspektif sunmak için, Konsey, 2014/2015 yılına kadar reforme edilmiş süt kota sistemini sürdürmeye karar vermiştir. Gündem 2000'de karar verilen genel kota artırımları, 2006 ve sonrasında yapılacaktır.

¹²⁴ Bölgesel modelde ulusal ve bölgesel limitler bazında ödeme yetkilerinin sayısı ve değeri hesaplanır. Tarihi modelde ödeme yetkilerinin sayısı ve değeri, referans dönem boyunca üreticinin tarımsal faaliyetine göre hesaplanır. Hibrit modelde ise referans miktarların bir kısmı tarihi modelin ilkelerine göre dağıtılır.

Bununla birlikte, AB, ulusal bütçelerinden karşılamları ve yukarıdaki tabloda yıllar itibariyle verilen oranları aşmamaları koşuluyla, yeni üye ülkelere, Katılım Anlaşması'nda koşulları belirlenen Tamamlayıcı Ulusal Doğrudan Ödeme (*Complementary National Direct Payment*) seçeneği vermektedir.

Buna göre, Tamamlayıcı Ulusal Doğrudan Ödeme (TUDÖ) AB-15'in destekleme düzeyine (en çok % 30) veya yeni üye ülkelerde katılımdan önce varolan ulusal destek düzeyine oranlanarak hesaplanır. TUDÖ miktarının tümü yeni üye ülke ulusal bütçesinden karşılanabileceği gibi, AB kırsal kalkınma fonunun eş finansmanı seçeneği de kullanılabilir.

AB Komisyonu “yeni ülkelerin hemen tümünde birkaç büyük işletme yanında çok sayıda çok küçük işletmenin bulunduğu ikili bir tarım yapısının egemen olduğu, bu işletmelerin Avrupa tek pazarında ekonomik olarak yaşayamayacakları, eğer bu ülkelere de AB – 15'e olduğu gibi doğrudan ödemelerin tamamı verilirse, bu arzu edilmeyen tarım yapısının keskinleşeceği”¹²⁵ gerekçesiyle, yeni üye ülkelerin ödemelerin tamamını alabilmesi için 2004'ten 2013'e kadar beklemeleri gerektiğini ifade etmektedir.

Tersi bir anlatımla, düşük oranlı DGD ödemesinin, yeni ülkelerde bulunan ve ekonomik olmayan küçük işletme yapısının tasfiyesine yönelik bir uygulama olduğu anlaşılmaktadır.

Düşük oranlı DGD ve tamamlayıcı ulusal doğrudan ödemeler uygulaması yanında, yeni ülkeler, AB-15'ten farklı bir durumla daha karşı karşıyadırlar. TÖP (Tek Ödeme Planı - Single Payment Scheme) yerine TBÖP (Tek Bölgesel Ödeme Planı – Single Area Payment Scheme) seçeneği.

Buna göre, yeni üye ülkeler, AB-15'te uygulanan DGD sistemi yerine, belirli bir süre basit ödeme sistemi uygulayabileceklerdir. Tek Bölgesel Ödeme Planı'nda (TBÖP), TÖP'nin tersine yetki, hakların transferi, ulusal rezerv gibi kavramlar yer almamaktadır. Üç yıllık geçiş dönemi boyunca gerçekleştirilecek uygulamada, kullanılan toplam tarım arazisi

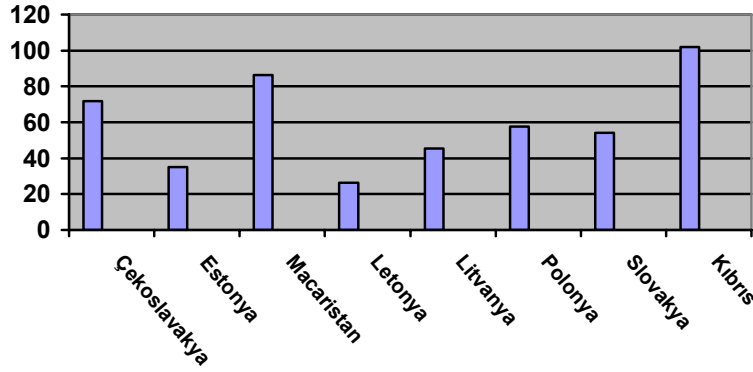
¹²⁵ Catherine, Combette, “Common Agricultural Policy, explained”, Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 28 Mart 2006, İzmir, s.6 : “The main reason for not providing the same level of payments from the date of accession has to do with the unfavourable structure of agriculture in all of these countries. This is typically a dual structure, with few very large farms and a large number of very small farms that can not be economically viable in the European single market. If the direct payments were provided at the same level as in the EU-15, this would undermine the necessary restructuring of the agricultural sector and could crystallize an unfavourable land structure.”

yeni üyelere paylaşılacak ve yıllık bir bütçe hesaplanacaktır. Üç yıllık geçiş süresi, iki kez olmak üzere 1'er yıl uzatılabilecektir.¹²⁶

1 Mayıs 2004'te Topluluğa katılan 10 ülkeden 8'i, Tek Bölgesel Ödeme Planı için başvurmuşlardır: Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovakya ve Estonya. Malta ve Slovenya ise bu seçeneği tercih etmemişlerdir.

Bu bağlamda, sözü edilen 8 ülkenin 2005 yılı TBÖP miktarları aşağıdaki grafikte gösterilmektedir;

Grafik 10: 2005 yılında Tek Bölgesel Ödeme Planı Uyarınca Yapılan Ödemeler (EUR/ha)



Kaynak: Catherine, Combette, "Common Agricultural Policy, explained", Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 28 Mart 2006, İzmir, powerpoint sunu, s.8

Buna göre, en yüksek ödemeyi Kıbrıs alırken (101.96 euro/hektar), onu Macaristan (86.21 euro/hektar) ve Çek Cumhuriyeti (71.86 euro/hektar) izlemektedir. En düşük ödeme ise Letonya'da yapılmaktadır (26.44 euro/hektar).

¹²⁶ TBÖP seçeneğinde tarla bitkileri, bahçe bitkileri, çok yıllık bitkiler ve çayırlar alan hesabına katılmakta, meyve sebze sınırlanmamakta ve alan koruma (set-aside) bölgeleri kabul edilmemektedir. İşletmenin önerebileceği en az alan miktarı 1 hektardır. Buna karşılık TÖP'da yalnızca tarla bitkileri ve mera alanları kullanılmakta, alan koruma (set-aside) bölgeleri ve meyve – sebze alanları sınırlanmaktadır. İşletmenin önerebileceği en az alan miktarı 0.3 hektardır.

Görüldüğü gibi, Avrupa Topluluğu'nun Ortak Tarım Politikasının değişimi üzerindeki temel belirleyici, merkezi kapitalizmin değişimidir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan Bretton Woods sistemi ve Keynesgen kalkınmacı sosyal refah devletinin koşullarına doğan Avrupa Ekonomik Topluluğu, kapitalizmin kriz sarkacının dünyayı vurduğu 1970'li yılların sonuna kadar tarım sektörüne son derecede önemli kaynaklar aktardı. Kırsal – tarımsal altyapı sorunları çözüldü, verim ve üretim artışları sağlandı, kendine yeterlilik çizgisi hızla aşıldı.

1980'lerle birlikte, neoliberal düzen dünyada egemenliğini kurdu. “Piyasa”, sosyal devlete terk ettiği alanları geri istedi. “Tüm iktidar piyasaya” felsefesi uyarınca politikalar yeniden düzenlenmeye başlandı.

Aşırı kaynak kullanımı, stokların yükselmesi, “vergi verenlerin” yükselen şikayetleri, tüketici istemlerinin belirleyicilik kazanması, çevre ve kırsal kalkınmanın öne çıkarılması, “adil” dünya ticaretine yönelik uluslararası tarım müzakereleri, nihai tahlilde müdahaleci ve kamu odaklı tarım politikalarından piyasa koşullarına geçişe hizmet eden araçlardı. Buna karşın reformların “yurttaşın sağlıklı gıda, yüksek kalite, çevre ve hayvan dostu üretim metodları, doğal yaşam koşullarının sürdürülmesi ve kırsalı hesaba katmak konusundaki istemlerine Avrupa Birliği'nin yanıtı” olduğu söylenerek, bunlara ulaşmayı hep isteyen ortalama Avrupa'lı yurttaşın ve çevre ülkelerin “tercüme teknisyenlerinin” gözünden asıl çizgi saklandı.

Avrupa Topluluğu, üretici hareketleri ve ülkelerin farklı çıkarlarından kaynaklanan farklı tutumların doğurduğu gerilim üzerinden, piyasaya doğru adımlar attı. Şirketleşen Avrupa tarımında küçük çiftçiliğin tasfiye edilmesi, süreci “rekabet düzeyinin yükselmesi” meşruiyet temeline oturttu. Tasfiye olanlar için sosyal – yapısal politikalar hazırlandı.

1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasından hemen sonra, 1993 yılında imzalanan Maastricht, Topluluğu ekonomik bütünleşme aşamasından siyasal bütünleşme aşamasına taşıdı. Siyaset; Sovyetler Birliği'nden çözülen Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin çekirdek Avrupa etrafında halkalanmasından oluşan bir genişleme politikası gerektiriyordu. Bu bağlamda, Topluluğu AB-15'e ulaştıran genişleme politikaları ile bu yeni sürecin birbirinden çok farklı olduğunun altını çizmek gerekir. Tarihler de bu farklılığa işaret

etmektedir. O ana kadarki tüm genişlemelerini 1 Ocak tarihlerinde yapan Birlik, ilk kez sekiz adedi sosyalist bloktan gelen yeni katılımcıları için 1 Mayıs tarihini seçmiştir.

Artık “daha az para, daha çok mevzuat transferi” genişleme politikasının odağındadır. Alakart Avrupa’da AB-15 ve diğer halkaların yaşam standartları aynı olmayacaktır. AB’nin genişlemesiyle çiftçi sayısında % 50’lik bir artış olmasına karşın, tüm OTP harcamaları kararlaştırılan tavan içerisinde kalacaktır. Yeni ülkelerin üreticileri, “geçiş döneminde piyasa kurallarına göre çalışmayı öğrensinler” diye merkez ülkelerin çiftçilerinin % 30’u kadar DGD ile üretim yapacaklardır. Bu arada, “ekonomik olmayan tarım işletmelerinin tasfiyesi”, doğal bir gelişme olarak karşılanır.

Topluluk sanayii ucuz işgücü ve mobil doğal kaynak olanaklarını kullanmak için yeni ülkelere akarken, “Berlin duvarı bizim üstümüze yıkıldı” diyen Alman ya da Türk işçisi sosyal yardımlarla yaşamını yürütme savaşı verecektir.

Bu bağlamda merkezi Avrupa sermayesi kendini tarımda ve sanayide en çoklaştırmak için yeni açılımlar geliştirirken, “emeğin Avrupa’sı”nın yaşam alanı giderek zorlaşmaktadır. Bu durum, Avrupa Anayasası’na özellikle Fransa’dan gelen “hayır” sesinin gerekçesini de oluşturmaktadır.

Tüm bu zeminin bir politika aracı olan Ortak Tarım Politikası’nın değişim nedenselliğini, bu temel dönüşüm içinde aramakta yarar vardır.

Aşağıda; OTP’nin yönetimi, işleyiş yapıları ve finansmanı, bu perspektif içinde kalınarak açıklanmaya çalışılacaktır.

II. ORTAK TARIM POLİTİKASI’NIN YÖNETİMİ

1. Tarım Mevzuatı, Kurumlar, Karar Alma Mekanizmaları

Ortak Tarım Politikası, AB’nin *supranational* özelliğini en iyi ortaya koyan ortak politika alanlarından birisidir. Çoğu doğrudan uygulanabilir (*directly applicable*) hükümler içeren karmaşık tarım mevzuatı, AB kurumlarının ortak işleyişlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkar.

Topluluk müktesebatının yaklaşık yarısını oluşturan tarım mevzuatı, AB hukukunun bir parçasıdır.

AB Hukuku birincil (*primer*) ve ikincil (*seconder*) hukuk olarak iki ana bölüme ayrılmaktadır. Birincil Hukuk Topluluğu kuran ve bunlarda değişiklikler yapan hukuktur. Üye ülkelerin hukukunun üstünde olan AB birincil hukukunda, Anlaşmaların tarım ile ilgili bölümleri de bulunmaktadır.

Birincil hukukun yaptığı üst – ilkesel belirlemelerin yanında; AB organları tarafından yapılan yasama faaliyetlerinin ürünleri olan ikincil hukuk aşaması, tarım açısından çok daha kapsamlı bir mevzuat bütünü oluşturmaktadır.

Birliğin kurumsal yapısı içinde Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Adalet Divanı yasama / yürütme gücündeki temel organlardır. Ekonomik ve Sosyal Komite (ESC), çeşitli danışma komiteleri, Daimi Temsilciler Komitesi (COROPER) ve Özel Tarım Komitesi (SCA) temel organlara yardımcı olan danışma organlarıdır.

Avrupa Parlamentosu'nun yasama, bütçeleme faaliyetine katılma ve yürütmeyi denetleme işlevleri, tarım açısından da önem taşımaktadır.

Parlamento'da bulunan 20 adet Komite'den birisi olan **Tarım Komitesi**, sektör ile ilgili olarak Parlamento'ya sunulacak olan gündem maddelerinin ön hazırlıklarını yürütür.

Üye devletlerin bakanlarından oluşan **Bakanlar Konseyi** Avrupa Birliği'nin nihai karar organıdır. Yasama faaliyeti, ulusal politikaların eşgüdümü ve Birlik için önem taşıyan temel kararlar Konsey tarafından verilir. Bakanlar, kendi alanlarını ilgilendiren alanlarda bir araya gelirler. Bu bağlamda, Tarım Bakanları Konseyi de toplantılar yaparak, sektörel konulardaki Konsey işlevlerini yerine getirirler. Hükümet Başkanları Konseyi ise Avrupa Konseyi ya da Avrupa Zirvesi olarak adlandırılır.

Her üye devletin, Brüksel Nezdinde Daimi Temsilciliği vardır. Sözü edilen delegasyonlar, “**COROPER**” olarak adlandırılan Daimi Temsilciler Komitesi'nde bir araya gelirler.

Avrupa Komisyonu ise Birliğin yürütme organıdır. Üye devletlerdeki Bakan düzeyine karşılık gelmek üzere Avrupa Komisyonu'nda görev yapan 20 komiserden birisi, tarım alanından sorumludur.

Adalet Divanı Antlaşmaların hatasız yorumlanması ve uygulanmasından sorumludur.

Ekonomik ve Sosyal Komite, işverenler, işçiler ve tarım da dahil olmak üzere çeşitli konulardaki çıkar gruplarını temsil eden üyelerden oluşmuştur. Ekonomik ve Sosyal Komite yalnızca Birliğin sosyal ve ekonomik hayatıyla ilgili danışmanlık rolünü üstlenmiştir.

Bölgeler Komitesinin 8 daimi komisyonu ve 4 alt komisyonu vardır. Bu daimi komisyonlardan biri de, tarımla ilgilenen “**Spatial**” (**Yer**) **Planlama Komisyonu’dur** (Spatial Planning Commission). Bu komisyonun yerel ve bölgesel sorunlarla ilgili danışmanlık rolü vardır.

Sayıştay, Birlik parasının bütçe kuralları ve düzenlemelerine göre harcanıp harcanmadığını inceler.

Avrupa Yatırım Bankası, endüstri ve altyapı ile ilgili kamu ve özel sektör yatırımlarına yardımcı olmak üzere verilen uzun vadeli krediler bakımından Birliğin temel finansal kurumudur.

Yukarıda sözü edilen Birlik organları, Topluluğun diğer konularda olduğu gibi tarımla ilgili karar alma mekanizmalarında da, yürütme ve yargı aşamalarında rol alırlar.

Birlik içinde, tarımla ilgili herhangi bir konuda, içsel ve/veya dışsal dinamiklerin etkisiyle, düzenleme gereği ortaya çıkar. Komisyon, yeni politika ve politika değişikliği gereksinimini araştırır, üye devletlerde bulunan ya da Birlik düzeyinde görev yapan danışma organları ile görüşür. Bu süreç sonunda Komisyon tarafından hazırlanan mevzuat tasarısı Bakanlar Konseyine sunulur.

Komisyon önerisi kendisine ulaşan Konsey, öncelikle öneriyi değerlendirmek ve üzerinde çalışmalar yapmak üzere, üst düzey memurlardan oluşan özel bir komite veya bir çalışma grubu kurar. Eşzamanlı olarak taslak, görüşünü oluşturması ve bildirmesi için Ekonomik ve Sosyal Komite’ye (ESK) gönderilir. ESK danışma işlevi görmekte olup, görüşünün Konsey üzerinde bağlayıcı etkisi yoktur.

Tasarı Komisyon tarafından veya düzenlediği alanın özelliğine göre geçerlilik kazanabilen ortak karar prosedürü uyarınca Konsey ve Parlamento tarafından kabul edilmesi durumunda, Komisyon tarafından yürürlüğe sokulur.¹²⁷

¹²⁷ Gökhan, Günaydın, “AB-Türkiye Hububat Sektörü Politikaları”, *AB Genişleme Sürecinde Türkiye*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2003, Ankara, s.235, 236: Örneğin hububat ortak piyasa düzeni

Ortak Tarım Politikası uluslarüstü bir politika seti olmasına karşın doğrudan vergilendirme, tarım üreticileri ve işçilerinin sosyal güvenlikleri, araştırma, eğitim, yayım, altyapı, zararlı ve hastalıkların kontrolü, doğal afet yardım programları ve bazı çevresel veya bölgesel yardım programları gibi konular ulusal sorumluluk alanındadır.

2. OTP Yürütme Mekanizması, Üretici Örgütleri

AB’de tarım politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında rol alan başlıca kurum ve kuruluşlar olarak AB Konseyi, Komisyonu, Tarım Komitesi, ülkelerde çeşitli adlar altında örgütlenmekle birlikte tarım alanından sorumlu Bakanlıklar, üretici birlikleri, lisanslı depolar (licensed warehouses), akredite laboratuvarlar, şirketler .. sayılabilir.

Yukarıda sayılan kurum ve kuruluşlar, ortak piyasa düzenleri ile belirlenen ilke ve kurallar uyarınca iş ve işlemlerini gerçekleştirmektedirler.

Ortak Tarım Politikası’nın yürütülmesinden, Komisyon’a bağlı 26 Genel Müdürlük’ten biri olan Tarım Genel Müdürlüğü (DG VI) sorumludur. Bunun yanında, Balıkçılık Genel Müdürlüğü (DGXIV), Sağlık ve Tüketicinin Korunması Genel Müdürlüğü-DG SANCO (DG XXIV), Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü (DGI), Ekonomik ve Finansal İşler Genel Müdürlüğü (DGII), İç Pazar ve Endüstriyel İşler Genel Müdürlüğü (DGIII), Rekabet Genel Müdürlüğü DGIV, Çevre Genel Müdürlüğü (DG XI) ve Bölgesel Politika Genel Müdürlüğü (DGXVI) de tarımsal konularla ilgili alanlarda görev ve yetki sahibidirler.

DG VI Tarım Genel Müdürlüğü, uzmanlık alanları temelinde olmak üzere, aşağıda sayılan alt birimlere ayrılmıştır;

A Müdürlüğü istatistik ve ekonomik analizlerden sorumludur. A-I Müdürlüğü Yönetim, genel işler, bütçe ve mali konular, ATGYF harcamalarının incelenmesi ve tarım sektöründe uygulanacak önlemlerin değerlendirilmesi konularında yükümlüdür. A-II Müdürlüğü Avrupa Parlamentosu ile hükümet dışı kuruluşlarla ilişkileri yürütür.

(common organisation of the market in cereals) ne ilişkin önemli kararlar, Brüksel’de kurulu bulunan bir Hububat Yönetim Komitesi (Management Committee for Cereals) tarafından alınır. 1766/92 sayılı Konsey Tüzüğü’nün 21 ila 24 üncü maddeleri uyarınca işlev gösteren Komite, üye devlet temsilcilerinden oluşmakta olup, başkanlığını Komisyon temsilcisi yürütür. Üye devletlerin ağırlıklı oylarıyla karar alınabilir.

B-I Müdürlüğü tarım mevzuatı, rekabet, kuralların ihlali ve şikayetlerin incelenmesi, çeşitli ürünlerle ilgili kalite politikası gibi alanlarda çalışır. B-II Müdürlüğü bitki ve hayvan sağlığı konularında görev yapar.

C Müdürlüğü hububat, yağlı tohumlar ve proteinli bitkilerin ortak piyasa düzenlerinden; D Müdürlüğü canlı hayvan, süt ürünleri, sığır ve dana eti, domuz eti ve kanatlı ürünlerinin ortak piyasa düzenlerinden; E Müdürlüğü taze ve işlenmiş meyve ve sebze, şarap, alkol, muz, tütün, şerbetçiotu, patates ve benzeri ürünlerin ortak piyasa düzenlerinden sorumludur.

F-I Müdürlüğü kırsal kalkınma, kırsal yardımların eşgüdümü ve bölgesel politika konularında; F-II Müdürlüğü ise kırsal kalkınma önlemleri, tarımsal yapıya ilişkin genel düzenlemeler, ormancılık, çevre koruma ve tarımsal araştırmaların koordinasyonu konularında görev yapar.

G Müdürlüğü tarım bütçesi ve finansal konular, garanti fonlarının eşgüdümü, tarımsal harcamaların yönetimi, bütçe konuları ve yönverme bölümü ile ilgilidir.

H Müdürlüğü tarımla ilgili uluslararası konular, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşlarla ilişkiler, ABD, Akdeniz ülkeleri ve AKP ülkeleri dışındaki Afrika ülkeleri, Asya ülkeleri vb. İle ilişkiler, uluslararası antlaşmalar, Avrupa Ekonomik Alanı ve genişleme konuları ile ilgilidir.

Komisyon'da, tarımsal ürünler dahil olmak üzere her bir ürün veya ürün grubu ile ilgili İdari Komiteler mevcuttur. Bir piyasa düzeninin yürürlükte olduğu her bir tarımsal ürün için özel bir İdari Komite vardır. Bu Komiteler, Üye Devletlerin görüşlerini ve Topluluktaki çeşitli meslekî ve ekonomik çıkarları sunmak üzere günlük çalışmaların yürütüldüğü bir forum işlevi görmektedir.

Komisyon'un ayrıca, her ürün veya ürün grubu için, İdari Komitelere paralel olarak, Tarımsal Danışma Komiteleri mevcuttur. Bu komiteler, Birlik'te, Komisyon ile çeşitli ekonomik ve mesleki çıkar grupları arasındaki bağları güçlendirmekle görevlidir.

Bunların yanı sıra, tarımla ilgilenen; Avrupa Garanti ve Yönverme Fonu Komitesi, Tarımsal Yapılar Daimi Komitesi, Piyasaların Organizasyonuna İlişkin Tarımsal Danışma Komiteleri, Ücretli Tarım İşçileriyle İlgili Sosyal Sorunlar Ortak Danışma Komitesi ve

Çiftçilerle İlgili Sosyal Sorunlar Ortak Danışma Komitesi gibi çok sayıda komite mevcuttur.

Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'nın mevzuat düzenlemelerinde ve yürütülmesinde, AB düzeyinde çalışan ve/veya ulusal tarımsal çıkar gruplarının rolü vardır.

Kooperatifler, Üretici, İşleyici ve Tüccar Birlikleri OTP'nin uygulanmasında ve reforme edilmesinde önemli rol oynarlar.

AB içinde ulusal düzeyde ve Birlik düzeyinde işlev sahibi üretici birlikleri, AB'nin sosyo-ekonomik ve politik yaşamında önemli yere sahiptirler. Üretici birlikleri bir ürün temelinde uzmanlaşmış bir yapı sergileyebilir ya da tarım sektörünün tümünü odağına alarak çalışabilir. Üye devletler nezdinde üretici çıkarlarının gözetilmesi ve tarım ürünleri fiyatlarının uygun düzeyde oluşması için lobi faaliyetinde bulunan birlikler, kendi Hükümetlerini Brüksel'e karşı bu yolda bir tutum almaya zorlarlar.

AB düzeyinde üreticileri temsil eden en önemli kurum **COPA/COGECA**'dır. 1958 yılında bir üretici örgütü olarak kurulan COPA (Avrupa Mesleki Kuruluşlar Komitesi) ile 1959 yılında bir kooperatif örgütü olarak kurulan COGECA (Avrupa Tarımsal Dayanışma Genel Komitesi)'nin (1980 - 1989)birleşmesi ile oluşturulan COPA/COGECA, kendisine bağlı olarak üye devletlerde çalışan örgütleri Birlik nezdinde temsil eder. Çalışma grupları, uzman komiteleri aracılığıyla üye örgütlerin Topluluk tarımına ilişkin görüş ve önerileri toplanıp ortaklaştırılmaya çalışılır.

COPA / COGECA, AB'nin tarım alanında da yürütmesini temsil eden Komisyon ile yakın ilişkilidir. Teorik olarak ilişkilerini düzenleyen hiçbir mevzuat bulunmamasına karşın, çalışma grupları, resmi olmayan toplantılar, yazışmalar ve yazılı öneriler gibi her türlü iletişim yolu, etkin olarak COPA / COGECA ve Komisyon arasında yürütülmektedir. Temaslar, çalışan düzeyinden; Yönetim Kurulu – Tarım Komiseri - Komisyon Başkanı toplantılarına kadar her düzeyde yürütülür. Tarım Genel Müdürlüğü DG VI'ni çalışma alanı, bu iletişimin odağında yer alır.

COPA/COGECA Komisyon yanında Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Parlamento'nun Tarım Komitesi siyasal gruplar üzerinde etkili olmaya çalışır. COPA / COGECA, Ekonomik Sosyal Komite ve danışma komiteleri içerisinde de yer alır.

Çalışma alanı genç çiftçiler olan **CEJA** (Avrupa Genç Çiftçiler Konseyi), tarım ve köyüşleri alanında eğitim ve geliştirme çalışmaları ile ilgilenen **CEFFAR** (Tarımsal ve Kırsal Yaşam İçin Avrupa Eğitim ve Geliştirme Merkezi) ve tarım işçilerinin sorunlarını çözümlenmeyi hedefleyen **EFA** (Avrupa Tarım İşçileri Federasyonu), AB düzeyindeki diğer önemli örgütlerdir.

Avrupa'daki tüm tarımsal kuruluşları bir şemsiye altında toplamayı amaçlayan ve geniş ölçüde de bunun başarmış olan **CEA** (Avrupa Tarım Konfederasyonu), Avrupa tarımının çıkarlarını, özellikle ekonomik, sosyal ve kültürel sorunlarını çözmeye yönelik çalışmalar yapar. AB'de bulunan tarımsal üretici organizasyonları, tarım üreticilerini dünya düzeyinde temsil etme iddiasındaki **IFAP** (Uluslararası Tarım Üreticileri Federasyonu) ile yakın ilişkilere sahiptir.

Üretici örgütlerinin öneri geliştirme, görüşme yapma, toplantılarda sonuç arama gibi faaliyetlerinden üretici adına bir kazanım sağlama ya da mevcut kazanımlarını sürdürme yolunda bir başarı elde edememesi durumunda, üye devletlerde Tarım Bakanlıklarını işgal etme; fiyatları düşen tarım ürünlerini Paris'in en önemli bulvarı olan Champ – elysee'ye dökme ya da Avrupa'ya ithal tarım ürünü taşıyan araçları engellemek için otoyolları kesmek gibi eylemlerine sık sık rastlanılmaktadır.

Son dönemde, Latin Amerika kökenli MSN (Topraksızlar Hareketi)'nin Avrupa'da küçük üreticiler üzerinde oldukça etkili olduğu gözlenmektedir. Bu gelişim, aynı zamanda, “şirketleşen ve liberalleşen Avrupa tarımı ile çıkarlarının ortaklaştığı” yolunda güçlü eleştiriler alan Avrupa'nın geleneksel üretici örgütlerine olan tepkinin de bir yansıması niteliğindedir.

Yine giderek daha az kazanan küçük üreticinin, kendi üretim yapısını kırmak ve dışalım ürünlerini ülkeye egemen kılmakla suçladığı Mc Donalds gibi çokuluslu şirketlerin satış yerlerine karşı düzenlediği saldırılar; genetiği değiştirilmiş tohumlarla tarım tekellerinin yaşamı patentlemesi ve üreticinin tohum ayırma hakkını elinden almasına karşı “GDO'ya Hayır Platformu” nun düzenlediği etkinlikler, bu bağlamda değerlendirilebilir.

2004 yılında Topluluğa katılan üye ülkeler, kendi aralarında Visegrad dördlüsü, Helsinki Birliği gibi platformlar kurarak, ortak çalışmalar üretmeye gayret etmişlerdir. Bu kapsamda, özellikle AB-15 üreticilerinin aldığı DGD'nin ancak % 25'inin kendilerine

ödeneceği Komisyon tarafından ifade edildiğinde, bu durum büyük bir reaksiyon yaratmıştır. 4 Aralık 2002 tarihinde Prag'da düzenlenen ve onbinlerce kişinin katıldığı protesto gösterisi, gerilimi açıkça ortaya koymuştur.

Bu bağlamda o tarihte aday ülke konumunda bulunan ülkelerin (özellikle Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya) üretici örgütleri, AB-15 ülkeleri üretici örgütlerini ziyaret ederek, bir dayanışma ortamı yaratmaya çalışmışlardır. Buna karşın, merkez ülkelerin üretici örgütleri, “yeni ülkeler için önerilen % 25’lik DGD oranını adil bulduklarını, zaman içinde eksikliğin kapatılacağını” söylemişlerdir.

Yukarıda özetlenen gelişmeler, AB’nin genişleme ve bu doğrultuda OTP’yi liberalize etme politikalarının, üretici sınıfında gerek ülkeler içi, gerekse ülkeler arası düzlemde yaratılan çatlağın büyüklüğünü göstermektedir.

Avrupa Anayasası’nın Hollanda ve Fransa’da reddi, 1968 dönemi sonrası en büyük sokak gösterilerinin Fransa’da başlayarak tüm Avrupa’ya yayılması; neoliberal, piyasa odaklı, sosyal devleti çözücü nitelikte ve yalnızca tarım alanında değil, yaşamın tüm alanlarında yürütülen politikalara karşı üreticinin, işçinin, kamu çalışanının, kısaca emeğin tepkisi olarak anlamlandırılmalıdır.

3. OTP’nin Uygulanması İçin Gerekli yapılar

AB Ortak Tarım Politikası’nın yürütülmesi için gerekli başlıca yapılar olarak müdahale kurumları (*intervention agencies*), ödeme kurumları (*paying agencies*), Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (*IACS-Integrated Administration and Control System*), Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (*FADN-Farm Accountancy Data Network*), Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (*EAGGF –European Agricultural Guarantee and Guadiance Found*) sayılabilir. Bunlardan sonuncusu “OTP’nin finansmanı” bölümünde irdelenecektir. Diğerlerine ilişkin değerlendirmeler ise aşağıdadır;

A. Müdahale Kurumları (Intervention Agencies)

Avrupa Birliği'nde müdahale kurumları, ortak piyasa düzenlerinin birbirinden farklılık gösteren kuralları uyarınca çalışırlar. Başka bir deyişle, ürün politikalarına göre işlevleri değişmekle birlikte, müdahale kuruluşları genel olarak, fiyatlar belirlenen düzeyin altına düştüğünde, kendisine teklif edilen ürünü satın alıp bedelini ödemek, uygun koşullarda depolanmasını sağlamak, sistemin sağlıklı işlenmesini denetlemek, düzenlenen ihalelerle oluşan "Topluluk stoklarını" AB içine veya dışına satmak konularında faaliyet gösterirler.

Bununla birlikte, müdahale kurumlarının işlevi, yukarıda sayılan temel çerçeveye göre hayli geniştir. Buna göre, müdahale kurumları; kapsamlarına aldıkları ürünlerde piyasa regülasyonu sağlamak, gerektiğinde kota sistemi saptamak ve uygulamak, gerektiğinde müdahale alımları yapmak, müdahale alımları ile oluşturduğu stokları kendi depolarında ya da anlaşma yaptığı özel sektör depolarında uygun koşullarda depolamak, dışalım ve dışsatım sertifikaları düzenlemek, ilgili ürünlere dışsatım geri ödemesi sağlamak, tohumluk üretimini desteklemek, ürün pazarlamasını kolaylaştırmak için gösterdiği çabalar kapsamında ürünlerin taşıma, ayıklama, ambalajlama, giderlerine katkıda bulunmak, hammaddenin işlenmiş ürünlere dönüşmesini sağlamak için işleyicilere destek olmak, temel besin maddelerine çocukların ve gençlerin ulaşımını kolaylaştırmak amacıyla okullarda süt dağıtımını gibi promosyonlar düzenlemek, toplumun yoksul kesimlerine süt, makarna gibi temel besin maddelerinin dağıtılmasını sağlamak gibi, çok geniş ve önemli bir faaliyet alanına sahiptirler.

Müdahale kurumlarının alım merkezleri (*intervention centre*) açmaları / kapatmaları ya da bu merkezlerin üzerinde çalıştıkları ürün bileşimlerini değiştirmeleri, merkezi Brüksel'de bulunan ve üye ülkelerin ve Komisyonun temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan Tarım Komitesi'nin onayına bağlıdır.

Uzun dönemler için geçerli olmak üzere açıklanan tarım fiyatları temelinde; piyasa fiyatları müdahale fiyatlarının üzerinde kaldığı sürece, müdahale kurumları piyasaya müdahale etmemektedir. Ancak müdahale fiyatı piyasa fiyatının altına düşer ve belirli sürelerde bu düzeyde kalırsa, müdahale kurumları piyasaya müdahale ederler.¹²⁸

Örneğin hububat alanında, ülkelerin coğrafi konumuna bağlı olarak, farklı müdahale dönemleri söz konusudur. Bu bağlamda İtalya – İspanya – Yunanistan – Portekiz’de 1 Ağustos / 30 Nisan olan müdahale dönemi, Finlandiya ve İsveç’te 1 Aralık / 30 Haziran, diğer ülkelerde ise 1 Kasım / 31 Mayıs olarak belirlenmiştir.

Müdahale kurumları, yukarıda belirtilen dönemlerde, minimum kalite kriterlerini karşılayacak şekilde kendilerine arz edilen ürünleri satın alırlar. Bununla birlikte, müdahaleye konu edilebilecek minimum miktarlar ekmeklik buğday – arpa – çavdar – mısır ve darı da 80 ton; makarnalık buğday da ise 10 tondur. Üye ülkeler bu miktarların üzerlerine çıkabilir ancak altına inemezler.

Sistem içerisinde müdahale kurumları ile birlikte üretici birlikleri, lisanslı depolar, akredite laboratuvarlar önemli işlemlere sahiptirler. Bu çerçevede, herhangi bir depodan müdahale kurumuna teklif edilen tahıl; herhangi bir yer değişimine tabi tutulmaksızın, numunesi üzerinden fiziksel ve kimyasal analize tabi tutulmakta ve sonuçların uygun olması durumunda müdahale kurumları tarafından üstlenilmekte ve gerektiğinde yine o depodan satışa verilmektedir.

Müdahale kuruluşları, gerçekleştirdikleri müdahale alımları sonucunda oluşturdukları stokları, gerçekleştirilen ihaleler aracılığı ile satışa verirler.

¹²⁸ AB’de müdahale kuruluşlarına ilişkin temel mevzuat listesi şöyle verilebilir; 1643/89 sayılı “Müdahale Kuruluşlarının Gerçekleştirdikleri İşlemlere İlişkin Ayrıntılı Düzenlemeler Öngören Tüzük”, 411/88 sayılı “AB Üyesi Ülkelerde Faaliyet Gösteren Müdahale Kuruluşlarının Bu Faaliyetleri Sırasındaki Finansman Giderlerinin Hesaplanması İçin Kullanılan Yöntem ve Faiz Oranına İlişkin Ayrıntılı Hükümler Öngören Komisyon Tüzüğü”, 147/91 sayılı “Müdahale Kurumları Tarafından Gerçekleştirilen Depolama Esnasında Tarım Ürünlerinde Ortaya Çıkan Miktar Kayıplarına İlişkin Tolerans Sınırının Tanımlandığı Tüzük”, 3492/90 sayılı “Devletçe Yapılan Müdahale Alımlarının Finansmanı ile İlgili Yıllık Hesaplarda Dikkate Alınacak Gider Kalemlerini, Bunların ve Muhafaza Nedeniyle Ortaya Çıkan Miktar Kayıplarının Muhasebeleştirilmeleri Konularını İçeren Tüzük”, 3597/90 sayılı “AB’de Faaliyet Gösteren Müdahale Kurumlarının Uyguladığı Muhasebe Kurallarına İlişkin Hükümler Öngören Tüzük”, 2148/96 sayılı “Devlet Müdahale Stoklarının Değerlendirilmesine İlişkin AB Sistemi Konusunda Hükümler Öngören Tüzük”

AB'nin belirlediği genel ilkelere uymaları ve asgari standartları sağlamaları koşuluyla, her üye devlet, kendi koşullarına uygun müdahale kuruluşu yapılandırılmasında serbesttirler.

Bu bağlamda, üye devletlerin oluşturdukları **müdahale kuruluşlarının yönetim yapısı** ve kapsamına aldığı ürün sayısında oldukça farklılıklar görülebilmektedir. Kimi ülkelerde yalnızca bir adet müdahale kurumu bulunup, tüm ürünlere ilişkin uygulamalar bu merkezden yürütülürken; diğer bazı ülkelerde ise ürün gruplarına göre farklılaşarak uzmanlaşan, çok sayıda müdahale kuruluşu bulunmaktadır (Fransa ve Hollanda örneği).

Yine bu çerçevede olmak üzere, kimi ülkelerde müdahale kurumlarının yönetimleri özel sektör ve kamunun temsilcilerinden oluşurken, kimi ülkelerde Tarım Bakanlıklarının altında örgütlenmekte, kimi ülkelerde ise birden fazla Bakanlığın (Fransa'da Tarım ve Maliye Bakanlıklarının) gözetim ve denetimi altında çalışmakta ya da ödeme kurumlarının (*paying agencies*) yan birimi olarak faaliyet göstermektedirler.

Aşağıda, bazı AB ülkelerinde bulunan müdahale kuruluşlarının yapıları özetlenmektedir;

Belçika Müdahale ve İhracat İadeleri Ofisi (BIRB: *Belgian Office of Intervention and Refunds*), Belçika Tarım Bakanlığı'nın bünyesinde yer alır. Müdahale alımları yanında dışalım – dışsatım sertifikalarının ve dışsatım geri ödemelerinin verilmesi de BIRB'in görev ve yetki alanındadır. BIRB, Federal Hükümet ve özel sektör temsilcilerinden oluşan bir Yönetim Kurulu tarafından yönetilmektedir.

Almanya Tarım ve Gıda Kurumu (BLE: *Federal Agency for Agriculture and Food*), Almanya'nın tümünde OTP'nin uygulanmasından sorumlu bir müdahale kurumudur.

İngiltere'de 2001 yılında değişen bir yapıdan söz etmek olanaklıdır. 1973 – 2001 yılları aralığında İngiltere Tarım, Balıkçılık ve Gıda Bakanlığı içinde görev yapan bir Müdahale Kurumu (IB: *Intervention Board*) bulunmaktadır. Bu Bakanlığın tüm görev ve yetkileriyle birlikte Çevre, Gıda ve Köyişleri Bakanlığı (DEFRA :*Department for Enviroment, Food and Rural Affairs*)'na devredilmesi sonucunda bu bünye içinde 2001 yılında oluşturulan Kırsal Ödeme Kurumu (RPA: *Rural Payment Agency*), tüm Birleşik Krallık için hem bir ödeme kurumu hem de bir müdahale kurumu işlevi yerine getirmektedir.

İsveç Tarım Ofisi (JORDBRUKSVERKET: *The Swedish Board of Agriculture*), tarla bitkileri, bahçe bitkileri ve ren geyiği yetiştiriciliği sektörlerine görev yapan, tümüyle kamusal bir kuruluştur. İsveç Tarım Ofisi, aynı zamanda bir müdahale kuruluğu olarak ta görev yapmaktadır.

Finlandiya Müdahale Birimi (INTERVENTIO: *The Intervention Unit*), Finlandiya Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde yer alır, Finlandiya Ödeme Kurumu'nun bir yan birimidir.

İtalya Tarım Piyasaları Müdahale Kuruluğu (AIMA: *Intervention Agency for the Agricultural Markets*) müdahale sisteminin yürütülmesinden sorumludur.

Avusturya Müdahale Kurumu (AMA: *Agrarmarkt Austria – Market Organisation and Intervention Agency*), Tarım, Orman, Çevre ve Su İşleri Bakanlığı'nın denetimi altında çalışmaktadır. Ortak piyasa düzenlerinin uygulanması, teşvik önlemlerinin yürütülmesi, kalitenin yükseltilmesine yönelik önlemler, telafi edici ödemelerin yapılması ve tarımsal pazarlamanın desteklenmesi gibi görevleri yerine getirir. AMA'nın tarımsal pazarlama kapsamında konusundaki görevleri, bağlı şirketi Agrarmarkt Austria Marketing GsmbH aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Hollanda Müdahale Kurumu (LASER: *Dienst Landelijke Service bij Regelingen*), Hollanda Tarım, Doğal Kaynaklar ve Balıkçılık Bakanlığı'nın altında yapılandırılmıştır. Lisansların verilmesi, kayıt sistemi, müdahale alımları, destek ve kredilerin tahsis edilmesi LASER'in görevleri arasındadır.

Fransa Ulusal Hububat Müdahale Ofisi (ONIC: *Office National Interprofessionnel des Cereals*), Fransız Tarım Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın ikili denetimi altında görev yapar.

Aşağıda, ONIC üzerinde daha ayrıntılı açıklamalar yapılmaktadır;

ONIC, 1936 yılında Fransız Tarım ve Maliye Bakanlıkları'nın ikili kontrolü altında yarı kamusal bir organizasyon olarak kurulmuştur. 50 direktörden oluşan bir Merkez Konseyi tarafından yönetilen ONIC'te Konsey 28 buğday üreticileri temsilcisi, 9 tüketici ve işçi sendikaları, 9 fırıncı, değirmenci ve tüccar ve 4 kamu görevlisinden oluşmaktadır.

ONIC'in yönetim yapısı merkez teşkilatı, bürolar ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkez teşkilatında müdahale, üretim, dış ticaret, kontrol, piyasa, ekonomi, bilgi işlem, idari işler ve muhasebe servisleri bulunmaktadır.

Bürolar müdahale, yardım ve destekler, sertifikalar, müdahale kontrolü, konjonktür, tahmin, üretim, personel, muhasebe, işletmeler, nadas, tahıllar, işletme kontrolü, Avrupa, istatistik, dış ticaret, eğitim, işletmelere yardım, yönlendirme, yemlik tahıllar, işlenmiş ürünler, şirketlerin kontrolü, danışma, dökümantasyon, Ortak Tarım Politikası, lojistik, üreticilere yardım, tekstil, atölye numaralama, sergiler, basın yayın, bilgi işlem, mediko-sosyal, tahsilat birimleri aracılığıyla işlevlerini yerine getirir.

ONIC'in taşra teşkilatı ise 17 Bölge Müdürlüğü ve laboratuvarlardan oluşmaktadır.

ONIC'in temel görevleri; piyasada fiyatlar düştüğünde müdahale alımı yapmak ve satın aldığı ürünleri depolamak, hububat alımı yapan şirketlere "aval" garantisi sağlayarak (yıllık 11 milyar FF düzeyinde), üreticilere ivedi finansman olanağı sağlamak, dışsatım sertifikaları düzenlemek, işlenmiş ürün dışsatımında geri ödemeler yapmak, koşullar uygun olduğunda Avrupa ve dünya pazarlarına satış yapmak, hububat, yağlı tohumlar ve baklagil üreticilerine tazminat ödemesi yapmak, ekim alanlarını denetlemek ve Fransa'nın hububat üretim-tüketim politikalarına yön vermek olarak özetlenebilir.

ONIC; üretim, depolama, işleme, pazarların gelişimi, organik tarımın artırılması ve ürün çeşitliliğinin sağlanması konularında üreticilere parasal destek vermektedir.

B. Ödeme Kurumları (Paying Agencies)

Ortak Tarım Politikası harcamalarının önemli bir kısmı ATGYF aracılığıyla finanse edilirken, ödemelerin kurallara uygun bir şekilde yerine getirilmesinden ödeme kurumları (paying agencies) sorumlu olmaktadır.

Bu bağlamda ödeme öncesi ödemeye konu olacak faaliyetlerin piyasa düzenlerine uygunluğunu, ödemelerin doğru olarak yapılıp yapılmadığını, muhasebe kurallarına ve belge düzenine tam olarak uyulup uyulmadığını, gerekli belgelerin zamanında ve AB normlarına uygun şekilde teslim edilip edilmediğini akredite ödeme kurumları kontrol eder.

Ayrıca, ödeme kurumlarının AB kurallarına uygun olarak işleyip işlemediği de, çeşitli AB kurumları tarafından kontrol edilmektedir.

Akredite olma, veri toplama, işleyiş – eşgüdüm sorunları nedeniyle AB, yeni üye ülkelerden, ülke çapında faaliyet göstermek üzere yalnızca bir tek ödeme kurumu oluşturmalarını istemekle birlikte, üye ülkeler, Komisyon uygun görüşünü almaları koşuluyla, birden fazla ödeme kurumu kurabilmektedirler.¹²⁹ Komisyon bu aşamada, kurulması önerilen ödeme kurumlarının ilgili Tüzükte belirtilen koşulları karşılayıp karşılamadığı konusunda uyarılarda bulunabilir.

Birden fazla ödeme kurumu olması durumunda, AB'ye sunulacak tüm verileri ülke çapında toplamakla sorumlu bir Koordinatör Kurum (Coordination Body) oluşturulması gerekmektedir. Koordinatör Kurum, kendisinde toplanan verileri Komisyon'a iletmekle yükümlüdür.

Ödeme kurumlarının AB kurallarına uygun olarak kurulup çalışmasından sorumlu olan Yetkili Otorite, ödeme Kurumlarını akredite etmek, süreci izlemek ve gerektiğinde akreditasyon onayını geri almak, akreditasyonun sürdürülmesi için gerekli koşullardan bazıları yerine getirilmiyorsa süre vererek gerekli uyarlamaların yapılmasını sağlamak gibi işlevlere sahiptir.

Ödeme kurumlarının çalışabilmesi için, sözü edilen kurumlardan ve koordinatör kurumdan bağımsız olarak çalışmak üzere bir de Sertifikasyon Birimi'ne gerek duyulmaktadır. Sertifikasyon Birimi, yıl içerisinde gerçekleştirilen denetleme işlerine dayalı olarak Ödeme Kurumlarının, ATGYF'na ilişkin yıllık hesaplarını sertifikalandırır. Üye devletler, ödeme kurumlarının yıllık hesaplarını Komisyon'a, hesapların tam, doğru ve gerçek olduğunu onaylayan ve Sertifikasyon Kuruluşu tarafından hazırlanmış bir sertifika ile birlikte sunarlar. Herhangi bir sebepten dolayı Sertifikasyon Birimi'nin, ödeme kurumunun yıllık hesaplarını sertifikalandırmaması durumunda, Yetkili Otorite, akreditasyon onayının geri çekilmesini isteyebilir.

Ödeme kurumlarının yönetim yapılarında ödeme yapmaya yetkili birim, ödemelerin yönetimi ile ilgili birim, muhasebe birimi, iç denetim birimi ve teknik hizmetler birimi olmak zorundadır..

¹²⁹ 7 Temmuz 1995 tarih ve 1663/95 sayılı Komisyon Tüzüğü

Üye ülkeler, öncelikle, Garanti Bölümü'nden yapılan harcamaların kontrolünden sorumludurlar. Denetime yönelik olarak, üye ülkeler, uygun teknik araçları kullanırlar. Uydulardan edinilen fotoğraflarla uzaktan kontrol ve bilgisayar veri tabanları üzerinden yapılan çarpaz kontroller, bu bağlamda değerlendirilirler. Ajanslar, her ay harcamaya yönelik bildirimleri Kopmisyona iletirler. İki ay sonra ön ödeme için kendilerine yetki verilir. Hesapların kontrolüne yönelik işlemler, mali yılın sonunda başlatılır.

15 Ekim, mali yılın sonudur. Hesapların ve denetim raporlarının gönderilmesindeki son tarih ise 10 Şubat'tır. 25 Mart'a kadar raporlar analiz edilir ve bulgular 31 Mart'a kadar üye ülkelerle görüşülür. Sorun saptanması durumunda, Nisan ayı içinde karar üretilir ve 30 Nisan itibariyle Komisyon kararını açıklar.

AB'ne üye ülkelerde halen 90'ın üzerinde ödeme kurumu bulunmaktadır. Bu çerçevede, örneğin Almanya'da 23, İspanya'da 19, Fransa'da 13, İngiltere'de 8, Hollanda'da 10, İtalya'da 4, Luxemburg, İrlanda, Finlandiya – İsveç – Danimarka – Yunanistan'da 1'er adet ödeme kurumu bulunmaktadır.

Ödeme Kurumlarının yönetim yapıları ve uygulamaları da ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerdeki ödeme kurumları, doğrudan gelir ödemeleri, dışsatım geri ödemeleri ve müdahale alımları işlevlerinin tümünü yerine getirir. Bazı ülkelerde ise her bir işlev ayrı bir ödeme kurumu tarafından yerine getirilmektedir.

Bu bağlamda Almanya ve İtalya'daki ödeme kurumlarında biri geri ödemelerden diğeri ise müdahaleden sorumlu iki ayrı birim vardır. Birleşik Krallıkta; İrlanda, İskoçya ve Galler için doğrudan ödemeler ayrı ayrı ödeme kurumlarınca yerine getirilirken, diğer işlevler tüm Birleşik Krallık için tek bir ödeme kurumu tarafından yerine getirilmektedir. Fransa ve Hollanda'da ödeme kurumları ortak piyasa düzenlerine göre uzman birimler olarak ayrı ayrı yapılandırıldıklarından, sayıları oldukça fazladır. Lüksembourg, İrlanda ve Yunanistan'da, tüm ödemeler doğrudan Tarım Bakanlıkları tarafından yapılmaktadır.

Topluluğa 1 Mayıs 2004 tarihinde katılan on yeni ülkenin ödeme kurumlarının kuruluşu organizasyonları, oluşturulan Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı (SAPARD, Special Accession Programme For Agriculture and Rural Development) kapsamında değerlendirilmiştir.

26 Ocak 2000 tarihinde AB Komisyonu tarafından kabul edilen ve SAPARD'ın MDAÜ'lerindeki mali yönetimine ilişkin tebliğ, her bir aday ülkenin, ATGYF Garanti Bölümü ve katılım öncesi araçları düzenleyen yönetmelik (1258/1999, 1663/95 ve 1266/1999) hükümleriyle uyarlı bir şekilde ödeme ve uygulama kurumu (paying and implementation agency) kurmalarını öngörmektedir.

Buna göre; ödeme kurumu, Yetkili Ulusal Otorite (Ulusal Fon) tarafından akredite edilecek, AB Komisyonu da bu akreditasyonu onaylayacaktır. Akreditasyon için bazı temel ölçütler karşılanmak zorundadır. İzleyen süreçte, ilk yılda bir "Mali Memorandum" imzalanır ve Topluluk finansmanı Ulusal Fona devredilecek duruma gelir. Ancak Ulusal Fon da; hazine yönetimi, fonların alınması, ödeme kurumuna dağıtımı, bilgisayar güvenliği ve iç teftişe ilişkin bazı temel ölçütleri karşılayabilmelidir. Bu aşamadan sonra Ulusal Fon, AB Komisyonu ve üye ülke ödeme kurumu arasında mali transferleri yapan bir birim niteliğine dönüşecektir. Tam üyelik sağlandığında ise, Ulusal Fon ortadan kalkacak ve FEOGA'dan aktarılacak paralar ülke içerisinde ödeme kurumları aracılığıyla dağıtılacaktır.

Yeni katılımcı ülkelerde de, kendi geleneksel sosyo-ekonomik yapılarına bağlı olarak, AB-15 ülkeleri kadar olmasa da, ödeme kuruluşları yapılarında farklılıklar görülmektedir.

Bu bağlamda Estonya'da ARIB (Tarımsal Kayıt ve Enformasyon Kurulu) adlı kurum, Estonya'nın ödeme ve müdahale kurumu olarak görev yapmaktadır. Bulgaristan'daki ödeme kurumu, Tarım Bakanlığı'na bağlı olarak çalışmaktadır.¹³⁰ Litvanya'da ödeme kurumu (National Paying Agency, NPA) yine Tarım Bakanlığı yapısı içinde oluşturulmuştur.¹³¹ Macaristan'da daha önceden kurulmuş olan Tarımsal Müdahale Merkezi, SAPARD Ajansı ile birleşerek, ödeme kurumu işlevini de yerine getirmek üzere Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Ajansına dönüşmüştür. Polonya'nın ödeme kurumu olan

¹³⁰ Bulgaristan'da ödeme kurumu (Paying Agency) işlevi göreceği olan birim, Tarım Bakanlığı'na bağlı 230 tane merkezi tam-zamanlı çalışan personelden oluşmaktadır. Birimde; 9 üyeden oluşan bir yönetim birimi (management board), bir uzman idari müdür, ve 2 yardımcı idari müdür, bir seçim komitesi, işlevsel birim, mali birim, yatırım kredi birimi, kısa dönem ulusal planlar birimi, muhasebe birimi, iç hesap teftiş birimi, hukuk işleri birimi, yönetim birimi, ve bilgi işlem birimi bulunmaktadır. Bu kurumun Bulgaristan'ın idari merkezlerinde 28 bölgesel ofisi ve 6 il ofisi mevcuttur.

¹³¹ Litvanya'da Tarım Bakanlığı bünyesinde oluşturulan ödeme kurumu, tarım işletmelerindeki yatırımlar, tarımsal ürünler ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasının geliştirilmesi konuları, alternatif gelir sağlayacak ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi, kırsal altyapının geliştirilmesi ve mesleki eğitim konularında alınacak önlemlerin yerine getirilmesiyle görevlidir.

Tarım Piyasaları Kurumu (AMA, Agricultural Market Agency) Başbakanlığa bağlı olarak çalışmaktadır.

Üyelik öncesi ödeme kuruluşu işlevi yerine getirmek üzere “Ulusal Fon” oluşturulmasına yönelik süreç Türkiye’de de izlenmiştir.

Avrupa Birliği’nin 17 Aralık 2001 tarihli “Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük” Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayımlanarak 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu tüzüğün temel amacı, Merkezi ve Doğu Avrupa’da bulunan aday ülkelere destek için yürütülen PHARE programına benzer biçimde, mali yardımları Katılım Ortaklığı Belgesinin öncelikleriyle uyumlu kılmaktır.

Avrupa Birliği tarafından sağlanacak mali yardımların “Katılım Ortaklığı Belgesi” ve “Ulusal Program”da yer alan önceliklere uygun projeler kapsamında kullanılmasını sağlayacak yeni ve merkezi olmayan uygulama sistemine ilişkin düzenlemeleri yapmak üzere, 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır.

Mali İşbirliğinin değişik evrelerinde organ ve yetki tanımlayan Genelge hükümleri uyarınca merkezi olmayan yapılanma, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi gibi araçlardan oluşmaktadır.

Avrupa Birliği ile Mali İşbirliğinin koordinasyonu, projelerin öncelikler doğrultusunda seçilmesi, AB Komisyonu ile Finansman Zaptının imzalanması gibi görevleri yerine getirecek olan “Ulusal Yardım Koordinatörlüğü”, Avrupa Birliği ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı tarafından yürütülecektir.

Avrupa Birliğinden sağlanacak mali yardımlar Hazine Müsteşarlığı’nın yönetimindeki bir Ulusal Fon’da toplanacaktır. Fonu yönetecek olan “Ulusal Yetkilendirme Görevlisi”, Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı olacaktır.

Mali işbirliği çerçevesinde çalışmalar Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşan “Mali İşbirliği Komitesi” tarafından yürütülecektir.

Ortak İzleme Komitesi ise Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi ve Avrupa Birliği Komisyonu temsilcilerinden oluşturulmuştur.

Merkezi Finans ve İhale Birimi ise ¹³², ihalelere ilişkin Avrupa Birliği kural, düzenleme ve yöntemlerine bağlı bir işleyiş sistemi kurulmasından sorumludur.

C. Entegre İdare Kontrol Sistemi (EİKS) (Integrated Administrative Control System- IACS)

Entegre İdare ve Kontrol Sistemi,¹³³ Toplulukta desteklerin dağıtılmasında temel veriler olan ekilebilir alanlar ve canlı hayvan varlığını kayıt altına alma kural ve yöntemlerini belirleyip sözü edilen çalışmaları bir programa bağlamak suretiyle, özellikle güney ülkelerinde saptanan yolsuzlukların önüne geçmeyi amaçlayan bir sistemdir.

Sistemle Ortak tarım Politikası'nın giderek en önemli araçlarından birisi haline gelen doğrudan ödemelerin uygulanmasına yönelik sağlam bir veri setinin oluşturulması, tümüyle üretimden bağımsız bir doğrudan ödeme sistemine geçildiğinde ortaya çıkacak yönetim sorunlarının öngörülüp giderilmesi, yolsuzlukların önüne geçilerek Topluluk finansmanının doğru kullanılmasını sağlamak gibi hedeflere ulaşılması amaçlanmıştır.

Her üye devlet, Topluluk yardımlarından yararlanabilmek için; doğrudan gelir desteği almak için başvuru yapan tüm üreticilerin bilgilerini içeren bilgisayar destekli bir veri tabanı, tanımlı tarımsal parseller, alfanumerik hayvan kimlik ve kayıt sistemi, yardım başvurusu için bir örnek talep formları ve mali denetime ilişkin entegre kontrol sistemini içeren bir EİKS sistemi kurmakla yükümlüdür. Sağlıklı işleyen bir EİKS sistemi kuramamış ülkeler, Topluluk kuralları uyarınca, üye olsalar bile fonlardan yararlanamayacaklardır.

Türkiye için hazırlanan 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB), Türkiye'nin "Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin kilit unsurlarından biri olan hayvan kimlik sistemini tamamlaması ve arazi-parseli tanımlama sistemi gibi diğer unsurlar için hazırlık

¹³² 14 Şubat 2002 tarihinde Merkezi Finans ve İhale Birimi ile Ulusal Fonu kuran Mutabakat Zabıtları Avrupa Birliği ile imzalanmıştır. Söz konusu belgeler 30 Ocak 2003 tarihinde TBMM tarafından onaylanmış ve 4 Şubat 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹³³ EİKS'nin dayandığı Topluluk mevzuatı, 3508/92 sayı ve 27 Kasım 1992 tarihli "Belirli Topluluk Yardımları İçin Entegre Kontrol ve İdare Sistemi Kuran Konsey Tüzüğü" ve 3887/92 sayı ve 23 Aralık 1992 tarihli "Belirli Topluluk Yardımları İçin Entegre Kontrol ve İdare Sisteminin Uygulanmasına İlişkin Detaylı Kuralları Belirleyen Konsey Tüzüğü"

çalışmalarına başlaması” kısa vadeli; “Entegre İdare ve Kontrol Sistemini oluşturması” da orta vadeli öncelikler arasında belirtilmiştir.

EIKS’ne doğrudan karşılık gelen Türk mevzuatı bulunmamakla birlikte, 2001 yılında başlatılan Çiftçilere Doğrudan Gelir Desteği - Arazi ve Çiftçi Kayıt Sistemi Projesi kapsamında, değişik kararname ve tebliğler ile çiftçilere doğrudan gelir desteği uygulamasına başlanmıştır. Uygulama kapsamında başvuruda bulunan çiftçilerin kaydı, çiftçi başvuruları ve bu başvuruların idari çapraz kontrolleri gibi bazı düzenlemeler, EIKS’nin temel unsurları ile benzerlikler taşımaktadır. Bu benzerliklere rağmen, doğrudan gelir desteğinin, başvuruda bulunulan arazinin ekili olması koşuluyla, başvuruda bulunan bütün çiftçilere verilmesi, yardım oranlarında ürüne göre herhangi bir ayrıma gidilmemesi ve başvuruda bulunulan arazide beyan edilen ürünün gerçekte yetiştirilip yetiştirilmediğinin kontrol edilmemesi gibi AB’deki EIKS uygulamalarından ayrılan noktalar da bulunmaktadır.¹³⁴

EIKS’nin diğer önemli bir ayağı, hayvan kimlik sistemine ilişkindir. İlk olarak 4 Haziran 2000 tarihinde yayımlanan “Sığır Cinsi Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği” kapsamında bir veri tabanı kurulmuş, hayvanların kimliklendirilmesi ve kaydına başlanmıştır. Söz konusu Yönetmelik 2002 yılında revize edilmiştir. Uygulamanın başladığı 2001 yılından, Haziran 2003’e kadar 8 milyon hayvan küpelenmiş, 6,8 milyon sığır ve 1,2 milyon hayvancılık işletmesi veri tabanına kaydedilmiştir.¹³⁵

¹³⁴ İkinci Ulusal Program’da (sayfa 207), bu alanda gerçekleştirilecek ortak çalışmalar; “Arazi parseli tanımlama, çiftçi kayıt sistemi ve küçükbaş hayvanların tanımlanması ve kaydına ilişkin bir sistemin kurulması, arazi parseli tanımlama sisteminde esas alınacak referans parsellerin uygulanacak pilot proje ile belirlenmesi, entegre idare ve kontrol sisteminin idaresinden sorumlu birim/birimlerin oluşturulması, birimlerin ve ülke koşullarına uygun işleyen bir sistemin kurulabilmesi için gerekli yasal, kurumsal ve yatırım ihtiyaçlarının belirlenmesi konusunda teknik yardım alınması, Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin bütün unsurları ile birlikte kurulması ve sistemi işletmekten sorumlu idareye yönelik yatırımların gerçekleştirilerek, sistemin işler hale getirilmesi” olarak özetlendikten sonra, konu ile ilgili olarak Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın 2004 ve 2005 yıllarında yapması gereken işler; Entegre idare ve kontrol sistemi konusunda personelin yurt içi ve yurt dışında eğitimi, Bakanlık bünyesinde Entegre İdare, Kontrol ve Tarım Bilgi Sistemleri Merkezinin (IACS’nin bütününden sorumlu) kurulması ve Entegre İdare, Kontrol ve Tarım Bilgi Sistemleri Merkezinde yeterli sayıda kalifiye personel istihdamı olarak belirtilmiştir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ise, 2003 ve 2004 yıllarında, Kurum personelinin sistem uygulamaları konusunda yurt içi ve yurt dışında eğitimi çalışmalarını yürütecektir.

¹³⁵ Yine, sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatından; **92/102/EEC sayılı** “Hayvanların tanımlanması ve kaydına ilişkin 27 Kasım 1992 tarihli Konsey Direktifi”, **93/317/EEC sayılı** “Küçükbaş

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatından; 3508/92/EC sayılı “Topluluk yardım programları için Entegre İdare Kontrol Sisteminin kurulması hakkında 27 Kasım 1992 tarihli Konsey Tüzüğü” ve 2419/2001/EC sayılı “3508/92 sayılı Konsey Tüzüğü ile oluşturulan belirli Topluluk yardım programları için Entegre İdare Kontrol Sisteminin uygulanması hakkında detaylı kurallar belirleyen 11 Aralık 2001 tarihli Komisyon Tüzüğü” nde yer alan hükümleri barındırmak üzere, Türk mevzuatında, (1) Tarım Çerçeve Kanunu, (2) Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu, ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikler, (3) Entegre İdare ve Kontrol Sistemi Yönetmeliğinin çıkarılması, İkinci Ulusal Program’da öngörülmüştür. Bakan Oluru – Bakanlar Kurulu Kararı – Meclis Kabulü ve Mevzuatın Yürürlüğe Girişi olarak sayılan aşamaların tarihlendirildiği Ulusal Program’da, ilk mevzuatın Aralık 2003’te yürürlüğe gireceği, ikinci mevzuatın Ocak 2005’te yürürlüğe girip katılımı müteakip tam olarak uygulanacağı, üçüncü mevzuatın ise Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanmıştır. Ancak, belirtilen sürelerin tümünün geçmiş olmasına karşın, bunlardan yalnızca Tarım Kanunu TBMM’den geçerek Resmi Gazete’de yayımlanmış, diğer ikisi yürürlük aşamasına sokulamamıştır.

D. Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (ÇMVA)

(Farm Accountancy Data Network - FADN)

ÇMVA, Toplulukta yer alan ve ölçekleri itibariyle ticari sayılan tarım işletmelerinin birörnek veri seti altında değerlendirilmesinin yapılarak, işletmelerinin gelirlerini kayıt altına almayı ve OTP uygulamalarının bu işletmeler üzerindeki etkilerini düzenli olarak ölçmeyi amaçlayan bir sistemdir.

79/65/AET sayılı Konsey Tüzüğü ile temelleri 1965 yılında atılan ÇMVA, OTP’de politika değişimlerini hesaplanabilir bir matematik modele oturtulması açısından büyük önem taşımaktadır.

hayvanlara uygulanan kulak işaretiyle ilişkin kodun içeriği ile ilgili 21 Nisan 1993 tarihli Komisyon Kararı” ve **2000/678/EC sayılı** 64/432/EEC Sayılı Konsey Direktifi tarafından öngörüldüğü üzere domuzlar için ulusal veri tabanlarında işletmelerin kaydı için detaylı kuralları belirleyen 23 Ekim 2000 tarihli Komisyon Kararında yer alan düzenlemeleri içermek üzere, Mart 2006 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanan “Koyun, Keçi ve Domuzların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği” de, gerekli aşamaları tamamlayarak yürürlük aşamasına getirilememiştir.

ÇMVA ile sorumlu birimler, Topluluk içinde örnekleme yoluyla seçilen tarım işletmelerinden, gerçekleştirilen tüm tarımsal faaliyetler yanında, varsa turizm, ormancılık gibi tarım dışı faaliyetlere ilişkin verileri de toplamakta ve bir mikroekonomik veri seti oluşturmaktadırlar. Sözü edilen veri setinde, halen 60 bin işletmenin, saptanan bin değişkene ilişkin bilgileri bulunmaktadır. Bunlar konum, ekili alan, hayvan sayısı, işgücü gibi fiziki ve yapısal veriler ile farklı ürünlerin üretim değerleri, stoklar, alım ve satımlar, üretim maliyetleri, malvarlığı, borçlar, tabi olunan üretim kotaları ve elde edilen sübvansiyonlar gibi ekonomik ve mali verilere ilişkindir. Sağlanan bilgilerin gizli tutulması esastır.

Avrupa Birliği, yayımladığı birçok belgede Türkiye'deki tarım istatistik sistemine, tarım işletmelerine ilişkin makro ve mikro verilerin toplanma biçimine ilişkin eleştirilerde bulunmaktadır.

Bu bağlamda, 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde "tarımsal piyasaların etkili gözetimi ve ortak piyasa düzenlerinin oluşturulmasına ilişkin yasal esasların, idari yapıların ve uygulama mekanizmalarının benimsenmesi" önceliği kapsamında Çiftlik Muhasebe Veri Ağı ele alınmaktadır. Buna göre, konu ile ilgili AB mevzuatının ¹³⁶ benimsenmesi için Türk mevzuatında, Tarım Çerçeve Kanunu ve ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Tebliğlerin çıkarılması, İkinci Ulusal Program'da öngörülmüştür. Bakan Oluru – Bakanlar Kurulu Kararı – Meclis Kabulü ve Mevzuatın Yürürlüğe Girişi olarak sayılan aşamaların tarihlendirildiği Ulusal Program'da, sözü edilen düzenlemelerin Aralık 2003 tarihinde

¹³⁶ **79/65/EEC sayılı** "Avrupa Ekonomik Topluluğunda tarımsal işletmelerin gelirlerine ve iş faaliyetlerine ilişkin muhasebe verilerinin toplanması için bir veri ağı kurulmasına ilişkin 15 Haziran 1965 tarihli Konsey Tüzüğü", **2237/77/EEC sayılı** "Tarımsal işletmelerin gelirlerini belirlemek amacıyla kullanılan tarım hasılatına ilişkin 118/66/EEC sayılı Tüzüğü değiştiren 23 Eylül 1977 tarihli Komisyon Tüzüğü", **1859/82/EEC sayılı** "Tarımsal işletmelerin gelirlerini tayin etmek amacıyla karlı işletmelerin seçimi ile ilgili 12 Temmuz 1982 tarihli Komisyon Tüzüğü", **1915/83/EEC sayılı** "Tarımsal işletmelerin gelirlerinin belirlenmesi amacıyla muhasebe tutulmasına ilişkin bazı detaylı uygulama kurallarına ilişkin 13 Temmuz 1983 tarihli Komisyon Tüzüğü", **90/36/EEC sayılı** "Tarımsal işletmeler için Topluluk tipolojisi ile paralel olarak Avrupa ölçü ünitesinin belirlenmesi için kullanılacak agro-ekonomik eğilim katsayısını belirleyen 16 Temmuz 1990 tarihli Komisyon Kararı", **85/377/EEC sayılı** "Tarımsal işletmeler için bir Topluluk tipolojisi oluşturan 7 Haziran 1985 tarihli Komisyon Kararı" ve **113/2003/EEC sayılı** "2003 yılında Tarım İşletmeleri Muhasebe Kayıtları Veri Ağı Sistemi için yapılan standart ödeme miktarını belirleyen 22 Ocak 2003 tarihli Komisyon Tüzüğü"

yürürlüğe girmesi planlanmıştır. Ancak, belirtilen sürenin geçmiş olmasına karşın, mevzuat halen hazırlanma aşamasında bulunmaktadır.¹³⁷

III. ORTAK TARIM POLİTİKASI'NIN FİNANSMANI

Ortak Tarım Politikası'nın mali dayanışma ilkesi çerçevesinde yürütülmesini sağlamak için, Roma Antlaşması'nın 40 ve 43. maddeleri doğrultusunda, Topluluğu kuran altı üye ülke tarafından 4 Nisan 1962 tarihinde Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (*European Agricultural Guarantee and Guidance Found*) kurulmuştur.

1. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (ATGYF)

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (ATGYF), Birliğin bütçeleme ilkeleri uyarınca çalışır.¹³⁸ ATGYF Topluluk genel bütçesi içinde yer almakta ve genel bütçe gelirleriyle finanse edilmektedir. Fonun en önemli gelir kaynakları gümrük vergileri ve 1970'ten beri KDV'den ayrılan belirli yüzdelerin aktarımıdır.

ATGYF, 5 Nisan 1964 yılında Garanti Bölümü ve Yönverme Bölümü olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

¹³⁷ İkinci Ulusal Program'da (sayfa 208), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın 2004 ve 2005 yılında konu ile ilgili olarak yapacağı işler; Tarım ve Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (FADN) mevzuatına uyum sağlanması, diğer üye devletlerdeki uygulamalar konusunda bilgi edinilmesi ve Türkiye'deki sistemin tasarlanması, ilgili veri tabanı ve kurumsal ihtiyaçların belirlenmesi konusunda teknik yardım alınması, Ulusal FADN Danışma Komitesinin kurulması, Bölgesel Komitelerin kurulması ve FADN konusunda sorumlu kuruluşun belirlenmesi, FADN kapsamında muhasebe ofisi olarak çalışacak olan Tarım İl Müdürlüklerinin idari açıdan amaca uygun olarak yeniden yapılandırılması, FADN için anket ve veri girişi konusunda personel istihdamı, FADN konusunda sorumlu kuruluş personelinin eğitim vermek amacıyla eğitimi (Eğiticilerin Eğitimi), Tarımsal işletmelerin muhasebe kayıtlarını tutacak olan il müdürlükleri elemanlarının eğiticiler tarafından eğitimi, Yetiştirilmiş il müdürlükleri personeli tarafından, tarımsal işletmelerin muhasebe kayıtlarını tutacak olan tarım ilçe müdürlüklerindeki elemanların eğitilmesi ve FADN ile ilgili veri tabanı ve ağı oluşturulması ve muhasebe ofislerinin sisteme dahil edilmesi olarak sayılmaktadır.

¹³⁸ Pavlos, Pezaros, "The Background of the CAP: Principles, Objectives, Key Concepts. The 1992 Reform and the Impact of the URAA", *The Cap in the light of the future EU Enlargement*, Ankara, Haziran 2002.; AB Bütçeleme ilkeleri şöyle özetlenebilir; **(1) Birlik ilkesi:** Gelirler ve harcamalar birlikte değerlendirilir. **(2) Bağımsızlık ilkesi:** Herhangi bir gelir, herhangi bir özel harcamaya özgülenemez. **(3) Brüt bütçe ilkesi:** Gelirler ve harcamalar, karşılıklı herhangi bir uyarılma yapılmaksızın, bütünsel olarak ele alınırlar. **(4) Yıllık ilkesi:** Bütçe düzenlemeleri, bir bütçe yılı için yapılır. Taahhüt onayları, bir yıllık dönem boyunca gerçekleştirilen toplam harcamaları kapsar. Ödeme onayları ise, cari yılın ya da bir önceki yılın bütçesine dahil edilen taahhütler doğrultusunda belirlenen miktarlarda gerçekleştirilen harcamaları kapsar. **(5) Eşitlik ilkesi:** Her yıl, tahmin edilen gelir ile ödeme onayları arasında; herhangi bir borç alma, açık ve herhangi bir artış yaratmadan eşitlik sağlanır.

ATGYF Garanti Bölümü, aşağıda belirtilen harcamaları karşılamaktadır;

İç Piyasa Müdahaleleri: Garanti bölümünün yaklaşık 2/3'ünün kullanıldığı İç Piyasa Müdahaleleri kapsamında müdahale, ortak piyasa düzenleri ile saptanmış üretim ve işleme yardımları, primler, stoklama, satın alma ve geri çekme yardımları finanse edilmektedir. Gıda yardımı, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili pazar düzenlemeleri, gelir yardımları ve destekleme yardımları da garanti bütçesinden fonlanmaktadır.

Garanti Bölümü harcamaları, bitkisel üretim, hayvansal üretim ve diğer tarımsal harcamalar olarak sınıflandırılabilir. Bitkisel üretim alanında şeker, zeytinyağı, lif bitkileri, ipekböceği, taze ve işlenmiş meyve ve sebze, şarap, tütün ve diğer bitkisel ürünler destekleme kapsamındadır. Hayvansal üretimde ise süt ve süt ürünleri, sığır ve dana eti, koyun ve domuz eti, kanatlı etleri ve yumurta, balıkçılık ürünleri ve diğer hayvansal ürünler destekleme kapsamına girmektedirler.

Ürünlerin garanti bütçesinden aldıkları pay yıldan yıla değişmektedir. Bu değişimi sözkonusu ürünün topluluğun toplam tarımsal üretimindeki göreceli önemi, beslenmedeki yeri, OTP'da belirlenen müdahale ve korunma oranları, üretim fazlasının olup olmadığı, dünya ticareti ve piyasa fiyatlarındaki gelişmeler belirlemektedir.

Dışsatım para yardımlarının finansmanı: Topluluğun yüksek destekleme fiyatları, desteklenen ürünler açısından iç piyasanın doyuma ulaşması ve stokların artmasına neden olmuştur. Bu ürünlerin iç fiyatları genellikle dünya piyasa fiyatlarının da üzerinde olduğundan, dışsatımın sübvansede edilmesi bir zorunluluk halini almıştır. ATGYF harcamalarının yaklaşık % 40'ı, bu alanda kullanılmaktadır. ATGYF garanti bölümünden sağlanan mali fonların, kümes hayvanları ve yumurtada tamamı, domuz etinde % 77'si, şekerde % 67'si, tahılda % 64'ü, sığır eti ve sütte % 50'si dışsatım primi olarak kullanılmıştır. Oysa taze meyve-sebze, zeytinyağı, tütün, yağlı tohumlar ve koyun-keçi eti gibi üretim fazlası sorunu olmayan ya da şarap gibi dış pazarlarda rekabet gücü yüksek olan ürünlerde bu oran % 10'ların altında bulunmaktadır.

Telafi edici meblağlar: Ortak fiyat ilkesinin, topluluk içi ve topluluk dışı tarım ticareti ile uyumlaştırılmasını sağlamak üzere oluşturulmuştur.

ATGYF Yönverme Bölümü ise, Ortak Tarım Politikası'nın hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik ortak eylemleri finanse etmektedir.

Yönverme bölümünün bütçesi, garanti bölümüne göre çok düşük düzeylerde kalmıştır. Garanti harcamalarının tümü Toplulukça finanse edilirken (1 Temmuz 1967'den beri), Yönverme bölümü için topluluk finansmanı uzun süre % 25'ler düzeyinde seyretmiştir. Ancak İspanya ve Portekiz'in topluluğa katılımlarıyla bu oran bazı yıllar % 75'e dek yükselmiştir. Ancak bu sayede, özellikle Portekiz olmak üzere tarımsal ekonomi ve köylülüğün diğer AB ülkelerine göre ağırlıklı yer tuttuğu bu iki ülkeye, Topluluk standartlarına yaklaşabilmeleri için gerekli altyapı yatırımlarını tamamlayabilmelerine yönelik finansman desteği sağlanabilmiştir.

ATGYF Yönverme Bölümü, iki tür finansman kullanmaktadır. Dolaylı Finansman aracında, Topluluk kurallarına uygun olarak üye ülkelerce finanse edilen harcamaların % 25'i (geri kalmış yörelerde bu oran % 65'e kadar çıkmaktadır) geri ödenmektedir. Doğrudan Finansmanda ise, üye ülkelerin onayladığı ve finansmanına katkıda bulunacağı yatırım projeleri ile başvuran kuruluşa doğrudan yardımda bulunulmakta, yardımın oranı bölgelere göre değişmektedir. Her iki tür finansmanda da Topluluğun katkısı, projelerin tamamlanmasından sonra ödenmektedir.

Yönverme bölümünün finanse ettiği projeler Sosyal ve Altyapı Yatırımları (Üreticilerle ilgili yatırımlara ve genç üreticilere yardım, küçük üreticilere yönelik grupların, hizmet birimlerinin oluşturulması ve devamlılığının sağlanması, dağlık arazilerdeki üreticiliğin geliştirilmesine yönelik önlemler, ormancılık alanındaki önlemler, modern üreticiliğin gereklerine uygun eğitim programları), Azgelişmiş Bölgelere Yapılan Yatırımlar, Tarımsal Altyapıyla İlgili Yatırımlar (Yol yapımı, elektrikleştirme, sulama, arazi toplulaştırılması gibi) ve Tarımsal Piyasaların Düzenlenmesiyle İlgili Yatırımlar (Üretici örgütlerine yardım, hayvan hastalıkları ile ilgili önlemler gibi) olarak sınıflandırılabilir.

Bu fonlar Ocak 2000' den beri aşağıda belirtilen işlevleri yerine getirmektedir;

Garanti kısmından yapılan çoğu tarımsal harcamalar piyasa düzenlemeleri kapsamında doğrudan gelir yardımı, müdahale alımları, depolama masrafları ve dışsatım sübvansiyonları şeklinde finanse edilir. Yine garanti kısmı OTP çerçevesinde 4 önlemin finansmanına yardımcı olur; tarımsal çevre planları, ağaçlandırma (orman tesisi), erken emeklilik ve dezavantajlı bölgelere telafi edici ödenek.

ATGYF Yönerme Bölümü Avrupa'da mevcut 4 yapısal fondan biridir. Avrupa'nın geri kalmış yörelerinde yatırım yardımı, genç çiftçiler için başlangıç yardımı ve tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlaması olanaklarının geliştirilmesine finansman sağlar. Yönerme kısmı aynı zamanda tüm topluluktaki önder kırsal kalkınma programlarını teşvik eder. Buna göre;

Üretim ve pazarlama şartlarının düzeltilmesi yoluyla tarımsal yapının iyileştirilmesi önlemleri, toprakların parsellenmesi, yeni sulama projelerinin gerçekleştirilmesi, silo, soğutma tesisleri, ürün işleme, süt ve et kombinaları gibi yatırımları kapsamaktadır.

Tarım sektöründeki iş gücü fazlasının giderilmesi amacıyla 55 yaşını aşmış çiftçilerin faaliyetlerini terk etmesi için destek sağlanmaktadır. Birliğin dağlık nüfusunun gerilediği ve özel sorunu olan bölgelerin belirli düzeyde ekonomik canlılığını korumasına yönelik faaliyetler de desteklemektedir. Ekonomisi tarıma dayalı Akdeniz Bölgelerinin kalkındırılmasına katkıda bulunmak üzere ürünlerin pazarlanmasına ve bu bölgelerdeki altyapı yatırımlarına destek sağlanmakta, özel faaliyet programları desteklenmektedir. İtalya'nın engebeli ve dağlık yörelerinde ve Batı İrlanda'da sığır ağırlıklı hayvancılık, Grönland'da yine hayvancılık konularını sözü edilen programlar kapsamına alınmaktadır.

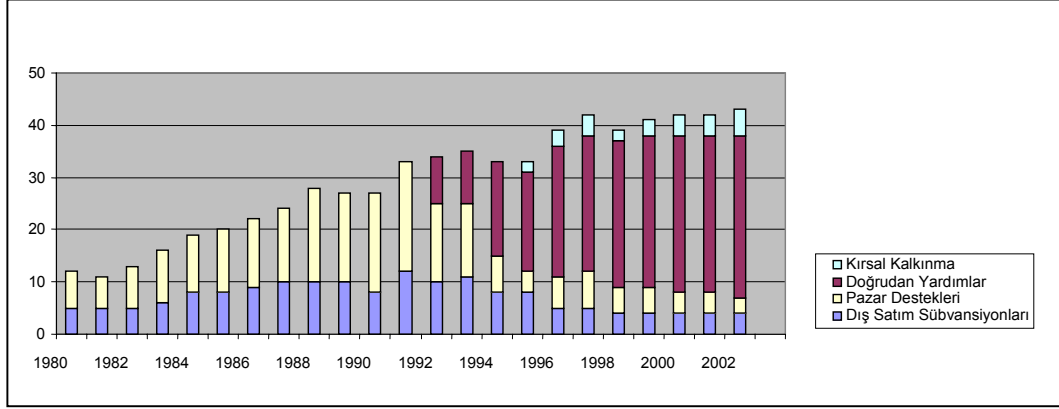
Bunların yanında, tarım dışı gelir getirici faaliyetler de (el sanatları, turizm, tarım endüstrisi vb) destekleme kapsamındadır.

2. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu Harcamalarının Gelişimi

Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'nda aşırı üretim, stok oluşumu, müdahale alımları ve dışsattım sübvansiyonları için giderek artan finansman gereksinimi, birbirlerini tetikleyen sorunlar olarak AB içinde ve dışında sürekli tartışılan konular olmuşlardır.

Aşağıdaki grafik, Topluluğun Ortak Tarım Politikası'nın finansmanı için yaptığı harcama düzeyinin değişimini göstermektedir.

Grafik 11: OTP Harcamalarının Gelişimi (milyar Euro)



Kaynak: European Commission, The Common Agricultural Policy Explained, October 2004, s.29 , (Farm Accountancy Data Network, Eurostat)

1975 yılında 4.5 milyar ecu¹³⁹ olan ATGYF harcamaları, 1980’de 11.3, 1985’te 20 milyar ecu olmuş ve 1991 yılından itibaren 30 milyar ecu düzeyini aşmış, 1997 yılından itibaren ise, yalnızca 1998 yılı hariç olmak üzere hep 40 milyar ecu – euro düzeyinin üzerinde seyretmiştir.¹⁴⁰

Rakamlar, sözü edilen harcama düzeyinin yüksekliğini açıkça ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, ATGYF harcamalarının toplam AB bütçesi içindeki oranının incelenmesi, tarıma ayrılmak zorunda kalınan finansman büyüklüğüne ilişkin temel bir gösterge niteliğindedir;

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, 1973 yılında AET Bütçesinin % 76.8’i ATGYF Garanti bölümü harcamalarına özgülenmekteydi. ATYF Garanti harcamaları 1973 yılından 1988 yılına 7 katından fazla bir artış göstermesine karşın, bütçe harcamaları içindeki payı oransal olarak gerileyerek % 62.1 olmuştur. 1993 ve 2000 yıllarında kullanılan kaynak sırasıyla 35 ve 41.5 milyar euro olmasına karşın, oransal düşme eğilimi sürmüştü ve bütçe içindeki payı 1993 yılında % 52.4, 2000 yılında % 45 olarak gerçekleşmiştir.

¹³⁹ La situation de l’agriculture dans la Communauté, Report 1985, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1986, s.196 (Aktaran Ahmet, Şahinöz, **Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası**, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, Yayın no:12, Ankara, 1993, s.21)

¹⁴⁰ OTP harcamaları 1981 yılına kadar 9, 1985 yılına kadar 10, 1995 yılına kadar 12 ve sonrasında 15 üyeli Topluluğa ilişkindir.

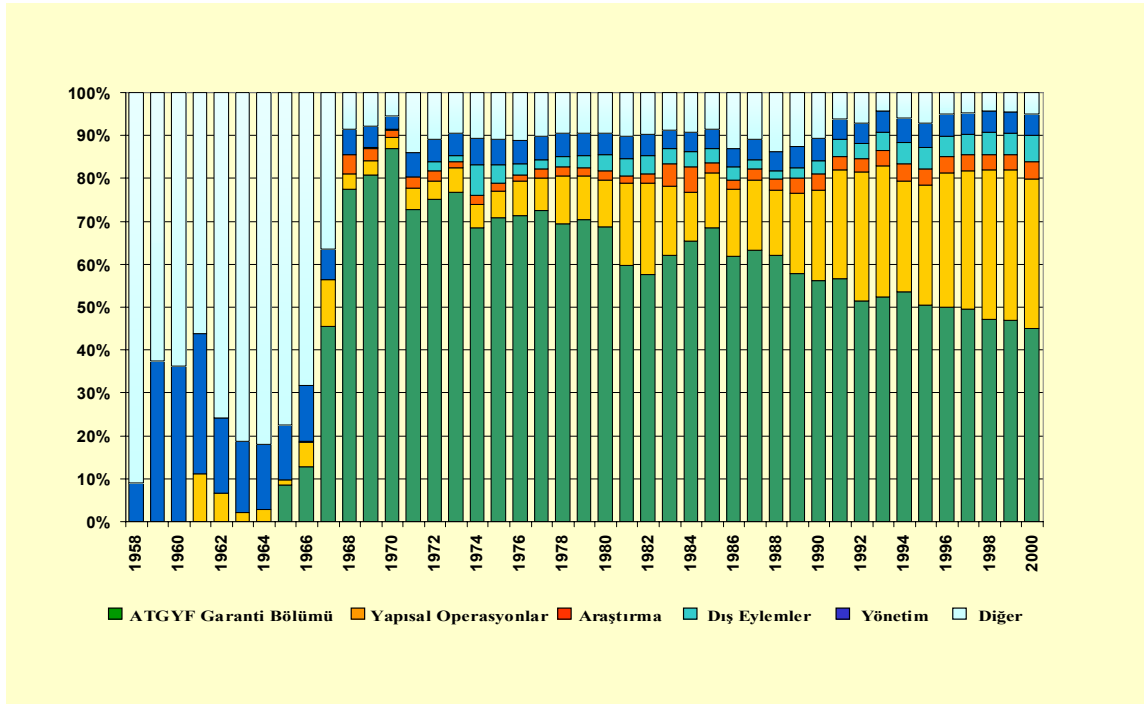
Tablo 16: Topluluk Harcamalarının Dağılımı

	1973		1988		1993		2000	
	Milyon Euro	%	Milyon Euro	%	Milyon Euro	%	Milyon Euro	%
ATGYF Garanti	3 614	76.8	26 395	62.1	34 936	52.4	41,494	45.0
Yapısal Fonlar:	259	5.5	6419	15.1	20 478	30.7	31 957	34.6
ATGYF Yönverme	11	0.2	1 141	2.7	2 914	4.4	3 510	3.8
ERDF			2 980	7.0	9 546	14.3	14 226	15.4
ESF	248	5.3	2 299	5.4	5 383	8.1	7 675	8.3
Aşınım Fonu					795	1.2	2 800	3.0
FIFG							498	0.5
Araştırma vb.	70	1.5	1 129	2.7	2 232	3.3	3 600	3.9
Dışsal eylemler	63	1.3	768	1.8	2 857	4.3	5 542	6.0
Yönetim	245	5.2	1 906	4.5	3 319	5.0	4 725	5.1
Diğer	253	5.4	4 404	10.4	960	1.4	2 123	2.3
Toplam	4 505	100.0	41 022	100	64 783	100	89 441	100

Kaynak: Pavlos, Pezaros, "The Background of the CAP: Principles, Objectives, Key Concepts. The 1992 Reform and the Impact of the URAA", *The Cap in the light of the future EU Enlargement*, Ankara, Haziran 2002.

Aşağıdaki grafik, yıllar içindeki harcama değişimini net bir şekilde ortaya koymaktadır;

Grafik 12: OTP Harcamalarının Gelişimi (milyar Euro)



Kaynak: Pavlos, Pezaros, "The Background of the CAP: Principles, Objectives, Key Concepts. The 1992 Reform and the Impact of the URAA", *The Cap in the light of the future EU Enlargement*, Ankara, Haziran 2002.

Yukarıdaki grafikten de izleneceği üzere, ATGYF Garanti Bölümü harcamaları, 1980'lerin ortalarına kadar açık uçlu bir bütçe özelliği sergiliyordu. Yükselen fiyat desteklemeleri, herhangi bir sınır getirilmeden yapılan müdahale alımları, 1960'ların sonundan başlayarak toplam AB bütçesinin % 70 – 80'inin ATGYF garanti bölümüne özgülenmesine neden olmuştur. Bu dönemde Topluluk tarım literatüründe “dağlar”, “göller” olarak tanımlanan fazla ürün ve aşkın üretim kapasitesi sorunu ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda, birçok alanda denetimler yetersiz kalmış, yaygın hileler ve yanlış kullanımlarla dolu kötü bir şöhret söz konusu olmuştur. Bütçe açısından ise, öngörülemezlik ve gerçek harcamaların saptanmasında güçlükler oluşmuştur.

“OTP'nin büyüyen bir mali yüke dönüştüğünün bir başka göstergesi de, tarım kesimi için yapılan ATGYF harcamalarının Topluluk ulusal geliri içindeki payının giderek artmasıdır. Sözkonusu harcamalar, 1970'li yılların ilk yarısında ulusal gelirin %0.4'ü düzeyinde iken, 1988 yılında bu oran % 0.7'ye yükselmiştir. Daha da önemlisi, aynı dönem içerisinde OTP'nin Toplulukta kişi başına yıllık net maliyetinin 17 ecu'den 80 ecu'ye yükselmiş olmasıdır. Bu rakam 1992 yılında 105 ecu'ye kadar tırmanmıştır. 1975 – 1992 döneminde kişi başına ortalama gelir 4.2 kat artarken, OTP'nin kişi başına yüklediği maliyetin 6.2 kat artması, Topluluk tarım politikasının giderek büyüyen külfetinin açık göstergesidir.”¹⁴¹

Ortaya çıkan bütçe harcamaları sorununa çözüm oluşturmak amacıyla, Tek Avrupa Senedi (*Single European Act*) ve Delor Paketi (*Delors' Package*) çerçevesinde bir bütçe prosedürü getirilmiştir. “Bütçe Disiplini” olarak adlandırılan bu sistemin üç ayağı bulunmaktadır;

Tarımsal Rehberlik: Tarımsal yıllık büyüme için yapılan harcamalar, AB GSMH'sının yıllık büyümesinin % 74'ünü aşamayacaktır. Bu, toplam bütçe içindeki tarım harcamalarının payında yavaş ta olsa bir gerileme yaratmayı amaçlamaktadır.

¹⁴¹ Ahmet, Şahinöz, **Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası**, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, Yayın no:12, Ankara, 1993, s.21, 22

Erken Uyarı Sistemi: Tarımsal harcamaların profilinin incelenmesi, toplam harcamaların aylık analizi gibi yöntemlerle gelişmeler sürekli izlenecek ve bir erken uyarı sistemi kurulacaktır. Bu kapsamda, belirlenen bütçenin aşılması riskinin ortaya çıkması halinde uygun önlemler alınacaktır.

Üretim için limit ve kotalar: Bütçe dengeleyicilere yönelik geliştirilmiş bir sistem kurulacak, garanti limitleri oluşturulacaktır. Her bir ürün için ilan edilecek “garanti edilen en yüksek miktar” (maximum guaranteed quantities-MGQ) sınırı içinde ödemeler yapılacaktır.

Sözü edilen önlemler, aşağıdaki tablodan izleneceği üzere, OTP harcamalarının geriye çekilmesinden daha çok, niteliğinin değişmesi yönünde bir etkide bulunmuştur.

Tablo 17: 1992 Reformu Sonrası ATGYF Garanti Bölümü Harcamaları

	1993		1999	
	Milyon Euro	%	Milyon Euro	%
Geri Ödemeler	10 159	29.4	5 573	14.1
Müdahaleler	24 053	69.5	31 404	79.4
• Klasik Pazar desteklemeleri	21 187	61.3	11 413	28.9
• Telafi edici ödemeler	2 866	8.3	19 992	50.6
Eşlik Edici Önlemler	222	0.6	2 588	6.5
Diğer	156	0.5	-24	-0.1
Toplam Harcamalar	34 590	100.0	39 541	100.0

Kaynak: Pavlos, Pezaros, “The Background of the CAP: Principles, Objectives, Key Concepts. The 1992 Reform and the Impact of the URAA”, *The Cap in the light of the future EU Enlargement*, Ankara, Haziran 2002.

Görüldüğü gibi, ATGYF harcamalarında, alınan tüm önlemlere karşın, 1993 yılından 1999 yılına 5 milyar euro düzeyinde bir artış meydana gelmiştir. Bunun yanında; geri ödemeler ve “klasik” olarak tanımlanan pazar desteklemelerinde önemli oranda düşüşler yaşanırken, telafi edici önlemler ve eşlik edici önlemlerde ciddi artışlar meydana gelmiştir.

Yıldan yıla değişmekle birlikte, ATGYF Garanti harcamalarının 2/3’ü iç pazar, 1/3’ü ise dış pazar için yapılan desteklere tahsis edilmektedir.

ATGYF’nun sağladığı dışsatım sübvansiyonları düzeyindeki değişimi gösteren Grafik 5 verilerinden de izleneceği üzere, 1990’lı yılların başında Topluluğun dışsatım sübvansiyonu harcamaları 10 milyar euro düzeyinde iken, 1990’lı yılların ikinci yarısında 6 milyar

düzeyine gerilemiş ve orada tutunmuş, 2000’li yıllarla birlikte ise 4 milyar euro’lar düzeyinde şekillenmiştir.

Garanti bölümü harcamaları bu denli yüksek düzeylerde bir gelişim izlerken, ATGYF Yönerme bölümü harcamaları ise % 0.2’lik düzeylerden % 3 – 5 düzeylerine tırmanabilmiştir.

OTP harcamaları alanında sıklıkla tartışma gündemine taşınan bir başka gelişme ise, Topluluk bütçesinin 2/3’ü tarıma aktarılırken, tarım sektörünün bütçeye katkısının çok daha sınırlı düzeylerde gerçekleşebilmesidir. Bütçeye katkı ile bütçeden yararlanma arasındaki farkın ikincisi lehine büyümesi, vergi verenlerin OTP harcamalarına katkı düzeyini sürekli olarak artırmıştır. “Örneğin 1979 – 81 döneminde 21.1 milyar ecu olan vergi yükümlüleri için OTP’nin maliyeti, 1984 – 86 döneminde % 44 artarak 30.4 milyar ecu’ya yükselmiştir.”¹⁴²

Görülüyor ki, ATGYF’na 1971 yılında getirilen “özkaynakla beslenme” olgusu, artan harcamalar karşısında hedeflenen başarıyı sağlayamamış; Tarımsal vergi ve harçlar, şeker vergisi ve gümrük vergilerinden oluşan özkaynaklar yeterli olamamıştır. Bunun üzerine, 1984 yılında, en çok % 1.4 oranında olmak üzere KDV’den alınan paylar ile 1988 yılında GSMH’den alınan paylar da ATGTF’na özgülenmiştir.

Gündem 2000 çerçevesinde öz kaynaklar konusundaki AB GSMH limiti, % 1.27’ye yükseltilmiştir. KDV oranlarındaki maksimum limit, 1999 yılında % 1 iken, bu oran 2002 yılında %0.75’e, 2006 yılında %0.50 düzeyine çekilmiştir.

“Finansal disiplin” kavramı içerisinde, öz kaynak toplamı, AB GSMH’nin % ‘si bağlamında bir üst tavan değerine bağlanmış olup, sözü edilen limit 1988 yılında % 1.15’ten % 1.20’ye çıkarılmış, 1999 – 2006 dönemi için ise % 1.27 olarak belirlenmiştir.

¹⁴² Le Monde, 18 Mayıs 1988, (Aktaran Ahmet, Şahinöz, **Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası**, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, Yayın no:12, Ankara, 1993, s.21)

Aşağıdaki tablo, ATGYF özkaynak akışındaki değişimi göstermektedir;

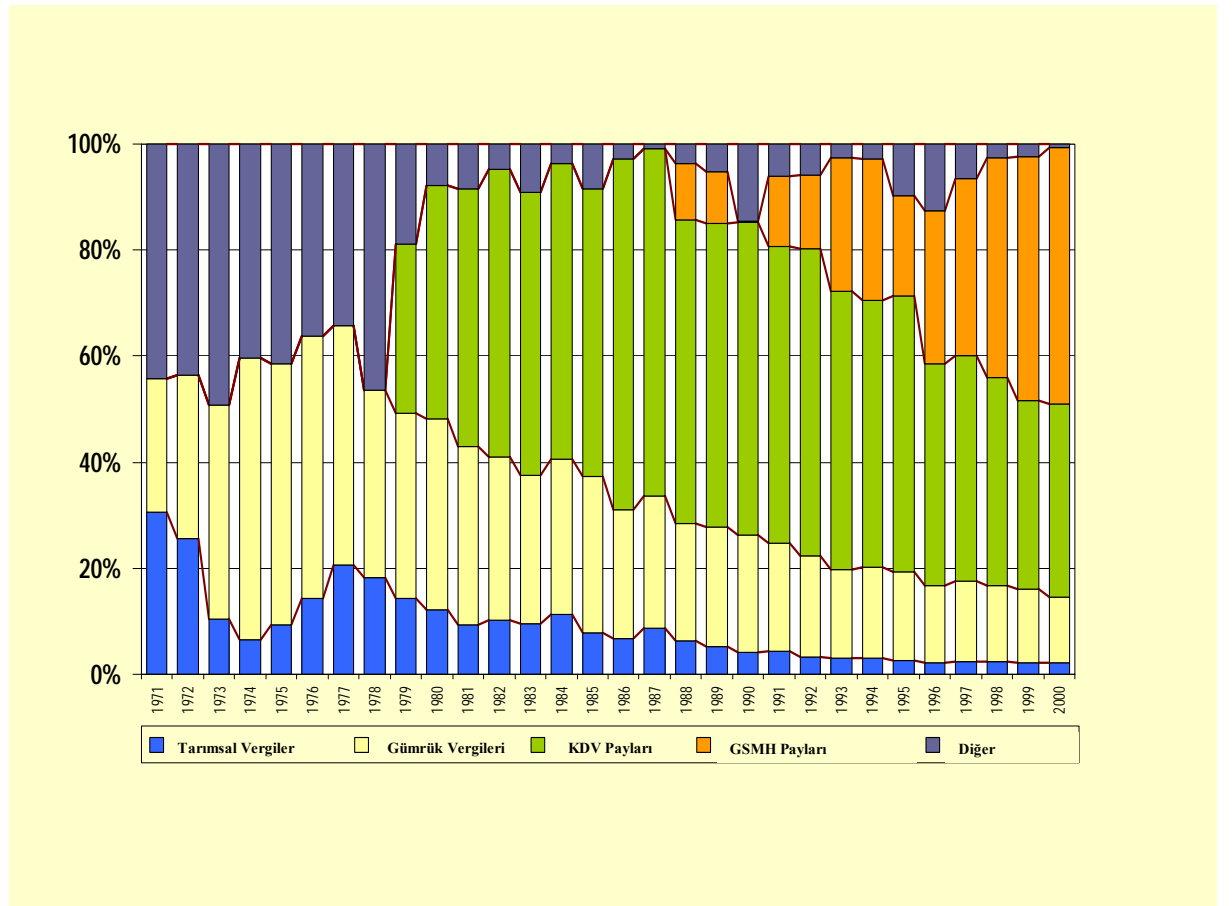
Tablo 18: ATGYF Öz Kaynakları

	1988		1993		2000	
	Milyon Euro	%	Milyon Euro	%	Milyon Euro	%
Tarımsal vergiler	2 606	6.2	1 930	2.9	2 038	2.1
Gümrük vergileri	9 310	22.3	11 056	16.8	11 665	13.0
KDV	23 928	57.2	34 490	52.5	34 049	38.1
GSMH kökenliler	4 446	10.6	16 518	25.2	37 805	42.3
Diğerleri	1 554	3.7	1 680	2.6	3 883	4.3
Öz Kaynak Toplamı	41 843	100.0	65 673	100.0	89 441	100.0

Kaynak : AB Komisyonu / DG Bütçesi

Aşağıdaki grafik ise, aynı değişimi 1971 – 2000 yılları itibariyle ortaya koymaktadır;

Grafik 13: ATGYF İçinde Öz kaynak Kullanımı (1971 – 2000)



Kaynak : Pavlos, Pezaros, "The Background of the CAP: Principles, Objectives, Key Concepts. The 1992 Reform and the Impact of the URAA", The Cap in the light of the future EU Enlargement, Ankara, Haziran 2002.

Görüldüğü gibi, 30 yıllık dönem içinde tarımsal vergilerin ve gümrük vergilerinin payı sürekli bir düşme eğilimi içindeyken, KDV ve GSMH'dan alınan paylar sürekli bir artış eğilimi göstermiş ve günümüzde gelirlerin % 80'ini oluşturur duruma gelmişlerdir.

OTP harcamalarının ürün bazında dağılımı da, AB içindeki önemli tartışma alanlarından biridir.

Tablo 19 : Sektörler İtibariyle ATGYF Harcamalarının Değişimi

	1988		1995		2000	
	Milyon Euro	%	Milyon Euro	%	Milyon Euro	%
Bitkisel ürünler	15 298	55.8	22 831	66.2	25 867	62.3
Ekilebilir ürünler	7 915	28.9	15 017	43.5	16 641	40.1
Şeker	2 227	8.1	1 831	5.3	1 996	4.8
Meyve / Sebze	741	2.7	1 826	5.3	1 654	4.0
Şarap ürünleri	1 580	5.8	850	2.5	695	1.7
Hayvansal ürünler	10 528	38.4	10 559	30.6	9 521	22.9
Süt ürünleri	6 143	22.4	3 891	11.3	2 735	6.6
Sığır/Dana	2 591	9.4	4 091	11.9	4 465	10.8
Koyun/Keçi	1 355	4.9	2 204	6.4	1 832	4.4
Domuz, yumurta, kanatlı	438	1.6	344	1.0	465	1.1
Kırsal kalkınma					4 084	9.8
Diğer	1 601	5.8	280	0.8	1 622	4.9
Toplam harcama	27 427	100.0	34 502	100.0	41 494	100.0

Kaynak : Pavlos, Pezaros, "The Background of the CAP: Principles, Objectives, Key Concepts. The 1992 Reform and the Impact of the URAA", The Cap in the light of the future EU Enlargement, Ankara, Haziran 2002.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, ATGYF harcamaları içinde 1988 yılı itibariyle ekilebilir ürünler en çok payı alırken (%28.9), süt ürünleri ikinci konumda bulunuyordu (% 22.4). İzleyen 12 yıllık süreçte, ekilebilir ürünlerin payı % 40'ların üzerine çıkarken, süt ürünlerinin payı % 6.6'ya gerilemiş, % 10'a yakın oran ile kırsal kalkınma ve % 11'e yakın oran ile büyükbaş hayvan destekleri öne çıkmıştır.

Ürün çeşitlerinin ATGYF harcamalarından aldıkları payın değişmesi, aynı zamanda bu ürünlerin geleneksel üreticisi konumundaki ülkelerin aldıkları payın da değişmesi açısından oldukça duyarlı bir politik tartışma konusu oluşturmaktadır. Uzun yıllar boyunca hayvancılıkta uzmanlaşmış ve ekolojik avantajı bulunan kuzey ülkeleri güney ülkelere oranla daha yüksek destek almışlar (süt ürünlerinin ATGYF'dan aldıkları pay 1978 yılında % 46'ya ulaşmıştır), aynı şekilde sosyo – ekonomik yaşamında tarım sektörünün görece

önemini yitirdiği İngiltere gibi ülkeler yaptıkları katkıya oranla daha düşük tarım desteklemesine sahip olmuşlardır.

Bunlardan birinci sorun, ürün desenlerinin ATGYF'dan aldıkları payın yıllar içinde değiştirilmesi ile giderilmiştir. “Bütçe dengesizliği” olarak tanımlanan ikinci sorun alanı ise, 1984 yılında yapılan Fontainebleau Zirvesi'nde masaya yatırılmıştır.

Fontainebleau Zirvesi (1984), harcama politikalarında giderek daha büyük bir sorun haline gelen net katkı (net contributions) konusuna çözüm getirmiş ve özellikle İngiltere'ye yönelik olarak aldığı bir kararla, bütçeye katkısından daha az oranla bütçeden yarar sağlayan üye ülkelere yönelik bir “düzeltme” uygulamasını başlatmıştır.

Bununla birlikte; “net katkı” konusunda yapılan hesaplamaların her zaman tam doğruyu yansıttığı söylenemez. Örneğin, öz kaynaklar konusunda Rotterdam ve Antwerp etkisi bir saptırıcı rol oynamakta ve AB harcamalarından kimin gerçek anlamda yarar sağladığını saptamak her zaman kolay olmamaktadır. Bu bağlamda ulaşılan sonuç, her zaman çeşitli etkenlerin (rakamlar, % GSMH, kişi başına gelir, istihdam sayıları vb.) yorumuna bağlı olarak değişebilmektedir.

Gündem 2000 çerçevesinde, OTP harcamalarına, kırsal kalkınma ve veterinerlik alanındaki harcamalar hariç olmak kaydıyla, 1999 yılı sabit fiyatlarıyla 40,5 milyar Euro'luk bir tavan getirilmiştir.

Avrupa Birliği, bütçe disiplini uygulamasını sağlamak ve uygulama araçlarını iç ve dış gelişmelere göre yeniden düzenlemek üzere, çok yıllık “AB Finansal Perspektifleri” ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, 1988 - 1992 ve 1993 – 1999 dönemleri tamamlanmış olup, halen 2000 - 2006 yılları için geçerli olan finansal perspektif yürürlükte bulunmaktadır.

Sözü edilen finansal çerçeveye ilişkin harcama yetkileri, aşağıdaki tabloda gösterilmektedir;

Tablo 20: AB 21 Finansal Çerçevesi (2000- 2006, milyon euro)

Taahhüt onayları	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOPLAM
1. TARIM	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660	297.740
Kırsal kalkınma (kk) hariç	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290	267.370
KK ve eşlik edici önlemler	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370	30.370
2. YAPISAL OPERASYONLAR	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170	213.010
Yapısal Fonlar	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660	195.010
Aşım Fonu	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510	18.000
3. İÇ POLİTİKALAR	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370	6.480	6.600	43.830
4. DIŞ POLİTİKALAR	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610	32.060
5. YÖNETİM	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100	33.660
6. REZERVLER	900	900	650	400	400	400	400	4.050
7. KATILIM ÖNCESİ YARDIMLAR	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840
Tarım	520	520	520	520	520	520	520	3.640
Katılım öncesi yapısal enstrüman	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	7.280
Phare (Aday ülkeler)	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	10.920
8. GENİŞLEME			6.450	9.030	11.610	14.200	16.780	58.070
Tarım			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400	12.410
Yapısal Operasyonlar			3.750	5.830	7.920	10.000	12.080	39.580
İç Politikalar			730	760	790	820	850	3.950
Yönetim			370	410	450	450	450	2.130
TOPLAM TAAHHÜT ONAYLARI	92.025	93.475	100.405	102.245	103.345	105.325	107.440	704.260
TOPLAM ÖDEME ONAYLARI	89.600	91.110	98.360	101.590	100.800	101.600	103.840	
Genişlemenin payı			4.140	6.710	8.890	11.440	14.220	
AB GSMH'nin % si olarak ÖDEME ONAYLARI	1,13	1,12	1,14	1,15	1,11	1,09	1,09	
ÖNGÖRÜLEMİYEN HARCAMALAR	0,14	0,15	0,13	0,12	0,16	0,18	0,18	
ÖZ KAYNAK LİMİTİ	1,13	1,12	1,14	1,15	1,11	1,09	1,09	

Kaynak : AB Bütçesi

Görüldüğü gibi, 2000 – 2006 yılları arasında yıllık tarım bütçesi, sürekli olarak 40 milyar euro'nun üzerindedir. Yedi yıllık tarım bütçesi toplamı 297.7 milyar euro'dur. Bu bütçenin yılda 4.3 milyar euro civarında olan bir bölümü kırsal kalkınma ve eşlik edici önlemlere özgülenmektedir. Başka bir deyişle, yedi yıllık tarım bütçesinin yaklaşık % 10'u (30.3 milyar euro) kırsal kalkınma ve eşlik edici önlemler için harcanmaktadır.

Yapısal operasyonlar için ayrılan toplam 213 milyar euro'luk kaynak, AB bütçesinin ikinci önemli harcama kalemini oluşturmaktadır. Başka bir deyişle, AB bütçesinin % 72.5'i, tarım ve yapısal operasyonlar için ayrılmıştır.

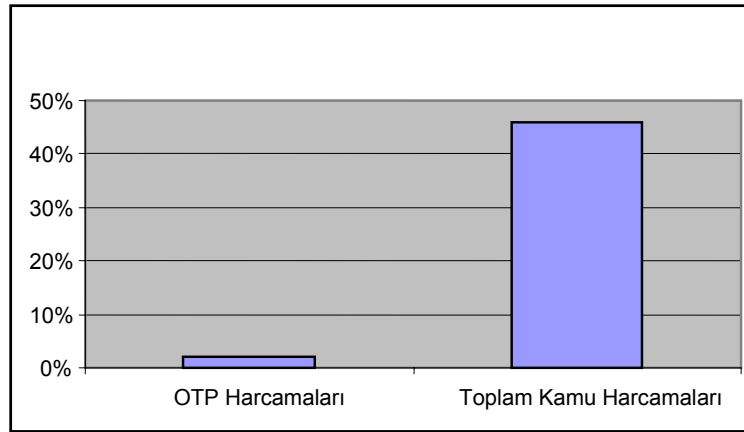
Tarım ile ilgili diğer iki bütçe kalemi, “katılım öncesi yardımlar” ve “genişleme” başlıklarında yer almaktadır. Katılım öncesi yardımlar için yılda toplam 3.120 milyar euro ayrılmış olup (yedi yıllık bütçe toplamı 21.8 milyar euro), bunun her yıl 520 milyon euro’luk kısmı SAPARD Fonu kaynağını oluşturmaktadır.

“Genişleme” başlığının altındaki tarım bütçe kalemine ise; 2002 yılı için 1.600, 2003 yılında 2.030, 2004 yılında 2.450, 2005 yılında 2.930 ve 2006 yılında 3.400 milyar euro kaynak ayrılmıştır.

Görüldüğü gibi, 2006 yılında OTP harcamaları AB bütçesinin (toplam ödeme onayları itibariyle) % 40’ına karşılık gelmektedir. 2000 – 2006 yılları arasındaki yedi yıllık dönem ortalaması ise % 42 olup, katılım öncesi ve genişleme başlıklarındaki tarım tahsislerini de birlikte değerlendirdiğimizde, tarımın Topluluk bütçesindeki payı % 44.55’e çıkmaktadır. Sözü edilen dönemde 704.260 milyar euro’luk AB toplam bütçesi içinde, tarıma harcanan kaynak miktarı 297.740 milyar euro, katılım öncesi tarım yardımı 3.640 milyar euro ve genişleme için tarım yardımı 12.410 milyar euro’dur.

Bununla birlikte, dünya tarımsal üretim ve ticaret yapısını tek başına etkileyecek büyüklükteki bu son derecede önemli kaynak, AB’nin toplam kamu harcamalarının küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Aşağıdaki grafik, OTP harcamaları ile toplam kamu harcamalarını karşılaştırmaktadır;

Grafik 14: OTP Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları ile Karşılaştırılması



Kaynak: European Commission, The Common Agricultural Policy Explained, October 2004, s.29 (Farm Accountancy Data Network, Eurostat)

AB bütçesinin % 44'üne karşılık gelen OTP harcamalarına AB GSMH'sı içindeki payı açısından bakıldığında, % 1'inden azını oluşturduğu görülmektedir. Başka bir deyişle AB GSMH'sının % 1'inden azı, tarım sektöründe istihdam edilen ve AB nüfusunun % 5'ini oluşturan bir kitleye özgülenmektedir.

Bunun yanında, AB OTP harcamalarının GSMH içindeki payı giderek azalmaktadır. Bu oran "1990'larda GSMH'nın % 0.54'ü, 2004 yılında % 0.43'ü ve 2013 yılında % 0.33'ü" dür.¹⁴³

Avrupa Birliği'nde, cari rakamlarla, OTP harcamaları 2013 yılına kadar dondurulmuştur. Harcamalar çok sıkı kontrol edilmekte ve herhangi bir limit aşımını söz konusu olmaması için yeni finansal kontrol mekanizmaları geliştirilmektedir.

IV. TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARINDA DEĞİŞİM

Bir ülkenin genel sosyo-ekonomik yapısı içerisinde tarım sektörünün yeri; sektörün ulusal gelire katkısı, ülkenin gıda ürünlerinde kendine yeterlilik durumu ve bu bağlamda dışsattım ve dışalım açısından gösterdiği özellikler, sanayi sektörüne girdi sağlaması, istihdamdaki payı, talep yaratma gücü vb. etkenler göz önüne alınarak değerlendirilebilir.

Aşağıda, Türkiye tarım sektörünün kurumsal yapısının, son çeyrek yüzyıl üzerine özel vurgu yapacak şekilde analizine odaklanılacaktır. Bu analiz içerisinde, sektörün geçmişten gelen yapısal sorunlarına vurgu yapılması gerektiğinde, bu kapsam ile sınırlı kalınmak kaydıyla, Cumhuriyet dönemi gelişmelerine değinilecektir.

1. Cumhuriyet Döneminde Türkiye Tarımının Sosyo-Ekonomik Dönüşümüne

İlişkin Temel Belirlemeler

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından başlayarak, tek parti dönemi, çok partili demokrasi uygulamaları ve planlı kalkınma döneminde, 1980'li yıllardaki neoliberal dönüşüme değin Türkiye tarım sektörünün ve kırsal yapısının temel özellikleri aşağıda verilmektedir.

¹⁴³ COMBETTE, Catherine, "Common Agricultural Policy, Explained", Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 28 Mart 2006, İzmir : OTP harcamaları diğer kamu harcamaları ile kıyaslandığında, örneğin Almanya'nın refah harcamalarının yarısından daha az olduğu görülür. Her yurttaş, her hafta ortalama 2 euro civarında OTP'ye finansman katkısında bulunmaktadır. Bu, da bir kilo elma ya da 1 – 2 ekmeğin için ödenen paraya eşdeğerdir.

24 Temmuz 1923 tarihli Lozan Anlaşması hükümleri gereğince Türkiye Cumhuriyeti, 85 milyon altın lira tutarındaki Osmanlı borçlarından toprak esasına göre Türkiye'ye devredilen 2/3'ünü ödeyecek, bununla birlikte beş yıl süre ile gümrüklerindeki düşük koruma oranlarını da değiştiremeyecektir. Dönemin siyasi ve ekonomik açıdan çetin koşulları altında, bağımsızlığını koruyup Cumhuriyet'i geliştirebilmek, ekonomik alanda sağlanabilecek atılımlar ile olanaklı idi.

İşte bu ortamda tarım, kalkınmayı sağlayacak sektör olarak seçilmiş ve tarımsal üretimi artırmaya odaklı politikalar izlenmiştir. Bu seçimde, ülkenin sanayi kapasitesinin son derecede yetersiz olması, kaynak eksikliği ve tarım sektörünün gelenekselliği etken olmuştur.

“Köylü milletin efendisidir” ve “yurtta barış – dünyada barış” ilkeleri ile çerçevelenen siyaset anlayışı ile ilkel tarım üretiminin en önemli üretim gücünü oluşturan köylü köyünde tutulmuş, tarım ürünlerinin onda birinin ürün olarak alındığı bir vergi türü olan ve üretim artışı önündeki en önemli engeli oluşturan aşar vergisi 17 Şubat 1925 tarihinde kaldırılmıştır. 1924 yılı bütçe gelirlerinin % 22'sinin aşar vergisinden geldiği bir ortamda, verilen kararın ekonomik ve siyasi açıdan ne denli önemli olduğu daha kolay anlaşılabilir. 1923 – 1929 yılları aralığında yaşanan gelişmeler, yapılan seçimin isabetli olduğunu ortaya koymaktadır: Dönem içinde tarımda yıllık % 10'un üzerinde büyüme ivmesi yakalanmış, zor günler tarım sektörünün yarattığı itme ile aşılmıştır.

Bununla birlikte, sözü edilen dönem, Osmanlı'dan devralınan adaletsiz toprak dağılımı temelinde, küçük ve yoksul köylü için bir değişim ortaya koyamamıştır. 1912 – 1913 yıllarında yapılan ve 1 milyon aileyi kapsayan tarım sayımına göre, tüm ailelerin % 5'ini oluşturan kesimler tüm toprakların % 65'ine sahipken; geriye kalan % 87 aile toprakların ancak % 35'ini kontrol edebiliyor, % 8 ailenin ise hiç toprağı bulunmuyordu. 1927 yılında ise, köylü nüfusun % 22'sinin iş hayvanı yoktu ve aile başına bir karasaban bile düşmemekte idi.

Bununla birlikte, sözü edilen dönem, Osmanlı'dan devralınan adaletsiz toprak dağılımı temelinde, küçük ve yoksul köylü için bir değişim ortaya koyamamıştır. 1912 – 1913 yıllarında yapılan ve 1 milyon aileyi kapsayan tarım sayımına göre, tüm ailelerin % 5'ini oluşturan kesimler tüm toprakların % 65'ine sahipken; geriye kalan % 87 aile toprakların ancak % 35'ini kontrol edebiliyor, % 8 ailenin ise hiç toprağı bulunmuyordu. 1927 yılında ise, köylü nüfusun % 22'sinin iş hayvanı yoktu ve aile başına bir karasaban bile düşmemekte idi.

1930'larla başlayan dönemde, bu yapı değiştirilerek, bir kırsal dönüşüm gerçekleştirilmesi hedeflendi. Cumhuriyet'in tarımsal dönüşüm projesi, dört ayaktan oluşmaktaydı: Toprak sahibi olan, modern tarım tekniklerini bilen ve uygulayan, ürettiğinin

katma değerine sahip çıkan ve aydınlanma projesinin bir parçası olan köylü... Köylüyü Cumhuriyet rejiminin sahibi haline getirmeye yönelik bu proje, yukarıda belirtilen amaçları gerçekleştirecek araçlar olarak, sırasıyla, toprak reformu uygulaması, kamusal üretim çiftlikleri (devlet ziraat işletmeleri, devlet üretme çiftlikleri, tarım işletmeleri zinciri), kooperatifler ve köy enstitülerini kurgulamıştır. Tarımsal kamu yönetimi bütünü içinde oluşturulan KİT'ler (Toprak Mahsulleri Ofisi, Zirai Donatım Kurumu, Süt Endüstrisi ve Et Balık Kurumu, Şeker Fabrikaları, Çay İşletmeleri, Tütün İşletmeleri, Ziraat Bankası ..) üreticiye girdi sağlayacak, üretilen girdinin pazarlanması ve işlenerek sanayi ürünü niteliğine dönüşmesini organize edeceklerdir.

Gerçekleştirilen tüm çabaların ortaya koyduğu önemli sonuçlar vardır. Bu bağlamda tüm ürünlerde verim ve üretim artışları sağlanmış, artan nüfus doyurulmuş, ekonomiye katkı sağlanmıştır.

Buna karşılık, Cumhuriyet'le birlikte yürütülen karşı devrim sürecine içselleşen sınai ve tarımsal sermaye, yürütülecek emek eksenli örgütlenme yapısının doğuracağı etkilerin farkında olarak, Cumhuriyet tarım projesinin ayaklarını engellemek için gerekli tüm çabayı sarf etmekten geri durmamıştır. Bu bağlamda, kapsamlı bir toprak reformu yasama ve yargı üzerinden sürekli engellenmiş, kısmen yapılan uygulamalar toprak sahipleri lehine olacak şekilde dönüştürülmüş, kamusal araştırma-girdi sağlama-tarım tekniği geliştirme ve yayma odaklı çiftlik yönetimleri amacından uzaklaştırılmış, kooperatifçilik ve köy enstitüleri üzerine sürdürülen karşı propaganda ile işlev kaybı ve yok edilme ile sonuçlandırılmıştır.

Adaletsiz toprak dağılımı temelinde gelişen ve küçük – yoksul köylü için ekonomik bağımlılık ilişkisi doğuran bu yapı, Cumhuriyet'in sosyo – ekonomik yaşamında önemli bir sorun olarak uzun yıllar boyunca taşınacak ve sonuçlarını günümüze de yansıtacaktır..

1950 yılı, Türkiye'nin, İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan Bretton Woods düzeninin kurguladığı dünya ticaret ve finans sistemine uyum sağlama sancılarını yansıtır. Değişim siyasal temelini, yeni rejimin “modernleşme projesine” katamadığı köylünün, önemli oranda yoksullaşmasının etkisiyle, sisteme yabancılaşmasından almıştır. 1950 ile başlayan dönemde köylüye kaynak aktarma konusundaki çabalar, kurulan yeni dünya düzeninde bir çevre ülke olarak konumlanan Türkiye'ye biçilen “yeni” rol ile çakışmış; 1930'ların ithal

ikameci sanayileşme modeli yerine, tarım sektörüne odaklı bir yeni ekonomik model oturtulmuştur.

1950 – 1953 döneminde “İkinci Dünya savaşının nimeti” olan traktör dışalımına koşut olarak, tarım yaygın ve hızlı bir gelişme sürecine girmiş; sektör yıllık % 10’un üzerinde bir büyüme ivmesi yakalamıştır. Ancak toprak reformunu yap(a)mamış ve altyapısı son derecede yetersiz olan Türkiye tarımının tıkanması uzun sürmemiştir. Tıkanma, gelişmenin “yaygın” ancak “yoğun” olamamasına işaret etmektedir.

Nitekim bu sorunun 21. yüzyıla temel dinamikleri ile taşınmasının bir sonucu olarak, Cumhuriyet tarihinde, yukarıda sözü edilen ve yaygın gelişime uygun konjonktürlerin uygulanan politikalarla desteklendiği iki dönem hariç, tarım sektöründe sürükleyici büyüme hızları yakalanamamış, hatta geriye gidişler gözlenmiştir.

Bu bağlamda, 1950’li yıllarda görülen kente doğru hareketlenme, mekanizasyon artışının tarımsal işgücü üzerindeki etkileri ve dış kaynak kullanılarak yapılan yatırımların canlandırdığı ekonomi ile açıklanabilir.

1980’li yıllar ise, 1970’li yıllarda görülen tıkanmanın bir sonucu olarak, dünya ekseninde Keynesci siyasalardan neoliberalizme dönüşe tanık olmuştur. Bu yapıya koşut olarak Türkiye, 24 Ocak kararları çerçevesinde ithal ikameci politikaları terk etmiş ve ucuz emeğe dayalı-orta derecede teknoloji içerilmiş ürünlerin dışsattımına dayalı, açık piyasa düzenine geçmiştir.

2. 1980 Sonrası Türkiye Tarım Sektörü

1980 sonrası ithal ikameci politikalarından neoliberal düzene geçiş, 24 Ocak 1980 kararları ile biçimlenmiştir. Bu genel çerçevenin tarıma yansımaları; destekleme kapsamının daraltılması, tarımsal ürün fiyatlarının baskılanması ve iç ticaret hadlerinin keskin bir şekilde tarımın aleyhine dönmesi ile kendisini göstermiştir.

Süreç, tarım sektörüne etkileri bakımından, 1980 – 1989 ; 1990 – 1999 ve 2000 yılı sonrası olmak üzere dönemlendirilebilir. 24 Ocak (1980) kararları ile başlayıp, kurguladığı finansal serbesti çerçevesinde sonuç olarak üretime kaynak tahsisini önemli ölçüde kısıtlayan 32 Sayılı Karar’a kadar süren birinci dönemde, tarım sektörü önemli ölçüde gerilemiş, 1990 ile başlayan ikinci dönemde özelleştirmeler yanında Dünya Ticaret Örgütü

ve AB Gümrük Birliği Anlaşmaları tarım sektörü ile ilgili dışsal çerçeveyi çizmiş; yeni tarım politikalarına geçişi temsil eden Tarım Reformu Projesi'nin uygulanmaya başlandığı 1999 yılında başlayan üçüncü dönemde ise yaşanan krizler sonrası IMF ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar ve “istikrar programları”, tarım politikalarının belirlenmesinde etken bir konumuna gelmiştir. AB süreci, sözü edilen üçüncü dönemin en önemli belirleyicisi durumundadır.

A. 1980 – 1989 Dönemi

Daha önceki bölümlerde ortaya çıkardığı temel dönüşümün ana hatları verilen 24 Ocak kararlarının uygulandığı 1980'li yıllar, iç ticaret hadlerinin hızla tarım aleyhine geliştiği bir dönem olmuştur.

“Denetimsiz piyasa ilişkileri içinde kapitalist sanayii, örgütlü ticari ve mali sermaye karşısında yapısal olarak zayıf ve savunmasız olan köylü tarımının bu koşullarda olumsuz fiyat hareketleriyle karşılaşması kaçınılmaz görünüyor. Nitekim, tarımın ticaret hadleri, 1978 – 79 ve 1988 yılları arasında, milli gelir (MG) serilerinden hesaplandığında % 38.9 oranında gerilemiştir. İç ticaret hadlerinde diğer büyük bir bozulmanın büyük buhran yıllarında meydana geldiği hatırlanacaktır. Bu iki dönemi bu açıdan karşılaştırmak da ilginç olabilir: 1928 – 29 ile 1934 arasında meydana gelen görelî fiyat bozulmasının MG verilerine göre % 24.4 oranında olduğu dikkate alınır ve bu yukarıdaki oranlarla karşılaştırılırsa, 1978 – 88 yıllarının Cumhuriyet tarihi boyunca Türkiye köylüsünün karşılaştığı en büyük iki fiyat çöküntüsünden birini, hatta en ağırını oluşturduğu ortaya çıkar”¹⁴⁴

Söz konusu dönemde tarımsal kamu yönetiminin “reorganize” edilmesi, sektörel açıdan yarattığı etkiler bakımından oldukça önemlidir. 81 il, 850 ilçe, 80.000'in üzerinde bucak, köy ve köy altı yerleşmeye sahip; kırsal alan yerleşmeleri parçalı, tarım sektörü sosyo – ekonomik yönden oldukça önemli olan Türkiye'de sektörün çağdaş ve rasyonel olarak yönetilebilmesi, etkin bir tarımsal kamu yönetimi ile olanaklıdır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde Tarım Bakanlığı, 1924 yılı başında kurulmuştur. Kuruluşundan sonra birçok kez farklı Bakanlıklar ile birleştirilip ayrılan, bağlı – ilgili

¹⁴⁴ Korkut, Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908 – 2002*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s.165, 166.

kuruluş yapıları ve hatta adı değiştirilen Bakanlık üzerindeki en kapsamlı “reorganizasyon”, 1985 yılında yapılmıştır.

1985 reorganizasyonu ile Bakanlığın Ziraat İşleri, Toprak Su, Zirai Mücadele, Hayvancılığı Geliştirme, Gıda İşleri, Veteriner İşleri, Su Ürünleri Genel Müdürlükleri kaldırılmıştır. Yeni yapısında merkezde ana hizmet, danışma ve denetim, yardımcı hizmet, ilgili ve bağlı birimler ile taşra teşkilatından oluşan Bakanlığın, uzman birimlerin kapatılması ve çeşitli yapılar içinde dağıtılmasından dolayı, yönetim gücünde önemli aşınımlar ortaya çıkmıştır. Bu aşınmaya koşut olarak, Türkiye’deki kamu örgütlenmesinin diğer birimleri de tarım yönetiminde söz sahibi olmuşlar, görevler ve yetkiler çeşitli kuruluşlar arasında (Bakanlar Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Devlet Bakanlıkları, Devlet Planlama – Hazine - Dış Ticaret Müsteşarlıkları, Merkez Bankası, Ziraat Bankası ..) dağıtılmıştır. Bu dağıtımda yeterince net belirlenemeyen görevler yetki çatışmasını da beraberinde getirmiş, bu yapının üzerine eklenen eşgüdüm yetersizliği ise tarım yönetiminin etkisizliğini perçinlemiştir.

İlk iki aşamanın 1980’li yılların ortalarından 1990’lı yılların sonuna kadar sürmesinden sonra, üçüncü aşamada, 2000’li yılların başından itibaren, yönetim (governance) ilkesinin etkileri Türkiye’ye ve tarım sektörüne yansımıştır. Bu doğrultuda, birçok görev ve yetki alanı zaten elinden çıkmış bulunan Bakanlık, tütün – şeker ve tarım satış kooperatifleri alanında elinde bulunan yetkileri sayılan alanlarda oluşturulan kurullara devretmiştir.

Bu kurullar, (Tütün ve Tütün Mamüllerini ve Alkollü İçkiler Piyasasını Düzenleme Kurulu, Şeker Kurulu ve Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerini Yeniden Yapılandırma Kurulu) kamu alanını özel sektöre devretme, “İşletici” özelliğinden sıyrılan kamunun, özel sektör işbirliği ile alanı düzenlemesi ve denetlemesi işlevine yönelmekte, böylece “Bağımsız İdari Otorite” kavramına oturmaktadırlar.

1980 – 1989 arasındaki dönemde, katma değeri düşük tarımsal hammaddeleri ya da tarıma dayalı ilkel sanayi mallarının satımı ile arzulanan oranda döviz geliri elde etmenin ve dış ticaret dengelerini düzenlemenin olanaksızlığı bir kez daha saptanmıştır. Bu doğrultuda, 1960’lı ve 70’li yıllarda yapılan birçok teorik ve ampirik iktisat çalışması, eşitsiz değişimin az gelişmiş ülkeler aleyhine olan sonuçlarını ortaya koymaktadır.

Bunun üzerine 1989 yılında 32 sayılı karar çıkartılarak, spekülasyoncu yabancı sermaye girişi teşvik edilmiş, yabancı sermayeyi cezbetmek için gerekli yüksek faiz oranları üretim yapıları üzerinde kırııcı etkiler yapmıştır.

B. 1990 – 1999 Dönemi

Özünde spekülatif nitelikli ve reel yatırım davranışlarından uzak, ülke ekonomisinin rantiyer tipi girişimlerle etkilendiği ve yüksek faiz oranları ile kendisini gösteren dönemde, tarım sektörü önemli ölçüde olumsuz etkilenmiştir. Böyle dönemlerde, üretim sarmalındaki para ilk önce, en az getirisi olan alandan çekilir. Bu ortamda, kaynak geri dönüşünün hız ve miktar olarak en yavaş – en az olduğu tarım yatırımları (kamusal ve özel) önemli ölçüde azaldı, tarım sektörü içi sınıf konumlanmalarında, kaynak aktarım olanağı bulunan tüm ögeler hızla tarımdan çekildi. Ancak tarım işçiliği ve küçük mülkiyet yapısının kırsal alana mahkum ettiği büyük bir köylü kitlesi, yoksulluğu derinleşirken, kendi emeğini daha çok sömürme yolu ile kendini yeniden üretme olanaklarını aradı.

Sözü edilen dönemde, tarım sektörü ile ilgili olarak, **dört konunun** altını çizmekte yarar görülmektedir. **Bunlardan birincisi**, bir önceki dönemden başlatılan tarımsal KİT özelleştirmelerinin gerçekleştirilmiş olmasıdır. **İkinci konu**, 1990 – 1994 yılları aralığında, Türkiye’de emeğin bölüşüm ilişkilerindeki payının görece olarak artmasıdır. İşçi sendikalarının eylemleri ile oluşan ortamda, iç ticaret hadleri de tarım lehine gelişmiştir. **Üçüncü özellik**, dönemin ortasındaki 1994 krizi sonuçları ile ilgilidir. Sermayenin merkezileşmesi ve kısa süreli sermaye hareketlerinin kural tanımaz bir hız kazanması, birçok az gelişmiş ülkede olduğu gibi, Türkiye ekonomisini de yapısal krizler ile karşı karşıya bırakmakta ve kriz dönemleri tarım sektörünün en çok kaybettiği dönemler olmaktadır. Kamu harcamalarını azaltıcı – kaydırıcı politikalar çerçevesinde 1994 krizi sonrası desteklemeye konu olan tarımsal ürün sayısı 26’dan 9’a düşürülmüştür. **Son olarak ise**, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kapsamında imzalanan Tarım Anlaşması ve AB ile imzalanan Gümrük Birliği Anlaşması, tarım politikalarının dışsal belirleyicileri niteliğine dönüşmüşlerdir.

Sözü edilen konularla ilgili değerlendirmeler aşağıda yapılmaktadır;

Dışsal çerçeve

1 Ocak 1994 tarihinde yürürlüğe giren Uruguay Turu Tarım Anlaşması, tarım sektöründe serbestleşmeyi dünya genelinde uygulamaya sokan ve DTÖ'ne üye ülkelerin imza koyduğu bir uluslararası anlaşma olmasına karşın; geniş anlamda ABD ve AB'nin gereksinimlerine uygun düzenlemeler içermektedir.

Nitekim 1986 yılında başlayan ve iki yıl içerisinde bitirilmesi amaçlanan Uruguay Turu (UT) görüşmeleri, ABD ve AB'nin anlaşamaması nedeniyle 1994 yılı başına kadar sarkmıştır. O tarihe kadar birbirlerinin pazarı olarak nitelenebilen bölgelere (Avrupa Birliği Güney Amerika'ya, ABD Kuzey Afrika'ya) dışsattım sübvansiyonları ile maliyetinin altında satış yaparak dış pazar kapma yarışına giren bu iki ülke / ülke grubu, sürecin kendileri açısından daha avantajlı bir şekilde dönüştürülebilmesi için, uzun bir "uzlaşma arama" zamanı yaşamışlardır.

7 yıl süren görüşmelerden sonra imzalanan Uruguay Turu Tarım Anlaşmasının (UTTA), genel olarak, ülkelerin tarım sektörüne verdikleri iç desteklerin indirgenmesi, sübvansiyonlu dışsattım miktarının azaltılması, iç pazarları koruyucu önlemlerinin ortaklaştırılarak düzeyinin indirgenmesi, sağlık ve bitki sağlığı önlemlerinin dünya genelinde uyumlaştırılması başlıkları altında getirdiği düzenlemeler, az gelişmiş / gelişmekte olan ülke grubunun tarımlarında bağımlı yapılar oluşturmakta ve dışsattımda rekabet üstünlüğü olan ülkelerin dünya pazarlarındaki etkinliklerini artırmaktadır.

UTTA kapsamındaki indirgeme taahhütleri gelişmiş ülkeler için 2000, Gelişme Yolundaki Ülkeler için 2004 yılında sona ermiştir. Daha fazla liberalizasyona yönelik olarak yürütülen İleri Tarım Müzakereleri ise, Cancun'dan başlayan süreçte az gelişmiş dünyanın itirazları ile şimdilik tıkanmış durumdadır.

1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren AB Gümrük Birliği Anlaşması'nda, temel olarak tarım ürünleri kapsam dışında bırakılmış olmakla birlikte, içeriğinde süt – tahıl ve şeker bulunan işlenmiş tarım ürünleri kapsama alınmıştır. Sözü edilen kapsam belirleme, Türkiye'nin rekabet üstünlüğü olan salça – meyve suyu gibi çeşitli alanları dışlamıştır. Bu yapı altında AB ile yapılan işlenmiş tarım ürünleri dış ticaretine ilişkin veriler, GB Anlaşması'nın mevcut ticaret dengelerini hızla AB lehine bozduğunu göstermektedir.

Tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi

Tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi de, emek - sermaye ve bu bağlamda tarımsal üretim yapıları üzerine etkileri bakımından, oldukça önemlidir. Bu çerçevede Türkiye'de 1983 yılında başlatılan çalışmalar kapsamında, öncelikle 233 sayılı KHK ile KİT'ler, İktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşları olarak ikiye ayrılmış, teşebbüs kurma yetkisi yasamadan yürütmeye devredilmiş, tasfiye – devir - satış yetkisi Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'na tanınmıştır. 1985 yılında Dünya Bankası desteğiyle hazırlanan “Özelleştirme Ana Planı” sonrasında, 1986 yılında 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Hazırlanan “Özelleştirme Ana Planı”, Türkiye'de özelleştirilecek KİT'leri belirleyerek bir öncelik sıralaması yapmaktadır. Bu Plan'da adı geçen tarımsal KİT'lerden YEMSAN (Yem Sanayii A.Ş.) ve TİGEM (Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü) birinci, EBK (Et ve Balık Ürünleri A.Ş.), ÇAY-KUR (Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü), TÜGSAŞ (Türkiye Gübre Sanayii A.Ş.) ve TŞFAŞ (Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.) ikinci, TMO (Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü) ve TZDK (Türkiye Ziraat Kurumu) ise üçüncü derecede öncelikle özelleştirilecek KİT'ler grubundadırlar.

Türkiye özelleştirme uygulamaları, yukarıda belirtilen sıralamaya uyarlık göstermemektedir. Aşağıda açıklanacağı üzere, tarımsal KİT'lerden bazıları “sırasından önce” özelleştirilmiş, bazıları ise halen özelleştirme portföyünde bulunmaktadır. Türkiye'de, bugüne değin özelleştirilen tarımsal KİT'ler, satış tarihleri ve satış bedelleri aşağıdaki tabloda verilmektedir;

Tablo 21 : Türkiye'de Tarımsal Özelleştirmeler

Şirket ADI	Satış Tarihi	Satış bedeli (\$)
SEK	1993 – 1998	69.619.759
YEM SANAYİ	1993 – 1995	21.416.710
EBK	1995 – 2000	49.693.324
KÖYTEKS	1995 – 1998	3 731.332
ORÜS	1996 – 2000	32.301.635
TZDAŞ	1998 – 2000	15.783.896
TÜGSAŞ	1999	2.204.238

Kaynak: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Turkey's Contribution to the 2001 Progress Report, Annex : 6 Privatization**, Ankara, 2001, Tablo : E)

Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (SEK)'nin 38 işletmesi, Yem Sanayininin 30 işletmesi, Orman Ürünleri Sanayii (ORÜS) ve TZDK'nun tamamı özelleştirilerek sektörlerden kamu çekilmiştir. EBK'nun ise önemli bir bölümünün özelleştirilmesi tamamlanmıştır.

Türkiye'de çeyrek yüzyıla yaklaşan neoliberal uygulamalar sonrasında, 233 sayılı KHK kapsamında bulunan tarımsal KİT'lerden, iktisadi devlet teşekkülü niteliğinde yalnızca TMO, ÇAYKUR ve TİGEM kalmıştır. TİGEM işletmelerinin 30 yılına "kiraya verilmesi" uygulamaları, sürdürülmektedir. Kamu iktisadi kuruluşu niteliğinde tarımsal KİT ise bulunmamaktadır.

Buna karşılık, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu kapsamındaki tarımsal kuruluş sayısı bir hayli fazladır. Bu bağlamda, TŞFAŞ "özelleştirme kapsamındaki kuruluş" iken, TEKEL (Tütün, Tütün Mamülleri Tuz ve Alkol İşleri Genel Müdürlüğü), TÜGSAŞ ve İGSAŞ (İstanbul Gübre Sanayi A.Ş.) "özelleştirme kapsam ve programındaki kuruluş" niteliğindedir. EBAŞ Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'nin kalan işletmeleri ise, yeniden piyasa düzenleme görevine döndürülmek üzere, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesine alınmıştır.

Son yıllarda üretilen birçok resmi rapor / planda da, Toprak Mahsulleri Ofisi dışındaki tüm tarımsal KİT'lerin özelleştirileceği belirtilmektedir.

Türkiye'de tarım alanında özelleştirilmiş ya da özelleştirme kapsamında bulunan KİT'ler, (a) hayvancılık alt sektöründe faaliyet gösterenler, (b) girdi üretimi ve dağıtım alanında faaliyet gösterenler ve (c) tarım ticareti alanında faaliyet gösterenler başlıkları altında gruplandırılabilir.

(a) Hayvancılık alt sektöründe faaliyet gösterenler,

Et Balık Kurumu / Et ve Balık Ürünleri A.Ş., Gönen Gıda Sanayii A.Ş., Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu, Yem Sanayii.

(b) Girdi üretimi ve dağıtım alanında faaliyet gösterenler

Türkiye Ziraat Kurumu, Türkiye Gübre Sanayi A.Ş., İstanbul Gübre Sanayi A.Ş., T.C.Ziraat Bankası, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.

(c) Tarım ticareti alanında faaliyet gösterenler

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Tütün, Tütün Mamülleri Tuz ve Alkol İşleri Genel Müdürlüğü, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri .

Tarımsal özelleştirmeler, üretici örgütlülüğünün niteliksel olarak yetersiz, pazarlama kanallarının sağlıklı olduğu Türkiye kırsal yapısında; birçok alt sektörde benzer sonuçlar üretmiştir. Bu çerçevede, kamunun çıktı (et – süt vb) pazarından ayrılması sonrasında genellikle yerli ortaklı çokuluslu şirketler piyasaya girmekte, piyasanın paylaşımı ile rekabete kapalı yapılar doğmakta, bu ortamda gerileyen hammadde fiyatları nedeniyle üretici gelirleri azalmakta, tarımsal üretim yapıları zayıflamakta ve süreç içerisinde, sonunda yerli ortağın da ayrılması ile sektör yabancılaşmaktadır.

Destekleme kapsamında değişim

Dünya ülkelerinin hemen tümünde, tarım alanına kamusal müdahalede bulunulmakta ve sektör çeşitli biçimlerde desteklenmektedir. Tüm bu değişik destekleme modelleri, amaç konusunda ortaklaşmaktadırlar: Tarımsal üretimin sürekliliğini sağlayarak ülkenin gıda güvenliğini korumak, tarım üreticilerinin ve tüketicilerin yaşam düzeylerini yükseltmek, sektör üretiminin ulusal ekonomiye katkı oluşturması ve dış ticarete rekabet üstünlüğü elde etmesi amacına ulaşmak...

Bu genel amaçların kapsamı içinde, ülke sosyo – ekonomik yapısına göre birçok tamamlayıcı hedefler de gözetilerek tarımsal destekleme politikaları oluşturulmakta ve çeşitli araçlar kullanılarak yaşama geçirilmektedir. “Kamusal müdahale” temelinde ortaya çıkan tarımsal desteklemeler ekonominin doğal dengeleri üzerinde çeşitli değişimler ortaya çıkarmakta; kamu bütçesi, üretici ve tüketici refahı, kaynak kullanım seçimlerini etkilemekte ve son tahlilde ulusal gelir ve refah üzerinde, seçilen politikalar doğrultusunda belirleyici etkiler oluşturmaktadır.

Ekonominin genelinde ve toplumun hemen tüm sınıfları üzerinde farklı etkiler yaratan, çok sayıda araçla yürütülen tarımsal destekleme politikalarının sınıflandırılmaları kolay değildir.

Bununla birlikte, genel özellikleri bakımından politika araçları, ekonomideki etkileri göz önüne alınarak başlıca dört grup altında toplanabilir ; pazar fiyat desteği, doğrudan gelir desteği, dolaylı gelir desteği ve genel hizmetler olarak ta tanımlanabilecek olan diğer destekler.

Bu destekleme biçimlerinden ilkinin finansmanı tüketiciler tarafından karşılanırken; diğer üç destek aracı kamu bütçesi tarafından finanse edilir. Bu bağlamda; birinci destekleme biçimi tüketici fiyatları düzeyini, diğer üç destekleme biçimi ise vergi düzeyini yükseltmek gibi yan etkilere sahiptir.

Pazar fiyatı destekleri üretici odaklı destekleme biçimidir. Tarımsal üretimi, üretici gelirlerini ve tüm kesimlerin gelir dağılımını düzenlemede oldukça etkili bir araçtır. Taban fiyat ve fiyat primleri üreticinin ürününe bağlı olarak ödenir. Bunların yanında, iç pazarı korumak amacıyla uygulanan sınır önlemleri de (dışsattım teşvikleri ve dışalım kısıtları) bu kapsamda değerlendirilebilir.

Pazar fiyat desteklerinin en önemli olumsuzluğu, tüketici fiyatlarının artmasına olan etkisidir. Pazar fiyatı desteklerinin kullanımında, temel tarım ürünlerine talebin, içlerinde tarım üreticilerinin ve kent yoksullarının da bulunduğu toplumun dar gelirli kesimlerinde en yüksek olduğu dikkate alınmalıdır.

Doğrudan gelir destekleri, üreticilere yapılan ödemelerle üretici gelirlerini artırmayı amaçlayan bir diğer destekleme aracıdır. Kullanımının giderek artmasının temelinde, piyasa dengelerini bozucu etkisinin en az oluşu gösterilir. Bununla birlikte, tarımsal altyapı sorunlarını çözmüş ekonomilerde olumlu etkilerini kolayca gösterebilmekte, tersine durumlarda üretim üzerinde beklenenin dışında sonuçlar ortaya koyabilmektedir. Başlıcaları, birim alan veya hayvan başına yapılan ödemeler, doğal afet ve zarar ödemeleri, depolama yardımlarıdır.

Dolaylı gelir destekleri, genel olarak üretim masraflarını azaltıcı etkiye sahip önlemlerdir. Tarımsal üretim girdilerine (tarım makinaları, gübre, tarımsal mücadele ilaçları, tohumluk vb.) uygulanan sübvansiyonlar, finansman kolaylıkları (piyasa faiz oranlarının altında tarımsal üretim kredi faizleri, sermaye bağışları vb.) ürün sigortalamasına verilen devlet destekleri bu başlık altında değerlendirilebilir.

Tarıma sağlanan genel hizmetler ise, diğer destekler olarak sınıflandırılabilir. Tarımsal altyapı hizmetleri, eğitim – araştırma ve yayım hizmetleri, tarım sektörüne tanınan vergi kolaylıkları, taşımacılıkta tanınan ayrıcalıklar gibi genel hizmetler, uzun dönemde tarım sektörü üzerinde maliyetleri azaltıcı etki yaratmaktadır.

Türkiye’de uzun yıllardan beri en yaygın olarak başvurulan destekleme aracı, pazar fiyatı desteklemeleri idi. Bu yöntemde hükümetler, hangi ürünleri hangi fiyattan satın alacağını belirleyerek alım yapacak kuruluşu görevlendirmekte idiler. İlk pazar fiyat desteği uygulaması olan buğday destekleme alımlarına 1932 yılında T.C.Ziraat Bankası aracılığıyla başlanmış, 1938 yılında TMO’nun kurulması ile bu görev TMO’ne devredilmiştir. TŞFAŞ, Çay kur, Tekel, Kooperatifler, devlet destekleme alımında görev alan diğer bazı kamu kuruluşlarıdır.

1960 yılında devlet destekleme alımı kapsamına alınmış ürün sayısı 6 iken (buğday, arpa, çavdar, tütün, çay, şeker pancarı), bu sayı 1970 sonlarında 24’e çıkarılmıştır. Bu ürünler; buğday, arpa, çavdar, yulaf, pamuk, tütün, yaş çay yaprağı, şeker pancarı, soya, ayçiçeği, fındık, Antep fıstığı, kuru incir, çekirdeksiz kuru üzüm, çekirdekli kuru üzüm, zeytin, haşhaş, gül çiçeği, yer fıstığı, kolza, zeytinyağı, tiftik, yapağı, yaş ipek kozasıdır. 24 Ocak kararlarından sonra ürün sayısında tekrar azalma olmuş ve 1990 yılında destekleme kapsamındaki ürün sayısı 10’a düşmüştür (buğday, arpa, çavdar, mısır, çeltik, yulaf, tütün, şekerpancarı, haşhaş, nohut). Aynı sayı 1991 yılında 24’e, 1992 yılında ise 26’ya yükselmiştir. 5 Nisan 1994 kararlarıyla birlikte kapsama alınan ürün sayısı 9’a (hububat ürünleri, şekerpancarı, haşhaş ve tütün) düşürülmüş ve bu sayıda 2000’li yıllara kadar önemli bir değişiklik olmamıştır. 2000’li yıllarda ise, mevcut destekleme sisteminin tümüyle elemine edilerek, doğrudan gelir desteği (DGD) sistemine geçilmesi amaçlanmıştır.

Ürün destekleri konusunda bir başka gelişmede, Türkiye’de uygulanacak destekleme fiyatları düzeyinin IMF ile yapılan Stand by Anlaşması çerçevesinde verilen niyet mektuplarına konu olmasıdır. Bu bağlamda hububat, tütün, şeker fiyatları, genellikle “dünya fiyatlarına” endekslenerek istikrar programı metinlerine “yapısal kriter” olarak konulmakta, dış yardımı zorunluluk olarak algılayan siyasal hükümet(ler) bu fiyatları metinlere sadık kalarak ilan etmektedirler.

Pazar fiyatı desteği yanında Türkiye’de girdi desteği (gübre, tohum, su, tarımsal mücadele ilaçları, tarımsal kredi) uygulamaları da yapılmakta idi. Ancak yine “istikrar programları” çerçevesinde, tüm girdi destekleri elemine edilmiştir.

Türkiye’de tarım alanında verilen genel hizmetler olan araştırma – eğitim ve yayım hizmetleri, denetim ve kontrol hizmetleri, hastalık ve zararlılara karşı yapılan kamu mücadelesi ve altyapı hizmetleri ise, her geçen gün etkinliğini yitirmektedir.

Altyapısı sorunlu, dışsal ve içsel etkilerle tarım politikaları liberalize edilen ve destek düzeyi giderek azaltılan tarım sektörü, bu temel yapı içerisinde 21. yüzyılın eşiğine gelmiştir.

C. 2000 – 2006 Dönemi

Türkiye tarım sektörü politikalarının değişimi, 1999 sonlarında başlayan İstikrar Programı’nın en önemli bölümlerinden birini oluşturmaktadır.

1999 yılı sonunda Uluslararası Para Fonu ile imzalanan Stand by Anlaşması ve bu kapsamda verilen niyet mektupları, uygulanmakta olan tarım politikalarında önemli değişiklikler öngörmektedir. Bunlar, aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir; (i) Öncelikle destekleme fiyatlarının “dünya fiyatları” düzeyine çekilmesi, ardından girdi ve çıktıya dayalı destekleme sisteminin tümüyle elemine edilerek Doğrudan Gelir Desteği sistemine geçilmesi, (ii) TSKB, TCZB’nin yeniden yapılandırılması, (iii) TZDK, İGSAŞ, TÜGSAŞ, TŞFAŞ, ÇAYKUR, TEKEL’in özelleştirilmesi, (iv) Şeker, tütün ve TSKB alanlarında kurulların oluşturulması.

IMF ile yapılan Anlaşma hükümleri, kamu bütçesi açıklarından tarımsal desteklemeleri sorumlu tutan anlayışın bir görünümü niteliğinde ortaya çıkmış ve sektörel harcamaları kısıtlama amacına odaklanmıştır.

1980’li yıllardan beri süren tartışmaların istikrar programına bir yansıması niteliğinde olmak üzere, yerel fiyatların dünya fiyatlarının çok üzerinde olduğu, tarımın rekabet edebilmesi için yerel fiyatların indirgenmesi gerektiği ileri sürülmüş ve dünya fiyatı göstergesi olarak ABD tarımsal ürün borsalarının fiyatları temel alınmıştır.

Bu yaklaşımın sonuca odaklı olduğu, sorunu kavrayıp çözüm üretme düşüncesine dayanmadığı söylenebilir.

Türkiye’de tarımsal üretim maliyetlerinin yüksek olmasında, tarımın altyapı sorunları ve girdi fiyatlarının pahalılığı etken olmaktadır. Ortalama işletme genişlikleri küçük, sulama olanakları kısıtlı, teknolojiyi içermemiş tarım sektörü, yaşanan yüksek enflasyon

ortamında her geçen gün daha da pahalılaşılan gübre – tohum – tarımsal savaşım ilacı vb. kullanmakta olup, tüm bu etkenler, üretim maliyetlerinin aşağıya çekilmesine engel olmaktadır.

İşte bu tablo içerisinde, (a) ABD Borsa fiyatlarının, uygulanan sübvansiyonlar bağlamında Amerika’lı üreticinin eline geçen fiyatların altında bir fiyat düzeyini yansıtması ve (b) çıktı fiyatında yerel – dünya fiyatları karşılaştırması yapılırken, aynı karşılaştırmanın girdi fiyatlarında yapılmaması, başka bir deyişle dünya fiyatlarından yüksek yerel girdi fiyatları ile üretim yapıyor olmasının görmezden gelinmesi, tarımsal üretim yapıları üzerinde olumsuz etki yapmıştır. Açıklanan destekleme fiyatları bazı yörelerde üretim maliyetlerinin altında kalmış ve özellikle nadas zorunluluğu ile üretim yapılan alanlarda, üretimden vazgeçmeler gözlenmiştir.

IMF “reformlarının” Dünya Bankası Yapısal Uyum kredileri ile destekleneceği hükmü doğrultusunda, Dünya Bankası ile 2001 yılında “Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP)” imzalanmıştır. TRUP; Doğrudan Gelir Desteği, Çiftçi Geçiş Programı (Alternatif Ürün Projesi), Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması ve Proje Destek Hizmetleri olmak üzere dört alt projeden oluşmaktadır.

Dönemin tarım politikalarındaki değişime etkisi, aşağıdaki tabloda yalın olarak ortaya çıkmaktadır;

Tablo 22 : IMF – DB Politikalarının Tarım Bütçesine Etkisi : 1999 – 2002 (Milyon dolar)

Destek kalemleri	1999	2002
Kredi desteği	956	0
Gübre desteği	183	0
KİT'lere bütçeden aktarılan	261	138
KİT açıklarını karşılama	2213	355
Pamuk ve yağlı tohumlar primleri	205	58
TSKB'ye destek	450	0
DGD Ödemeleri	0	628
Toplam	4268	1179

Kaynak : OECD, Economic Surveys: Turkey, Ekim 2002, Tablo 36.

Görüldüğü gibi, 1999 yılında 4.2 milyar dolarlar düzeyinde olan kamusal tarım desteği, 2002 yılında 1.2 milyar dolar düzeyine gerilemiştir. Aynı rakam, 2003 yılında 2 milyar dolar düzeyinde oluşmuştur.

Destek düzeyinin azalması yanında, destekleme kapsamının değişimi çarpıcıdır. T.C. Ziraat Bankası'nın düşük faizli tarımsal kredi verme işlevinin sona erdirilmesi ile birlikte 956 milyon dolar düzeyinde olan kredi desteği, Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'nin yeniden yapılandırılması sonrasında TSKB'ne aktarılan 450 milyon dolar düzeyindeki destek ve nihayet 183 milyon dolar düzeyindeki gübre desteği tümüyle sıfırlanmıştır. KİT'lere aktarılan kaynaklar ve yağlı tohumlar – pamuk için ödenen prim destekleri önemli oranda azaltılmıştır. Tüm bunların yerine, DGD ödemeleri konulmuştur.

DGD'nin yukarıda belirtilen etkileri yanında, ödemelerin zamanında yapılmaması ve yıllar içinde sarkmalar görülmesi, başka bir olumsuz durum olarak not edilmelidir.

İç ticaret hadlerinin gelişimi ve yatırıma kaynak aktaramayan bir bütçe yapısı içinde özel tarım yatırımlarının payı, aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 23: Tarım Ürünleri İç Ticaret Hadleri Endeksi ve Özel Yatırımların Payı (%)

Yıllar	İTİH (1994=100)	Toplamda ÖTY Payı %
1998	130.1	4.8
1999	73.1	2.8
2000	67.7	2.5
2001	63.4	2.4

Kaynak : Kazgan, Gülten, **Tarım ve Gelişme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s: 405

Tablodan izleneceği üzere, 1994 yılı 100 kabul edildiğinde, tarım ürünleri iç ticaret hadleri 2000 yılında % 67.7, 2001 yılında ise % 63.4'e gerilemektedir. İTH'lerindeki bu eğilim, dönemin tarım sektörü üzerindeki olumsuz etkisini ortaya koymaktadır. Düşük tarımsal yatırımlar içinde özel sektör yatırımlarının sıfırlanmaya doğru gidişi de, tarım sektörünün gelir getirici özelliğinin kaybolmakta oluşuna işaret etmektedir.

D. 2006 ve Sonrası

Türkiye'de 2006 sonrası uygulanacak tarım politikalarına ilişkin belirlemeler, üç temel belge üzerinden yapılmıştır.

Tarım Stratejisi (2006 – 2010)¹⁴⁵ belgesinin “amaç” bölümünde, belgenin, “2006 – 2010 yılları arasında, Avrupa Birliği'ne uyumu da gözeterek, tarım sektörü ile ilgili kesimlerin karar almalarını kolaylaştırmak, sektörün kalkınma hedef ve stratejileri

¹⁴⁵ 30.11.2004 gün, 2004 / 92 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı

doğrultusunda geliştirilmesini sağlamak ve 2004 sonuna kadar çıkarılacak tarım çerçeve Kanunu ile bu kanuna dayalı olarak hazırlanacak ikincil mevzuatın temelini oluşturmak için hazırlanmıştır” denilmektedir.

Belgede temel ilkeler; Avrupa Birliği Ortak tarım ve Balıkçılık politikalarına uyum ve Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşmasının esas alınması, piyasa koşullarında tarımsal üretime yönelik olarak piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçlarının uygulanması ve tarım ve kırsal kalkınmada bütüncül yaklaşım ve katılımcılığın benimsenmesi ifade edilmektedir.

Belgede tarımsal destekleme araçları sayılmakta ve bütçe payları belirtilmektedir. Buna göre tarım bütçesinden DGD ödemeleri % 45, fark ödeme uygulaması % 13, hayvancılık destekleri % 12, kırsal kalkınma destekleri % 10 ve telafi edici ödemeler, ürün sigortası ödemeleri, ÇATAK program destekleri, diğer destekler % 5'er pay alacak olup, tarım sektörü desteklemeleri için ayrılan kaynağın GSMH'nin % 1'in altına inmemesine özen gösterilecektir.

Tarım Strateji Belgesi, sektörün stratejik amaçlarını; sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde kaliteye dayalı üretim artışı ile gıda güvenliği ve gıda güvencesinin sağlanması, tarımsal işletmelerin rekabet gücünün artırılması, tarımsal pazarlama altyapısının güçlendirilmesi ve tarım – sanayi entegrasyonunun sağlanması, kırsal gelirlerin artırılması ve kırsal toplumun yaşam şartlarının iyileştirilmesi ile üretici örgütlenmesinin geliştirilmesi olarak saymaktadır.

Tarım Strateji Belgesi'nin 2004 yılında çıkarılacağını ifade ettiği Tarım Kanunu, 2006 yılında yürürlüğe girmiştir.

Tarım Kanunu'nda ¹⁴⁶ tarım politikalarının ilkeleri “tarımsal üretim ve kalkınmada bütüncül yaklaşım, uluslararası taahhütlere uyum, piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçlarının kullanımı, örgütlülük ve kurumsallaşma, özel sektörün rolünün artırılması, sürdürülebilirlik, insan sağlığı ve çevreye duyarlılık, yerinden yönetim, katılımcılık, şeffaflık ve bilgilendirmek” olarak sayılmaktadır.

Bu bağlamda kanun, AB'nin politika yönelimlerine uygun, piyasa yönelimli ve yönetim felsefesine uyumlu bir tarımsal politika tercihi işaret etmektedir.

¹⁴⁶ 25.04.2006 gün, 26149 sayılı Resmi Gazete

Yetki, tarımsal araştırma, çiftçi eğitim, yayım ve danışmanlık hizmetleri, biyolojik çeşitlilik, genetik kaynakların korunması ve biyogüvenliğin sağlanması, ürün konseyleri, üretici ötgütleri, sözleşmeli üretim, tarım havzaları, kırsal kalkınma alanında genel belirlemeler yapan Kanun'un izleyen bölümü, tümüyle tarımsal desteklemelere ayrılmıştır.

Yasa'nın getirdiği düzenlemeler, Avrupa Birliği Ortak tarım Politikası'nın reform yönelimleri ile ortak bir çerçeve getirmektedir. Başka bir deyişle, aday ülke statüsünde olan ve ucu açık bir müzakere süreci yaşayan Türkiye, kendi öznel koşulları için ne ölçüde uygun düzenlemeler olduğu tartışmalı olan AB perspektifini, kendi iç mevzuatına aktarma konusunda tam üyelik sürecini beklememiş görünmektedir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013)'nda¹⁴⁷ “tarımsal yapının etkinleştirilmesi” başlıklı bölüm, 13 maddeden oluşmaktadır. Bu kapsamın da önemli bir kısmı, durum saptamasına ayrılmıştır. Bu bağlamda, Plan'ın “son on yılda tarım dışına çıkarılan verimli tarım alanı toplamını 1.26 milyon hektar olarak not etmesi yanında, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nu gelişmeci, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılmasını ise eksiklik olarak ima eden yaklaşımı ilginçtir.

Sözü edilen Bölüm de, Tarım Strateji Belgesi, 5488 sayılı Tarım Kanunu, 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu, Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu, Yeni Bitki Çeşitlerine Ait İslahçı Haklarının Korunmasına İlişkin Kanun'un çıkarıldığı belirtilmektedir. 5200 sayılı Trımsal Üretici Birlikleri Kanunu ise, 2004 yılında yürürlüğe girmiş olmasına rağmen, örgütlenmeyi destekleyici bir çerçeve oluşturulmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Planda ormancılık ve gıda güvenliği alanında da saptamalar yapılmaktadır.

Planda, 2006 yılında % 28 olan tarımsal istihdamın, 2013 yılında % 18.9'a indirilmesi, halen % 10.4 olan işsizlik oranının da yine 2013 yılında % 7.4'e çekilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir.

Plan'ın tarım sektörüyle ilgili hedeflerin sıralandığı bölümünde ise, Türkiye'nin tarım sektörü ve kırsal alanlarında yaşanan sorunların çözülebilmesi için yıllardır yapılagelmekte olan öneriler yinelenmektedir. Bu kapsamda; “AB Katılım Öncesi Yardımlardan da yararlanılarak, tarımsal işletmelerde ölçek büyüklüğünün artırılması yanında, başta üretim

¹⁴⁷ 1 Twmmuz 2006 gün, 26215 mükerrre sayılı Resmi Gazete

teknikleri ve üretim koşullarının iyileştirilmesi olmak üzere, tarım ve gıda işletmelerinin modernizasyon çabaları, belirlenecek öncelikler çerçevesinde desteklenecek ve tarım-sanayi entegrasyonu özendirilecektir”, “Tarımsal istatistiki verilere dair nitelik ve nicelik sorunları, söz konusu verilere dayalı farklı bilgi toplama ve işleme sistemlerinin AB’de kullanılan Bütünleşik İdare ve Kontrol Sistemine benzer bir yapıda konsolidasyonu suretiyle giderilecektir” saptamaları ilgi çekicidir.

Görüldüğü gibi, Türkiye’nin 2006 sonrası tarım politikalarının belirlenmesinde temel rol oynayan belgelerin tümü, AB reformlarının yönelimine koşut / benzer / eş yapıları; politika uyumluluğu, uygun araç, kamu yönetimi kapasitesi ve finansman gereksinimi gibi temel belirlemeler üzerinde tartışma açmadan ulusal mevzuata taşıma işlevini görmektedirler.

3. Neoliberal Politikaların Türkiye Tarım Sektörü Üzerine Etkileri

Türkiye’de uygulanan neoliberal tarım reformunun ülke üzerine etkilerini, reform uygulayıcılarından birisi olan Dünya Bankası’nın bizzat kendi yayınından izlemek olanaklıdır. Buna göre ;

1999 – 2002 aralığında, tarımsal sübvansiyonlar 6 milyar dolar azalarak 1.1 milyar dolara inmiştir. Başka bir deyişle, tarımsal sübvansiyonların GSMH’ya oranı % 3.2’den % 0.5’e gerilemiştir. Aynı dönemde, tarımsal GSMH 27 milyar dolardan 22 milyar dolara inmiş, çiftçiler üzerindeki net etki, yaklaşık 4 milyar dolar tutarında yıllık zarar olmuştur. 2002 – 2003 reform döneminde gerek gübre gerekse tarımsal savaşım ilaçları kullanımı % 25 – 30 azalmıştır. 1999 – 2001 arasında, Türkiye’de üretilen başlıca tarım ürünlerinin brüt değeri, reel olarak % 16 azalmıştır. Nihayetinde üretici, 450 bin hektarı ekmekten vazgeçmiştir.¹⁴⁸

Yukarıda sunulan çerçeve, 1999 yılında IMF, 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan anlaşmalar çerçevesinde, ortodoks mali bir anlayışla yürütülen “tarım reformunun” yıkıcı etkilerini somut bir şekilde ortaya koymaktadır.

Tablo 24’te verilen 2000 – 2005 aralığında sektöre ilişkin makro göstergeler, bu zeminin sosyo – ekonomik yapıya yansımaları sergilemektedir ;

¹⁴⁸ The World Bank, *Turkey – A Review of the Impact of the Reform of Agricultural Sector Subsidization*, Washington D.C., March 2004, s. İx - xvi

Tablo 24 : Türkiye'nin Ekonomik Göstergeleri

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GAYRİ SAFİ MİLLİ HASILA (GSMH)						
Cari fiyatlarla (Milyon \$)	200.002	145.693	180.892	239.235	299.475	360.876
1987 fiyatlarıyla (Milyon YTL)	119.144	107.783	116.338	123.165	135.307	145.650
GSMH - SEKTÖREL BÜYÜME HIZLARI (%) (Sabit Fiyatlarla)						
Tarım	3,8	-6,0	7,5	-2,4	2,0	5,6
Sanayi	6,2	-7,4	9,1	7,8	9,4	6,5
Hizmetler	7,0	-11,3	7,5	6,9	11,8	
GSMH	6,3	-9,5	7,9	5,9	9,9	7,6
GSMH - SEKTÖREL DAĞILIM (%) (Sabit Fiyatlarla)						
Tarım	13,1	13,6	13,6	12,5	11,6	11,5
Sanayi	27,8	28,5	28,8	29,3	29,2	29,4
Hizmetler	59,0	57,9	57,6	58,2	59,2	
ÜRETİM (2005)						
Tarım Kat. Değ.(1987 Fiy. il.YTL)	15.962	14.923	15.948	15.549	15.863	16,755
İSTİHDAM (2005)						
Sivil işgücü (1000 kişi)	23 078	23 491	23 818	23.640	24.289	24.565
Sivil istihdam (1000 kişi)	21 581	21 524	21 354	21.147	21.791	22.046
Tarım (15+Yaş) (Bin kişi)	7.769	8.089	7.458	7.165	7.201	5.920
İstihdamda Tarım (%)	36	37,6	34,9	35,4	34	29,5
Sanayi	3.738	3.734	3.953	3.836	3.988	4.281
Hizmetler	9.738	9.416	10.086	10.176	9.374	10.101
İşsizlik Oranı (%)	6,5	8,4	10,3	10,5	10,3	10,3

Kaynak : DİE, DPT, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2000, 2005 yılları verileri

Buna göre; GSMH'nin sektörel dağılımında tarım, 2000 – 2005 yılları aralığında, % 13.6 ila % 11.5 arasında bir paya sahiptir. Sözü edilen bu pay, 2002 yılından bu yana sürekli bir azalma eğilimi göstermektedir.

Sektörel büyüme hızlarına bakıldığında ise, ekonomideki sarkaçlardan sektörün geniş oranda etkilendiği görülmektedir. GSMH'nin % 6.3 büyüdüğü 2000 yılında tarımın büyüme hızı % 3.8'de kalırken, izleyen yıldaki kriz ortamında GSMH % 9.5 küçülmüş, tarımdaki daralma % 6 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2002 yılındaki büyüme koşullarından GSMH artışına yakın düzeyde yararlanan sektör, 2003 yılında GSMH'nin % 5.9 büyümesine karşılık % 2.4 küçülmüştür. 2004'te GSMH büyüme hızı % 10'a yakın düzeylere tırmanırken, tarımdaki büyüme % 2 ile sınırlı kalmıştır. 2005 yılında ise, sektör, % 5.6 büyümüştür.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Tarım istatistiklerine göre sektörde 2005 yılında kaydedilen büyüme, ancak sözü edilen yılda sektörde üretilen mal ve hizmetlerin parasal tutarının artması ile açıklanabilir. İzleyen bölümde, bu konu ile ilgili değerlendirmeler yapılacaktır.

2000 yılında tarımsal katma değer, 1987 fiyatlarıyla, 15.962 milyon YTL düzeyindedir. İzleyen dört yılda tarımsal katma değer bu düzeyin altında kaldıktan sonra, ancak 2005 yılında bir artış göstererek 16.755 milyon YTL olmuştur.

Aynı dönemde, tarımsal istihdam hızla daralmaktadır. 2000 yılında tarımın istihdamdaki payı % 36 iken, 2005 yılında bu oran % 29.5'a gerilemiştir. Özellikle 2004'ten 2005'e, 1 milyon 281 bin kişinin sektörden kopuşu, önemle değerlendirilmesi gereken bir gelişmedir.

İç ticaret hadlerinin tarım aleyhine dönüşü, bu süreci tetiklemektedir. Bu bağlamda, 2004 – 2005 tarım yılında yalnızca tütün, fındık¹⁵⁰ ve yaş çay yaprağının fiyatları yükselirken; fiyat düşüşleri yaş meyve sebze % 46, hububatta % 13, yağlı tohumlarda % 12 ve seçilen 19 üründe (buğday, çeltik, mısır, ayçiçeği, pamuk, tütün, soya, fındık, yaş çay yaprağı, narenciye, elma, domates, salatalık, taze fasulye, kavun, taze ve kuru kayısı, yaş üzüm ve şeftali) % 25 düzeyinde gerçekleşmiştir.¹⁵¹

Buna karşılık ortalama girdi maliyetleri % 16 oranında yükselmiştir. Hedef enflasyon oranının % 8 olduğu dönemde, 2005 yılı ortalama kredi faiz oranı % 23, ortalama indirimli faiz oranı (en düşük) % 9 düzeyinde gerçekleşmiştir.¹⁵²

İç ticaret hadlerinin önemli oranda tarım aleyhine döndüğü ve işsizlik oranının % 10'un üzerinde olduğu bir ortamda, tarımdan kopan nüfusun önemli bir bölümünün işsiz kaldığı değerlendirilebilir.

Tarımsal işgücünün (i) eğitim düzeyi düşük, (ii) kırdaki konumlanan ve (iii) kadın işgücü oranı yüksek (tarımın feminizasyonu) olarak tanımlanabilen temel özellikleri, tarımsal işgücünün yapısal dönüşüm gereklerini zorlayan bir zemin oluşturmaktadır.

¹⁵⁰ Fındıktaki fiyat artışı, Fiskobirlik'in 2004 yılında 5.050000 TL/kg fiyat ilanından sonra, 2005 yılı fiyatlarını 7.450.000 TL/kg olarak açıklaması doğrultusunda ifade edilmiştir. Ancak 2006 yılında Fiskobirlik'in DFİF ve finans piyasasından kredi kullanamaması sonrasında, fiyatlar 2.000.000 TL/kg düzeyine kadar gerilemiştir.

¹⁵¹ Hatice, Ünal, Sibel, Şerifoğlu, "Ürün Maliyeti ve Üretici Satın Alma Gücündeki Değişimler", 2000'li Yıllarda Tarım Sektörü, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2006, s.121

¹⁵² Necla, Toğa, "Tarımsal Girdilerin Fiyat ve Kullanımındaki Değişimler", 2000'li Yıllarda Tarım Sektörü, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2006, s. 59 - 95

Tarım Bütçesinde Değişim

1999 yılında IMF ile imzalanan Stand by Anlaşması çerçevesinde uygulanan ortodox mali politikalar, iç ve dış borç faizi ödemeye odaklı bütçe yapısı içinde gerçekleştirilen “banka operasyonları”, tarım sektörüne ayrılan kaynakların önemli ölçüde azalmasına neden olmuştur.

Türkiye'nin tarım sektörüne 1999 – 2003 yılları arasında aktardığı kaynak miktarı ve bunun GSMH içindeki payları Tablo 25 ve Tablo 26'de gösterilmektedir. Tablo 27 ise, 2004 ve 2005 yılı rakamlarını daha ayrıntılı bir biçimde ortaya koymaktadır.

Buna göre, 1999 – 2001 aralığında 1 katrilyon TL düzeyinde ve altında gerçekleşen tarım bütçesi, 2002 ve 2003 yıllarında sırasıyla 1.9 ve 2.8 katrilyon TL olmuştur.

Tablo 25: 1999 - 2003 Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (Milyar TL)

	1999	2000	2001	2002	2003
HARCAMALAR	28.084.685	46.705.028	80.579.065	115.682.350	140.454.842
Faiz hariç harcama	17.363.845	26.265.166	39.516.839	63.811.691	81.845.679
1. Personel	6.911.927	9.978.784	15.211.894	23.089.184	30.209.473
2. Diğer cari	2.260.863	3.635.153	5.236.128	8.018.775	8.304.393
3. Yatırım harcamaları	1.544.427	2.475.116	4.149.580	6.891.836	7.179.667
4. Transfer harcamaları	17.367.468	30.615.975	55.981.463	77.682.555	94.761.309
Faiz Ödemeleri	10.720.840	20.439.862	41.062.226	51.870.659	58.609.163
Tarımsal destek öde	225.510	358.501	1.032.578	1.867.600	2.804.999
Pamuk ve diğer ür	99.010	209.101	362.150	240.000	308.000
Gübre	121.500	120.000	120.578	0	
Hayvancılık	5.000	29.400	49.000	75.000	126.000
DGD		0	500.850	1.469.000	2.320.000
Tütün ofisi		0	0	83.600	
Şeker pancarı				0	
TRUP					50.999

Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri

Sözü edilen dönemde tarıma özgülenen kaynak büyüklüklerinin GSMH içindeki payları, 2001 yılında %.059, 2002 yılında %.068 ve 2003 yılında %.079 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 26: 1999 - 2003 Bütçe Gider Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payı (%)

	1999	2000	2001	2002	2003
HARCAMALAR	35,88	37,19	45,66	42,30	39,38
Faiz hariç harcama	22,18	20,91	22,39	23,33	22,95
1. Personel	8,83	7,95	8,62	8,44	8,47
2. Diğer cari	2,89	2,89	2,97	2,93	2,33
3. Yatırım harcamaları	1,97	1,97	2,35	2,52	2,01
4. Transfer harcamaları	22,19	24,38	31,72	28,41	26,57
Faiz Ödemeleri	13,69	16,27	23,27	18,97	16,43
Tarımsal destek öde	0,29	0,29	0,59	0,68	0,79
Pamuk ve diğer ür	0,13	0,17	0,21	0,09	0,09
Gübre	0,16	0,10	0,07	0,00	0,00
Hayvancılık	0,01	0,02	0,03	0,03	0,04
DGD			0,28	0,54	0,65
Tütün ofisi			0,00	0,03	0,00
Şeker pancarı				0,00	0,00
TRUP					0,01
GSMH (Milyar TL)	78.282.967	125.596.129	176.484.000	273.463.000	356.680.888

Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri

Tablo 27 verilerinden görüleceği üzere ise, 2004 yılı tarım bütçesi 3, 2005 yılı tarım bütçesi 3.7 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 27: 2004 ve 2005 Yılları Konsolide bütçe harcamaları (Bin YTL)

	2004	2005
HARCAMALAR	141.020.860	144.562.290
Faiz hariç harcamalar	84.532.370	98.882.758
1. Personel	28.947.995	31.855.812
2. Sos. güv. kurumları devlet primi	4.024.011	4.532.998
3. Mal ve hizmet alımları	12.683.651	14.289.862
4. Faiz harcamaları	56.488.490	45.679.532
5. Cari transferler	27.682.899	35.190.144
Tarımsal destekleme ödemeleri	3.084.019	3.707.052
DGD	2.479.764	2.393.150
Ürün destekleme ödemeleri ödemeleri	334.008	0
Hayvancılığın desteklenmesi	209.000	345.000
TRUP	30.924	28.543
Diğer tarımsal destekler	30.323	940.359
6. Sermaye giderleri	8.050.334	9.683.664
7. Sermaye transferleri	437.298	1.545.598
8. Borç verme	2.668.958	1.784.380
9. Yedek ödenekler	37.224	0

Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri

1. Personel harcamaları memur, işçi, sözleşmeli, geçici ve diğer personel ödemelerinden oluşur.
2. Sosyal güvenlik kurumları devlet primi, yukarıda sayılan personel için ödenen prim toplamıdır.
3. Mal ve hizmet alımları sağlık harcamaları, MSB harcamaları (sağlık hariç), Jandarma (sağlık hariç), emniyet (sağlık hariç) ve diğer harcamalardan oluşur.
4. Faz harcamaları iç ve dış borç faiz ödemeleri ile iskonto ve kısa vadeli işlemlere ait faizden oluşur.
5. Cari transferler sosyal güvenlik kurumlarına, tarımsal desteklemelere, KİT görev zararı, SYDF'na transfer, özerk kurumlara, kredi ve yurtlar kurumuna, emeklilere vergi iadeleri, yurtdışına yapılan transferler ve diğer cari transferlerden oluşur.
6. Sermaye giderleri

Avrupa Birliği'nin 2004 yılında yayımladığı "Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar" Raporu, OTP'nin Türkiye'de aynen uygulanması halinde, veterinerlik hizmetleri hariç yılda 11.3 milyar euro kaynağa gereksinim duyulduğunu ortaya koymaktadır. Buna karşılık, yukarıdaki tablolarda gösterilen tarım bütçesi büyüklüğü, AB belirlemesinin ancak 1/6'sı düzeyinde kalmaktadır.

Kriz dönemleri sonrasında, tarıma aktarılan kaynak miktarında görece bir artış gözlenmekle birlikte, önemli kırsal – tarımsal altyapı eksiklikleri bulunan, sulama – arazi toplulaştırılması - tarla içi geliştirme hizmetleri alanında önemli yatırım eksiklikleri bulunan, örgütlenme ve pazarlama konularında sorunlu bir yapı sergileyen, teknoloji ve bilginin alana aktarılmasında ciddi açıkları bulunan Türkiye tarım sektörünün, mevcut tarım bütçesi ile gelişme eğilimi gösterebilmesinin güçlüğü ortadadır.

Tarımsal Üretimde Değişim

Türkiye, zengin bir ekolojik ve biyolojik çeşitliliğe sahip 77 milyon hektar yüzölçümünün yaklaşık 1/3'ünde (25 milyon hektar) işlemeli tarım yapabilen, tarımsal potansiyeli yüksek bir ülkedir.

Ülkenin bitkisel üretim değerlerine alt sektörler itibariyle bakıldığında, (Tablo 25) hububat ve baklagil ürünlerinde geleneksel yapının sürdüğü, buna karşılık mısır ürününde hızlı, mercimek ürününde yavaş bir üretim artışının kaydedildiği görülmektedir. Sanayii bitkileri, süreçten en olumsuz etkilenen alt sektörü oluşturmaktadır. Şeker pancarı üretimi, 6 yıllık dönemde 4 milyon ton azalarak, 18.8 milyon ton'dan 14.7 milyon tona gerilemiştir. Türtünde gerileme % 25 oranının üzerindedir (200 bin ton'dan 147 bin ton'a). Patates

ürününde 5.4 milyon tondan 4.1 milyon tona bir gerileme yaşanmıştır. Domates, üzüm, turunçgiller, elma, çay ve fındık, üretimleri artan ürünler konumundadırlar. Ancak genel olarak, pazarlama kanallarında yaşanan sıkıntılar, üretim artışının üretici gelirine dönüşmesini önemli oranda kısıtlamaktadır.

Tablo 28 : Bitkisel Üretimde Değişim (Bin ton)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 *
Hububat						
Buğday	21.000	19.000	19.500	19.000	21.000	21.500
Arpa	8.000	7.500	8.300	8.100	9.000	9.500
Mısır	2.300	2.200	2.100	2.800	3.000	4.200
Baklagiller						
Mercimek	280	460	500	485	480	520
Nohut	548	535	650	600	620	600
Kuru Fasulye	230	225	250	250	250	210
Sanayi Bitkileri						
Şeker Pancarı	18.821	12.633	16.523	12.623	13.517	14.722
Pamuk	870	900	979	903	920	945
Tütün	200	145	153	112	133	147
Yağlı Tohumlar						
Pamuk Tohumu	1.390	1.438	1.563	1.443	1.470	1.509
Ayçiçeği	800	650	850	800	900	975
Yerfıstığı	78	72	90	85	80	85
Yumru Bitkiler						
Patates	5.370	5.000	5.200	5.300	4.800	4.090
Soğan (kuru)	2.200	2.150	2.050	1.750	2.040	2.070
Meyvesi Yenen Sebzeler						
Karpuz-kavun	5.805	5.795	6.395	5.950	5.575	5.795
Domates	8.890	8.425	9.450	9.820	9.440	10.050
Meyveler						
Üzüm	3.600	3.250	3.500	3.600	3.500	3.850
Turunçgiller	2.222	2.478	2.493	2.488	2.708	2.913
Fındık	470	625	600	480	350	530
Elma	2.400	2.450	2.200	2.600	2.100	2.570
Zeytin	1.800	600	1.800	850	1.600	1.200
Çay	758	825	792	869	1.105	1.000

Kaynak : TÜİK verileri

* 2005 Yılı rakamları ikinci tahmine göredir.

Tarım istatistiklerinde, özellikle pamuk ile ilgili bölümler “ilgi çekicidir”. Üretim maliyetlerinin altında oluşan fiyatlar nedeniyle Ege ve Çukurova Bölgesi’nde üretim alanları önemli oranda daralarak neredeyse bir GAP bitkisi haline dönüşen pamuk, artan dışalımla birlikte yerli üretimi gerileyen bir ürün konumunda bulunmaktadır. Bu bağlamda ülke, yılda 1 milyar dolara yakın pamuk dışalım parası ödemektedir.

Bunun yanında, mısır ekim alanlarında kaydedilen artışlar, sulanabilen alanlarda yetişen pamuk ürününün nekim alanlarını doğal olarak kısıtlamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'nin tarım istatistiklerinin güvenilirliği sorunu bir kez daha gündeme gelmektedir.

Tablo 29, hayvan varlığı ve hayvansal üretimdeki değişimi göstermektedir.

Tablo 29 : Hayvan Varlığı (bin baş) ve Hayvansal Üretimde (bin ton) Değişim

Yıllar	Hayvan Sayısı		Kesilen Hayvan Sayısı	Kırmızı Et Üretimi	Süt Üretimi
	Sığır	Koyun			
2000	10.761	28.492	9.403	491	9.794
2001	10.548	26.972	7.483	436	9.495
2002	9.804	25.174	6.477	420	8.409
2003	9.789	25.431	5.762	367	10.611
2004	10.069	24.438	6.370	446	10.679

Kaynak : DİE 2000 – 2004 istatistikleri

Tablodan izleneceği üzere, 2000 – 2004 aralığında, sığır ve koyun sayısı, kesilen hayvan sayısı ve kırmızı et üretiminde bir gerileme görülürken, süt üretiminde bir artış kaydedilmektedir.

Tarımsal Dış Ticarete Değişim

Türkiye'nin tarımsal dış ticaret rakamları, mevcut üretim ve ticaret potansiyeline ilişkin açık veriler ortaya koymaktadır.

Tablo 30 değerlerinden de izleneceği üzere, Türkiye, 1996 yılında 5 milyar \$'a yakın tarım ürünleri dışsatımı yaparken, 2000 yılında bu rakam 3.8 milyar \$'a gerilemiştir.

Tablo 30 : Tarım Ürünleri Dışsatımında Değişim (Milyon \$)

	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TARIMSAL ÜRÜNLER	4.949	3.855	4.349	4.052	5.257	6.501	8.274
Gıda Maddeleri	4.556	3.543	3.997	3.668	4.735	5.891	7.685
(0) Canlı hayvanlar ve gıda maddeleri	3.559	2.891	3.316	3.118	3.944	5.044	6.485
(00) Canlı Hayvanlar	85	2	44	31	8	7	5
(04) Hububat ve mamulleri	507	406	327	299	409	520	884
(05) Meyve, sebze ve mamulleri	2.219	1.817	2.142	2.062	2.568	3.405	4.361
(06) Tabii bal, şeker ve mamulleri	211	239	343	183	226	237	211
(08) Hayvan yemleri	15	10	25	13	14	12	18
(01-2-3-7-8-9) Diğer gıda maddeleri	522	416	435	530	718	863	1.006
(1) İçkiler, tütün ve mamulleri	742	529	471	426	489	591	735
(11) Alkollü ve alkolsüz içkiler	105	37	36	41	70	113	145
(12) Tütün ve mamulleri	638	491	435	385	419	478	590
(4) hayvansal ve bitkisel yağlar	232	100	180	98	255	205	404
(22) Yağlı tohumlar ve meyveler	23	23	29	27	48	51	60
Tarımsal hammaddeler	392	313	352	384	522	610	590
(21) Deri, kösele ve ham postlar	4	26	31	34	34	30	25
(23) Tabii, sentetik kauçuk	14	10	5	5	5	8	7
(24) Tabii mantar ve yuvarlak ağaçlar	18	16	40	36	21	21	25
(25) Odun hamuru, kağıt döküntüleri	0	1	0	1	1	1	1
(26) Dokumaya elverişli lifler, dök.	279	196	219	232	363	442	432
(29) Bitkisel ve hayvansal diğ.hamd.	78	64	56	76	98	107	100

Kaynak: T.C. Dış Ticaret Müsteşarlığı verileri

2003 yılından itibaren düzenli bir artış eğilimine giren tarımsal dışsatım, 2005 yılında 8.3 milyar \$'a yakın bir düzeye ulaşmıştır. Ancak bu artış, Fiskobirlik'in açıkladığı yüksek fiyat temelinde yapılan fındık dışsatımının ülkeye getirisindeki radikal yükselişten kaynaklanmaktadır;

Tablo 31 : Fındık Dışsatımında Değişim

	Fındık dışsatımı (bin ton)	Fındık dışsatımı (bin dolar)
2000 – 01	204	682
2001 – 02	256	636
2002 – 03	256	593
2003 – 04	217	878
2004 – 05	195	1.554
2005 – 06	221	1.905

Kaynak : Fiskobirlik ve DTM verileri

Görüldüğü gibi, Fiskobirlik'in Hükümetten bağımsız fiyat açıklamaya başladığı 2003 yılından bu yana fındık dışsatımında, miktar olarak yaşanan gerilemeye karşın, tutar olarak önemli bir sıçrama söz konusudur. Bu artışın, tarımsal dış ticaret dengesi üzerine etkisi, tarımsal dışalım istatistiklerinden sonra değerlendirilecektir.

Tablo 32 ise, tarımsal dışalım değerlerini göstermektedir.

Tablo 32 : Tarım Ürünleri Dışalımı (Milyon \$)

	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TARIMSAL ÜRÜNLER	4.866	4.156	3.079	3.995	5.265	6.059	6.440
Gıda Maddeleri	2.831	2.133	1.487	1.912	2.791	3.089	3.267
(0) Canlı hayvanlar ve gıda maddeleri	1.776	1.159	736	1.055	1.604	1.817	1.602
(00) Canlı Hayvanlar	167	33	23	16	12	10	14
(04) Hububat ve mamulleri	788	408	193	392	722	558	223
(05) Meyve, sebze ve mamulleri	101	193	118	142	131	161	281
(06) Tabii bal, şeker ve mamulleri	294	16	12	20	36	39	45
(08) Hayvan yemleri	150	207	136	144	200	401	340
(01-2-3-7-8-9) Diğer gıda maddeleri	277	302	254	341	504	648	699
(1) İçkiler, tütün ve mamulleri	296	365	296	218	250	270	299
(11) Alkollü ve alkolsüz içkiler	19	15	13	10	15	31	23
(12) Tütün ve mamulleri	277	351	283	208	235	239	276
(4) hayvansal ve bitkisel yağlar	509	375	321	415	512	532	743
(22) Yağlı tohumlar ve meyveler	250	233	134	223	425	470	623
Tarımsal hammaddeler	2.035	2.023	1.593	2.083	2.474	2.969	3.173
(21) Deri, kösele ve ham postlar	677	225	275	453	441	397	292
(23) Tabii, sentetik kauçuk	242	161	130	183	256	344	443
(24) Tabii mantar ve yuvarlak ağaçlar	183	183	99	121	166	287	359
(25) Odun hamuru, kağıt döküntüleri	127	238	149	192	187	221	276
(26) Dokumaya elverişli lifler, dök.	732	1.117	866	1.031	1.285	1.564	1.628
(29) Bitkisel ve hayvansal diğ.hamd.	74	99	73	104	138	155	175

Kaynak: T.C. Dış Ticaret Müsteşarlığı verileri

Buna göre, Türkiye, 1996 yılında 4.9 milyar dolara yakın bir tarımsal dışalım yapmış olup, tarımsal dışalım ve dışsatım rakamları birbirine yakındır.

2001 yılında 4.1 milyar dolar olan dışalım, dışsatımın 300 milyon dolar üzerindedir. 2001’de 3 milyar dolara gerileyen dışalım bağlamında, Türkiye’nin tarımsal dış ticaret dengesi 1.3 milyar dolar fazla vermiştir. 2002 ve 2003’te yeniden artan bir hacim ile, sırasıyla 4 ve 5.2 milyar dolarlarda başabaş noktasında olan denge, tarımsal dışalımın 2004 yılında 6, 2005 yılında 6.4 milyar dolara çıkmasına karşın, dışsatımın da artması nedeniyle, sözü edilen yıllarda sırasıyla 500 milyon dolar ve 1.8 milyar dolar artı vermiştir.

Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere, fındık dışsatımının ortalama 650 milyon dolar değerinden, 2003 – ‘04, 2004 – ‘05 ve 2005 – ‘06 yıllarında sırasıyla 0.9, 1.6 ve 1.9 milyar dolarlara tırmanması, Türkiye’nin tarımsal dış ticaret dengesinin hızla negatife doğru kaymasını gizleyici etki yapmaktadır.

1980 sonrası çeyrek yüzyılı aşkın dönemin tarım sektörü üzerine etkileri, önemli ölçüde tahripkar olmuştur. Neoliberal iktisat politikaları kapsamında, “devletin küçültülmesi” söylemleri içinde 1984 yılında tarımsal kamu yönetiminde yapılan reorganizasyon, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın alanı yönetme gücünü aşındırmış, teknik eleman ile köylü arasındaki bağ zayıflatılmıştır. Yapılan özelleştirmeler kamunun başta et ve süt sektörü olmak üzere piyasalardan çekilmesine, örgütlü sermaye ile örgütsüz köylünün karşı karşıya kalmasına neden olmuştur. Piyasaya giren çokuluslu şirketler, Danone örneğinde olduğu gibi, orta ölçekli sermaye ile yönetilen tarım ve gıda kuruluşlarını da bünyesine katarak (Birtat ve Tikveşli), piyasa paylarını önemli oranda genişletmişlerdir. Süreç, üretici ve tüketicinin ekonomik yararları aleyhine bir gelişim sergilemiştir.

1989 yılındaki 32 sayılı Karar ile ortaya çıkan rant ekonomisi, tüm üreten sektörlerden sermayenin çekilmesine neden olmuş, ancak sermayenin geri dönüş hızı en yavaş olan tarım sektörü, bu dönemde önemli ölçüde kan kaybetmiştir.

1999 yılı sonunda başlayan IMF ve Dünya Bankası ilişkileri, yukarıda Dünya Bankası raporlarında gösterildiği üzere, tarımsal GSMH’nin azalmasına, köylünün yoksullaşmasına zemin hazırlamıştır. İç ticaret hadlerinin önemli ölçüde tarım aleyhine geliştiği bu ortamda, bazı alt sektörler hariç, ya tarımsal üretim artış hızı nüfus artış hızının gerisinde kalmış ya da üretimde gerilemeler gözlenmiştir. Köylü nüfus, 1986 – 2004 arasında yaşanan göçten daha fazlasını, 2004 – 2005 yılları arasında vermiş ve 1.3 milyon insan bir yıl içinde köylerini terk ederek kentlerin varoşlarına yönelmiştir.

Bu yapının çok ta sürpriz olmayan sonuçları, fındık dışsattımının gösterdiği “olağandışı” gelişme ayıklandığında, tarımsal dış ticaret dengesini ülke aleyhine bir gelişim çizgisi içine oturtmuştur.

AB ve DTÖ üzerinden gelen rekabetçi dalgaya karşı koyabilmek için rekabet gücü kazanmak bir tarafa, gerileyen bir tarım sektörünün, gümrüklerin karşılıklı sıfırlandığı bir ortamda kaybedeceklerinin kazanacaklarından daha çok olacağı, öngörülebilir bir durumdadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM : KIRSAL POLİTİKALARDA DEĞİŞİM

Avrupa Kıtası'nın feodalizmden kapitalizme geçiş ve sanayii devrimi süreçlerinde, kırsal ağırlıklı nüfus yapısı önemli oranda değişmiştir. Oluşan “sanayii kentlerinde” vahşi kapitalizmin en kötü koşullarında çalışmak için aday olan köylü nüfus kırsal alanı terk etmiş, iç ve dış göç olgusunun biçimlendirdiği bu “yeni” düzende kır – kent ilişkileri yeniden kurgulanmıştır.

I. Avrupa Birliği'nde Kırsal Alanlar

Günümüzde Avrupa Birliği coğrafyasının % 80'i kırsal alanlardan oluşmaktadır ve nüfusun % 25'i bu alanlarda oturmaktadır.¹⁵³

Kırsal ve kentsel yerleşmeler ayırımında kullanılan ölçütlerden en önemlileri, başta nüfus olmak üzere ekonomik işlevler ve doğa ile ilişkiler olarak belirlenebilir. Kent alanları dışındaki alanları tanımlayan “kır” sözcüğü, yerleşmeye konu olmamış alanlar yanında, kır yerleşmeleri düzeninde yer alan köy altı yerleşmelerini, köyleri ve çeşitli ölçütlere göre kent sayılma aşamasına gelmemiş kasabaları da kapsamına almaktadır. Kıra, kır sorunlarına ve yerleşmelere ilişkin anlamına gelen “kırsal” terimi ise, kendisini kapsam dışında bırakana göre tanımlandığında, “kentsel olmayan” biçiminde ifade edilebilir.¹⁵⁴

Kırsal alanlara ilişkin varolan birçok tanımlamaya karşın¹⁵⁵, Avrupa Birliği'nde, birbirinden çok farklı özellikler gösteren kırsal alanlara ilişkin ortak bir tanım yoktur. Üye ülkeler, kendi sosyo – ekonomik gerçeklerine uyarlı kırsal alan tanımı geliştirmektedirler.

¹⁵³ European Commission, Agriculture and Rural Development, “Rural Development in the European Union”, Fact Sheet, 2003. Daha fazla bilgi için : (1) European Commission Agriculture Directorate-General : rural development http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm, (2) European Commission Agriculture Directorate-General:rural development (monitoring and evaluation) [http:// europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm), (3) European Commission Agriculture Directorate-General:Leader+http://leaderplus/index_en.htm, (4) European Commission Regional Policy [http:// europa .eu .int / comm /regional_policy/index_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm)

¹⁵⁴ Gökhan, Günaydın, **Türkiye Kırsal yerleşme Düzenine Yönelik Planlama Yaklaşımları**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları yayın Dizisi no:1, Nisan 2001, Ankara, s.3

¹⁵⁵ Serkan, Öngel ve ark, “Türkiye’de Kırsal Alanların AB ve OECD Kriterlerine Göre Yeniden Tanımlanması”, yayımlanmamış makale, Mimar Sinan Güzel sanatlar Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü, 2005, İstanbul: “Kırsal alan, ekonomik yönden doğal kaynaklarla sınırlı, teknolojik gelişmelerin diğer yörelere kıyasla gecikmeli olarak benimsendiği, hayatın daha çok geleneklere göre şekillendiği, kendine özgü kültürel yapısı bulunan ve ülkenin diğer yörelere kıyasla halkın yaşam standartlarının düşük olduğu yerlerdir”.

Birbirinden çok farklı olan bu tanımlamalarda “kırsal alanlar arazi parçası olarak ele alınıp tarımsal deseni, arazi kullanımı, kentlere yakınlığı gibi kıstaslar göz önüne alınabilmekte, yine bu alanlar sosyo-kültürel özelliklerine bağlı olarak sosyal temsil, alışkanlıklar, ekonomik faaliyetlerde çeşitlilik ve nüfus azalması, göç olgusu gibi kriterler çerçevesinde değerlendirilebilmektedir.”¹⁵⁶

Uluslararası düzeyde bir karşılaştırma yapılabilmesine olanak tanımak üzere, OECD tarafından geliştirilen basit bir tanımlama bulunmaktadır. Buna göre, mahalle yerleşim düzeyinde (NUTS 5), km2 başına 150 kişiden daha az nüfusa sahip alanlar, kırsal alan olarak tanımlanmaktadır.

Bu tanımdan yola çıkarak, il düzeyinde (NUTS 3) kırsallık sınıflandırması yapabilmek için geliştirilen ölçüte göre ise; nüfusun % 50’sinden fazlasının kırsal yerleşmelerde yaşadığı alanlar “kırsallığı baskın”, nüfusun % 15’inden azı kırsal yerleşmelerde yaşadığı alanlar ise “kentselliği baskın” alanlar” olarak tanımlanır. Bu oran % 15 - % 50 arasında ise “önemli derecede kırsal alanlar” tanımı yapılmaktadır.

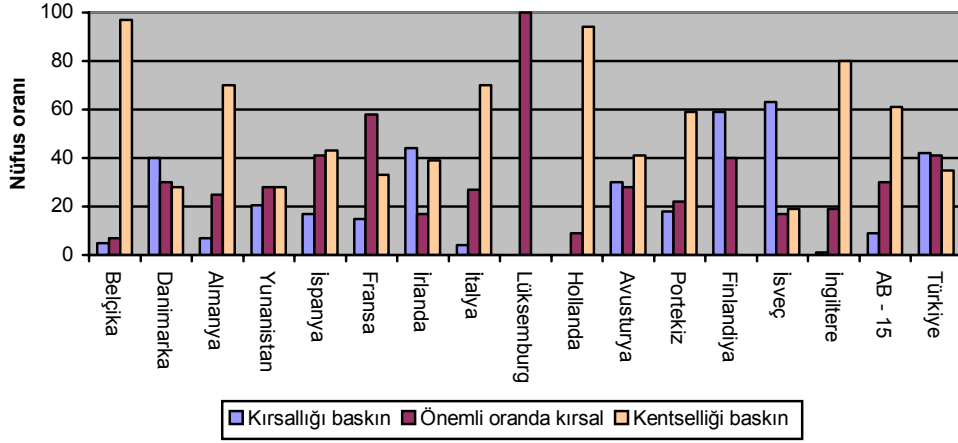
1 – AB – 15 Kırsal Alanlarına İlişkin Temel Göstergeler

Avrupa kırsal alanları coğrafi ve peyzaj özellikleri açısından farklı özellikler taşımakta ve bu bağlamda farklı açılımlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Tarım sektörünün yeniden yapılandırılması, uzaklık, yoksulluk hizmeti koşulları, nüfus göçünün geriye çevrilmesi (depopulation to population influx) ve özellikle kentsel alanlara yakın kırsal alanlarda doğal çevre üzerindeki baskılar bu bağlamda değerlendirilebilir.

Aşağıdaki grafik, AB – 15 ülkelerinin nüfuslarının, yukarıdaki ölçüte göre mekan ile ilişkisini ortaya koymaktadır. Türkiye, bir karşılaştırma olması bakımından grafiğe eklenmiştir.

¹⁵⁶ Gökhan, Güder, “Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikaları ve Değişim Eğilimleri”, AB Genişleme Sürecinde Türkiye, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2003, Ankara, s.144

Grafik 15: Kent – Kır Tanımına Göre AB-15 Nüfus – Yerleşme Mekanı İlişkisi



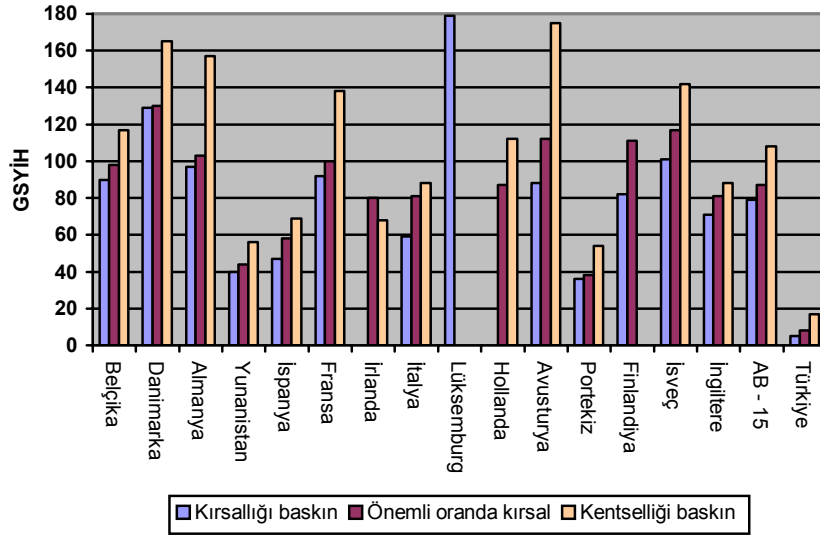
Kaynak: Rural Developments, Avrupa Komisyonu, Tarım Genel Müdürlüğü, 1997,Brüksel

AB-15 ortalaması olarak nüfusun % 60.5'i kentselliği baskın, % 29.8'i önemli oranda kırsal, % 9.7'si ise kırsallığı baskın alanlarda yaşamaktadır. Kırsallığı baskın alanlarda yaşayan nüfusu, AB-15 ortalamasının hayli üzerinde olan ülkeler Danimarka (%40), İrlanda (%42), Finlandiya (%60) ve İsveç (%62) olarak öne çıkmaktadır. Aynı oran Türkiye'de % 41 düzeyindedir.

Kırsal alanların çoğunda temel sektör olan tarım ve ormancılığın Milli Gelire ve istihdama katkıları azalmakta olsa da, sözü edilen sektörler büyük alanlar kullanmakta, kırsal alan doğal kaynak yönetiminde, kültürel miras ve kırsal alanların belirlenmesinde anahtar bir rol oynamaktadırlar.

Aşağıdaki grafik ise, AB ortalaması 100 kabul edildiğinde, mekan – yerleşme ilişkisi açısından gayri safi yurt içi hasılanın dağılımını, AB-15 ülkeleri ve Türkiye açısından, karşılaştırmalı olarak vermektedir;

Grafik 16 : Kent-Kır Tanımına Göre AB-15 GSYİH Düzeyleri (AB Ort =100)



Kaynak: Rural Developments, Avrupa Komisyonu, Tarım Genel Müdürlüğü, 1997,Brüksel

AB – 15 ortalaması olarak alındığında, GSYİH kırsallığı baskın alanlarda 80, önemli oranda kırsal alanlarda 85, kentselliği baskın alanlarda 105 olmaktadır.

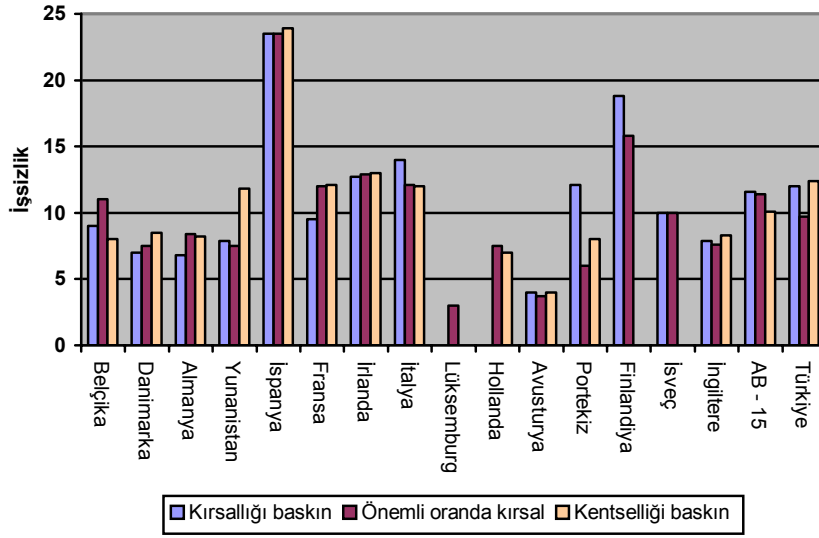
Kır – kent ayrımının GSYİH rakamlarına yansımaları tüm ülkelerde benzer özellikler göstermektedir. Kırsallığı baskın alanlarda GSYİH oranı AB-15 ortalamasının üzerinde olan ülkeler Belçika 90, Danimarka 128, Almanya 95, Fransa 90, Luxemburg 180, Avusturya 85, Finlandiya 82, İsveç 101 olarak ortaya çıkmaktadır. Akdeniz ülkelerinin tümü ve İngiltere, diğer ülkelere göre düşük GSYİH üretmekte ve kırsallığı baskın alanların GSYİH’da düşük olmaktadır (Yunanistan 40, İspanya 45, İtalya 60, Portekiz 38, İngiltere 70).

Türkiye, diğer AB-15 ülkeleri ile kıyaslanmayacak derecede düşük GSYİH değerlerine sahiptir. Bununla birlikte, satın alma gücü paritesine göre 2001 yılı Milli Geliri 450 milyar dolara yaklaşan Türkiye’nin ekonomik kapasitesi, Milli Gelirleri çeşitli derecelerde olmak üzere 100 milyar doların altında olan Slovak Cumhuriyeti, Bulgaristan, Litvanya, Slovenya, Letonya, Estonya, Güney Kıbrıs ve Malta ile birlikte; milli gelirleri 100 – 150 milyar dolar bandında değişen Romanya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan ile karşılaştırıldığında, önemli

bir fark ortaya çıkmaktadır. Bu ülkeler arasında yalnızca Polonya, 330 milyar dolara yakın milli geliri ile Türkiye'ye yaklaşabilmektedir.

Aşağıdaki grafikte de, işsizlik oranlarının kır – kent ayrımında mekana yansımaları gösterilmektedir.

Grafik 17: AB-15 İşsizlik Oranının Mekana Yansımaları

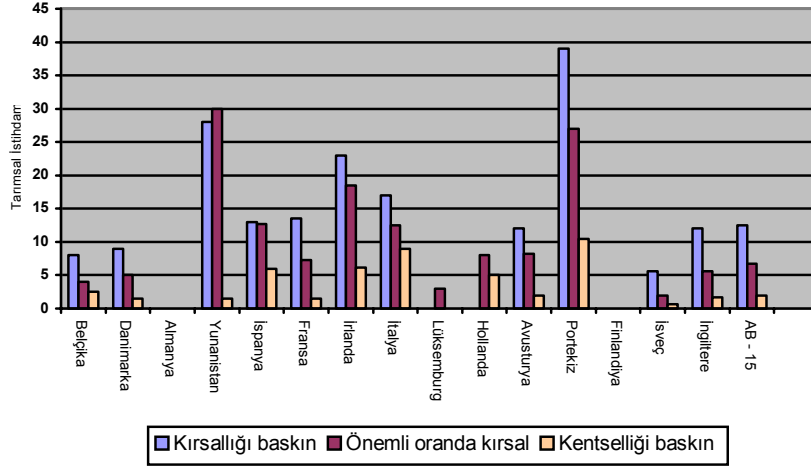


Kaynak: Rural Developments, Avrupa Komisyonu, Tarım Genel Müdürlüğü, 1997,Brüksel

Grafikten de izleneceği üzere, AB – 15 işsizlik ortalaması kırsallığı baskın alanlarda % 12, önemli oranda kırsal alanlarda % 11 ve kentselliği baskın alanlarda % 10 olmaktadır. İşsizlik oranının kırsallığı baskın alanlarda AB-15 ortalamasının önemli ölçüde üstüne çıktığı ülkeler İspanya (%24), İtalya (%14), İrlanda (%13) ve Portekiz (%12)'dir. Türkiye'de tarım sektöründeki atıl istihdam kapasitesi ve öztüketime yönelik üretim yapan işletmelerdeki hane halkının durumu, gerçek işsizlik rakamlarını örtücü işlev göstermektedir.

AB – 15 ülkelerinin kent – kır ayrımında makro göstergelerinin değerlendirilmesi için kullanılan son grafik olan aşağıdaki grafikte, toplam istihdam içinde tarımsal istihdamın oranları ülkeler bazında karşılaştırılmaktadır.

Grafik 18: AB-15'te Tarımsal İstihdamın Mekana Yansıması



Kaynak: Rural Developments, Avrupa Komisyonu, Tarım Genel Müdürlüğü, 1997,Brüksel

Buna göre, AB – 15 ortalaması olarak; kentselliği baskın alanlardaki tarımsal istihdam % 2, önemli oranda kırsal alanlarda tarımsal istihdam % 6 ve kırsallığı baskın alanlardaki tarımsal istihdam % 12 düzeyindedir. Son oran Portekiz’de % 39, Yunanistan’da % 28, İrlanda’da % 23 ve İtalya’da % 17 düzeyine çıkmakta, Türkiye’de % 63 olmaktadır.

2. – Avrupa Birliği’ne Üye ve Aday Ülkelerin Kırsal Alan Özellikleri

Avrupa Birliği’nde, temel olarak 15 merkezi ülke ile yeni katılan 10 ülkenin kırsal alanlarının özellikleri ve bu bağlamda “sorun çözücü” kırsal kalkınma politikaları gereksinimleri arasında çok önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Bundan da öte, AB – 15 ülkeleri arasında dahi, bu anlamda ciddi farklılıkların bulunduğunu söylemek olanaklıdır. Bu çerçevede AB ülkeleri, kırsal alanlarının özellikleri bakımından, merkezi AB ülkeleri (İngiltere, Almanya, Fransa, Belçika, Avusturya, Lüksemburg), kuzey ülkeleri (Hollanda, İsveç, Finlandiya, Danimarka) ve Akdeniz ülkeleri (İtalya, Portekiz, İspanya, Yunanistan) olarak gruplandırılabilir. İrlanda, bir Akdeniz ülkesi olmamasına karşın, kırsal sosyo-ekonomik yapısının gösterdiği özellikler bakımından, son gruba birlikte değerlendirilebilir.

A. Merkezi Avrupa ülkelerinin kırsal yapıları (İngiltere, Belçika, Almanya, Fransa, Avusturya, Luxemburg)

İngiltere¹⁵⁷ 242 bin km2 yüzölçümü üzerinde 60 milyon nüfus barındıran, km2'ye 245 kişinin düştüğü bir ülkedir. Toplam yüzölçümünün %76'sı tarım alanından oluşan ülkede, ortalama tarımsal işletme genişliği 72 hektardır. Tarımsal alanların % 63'ü az elverişli bölge (LFA:less favoured areas) olarak tanımlanmaktadır. Yüzölçümünün % 11'i ormanlık alandır. Nüfusun % 20'si kırsal alanlarda yaşamakta ve yaklaşık % 2'si kırsal alanda (countryside) çalışmaktadır. Başka bir deyişle, İngiltere nüfusunun % 80.3'ü kentselliği baskın alanlarda yaşamaktadır. Sözü edilen durum, Britanya'nın İngiltere, Galler, Kuzey İrlanda, İskoçya bölümlerinde hayli farklılaşmaktadır.

Belçika'nın¹⁵⁸ sahip olduğu toplam 30 528 km2.lik alanın, % 46'sı tarım alanı olarak kullanılmakta, yaklaşık % 20'si ise ormanlarla kaplı bulunmaktadır. 10.3 milyon toplam nüfus içerisinde çalışan nüfus 4 milyon civarında iken, bu miktarın % 1.4'ü tarım alanında çalışmaktadır. Belçika tarımının ve kırsal alanlarının karşı karşıya bulunduğu başlıca sorunlar; kullanılabilir tarım alanlarının parçalı oluşu, çiftçi yaşlılığı, eşit olmayan gelir dağılımı, kentleşme baskısı ve yoğun tarımın çevre ve bitki örtüsü üzerine yaptığı etkilerdir. Belçika nüfusunun % 91.7'si kentselliği baskın alanlarda yaşamaktadır.

Almanya'nın¹⁵⁹ toplam yüzölçümünün % 53'ünden fazlasında tarım yapılmaktadır. (19.1 milyon hektar). Kuzey Almanya'nın ekili düz arazi yapısı, Güney Almanya dağlarına doğru daralmakta, toprak kalitesi ve iklim açısından farklılıklar görülmektedir. Ortalama işletme genişliği 43 hektar olan Almanya'da işletmelerin yaklaşık % 60'ı yarı zamanlı çiftliklerden oluşmaktadır. Almanya nüfusunun % 69.3'ü kentselliği baskın alanlarda yaşamaktadır.

¹⁵⁷ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile United Kingdom

¹⁵⁸ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Belgium

¹⁵⁹ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Germany

Fransa¹⁶⁰, üye devletler arasında, en geniş tarım ve orman arazisine sahip ülkedir. Sahip olduğu 55 milyon hektarlık yüzölçümünün, yaklaşık % 56.5'ini tarımsal alana, % 27.8'ini orman arazisine, % 7.9'unu üretime dahil edilmemiş alana ve % 8.1'ini inşaat alanına ayırmaktadır. Bugün Fransa'daki kırsal nüfus, ortalama 13 milyona civarında dengelenmiş görünmektedir. Tarım ve ormancılık, kırsal alanları dolu ve kullanımda tutarak, doğal mirası koruma işlevini de yerine getirmektedir. Fransa nüfusunun % 32.9'ü kentselliği baskın alanlarda yaşamaktadır. Nüfusun % 56.5'u önemli oranda kırsal, % 10.5'u ise kırsallığı baskın alanda yaşamaktadır.

Avusturya'nın¹⁶¹ 8 milyon nüfusunun, % 30'u kırsallığı baskın alanlarda yaşamaktadır. Toplam 84 bin km² lik yüzölçümüne sahip Avusturya'nın kullanılabilir tarım arazilerinin % 70'i az elverişli bölge olarak tanımlanmakta, karasal alanının % 60'ı Alp'lerde yer almaktadır. Geleneksel çiftçiliğin yapılmakta olduğu kırsal alanlar turizme büyük ölçüde katkı sağlamaktadır. Toplam karasal alanın %46.8'inde ormancılık yapılmaktadır. Çoğunlukla, ortalama büyüklükleri 16 hektar olan, küçük ve orta ölçekli tarım işletmeleri bulunmaktadır. Bunların % 66'sı yarı-zamanlıdır. Tarımsal istihdam % 3.9 düzeyindedir. Kırsal alanlar Avusturya toplumu için yaşamak ve çalışmak açısından cazip alanlardır. Bazı alanların uzak oluşu, yeni ekonomik gelişmelere ve tarımsal ürün pazarlanmasına yönelik başlangıç adımı olan kooperatifçiliğin uygulanmasına engel olmaktadır. Bu tarz kırsal alanlarda, altyapı maliyetleri yüksek ve buradaki işletmelerin rekabet edebilir hale gelmesi ciddi mücadeleyi gerektirmektedir. Avusturya nüfusunun % 41'i kentselliği baskın alanlarda yaşamaktadır. Nüfusun % 30.2'si önemli oranda kırsal, % 28.9'u ise kırsallığı baskın alanda yaşamaktadır.

AB'nin en küçük ülkesi olan **Lüksemburg**¹⁶², 2586 km² olan yüzölçümü üzerinde 274 bin nüfusa sahiptir. Ülke topraklarının % 90'dan fazlası az elverişli olarak tanımlanmaktadır.

¹⁶⁰ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile France

¹⁶¹ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Austria

¹⁶² http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Luxembourg

Görüldüğü gibi, kırsal yapısı açısından benzer özelliklerle gösteren ve yukarıda sayılan merkezi Avrupa ülkelerinde bile kırsal sosyo-ekonomik yapı, coğrafi ve ekonomik koşullar açısından ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Kentselliği baskın alanda yaşayan nüfus oranı % 91.7 (Belçika) ile % 32.9 (Fransa) bantında değişmektedir.

B. Kuzey ülkelerinin kırsal yapıları (Hollanda, İsveç, Finlandiya, Danimarka)

İskandinav ülkeleri ve kuzey ülkeleri, tümüyle benzer olmasa da, gruplandırılabilir nitelikte kırsal alan özellikleri taşımaktadırlar.

Hollanda¹⁶³, yalnız kuzey ülkeleri içinde değil, tüm AB-15'te, kentselliği baskın alanlarda yaşayan nüfusu oransal olarak en yüksek (% 93.3) olan ülkedir. Küçük ancak yüksek nüfusu ile yoğun kentleşmeye sahip Hollanda'da, doğaya yönelik baskı bağlamında, kırsal alanların önemine ve yararına her geçen gün daha fazla vurgu yapılmaktadır. Ülkenin toplam yüzölçümünün % 70'i tarımsal alanlar, % 13'ü yapılaşma ve taşımacılık, % 14'ü de orman ve ağaçlık alanlara ayrılmıştır. Tarımsal işletme büyüklüğü ortalama 20 hektardır.

İsveç'in ¹⁶⁴ yaklaşık 9 milyon toplam nüfusunun %63.2'si kırsallığı baskın, % 19.1'i kırsallığı baskın alanlarda yaşamaktadır. Toplam işletme sayısı 80 470' dir. Karasal alanın yarısından fazlası (%53) ormanlık, % 17'si dağlık, % 9'u ise göl ve bataklık alanlardan oluşmaktadır. Tarım arazileri % 7.5, meralar %1.5'lik paya sahiptir. Diğer üye ülkelerden farklı olarak, kırsal kesimdeki yaşam standartları, kentlerle rekabet edebilecek düzeyde olmakla beraber, dağınık kırsal nüfus, kırsal hizmetlerde ciddi kesintilere yol açmaktadır. Tarım ve ormancılıkla bağlantılı istihdam oranında düşüş olmasına rağmen, bu sektörlerdeki meslek grupları, tüm kırsal istihdamın % 20 - % 30'una denk gelmektedir. Çiftçilerin % 60'tan fazlası yarı-zamanlı olarak çalışmakta, ormancılıkla ek gelir sağlamaktadırlar. İsveç nüfusunun % 19.1'i kentselliği baskın, % 17.7'si önemli oranda kırsal, % 63.2'si ise kırsallığı baskın alanlarda yaşamaktadır.

¹⁶³ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile The Netherlands

¹⁶⁴ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Sweden

Finlandiya¹⁶⁵ 305 bin km2 karasal ve 32 bin km2 su ile kaplı olmak üzere, toplam 337 bin km2 yüzölçümüne sahiptir. Tüm karasal alanların % 68'i ormanlarla kaplı iken, % 8'i tarımsal alan olarak tanımlanmaktadır. Kullanılabilir alanların % 51'i verimli ormanlardır. Finlandiya nüfusunun % 58.9'u, toplam alanın % 94'üne karşılık gelen kırsal alanlarda yaşamaktadır. Ülke oldukça seyrek bir nüfus dağılımına sahiptir.(km2/15 kişi). Ülkenin % 80'inden fazlasında, ya hiç yaşam bulunmamaktadır, ya da km2'ye 0-5 kişi düşmektedir. Fin ekonomisinde, tarımın GSMH'ya katkısı % 1.4, istihdama katkısı % 5 düzeyindedir. Fin kırsal kalkınmasında, kırsal alanda nüfusun ve iş olanaklarının azalmasının önüne geçmek ve tarım işletmelerinin ekonomik altyapısını güçlendirmek temel amaçlar olarak öne çıkmaktadır. Finlandiya nüfusunun % 41.1'i önemli oranda kırsal, % 58.9'u ise kırsallığı baskın alanlarda yaşamaktadır.

Danimarka¹⁶⁶, % 66 tarım arazisi ve % 12 ormanlık alan olmak üzere, 43 bin km2 karasal alana sahiptir. Danimarka tarımında, sayısal olarak giderek artan işletmelere, yüksek miktarlarda yatırım yapılmaktadır. Ancak, yarı ve tam-zamanlı işletmeler arasında, ciddi ölçek farklılıkları bulunmaktadır. Genç çiftçilerin eğitim seviyesi giderek yükselmektedir. Tarımsal işleme sanayi, kaliteli üretime odaklanmaktadır. Bu sektörler, kırsal alanlar için büyük önem taşımaktadır. Ancak, bu durum yerli halkı alternatif iş alanları aramaya yöneltmektedir. İşletmelerin % 57'si yarı-zamanlı çalışmakta, yeni istihdam fırsatlarının yaratılması, kırsal toplumlar için önem taşımaktadır. Az elverişli bölgeler için önlemlerden 31 küçük ada faydalanmaktadır. Yoğun tarım yapılması, beraberinde çevresel sorunları da getirmektedir. Ulusal kurallar doğrultusunda nitrat yönetmeliği uygulanmakta, tüm ülke nitrate duyarlı alan olarak tanımlanmaktadır. Danimarka nüfusunun % 29.1'i kentselliği baskın, % 31.3'ü önemli oranda kırsal, % 39.6'sı ise kırsallığı baskın alanlarda yaşamaktadır.

Görüldüğü gibi kuzey ülkelerinde gelir eksikliğinden daha çok, dağınık ve seyrek kırsal nüfusun yarattığı sorunlar üzerine odaklanılmaktadır. Kırsal alan politikaları içinde kırsal mirası ve doğayı korumak temel kaygılardan birisidir. Bu ülkeler arasında yalnızca

¹⁶⁵ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Finland

¹⁶⁶ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Denmark

Finlandiya'nın bazı kesimleri, "çevre ülkelerin" yaşadığı kırsal sorunlara sahip bulunmaktadır.

C. Akdeniz ülkeleri (İtalya, Portekiz, İspanya, Yunanistan) ve İrlanda'nın kırsal yapıları

Ortalama işletme genişliği 5 hektar olan **İtalya**¹⁶⁷, Yunanistan dışında AB-15'in en düşük ortalamasına sahiptir. İşletme başına düşen arazi ortalaması kuzey bölgelerde artarken, merkezde genellikle değişmemiş, güneyde ise küçülmüştür.

İşletmelerin %45'i bir hektardan az kullanılabilir tarımsal arazisine sahip iken, bazı tarımsal işletmeler 20 hektardan fazlasını işlemekte, bu oran ise toplam yüzölçümünün % 4.6'sı ve toplam kullanılmakta olan tarım arazisinin % 54.8'ine karşılık gelmektedir. Merkez – Güney İtalya'nın iç kesimleri, örneğin Abruzzi, Lazio, Basilicata ciddi nüfus eksilmesi riski ile karşı karşıyadır. Bu durum, beraberinde, terkedilmiş alanların neden olduğu doğal dağ peyzajının bakım ve muhafaza riskini ortaya çıkarırken, ovalarda insan kaynaklı çevre bozulmaları gözlenmektedir. İtalya nüfusunun % 68.8'i kentselliği baskın alanlarda yaşamaktadır. Nüfusun % 27.1'i önemli oranda kırsal, % 4.1'i ise kırsallığı baskın alanlarda konumlanmıştır.

Portekiz'de ¹⁶⁸ son yıllardaki düşüş eğilimine rağmen, tarımsal nüfus, toplam nüfusunun % 11'ine (yaklaşık 1.1 milyon) karşılık gelmekte ve giderek yaşlanmaktadır. 381 bin tarım işletmesinin % 90'ı tamamen aile işgücüne dayanan, küçük ve çok küçük işletmelerden meydana gelmektedir. Diğer taraftan yaşlı çiftçiler, tarıma yenilik ve modernizasyon aktarımında ve ekonominin çok fonksiyonluluğa doğru yönelmesinde istekli davranmamaktadırlar. Dağınık ve seyrek yapıdaki giderek azalan kırsal nüfus, sosyal sorunlar yaratmakta, gelir adaletsizliğinin artmasına yol açmaktadır. Tarım, ormancılık ve sanayi arasındaki entegrasyon derecesi yetersizdir. Bunun yanında Portekiz, temiz bir çevreye sahiptir. Yoğun olmayan yaygın tarım teknikleri, verim değerlerini baskımlarken çevre üzerinde olumsuz bir etki yaratmamaktadır. Çiftçilik kırsal alanların dolu kalmasında ve korunmasında önemli rol oynamaktadır. Portekiz'in toplam arazisinin,

¹⁶⁷ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Italy

¹⁶⁸ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Portugal

yaklaşık % 80.5'i az elverişli bölgelerden oluşmaktadır. Portekiz nüfusunun % 59.1'i kentselliği baskın alanlarda yaşamaktadır. Nüfusun % 22.8'i önemli oranda kırsal, % 18.1'i ise kırsallığı baskın alanlarda konumlanmıştır.

İspanya'da¹⁶⁹ tarım ve ormancılık için ayrılmış alanlar, toplam yüzölçümünün % 80'ini oluşturmaktadır. Tarımsal işletme sayısı: 1.7 milyon olup, tarımsal istihdam toplam istihdamın % 9'unu oluşturmaktadır. Geniş ölçekli tarımsal işletmelerin varlığı, gençlerin kırsal kesime giderek artan ilgisi, yaygın ve karlı tarımsal sistemlerin süregelen kullanımı, çok büyük bir alana sahip doğal peyzaj güzelliği, birçok alandaki bio-çeşitlilik, kırsal ve ormanlık alanlar ve iyi kalitedeki Akdeniz ürünleri için talebin doğurduğu potansiyel, İspanya için ciddi üstünlük ve ayrıcalık sağlamaktadır. Buna karşılık kurak alanlardaki düzensiz üretim ve bu alanlarda ürün çeşitliliğine engel olan nedenler, toprak kalitesinin erozyonun da olumsuz etkisi ile düşüklüğü, kuraklık, su kaynaklarının aşırı kullanımı, orman yangınları, yaşlı tarımsal nüfus, işletmelerin ekonomik olarak varlıklarını sürdürme zorlukları, tarım ve orman işletmelerinin düşük kar ortalaması, İspanya'nın karşı karşıya kaldığı önemli zorluklardır. İspanya nüfusunun % 45.8'i kentselliği baskın, % 41.5'i önemli oranda kırsal, % 12.7'si ise kırsallığı baskın alanlarda yaşamaktadır.

Yunanistan¹⁷⁰ 4.3 hektarlık ortalama işletme büyüklüğü ile AB-15'in en küçük işletme ölçeğine sahip ülkesidir. Tarımsal istihdam oranı % 17'dir. Tarımsal verimliliğin düşüklüğü, işletmelerin küçük ölçekli oluşu, kırılgan pazar altyapısı ve yaşlı nüfus (işletme sahiplerinin % 57'si, 55 yaş ve üstüdür), su kirliliği, ovalardaki yoğun çiftçiliğin ve tarım sanayinin sebep olduğu toprak ve ekosistem bozulması, doğal kaynakların aşırı kullanımı, yangınlar ve erozyon kaynaklı çevresel bozulma, ülke tarımı ve kırsal sosyolojisinin karşı karşıya bulunduğu ciddi tehditlerdir. Yunanistan nüfusunun % 43.6'sı kentselliği baskın alanlarda, % 28.3'ü önemli oranda kırsal, % 28.1'i ise kırsallığı baskın alanlarda yaşamaktadır.

¹⁶⁹ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Spain

¹⁷⁰ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Greece

İrlanda'da¹⁷¹ tarım, diğer AB-15 ülkelerine göre daha büyük bir önem ve ağırlığa sahiptir. Tarımın GSMH'ya katkısı olan % 9, AB ortalamasının iki katından fazladır. Ülkede tarımsal istihdam toplam istihdamın % 8.7'sini oluşturmaktadır. Küçük ölçekli işletmeler, yaş yapısı ve eğitim düzeyinin yetersizliği, düşük verimlilik ile çevre ve doğal kaynakların yanlış kullanımı sorunu bulunmaktadır. Güney – Doğu bölgeleri büyürken, Border – Midland – Batı bölgeleri ile bu bölgeler arasındaki uçurum derinleşmektedir. İrlanda, 4.4 milyon hektarlık tarımsal alanının % 90'ını, yoğun olarak otlak ve saman yetiştirmek amacıyla kullanmaktadır. İrlanda nüfusunun % 38.3'ü kentselliği baskın alanlarda yaşamaktadır. Nüfusun % 15.1'i önemli oranda kırsal, % 46.6'si ise kırsallığı baskın alanlarda konumlanmıştır.

Ortalama işletme genişliğinin küçüklüğü, tarımdaki düşük verimlilik, kırsal sosyolojinin yaşlılığı ve eğitimsizliği, bölgeler arası farklılıkların ciddi boyutlara ulaşması, kırsal alandan kentlere yaşanan göç ve terkedilmiş kırsal alanların varlığı, çevre sorunlarının artan bir tehdit alanı oluşturması, Akdeniz ülkelerinin ve İrlanda'nın yaşadığı kırsal kökenli sorunlar olarak ortaklaştırılabilir.

D. On Yeni Ülkenin Kırsal Yapıları

1 Mayıs 2004 tarihinde topluluğa katılan 10 ülkeden 8'i MDAÜ'dir. Ada ülkeleri olan Malta ve Güney Kıbrıs bir tarafa bırakılırsa, diğer MDAÜ'leri, sosyalist geçmişlerinden kaynaklanan birtakım ortak kırsal özellikler taşımaktadırlar. Bununla birlikte, coğrafi ve ekolojik koşulları bağlamında sözü edilen ülkeleri, üç grup altında incelemek olanaklıdır; Baltık ülkeleri, Doğu Avrupa ülkeleri ve ada ülkeleri.

Estonya, Letonya ve Litvanya'dan oluşan Baltık ülkeleri, sırasıyla 1.4, 2.4 ve 3.6 milyon olmak üzere toplam 7.5 milyona yakın nüfusa; yine sırasıyla 45 bin, 65 bin ve 65 bin km² olmak üzere toplam 175 bin km² yüzölçümüne sahip, küçük ülkelerdir.

Geniş ormanlarla kaplı Estonya'nın toplam yüzölçümünün % 21'i tarıma ayrılmış olup, tarımın istihdama katkısı % 7.4, milli gelire katkısı % 6.3 düzeyindedir. Letonya'nın toplam yüzölçümünün % 39'3ü tarıma ayrılmış olup, tarımın istihdama katkısı % 13.5, milli gelire katkısı % 4.5 düzeyindedir. Litvanya'da ise tarım alanları daha geniştir.

¹⁷¹ http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm: Rural development programmes 2000 – 2006, Country Profile Ireland

Yüzölçümünün % 53.4'ü tarıma ayrılmıştır, tarımın istihdamdaki payı % 18.0, milli gelirdeki payı % 7.5 düzeyindedir. ¹⁷²

Sözü edilen ülkelerden Estonya; “piyasa gereksinimleri doğrultusunda tarımı daha etkin kılmak, etkin ve rekabet gücü olan bir gıda sanayi sağlamak, sürdürülebilir kırsal kalkınma koşullarını oluşturma ve kırsal alanlardaki altyapı ve sosyoekonomik kalkınmaya katkıda bulunmak”, Letonya; “rekabet gücü olan sürdürülebilir bir tarım sektörü oluşturmak, kırsal kesimi güçlü ve sürdürülebilir kılmak ve kırsal çevrenin çeşitliliğini devam ettirmek”, Litvanya ise; “özellikle aile işletmelerinde tarımsal faaliyeti çeşitli kılmak ve tarımsal üretimi geliştirmek suretiyle tarımla uğraşanların gelir ve rekabet düzeyini yükseltmek, pazar değeri daha yüksek, işlenmiş gıda ürünlerini geliştirmek, ürün işleme teknolojisini yenilemek ve üretim sürecinin başından sonuna kadar bir kalite yönetimini tesis etmek, kırsal kesimin refah seviyesinin artırılabilmesini teminen yeni ekonomik faaliyetleri teşvik etmek ve tarımsal alt yapıya yönelik yatırım yapmak” olarak, SAPARD kapsamında kırsal kalkınma önceliklerini belirlemişlerdir.

Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Polonya ve Macaristan, 1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa katılan ülkelerden Doğu Avrupa ülkeleri grubunu oluşturmaktadır. Bunlardan Çek Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyeti, Birinci Dünya Savaşı'ndan 1990'lı yılların başına kadar varlığını sürdüren Çekoslovakya'nın bölünmesi ile oluşmuşlardır. Slovenya ise, Yugoslavya'nın dağılmasının ardından, Sırbistan-Karadağ ve Hırvatistan ile birlikte bağımsız devletlerini kurmuşlardır.

Bu bağlamda, yıllarca aynı coğrafyayı ve kültürü paylaşmış ülkelerin kırsal kalkınma konusundaki yapı ve sorunlarının benzerliğini doğal karşılamak gerekir.

Çek Cumhuriyeti 10 milyon nüfus ve 79 bin km² yüzölçümüne sahiptir. Tarım alanları yüzölçümünün % 54.3'ünü oluşturmaktadır. Tarımın istihdamdaki payı % 5.1, milli gelirdeki payı ise % 3.9 düzeyindedir. SAPARD Programı kapsamında Çek Cumhuriyeti'nin öncelik verdiği konular; gıda sanayi da dahil olmak üzere tarımda üretim sektörünün geliştirilmesi, sürdürülebilir kırsal kalkınma ve İnsan kaynaklarının geliştirilmesidir.

¹⁷² Eurostat – NewCronos, 1999 ve 2000 yılı istatistikleri

Slovak Cumhuriyeti 5.5 milyon nüfusa ve 49 bin km² yüzölçümüne sahiptir. Yüzölçümünün yaklaşık yarısı (%49.8) tarım alanlarından oluşmakta olup, sektörün istihdama katkısı % 6.7, milli gelire katkısı % 4.5 düzeyindedir. SAPARD Programı kapsamında gıda sanayi de dahil olmak üzere tarımda üretim sektörünün geliştirilmesi, sürdürülebilir kırsal kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi, Slovak Cumhuriyeti'nin öncelik verdiği konulardır.

Slovenya, 20 bin km² içinde 2 milyon nüfusun yaşadığı küçük bir ülkedir. Yüzölçümünün % 24'ü tarım alanlarından oluşmaktadır. Tarım sektörünün istihdamdaki payı % 9.9, milli gelirdeki payı % 3.2'dir. SAPARD Programı kapsamında tarımın ve gıda sanayinin üretim ve pazarlama yapısını iyileştirmek, kırsal alt yapının iyileştirilmesi ve bu kesimdeki ekonomik faaliyetlerin çeşitliliğini arttırmak Slovenya'nın öncelik verdiği konulardır.

Macaristan, 93 bin km² yüzölçümüne ve 10 milyon nüfusa sahip, yüzölçümünün % 62.9'u tarım alanlarından oluşan, sektörün istihdamda % 6.5, milli gelirden % 4.1 paya sahip olduğu bir ülkedir. Macaristan'ın SAPARD Programı kapsamında öncelik verdiği konular; tarımsal üretimde ve gıda sanayinde modern teknikler uygulayarak rekabet olanaklarını arttırmak, tarım işletmelerini ve gıda işleme tesislerini AB'nin hayvan refahı, hijyen ve çevre standartlarına uygun hale getirmek, kırsal kesimdeki alt yapıyı ve yaşam koşullarını iyileştirmek suretiyle nüfus göçünün yavaşlatılmasına katkıda bulunmak, alternatif istihdam olanakları yaratarak kırsal kesimdeki iş olanaklarını ve gelir düzeyini yükseltmek, tarımsal çevre pilot uygulamasından pratik deneyim ve bilgi edinmek olarak sayılabilir.

Polonya, yeni katılan küçük ülkelerin yanında, hem nüfus hem de yüzölçümü bakımından Türkiye'nin yarısına yakın değerlere sahip olan bir ülkedir. GSMH içinde tarımın payı % 2.9'dur. Sivil istihdamın % 18.8'ini oluşturan 2.6 milyon kişi tarım, balıkçılık ve ormancılık alanında istihdam edilmektedir. Nüfusun % 40'ı kırsal alanda yaşamaktadır. Polonya'nın 18.397 milyon hektar tarımsal alanı bulunmaktadır. Tarım alanlarının toplam yüzölçümüne oranı % 58.8'dir.¹⁷³ Polonya, SAPARD Programı kapsamında; Polonya tarımının sürdürülebilirliğini geliştirmek ve yerel ve uluslararası

¹⁷³ Eurostat – NewCronos, 1999 ve 2000 yılı verilerinden, 10 yeni üye ülkeye ilişkin bilgilerin değerlendirilmesi sırasında yararlanılmıştır.

pazardaki yeni fırsatları değerlendirebilmek, tarımsal gıda ürünleri sektöründe hijyen, kalite ve hayvan sağlığı itibariyle AB standartlarına ulaşmak, çok işlevli kırsal kalkınmayı teşvik etmek gibi öncelikler belirlemiştir.

Güney Kıbrıs ve Malta ise, ada ülkeleri olarak sırasıyla 9 bin ve 316 km² yüzölçümüne, yine sırasıyla 763 bin ve 395 bin nüfusa sahiptirler. Güney Kıbrıs yüzölçümünün % 14.5'unda tarım yapılmakta olup, tarımın istihdama katkısı % 9.2, milli gelire katkısı % 4.2 düzeyindedir. Malta yüzölçümünün % 38'ini tarım alanları oluştururken, sektörün istihdamdaki payı % 1.9, milli gelirdeki payı % 2.3 düzeyindedir. Ada ülkeleri olarak, kırsal kalkınma alanındaki sorun ve öncelikleri, diğer ülkelerden oldukça farklıdır.

E. Aday Ülkelerin (Bulgaristan, Romanya, Türkiye ve Hırvatistan) Kırsal Yapıları

Yakın bir gelecekte Topluluğa üye olmaları öngörülen Bulgaristan ve Romanya yanında, 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelere başlama kararı almış olan ve helan tarama sürecini yaşayan Türkiye ve Hırvatistan'ın kırsal yapısının özellikleri ve sorunları, nitel ve nicel olarak üye ülkelerden önemli oranda farklılıklar göstermektedir.

Bulgaristan 111 bin km² yüzölçümü üzerinde 8 milyona yakın nüfus barındıran, yüzölçümünün yarısında tarım yapılabilen, sektörün istihdama katkısının % 26.6, milli gelire katkısının % 14.5 düzeyinde bulunduğu, orta büyüklükte ancak ciddi kırsal sorunlarla karşı karşıya bulunan bir ülkedir. Sosyalist sistem sonrası makine parklarının atıl durumda kalması, işlenebilen alan miktarının azalması, artan yoksulluk ve gelir dağılımındaki adaletsizlik, yaşlı kırsal nüfus, tarımın gelir getirici özelliğinin gerilemesi ve kırsal alana tarım dışında ekonomik faaliyet sokulmasında karşılaşılan güçlükler, Bulgaristan'ın kırsal sorun alanlarının ana başlıklarını oluşturmaktadır. Bulgaristan SAPARD Programı, etkin ve sürdürülebilir tarımsal üretimi geliştirmek ve yeni teknoloji, daha iyi pazar yapısı ve stratejik yatırımlar yolu ile gıda işleme standartlarını AB düzeyine yükseltmek, alternatif istihdam olanakları ve en iyi çevre uygulamaları temelinde sürdürülebilir kırsal kalkınmaya ulaşmak öncelikleri ile organize edilmiştir.

Romanya Bulgaristan'a oranla daha büyük bir ülkedir. 237 bin km² yüzölçümüne, 22.5 milyon nüfusa sahiptir. Toplam alanının % 62.4'ünde tarım yapılabilmektedir. Tarımın

istihdamdaki payı % 42.8, milli gelirdeki payı % 12.6 düzeyindedir. Bulgaristan için yukarıda ifade edilen kırsal alan kaynaklı sorunların hemen tümü, Romanya için de geçerlidir. Romanya Sapard Programı'nın amacı şöyledir; tarım politikası, gıda güvenliği ve tüketicinin korunması, hayvan sağlığı ve refahı, bitki sağlığı ve çevre koruma konularında AB standartlarına ulaşmak, çevre koruma programlarını uygulamak, insan kaynaklarını geliştirerek, ekonomik faaliyetlerdeki çeşitliliği arttırarak, iş imkanlarını çoğaltarak ve alt yapıyı ve yatırımları modernleştirerek tarımda ve kırsal kesimde sürdürülebilir bir kalkınma sağlamak.

Hırvatistan 56.610 km² yüzölçümü üzerinde 4.5 milyon insanın yaşadığı bir ülkedir. Toplam alanın % 56'sında (3.2 milyon hektar) tarım yapılabilmekte olup, sözü edilen tarım alanlarının % 69'u işlenmekte, % 31'i ise çayır ve mera alanlarından oluşmaktadır. Tarım, orman ve balıkçılık sektörünün istihdamdaki payı % 1.3 gibi oldukça düşük bir düzeydedir. Sektörün GSYİH'daki payı % 7, dış ticaretteki payı % 9'dur. Süt, tütün ve alkollü-alkolsüz içecekler üretimde en büyük payı alan ürünlerdir. SSCB'nin dağılmasından sonra geleneksel pazarını kaybeden Hırvatistan, tarım ürünleri dışsattımında zorlanmaktadır. Sektörün % 82'si özel mülkiyete konudur. Bu alanda çalışan 1344 firmadan en büyük % 10'u, toplam üretimin % 41'ini gerçekleştirmektedir. Hırvatistan'da % 20 düzeyini aşan işsizlik, en önemli sorundur. Yugoslavya iç savaşı sırasında ekonominin geniş oranda tahrip edilmesi ve yeniden yapılandırma için 20 milyar doların üzerinde bir kaynağa gereksinim duyulması, ülkenin oldukça iyi durumda olduğu deniz ve tatlı su balıkçılığının savaştan sonra toparlanamamış olması, sözü edilen coğrafyada varolan geleneksel kırsal kalkınma sorunlarına ek olarak kendilerini hissettirmektedirler.¹⁷⁴

Türkiye ise, 780 bin km² yüzölçümü üzerinde 70 milyona yakın nüfus barındıran, 24 milyon hektarı işlemeli olmak üzere, toplam yüzölçümünün % 53.5'u oranında olan 41.5 milyon hektar tarım alanına sahip olan, halen üye olan ya da aday konumunda bulunan ülkeler arasında Almanya'dan sonra en büyük ülkedir. Tarımın milli gelirdeki payı % 11.5, istihdamdaki payı % 29.5 düzeyindedir. Kırsal alanda temel sosyal ve ekonomik altyapının önemli eksiklikler barındırması, kırsalın hemen tek gelir getirici sektörü olan tarımın hızla gerilemesi, kırsal yoksulluk boyutlarının hızla yükselmesi, tarım ve orman alanları

¹⁷⁴ www.deik.org.tr: Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, Hırvatistan Ülke Bülteni, Haziran 2006

üzerindeki rant baskısının giderek artması, çevre kirliliği, biyoçeşitliliğin risk altında bulunması, yaşlanan kırsal nüfusun eğitim düzeyinin düşüklüğü gibi çok sayıda sorun alanı, Türkiye'nin karşısında bulunmaktadır. Türkiye'de "nüfusun % 42'si kırsallığı baskın bölgelerde yaşamaktadır. Kentselliği baskın bölgelerde yaşayan nüfus ise % 16.5 düzeyinde kalmaktadır.

II. – Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikaları

1958 yılında kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu içinde geliştirilen ilk uluslararası politika seti olan Ortak Tarım Politikası'nda, kırsal kalkınma konusu her zaman değişik boyutlarıyla gündemde kalmış, dönemin gereksinimlerine uygun bir şekilde oluşturulan politika araçlarıyla alan yönetilmiştir.

Başlangıçta Topluluğun kırsal – tarımsal altyapı sorunlarını çözmeye yönelik bir anlayış içinde kurgulanan kırsal kalkınma kavramı, "klasik" sorunlar çözüldükçe, diğer boyutlarıyla gündeme taşınmış; hatta farklı sorunların çözümüne katkı sağlaması için kullanılan bir araç niteliğine dönüştürülmüştür.

15 üyeli Toplulukta, birkaç ülke hariç kırsal yol ağlarının eksikliği, kırsal telekomünikasyon açığı, sulama - tarla içi geliştirme hizmetlerinin yetersizliği, tarım işletmelerinin modernizasyon gereksinimi gibi temel kırsal sorunların önemli oranda varlığını koruduğu söylenemez. Ortak Tarım Politikası'nın kuruluş dönemi ile Keynesgen kalkınmacı tarım politikaları döneminde, bu sorunlar temel olarak aşılmıştır.

Yeni paradigma, katmanlar halinde oluşmaya başlamaktadır artık: OTP'nin piyasacı bir düzleme kayma gereği ve Berlin duvarının yıkılmasından sonra şekillendirilen yeni genişleme politikaları. Kırsal kalkınma kavramı, bu yeni paradigmaya uygun bir şekilde yeniden biçimlendirilmeli, teorisi kurgulanmalı ve politika transferi ile "çevreye" aktarılmalıdır.

Bu bağlamda önce kırsal kalkınma OTP'nin II. Sütunu haline dönüştürülmüş, OTP'nin "neoliberal yapıya ayak uydurması" için müdahale politikalarından uzaklaşma ve kırsal kalkınma politikaları aracılığıyla "piyasa kurallarına uygun, ticareti bozmayan" destekleme politikalarına dönüş sağlanmıştır. Buna koşul olarak, "müdahale" sisteminin gerektirdiği yoğun kaynak kullanımına dayalı politikalar yerine, II. Sütun üzerinde inşa edilen kırsal

kalkınma politikalarının öne çıkarılması, böylece I. sütun olan müdahaleci tarım politikalarının içinin boşaltılması yoluyla, Brüksel'den kaynak transferini mümkün olan en az düzeye indirgeyen “yeni Avrupa tarımsal modelinin” genişleme halkalarına tanıtılması işi gerçekleştirilmiştir.

Şüphesiz bu yaklaşım, merkezi kapitalizmin dönüşümüne koşut bir dönüşüm yaşayan Avrupa Birliği serbest piyasa ideolojisinin politikalarına yeni oyun alanları açan, Avrupa merkez sermayesinin hem AB içi hem AB dışı bölüşüm ilişkilerinde kendini en çoklaştırmasına olanak tanıyan bir içerik taşımaktadır.

Bu bağlamda, Avrupa Topluluğu kırsal kalkınma politikalarının temel yöneliminin sosyo-politik ve ekonomik analizi önem taşımaktadır.

1. – Toplulukta “Klasik Kırsal Kalkınma Dönemi” : 1958 - 1987

1958 yılı ile başlayan dönemde Topluluğun kırsal alanlarında yaşanan sorunlar, bugünün “çevre” ülkelerinde yaşanan sorunlar ile önemli benzerlikler taşımaktaydı. Bu çerçevede içinde kırsal kalkınma, Ortak Tarım Politikası'nın bir tamamlayıcı bileşeni olarak değerlendirilmiştir.

Özellikle 1968 yılında açıklanan Mansholt Planı'nın 6 ülkenin kırsal yapısı ile ilgili olarak saptadığı sorun alanları, bugünün yeni katılımcı ülkeleri ve aday ülkeleri için neredeyse ortaktır; Tarım işletmelerinin verimliliğini yükseltmek için işletme ölçeğinin artırılması, tarım fiyatları yoluyla yönetilebilir bir yapıya dönüşmelerinin sağlanması, teknoloji kullanım düzeylerinin yükseltilmesi ve modernizasyon gerekliliği, tarımda istihdam edilen nüfusun fazlasının belirli bir iktisat düzeni içinde diğer sektörlere aktarılması, bunun için sosyal ve ekonomik planların geliştirilmesi, sektörde kalanların sosyo – ekonomik düzeylerinin yükseltilmesi, eğitim açıklarının kapatılması, nihai tahlilde tarım sektörünün rekabet düzeyinin geliştirilmesi ...

Saptanan sorun alanları ve bunları aşmak için konulan hedeflerin başarılması, kuşkusuz bunlara yönelik olarak üretilen politika araçlarının doğru seçimi ve etkin kullanımı ile olanaklıdır. Bu bağlamda, geliştirilen yapısal politikalar yanında destekler “optimum” işletmelere ve işleme süreçlerine kaydırılmış, ileri düzeyde makine kullanımı teşvik edilmiş ve böylece tarım sektörünü piyasa ekonomisiyle bütünleştirici uygulamalar

gerçekleştirilmiştir. Uygulama döneminde tarımda çalışan nüfus hızla azalmış, işletme ölçekleri büyümüş, başta tarımsal mekanizasyon olmak üzere, teknoloji ve girdi kullanımında önemli artışlar yaşanmıştır.

Ancak yukarıda da söylenildiği gibi, dönem içinde kırsal kalkınma politikaları, tarım politikalarının tamamlayıcı bir unsuru olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, eşzamanlı olarak tüm tarımsal arz için fiyat destekleme mekanizmaları kurulmuş ve böylelikle üretimin sağlam bir yapıya oturması sağlanmış; oluşturulan noksanlık ödemeleri (deficiency payment) sistemi ile, Topluluğun özellikle arz açığı olan ürünlerde bu açığı kapatmasına yönelik uygulamalar hızla yürütülmüştür. Tarımsal yapıdaki bu iyileşme ve OTP uygulama araçlarının etkinliği, doğal olarak verim ve üretim artışlarını da beraberinde getirmiştir. Kaydedilen verim ve üretim artışları, topluluğun birkaç ürün çeşidi hariç hemen hemen tüm ürünlerde kendine yeterli duruma gelmesine neden olmuştur.

Görüldüğü gibi, tarımsal politikaların tamamlayıcısı olarak kurgulanan ve uygulanan kırsal kalkınma politikaları Topluluğun öngördüğü kapitalist tarım sistemi açısından olumlu sonuçlar üretmiş, hem tarım sistemi içinde kalanlar hem de tarımdan tasfiye edilerek diğer sektörlere transfer edilen işgücü, Kleynesgen Refah Devleti uygulamaları kapsamında görece yüksek refah düzeylerine sahip olmuşlardır.

Buna karşın, 2000'lerin AB'si, benzer sorunlarla karşı karşıya bulunan MDAÜ'ne ve içlerinde Türkiye'nin de bulunduğu aday ülkelere, giderek içi boşaltılan bir tarım politikası, alternatif olarak "geliştirilmiş kırsal kalkınma politikaları" transfer etmektedir.

Bir an için, aynı politikaların Merkez de de uygulanmakta olduğu, bu bağlamda ikili bir politika yapısının söz konusu olmadığı savunulabilir. Ancak, 40 yıllık sürede çok büyük finansman aktararak sağlam bir tarımsal yapı kurulmuş ve önemli oranda şirketleştirilmiş Avrupa tarımsal yapısında, üretimle bağlantılı desteklerden vazgeçilerek *de-coupled* kaynak aktarma mekanizmalarının kurgulanması, merkez tarımı üzerinde olumsuz bir etki yapmamaktadır. Tam tersine, hem DTÖ kuralları hem de AB'nin gereksinimleri açısından, bu uygulamaların yararından söz edilebilir. Buna karşılık çoğu yeni üye ülke örneğinde yaşandığı üzere, tarımsal üretimin bitkisel ve hayvansal alt sektörlerinde yaşanan geriye gidiş, kırsal-tarımsal altyapı eksiklikleri temelinde tarımsal yapıdaki kırılmalık veri iken,

tarım politikalarından soyulmuş bir kırsal politika seçeneği, bu ülkeler açısından “sorun çözücü” değil “mevcut sorunları ağırlaştırıcı” bir etki yaratmaktadır.

Topluluğun 1980’li yıllardaki genişlemesi, Akdeniz ülkelerine özgü kırsal sorunları da beraberinde getirmiştir. 1981 yılında Yunanistan, 1986 yılında ise İspanya ve Portekiz’in katılımları sonrasında, Entegre Akdeniz Programları geliştirilmiş ve bu kapsamda işletmelerin modernleştirilmesi, mesleki eğitim sağlanması, üretici birliklerinin oluşturulması, alternatif gelir olanaklarının yaratılması çalışmaları yapılmıştır.

2. – Topluluk’ta “Yeni kırsal Kalkınma” Dönemine Geçiş : 1987 - 2006

Esas olarak toplulukta “yeni” kırsal kalkınma politikalarına geçiş için 1992 reformları tarihlenebilir. Bununla birlikte, 1992 reformlarını doğuran iç ve dış gelişmeler itibariyle, geçmişten bu anlamda kopuşun temelini 1987 yılı ile açıklamak daha bütüncül bir yaklaşım olacaktır.

1987 yılında kabul edilen Avrupa Tek Senedi (*Single European Act*) 1992 yılındaki reformların temelini oluşturmuş ve bu kapsamda Avrupa, “klasik kırsal kalkınma” politikalarını terk ederek, yeni paradigma için “yeni politika” seçimlerine geçmiştir.

1987, MDAÜ’de ortaya çıkacak gelişmelerin işaretlerinin gözlemlenebildiği bir zaman dilimini temsil etmektedir. Avrupa Tek Senedi tek pazarı hedeflemektedir. Süreç içinde genişleyecek tek pazar içinde mallar, hizmetler, kişiler ve sermayenin serbest dolaşımı öündeki engeller kaldırılacaktır.

1988 yılında Komisyon tarafından oluşturulan “Kırsal Toplumun Geleceği” adlı belgede, ‘kırsal alanların sadece coğrafyaya dayalı olarak ele alınmaması gerektiği, bu alanların ekonomik ve sosyal yaşamın çok farklı aktivitelerine sahne olan kompleks bir yapı oluşturduğu; kırsal alanların sadece barındırdığı nüfusa iş ve yaşam sağlayan alanlar olmadığı, toplumun tümünü ilgilendiren çok fonksiyonlu alanlar olduğu’ vurgulanmıştır. Bu kapsamda, kırsal kalkınma için üç hedef belirlenmiştir; (i) ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması, (ii) tarım yeniden yapılandırılırken kırsal ekonominin bir bütün olarak ele alınması ve (iii) çevrenin ve doğal kaynakların korunması.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Aynı belgede, kırsal alanlar ulusal ekonomilerle entegre olma derecesine göre şöyle sınıflandırmışlardır. (1) ENTEGRE KIRSAL ALANLAR: Özellikleri büyüyen bir nüfus, tarım dışı sektörlerle dayanan bir istihdam, bunun yanında toprağın kullanılmasında tarımın hala kilit role sahip oluşu, çevresel, sosyal ve

1988 yılında çıkarılan 2052/88 sayılı Konsey Tüzüğü ile Topluluğun yapısal politikalarında 5 temel hedef belirlenmiştir. Buna göre; gelişme açısından geri kalmış bölgelerin kalkınması ve yapısal uyumu Hedef 1, sanayiinin gelişmesinde kaydedilen olumsuzluklardan önemli ölçüde etkilenen bölgelerin değişimi Hedef 2, uzun süreli işsizlikle mücadele ve gençlerin istihdamının öne çıktığı bölgeler Hedef 3, işgücünün sanayiideki değişim sürecine ve üretim sistemlerinin değişimine uyumun kolaylaştırılması Hedef 4, OTP reformu çerçevesinde tarımsal yapıların hızlandırılmış uyumu Hedef 5a, Kırsal alanların kalkınma ve yapıya uyumu Hedef 5b olarak belirlenmiştir.¹⁷⁶

Hedef 1 ile kalkınmada geri kalmış (GSYİH'sı Birlik ortalamasının % 75'inin altında) bölgelerde yapısal uyum ve gelişmenin desteklenmesi öngörülmüştür. Yunanistan, Portekiz, Kuzey İrlanda, Doğu Almanya kökenli yeni Alman eyaletleri bu hedef altında desteklerden yararlanmışlardır. Hedef 5 a tarım ve ormancılıkta üretim ve işleme yapılarının düzenlenmesinin hızlandırılmasına odaklanmıştır. Tarım işletmelerinin yapacakları yatırımlara destek sağlamak, 55 yaşın üstündeki çiftçilerin erken emekliliklerinin sağlanması için primlerinin ödenmesi, çevre dostu tarımsal uygulamaların desteklenmesi, gıda dışı amaçlı tarım ürünlerinin teşviki, işleme ve pazarlama için yatırım yardımları gibi konular bu kapsamda sayılabilir. Hedef 5 b ise kırsal alanlarda ekonomik çeşitliliğin teşvik edilmesi hedeflenmiştir. "Hedef 5 b çerçevesinde mali yardım yapılan bölgeler kişi başına GSYİH'sı düşük bölgeler olup, toplam istihdam içinde tarımsal istihdamın yüksekliği, tarımsal işgücü başına gayrisafi tarımsal gelirin düşüklüğü ve düşük nüfus yoğunluğu/güçlü göç eğilimi ölçütlerinden en az ikisini karşılamaları beklenir. Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın 1995 yılında Topluluğa katılmalarından sonra, seyrek yerleşimlere yönelik olarak Hedef 6 da yukarıda sayılanlara eklenmiştir.

ATGYF Yönverme Bölümü Hedef 1 ve Hedef 5 harcamalarını finanse edecektir. Bunun yanında, 1991 – 1994 yılları için uygulanan LEADER I, 1995 – 1999 yılları için uygulanan

kültürel miras yönünden tehditlerin varlığı ve büyük kentlere yakınlık. (2) ORTA DERECEDE KIRSAL ALANLAR : Özellikleri kentsel alanlara görece daha uzak, tarım ve tarım dışı sektörlerin değişen oranlarda karışımıyla oluşan bir ekonomik yapı, büyük ölçekli tarım işletmeleri. (3) TAM (REMOTE) KIRSAL ALANLAR: Özellikleri çok düşük nüfus yoğunlukları ve çok düşük gelir düzeyleri, tarımsal istihdama dayanan ekonomi, yaşlı nüfus, düşük yeterlilikte temel hizmet sunumu.

¹⁷⁶ Gülcan, ERAKTAN, "Ortak Tarım Politikası", AÜ Hukuk Fakültesi Sertifika Hukuku Programı, Ankara, 2003

LEADER II programları, kırsal kalkınma projelerinin yaşama geçirilmesinde etkin rol oynamışlardır. Bu programın devamı niteliğindeki LEADER + ise 2000 – 2006 yılları arasında uygulanmaktadır.¹⁷⁷

Topluluk 1992 yılına kadar toplam tarım finansmanının % 1 ila % 5'ini kırsal kalkınmaya özülemekte ve bu politikalar tarımın tamamlayıcı önlemleri olarak değerlendirilirken; 1992 yılında temel bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Artık Topluluğun tek başına bir kırsal kalkınma politikası bulunmaktadır ve bu alana özgülenen kaynak miktarı tarım bütçesinin % 5 – 15'i düzeyine yükselmiştir.

1992 reformunda üretimle bağlantılı doğrudan ödeme sistemine geçilmiş ve “eşlik edici önlemler” geliştirilmiştir. Tarımsal çevre önlemleri, tarım alanlarının ormanlaştırılması, erken emeklilik gibi önlemler, bu bağlamda değerlendirilebilirler.

Hemen ardından gelen Maastricht Anlaşması'nda, Roma Antlaşması'nın ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanmasına yönelik hedeflerle ilgili 130 A nolu maddesine “kırsal bölgeler de dahil olmak üzere” ibaresini eklenerek, kırsal kalkınmaya yasal dayanak sağlanmıştır.

AB'nin Kırsal Kalkınma Politikaları'nın belirlenmesinde, 1996 yılı Kasım'ında İrlanda'nın Cork kentinde düzenlenen “Kırsal kalkınma Avrupa Konferansı” önemli bir yol taşıdır. Cork ekonomik, sosyal ve çevresel olarak kırsal alanların yaşatılabilir tutulmasını, önemli bir siyasal politika amacı olarak açıklamıştır. Cork, bu hedefin başarılmasında tarım politikalarının yeterli olmadığını, kırsal kalkınma politikalarının Avrupa Tarım Modeli'ni desteklemesi gerektiğini belirtmiştir. Buna göre; daha rekabetçi ve pazar yönelimli, tarımın çok işlevselliğini gözönüne alan, tüketicinin gıda güvenliği ve çevreye saygı istemlerini odağına alan daha entegre bir yaklaşım yaşama geçirilecektir. Bu, “tüketici müşterimizdir” diyen tarım anlayışının yaşama geçirilmesidir.¹⁷⁸

AB Ortak Tarım Politikası bu doğrultuda evrilmektedir. Önce müdahale önlemleri yerine üretimden bağımsız destekleme sistemi kurgulanarak piyasa yönelimli bir tarım

¹⁷⁷ LEADER Programları hakkında, ileride, “Kırsal Kalkınma Politikalarının Araçları” bölümünde ayrıntılı açıklamalar yapılmaktadır.

¹⁷⁸ Antonis, Constantinou, “EU Rural Development Policy in Perspective”, Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 28 Mart 2006, İzmir

yapısı hedeflenmiştir. Kırsal kalkınma önlemleri ise tarım uygulamalarını “toplumun istemleri” doğrultusunda yönlendirmesi konusunda üreticiyi zorlayacaktır. Bu bağlamda kırsal kalkınma politikaları giderek artan oranda üreticiden çok, entegre ve sürdürülebilir kırsal alan gelişimini destekleyen bireyleri ve grupları hedef alacaktır.

Çevresel sürdürülebilirlik, kırsal ekonominin yaşamsallığı, gıda kalitesi, hayvan sağlığı ve refahı standartları gibi konular yeni politikanın meşruiyet temelleridir. DTÖ kapsamında sürdürülen Tarım görüşmelerinde ortaya çıkan liberal yönelim yanında, genişleme sürecinin mevcut OTP kuralları ile karşılanması durumunda Brüksel’in yapacağı harcama düzeyinin yüksekliği, politika değişiminin gerçek temellerini oluşturmaktadır. Gündem 2000 adıyla bilinen Mart 1999 reformu ve Haziran 2003 reformu, klasik kırsal kalkınma politikalarından kopuşu temsil eden en önemli uğraklardır.

Ocak 2001 tarihli Göteburg Avrupa Konseyi sonuçları, politika değişimini açıkça ortaya koymaktadır; “Geçtiğimiz yıllar boyunca Avrupa tarım politikaları piyasa mekanizmalarına düşük düzeyde vurgu yapmıştır. Artık destek politikaları gıda güvenliği, gıda kalitesi, farklılaştırılmış üretim, hayvan refahı, çevresel kalite, doğanın korunması ve taşraya yönelik olarak artan kamuoyu istemlerinin tatminine odaklı olacaktır.”

Komisyon tarafından hazırlanıp 25 Mart 1999 tarihinde Konseyce kabul edilen kapsamlı reform paketi Gündem 2000, kırsal kalkınma politikalarını Ortak Tarım Politikası’nın ikinci sütunu statüsüne yükseltmiştir.

A. Kırsal Kalkınma ve Gündem 2000 :

İrlanda’nın Cork kentinde Kasım 1996 tarihinde yapılan Kırsal Kalkınma Konferansı da dahil olmak üzere yapılan birçok hazırlık toplantısı, Gündem 2000 stratejisini incelemiştir.

Gündem 2000 ile oluşturulan kırsal kalkınma politikaları, piyasa sektörlerinde rekabeti artırmak, çok fonksiyonlu bir tarım sektörü kurgulamak, tarımsal çevre önlemlerini desteklemek ve alternatif gelir kaynaklarını teşvik etmek üzere bir çerçeve sunmaktadır.

Yeni kırsal kalkınma politikasının ilkeleri ise;

- Sorumlulukların yerele devredilmesi (decentralisation of responsibility),
- AB içindeki kırsal alanların farklılıklarının (diversity) dikkate alınması,

- Bu bağlamda üye ülkelerin ve bölgelerin özel gereksinimlerine yanıt üretecek bir esnek program oluşturmak üzere bir menü oluşturulması, olarak özetlenebilir.

Piyasa odaklı bir politik yönelim ile AB, tarım ve ormancılık sektörünü kuvvetlendirmeyi, kırsal alanların rekabet gücünü artırmayı, çevre ve kırsal mirasın korunmasını hedeflediğini belirtmektedir.

Bu bağlamda Gündem 2000 Reformu daha önce kullanılan dokuz aracı kırsal kalkınma için oluşturulan yasal çerçeve içine taşımış (1257/1999 no'lu Konsey Tüzüğü) ve kırsal kalkınmaya ayrılan finansal kaynak miktarını artırmış, OTP 1 inci ve 2 inci sütunları kavramlarını kurgulamıştır.

Temel kırsal kalkınma hükümlerinin 1257/99 sayılı tüzükle düzenlendiği ¹⁷⁹ Gündem 2000, üye ülkeler ve AB tarafından ortaklaşa finanse edilen bir sistem öngörmektedir. Bu kapsamda daha fazla finansal kaynak kullanılabilir, bütünleştirilmiş bir yapı kurulabilecektir.

Sözü edilen Tüzük ile ortaya konulan Gündem 2000 Kırsal kalkınma politikaları, getirdiği “esnek – seçilebilir” önlemler ve önlemlerin uygulanacağı hedef bölgeler boyutuyla değerlendirilecektir;

a. “Seçenekli” Kırsal Kalkınma

Gündem 2000 altındaki kırsal kalkınma politikaları 22 önlemden oluşan bir menü getirmektedir. Sözü edilen 22 önlem, aşağıdaki şekilde gruplandırılabilir; ¹⁸⁰

Grup 1: Yeniden Yapılandırma / Rekabetçilik

- Çiftliklere yatırım
- Genç çiftçiler
- Mesleki eğitim
- Erken emeklilik
- İşleme ve pazarlamaya yatırım

¹⁷⁹ (EC) 1257/99 no'lu ve 17 Mayıs 1999 tarihli Konsey Tüzüğü. 26.6.1999 gün, L 160 no'lu AB Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır.

¹⁸⁰European Commission, Agriculture and Rural Development, “Overview of the Implementation of Rural development policy 2000 – 2006”, Fact Sheet, 2003, s.5

- Tarla geliştirme
- Parselasyon
- Çiftlik işletmecilerinin rahatlatılması ve hizmet servislerinin tesisi
- Kaliteli tarımsal üretimin pazarlanması
- Tarımsal su kaynaklarının yönetimi
- Tarım bağlantılı altyapının geliştirilmesi
- Tarımsal üretim potansiyelinin yenilenmesi

Grup 2: Çevre / Tarla Geliştirme

- Az elverişli bölgeler ve çevresel kısıtlamalı alanlar
- Tarımsal –çevresel
- Tarım arazilerinin ormanlaştırılması
- Diğer ormancılık
- Tarım ve ormancılıkla bağlantılı çevre korunması

Grup 3: Kırsal Ekonomi / Kırsal Topluluklar

- Kırsal ekonomi ve nüfus için temel hizmetler
- Köylerin yenilenmesi ve kalkındırılması
- Tarımsal aktivitenin çeşitlendirilmesi
- Turizm ve el sanatlarına yönelik aktivitelerin teşvik edilmesi
- Finans mühendisliği

Üye ülkeler bu menüden kendi kırsal alanlarına en uygun olanları seçerek ulusal ya da bölgesel programlarına dahil etmek durumundadırlar. Bu önlemler için yapılacak AB yardımı, önlemin niteliğine ve uygulanacak bölgeye göre (hedef 1 bölgeleri, dezavantajlı bölgeler vb.) değişir.

Sözü edilen 22 önlem, aşağıdaki amaçlara odaklanmaktadır;

Tarım sektöründeki iş yatırımlarına yönelik önlemler : AB, çiftlik gelirlerini artırma, çiftçilerin yaşama, çalışma ve üretim koşul ve standartlarını yükseltmeye yönelik tarım sektörü iş yatırımlarına destek sağlamaktadır. Yatırım, üretim masraflarını azaltmak, üretim kalitesini artırmak, çevreyi korumak ve geliştirmek, hijyen ve hayvan refahı koşullarını karşılamak, tarımsal faaliyetlerdeki çeşitliliği teşvik etmek amaçlarından birini

ya da daha fazlasını karşılamak durumundadır . Bu önlem kapsamında yardımlardan yararlanabilecek çiftliklerin, ekonomik varlıklarının sürdürülebilirliğini kanıtlamaları, çevre, hijyen ve hayvan refahı standartlarını karşılamaları ve yeterli mesleki yetenek ve deneyimi taşımaları gerekmektedir.¹⁸¹

İnsan kaynaklarına yönelik önlemler (genç çiftçiler, erken emeklilik, eğitim) : Önlemler, 40 yaşın altındaki genç çiftçilere yönelik destekleri¹⁸² ve erken emekliliğe yönelik teşvikleriyle,¹⁸³ tarım işlerinin (farm business) sürekliliğini amaçlar. Bu kapsamda boşaltılan tarımsal alanlar, tarım dışı kullanımlara tahsis edilir veya ekonomik yaşayabilirliği yükselten diğer çiftçilere aktarılabilir. Ormancılık yanında, yüksek kaliteli üretim ve çevreyle dost üretim metodlarını desteklemeye yönelik eğitim faaliyetlerine özel bir vurgu söz konusudur.¹⁸⁴

Çevre sorunları olan ve dezavantajlı bölgeler : AB’de, alan kullanımında önemli sınırlılıklar ve üretim maliyetlerinde dikkate değer artışlar olan dağlık bölgeler, terkedilme tehlikesi ile karşı karşıya olan alanlar ile kıyıların korunması, çevrenin geliştirilmesi ve korunmasını sağlamak için tarımsal faaliyetlerin sürekliliğinin önem taşıdığı özel handikapı olan bölgeler “**dezavantajlı bölge**” olarak tanımlanmaktadır.

Dezavantajlı bölgelerde (LFAs:less favoured areas) doğal koşullardan kaynaklanan üretim zorlukları nedeniyle üretim maliyetleri yüksek ve tarımsal verimlilik düşüktür. Bu

¹⁸¹ Topluluğun toplam destek oranı dezavantajlı alanlarda en çok %50, diğer alanlarda en çok % 40’tır. Genç çiftçiler için bu oranlar dezavantajlı alanlarda % 55’e ve diğer alanlarda % 45’e çıkmaktadır.

¹⁸² İlk defa bir tarımsal işletme kuruyor olan 40 yaşın altındaki çiftçilere yeterli mesleki yetenek ve yeterliliği taşımaları, çiftliğin ekonomik varlığının sürdürülebilir olduğunu kanıtlanmaları ve çevre, hijyen ve hayvan refahı standartları sağlamları şartıyla, kuruluş için, tek bir primden ve kuruluştan kaynaklanan maliyetleri kapatan borçlar için faiz sübvansiyonundan oluşan bir destek sağlanmaktadır.

¹⁸³ **Erken Emeklilik önlemi kapsamında yardımdan yararlanabilmek için çiftçi;** bütün ticari faaliyetlerini bırakmalı, emeklilik yaşından küçük 55 yaşından büyük olmalı ve geçmiş 10 yılda çiftçilikle uğraşmış olmalıdır. Çiftliği alan ise bırakılan arazinin tamamını veya bir kısmını üzerine almalı, en az 5 yıldır çiftçilik yapıyor olmalı ve yeterli mesleki yetenek ve yeterliliği taşımalıdır. Teşvik sadece çiftlik sahiplerine değil tarımsal faaliyeti terkedene işçilere de sağlanmaktadır. Bu önlem kapsamındaki yardımlardan yararlanmak için de, tarım işçileri bütün tarım işini tamamen bırakmalı, emeklilik yaşından küçük 55 yaşından büyük olmalı, bir sosyal güvenlik tedbirine bağlı olmalı ve son beş yılda çalışma zamanının en az yarısını tarımsal işçi olarak geçirmiş olmalıdır.

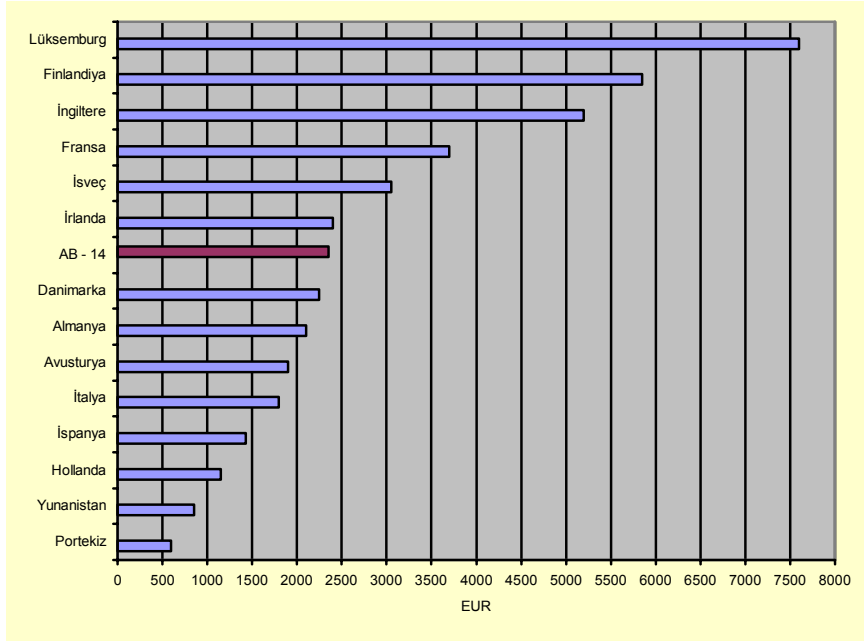
¹⁸⁴ Özellikle kaliteli ürün üretimini ve çevreyle dost üretim yöntemlerini teşvik etmek amacıyla çiftçilerin mesleki yetenekleri ve yeterliliklerini geliştirmek üzere mesleki eğitime destek verilmektedir. Eğitim aşağıdakilerle ilgili olmalıdır: üretimin yeniden organizesi, arazinin geliştirilmesi ve devamını sağlayacak üretim yöntemlerinin uygulanması, çevre koruma, hijyen ve hayvan bakımı şartlarını geliştirme, ekonomik çiftçiliğe yönelik yetenekleri geliştirmek, orman sahiplerine ve orman ile ilgili faaliyetleri yürütenlere yönelik orman yönetimi kapasitesini artırmak.

koşullar, sözü edilen alanlarda, uzun vadede tarımsal üretimin devamlılığını, alan yönetiminin sürekliliğini, kırsal toplulukların yaşamsallığını tehdit edebilir. Bu nedenle, böyle bölgelerde yaşayan çiftçilere tazminat ödenir. Aşağıdaki grafik, AB – 15 ülkelerinde, işletme başına yapılan dezavantajlı bölge ödemelerini göstermektedir (2001);

Grafikte görüldüğü gibi, AB – 14’te işletme başına yapılan dezavantajlı bölge ödemesinin ortalaması 2319 Euro düzeyindedir.¹⁸⁵ Kuzey ülkelerinde ortalama ödeme miktarı yükselirken (Lüksemburg 7550, Finlandiya 5800, İngiltere 5200 euro/işletme), Akdeniz ülkelerinde düşmektedir (İtalya 1800, İspanya 1450, Yunanistan 800, Portekiz 600 euro/işletme).

2001 yılı süresince AB içerisinde 1 milyondan fazla işletme ve 33 milyon hektardan fazla alan az elverişli bölge ödemelerinden yararlanmışlardır. Bu ödemeler ek maliyetler karşısında bölge çiftçilerini desteklemek ve kırsal toplumların varlıklarını sürdürebilmelerini hedeflemektedir.

Grafik 19: AB-15'te İşletme Başına Ortalama Dezavantajlı Bölge Ödemesi



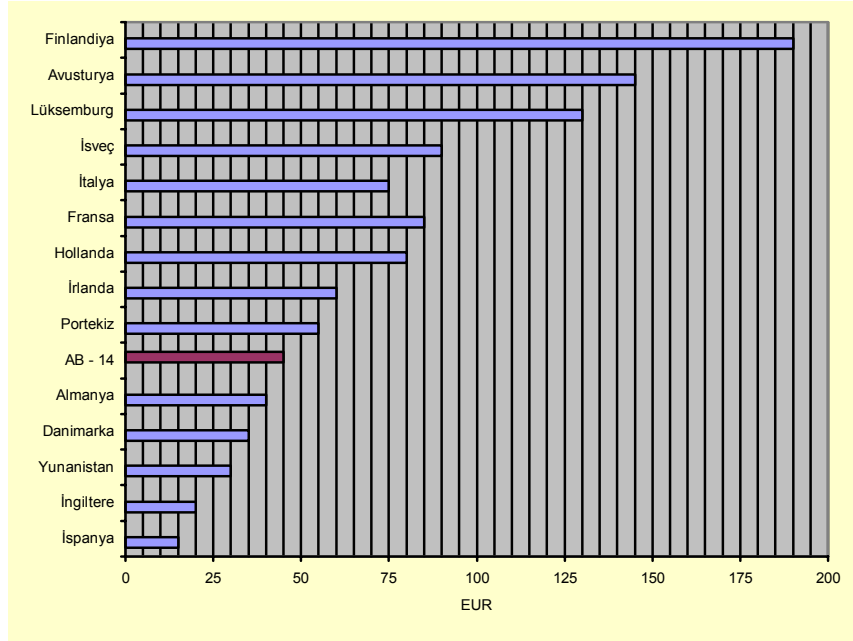
Kaynak: European Commission, Agriculture and Rural Development, “Overview of the Implementation of Rural development policy 2000 – 2006”, Fact Sheet, 2003, s.8

¹⁸⁵ Belçika dezavantajlı bölge ödemelerini devlet yardımı olarak gerçekleştirmekte ve Topluluk kırsal kalkınma programları eş yardımından yararlanmamaktadır. Bu nedenle Belçika rakamları, AB ortalamasına ilişkin değerlendirmelere dahil edilmemiştir.

Az elverişli bölgeler için hektar başına yapılan ödemeler ise aşağıdaki grafikte gösterilmektedir (2001);

Aşağıdaki grafikten izleneceği üzere, AB – 14’te hektar başına yapılan dezavantajlı bölge ödeme ortalaması 47 euro/hektar düzeyindedir. Bu rakam Finlandiya’da 190 euro/hektar düzeyine tırmanırken, İspanya’da hektar başına yapılan ödeme ortalaması 13 euro’ya kadar düşmektedir. Dezavantajlı bölgelerin listesi, üye ülkeler tarafından, Avrupa Komisyonu’na bildirilmek koşuluyla değiştirilebilir. Aynı doğrultuda, çevre sorunları olan bölgeler de üye ülkelerce belirlenir ve Komisyon’a gönderilir. Dezavantajlı bölgelerin yanında, AB çevresel koruma kurallarının bir sonucu olarak tarımsal faaliyetleri sınırlanan üreticiler, bu önlemlerden dolayı artan ek masraflar ve gelir kayıpları için tazmin edilmektedirler. “AB Natura 2000 Network”¹⁸⁶ alanları, sözü edilen ödemelerin yapıldığı alanlara örnek olarak gösterilebilirler.

Grafik 20: AB-15’te Hektar başına AEB ödemesi

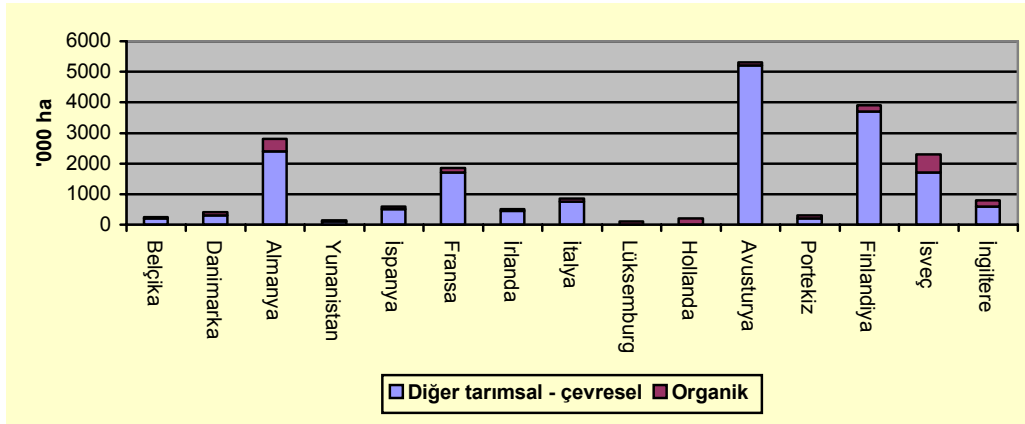


Kaynak: European Commission, Agriculture and Rural Development, “Overview of the Implementation of Rural development policy 2000 – 2006”, Fact Sheet, 2003, s.8

¹⁸⁶ Natura 2000 alanları Habitat direktifi (21 Mayıs 1992 gün, 92/43/EEC no’lu Konsey Direktifi, 22.7.1992 gün, 206 no’lu AB Resmi Gazetesinde yayınlanmıştır) ya da kuş direktifi (2 Nisan 1979 gün, 79/409/EEC no’lu Konsey Direktifi, 25.4.1979 gün, 103 no’lu AB Resmi Gazetesinde yayınlanmıştır) doğrultusunda tanımlanmış özel koruma alanlarından oluşur.

Ayrıca, en az beş yıl süreyle, **tarımsal çevre önlemlerine** gönüllü olarak uyacağını taahhüt eden çiftçilere ödeme yapılmaktadır. Yardımlar yıllık olup, taahhütlerden kaynaklanan kaybedilen gelir ve ek masraflar ile gerekli finansal teşviklere göre hesaplanır. Gündem 2000 ile AB kırsal kalkınma politikalarının zorunlu bir aracı niteliğine dönüştürülen tarımsal çevre önlemleri, üye devletler tarafından kendi kırsal kalkınma programlarına içerilmek zorundadır. Önlemler, ATGYF Garanti Bölümü’nce desteklenir.

Grafik 21: 2001 Yılı Tarımsal – Çevresel Sözleşmeli Alan (hektar)



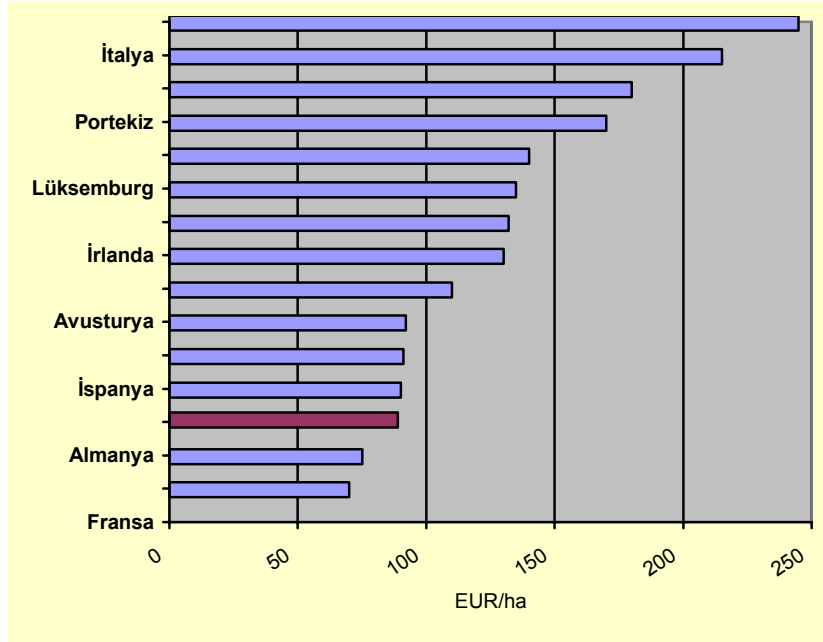
Kaynak: European Commission, Agriculture and Rural Development, “Overview of the Implementation of Rural development policy 2000 – 2006”, Fact Sheet, 2003, s. 6

Yukarıdaki grafikte üye ülkeler, kırsal kalkınma programları için yayımlanmış izleme verilerine dayanılarak gösterilmektedir. Buna göre, 2001 yılı AB – 15 için sözleşme yapılmış toplam alan miktarı olan 19.3 milyon hektarın 1.3 milyon hektarlık bölümü için organik üretim sözleşmesi gerçekleştirilmiştir.¹⁸⁷ AB-15’te ortalama organik üretim primi 186 euro/hektar’dır. Sözü edilen prim Yunanistan’da 440 euro/hektara kadar çıkarken, İtalya’da 320, Avusturya’da 280, Belçika’da 260 euro/hektar olmaktadır. Danimarka, İspanya, Fransa, Lüksemburg, Almanya, İsveç ve Hollanda 150 – 200 euro/hektar bantında organik üretim primi vermektedirler. Geriye kalan üç ülkeden Finlandiya’da 125, Portekiz’de 110 ve İngiltere’de 40 euro / hektar ortalama yıllık organik prim ödenmektedir.

¹⁸⁷ 2000 – 2001 Konsey Tüzüğü (EC) No 1257 / 99 altındaki tüm sözleşmeleri kapsamakta, devam etmekte olan Konsey Tüzüğü (EC) No 2078 / 92 sözleşmelerini içermemektedir.

AB içerisinde tarımsal – çevresel önlemler için ortalama prim miktarı olan 89 euro /hektar, tarımsal–çevresel önlem farklılıklarına dayanarak büyük çeşitlilikler göstermektedir. Prim oranı çiftçinin gelir düzeyi ve ek maliyetlere göre belirlenmektedir.

Grafik 22: Yıllık Ortalama Tarımsal – Çevresel Prim Oranı



Kaynak: European Commission, Agriculture and Rural Development, “Overview of the Implementation of Rural development policy 2000 – 2006”, Fact Sheet, 2003, s. 7

Yukarıdaki grafikte görüldüğü gibi, sözü edilen prim Yunanistan ve İtalya’da hektar başına 200 euro’nun üzerinde iken; Belçika ve Portekiz’de 150 – 200 euro/ha; Hollanda, Luxemburg ve Danimarka, İrlanda ve İngiltere’de 100 – 150 euro/ha; Avusturya, İsveç, İspanya, Almanya ve Finlandiya’da 50 – 100 euro /ha bantında değişmekte, Fransa’da 50 euro/hektar düzeyinin altında kalmaktadır. Ayrıca, üye ülkeler için maksimum %20 düzeyinde teşvik ödeme imkanı bulunmaktadır.

Tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması : Gündem 2000 üretim süreçlerini piyasaya uyarlamak, yeni ticaret olanakları yaratmak ve tarımsal ürünlerin katma değerini yükseltmek suretiyle, tarım sektörünün rekabet gücünü yükseltmeyi politik bir hedef olarak belirlemiştir. Piyasa yönelimli bu tercih kapsamında yeni teknolojilerin kullanımı, kalitenin

yükseltilmesi ve denetlenmesi, çevrenin korunması gibi yan amaçlar da gerçekleştirilmeye çalışılır.

Ormancılık : 1998 AB Ormancılık Stratejisi, ormanların çokfonksiyonluluğu meşruiyet temelinde, ormancılık işletmeciliğini geliştirmeye odaklanmaktadır. Bu kapsamda “ormanların ekonomik, ekolojik ve sosyal değerini geliştirme yatırımları, orman ürünlerinin üretimi, işlenmesi ve pazarlanmasını geliştirme ve rasyonalize etmeye yönelik yatırımlar, ağacı hammadde olarak kullanan ve endüstriyel işleme öncelikli operasyonları sınırlayan yatırımlar, orman ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması için yeni çıkış promosyonları, orman yönetimini geliştirmek için üyelerine yardım etmek amacını taşıyan Ormancı Birliklerini oluşturmak, doğal afetler ve yangınlar sonucunda zarar gören ormanları restore etmek ve uygun koruma önlemleri oluşturmak, ..ormanların ekolojik stabilitesini sürdürmek ve geliştirmek”¹⁸⁸ AB yardım programının esaslarını oluşturmaktadır. Destek özel sektöre, belediyelere veya bunların derneklerine ait ormanlık alanlara verilir.

Bunlara ilaveten, tarımsal ve tarım dışı alanların ormanlaştırılması için de destek sağlanmaktadır. Ormanlaştırma nedeniyle çiftçilerin uğradığı gelir kayıplarını karşılamaya yönelik yıllık yardımlar, en çok 20 yıl süreyle ödenir.

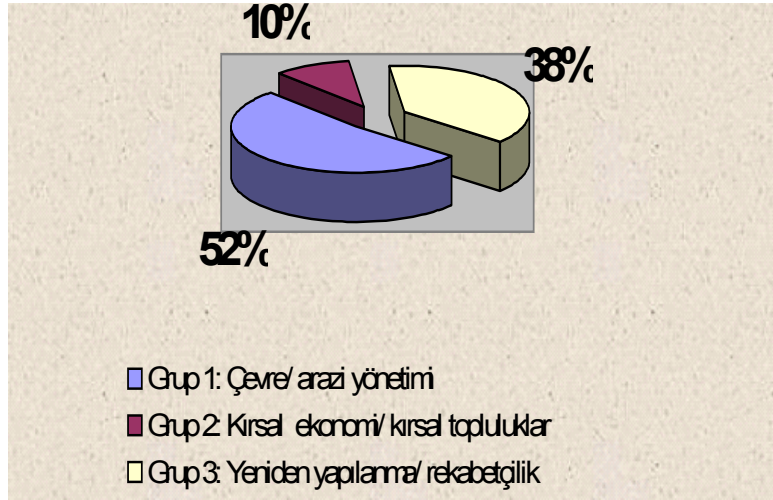
Kırsal Alanların Geliştirilmesi ve Adaptasyonuna Yönelik Önlemler : Kırsal kalkınma Tüzüğü'nün 33. maddesi, AB içerisinde tarım sektörü ve daha geniş olarak kırsal alanların ekonomik gelişimine odaklı 13 önlem içermektedir; alan geliştirme, yeniden parselleme, güvenilir çiftlik ve çiftlik yönetimi hizmetleri, kaliteli tarımsal ürünlerin pazarlanması, kırsal ekonomi ve nüfusa yönelik temel hizmetler, köylerin yenilenmesi ve geliştirilmesi, kırsal mirasın korunması, tarımsal faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve çoklu faaliyetler ya da alternatif gelir yaratmaya yönelik tarıma yakın faaliyetler, tarımsal su kaynağı yönetimi, tarımsal kalkınmayla bağlantılı altyapının geliştirilmesi, turizm ve el sanatlarının teşvik edilmesi, hayvan refahının geliştirilmesiyle birlikte, tarım, orman ve alan koruma bağlantılı çevre koruma, doğal afetlerden zarar gören tarımsal üretim potansiyelinin yenilenmesi ve uygun koruma araçlarının geliştirilmesi ile finansal mühendislik (mali yönetim).

¹⁸⁸ European Commission, Agriculture and Rural Development, “Rural Development in the European Union”, Fact Sheet, 2003.

Yukarıda belirtilen 22 önlemin, ATGYF harcamaları içindeki payları, no'lu grafikte gösterilmektedir. Görüldüğü gibi, 2000 – 2006 döneminde Birlik yardımlarının yarısından fazlası çevre ve arazi yönetimi, %38'i yeniden yapılanma ve rekabetçiliğin geliştirilmesi, %10' u ise kırsal ekonomi ve kırsal topluluklarla ilgili önlemler için programlanmıştır.

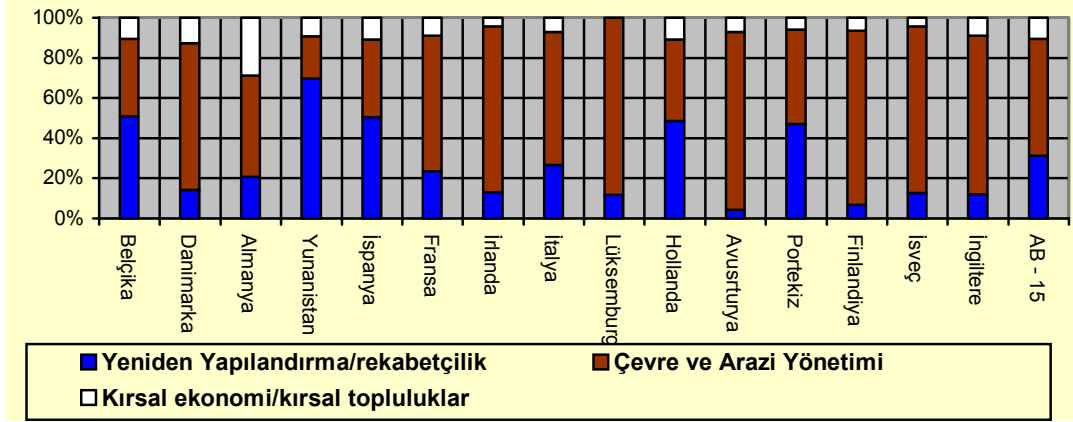
Sözü edilen önlem gruplarının, üye ülkelerin kırsal kalkınma programları içinde aldıkları payın gösterildiği 23 no'lu grafikten görüleceği üzere, AB – 15 ortalamasında çevre ve arazi yönetimi % 52 pay alırken; Belçika, Yunanistan, İspanya ve Hollanda'da “yeniden yapılandırma ve rekabetçilik” önlemi daha büyük paya sahip olmaktadır.

Grafik 23: AB-15 2000 – 2006 Dönemi Programlanmış ATGYF Harcamaları



Kaynak: European Commission, Agriculture and Rural Development, “Overview of the Implementation of Rural development policy 2000 – 2006”, Fact Sheet, 2003, s. 5

Grafik 24: AB-15 2000 – 2003 Dönemi ATGYF Harcama Gerçekleşmeleri



Kaynak: European Commission, Agriculture and Rural Development, “Overview of the Implementation of Rural development policy 2000 – 2006”, Fact Sheet, 2003, s. 6

b. Önlemlerin Uygulanacağı Hedef Bölgeler

1992 reformunda belirlenen hedef bölge tanımlaması, 2000 – 2006 yılları için değiştirilmiştir. Buna göre;¹⁸⁹

Hedef 1: “Kişi başına GSYİH düzeyinin AB ortalamasının % 75’inin altında olduğu alanlar” olarak ölçüte bağlanan geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ve bu bölgelerde yapısal uyumun desteklenmesi hedef 1 olarak belirlenmiştir. Eski hedef 1 ve hedef 6’nın dahil edildiği önlemler seti, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ve Balıkçılığın Yönlendirilmesi İçin Finans Enstrümanı tarafından desteklenmektedir. Hedef 1 bölgelerinde yapılacak yardımlarda, bölgenin nüfus yoğunluğu dikkate alınacaktır. Topluluğun en kuzeyinde bulunan düşük nüfus yoğunluklu bölgeler hedef 1 ölçütlerine uymuyorsa, bu bölgeler için özel yaklaşımlar geliştirilecektir.

Hedef 2: Hedef 1 bölgelerinin dışında kalan; imalat, hizmetler ve balıkçılık sektörlerindeki değişimlerin etkilediği; ekonomik faaliyet yetersizliği nedeniyle ciddi bir gerilemeye maruz kalan kırsal alanlar ile ekonomideki gerileme nedeniyle güçlükler yaşayan kentsel alanlar hedef 2 kapsamındadır. AB nüfusunun 1/5’inin yaşadığı bu alanlarda işsizlik ortalaması AB ortalamasının üzerindedir. İşsizlik gençlerde % 30,

¹⁸⁹ Gülcan, ERAKTAN, “Ortak Tarım Politikası”, AÜ Hukuk Fakültesi Sertifika Hukuku Programı, Ankara, 2003, s.17-18

kentlerde % 50 düzeyine kadar çıkabilmektedir. Eski hedef 2 ile hedef 5a ve 5b'nin bir bölümünün dahil olduğu yeni hedef 2, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu tarafından desteklenmektedir. Bu bölgelere ATGYF finansman desteği söz konusu değildir.

1990'lı yılların sonu itibariyle, hedef 1 ve hedef 2 bölgelerinde yaşayan nüfus, toplam AB nüfusunun yarısını oluşturmaktadır. Birlik, bu oranın 10 yılı içinde % 40'ların altına inmesini öngörmektedir.

Hedef 3: Hedef 1 ve hedef 2 dışındaki bölgeler Hedef 3 kapsamına alınmışlardır. Eski hedef 3 ve hedef 4 bölgeleri bu kapsama alınmışlardır. Avrupa Sosyal Fonu tarafından desteklenecek hedef 3 bölgelerinde, eğitim – öğretim – istihdam sistemlerinin “modernleştirilmesi” ve uyumlaştırılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda bölgeyi ekonomik ve sosyal değişime katmak, ömür boyu eğitim ve öğretim sistemleri kurmak, işsizlikle mücadele için aktif işgücü piyasası oluşturmak ve sosyal dışlanmışlığa karşı çıkmak öncelikli hedeflerdendir.

Kırsal kalkınma politikalarının daha kolay uygulanabilmesi için basitleştirilmesi gerektiğine yönelik eleştiriler üzerine Komisyon, 2001-2003 döneminde, üç önemli basitleştirme inisiyatifi geliştirmiştir. Bu bağlamda Komisyon, kırsal kalkınma uygulama kurallarını gözden geçirmiştir.¹⁹⁰

Orta Dönem Değerlendirme : Gündem 2000 üye ülkeler ve bölgelerden, kendi kırsal kalkınma programlarını değerlendiren bir rapor hazırlamalarını ve 2003 sonundan önce Komisyon'a sunmalarını istemiştir. Bu değerlendirme, orta dönemde program ve önlemlerin gelişimini saptayacak ve program alanında değişen gereksinimler ve önceliklere yanıt verir bir şekilde performans artışını sağlayacak öneriler geliştirecektir. 2001 Göteburg Zirvesi, Komisyon'a, üye ülkeler tarafından yapılan bu orta dönem değerlendirmeleri

¹⁹⁰ EC 445 / 2002 no'lu ve 26 Şubat 2002 tarihli Komisyon Tüzüğü (AB Resmi Gazetesi L74, tarih: 15.3.2002) ve onu değiştiren EC 963 / 2003 no'lu ve 4 Haziran 2003 tarihli Komisyon Tüzüğü (AB Resmi Gazetesi L 138, tarih: 5.6.2003): Yapılan değişikliklerin amacı, ATGYF Garanti Bölümü tarafından finanse edilen üye ülkelerin ve bölgelerin kırsal kalkınma programlarının düzeltilme prosedürlerini daha esnek bir yapıya sokmaya yöneliktir. Bunun yanında Hedef 1 bölgelerinde ATGYF Yönerme Bölümü tarafından finanse edilen kırsal kalkınma programlarını da kapsayan Yapısal Fon Programları yönetim prosedürleri basitleştirilmiştir. Son olarak, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasının denetlenmesine yönelik olarak üye ülkeler ve bölgelerin hazırladıkları yıllık raporlarda kullanılan göstergelerin düzenlenmesi çerçevesinde, gösterge sayısı % 50 azaltılmıştır. Komisyon, üye ülkelere yardım etmek ve verilerin tümünün kullanılmasını sağlamak üzere, bir elektronik veri tabanı (CAP IDIM) geliştirmektedir.

dikkate alarak, 2004 yılında kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik bir sentez rapor hazırlama yükümlülüğü vermiştir. Bu bağlamda, 2003 OTP Reformu içinde “kırsal kalkınma”nın giderek artan bir rol üstlenmesi temellendirilmiştir;

B - 2003 OTP Reformu ve Kırsal Kalkınma

Haziran 2003'te kabul edilen OTP Reformu kapsamındaki kırsal kalkınma reformu, Gündem 2000'in temel hedefleri ile uyumlu olup, bazı düzeltmeler ve tamamlamalar yapmaktadır.

Bu bağlamda; AB çapında uygulanan modülasyon¹⁹¹ sistemiyle 1 inci sütundan 2 inci sütuna aktarılan fonlar aracılığıyla kırsal kalkınma finansmanı güçlendirilmekte, Gündem 2000 ile ortaya konulan kırsal kalkınma yaklaşımının amacı genişletilerek gıda kalitesi, standartlara ulaşma ve hayvan refahı kapsama dahil edilmektedir.

Reforme edilmiş OTP, çarpaz uyuma (*cross compliance*) önemli vurgu yapmaktadır. Geçmişte çarpaz uyum üye ülkeler için gönüllülüğe dayanıyordu ve yalnızca çevre standartlarına uygulanıyordu. 2003 reformu ile çarpaz uyum zorunlu bir niteliğe dönüştürülmektedir. Çevre, gıda güvenilirliği, hayvan sağlığı ve refahı konularındaki AB standartlarına ilişkin 18 tüzüğü kapsayan bir öncelik listesinde belirtilen standartlara uymayan üreticiler yaptırımlarla karşı karşıya kalacaklar, genel olarak uygulanacak yaptırımlar yanında doğrudan yardımlarda da kesinti yapılacaktır.

Bu kapsamda, 2003 yılında geçerli olmak üzere önlem sayısını 22'den 26'ya çıkarılmıştır. Yeni önlemlere ilişkin ana başlıklar aşağıdaki gibidir;

Gıda Kalitesi Önlemleri : Bu başlık altında, iki yeni önlem getirilmektedir. İlk olarak, tarımsal üretim ve işleme süreçlerinin kalitesini artırmak için AB düzeyinde ya da ulusal düzeyde oluşturulan planlara gönüllü olarak katılan ve tüketicilere güven veren üreticilere teşvik edici ödemeler yapılacaktır. Aşağıda belirtilen AB kalite planları, desteğin koşulları arasındadır;

- Tarımsal ürün ve yemlerin orjinlerinin ve üretim coğrafyalarının korunması¹⁹²

¹⁹¹ Modülasyon mekanizması, AB çiftlik harcamalarını piyasa bağlantılı destek ödemelerinden kırsal kalkınma önlemlerine transfer etmeye (ATGYF'nun 1. sütunundan 2. sütununa) yöneliktir.

¹⁹² EC 2081 / 92 no'lu ve 14 Temmuz 1992 tarihli Komisyon Tüzüğü (AB Resmi Gazetesi L 208, tarih: 24.7.1992)

- Tarımsal ürün ve yemlerin özel karakterlerinin sertifikalandırılması ¹⁹³
- Tarımsal ürünlerin organik üretimi ve bunların belgelendirilmesi ¹⁹⁴
- Özel bölgelerde kaliteli şarap üretimi ¹⁹⁵

Bunun yanında, üye ülkeler, AB tarafından belirlenen kalite ölçütlerine uygun olmak koşuluyla, diğer ulusal gıda kalite planlarını da kendi programlarına dahil edebilir ve ödeme yapabilir. Planlara katılan üreticiler, işletme başına yılda en çok 3 000 Euro olmak üzere, beş yıla kadar yıllık ödeme alabilirler.

İkinci olarak, ürünlerinin kalite planları çerçevesinde üretildiğine ilişkin tüketicilere bilgi veren faaliyetler gerçekleştiren üretici gruplarına, proje masraflarının % 70'ine kadar olmak üzere, destek sağlanmaktadır.

Standartları Karşılama : Bu alanda da iki yeni önlem geliştirilmiştir. Birincisi, çevre, kamu, hayvan ve bitki sağlığı, hayvan refahı ve mesleki güvenlik konularında, henüz ulusal mevzuata girmemiş olmakla birlikte, AB standardı olarak ilan edilen ölçütlere çiftçilerin uymalarına yardımcı olmak üzere, geçici ve yıllar içinde azalan yardım yapılacaktır. Yardım tek fiyat bazında yapılacaktır ve en çok beş yıllık dönemde azalan bir seyir izleyecektir. Ayrıca yardımda, işletme başına yılda en çok 10 000 Euro'luk bir tavan sınır söz konusudur. İkinci olarak, ikinci sütun kapsamında, çarpraz uyum ile getirilen standartları karşılamak için çiftlik performanslarını artırmaya yönelik çiftlik danışma hizmeti alan üreticilere, bu masraflarını karşılamada yardımcı olmak üzere destek sağlanmaktadır. Destek, 1 500 Euro'luk tavan sınırı içinde, bu masrafların en çok % 80'i oranında yapılır.

Hayvan sağlığı : Tarımsal çevre önlemlerinin kapsamı, yüksek hayvan refahı standartlarını koruyan üreticilere destek sağlanmaya yönelik olarak genişletilmiştir. Normal hayvan refahı standartlarını karşılamaya yönelik masrafları, üretici karşılayacaktır. AB, iyi hayvancılık uygulamaları (*good animal husbandary practise*) standartlarını en az 5 yıl süre

¹⁹³ EC 2082 / 92 no'lu ve 14 Temmuz 1992 tarihli Komisyon Tüzüğü (AB Resmi Gazetesi L 208, tarih: 24.7.1992)

¹⁹⁴ EC 2092 / 91 no'lu ve 24 Haziran 1991 tarihli Komisyon Tüzüğü (AB Resmi Gazetesi L 198, tarih: 22.7.1991)

¹⁹⁵ AB şarap ortak piyasa düzenine ilişkin EC 1493 / 1999 no'lu ve 17 Mayıs 1999 tarihli Komisyon Tüzüğü'nün (AB Resmi Gazetesi L 179, tarih: 14.7.1999) 4. başlığı

ile karşılama taahhüdüne giren üreticilere destek sağlamaktadır. Bu çeşit yardımlar, hayvan ünitesi başına yıllık 500 Euro'luk limit içinde kalmak koşuluyla, ilave masraflar ve mahrum olunan kar hesap edilerek yapılacaktır.

Genç Çiftçilerin Desteklenmesi : Cari genç çiftçi yardımları sürdürülmekte ve tavan 250 000 Euro'dan 300 000 Euro'ya çıkarılmaktadır. Yardımlar, çiftlik danışma hizmeti kullanan ve yatırım yapan genç çiftçiler için % 45'ten % 50'ye; dezavantajlı alanlarda ise % 55'ten % 60'a çıkarılmaktadır.

Natura 2000 Uygulamalarının Desteklenmesi ve orman yardımları : Özel çevre kısıtlamaları olan bölgelerde, Kuş ve Habitat Direktifleri (Natura 2000) uyarınca yapılması gereken faaliyetlerin desteklenmesi esastır. Yardım düzeyi hektara 500 Euro'dan başlamakta ve beş yıl içinde 200 Euro'ya kadar düşmektedir. Orman yardımlarında Gündem 2000 ile getirilen destekleme önlemlerinin kapsamı, ekolojik ve sosyal nedenlerle devlet ormanlarına yapılacak yatırım yardımlarına izin verecek şekilde genişletilmiştir.

Tarımsal Çevre ve Hayvan Sağlığı İçin AB katkılarının (Co-financing) Artırılması ve dezavantajlı bölgeler: Tarımsal çevre ve hayvan sağlığı eylemlerinin uygulanmasının sürdürülebilmesi için, bu önlemlere yönelik AB yardımlarının Hedef 1 bölgelerinde % 75'ten % 85'e; diğer alanlarda ise % 50'den % 60'a çıkarılması öngörülmüştür. Dezavantajlı bölgelere yapılan tazminat ödemeleri, hektara 200 EUR'dan, üye ülke düzeyinde ortalama 250 Euro'ya çıkarılmıştır.

Aşağıdaki tabloda, kırsal kalkınma önlemleri ve yardımlar gösterilmektedir;

Tablo 33 : Farklı Kırsal Kalkınma Önlemleri İçin Ödenecek En Çok Miktarlar (Kırsal Kalkınma Tüzüğü – 2003 OTP Reformu Sonrası)

Tüzük Maddesi	Önlem	Ödeme (EUR)	Birim
8 (2)	Tesis yardımları	25 000	
12 (1)	Erken emeklilik	15 000 150 000 3 500 35 000	Devreden başına, yıllık Devreden başına, toplam miktar İşçi başına, yıllık İşçi başına, toplam miktar
15 (3)	Min. tazminat tahsisatı Max. tazminat tahsisatı Max. ortalama tazminattahsisatı	25 200 250	Tarımda kullanılan hektar başına Tarımda kullanılan hektar başına Tarımda kullanılan hektar başına
16	Maximum ödeme Başlangıç Maximum ödemesi	200 500	Hektar başına Hektar başına
21 c	Maximum ödeme	10 000	İşletme başına
21 d	Çiftlik danışma hizmetleri	1 500	Danışmanlık hizmeti başına
24 (2)	Yıllık ürünler Özel çok yıllık ürünler Diğer alan kullanımları Yitme teh. olan lokal ürünler Hayvan sağlığı	600 900 450 200 500	Hektar başına Hektar başına Hektar başına Hayvan ünitesi başına Hayvan ünitesi başına
24 c	En çok ödeme	3 000	İşletme başına
31 (4)	Ağaçlandırmadan doğan gelir kayıpları için max. yıllık ödeme • Üretici birliklerine • Kişilere	725 185	Hektar başına Hektar başına
32 (2)	Maximum ödeme Maximum ödeme	40 120	Hektar başına Hektar başına

Kaynak : European Commission, Agriculture and Rural Development, "Rural Development in the European Union", Fact Sheet, 2003.

Kırsal kalkınmaya yönelik önlemler için yapılan yardımların artırılması, bu alana aktarılacak toplam fon miktarının da yükseltilmesi gereğini doğurmuştur. Haziran 2003 reformu, zorunlu modülasyon (fonların üretimden kırsal kalkınmaya kaydırılması) sistemini getirmiştir. Zorunlu modülasyon doğrultusunda, yılda 5 000 Euro'dan fazla doğrudan destek alan çiftliklerin, 2005'te % 3, 2006'da % 4 ve 2007 ve sonrasında % 5 daha az doğrudan destek almaları söz konusudur. Yapılan hesaplamalara göre, modülasyon oranı % 5'e ulaştığında, ilave kırsal kalkınma fonu yılda 1.2 milyar Euro'ya ulaşacaktır. ¹⁹⁶

¹⁹⁶ İlk yüzde dilim (modülasyon oranı % 5 olduğunda, belirli üye ülkede kazanılan modülasyon parasının % 20'si) söz konusu üye ülkeye verilecektir. Geriye kalan miktar ise tarımsal alan, tarımsal istihdam ve satın alma gücü bazında kişi başına milli gelir gibi objektif ölçütlere göre, üye ülkeler arasında yeniden dağıtılacaktır. Bununla birlikte, her üye ülke, kendi üreticilerinden toplanan modülasyonun en az % 80'ini alacaktır.

AB Kırsal Kalkınma politikaları, üye ülkeler tarafından kullanılabilir bir menu sunmaktadır. Üye ülkeler kendi kırsal kalkınma politikalarını seçip uygulamak konusunda sorumludurlar. Komisyon ve üye ülkeler, kırsal kalkınma politikalarının uygulanmasını ve AB fonlarının iyi kullanımını izlemek ve kontrol etmek konusunda işbirliği yaparlar. **Kırsal alanların çeşitliliği ve problemlerinin farklılığı, “subsidiarity” kavramını kırsal kalkınmanın anahtar sözcüğü haline getirmektedir.** Her üye ülke ya da bölge kendisine en uygun politika setini seçer ve kırsal kalkınmayla ilgili AB mevzuatının öngördüğü ortak minimum standart ve yaklaşımları karşılamak için geliştirir.¹⁹⁷

Yeni üye ülkeler için uygulanacak özel kırsal kalkınma programları ve önlem başına en çok ödeme miktarları, aşağıdaki tabloda gösterilmiştir;

Tablo 34 : Yeni Üye Ülkeler İçin Özel Kırsal Kalkınma Programları ve Maximum Miktarlar

1257/99 no'lu Tüzüğün Madde Numarası ¹⁹⁸	Önlem	Ödeme (EUR)	Birim
33 b	Yeniden yapılandırılma sürecindeki çiftliklerin geçinme desteği (En çok ödeme)	1 000 ¹⁹⁹	Çiftlik başına/ yıl başına
33 d	Üretici grupları (max. miktar)	100 000 100 000 80 000 60 000 50 000	İlk yıl için İkinci yıl için Üçüncü yıl için Dördüncü yıl için Beşinci yıl için

3. Kırsal Kalkınmanın Finansmanı

AB kırsal kalkınma destekleri, ATGYF ve üye ülkeler tarafından ortaklaşa finanse edilir. 1992 OTP Reformu, tarımsal çevre, erken emeklilik yardımları ve tarımsal alanların ağaçlandırılması olmak üzere ATGYF Garanti Bölümü'nce finanse edilen üç eşlik edici önlem ortaya koymuştur. Gündem 2000 “OTP'nin İkinci Sütunu” olarak pazar bağlantılı

¹⁹⁷ Üye ülkelerin kendi planlarını sunması suretiyle planlama başlar. Cari programlar, Ocak 2000'den Aralık 2006'ya kadar 7 yıllık bir süreyi kapsar. Programlar, en uygun coğrafi alanda kurgulanır. Bir bölgedeki kırsal kalkınma önlemleri, mümkün olduğunca bir tek plana entegre edilmelidir. Plan, verili durumun açıkça tanımlanması, strateji önerisi ve seçilen öncelikler, beklenen sonuçların tahmini, her önceliğe tahsis edilen ulusal ve AB kaynaklarını gösterir bütçe, katılımcı otoritelerin ve sorumlu organizasyonun kurulması, etkili bir uygulama için izlenecek yol, sosyo-ekonomik partnerlerle birlikte danışmanlık sonuçları ve ilgili otorite ve organizasyonların oluşturulması hususlarını kapsamalıdır. Daha sonra Komisyon, önerilen planın kırsal kalkınma tüzüklerine uygun olup olmadığını değerlendirir; planın sunulmasından itibaren 6 ay içinde, plan bazında, kırsal kalkınma program belgelerini onaylar.

¹⁹⁸ Katılım Yasası'na (Act of Accession) dayanmaktadır.

¹⁹⁹ Polonya örneğinde, maximum miktar 1 250 EUR'u geçmemelidir.

OTP rejimleri ve ilk sütun için çiftçilere doğrudan yardım ile birlikte, tüm kırsal kalkınma önlemlerini tek bir tüzük formunda toplamıştır.

Yukarıda belirtilen üç eşlik edici önlem yanında, dezavantajlı bölgelere ve çevresel sorunları olan alanlara tazminat ödemeleri de dahil olmak üzere dört eşlik edici önlem, tüm AB düzeyinde, ATGYF Garanti Bölümüne ortaklaşa finanse edilecektir. Aynı şekilde Leader+ projesi de, tüm AB düzeyinde, ATGYF Yönverme Bölümüne ortaklaşa finanse edilecektir. Diğer kırsal kalkınma önlemlerinin AB tarafından finansmanı, genel kural olarak Hedef 1 bölgelerinde (en az gelişmiş bölgeler) ATGYF Garanti Bölümü, Hedef 1 bölgeleri dışında ATGYF Yönverme Bölümü olmak üzere farklılaşır.

Aşağıda, kırsal kalkınma önlemlerine yönelik AB finansal yardımının yapısı gösterilmektedir;

Tablo 35 : 10 Üye Ülkeye Yönelik Topluluk Kırsal Kalkınma Finansmanının yapısı

ATGYF Garanti Bölümü	ATGYF Yönverme Bölümü
↓	↓
Tüm AB Düzeyi, Hedef 1 dışındakiler	Yalnızca Hedef 1
↓	↓
I. Dört Eşlik Edici Önlem	<ul style="list-style-type: none"> • Tarım işletmelerine yatırım
Erken Emeklilik	<ul style="list-style-type: none"> • Genç Çiftçiler
Dezavantajlı bölgeler	<ul style="list-style-type: none"> • Eğitim
Tarımsal çevre ve hayvan refahı	<ul style="list-style-type: none"> • Diğer Ormancılık
Tarımsal alanların ağaçlandırılması	<ul style="list-style-type: none"> • İşleme ve pazarlama
II. OTP Reform Önlemleri	<ul style="list-style-type: none"> • Kırsal alanların adapt. ve geliştirilmesi
<ul style="list-style-type: none"> • Standartları karşılama, geçici destek • Danışma hizmetleri destekleri • Gıda kalitesi 	Hedef 1'in İçinde ve Dışında
III. On Üye Ülke İçin Özel Önlemler	Leader+(programlar/ önlemler)
<ul style="list-style-type: none"> • Doğrudan ödemelerin tamamlayıcıları • Üretici grupları oluşturmak • Teknik Yardım • Yarı geçimlik işletmeler 	

Kaynak : COURADES, Jean Michel, "Rural development Measures", **The Common Agricultural Policy, Opportunities and Perspectives**, European Commission, 14 - 16 Mach 2004, Sofia, Bulgaria

Gündem 2000 Anlaşması, yalnızca kırsal kalkınma önlemlerinin finansman sistemini değiştirmekle kalmamış, Mart 1999 Berlin Zirvesi'nde belirlenen OTP harcama limitleri dahilinde, 2000 – 2006 döneminde ATGYF Garanti Bölümüne yapılabilecek kırsal kalkınma harcamaları için de bir maksimum miktar saptamıştır.

ATGYF Garanti Bölümünün, dört eşlik edici önlem de dahil olmak üzere, kırsal kalkınma için yıllık ortalama sınırı 4.3 milyar euro'dur.

8 Eylül 1999 tarihinde, kırsal kalkınma için belirlenen fon, Komisyon tarafından, üye ülkelere, yıllık bazda ve özellikle kırsal istihdam ve taşra yönetimi (countryside management) bağlantılı özel gereksinimler göz önüne alınarak, aşağıda gösterildiği gibi dağıtılmıştır.

Tablo 36: ATGYFGaranti Bölümü Kırsal Kalkınma Önlemlerinin Tahsisi

AB – 15 2000 – 2006			AB – 10 2004 - 2006		
Ülke	Milyon EUR	Pay (%)	Ülke	Milyon EUR	Pay (%)
Avusturya	3 207.9	9.7	Kıbrıs	74.9	1.3
Belçika	379.2	1.2	Çek Cum.	542.9	9.4
Danimarka	348.9	1.1	Estonya	150.5	2.6
Finlandiya	2 199.3	6.7	Macaristan	602.5	10.5
Fransa	5 763.6	17.5	Letonya	328.1	5.7
Almanya	5 308.6	16.1	Litvanya	489.5	8.5
Yunanistan	993.5	3.0	Malta	26.8	0.5
İrlanda	2 388.9	7.3	Polonya	2 867.0	49.8
İtalya	4 512.3	13.7	Slovakya	397.2	6.9
Luxemburg	91.0	0.3	Slovenya	281.6	4.9
Hollanda	417.1	1.3			
Portekiz	1 516.7	4.6			
İspanya	3 480.9	10.6			
İsveç	1 130.0	3.4			
İngiltere	1 167.9	3.5			
Toplam	32 905.9	100.0	Toplam	5 761.0	100.0

Kaynak : European Commission, Agriculture nad Rural Development, "Rural Development in the European Union", Fact Sheet, 2003.

Görüldüğü gibi, 2000 – 2006 döneminde ATGYF Garanti Bölümü'nün kırsal kalkınma için özgülediği toplam 38.666.9 milyar euro'luk fonun % 85'i, AB-15 ülkelerine ayrılmaktadır. 10 yeni ülke için ayrılan fon miktarı, yalnızca Fransa için ayrılan fon miktarına eşittir.

Aşağıdaki tablo, AB – 25 yanında, Bulgaristan, Romanya ve Türkiye'nin yüzölçümü, nüfusu ve işsizlik oranlarına ilişkin verileri göstermektedir. Buna göre; 10 yeni ülkenin

toplam yüzölçümü (738.571 km²) Fransa'nın yüzölçümünden (549.087 km²) 189.484 km²; yine 10 yeni ülkenin toplam nüfusu (75.079 milyon) Fransa'nın nüfusundan (59.037 milyon) 16.042 milyon daha fazladır.

Tablo 37: AB 25 ve Aday Ülkelere İlişkin Bazı Temel Göstergeler

	Yüzölçümü (km ²)	Nüfus (1000)	İşsizlik Oranı (%)
Belçika	30.528	10.263	6.6
Danimarka	43.094	5.349	4.3
Almanya	357.028	82.260	7.7
Yunanistan	131.957	10.554	10.5
İspanya	505.990	40.122	10.6
Fransa	549.087	59.037	8.5
İrlanda	70.295	3.826	3.9
İtalya	301.318	57.844	9.4
Luxemburg	2.586	441	2.0
Hollanda	35.518	15.987	2.5
Avusturya	83.858	8.121	3.6
Portekiz	91.906	10.263	4.1
Finlandiya	338.150	5.181	9.1
İsveç	449.974	8.883	4.9
İngiltere	244.101	59.863	5.0
AB – 15 Toplamı	3.235.390	377.995	7.4
Çek Cumhuriyeti	78.865	10.267	8.0
Estonya	45.227	1.367	12.3
Güney Kıbrıs	9.251	759	4.5
Letonya	64.589	2.366	12.8
Litvanya	65.300	3.693	16.1
Macaristan	93.030	10.200	5.7
Malta	316	391	6.8
Polonya	312.685	38.644	18.6
Slovenya	20.273	1.990	5.9
Slovak Cumhuriyeti	49.035	5.403	19.7
Yeni 10 ülke Toplamı	738.571	75.079	14.5
AB – 25 Toplamı	3.973.961	453.074	
Bulgaristan	110.990	8.149	19.6
Romanya	238.391	22.430	6.8
Türkiye	790.200	65.038	8.5

Kaynak: European Commission, Directorate General for Agriculture, Agriculture in the European Union, Statistical and Economic Information 2002, Belgium, February 2003, s.46

Yeni katılımcı 10 ülkeye üç yıllık dönem boyunca ayrılan kırsal kalkınma fon miktarı, km2 başına 7 800 Euro ya da kişi başına 77 euro olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda Yıllık kaynak tahsisatı; 2600 Euro/km2 ya da 25.6 Euro/kişi olmaktadır.

AB-15'in 1960'lı yıllardan beri uyguladığı yüksek finansman kullanıcı politikalarla klasik kırsal sorunların önemli bir bölümünü çözdüğü; buna karşılık 10 yeni ülkeden 8'inin sosyalist sistemden taşınan, 2'sinin de adada konumlanmış olmalarının getirdiği kırsal sorunlarla karşı karşıya buldukları düşünüldüğünde, yeni katılımcı ülkeler için ayrılan fon miktarının AB-15 için ayrılana göre düşük tutulması dikkat çekmektedir.

2000-2006 yıllarında kırsal kalkınma için kullanılacak AB fonlarının 50 milyar EUR'u geleneksel (mainstream) kırsal kalkınma programlarından oluşmakta olup, bunun 33 milyar Euro'su ATGYF Garanti, 18 milyar Euro'su ise ATGYF Yönverme Bölümünden gelmektedir. Geriye kalan 2 milyar EUR ise, Leader+'a tahsis edilmiştir. Sözü edilen finansman desteği, aşağıdaki tabloda gösterilmektedir;

Tablo 38: Kırsal kalkınma Program Tipleri ve 2000 – 2006 Dönemi Topluluk Finansal Desteği (AB-15)

	Program Sayısı	ATGYF'ca ortaklaşa Finanse Edilen	AB Yardımı (Milyar EUR)
Kırsal kalkınma (KK) programları	68	Garanti	32.9
(KK) önlemleri ile Hedef 2 Programları	20	Garanti	
(KK) önlemleri ile Hedef 1 Programları	69	Yönverme	17.5
Leader+ Programları	73	Yönverme	2.1
Toplam	230		52.5

Kaynak : European Commission, Agriculture and Rural Development, "Overview of the Implementation of Rural development policy 2000 – 2006", Fact Sheet, 2003, s.3

Görüldüğü gibi, Komisyon'un 2000-2006 döneminde kırsal kalkınma önlemi olarak onayladığı toplam program sayısı 230'dur. Bunlar; ATGYF Garanti Bölümü tarafından ortaklaşa finanse edilen 88 program (yalnızca üye ülkeler bu olanaktan yararlanabilecek olup, bunlardan 20'si, Hedef 2 olarak Fransa'da uygulanmaktadır); ATGYF Yönverme Bölümü tarafından ortaklaşa finanse edilen ve kırsal kalkınma önlemlerini kapsayan 69 Hedef 1 Programı ve ATGYF Yönverme Bölümü tarafından ortaklaşa finanse edilen, Leader+ odaklı 73 program olarak gruplandırılabilir.

Diğer taraftan, bu tablo içinden 10 yeni ülke için 2004 – 2006 döneminde uygulanacak olanlar ayrıldığında, aşağıdaki durum ortaya çıkmaktadır;

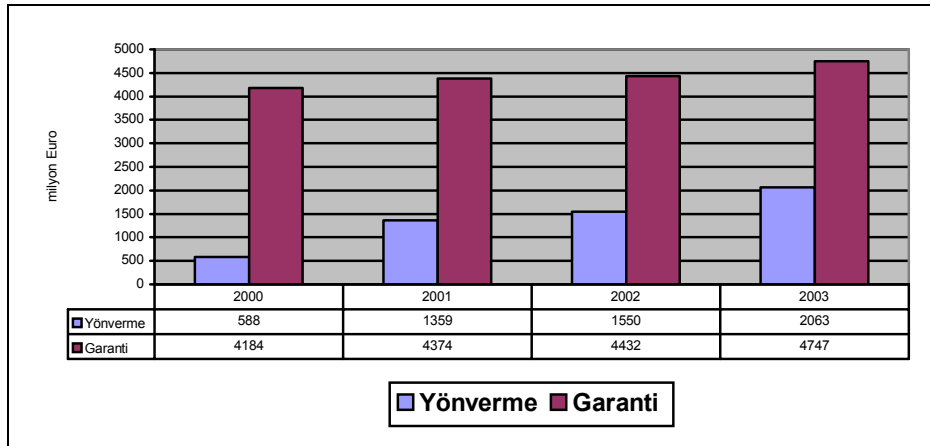
Tablo 39 : AB – 10 Katılımcı Devletler : Kırsal Kalkınma Program Tipleri ve 2004 – 2006 Topluluk Finansal Desteği

	Program Sayısı	ATGYF Bölümü	AB Katkısı (Milyar EUR)
Kırsal Kalkınma Programları	10	Garanti	5.8
KK önleleriyle Hedef 1 Programları	9	Yönverme	2.0
Toplam	19		7.8

Buna göre, 10 yeni ülke toplam 19 programdan yararlanacak, ATGYF Garanti Bölümü'nden 5.8, Yönverme bölümünden 2 milyar euro olmak üzere toplam 7.8 milyar euro kaynak kullanacaklardır.

2000 – 2003 yılları arasında, kırsal kalkınmaya yönelik ATGYF harcamalarının, Garanti ve Yönverme Bölümü ayrımında incelenmesi, aşağıdaki grafikte yapılmaktadır;

Grafik 25: Kırsal Kalkınma İçin ATGYF Harcamaları



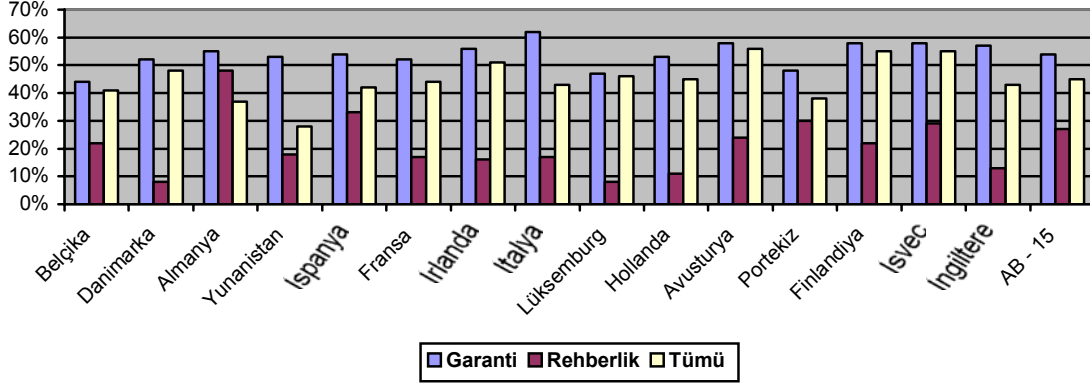
Kaynak : European Commission, Agriculture and Rural Development, "Overview of the Implementation of Rural development policy 2000 – 2006", Fact Sheet, 2003, s.4

2000 – 2002 harcamalarının kesin, 2003 yılı harcamalarının ise tahmini olarak verildiği yukarıdaki grafikten de izleneceği üzere, Yönverme bölümü harcamalarında belirgin bir yükseliş görülmektedir.²⁰⁰

²⁰⁰ Bu durum, Garanti ve Yönverme için farklı finansman yönetim sistemlerinin kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Garanti bölümü farklılık göstermeyen (kararlar ve ödemeler aynı yıl içerisinde yer almakta, kullanılmamış miktar kayıp olarak kabul edilmektedir) bütçe tahsisatı ile çalışmakta iken, Rehberlik bölümü için ödemeler, karar alınımından (n+2) iki yıla kadar geçen bir süreç içerisinde yapılmaktadır. Bununla birlikte, Yönverme bölümü ödemeleri 2008 yılı sonuna kadar devam ederken, Garanti bölümü bu programlama dönemi kırsal kalkınma harcamaları Ekim 2006 tarihinde son bulacaktır. Genel olarak, Garanti bölümünün uygun ödenek kullanımı Yönverme bölümü ile orantılandığında 2000 yılından başlayarak yüksek

Aşağıdaki grafikte ise, 2003 yılı sonu itibariyle, kırsal kalkınma programlarındaki gerçekleştirmeler gösterilmektedir.

Grafik 26: 2003 Yılı Sonuna Kadar Program Gerçekleştirimi



Kaynak : European Commission, Agriculture and Rural Development, "Overview of the Implementation of Rural development policy 2000 – 2006", Fact Sheet, 2003, s.4

Buna göre; 2000 – 2006 yılları için programlanmış toplam AB -15 harcaması olan 52.5 milyar euro'nun %45'i, yedi yıllık dönemin ilk dört yılında (başka bir deyişle programlama dönemiminin % 57'sinde) gerçekleştirilmiştir. %55'i bulan Garanti Bölümü harcamaları, % 28'i bulan Yönverme Bölümü harcamalarından daha yüksektir. Üye ülkeler incelendiğinde, farklı sonuçlarla karşılaşılabilir. Bu bağlamda, örneğin İtalya'nın Garanti bölümü harcamaları % 61 ile en yüksek düzeyde gerçekleşirken, Yönverme bölümünde en yüksek gerçekleştirme oranı % 37 ile Almanya'da ortaya çıkmaktadır.

miktarlarda iken, bu oranın Yönverme bölümü için başlangıçta yavaş ama giderek artmakta olduğunu görüyoruz.

**Tablo 40: ATGYF Garanti ve Yönverme Bölümünce, Temel Önlemler İçin
2000 – 2006 Döneminde Planlanan Harcamalar (AB-15) ²⁰¹**

Kırsal Kalkınma Önlemleri	Milyon EURO	Pay (%)
Çiftlik yatırımları	4 682.0	9.5
Genç çiftçiler	1 824.0	3.7
Mesleki eğitim	344.0	0.7
Erken emeklilik	1 423.0	2.9
Dezavantajlı ve çevre sorunlu bölgeler	6 128.0	12.5
Tarımsal çevre	13 480.0	27.5
İşleme/Pazarlama yatırımları	3 760.0	7.7
Tarımsal alanların ormanlaştırılması, diğer ormanlar	4 807.0	9.8
Kırsal alanların kalkındırılması ve adaptasyonu	12 649.0	25.8
Toplam kırsal kalkınma önlemleri *	49 097.0	100.0

Kaynak : European Commission, Agriculture and Rural Development, “Rural Development in the European Union”, Fact Sheet, 2003.

Değerlendirme, teknik yardım ve daha önceki program dönemlerindeki taahhütler gibi bazı program harcamalarının dahil edilmediği tablo verilerine göre, tüm harcamalar içinde en yüksek payı tarımsal çevre (%27.5) ve kırsal alanların kalkındırılması ve adaptasyonu (%25.8) almakta, dezavantajlı ve çevre sorunlu bölgeler (%12.5), tarımsal alanların ormanlaştırılması (%9.8), çiftlik yatırımları (% 9.5) ve işleme / pazarlama yatırımları (% 7.7) onları izlemektedirler.

4. – 2007 – 2013 Dönemi Kırsal Kalkınma Politikaları

Halen uygulanmakta olan kırsal kalkınma politikaları, 2006 yılı sonunda sona erecektir. 2006 sonrası dönemde seçilecek kırsal kalkınma politikaları, hem 1 Mayıs 2004’te Topluluğa katılan on yeni ülke, hem de yeni genişleme halkalarında yer alacak ülkeler için önem taşıyacaktır. Yapılacak belirleme, gelecek finans döneminde (finansal perspektif) kırsal kalkınma politikalarının yerini de belirleyecektir.

Ekim 2002’de Brüksel’de gerçekleştirilen AB Konseyi toplantısında, gelecekteki OTP harcamalarına yönelik katı bütçe tavanları oluşturulmuştur. Nominal değerlerle, 2007 – 2013 dönemindeki her yıl için, pazar bağlantılı harcamalar ve doğrudan ödemeler toplamı, 2006 rakamlarının altında olacaktır. Bununla birlikte, bu tavan yalnızca pazar bağlantılı harcamalara yönelik olup, kırsal kalkınma harcamalarına uygulanmayacaktır. AB terminolojisi, bu durumu şöyle açıklamaktadır; “Gerçekten de, AB Komisyonu, ikinci

²⁰¹ Tablo, Haziran 2003 OTP Reformu sonrasında yaratılan ‘zorunlu modülasyon’ tarafından aktarılacak ilave fonları hesaba katmamaktadır.

sütunun önemini teyit ederek, az gelişmiş alanlar ve tarımın çok fonksiyonlu doğasının önemini yeniden öne çıkarmaktadır.”²⁰²

2007 – 2013 dönemi için belirlenecek kırsal kalkınma politikalarının hazırlanması sürecinde, 12 – 14 Kasım 2003 tarihlerinde Avusturya'nın Salzburg kentinde bir AB Kırsal Kalkınma Konferansı düzenlenmiştir.

Bu Konferans'ta elde edilen çıktılardan da yararlanarak, yeni dönem için iki temel belirleme yapılmıştır. Bunlardan birincisi, kırsal kalkınmanın finansmanına ilişkindir. Buna göre, yeni dönemde kırsal kalkınma politikalarını, kurulacak bir Kırsal Kalkınma Avrupa Fonu (European Fund for Rural development) finanse edecektir. İkincisi ise; üye ülkeler, Topluluk Strateji Rehberi'ne uyarlı olacak şekilde, zorunlu olarak Ulusal Strateji Planlarını hazırlayacaklardır. Bu belgeler, ekonomik gelişme ve iş yaratma hedeflerini sağlamaya ve yatırımlara ayrılan finansmanın geri dönüşünü ençoklaştırmaya yönelik bir içerik taşıyacaklardır.

2007 – 2013 dönemi Kırsal Kalkınma politikalarının üç önemli hedefi bulunmaktadır²⁰³; (1) Yeniden yapılanma, geliştirme ve teknoloji aktarımının desteklenmesi yoluyla tarım ve ormancılık sektöründe rekabetçiliğin geliştirilmesi, (2) Arazi yönetiminin desteklenmesi yoluyla çevrenin ve kırsal alanların geliştirilmesi, (3) Kırsal alanlarda yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesinin teşviki.

Buna göre programlama, finansman, denetleme, izleme süreçleri bir tek program altında toplanmış olan ve yukarıda belirtilen üç amaca sahip 2007 – 2013 kırsal kalkınma politikaları, aşağıda belirtilecek Leader yaklaşımı çerçevesinde uygulamaya geçecek ve Avrupa Kırsal Kalkınma Fonu tarafından finanse edilecektir.

Yukarıda belirtilen hedeflerin başarılmasında dört temel yönelim bulunmaktadır.

1 – Tarım ve ormancılık sektöründe rekabetçiliğin geliştirilmesi. AB program fonlarının en az % 10'unun uygulanacağı bu önlem kapsamında, 4 ayak bulunmaktadır;

²⁰² European Commission, Agriculture and Rural Development, “Rural Development in the European Union”, Fact Sheet, 2003

²⁰³ CONSTANTINOU, Antonis, “EU Rural Development Policy in Perspective”, Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 28 Mart 2006, İzmir

a) İnsan sermayesi : Mesleki eğitim ve bilgilendirme faaliyetleri, genç çiftçilerle ilgili uygulamalar, danışmanlık hizmetleri ve çiftlik yönetimi hizmetlerinin kurulması.

b) Fiziksel sermaye : Tarım işletmelerinin modernize edilmesi, ormanların ekonomik değerlerinin geliştirilmesi, tarım ve orman ürünlerinin katma değerlerinin yükseltilmesi, tarım-gıda ve ormancılık sektöründe yeni ürün, süreç ve teknolojilerin geliştirilmesi için işbirliğine gidilmesi, tarım ve ormancılık sektörünün uyumu ve geliştirilmesiyle bağlantılı altyapının iyileştirilmesi, doğal afetlerden zarar görmüş tarımsal üretim potansiyelinin yenilenmesi.

c) Kalite : Topluluk standartlarına ulaşmaları için üreticilere yardım etmek, gıda kalite planlarına katılımları için üreticileri teşvik etmek, gıda kalite planlarına konu ürünlere yönelik bilgilendirme ve promosyon faaliyetleri için üretici gruplarını desteklemek.

d) Geçiş önlemleri : Yarı geçimlik işletmeleri ve üretici birliklerinin kurulmasını teşvik etmek.

2 – Çevrenin ve kırsal alanların geliştirilmesi. AB program fonlarının en az % 25'inin uygulanacağı bu önlem kapsamında, iki ayak bulunmaktadır;

a) Tarım alanlarının sürdürülebilir kullanımını destekleyen önlemler çerçevesinde; dağlık alanlardaki çiftçilere doğal zorluk (*natural handicap*) ödemesi yapmak, dağlık olmamakla birlikte doğal zorluklar içeren diğer alanlar için de üreticilere doğal zorluk ödemesi yapmak, Natura 2000, tarımsal çevre, hayvan refahı ödemeleri yapmak ve verimli olmayan yatırımları desteklemek.

b) Orman alanlarının sürdürülebilir kullanımını destekleyen önlemler çerçevesinde; tarım alanlarının ilk ağaçlandırılması, tarım ormanı (*agroforestry*) sisteminin ilk kuruluşu, tarım dışı alanların ilk ağaçlandırılması, Natura 2000 ödemeleri, tarımsal çevre ödemeleri, orman potansiyelinin yenilenmesi ve koruma eylemlerinin yürürlüğe sokulması ve verimli olmayan yatırımları desteklemek.

3 – Kırsal alanlarda yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi. AB program fonlarının en az % 10'unun uygulanacağı bu önlem kapsamında, üç ayak bulunmaktadır;

a) Kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi önlemleri kapsamında; tarım dışı faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, mikro işletmelerin ortaya çıkışının desteklenmesi ve turizm faaliyetlerinin teşvik edilmesi.

b) Yaşam kalitesinin geliştirilmesine yönelik önlemler kapsamında ekonomi ve kırsal nüfusa yönelik temel hizmetlerin sağlanması, köy yenileme ve geliştirme faaliyetleri, kırsal mirasın korunması ve geliştirilmesi.

c) Eğitim ve kapasitenin yükseltilmesi önlemleri.

4 – Leader (Links between actions for the development of rural economy) - Kırsal Ekonominin Geliştirilmesinde Faaliyetlerin Birleştirilmesi. AB program fonlarının en az % 5'inin uygulanacağı bu önleme, diğer 3 aks'tan kesinti yapılarak fon aktarılabilecek ve yeni üye ülkelerde de fazlar halinde uygulanacaktır.

Leader faaliyetleri kapsamında yerel kalkınma stratejileri oluşturulacak, ülke içinde ve ulusötesi alanda bütünleşmeler sağlanacak ve yerel eylem grupları kurularak kapasiteleri geliştirilecektir.

Bu kapsamda Türkiye'nin yapması gerekenler şöyle sıralanmaktadır²⁰⁴ ; (1) Diğer üye devletlerde yapıldığı gibi, Ulusal bir Strateji geliştirilerek yukarıda belirtilen önceliklerle uyumlu bir kırsal kalkınma politikasını geliştirmeye başlamak, (2) Katılım öncesi yardımlar çerçevesinde, Türkiye'nin kullanabileceği kırsal kalkınma destekleri için gerekli süreci hazırlamak. Sözü edilen destek, 2007'den itibaren, IPARD aracılığıyla Türkiye'ye ulaştırılabilecektir.

Aşağıda, hem Türkiye'nin hazırladığı Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi hem de IPARD hakkında açıklamalar yapılacaktır.

III. – Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikalarının Araçları

Avrupa Birliği'nde merkezden çevreye politika transferini finansman aktarımı yoluyla sağlamaya yönelik birçok araç geliştirilmiştir. Bunlardan bazıları daha geniş kapsamlı (PHARE ve ISPA), bazıları ise daha çok tarım sektörü ve kırsal kalkınma odaklı (LEADER, SAPARD, IPARD) olarak organize edilmişlerdir.

²⁰⁴ Antonis, Constantinou, "EU Rural Development Policy in Perspective", Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 28 Mart 2006, İzmir

PHARE (Poland and Hungary Aid Reconstruction for the Economy) kısaltmasıyla anılan Polonya ve Macaristan Ekonomilerine Yeniden Yapılandırma Yardımı Programı, 1990 yılında yürürlüğe sokulmuş, geniş amaçlı bir programdır.

PHARE Programı AB politikalarını MDAÜ'ne aktarmak üzere finansman ve teknik destek sağlamaya yönelik bir gelişim göstermiş ve nihai tahlilde sözü edilen ülkeleri AB için öncelikle bir periferi niteliğine geliştirmiş, ardından adaylık ve üyelik ilişkisi içerisinde AB sisteminin bir parçası haline dönüştürmüştür.

1990 sonrasında etkin bir uygulam dönemi geçiren PHARE Programı, 2000 – 2006 döneminde yıllık 1.5 milyar euro'luk bütçe ortalaması ile önemli bir kanal olma niteliğini korumaktadır. PHARE iki alana odaklanır: Kurumsal yapılanma (bütçenin % 30'u) ve yatırım desteği (bütçenin % 70'i). PHARE ayrıca TAIEX²⁰⁵ etkinliklerini de destekler.

ISPA (Instrument for Structural Policies for pre accession) kısaltmasıyla anılan Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı ise, ulaşım ve çevre altyapısına yönelik olarak oluşturulmuştur. ISPA fonlarının ülkelere yıllık tahsis miktarları, 878.8 milyon euro ile 1.201.2 milyar euro arasında değişmektedir. ISPA'dan da en yüksek kaynak kullanan Polonya'nın edinimleri, 300 milyon euro ile 400 milyon euro bandında değişmektedir.²⁰⁶

AB'nin kırsal kalkınma politika araçları asıl olarak LEADER, SAPARD, IPARD olarak sayılabilir. Aşağıdaki akış diyagramı, SAPARD ve IPARD arasındaki ilişkiyi göstermektedir.²⁰⁷

²⁰⁵ TAIEX (Teknik Yardım Enformasyon Değişim Ofisi, Technical Assistance Information Exchange Office), MDAÜ'lerine müktesebat konusunda teknik yardım sağlamak üzere 1996 yılında kurulmuştur.

²⁰⁶ European Commission Directorate General for Agriculture, EU Agriculture and Enlargement, Haziran 2002, s.5

²⁰⁷ SAPARD ve IPARD hakkında ayrıntılı bilgi için; AB Komisyonu Tarım Genel Müdürlüğü, http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/back/index_en.htm. SAPARD Programı ülke dosyaları için http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/countries/index_en.htm.

Tablo 41: SAPARD ve IPARD'ın Kullanılış Biçimleri

SAPARD			IPARD
1 Haziran 2000	Mayıs 2004	1 Ocak 2006	1 Ocak 2007 - 1 Ocak 2014
Çek Cumhuriyeti			
Estonya			
Macaristan			
Letonya			
Litvanya			
Polonya			
Slovak Cum.			
Slovenya			
Bulgaristan			
Romanya			Türkiye
			Hırvatistan
			Makedonya

Kaynak : Kerstin Rosenow, “Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) : The Rural development Component IPARD”, Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 28 Mart 2006, İzmir

Görüldüğü gibi, SAPARD (Special accession programme for agriculture and rural development) kısaltmasıyla anılan “Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı”, Malta ve Kıbrıs hariç olmak üzere Birliğe 1 Mayıs 2004 tarihinde katılan 8 ülkenin tümüne yönelik olarak, 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. AB belgelerinde sürekli olarak, üye olduğu anda SAPARD programının sona ereceğinin belirtilmesine karşın, sözü edilen ülkelerin katılım anlaşmalarının, “Yeni üye ülkelerde katılım öncesi fonların kullanımı ve yönetilmesi” alt başlığı hükmü uyarınca, tüm ülkeler, belirli kurallar altında, katılım öncesi fonları olan PHARE, ISPA ve SAPARD’ı, üyelik sonrasında da kullanabileceklerdir.

Yeni üye ülkeler yanında, Bulgaristan ve Romanya da Mayıs 2004 tarihinden itibaren SAPARD’dan yararlanmaya başlamışlardır.

İlginç olan, Türkiye ile aynı gün müzakereler için tarih alan Hırvatistan’ın 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren SAPARD’dan yararlanmaya başlamasına karşın, “hazırlıklarını zamanında bitiremediği” gerekçesiyle Türkiye’ye yönelik bir SAPARD uygulamasının

yapılmamasıdır. Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya ile birlikte, 2007 – 2014 döneminde IPARD (An Integrated Pre Accession Instrument for Rural development) kısaltmasıyla anılan “Kırsal Kalkınma İçin Katılım Öncesi Yardım Aracı” nden yararlanacaktır. Türkiye, Hırvatistan gibi aday ülkeler yanında potansiyel aday olan Batı Balkan ülkeleri de IPARD organizasyonu altında katılıma hazırlanacaklardır.

Böylelikle IPARD; Phare, Ispa, Sapard ve Cards araçlarını devreden çıkartmakta ve onların yerine geçmektedir.

Aşağıdaki tablo, 1990 – 2003 yılları arasında, genişlemeye yönelik AB bütçe harcamalarını, 2000 yılı fiyatlarıyla göstermektedir.

Tablo 42 : Genişlemeye Yönelik AB Bütçe Harcamaları : Katılım Öncesi *

	1990 – ‘99	2000 – ‘03
PHARE : Demokrasi kurumlarını ve kamu yönetimini geliştirme	6 767,16	6 240,00
ISPA : Ulaşım ve çevre altyapısı	-	4 160,00
SAPARD : Tarım ve Kırsal kalkınma	-	2 800,00
TOPLAM	6 767,16	13 200,00
Yıllık Ortalama	676,72	3 300,00
1999 yılı AB GSMH Toplamının % si	0,08	0,16
1999 yılı AB GSMH Toplamının % sinin yıllık ortalaması	0,008	0,04

Kaynak : Wim KOK, Enlarging the European Union-Achievements and Challenges, European Universty Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, s.46 (* Milyon euro, 2000 fiyatlarıyla)

Görüldüğü gibi, AB’nin katılım öncesi dönemdeki en büyük harcamaları, “demokrasi kurumlarını ve kamu yönetimini geliştirme” odaklı PHARE Programı aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. 1990 – ‘99 döneminde yaklaşık 6.8 milyar euro, 2000 – ‘03 döneminde ise 6.2 milyar euro, PHARE aracılığıyla harcanmıştır. Ulaşım ve çevre altyapısına odaklanan ISPA, 2000 – ‘03 döneminde yaklaşık 4.2 milyar euro kaynak kullanımını sağlamıştır. Tarım ve kırsal kalkınmaya özgülünen SAPARD ise, yine 2000 – ‘03 döneminde 2.8 milyar euro kaynağın sözü edilen ülkelerin ilgili sektörlerine aktarılmasına aracılık etmiştir.

AB’nin 10 yeni ülkenin katılımı sonrası genişlemeye yönelik harcamaları ise aşağıdaki tabloda gösterilmektedir;

Tablo 43 : Genişlemeye Yönelik AB Bütçe Harcamaları : Katılım Sonrası *

	2004 – 2006
Ortak Tarım Politikası	4 682
Kırsal Kalkınma	5 100
Yapısal politikalar	21 746
Uluslararası politikalar	4 256
Yönetim	1 673
Özel nakit akım faaliyetleri	2 398
Geçici bütçe tazminatları	987
Toplam taahhüt	40 852

Kaynak : Wim KOK, Enlarging the European Union-Achievements and Challenges, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, s.47 * Milyon euro, 1999 fiyatlarıyla

Görüldüğü gibi, katılım sonrası harcamalarda en büyük payı yapısal politikalar (21.7 milyar euro) alırken, onu kırsal kalkınma (5.1 milyar euro), Ortak Tarım Politikası (4.7 milyar euro) ve uluslararası politikalar (4.3 milyar euro) izlemektedir. Bunlardan yapısal politikalar ve tarım politikası'na (kişilerin serbest dolaşımıyla birlikte) kalıcı derogasyonlar konulabileceğine ilişkin 17 Aralık 2004 ve 3 Ekim 2005 tarihli AB kararlarını anımsamakta yarar bulunmaktadır.

Kırsal alanla ilgili bir başka açılım olan ve Lader + (Links between actions for the development of rural economy) kısaltmasıyla anılan “Kırsal Ekonominin Geliştirilmesinde Faaliyetlerin Birleştirilmesi” Programı, 2000 – 2006 döneminde 5 046.5 milyar EUR kaynak kullanmıştır. Bunun 2 105.1 milyar euro'su ATGYF Yönverme Bölümü ve geriye kalanı ise kamu ve özel desteklerden oluşmaktadır.

Buna karşılık, Türkiye, Hırvatistan ve 5 Batı Balkan ülkesi için yürürlüğe sokulacak IPA'nın (Katılım Öncesi Aracı) 2007 – 2013 dönemindeki finansal bütçesi 10.2 milyar euro olarak AB Konseyi'nden geçmiş olup, halen Parlamento'da görüşülmektedir. Bu durum, 7 ülkeye 7 yıl boyunca aktarılacak kaynağın yıllık miktarının 1.5 milyar euro'ya yakın bir düzeyde ortaya çıkacağını göstermektedir.

Aşağıda, AB Kırsal kalkınma politika araçlarına ilişkin açıklamalar yapılacaktır.

1. – Leader : Kırsal Ekonominin Geliştirilmesinde Faaliyetlerin Birleştirilmesi

(Links between actions for the development of rural economy)

LEADER, Avrupa Birliği'nin kırsal kalkınma girişiminin genel adıdır. Leader girişimi, tüm topluluk düzeyinde nüfus, sosyolojik – ekonomik - coğrafi vb ölçütlere göre seçilmiş alanlarda entegre bir kırsal kalkınma için pilot uygulamaları desteklemektedir.

1990 yılında kurulan PHARE programından hemen sonra, 1991 yılında yürürlüğe sokulmuştur. 1991 – 1994 yılları arasında Leader 1, 1994 – 2000 yılları arasında Leader 2 ve 2000 – 2006 yılları için Leader + ²⁰⁸ olmak üzere kurgulanmış olup, halen üçüncü jenerasyonu yürürlüktedir.

Leader girişiminin amacı, bilgi ve teknoloji kullanımını yaygınlaştırmak, kırsal kaynaklı mal ve hizmetleri rekabete açmak, kırsal toplumların yaşam kalitesini geliştirmek ve doğal – kültürel kaynakların en iyi kullanımını sağlamak olarak tanımlanmaktadır.

Leader Programı'nın ilkeleri incelendiğinde ise, adem-i merkezîyetçi bir anlayışı temel alan, fonları yerel yönetimler ve yerel aktörler aracılığıyla kullanan, tabandan tavana (bottom – up) bir yaklaşımı gündeme getiren ve makani baz alan bir yaklaşımın varlığı saptanmaktadır.

Görüldüğü gibi Leader, piyasacı yaklaşımı kırsal mekana, adem-i merkezîyetçi bir felsefe ile taşıma işlevini üstlenmiş bulunmaktadır. Bu bağlamda Leader, merkezi kapitalizmin post fordist yönetim anlayışının mekana yansıtılmasının bir aracı olarak kullanılmıştır. “Sürdürülebilirlik” meşruiyet temeli altında kırsal mal ve hizmetler “rekabete”, doğal kaynaklar “iyi kullanıma” açılacak, yerel aktörler bu zeminin taşıyıcısı konumuna çıkarılacaklardır.

Yönetişim (*governance*) ilkesinin ortaya koyduğu “katılım” felsefesine uyarlı olarak, Leader girişiminde, kamu sektörü ve özel sektör işbirliği ile oluşturulan Yerel Eylem Grupları (*LAG, local action groups*), temsil ettikleri yerel kırsal alanlar için hazırladıkları genel kalkınma stratejisine göre işlev üstlenirler.

²⁰⁸ LEADER+, 18 Mayıs 2000 tarihli AB Resmi Gazetesinde, “Kırsal Kalkınma için Topluluk Girişimi Olarak LEADER+ nin Genel Esasları” başlığı ile yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Finansman, Topluluk ve üye ülkelerce ortaklaşa sağlanmaktadır. Leader + kapsamında 2000 – 2006 döneminde aktarılacak fon tutarı 5 046.5 milyar euro düzeyindedir. Sözü edilen kaynağın 2 105.1 milyar euro'su ATGYF Yönerme Bölümü'nce sağlanmakta olup, geriye kalan miktar kamu ve özel sektör desteklerinden oluşmaktadır.

2. – Sapard : Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı

(Special accession programme for agriculture and rural development)

Gündem 2000 Reformu kapsamında, AB'nin genişleme sürecinde bulunan 10 MDAÜ'nin tarım sektörlerini yeniden yapılandırmak için SAPARD kısaltmasıyla anılan “Tarım ve Kırsal

Kalkınma İçin Özel Katılım Programı” adlı bir katılım öncesi mali araç oluşturulmuştur.

SAPARD, 1 Mayıs 2004 tarihinde topluluğa üye olan 10 ülkeden ikisi (Malta ve Kıbrıs) hariç diğer sekizi için 2000 yılında uygulamaya konulmuştur. Sözü edilen ülkelerin katılım anlaşmalarına konulan hüküm uyarınca, SAPARD Programı üyelik sonrasında da kullanabilecektir. Bu sekiz ülkenin yanında Bulgaristan ve Romanya 2004, Hırvatistan ise 2006 yılından itibaren SAPARD Programı'na katılmışlardır. Böylece yararlanıcı ülke sayısı 11'e çıkmıştır.

SAPARD Programı'nın hukuki temeli, 1268/1999²⁰⁹ sayılı Konsey Tüzüğü'ne dayanmaktadır. İzleyen süreçte Komisyon'un yayımladığı 2759/1999 ve 2222/2000 sayılı tüzükler, uygulama konusunda ayrıntılar getirmişlerdir.

Bununla birlikte, yukarıda sayılan ülkeler Programa katıldıklarında “aday ülke” statüsünde bulduklarından, ilgili tüzükler bu ülkeler için doğrudan uygulanabilir (*directly applicable*) değildirler. Bu nedenle Topluluk bu ülkelerin tümü ile Çok Yıllık Mali Anlaşmalar (*MAFA, Multi Annual Financing Agreement*) imzalayarak SAPARD'ın hukuki dayanakları oluşturulmuştur.²¹⁰

Bu bağlamda, SAPARD için ön koşul olan çok yıllık mali anlaşmanın²¹¹ imzalanmasının ardından, her yıl, çok yıllık anlaşmayı gerektiğinde yeniden düzenleyecek

²⁰⁹ Official Journal L161, 26.6.1999, s.87: 21 Haziran 1999 gün, 1268/1999 no'lu Konsey Tüzüğü

²¹⁰ European Commission, Sapard Annual Report 2002, Belgium 2003, s.7

²¹¹ Çok yıllık anlaşma şu kısımlardan oluşur: Mali yönetim (SAPARD programının yönetiminin adem-i merkezîyetçiliğini garanti eder); Programın yönetimi, izlemesi ve değerlendirilmesi; Genel hükümler

ve ilgili yıl için Topluluğun mali katkısını belirleyecek olan bir yıllık mali anlaşma imzalanır. Bu anlaşmalarla Topluluk kaynaklarının program çerçevesinde kullanım hakkı ilgili ülkeye devredilmiş olur.

SAPARD Programı aday ülkelerin tarım sektörlerini yeniden yapılandırırken, PHARE ve ISPA ile yakın bir ilişki içinde olmakta, piyasa odaklı ve adem-i merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa için “çevre”nin tarım sektörünü biçimlendirmektedir. Bu kapsamda, 2000 – 2006 yılları arasında, 1999 yılı fiyatlarıyla yılda 520 milyon euro’luk bir kaynak kullanılmaktadır. Fonun dağılımı ise aşağıdaki tabloda gösterilmektedir;²¹²

Tablo 44: SAPARD Fonlarının Ülkelere Tahsisi *

	Yıllık tahsis (milyon Euro)
Bulgaristan	53 026
Çek Cumhuriyeti	22 445
Estonya	12 347
Macaristan	38 713
Letonya	22 226
Litvanya	30 345
Polonya	171 603
Romanya	153 243
Slovakya	18 606
Slovanya	6 447

Kaynak : European Commission Directorate General for Agriculture, EU Agriculture and Enlargement, Haziran 2002, s.5 * 1999 fiyatları 2000 yılına endekslenmiştir.

Mali Anlaşma’dan sonra SAPARD’ın uygulaması için diğer önemli konu, 2000-2006 dönemi için 7 yıllık olarak hazırlanan SAPARD programlarıdır. Bu programlar, AB tarafından önceden belirlenmiş alanlarda, aday ve program yararlanıcısı konumunda bulunan ülkelerin seçim yapmaları esasına dayanmaktadır. Oldukça ayrıntılı olan bu metinler, aday ülkeler tarafından hazırlandıktan sonra, STAR kısa adıyla tanınan “Tarımsal Yapılar ve Kırsal Kalkınma Komitesi” nin onayı ardından Komisyon’un kabulü ile yürürlüğe girmektedirler.

(PHARE ve ISPA gibi diğer mali araçlarla ilişkilendirme biçimini ortaya koyar); Harcamaların bildirilmesine ilişkin kurallar; Onaylayıcı kuruluş için kılavuz (SAPARD Ajansını onaylayacak kuruluşun hazırlayacağı rapor, vereceği onayın içeriği, kapsamı ve şekli); 2222/2000 sayılı Komisyon Tüzüğüne atıf ve Anlaşmazlıkların çözümü.

²¹² AB Komisyonu’nun 20 Temmuz 1999 tarih ve 1999/595/EC sayılı kararı ile fonun aday ülkeler arasındaki dağılımı belirlenirken, ilgili ülkedeki çiftçi nüfusu, tarımsal arazi, satın alma paritesine göre milli geliri ve coğrafi özellikler dikkate alınmıştır.

SAPARD Programları'nın piyasa etkinliğini, kaliteyi ve sağlık standartlarını artırmaya, iş yaratmak ve mevcut işlerin devamını sağlamaya ve çevreyi korumaya öncelik vermeleri ve öngörülen önlemlerin Katılım Ortaklığı Belgeleri, Ulusal Programlar ve Ortak Tarım Politikası hedefleri ile uyumlu olması gereği ifade edilmektedir.²¹³

SAPARD Programları kapsamında uygulanacak önlemler ormancılık²¹⁴, tarımsal su kaynakları yönetimi²¹⁵, kırsal altyapının geliştirilmesi²¹⁶, mesleki eğitim²¹⁷, arazilerin kayıt altına alınması, arazi iyileştirmesi ve yeniden parselleme, köylerin geliştirilmesi ve kırsal mirasın korunması, üretici gruplarının oluşturulması, tarımda çevreye duyarlı iyi üretim ve kalite koşulları ile gıda güvencesi kurallarına uyum, ekonomik faaliyetin çeşitlendirilmesi sayılabilir.

SAPARD Programından yararlanan ülkelerin seçimleri incelendiğinde; % 26 ile en büyük payı işleme ve pazarlama yardımlarının aldığı görülmektedir. İkinci ve üçüncü sırada, % 23'erlik oranla çiftlik yatırımları ve kırsal altyapı almaktadır. Çeşitlendirme % 11 ile dördüncü sıradadır. Teknik yardım % 1, ve diğerleri % 12'lik paya sahiptir.

Mali anlaşmalar ve programların benimsenmesinin ardından, SAPARD'ın yürürlüğe girmesi için üçüncü ve son koşul, aday ülkede buna yönelik gerekli "idari kapasitenin" oluşturulmasıdır.

Bu bağlamda, program önlemlerini uygulamak ve projeden yararlanacılara ödemelerini yapma işlevini üstlenmek üzere bir SAPARD Aansı kurulmaktadır. PHARE programını uygulamak üzere aday ülkelerde daha önceden kurulmuş bulunan Ulusal Fon (National Fund) yetkili bir otorite olarak Ajansı akredite eder, akreditasyon Komisyon tarafından bir karar ile teyit edilir.²¹⁸

²¹³ Gökhan, Güder, "AB Kırsal kalkınma Politikaları ve Değişim Eğilimleri", AB Genişleme Sürecinde Türkiye, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2003, Ankara, s.159

²¹⁴ Tarımsal arazilerin ağaçlandırılması, mevcut orman arazilerinin geliştirilmesi, orman ürünlerinin elde edilmesinin, işlenmesinin ve pazarlamasının rasyonel hale getirilmesi ve orman alt yapısının desteklenmesi.

²¹⁵ Önlemin temel amacı sürdürülebilir su kaynağı yönetimini sağlamak ve kırsal alanlarda çevreyi korumak olarak ifade edilmektedir.

²¹⁶ Aday ülkelerin çoğunda tarım işletmelerinde telefon hizmeti yetersiz, elektrik kullanım olanakları düşük ve kanalizasyon altyapısının zayıf olduğu düşünüldüğünde, önlem önem kazanmaktadır.

²¹⁷ Tarım ve ormancılık dışında kırsal turizm gibi tarım dışı kırsal alan faaliyetlerine yönelenler de bu önlem çerçevesinde desteklenecektir.

²¹⁸ Gökhan, Güder, "AB Kırsal kalkınma Politikaları ve Değişim Eğilimleri", AB Genişleme Sürecinde Türkiye, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2003, Ankara, s.156 : "Bu iki rolün ilk ayağında Ajans, teklif ilanlarını yapmakla, başvuruların uygunluğunu kontrol etmekle, projeleri seçmekle, seçilen projeler için

SAPARD, yerel insiyatifle birlikte çalışma konusunda PHARE ile benzer açılımları sergilemekte olup, hatta bazı AB metinlerine göre “SAPARD dışında hiçbir Topluluk aracı, herhangi bir üçüncü ülkede tümüyle adem-i merkezîyetçi bir temelde çalışmamıştır”²¹⁹

SAPARD’ın Bulgaristan uygulamalarına ilişkin sonuçlar, AB metinlerinde çoğu zaman ifade edilen “başarı öykülerine” gölge düşürebilecek niteliktedir. Buna göre; Programda ekonomik ve sosyal STK’lar ile yerel aktörlerin rol almış, buna karşılık bazı STK’lar sektörün tümüne değil yalnızca kendi alanlarına duyarlı olmuşlardır. Tarım sektöründe onaylanan 1324 proje karşılığında 355 milyon euro, gıda sektöründe onaylanan 238 proje karşılığında 290 milyon euro, kırsal ekonomi - çeşitlendirme alanında onaylanan 291 proje karşılığında 58 milyon euro ve kırsal ekonomi – altyapı alanında onaylanan 47 proje karşılığında 48 milyon euro kaynak alınmıştır. Üretici gruplarının oluşturulması, çevreyle dost tarımsal üretim tekniklerinin yaygınlaştırılması, gıda sanayii çalışanları ve üreticilerin eğitimleri konusunda ancak küçük gelişmeler sağlanabilmiştir. Küçük çiftçilerin proje hazırlaması ve kaynak edinmesi konusundaki gerçekleştirmeler, beklenenin altında olmuştur. Buna karşılık kırsal altyapıda önemli iyileşmeler sağlanmıştır.²²⁰

SAPARD Programı kapsamında yapılacak Topluluk finansmanı ancak yukarıda bahsedilen üç koşulun yerine gelmesinden sonra (Mali Anlaşmanın imzalanması, Programın benimsenmesi ve Ajansın kurulması) başlayabilmektedir.

Bununla birlikte, sözü edilen süreçlere yönelik hazırlıklar sürerken Topluluk, Programı başlatabilmektedir. Nitekim Bulgaristan, Estonya, Slovenya, Litvanya ve Letonya 2001; Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya ve Slovakya 2002 yılında tüm gereklilikleri ancak yerine getirebilmelerine karşılık, Program bu ülkeler için 2000 yılından itibaren yürürlüğe girmiştir.²²¹

yerinde kontrolleri yapmakla ve daha önceden belirlenmiş bir dizi kriter çerçevesinde uygulama hakkında rapor hazırlamakla sorumludur. Ödemelerle ilgili olarak da Ajans, ödeme başvurularını kontrol etmekle, yerinde kontroller yapmakla, uygunluk kriterlerinin yerine getirilip getirilmediğini kontrol ile ve yararlanıcılara zamanında ödemelerin yapılmasını temin etmekle görevlidir.”

²¹⁹ Alan, Wilkinson, “The Sapard Instrument on the Eve of Accession”, The Common Agricultural Policy, Opportunities and Perspectives, EU Commission DG Agri, 14 – 16 March 2004, Sofia, s. 4

²²⁰ Miroslava Georgieva, “Lessons learned from the SAPARD Program Management in Bulgaria”, Consequences of EU Accession for the Agriculture Sector” EU Commission, 28 Mart 2006, İzmir, s.8,9

²²¹ European Commission, Sapard Annual Report 2002, Belgium 2003, s.5

Ancak 2006 yılında Hırvatistan için SAPARD uygulaması devreye sokulmuşken, hazırlıklarını yetiştiremediği gerekçesiyle Türkiye bu kapsamın dışında tutulmuştur. Türkiye sürece, IPARD aracı ile “hazırlanacaktır”.

3. - IPA (An Integrated Pre-Accession Instrument)

Katılım Öncesi yardım Aracı (IPA) müzakere tarihi almış aday ülkeler (Türkiye ve Hırvatistan) ile potansiyel aday olan beş Batı Balkan ülkesi (Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Sırbistan-Karadağ ve Kosova) için hazırlanmış bir program olup, PHARE, ISPA, SAPARD ve CARDS araçlarını devreden çıkartmakta ve onların yerine geçmektedir.

IPA, 5 bölümden oluşmaktadır; (1) Geçiş yardımı ve kurumsal yapılandırma, (2) Bölgesel ve sınır aşırı işbirliği, (3) Bölgesel kalkınma, (4) İnsan kaynağı geliştirme, (5) Kırsal kalkınma.

Bu bağlamda, IPA'nın kırsal kalkınmaya yönelik bölümü IPARD (An Integrated Pre-Accession Instrument for Rural Development) olarak anılmaktadır.

IPARD'ın amaçları; OTP alanındaki müktesebatın (*acquis communautaire*) uygulanmasına katkı sağlamak ve aday ülkenin tarım sektörü ve kırsal alanının sürdürülebilir bir şekilde adaptasyonunu sağlamak olarak belirtilmektedir. Bunun yanında, IPARD'ın iki önceliği ve bu iki öncelik temelinde 9 önlemi vardır ²²²;

ÖNCELİK 1 – Müktesebatın uygulanması ve tarım sektörünün sürdürülebilir adaptasyonu için katkı sağlamak,

Önlem 1 – Aday ülkeleri AB standartlarına ulaştırmak için yeniden yapılandırmak ve geliştirmek amacıyla tarım işletmelerine yatırım. Bu önlemden yararlanabilecekler (*beneficiaries*) olarak çiftçiler ve tüzel kişilikler gösterilmektedir. Bu alanda öncelik süt, et (sığır, koyun, keçi, kanatlılar) gibi müktesebatın yoğun olduğu alanlar ile sebze-meyve sektörüne verilecektir. Binaların yapılması ve yenilenmesi, yeni tarımsal makine ve ekipmanın satın alınması, hayvan pisliklerinin arıtılması faaliyetleri, depolama alanlarının yapılması ve yenilenmesi, süt ve et işleme tesislerinin yapılması ve geliştirilmesi gibi alanlar, seçilebilir proje önceliklerini oluşturacaktır.

²²² Kerstin, Rosenow, “Instrument for Pre-accession Assistance (IPA): The Rural Development Component (IPARD)”, Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 28 Mart 2006, İzmir

Önlem 2 – Aynı amaçla tarım ve balıkçılık ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması süreçlerine yatırım. Bu önlemden yararlanabilecekler (*beneficiaries*) olarak gerçek ve tüzel kişiler gösterilmektedir. Yararlanabilecek sektörler ise, Roma Anlaşması'nın 1 no'lu ekinde bulunan ürün listesi (süt ürünleri, kesimhane ve kombinalar, ve balıkçılık olacaktır. Buralarda, küçük ve orta büyüklükteki işletmelere odaklanılacaktır. Binaların yapılması ve yenilenmesi, AB standartlarına ulaşmaya yönelik yatırımlar, bilgisayar yazılımları da dahil olmak üzere yeni tarımsal makine ve ekipmanın satın alınması, süt tankları ve soğutucuları, soğuk hava depoları da dahil olmak üzere depolama yatırımları gibi alanlar, seçilebilir proje önceliklerini oluşturacaktır.

Önlem 3 – Üretici birliklerinin kurulmasının desteklenmesi,

Önlem 4 – Çevrenin ve kırsal bölgelerin (köylerin) geliştirilmesi için eylem planlarının hazırlanması

ÖNCELİK 2 – Kırsal alanların kalkındırılması

Önlem 5 – Kırsal altyapının geliştirilmesi. Amaç su ve atık yönetimi, elektrik arzı, kırsal telekomünikasyon ve yerel yollar gibi kırsal altyapının geliştirilmesidir. Bu önlemden yararlanabilecek olanlar belediyeler ve tüzel kişiler olarak gösterilmektedir.

Önlem 6 – Kırsaldaki ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi. Amaç tarıma alternatif gelir olanaklarının geliştirilmesi, kırsal alanda istihdam olanaklarının artırılmasıdır. Bu önlemden yararlanabilecekler gerçek ve tüzel kişilerdir. Yararlanabilecek sektörler, Roma Anlaşması'nın 1 no'lu ekinde bulunan tarım dışı ürün listesinde bulunan ürünlerle çalışan ve özellikle mikro (10 kişiden az işçi çalıştıran) ve küçük (10 – 50 arasında işçi çalıştıran) işletmeler olacaktır. Kırsal turizme yönelik yatırımlar, halı – kilim dokumaya yönelik ekipmanlar, su ürünleri ve balıkçılık tarımı, flora ve fauna koruma, arıcılık, bal işleme, yağ üretimi, çiçekçilik gibi alanlarda çalışan alternatif mikro ve küçük işletmeler, yerel yenilenebilir enerji kaynakları, makine ringleri gibi tarımsal hizmetlerin geliştirilmesi, bu kapsamda desteklenebilecek faaliyetlerdendir.

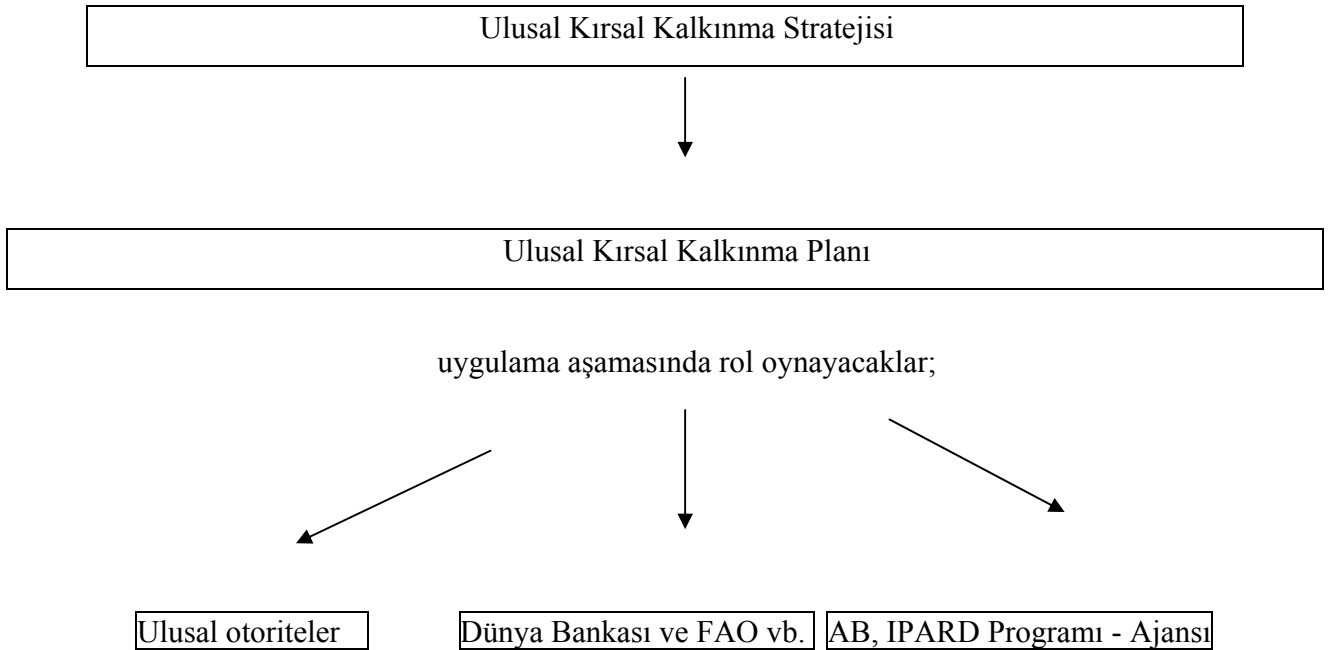
Önlem 7 – Yerel kalkınma stratejilerinin uygulanmasına yönelik olarak, yerelde özel sektör- kamu sektörü ortaklıklarının hazırlanması,

Önlem 8 – Eğitim

Önlem 9 – Sayılan öncelik ve önlemlerin uygulanması için, kırsal kalkınma programlarının hazırlanması ve denetlenmesi, bilgilendirme ve tanıtım kampanyalarının hazırlanması da dahil olmak üzere, teknik yardım.

Görüldüğü gibi, SAPARD Programı'nın içerdiği 16 seçeneğine karşılık, IPARD 9 seçenek barındırmaktadır. Türkiye, ulusal bazda bu önlemlerden birini seçmek durumundadır.

IPARD Programı, aşağıdaki çizelgede belirtilen çalışma sistemine sahip olacaktır;



Buna göre, ulusal stratejiler ve AB'ye katılım stratejisine uyarlı kırsal kalkınma stratejisi ve kırsal kalkınma planında yer verilen hükümler, ulusal otoritelerce uygulanacaktır. Dünya Bankası ve FAO gibi kuruluşlarla işbirliği yapılacaktır. IPARD Programı ve IPARD Ajansı yapısı içinde, AB ile birlikte çalışılacaktır. ²²³ Proje ödemelerinde eş-finansman (*co-financing*) ilkesi geçerli olacaktır. Buna göre; proje bedelinin % 50'si için özel katkı istenecektir. Proje bedelinin geriye kalan % 50'si kamu

²²³ Buna göre, "yararlanabilecekler" (*beneficiary*) olarak tanımlananlar, IPARD Ajansı'na başvurarak, projelerini teslim edeceklerdir. IPARD Programı'nda belirtilen önlemlere uygun olarak geliştirilen projeler arasında yapılacak seçimler sonucunda projesi kabul edilenlere yönelik ödemeler başlatılacak ve proje yürürlüğe girecektir. Projelerde bölgesel – yerel otoriteler, sosyal, ekonomik ve çevresel partnerler ortaklaşacaklardır.

katkısına konu olacaktır. Bu bölümün % 25'i ulusal katkı (tüm proje bedelinin % 12.5'u), % 75'i AB katkısı (tüm proje bedelinin % 37.5'u) şeklinde organize edilecektir.

Türkiye'nin IPARD Programı kapsamında AB katkısı alabilmesi için, IPARD Program taslağını oluşturarak AB Komisyonu'na iletmesi, bu aşamada başlatılan görüşmelerle, en çok altı ay içinde ilgili Komisyon servisleri ve üye ülkeler tarafından taslağın onaylanması, IPARD Ajansı'nın kurularak akredite edilmesi ve AB'nin uygun kararı sonrasında Ajansın faaliyetlerine başlaması gerekmektedir. Bir Bakanlığın (büyük olasılıkla Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı) yönetiminde uygulanacak ve koordine edilecek IPARD Programı için bir İzleme Komitesi sekreterliği kurulacaktır. Burada programdan yararlanabilecek taraflardan (üretici kuruluşları, gıda sanayii, balıkçılık sektörü, belediyeler, sivil toplum kuruluşları vb) oluşan bir forum görev yapacak, Bakanlığın temsilcisi bulunacak, AB Komisyonu gözetim yapacaktır.

IPA bütçesinin 2007 – 2013 dönemindeki finansal bütçesi 10.2 milyar euro olarak AB Konseyi'nden geçmiş bulunmaktadır. Bu durum, yılda 1.5 milyar euro dolayında bir kaynağın 7 ülke arasında paylaşılacağı anlamına gelmektedir. Türkiye'nin bu ülkeler arasındaki en büyük ülke olması gerçeğinden hareketle ve iyimser bir tahminle özgülünen kaynağın yarısının Türkiye tarafından kullanılması durumunda, yılda 750 milyon euro düzeyinde bir AB kaynağının Türkiye'ye aktarılacağı varsayılabilir.

IV. Türkiye'de Kırsal Kalkınma Politikalarının Değişimi

Avrupa Birliği'nin 15'li yapısının kırsal sorunlarının niteliği, AB'nin kırsal alan sorunlarını tanımlama ve buna uyarlı politika geliştirme konusunda bir zemin oluşturmaktadır. Bununla birlikte 2004 yılında Topluluğa katılan 10 yeni ülke, sözü edilen zemini önemli ölçüde değiştirmiştir.

AB'nin kırsal kalkınma politikalarındaki değişimin nedenselliğini açıklarken, sorulması gereken en temel soru şudur: AB'nin kırsal kalkınma politikalarında görülen hızlı değişim yeni genişleme halkalarında yer alan ülkelerin sorun yüklü kırsal alanlarına yönelik çözümler üretme kaygısından mı kaynaklanmaktadır? Karşıt olarak, gözlenen değişim, OTP üzerinden yeni üyelere büyük kaynaklar aktarmak istemeyen *alacarte* Avrupa'nın politik tercihini mi yansıtmaktadır?

Bu sorulara verilecek yanıtlar, Türkiye açısından da büyük önem taşımaktadır. Türkiye'nin kırsal alanlarına ilişkin temel özellikler, sorun alanları nelerdir ? Türkiye'nin Cumhuriyet boyunca geliştirdiği kırsal kalkınma politikalarının temel dinamikleri nelerdir ? Bu politikalar, AB'ya aday ülke sürecindeyken nasıl bir değişime uğramıştır, gelecek öngörülere nasıl olabilir ? Aşağıda bu konularda açıklamalar yapılacaktır.

1. Türkiye'nin Kırsal Alan ve Kırsal Kalkınma Tanımlamaları

Yerleşme olgusu, doğal, sosyo – kültürel, ekonomik birçok etken ve bu etkenlerin karşılıklı etkileşimi tarafından şekillendirilmektedir. Uzun yıllardan beri kentleşme alanında kaydedilen gelişmelere karşın, Türkiye nüfusunun halen % 35'i kırsal alanda yaşamaktadır.

Avrupa Birliği'nde olduğu gibi Türkiye'de de, üzerinde uzlaşmış bir kırsal alan tanımlaması bulunmamaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu,²²⁴ 5393 sayılı Belediye Kanunu,²²⁵ Genel Nüfus Sayımı (2000),²²⁶ Genel Tarım Sayımı (2001),²²⁷ Hanehalkı İşgücü Anketleri,²²⁸ Köy Envanteri (1997),²²⁹ Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması (2003),²³⁰ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Planlama ÖİK Raporu,²³¹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,²³² Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi²³³ gibi metinlerde dahi, farklı kırsal alan tanımı ve ölçütleri kullanılmaktadır.

²²⁴ Nüfusu iki binden aşağı yurtlara köy, nüfusu 2.000 ila 20.000 arasında olanlara kasaba ve 20.000'den çok nüfuslu alanlar şehir olarak tanımlanır.

²²⁵ Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için, en az 5 bin olarak nüfus ölçütü ve mesafe ölçütü getirilmektedir.

²²⁶ Yerleşim yeri temelinde geliştirilen demografik tanımlar bağlamında, “köy nüfusu” köy ve bucak nüfuslarına, “şehir nüfusu” ise il ve ilçe merkezleri belediye sınırları dahilindeki nüfusa karşılık gelmektedir.

²²⁷ “Köy Genel Bilgi Anketi” tüm köyler ve nüfusu 25 binden az olan il ve ilçe merkezlerinde, “Tarımsal İşletme Listeleri” tüm köyler ve nüfusu 25 binden az olan yerleşim yerlerinde, “Tarımsal İşletmeler (hanehalkı) Anketi” ise tüm köyler ve nüfusu 5 binden az olan il ve ilçe merkezlerinde uygulanmıştır.

²²⁸ 20 binden az nüfuslu yerleşim yerleri kır olarak tanımlanmıştır.

²²⁹ Nüfusa bakılmaksızın bucak, köy belediyesi ve köy statüsündeki tüm yerleşim yerleri kapsam içine alınmıştır.

²³⁰ Nüfusu 10 binden küçük olan tüm yerleşim yerleri kırsal örnek çerçevesini oluşturmuştur.

²³¹ Kırsal alan; yaşam ve ekonomik faaliyetlerin önemli ölçüde doğal kaynakların kullanım ve değerlendirilmesine bağlı olduğu; ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişme süreçlerinin yavaş ilerlediği, geleneksel değerlerin hayatın şekillendirilmesinde etkili olduğu, yüz yüze ilişkilerin önemini koruduğu, teknolojik gelişmenin yaşama ve üretime yansımalarının daha uzun bir zaman aldığı sosyo ekonomik nitelikleriyle “kentsel alanlar dışında kalan mekanlar” olarak ifade edilmektedir.

²³² 20 binden az nüfusa sahip yerleşmeler kırsal yerleşme olarak kabul edilmektedir.

²³³ 20 binden az nüfusa sahip yerleşmeler kırsal yerleşme olarak kabul edilmektedir.

Mekanda yürütülen/yürütülecek ekonomik işlevler ve yaşama biçimlerinin uygun bileşimleri, yerleşme mekanlarının seçilmesinde doğal koşullara yönelik istemleri oluşturmaktadır. Bu doğal koşullardan başlıcaları; ekolojik faktörler (yıllık ortalama sıcaklık ve yağış miktarı, yağış rejimi ve yıla yayılışı, yıllık güneşlenme, oransal nem vb.), coğrafi faktörler (yükselti, arazinin eğimi ve engebesi, toprağın yapısı, bitki örtüsü vb.), mekansal özellikler (su kaynakları, büyük pazarlara yakınlık vb) olarak özetlenebilir. Kuşkusuz bu sayım, istemi doğuran etkene bağlı olarak çeşitlendirilebilir.

Bunların yanında ulaşım ve haberleşme olanakları gibi altyapı varlığı, güvenlik kaygısı, etnik kökenden ve/veya akrabalık ilişkilerinden kaynaklanan beraber yaşama arzusu vb. de, yerleşme olgusu üzerinde, yerleşme bölgesine göre artan veya azalan oranlarda etkimektedirler.

Bu etkenlerin aynı zamanda karşılıklı olarak ta etkileşimi sonucunda, alan üzerinde toplu, dağınık veya seyrek kırsal yerleşmeler ortaya çıkar.²³⁴

Birleşmiş Milletler tanımlamasına göre toplum kalkınması; “küçük toplulukların içinde buldukları ekonomik, toplumsal ve kültürel koşulları iyileştirmek amacıyla giriştikleri çabaların devletin bu konudaki çabalarıyla birleştirilmesi, bu toplulukların ulusun tümüyle kaynaştırılması, ulusal kalkınma çabalarına tam biçimde katkıda bulunmalarının sağlanması sürecidir.”

Türkiye Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer alan toplum kalkınması tanımı, bu tanım ile özdeş bir nitelik göstermektedir. Bu planda, toplum kalkınması ile köy kalkınması eş anlamlı olarak görülmüştür.

Kır–kent ayrımı üzerinden yapılan amaç belirlemeler de söz konusudur; “Kırsal/kentsel ikiliğini hafifletmek, kırsal yerleşmeleri kentin olanaklarına kavuşturmak, iki toplumsal yapı arasındaki nitelik farkını bir derece farkı haline getirmek, Türkiye’deki köy kalkınmasının başlıca amacıdır”²³⁵

²³⁴ Köy – kasaba – kent yerleşmelerinin merkezden yönetim basamaklarındaki karşılıkları muhtarlık, ilçe ve ildir. Bunlara, köyden kasabaya geçiş basamağı oluşturan ancak Türkiye Yönetim Yapısı içinde gelişmemiş ve zamanla sistem dışına itilmeye yüz tutmuş bucaklar eklenebilir. Aynı yerleşme yapılanmalarına karşılık gelen yerinden yönetim basamakları ise il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak sıralanmaktadır.

²³⁵ Cavit Orhan Tütengil, 100 Soruda Kırsal Türkiye’nin Yapısı ve Sorunları, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1975, s.81

Toplum kalkınması kavramı, kullanıcıların amacına bağlı olarak bir değişim süreci, bir çalışma yöntemi, bir politika ya da toplumsal – siyasal bir hareket olarak tanımlanabilmekte ve kavramın içi bu doğrultuda doldurulmaktadır. Ancak, “toplum kalkınmasının süreç, yöntem, izlen ve hareket yönlerini birbirinden ayırmak olanaksızdır.”²³⁶

Köy kalkınmasına ilişkin kapsayıcı bir tanım aşağıda verilmektedir; “Feodal, yarı feodal ya da kapitalizm öncesi ilişkilerin yaygın olduğu, genel olarak yalnızca tüketim amacıyla üretim yapılabildiği, yahut yine tüketim nesnelere sağlama amacıyla çok sınırlı düzeylerde artığın elde edilebildiği, yüzeysel ve az çeşitli örgütlenmelerin olduğu kapalı bir ekonomik ve toplumsal yapılanmadan; genel olarak pazarda satmak amacıyla üretim yapılan, teknolojik gelişmelerden yararlanarak daha fazla artık elde edilebilen, bireysel, toplumsal ve kurumsal ilişkilerin çok çeşitlenip yaygınlaştığı, özellikle de kentsel yerleşmelerle işlevsel olarak bütünleşik bir ekonomik, toplumsal ve kültürel yapılanmaya geçiş”²³⁷. Verilen tanımlama, aynı zamanda köylerin ve köylülüğün kısıtları ile köy kalkınmasının nesnel koşullarını da açıklayıcı niteliktedir.

Köy kalkınmasının amaçları arasında, “köy ve kent arasındaki farkı azaltarak Türkiye’nin toplumsal – ekonomik düzeninde başat olan ikili yapıyı kırmak” tan söz edildiğinde, buna ilişkin nesnel koşulların da belirtilmesi gereklidir. “Kırsal yerleşmeleri ‘bütün’ içindeki yerini ve karşılıklı etkileri gözetmeden kalkındırmak olanaksızdır. Yalnız yerleşmelerin iki uç noktası olarak değil, toplumsal hayatın bütün öğelerinin nicelik ve nitelik olarak değişik görünüşlü, fakat birbirini tamamlaması gereken öğelerini bir arada düşünmek zorundayız. Hele Türkiye gibi köy – kent çelişkisinin büyük olduğu bir ülkede bu ilişkileri titizlikle kavramaya, hatta kurmaya çalışmak gerekmektedir. Bunun içindir ki, kırsal yerleşmeler yakın çevresiyle ilişkili bulunduğu kentsel yerleşmelerle birlikte ele alınmalıdır.”²³⁸

Ancak köy kalkınmasına ilişkin bütüncül yaklaşım, elbette mekan bağlamından öte bir anlam ve içerik taşımak zorundadır. “ Köy ve köylü sorunlarını, ulusun tüm

²³⁶ Cevat, Geray, Kırsal Türkiye’de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik, Tuna Yayıncılık, Ankara, 1981, s. 14

²³⁷ Yücel, Çağlar, Köy, Köylülük ve Türkiye’de Köy Kalkınması Sorunu, TZD Yayınları, Ankara, 1981, s.114

²³⁸ Cavit Orhan, Tütengil, 100 Soruda Kırsal Türkiye’nin Yapısı ve Sorunları, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1975, s.61

kalkınmasından ayrı düşünme eğilimindeki yanılgıya değinmek istiyoruz: Genellikle, köye belli bir hizmet götürülürse ya da belli bir çalışma yapılırsa, bunun sonucunda köyün kalkınacağı, köylünün daha iyi yaşam düzeyine ulaşacağı sanılmaktadır. Buna ilişkin örnekler çok görülmüştür. Fakat sonuç değişmemiştir. Çünkü köyün sorunlarını tarımın yapı ve sorunlarından, bunu da Türkiye'nin toplumsal ve ekonomik yapısından özellikle ayrı tutamayız.²³⁹

Bununla birlikte, kalkınma çabalarını mekansal boyutta ele alan ve tarımsal kalkınma ile ilişkilendiren bir kırsal kalkınma kavramının, aşağıda çerçevesi çizilen konularda bütünsel bir yaklaşımı kapsamına almak durumunda olduğu açıktır;

- Kentlere oranla zor yaşama ve çalışma koşullarının bulunduğu kırsal alanlarda, doğal kaynakların sömürüsüne dayalı olmayan bir planlama yaklaşımıyla, sosyo – ekonomik ortamın geliştirilmesi ve halkın refah düzeyinin yükseltilmesi,
- Bölgeler - yöreler – havzalar arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması,
- Tarımsal alt ve üstyapı ilişkilerinin geniş halk kitleleri yararına düzenlenmesi, tarımsal üretimin miktar ve kalitesinin yükseltilmesine yönelik bilimsel – teknolojik önlemlerin alınması,
- Başta tarıma dayalı sanayii olmak üzere, üretime katma değer sağlayan ve istihdam olanaklarını artıran girişimlerin organize edilmesi,
- Kırsal alt yapının geliştirilmesi suretiyle eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, örgütlenme, barınma, ulaşım, haberleşme, istihdam, pazarlama alanlarında iyileşmeler sağlanması, kırsal turizm, yöresel el sanatları gibi etkinliklerle gelirin çeşitlendirilmesi...

Bu bağlamda, kırsal kalkınmanın kendiliğinden ve diğer sektörlerden bağımsız olarak gerçekleşmesinin olanaksızlığının altı çizilmelidir. Türkiye'de kırsal yerleşimin en önemli ekonomik aktivitesi olan tarım sektörünün yapısında kalkınmaya vurgu yapacak değişikliklerin oluşturulması, bu değişimin köy ve köylü sınıfı üzerindeki etkilerine, kısacası bölüşüm ilişkilerine de, tıpkı mülkiyet ilişkilerinde olması gerektiği gibi, kısıtları ortadan kaldırıcı karışmalarda bulunulması, Türkiye kırsal kalkınmasının asal düzlemleri olarak görülmektedir.

²³⁹ Cevat, Geray, Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar, Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler, TODAİE Yayını, Ankara, 1974 S. 373

2. - Türkiye’de Kırsal Kesimin Toplumsal-Ekonomik Yapısı

Yukarıda belirtilen düşünceden hareketle, Türkiye’de kırsal kesimin toplumsal – ekonomik yapısı kırsal nüfus, kırsal yerleşme ve tarımsal sosyo – ekonomik yapı başlıkları altında ele alınacaktır.

A. - Kırsal Nüfus

Bir ülkenin sosyo-ekonomik açıdan değişim çizgisini saptamada, nüfus ve nüfus hareketlerinin zaman içindeki değişimine ilişkin verilerin kullanılması, oldukça kestirme ve etkin bir yöntemdir. Nüfus, işgücü özelliği ile üretimin önemli unsurlarından birisidir. Öte yandan üretilen ürünlerin tüketilmesi de, nüfusa ve onun sahip olduğu birtakım özelliklere bağlıdır.

Ülkelerin gelişmişlik derecesi açısından konu ele alındığında, nüfus hareketliliği en yoğun olarak gelişmekte olan ülkelerde gözlenir. Azgelişmişlik sarmalını aşamayan ülkelerde, genel olarak nüfusu harekete geçirecek bir önemli değişimden söz edilemez. Öte yandan gelişmiş ülkelerde de toplumsal ve ekonomik dönüşüm büyük oranda tamamlanmış olduğundan, istatistiksel açıdan önemli sayılabilecek bir nüfus hareketliliği yoktur.

Gelişmekte olan ülkelerde nüfusun sektörler ve mekanlar arasındaki hareketliliğinin oldukça yüksek olmasında; bir yandan özellikle emek yoğun üretim tarzına sahip başlangıç sanayinin ucuz işgücüne duyduğu gereksinim, öte yandan kırdaki yaşam koşullarının ve gelir düzeyinin sınırlılığı önemli rol oynar.

Aşağıdaki tablo, Türkiye’de ilk sayımın yapıldığı yıl olan 1927’den 2000 yılına dek olan süreç içerisinde ülke nüfusunun değişimini göstermektedir.

Tablo 45 : Türkiye’de Nüfusun Gelişim Seyri

SAYIM YILLARI	KIRSAL NÜFUS		KENTSEL NÜFUS		GENEL NÜFUS	
	SAYI	ORAN (%)	SAYI	ORAN (%)	SAYI	NÜFUS ARTIŞ ORANI (%)
1927	10.342.391	75.8	3.305.879	24.2	13.648.270	-
1935	12.355.376	76.5	3.802.642	23.5	16.158.018	2.11
1940	13.474.701	75.6	4.346.249	24.4	17.820.950	1.96
1945	14.103.701	75.1	4.687.102	24.9	18.790.174	1.06
1950	15.702.851	75.0	5.244.337	25.0	20.947.188	2.17
1955	17.137.420	71.2	6.927.343	28.8	24.064.763	2.78
1960	18.895.089	68.1	8.859.731	31.9	27.754.820	2.85
1965	20.585.604	65.6	10.805.817	34.4	31.391.421	2.46
1970	21.914.075	61.6	13.691.101	38.4	35.605.176	2.52
1975	23.478.651	58.2	16.869.068	41.8	40.347.719	2.50
1980	25.091.950	56.1	19.645.007	43.9	44.736.957	2.07
1985	23.798.701	47.0	26.865.757	53.0	50.664.458	2.49
1990	23.146.684	41.0	33.326.351	59.0	56.473.035	2.17
2000	23.735.567	35.0	44.109.336	65.0	67.803.927	1.83

Kaynak: DİE, Genel Nüfus Sayımı, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri 1990 ve 2000 yılı sonuçlarından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tablonun analizinde öne çıkan sonuçlar şöyle özetlenebilir; Yetmiş yıllık süreç içerisinde nüfus yaklaşık 5 kat artmakla birlikte, nüfus artış oranı giderek düşmektedir. 1927’de her 4 kişiden yalnızca biri kentlerde yaşarken, 2000 yılında Türkiye’nin kentsel nüfusunun toplam nüfusa oranı % 65’ler düzeylerine ulaşmıştır. Başka bir deyişle Cumhuriyet’in başında % 75 düzeyinde olan kırsal nüfus 1950’lere kadar sabit kaldıktan sonra, kentlere doğru hareketlenmeye başlamış, özellikle 1980 sonrası bu hareketlilik kır nüfusunun mutlak azalma eğilimine girmesiyle bir göç dalgasına dönüşmüştür. Türkiye’de ilk kez 1980-1985 döneminde kırsal nüfus mutlak olarak azalmaya başlamıştır.

B. - Kırsal Yerleşme

Türkiye kırsalının en önemli özelliklerinden birisi, kırsal yerleşme sayısının fazlalığıdır. Aşağıdaki Tablo, il – ilçe ve köy sayılarındaki değişim ile nüfus yoğunluğundaki gelişimi, sayım dönemleri itibariyle vermektedir;

Tablo 46 : Türkiye’de Kırsal yerleşmelerde Değişim

Sayım Tarihi	İl Sayısı	İlçe Sayısı	Bucak/köy Sayısı	Nüfus	Nüfus Yoğunluğu
28.10.1927	63	328	40 600	13.648.270	18
20.10.1935	57	356	34 876	16.158.018	21
20.10.1940	63	370	34 024	17.820.950	23
20.10.1945	63	396	34 063	18.790.174	24
22.10.1950	63	422	34 252	20.947.188	27
23.10.1955	66	493	34 787	24.064.763	31
23.10.1960	67	570	35 441	27.754.820	36
24.10.1965	67	571	35 638	31.391.421	41
25.10.1970	67	572	35 995	35.605.176	46
26.10.1975	67	572	36 115	40.347.719	52
12.10.1980	67	572	36 155	44.736.957	58
20.10.1985	67	580	36 031	50.664.458	65
21.10.1990	73	829	36 233	56.473.035	73
22.10.2000	81	850	37 366	67.803.927	88

Kaynak : DİE verilerinden oluşturulmuştur.

1980 yılında 36.155 olan köy sayısı, 2000 yılında 37.366’ya ulaştıktan sonra, 2002 yılında 36.527’ye düşmüştür. 2002 yılı itibariyle 2.265’i belde, 36.527 köy 42.098 köy altı yerleşme (köy bağılısı) olmak üzere toplam 80.890 kırsal yerleşme bulunmaktadır.

2000 Yılı Genel Nüfus sayımı sonuçlarına göre, Türkiye’nin toplam 67.8 milyon olan nüfusunun 44 milyonu il ve ilçe merkezlerinde, 23.8 milyonu ise yukarıda belirtilen kırsal yerleşmelerde yaşamaktadır.

Tablo 47 : Nüfus Büyüklüğüne Göre Köy Sayıları

Nüfus Grupları	1990		2000	
	Köy Sayısı	%	Köy Sayısı	%
2000 ve altı	34.400	94.96	35.079	93.88
< 250	10.886	30.05	15.580	41.70
251 – 500	10.941	30.20	10.088	27.00
501 – 750	5.858	16.17	4.646	12.43
751 – 1000	3.179	8.78	2.161	5.78
1001 – 1250	1.676	4.63	1.073	2.87
1251 – 1500	913	2.52	621	1.66
1501 – 1750	539	1.49	489	1.31
1751 – 2000	408	1.13	421	1.13
2001 – 5000 arası	1.610	4.44	1.834	4.91
2001 – 2500	763	2.11	681	1.82
2501 – 3000	334	0.92	448	1.20
3001 – 3500	217	0.60	286	0.77
3501 – 4000	129	0.36	196	0.52
4001 – 4500	106	0.29	134	0.36
4501 – 5000	61	0.17	89	0.24
5001 – 10000 arası	185	0.51	345	0.92
5001 – 6000	84	0.23	153	0.41
6001 – 7000	41	0.11	72	0.19
7001 – 8000	24	0.07	52	0.14
8001 – 9000	21	0.06	40	0.11
9001 – 10000	15	0.04	28	0.07
10001 ve üzeri	31	0.09	108	0.29
Toplam	36.226	100.00	37.366	100.00

Kaynak : DİE, 2000 Yılı Nüfus sayımı

Yukarıdaki tabloda öne çıkan en çarpıcı sonuç, köylerin yaklaşık % 95'inin 2000 ve altı nüfusa sahip köyler olmasıdır. 1990 yılında kırsal nüfusun % 72'si 2000 ve daha az nüfusa sahip köylerde yaşamaktayken, 2000 yılında bu oran % 59'a düşmüştür. Bununla birlikte 250 ve daha az nüfusa sahip köy sayısı, 10 yıl içinde 10.886'dan 15.880'e çıkmıştır. Daha üst nüfus gruplarındaki köylerin sayısının azalması ve toplam köy sayısındaki artışın daha düşük düzeylerde kalması, yukarıdaki olgunun köyden kente göç ile açıklanabileceğini göstermektedir.

1980 sonrası dönemde görülen yoğun göç olgusu, genel olarak köy büyüklüklerinde önemli azalmalar yaratmakla birlikte, köyden göçün nihai durağı ve göçün altında yatan sosyo – ekonomik nedenler, bölgeler- yöreler temelinde farklılaşmaktadır.

1991 – 2001 yılları arasında buldukları yerleşim yerinden ayrılan hane halkı sayısı 569.740 olup, bu sayı toplam hane halkı sayısının % 9.21'ini oluşturmaktadır. Bu yıllarda 417.465 kişi başka bir yerleşim yerine yerleşmiş olup, bunların % 17.41'i İstanbul'a, % 10.40'ı ise Kocaeli'ne yerleşmiştir. Yerleşim yerinden ayrılan hane halkı sayısının toplam hane halkı sayısı içindeki oranının en fazla olduğu iller ise % 90.78 ile Bitlis, % 32.37 ile Tunceli illeridir.²⁴⁰

Kırsal yerleşmelerde yaşam kalitesini etkileyen iki önemli unsur, ulaşım ve sağlıklı suya erişim olanaklarıdır. Türkiye'de 2003 yılı sonu itibariyle 292 bin km. köy yolu bulunmakta olup, toplam köy yolu ağının % 32'si asfalt, % 45'i stabilize kaplamalı, % 19'u tesviyeli, % 4'ü ham yol ve %0.6'sı betonniteliğindedir. Köy ve köy altı yerleşmelerin % 90'ında sağlıklı ve yeterli, % 8'inde sağlıklı ancak yetersiz içme suyu bulunmasına karşın, % 2'sinde sağlıklı içme suyu bulunmamaktadır. Sağlıklı içme suyu bulunan köylerin % 22'sinde şebekeli dağıtım sistemi yoktur, başka bir deyişle çeşme suyundan taşıma suretiyle suya erişebilmektedirler. Yine 2003 yılı sonu itibariyle anca 5.208 köy ve bağlısına kanalizasyon hizmeti götürülebilmiş olup, yerleşim birimlerinin % 94'ünde kanalizasyon altyapısı yoktur²⁴¹

Türkiye'de 6 ve daha yukarı yaşta okuma yazma bilen nüfus oranı % 87'dir. Bu oran erkek nüfus için % 94, kadın nüfus için % 81'dir. Kırsal alanda ise genel okuma yazma oranı % 82 olup, bu oran erkeklerde % 91'e çıkmakta, kadınlarda % 73'e düşmektedir.

Benzer bir yetersizlik, sağlık hizmetleri için de söz konusudur. Kırsal yerleşimdeki kadınların % 48'i doğum öncesi herhangi bir tıbbi bakım almamaktadır. Daha şanslı olanlardan % 42'si doktor, % 9'u ebe-hemşire, % 1'i geleneksel ebe hizmeti almaktadırlar.

Kırsal kesimde sosyal güvenlik alanında da önemli bir açık bulunmaktadır. 2003 yılı itibariyle 923 bin çiftçi Bağ kur, 165 bin tarım işçisi ise SSK kapsamında bulunmaktadırlar. Bu bağlamda, çiftçi ve tarım işçilerinin büyük çoğunluğu sosyal güvenlik şemsiyesi dışında ve oldukça zor koşullarda çalışmaktadırlar.

Tarıma dayalı kırsal kalkınma çabalarında, verimi etkileyen en önemli girdi olması nedeniyle, sulanabilen tarım alanı büyüklükleri önem taşımaktadır. Türkiye'de, teknik ve

²⁴⁰ DİE, 2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri, Yayın no: 2898, Temmuz 2004, Ankara, s.92, 106

²⁴¹ Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü verileri

ekonomik ölçütlere göre sulanabilecek tarım alanı büyüklüğü 8.5 milyon hektar düzeyindedir. Buna karşılık, 2001 GTS Köy Genel Bilgi Anketi sonuçlarına göre,²⁴² 5.2 milyon hektar alan sulanabilmekte olup; sulanan alanın % 37.44'ü akarsudan, % 28.20'si kuyudan, % 15.74'ü barajdan, % 9.14'ü kaynaktan, % 4.07'si göletten, % 2.84'ü gölden ve % 2.57'si diğer kaynaklardan elde edilen su ile sulanmaktadır. Sulanan alanın % 45.72'si devlet tarafından yapılan sulama tesisinden yararlanılarak sulanırken, % 54.28'i ise yurttaşın kendi olanakları ile sulanmaktadır.

Veriler, kırsal kalkınmanın en önemli politika araçlarından birisi olması gereken tarım sektöründe, birincil önemdeki sulama olanaklarının çok yetersiz olduğunu ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan, kırsal yerleşim yerlerinin ancak % 1'inin köy yerleşim planları, köy iskan projeleri gibi planlama çalışmalarına konu olduğu bilinmektedir.

C. – Tarımsal Sosyo - Ekonomik Yapı

Türkiye kırsalının en önemli ekonomik getiri kaynağı tarım sektörüdür. Yapılan araştırmaların sonuçlarına göre²⁴³, kırsal işgücünün % 22.9'u, yani yaklaşık dörtte biri imalat sanayii, ticaret, ulaştırma, inşaat, toplum hizmetleri gibi tarım dışı gelir getiren iktisadi faaliyet kollarında çalışmaktadır.

a. – Tarımsal Uğraş – Hane Halkı İlişkisi

Türkiye'de tarım sektörünün, ülkenin kırsal ekonomisinde tuttuğu yer aşağıda gösterilmektedir;

²⁴² DİE, 2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri, Yayın no: 2898, Temmuz 2004, Ankara, s.90, 91

²⁴³ Sözü edilen sonuçları ürettiği çalışmada, (Özgür TEOMAN, "Türkiye Tarımında Kapitalist Dönüşüm Tartışmalarına Bir Katkı", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi Cilt: 3, Sayı: 3, Kış 2001, s.41 – 60

³ Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, DİE 2001 Yılı Verileri, Ocak 2003.

Tablo 48 : Yerleşim Yeri ve Tarımsal Faaliyette Bulunmasına Göre Hane Halkı Sayısı;

Tarım	TÜRKİYE		
	1980	1991	2001
Toplam yerleşim yeri sayısı	36.126	36.371	37.009
Toplam hane halkı sayısı	3.794.072	4.764.066	5.160.264
Tarımsal faaliyette bulunmayan hane halkı sayısı	359.909	672.476	1.462.521
Temel tarımsal faaliyette bulunan hane halkı sayısı	3.434.163	4.091.531	3.697.743

Kaynak: DİE, 2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri, Yayın no: 2898, Temmuz 2004, Ankara, s.29

Tablodan da izleneceği üzere, 1991 yılında, Türkiye kırsalında bulunan toplam hane halkının % 86'sı tarımsal faaliyette bulunurken, aynı oran, 2001 yılında, % 71'e gerilemiştir.

1980 – 2001 aralığında, Türkiye kırsalındaki yerleşim yeri sayısı % 2.44 artarken, hane halkı sayısı bu oranın oldukça üzerine çıkmış ve % 36 oranında artmıştır. Sözkonusu % 36'lık genel artışın, tarımsal uğraşlara “yönelimi” ise ilginç bir görünüm sergilemektedir. Aynı dönemde, tarımsal faaliyette bulunan hane halkı sayısı ancak % 7.67 oranında artarken²⁴⁴, tarımsal faaliyette bulunmayan hane halkı sayısı % 86.84 oranında artmıştır.

b. – Tarım Toprağın Kullanımı

Türkiye'nin arazi kullanış biçimleri aşağıda verilmektedir;

Tablo 49 : Türkiye'de Arazi Kullanış Biçimleri (dekar)

	1980	1991	2001
Toplam arazi	801 292 776	662 195 339	646 577 070
İşlenmeyen arazi	653 857 187	487 714 426	469 843 563
Nadas	50 046 065	36 551 557	35 970 264
Tarıma elverişli olup kullanılmayan arazi	49 953 520	21 606 845	18 975 870
Daimi çayır ve otlak arazisi	141 472 021	123 776 198	141 280 608
Koruluk ve orman arazisi	234 873 701	192 376 486	181 570 476
Tarıma elverişsiz arazi	177 511 880	113 403 340	92 046 345
İşlenen alan	147 435 589	174 480 913	176 733 507
Tarla	124 883 065	145 178 100	146 873 522
Sebzelik ve çiçek bahçeleri	4 110 197	5 929 902	5 532 815
Meyve ve diğer uzun ömürlü bitkiler	18 442 327	23 372 911	24 327 170

Kaynak: DİE, 2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri, Yayın no: 2898, Temmuz 2004, Ankara, s.31 verilerinden hesaplanmıştır.

²⁴⁴ DİE, 2001 Genel Tarım Sayımı, Köy Genel Bilgi Anketi Sonuçları, Ankara, Temmuz 2004, s.39 : 1980 ve 1991 tarım sayımlarında olduğu gibi, - 5.000 nüfus ölçütü (Nüfusu 5.000'den aşağı olan yerleşim yerleri) kullanıldığında, temel tarımsal faaliyette bulunan hane halkı sayısı, yukarıdaki tabloda gösterildiği gibi, 2001 yılı sayımında 3.697.743 olarak saptanmıştır. Diğer taraftan, aynı sayımda, - 25.000 ölçütü kullanıldığında, temel tarımsal faaliyette bulunan hane halkı sayısı 4.106.983 olarak ortaya çıkmaktadır.

Veriler arasında, arazi büyüklüğü dahil olmak üzere önemli tutarsızlıklar saptanmaktadır. Nitekim, 2004 yılı İlerleme Raporu²⁴⁵ nun “**tarım**” bölümünde²⁴⁶, 1991 yılında 4 milyon olan tarım işletmelerinin sayısının 2001’de 3 milyona düştüğü ve son 10 yılda %25 oranında azaldığı, ortalama işletme genişliğinin 6 hektar, üreticilerin %65’inin 5 hektardan küçük arazilere sahip olduğunu, işletmelerin sadece %6’sının 20 hektardan büyük olduğunu ifade etmektedir. Ancak Rapor’da da belirtildiği gibi, toplam tarımsal alan büyüklüğü hem 1991 sonuçları ile uyumsuz, hem de 2001 sayımının verileri kendi içinde tarımsal alan büyüklüğü ile çelişkili görünümlere sahiptir.

Bu saptamaya karşın, 2001 yılı verilerine odaklanıldığında, Türkiye’nin yaklaşık 67 milyon hektar toprak alanının ancak 18 milyon hektarında işlemeli tarımın yapılmakta olduğu, bunun da yine yaklaşık 15 milyon hektarının tarla arazilerinden oluştuğu görülmektedir. 3.6 milyon hektar nadas alanı ve 1.9 milyon hektar kullanılmayan arazinin toplamı olan 5.5 milyon hektar alan ise, tarıma elverişli olduğu halde, su yokluğu ve tarımsal faaliyetlerin ekonomik olmaktan çıkması, göç vb. nedenlerle işlenmemektedir.

c. – Toprak – Mülkiyet İlişkileri

Türkiye’de işletme büyüklüğüne göre işletme sayıları ve işletmelerin tasarrufunda bulunan arazi miktarı aşağıda verilmektedir;

²⁴⁵ Commission of the European Communities, SEC(2004) 1291, 2004 Regular report on Turkey’s Progress towards accession, Brussels, 6.10.2004,

²⁴⁶ A.k., s. 94 - 99

Tablo 50 : Arazi – Mülkiyet İlişkileri A. İşletme sayısı B. Arazi (dekar)

		TÜRKİYE, 1991	TÜRKİYE, 2001
TOPLAM	A	3.966.822	3.021.190
	B	234.510.993	184.329.487
5'den az	A	251.686	177.893
	B	667.059	481.605
5 – 9	A	381.287	290.327
	B	2.511.091	1.951.672
10 – 19	A	752.156	539.507
	B	10.042.501	7.374.515
20 – 49	A	1.274.609	950.539
	B	38.668.961	29.523.341
50 – 99	A	713.149	559.999
	B	46.750.693	38.123.216
100 – 199	A	383.323	327.330
	B	49.216.633	43.881.626
200 – 499	A	173.774	153.668
	B	46.487.432	42.076.313
500 – 999	A	24.201	17.431
	B	14.982.493	11.218.554
1.000 – 2.499	A	10.266	4.198
	B	13.856.621	5.476.930
2.500 – 4.999	A	1.930	222
	B	6.538.082	695.541
5.000 - +	A	441	56
	B	4.789.427	3.526.174

Kaynak: www.die.gov.tr, 1991 ve 2001 Genel tarım sayımı, Tarım işletmeleri (hanehalkı) araştırma sonuçları

Yukarıdaki tablo, köylülük ve sosyal statü ilişkileri açısından incelenebilir duruma getirildiğinde, aşağıdaki özet çizelge ortaya çıkmaktadır.

Tablo 51 : Arazi – Mülkiyet İlişkileri A. İşletme sayısı B. Arazi (dekar)

		TÜRKİYE, 1991		TÜRKİYE, 2001	
		Sayısal	%	Sayısal	%
İşletme Büyüklikleri (da)	A	3 966 822	100	3 021 190	100
	B	234 510 993	100	184 329 487	100
Yoksul köylüler 50' den az	A	2 659 738	67	1 958 266	65
	B	51 889 612	22	39 331 133	21
küçük köylüler 50 – 99	A	713 149	18	559 999	19
	B	46 750 693	20	38 123 216	21
orta köylüler 100 – 499	A	557 097	14	481 018	16
	B	95 704 065	40	85 957 939	47
zengin köylüler 500 – 999	A	24 201	0.6	17 431	0.6
	B	14 982 493	6	11 218 554	6
Toprak ağası, kapitalist toprak sahibi 1000- +	A	12 637	0.32	4 476	0.14
	B	25 184 130	10.73	9 698 645	5.26

Kaynak: www.die.gov.tr verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

NOT : Değerlendirme kolaylığı sağlaması bakımından, rakamlar tama iblağ edilmiştir.

2001 yılı Genel Tarım Sayımı sonuçlarına göre tüm köyler ve nüfusu 25.000'den az olan il ve ilçe merkezlerinde tarımsal faaliyetle uğraşan 4.106.983 hanehalkı ile 221.562.345 dekar işlenen arazi tespit edilmiştir. Nüfusu 5.000'den az yerleşim yerlerinde ise 3.697.743 "tarım işletmesi" bulunmaktadır. Diğer taraftan, toplam hanehalkı sayısı 6.189.351, toplam arazi 668.781.782 dekadır.

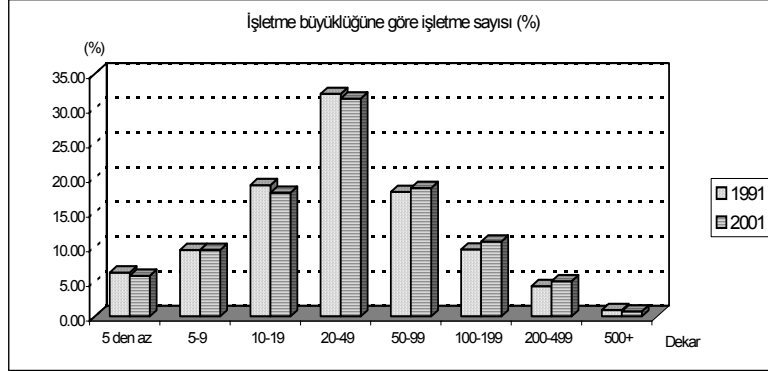
1991 Genel Tarım Sayımı sonucuna göre Türkiye'de tarım işletmelerinin %99.45'i 2001'de ise %99.77'si tek bir hanehalkı işletmesidir. Yasal durumu birden fazla hanehalkı ortaklığı olan işletmelerin toplam tarım işletmeleri içindeki oranı 1991 GTS'de %0.54 iken 2001 GTS'de %0.22'ye düşmüştür.

Türkiye'de hem bitkisel üretim hem de hayvancılık yapan işletmeler, 1991 GTS'de toplam işletmelerin %72.14'ünü oluştururken bu oranın 2001 GTS'de %67.42'ye düştüğü, yalnız hayvancılık yapan işletmeler %3.43'ünü oluştururken %2.36'ya düştüğü buna karşılık yalnız bitkisel üretim yapan işletme oranının %24.43'den %30.22'ye yükseldiği görülmektedir.

1980 Genel Tarım Sayımı sonucuna göre Türkiye'de ortalama işletme büyüklüğü 65.8 dekar, 1991'de 59.1 dekar 2001'de ise 61.01 dekar olarak belirlenmiştir.

Türkiye'de tarımsal işletmeler, 1991 GTS'de %32,13, 2001 GTS'de %31,46 oranları ile 20-49 dekar arazi grubunda yoğunlaşmıştır.

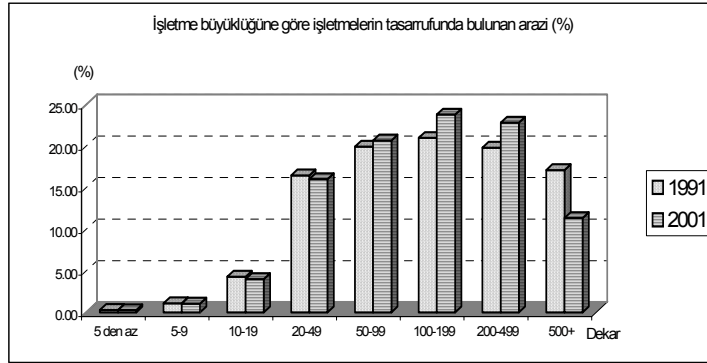
Grafik 27: İşletme Büyüklüğüne Göre İşletme Sayıları



Kaynak : II. Tarım Şurası, “Tarımsal yapıda Değişme ve Gelişmeler”, Ankara, 2004

Türkiye’de tarımsal işletmelerin tasarrufunda bulunan arazi her iki sayım sonucuna göre 100-199 dekar arazi grubunda yoğunlaşmış ancak 1991 GTS’de bu gruptaki arazi, toplam arazinin %20,99’unu, 2001 GTS’de ise %23,81’ini oluşturmaktadır.

Grafik 28 : İşletme Büyüklüğüne Göre İşletme Tasarrufunda Bulunan Arazi



Kaynak : II. Tarım Şurası, “Tarımsal yapıda Değişme ve Gelişmeler”, Ankara, 2004.

Arazinin işletilmesinde ortaya çıkan tasarruf ilişkileri ise, şöyle bir görünüm sergilemektedir;

1991 GTS ve 2001 GTS Tarımsal İşletmeler Anketi sonuçlarına göre Türkiye’de tarımsal işletmelerin büyük bir kısmı (sırasıyla % 92.57 ve % 81.34) yalnız kendi arazisini işletmektedir. Türkiye’de kendi arazisi olmayıp başkasından kira, ortakçılık, yarıcılık vb.

şekillerde tuttuğu araziyi işleten işletmelerin toplam işletme içindeki oranı 1991 GTS’de %1.65 iken 2001 GTS’de %3.56’ya yükselmiştir. Kendi arazisi olmayan işletmelerin 1991 GTS’de %71.27’si, 2001 GTS’de %51.03’ü yalnız kira ile arazi işlettikleri belirlenmiştir.

1991 ve 2001 Yılı Tarım sayımları, değişimin analizinin yapılabilmesi amacıyla karşılaştırıldığında, kiracılık – ortakçılık ilişkisinin 10 yıl içinde iki kattan fazla artış göstermesi, önemle not edilmesi gereken bir gelişmedir. “1991’de kiracılık – ortakçılık vb. şekilde tarımsal faaliyette bulunan işletmelerin işledikleri arazi, toplam arazinin % 11.5’i iken, 2001’de % 26’sına çıkmıştır. Bu işletmelerden kendi arazisi olup, toprak kiralayanların işledikleri arazi ise % 9.7’den % 22.4’e ulaşmıştır.”²⁴⁷

Kiracılık – ortakçılık ilişkilerinin önemli oranda artmasında, iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine gelişmesi sonrasında, hane halkı gelirinin sabitlenebilmesi ya da geçim koşullarının altına gerilemesinin önlenmesi için, yeter toprağı olmayan köylünün, Chayanov’cu anlamda, kendi emeğini sömürme pahasına daha çok emek harcamasına yönelik çabası başat rol oynamaktadır.²⁴⁸

Kiracılık – ortakçılık ilişkilerinin yaygınlaşmasında diğer bir faktör ise, özellikle sulanabilir alanlarda mekanizasyon olanaklarından yararlanarak üretim yapan işletmelerin, gelirlerini ençoklaştırabilmek için ölçek ekonomisinden yararlanma çabalarıdır.

Sulama olanağı bulunmayan, nadas yoluyla bir yıl toprağını ekip ertesi yıl arazide su birikmesi amacıyla üretim yapamayan ve bu bağlamda elde ettikleri yetersiz geliri iki yıla paylaşırma zorunda olan küçük köylülerden başlamak üzere, hızlı bir toprak terki eğiliminin yaşandığı görülmektedir. Bilinmektedir ki, yalnızca 1999 – 2002 yılları aralığında, üretici, 450 bin hektarı ekmekten vazgeçmiştir.²⁴⁹

Buna karşılık, 2001 Tarım Sayımı sonuçlarında, tarıma elverişli olup ta işlenmeyen tarım arazisi varlığı 1.9 milyon hektar olarak bildirilmektedir. Aynı rakam, 1991 sayımında 2.2 milyon hektar düzeyindedir.

²⁴⁷ Bahadır, Aydın, **Ölçek Büyüklüğü Toprak Parçalılığı ve Arazinin Tasarruf Şekline Göre Tarımsal İşletmelerin Analizi**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi No:5, Ankara, 2006, s.87

²⁴⁸ Zülküf, Aydın, “Yapısal Uyum Politikaları ve Kırsal Alanda Beka Stratejilerinin Özelleştirilmesi: Söke’nin Tuzburgazı ve Sivrihisar’ın Kıvık Köyleri Örneği”, **Toplum ve Bilim**, Bahar ’88, Ankara, 2001, s. 11-31.

²⁴⁹ The World Bank, **Turkey – A Review of the Impact of the Reform of Agricultural Sector Subsidization**, Washington D.C., March 2004, s. İx - xvi

Bu verilerle, “1991 – 2001 arasında işlenmeyen tarım arazisi varlığında azalma olmuştur” çıkarımında bulunmak konusunda ihtiyatlı olma gereği vardır. Öncelikle, analizi yukarıda yapılan 1999 – 2005 dönemi “tarım reformu” uygulamalarının yoksullaştırıcı sonuçlarının, 2001 Tarım Sayımı’na kısmen yansımalarının hesaba katılması gerekmektedir. Gözlemlerden elde edilen sonuçlar kırdan kente göç dalgası ile birlikte değerlendirildiğinde, tarım istatistiklerine rağmen, ekilemeyen alan miktarında önemli bir artışın varlığından söz edilebilir.

“Toprak dağılımındaki dengesizlik göstergelerindeki değişimin anlamlı analizinin yapılması, terk edilen arazi miktarındaki büyüklük nedeniyle mümkün görünmemektedir. Bölgeler arasında tarım dışı kalan arazi büyüklüklerindeki önemli farklılıklar, bu analizi daha da zorlaştırmaktadır.”²⁵⁰

Gezici ve geçici tarım işçileri, fındık ve pamuk toplama, pancar çapalama, bağ-bahçe işleri yapma gibi iş olanakları için, en uygunsuz koşullarda Türkiye içinde seyahat etmeye ve çalışmaya devam etmektedirler. “En alttakiler” tanımlamasına uygun biçimde, sosyal güvensiz ve düşük gündelikli koşullar bile, gezici ve geçici tarım işçilerinin hem kendi aralarında (hemşerilik – alt kimlik – dinsel kimlik ilişkileri) hem de işçi ile makine arasında giderek şiddetlenen bir rekabet doğurmaktadır. Ege, Çukurova ve Harran’da sayıları artan pamuk toplama makineleri, getirdiği maliyet düşürücü etki yanında, doğurduğu sosyolojik sorunlarla birlikte değerlendirilmelidir.

Diğer taraftan, hayvancılık işletmelerinde de benzer yapısal sorunlar bulunmaktadır. Örneğin, süt sığırcılık işletmelerinin yüzde 84 gibi önemli bir bölümü sadece 1-4 baş hayvana sahip bulunmaktadır. Faal durumda bulunan sığır besi işletmelerinin ise yüzde 87’si 10 baş’ın altında hayvana sahiptir. Koyunculuk işletmelerinin yüzde 72,2’sinde ise ortalama koyun sayısı 50 başın altındadır.

²⁵⁰ Bahadır, Aydın, **Ölçek Büyüklüğü Toprak Parçalılığı ve Arazinin Tasarruf Şekline Göre Tarımsal İşletmelerin Analizi**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları yayın Dizisi No:5, Ankara, 2006, s.87

d. – Tarımsal Uğraş – İstihdam İlişkisi

Türkiye’de 1988 – 2000 yılları arasında istihdamın değişimi, aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 52 : Toplam İstihdam İçinde Tarım İstihdamı (15+ yaş, Bin Kişi ve %)

YILLAR	Toplam İstihdam			Tarım, ormancılık, avcılık ve balıkçılık			TOAB istihdamının toplam istihdamdaki payı (%)
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	
1988	12.519	5 235	17.755	4 231	4 019	8.249	46.46
1989	12 548	5 674	18.222	4 292	4 347	8.639	47.40
1990	12 902	5 637	18 539	4 372	4 319	8 691	46.87
1991	13 395	5 893	19 288	4 659	4 553	9 212	47.76
1992	13 682	5 778	19 459	4 553	4 166	8 718	44.80
1993	13 723	4 777	18 500	4 569	3 293	7 862	42.49
1994	14 191	5 815	20 006	4 659	4 154	8 813	44.05
1995	14 628	5 958	20 586	4 811	4 270	9 080	44.10
1996	15 067	6 127	21 194	4 840	4 420	9 259	43.68
1997	15 400	5 805	21 204	4 899	3 939	8 837	41.67
1998	15 687	6 092	21 779	4 909	4 130	9 039	41.50
1999	15 713	6 335	22 048	4 647	4 209	8 856	40.16
2000	15 780	5 800	21 580	4 261	3 508	7 769	36.00

Kaynak: DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, 2003, Ankara verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

İstihdamın sektörel dağılımının değişimi, 1988 – 2000 aralığında tarımın istihdamdaki payının % 46’dan % 36’ya gerilediğini ortaya koymaktadır. Nicel gerileme, 8.249 milyondan 7.769 milyona olmak üzere 480 bindir. Buna karşılık sanayii istihdam düzeyi, ancak % 18.9 dolayındadır.²⁵¹

Aşağıdaki tablo ise, aynı gelişimin verilerini, 2000 – 2005 yılları itibariyle ortaya koymaktadır;

²⁵¹ Nurhan YENTÜRK, “Ulusal Gelirin Yapısı ve Gelişimi”, **Türkiye Ekonomisi**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1579, Eskişehir, Ekim 2004, s. 26 : GSMH içindeki payı % 11.36 olan tarımın istihdam içindeki payının % 34 olmasına karşın; imalat sektörü, enerji sektörü, ticaret sektörü ve ulaştırma sektöründe, sektörlerin GSMH içindeki payları, istihdam içindeki paylarından daha yüksektir. Mali kurumlar GSMH’ya katkılarından daha yüksek bir istihdam katkısı sağlarken, inşaat sektörünün her iki açıdan payları birbirine eşittir.

Tablo 53 : Sivil İstihdamın Sektörel Dağılımı (2000 - 2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
İSTİHDAM (2005)						
Sivil işgücü (1000 kişi)	23 078	23 491	23 818	23.640	24.289	24.565
Sivil istihdam (1000 kişi)	21 581	21 524	21 354	21.147	21.791	22.046
Tarım (15+Yaş) (Bin kişi)	7.769	8.089	7.458	7.165	7.201	5.920
İstihdamda Tarım (%)	36	37.6	34.9	35.4	34	29,5
Sanayi	3.738	3.734	3.953	3.836	3.988	4.281
Hizmetler	9.738	9.416	10.086	10.176	9.374	10.101
İşsizlik Oranı (%)	6,5	8,4	10,3	10,5	10,3	10,3

Kaynak : DİE, DPT, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2000, 2005 yılları verileri

1988 – 2000 arasındaki 12 yılda 480 bin gerileyen tarım istihdamı, tablodan da izleneceği üzere, 2000 – 2004 aralığındaki beş yılda 568 bin kişi azalarak 7.201 bin kişi olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, 2004 yılından 2005 yılına olan bir yıllık süreçte, 1 milyon 281 bin kişi sektörden kopmuş ve tarımın istihdamdaki oranı % 29.5’a gerilemiştir.

Konu ile ilgili bir başka önemli gelişme de, sektördeki kadın istihdamı ile ilgilidir. Tarım sektörü, kadın işgücünün en yoğun olduğu sektör konumundadır. 2003 yılı itibariyle, genel istihdamda kadınların payı % 27.86 düzeyinde iken, aynı oran, tarım sektöründe % 48.10’a çıkmaktadır. Yine 1999 yılı verilerine göre, kadınların %72.2.’si tarım kesiminde çalışmaktadır. 1990 – 2000 yılları arasında kadınların genel istihdamında % 34’ten % 28’e olmak üzere % 6’lık bir daralma olmasına karşın, aynı zaman diliminde tarım istihdamındaki kadınların payı % 49’dan %49.2’ye yükselmiştir. Bu sonuç, “tarımın kadınsallaşması (feminizasyonu)” olarak nitelenebilir.

Tarımın kadınsallaşması, krizler sarmalındaki Türkiye kırsalında kadın emeğinin konumlanışına işaret etmektedir. Kırdan kente göç, erkekler için işgücüne katılımı küçük bir düşüşe neden olurken, kadınların neredeyse tamamının işgücü dışında kalması sonucunu doğurmaktadır. Tarım sektörü ise, emek yoğun ve az getiri sağlayan özellikleri ile öncelikle erkek işgücü tarafından terk edilen bir üretim alanı olma özelliği taşımaktadır. Bu sonuç, “tarımın kadınsallaşması”nın, kadın emeğinin giderek daha çok istismara açık hale gelmesine ilişkin bir kavramsallaştırma olduğunu ortaya koymaktadır.

Kadınların emek piyasasında konumlanışı, kentlerde farklı “boyutlar kazanmaktadır”. Kırsalda tarımsal üretim alanında “ücretsiz emek sağlayıcı” olan kadın, kentte birçok ferdi çeşitli işlerde çalışan aile içinde diğer çalışanlara destek olma yanında, “gündeliğe gitme”,

“evde fason üretim yapma” gibi faaliyetlerle sosyal güvenlikten yoksun çalışma ilişkilerine girmektedir.

İstihdamın mekana göre konumlanmasında da, tarım sektörü ayırıcı özelliklere sahiptir. Türkiye’de toplam istihdamın % 54.1’i bucak ve köylerde konumlanmışken, aynı oran tarım sektöründe % 96.2’ye çıkmaktadır.

Bucak ve köylerde yaşayan işgücünün cinsiyete göre dağılımına ilişkin veriler incelendiğinde ise, kadınların % 31’inin okuma yazma bilmediği, buna karşılık aynı oranın erkeklerde % 9’a düştüğü görülmektedir.

Diğer taraftan, tarım kesiminde istihdam edilenlerin % 1.1’i ücretli, % 5.1’i yevmiyeli, %0.6’sı işveren, % 39.4’ü kendi hesabına çalışan ve % 53.8’i ücretsiz aile işçisi durumundadır. Başka bir deyişle, tarım sektöründeki faal nüfusun % 91’i fiilen kendi işinde veya aile işletmesinde çalışmaktadır.

Bütün bu veriler birlikte değerlendirildiğinde, tarım sektöründe genel olarak aile işletmesi için ücretsiz çalışma biçiminin egemen olduğu, işgücünün büyük oranda bucak ve köylerde konumlandığı, sektörde giderek artan bir kadın işgücü yapısının varlığı ve buna koşut olarak eğitim düzeyinin düşüklüğü not edilmelidir.

e. - Kırsal alanda örgütlenme

Türkiye kırsal alanında, kamu ve kamu dışı organizasyonlar, örgütlenme modelleri bulunmaktadır.

Türkiye’de merkezi kamu organizasyonu içinde tarıma yönelik hizmet sağlayan kuruluşlar; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Devlet Bakanlıkları, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Ziraat Bankası, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Toprak Mahsülleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Tekel, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Çaykur, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ... olarak sayılabilir.

Bunların yanında, baskı grubu niteliğindeki üretici örgütü olan Türkiye Ziraat Odaları Birliği, demokratik kitle örgütü niteliğindeki meslek kuruluşları, çeşitli sivil toplum kuruluşları da bulunmaktadır.

Ayrıca ekonomik amaçlı kuruluşlar olan tarımsal kooperatifler, yetiştirici birlikleri, ihracatçı birlikleri, özel şirketler de ülke kırsalında çeşitli faaliyetler içerisinde bulunmaktadır.

Bu yapılar içinde, üretici örgütlenmesi olarak kooperatifler öne çıkmaktadır.

Tablo 54 : Türkiye’de Üretici Örgütlenmesinin Yapısı

Kooperatif Türü	Kooperatif Sayısı	Ortak Sayısı
Pancar Ekicileri Kooperatifleri	31	1.620.430
Tarımsal kalkınma Kooperatifleri	5.536	709.613
Sulama Kooperatifleri	2.248	266.268
Su Ürünleri Kooperatifleri	421	22.660
Tarım Kredi Kooperatifleri	2.281	1.557.817
Tarım Satış Kooperatifleri	340	664.419
Tütün Tarım Satış Kooperatifleri	68	33.000
Yaş Sebze Meyve Kooperatifleri	22	581
Ziraat Odaları	642	3.800.000
Çiftçi Dernekleri	539	230.000

Kaynak : TKB, Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü, 2004

Görüldüğü gibi, Türkiye’de 8.9 milyonu aşkın, kooperatif, oda, dernek üyesi üretici bulunmaktadır.

Günümüzde 4 farklı yasa altında çalışan kooperatiflerin nicelik açısından ulaştığı büyüklüklere karşın, çağdaş bir gelişim düzeyi yakaladığından söz edilemez.

Tarımsal Amaçlı Kooperatifler (Tarımsal Kalkınma, Pancar Ekicileri, Sulama, Su Ürünleri, Tarım Satış, Tütün Tarım Satış, Tarım Kredi Kooperatifleri) yanında Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri, Tarım Satış Kooperatifleri (Tariş, Çukobirlik, Antbirlik, Fiskobirlik, Trakya Yağlı Tohumlar Birliği, Güneydoğubirlik, Karadenizbirlik, Marmarabirlik, Tiftikbirlik, Gülbirlik, Kozabirlik, Taskobirlik ve Kayısbirlik), nicel büyüklüklerine karşın, yaşama müdahil olma gücü açısından arzu edilen düzeyde değildir.

Tarım Satış Kooperatifleri, 4572 sayılı “Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerini Yeniden Yapılandırma Yasası”nın öngördüğü bir süreç içinde bulunmaktadır. 2000 yılı İlerleme Raporu²⁵² nun “Ortak Piyasa Düzenleri” bölümünde, Tarım Satış Kooperatiflerine yönelik

²⁵² 2000 Regular report from the Commission on Turkey’s Progress towards accession

olarak 2000 Haziran’ında çıkan Yasa’nın, sektörde kamunun rolünü azaltmak bakımından “önemi” vurgulanmaktadır.²⁵³

Diğer yandan, 5200 sayılı Üretici Birlikleri Yasası yürürlüğe girmiş olmakla birlikte, dernek statüsü altında çalışan birlik yapısı öngörmesi ve örgütlenmeyi teşvik edici bir içerikten yoksun olması nedeniyle, kırsal alan örgütlenmesine önemli bir katkı yapmamıştır. “AB’ye uyum” iddiası ile çıkarılan bir Yasa’nın 2004 Yılı İlerleme Raporu²⁵⁴’nda eleştirilmesi de, işin diğer bir ilginç boyutunu oluşturmaktadır.²⁵⁵

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve Mahalli İdare Birlikleri de kırsal alanda çalışan yapılar olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Ziraat Odaları Birliği ise, 3 milyonu aşkın üyesi ile üretici adına lobi faaliyetlerini yürütmekle görevlidir.

3.- Türkiye’de Kırsal Kalkınma Politikaları

Türkiye’nin kırsal kalkınma politikaları, Anayasa, Kalkınma Planları ve Ulusal Strateji Belgesi gibi metinler ele alınarak değerlendirilmektedir.

A - 1982 Anayasasında

1982 Anayasası, kırsal gelişme politikaları ile doğrudan veya dolaylı ilişkili birçok hükme sahiptir.

²⁵³ Toplulukta 23 adet (hububat, çeltik, şeker, zeytinyağı, sığır eti, domuz eti, koyun ve keçi eti, kümes hayvanları, yumurta, şarap, süt ve süt ürünleri, tütün, su ürünleri, taze meyve-sebze, işlenmiş tahıl ürünleri, işlenmiş meyve – sebze, keten-kenevir, şerbetçi otu, kurutulmuş hayven yemi, tohumluklar, yağlı tohumlar ve ipek böceği) ortak piyasa düzeni (common market order) varken, Rapor’un bunlara hiç değinmemesi, bu alanda müktesebat uyumundan hiç söz etmemesi, buna karşılık ilgili bölümde TSKB’leri üzerinde yıkıcı etkileri ilerleyen yıllarda daha net anlaşılacak olan 1 Haziran 2000 tarih, 4572 sayılı “Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri Hakkında Kanun” a atf yapması, AB’nin hangi alanlarda müktesebat uyumuna yönelik bir derinleşme isteği, buna karşılık hangi alanlarda aceleci davranmadığına yönelik analitik bir çalışma için önemli ipuçları sağlamaktadır. Topluluk ortak piyasa düzenleri kapsamında desteklenen ürünler ve buna karşılık Türk destekleme sistemi için; Gökhan GÜNAYDIN, “Küreselleşme Sürecinde Türkiye Tarım Sektörü : Belgelerin İzinde Bir Analiz”, **Demokrasi Platformu**, sayı:3, Yaz 2005, Ankara, s.147 – 173; Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması sürecinin sonuçları için; Gökhan GÜNAYDIN, “Küreselleşen Piyasa, Yoksullaşan Köylü”, **Liberal Reformlar ve Devlet**, Nisan 2003, Ankara, s. 43 – 122.

²⁵⁴ Commission of the European Communities, SEC(2004) 1291, 200 4 Regular report on Turkey’s Progress towards accession, Brussels, 6.10.2004

²⁵⁵ Raporda, Ortak Piyasa Düzenleri mekanizmalarının birçoğunun uygulanmasına henüz başlanmadığı, meyve sebze sektöründe AB pazarlama ölçütlerinin dışarıda kullanıldığı ancak iç pazarda kullanılmadığı, yürürlüğe giren “Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu nun Komisyon’un tavsiyesi dikkate alınmadan hazırlandığı ve belirtilen temel amacına nasıl ulaşacağını kestirmenin güç olduğu ifade edilmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinin devletin nitelikleri arasında saydığı "sosyal hukuk devleti" ve 10. maddesinin "yasa önünde eşitlik" hükmü, şüphesiz kırsal – kentsel tüm ülke bütünü için geçerlidir.

23. madde, herkesin yerleşme ve seyahat hürriyetlerine sahip olduğunu söyledikten sonra, bu hürriyetlerin kanunla sınırlanma koşullarını açıklamaktadır. Buna göre yerleşme hürriyeti, "suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak", seyahat hürriyeti ise "suç soruşturması ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek amacıyla" kanunla sınırlanabilir.

35. madde herkesin mülkiyet ve miras hakkına sahip bulunduğunu, bu hakların, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabileceğini, mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı olarak kullanılamayacağını hükme bağlamaktadır.

"Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı üçüncü bölümün "Kamu Yararı" kapsamında saydığı "Toprak Mülkiyeti" başlıklı 44. maddesi aynen şöyledir; "Devlet toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yer altı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz. Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkasına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir".

Aynı kapsamda bulunan "Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması" başlıklı 45. madde ise şu hükümlere sahiptir; "Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır. Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticilerin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır".

Anayasa'nın "Kamulaştırma" başlıklı 46. maddesi, kamulaştırma bedelinin nakden ve peşin olarak ödeneceğini belirttiğinden sonra, tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri, iskan projelerinin de aralarında bulunduğu bazı kamulaştırmalarda, kanunla taksitlendirmenin öngörülebileceği istisnasını getirmiştir. Bununla birlikte, "kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanların bedeli, her halde peşin ödenir".

Anayasa'nın çevre hakkını konu alan 56. ve konut hakkını konu alan 57. maddeleri, hem kentsel hem de kırsal alanlar için düzenlemeler getirmektedir.

Anayasa'nın "Planlama" başlıklı 166. maddesinde, "ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak", devletin görevi olarak belirtilmiştir.

Anayasa'nın "tabii servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi" başlıklı 168. maddesi, "Ormanların korunması ve geliştirilmesi" başlıklı 169. maddesi ve "Orman köylüsünün korunması" başlıklı 170. maddesi, kırsal alanları doğrudan ilgilendiren hükümlere sahiptir.

"Kooperatifçiliğın geliştirilmesi" başlıklı 171. madde hükmüne göre ise, "Devlet, milli ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğın gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır".

Anayasa'nın kırsal alanla ilgili hükümleri topluca değerlendirildiğinde, "sosyal devlet" ve "eşitlik" ilkelerinin kır-kent ayrımı gözetmeksizin tüm ülke nüfusuna yönelik olarak uygulanması, kamu yararının gözetilmesi, kişisel hakların kamu yararı ilkesine aykırı kullanımının önlenmesi, tarımın geliştirilmesi, kaynakların korunarak geliştirilmesi, toprak reformunun yapılması, kooperatifçiliğın desteklenmesi ve bütün bunların planlı bir disiplin içinde gerçekleştirilmesi hükümleri öne çıkmaktadır.

B. – Kalkınma Planlarında

Türkiye'nin günümüze dek yaşadığı sekiz kalkınma planında kırsal kalkınmaya ilişkin hükümler aşağıda verilmektedir;

a. - Birinci Plan 1963 – 1967 : Toplum kalkınması (Köy Kalkınması)

Türkiye’de köy kalkınması ile toplum kalkınmasını özdeş gören Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı toplum kalkınmasını; “ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarını geliştirmek, toplulukları ulusun bütününde kaynaştırmak ve milli kalkınmaya tam olarak katılmalarını sağlamak için halkın çabalarını devletin çabaları ile birleştirme süreci” olarak tanımlamaktadır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı yerleşim yerlerinin dağınık ve küçük birimler halinde olmasının köy kalkınmasını olumsuz yönde etkileyeceğini belirterek, kırsal kalkınmanın bir yerleştirme politikası çerçevesinde düşünülmesini, politika belirlemek için de, kırsal yerleşim ünitelerinin durumlarının öğrenilmesi amacıyla başlatılan araştırmalara hız verilmesini öngörmüştür.²⁵⁶

Bu doğrultuda Plan, 1967 yılı sonuna kadar her ilden bir ilçenin, 1977 yılı sonuna kadar ise tüm köylerin toplum kalkınması kapsamına alınmasını, bir hedef olarak belirlemiştir. Bu çalışmalar tarım, sağlık, sulama, iletişim, ulaştırma, köy konutları, el sanatları gibi konuları kapsayacak, il ve ilçelerde varolan kuruluşlarca ve kendi ödenekleri ile yürütülecektir.

1963 ve 1964 yıllık programları ile çalışmaların koordinasyonu görevi verilen DPT, Köyişleri Bakanlığı’nın kurulması ile toplum kalkınmasına ilişkin eşgüdüm görevini söz konusu Bakanlığa devretmiştir.²⁵⁷ Ancak diğer bakanlıklarla eşit durumda bulunan bir bakanlık, eşgüdüm sağlamakta yetersiz kalmıştır. Zaten herbiri ayrı uzmanlık gerektiren kırsal hizmetlerin bir bakanlık çatısı altında toplanması da olanaklı olamamıştır. Bu kapsamda merkezde ve taşrada kurulların oluşturulması öngörülmesine karşın, merkez için planlanan bakanlıklararası kurul hiç toplanamamış, bu eşgüdüm eksikliği alana da yansımıştır.

“Deneme bölgelerinde girişilen çalışmaların ana amacı, toplum kalkınması yönteminin yurt çapında uygulanma olanaklarını araştırmak, karşılaşılan güçlükleri ve tikanlıkları saptamak, bu deneylerden yararlanarak gelecekteki çalışmaları daha etkili biçimde düzenlemektir. Yurdun fiziksel, etnik, toplumsal, ekonomik, kültürel koşulları açısından birbirinden farklı özellikler gösteren bölgelerinde yöntemin denenmesi, gerçekçi olmayı

²⁵⁶ **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl)**, T.C. Başbakanlık DPT, Ankara, 1963

²⁵⁷ 31.8.1964 gün, 3560 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

sağlayacaktır. Belirtilen ana amaç dışında, denemeler sırasında gözetilecek noktaları şöyle özetleyebiliriz;

- (i) Köy gerçeklerini, kırdaki yerel toplumları daha iyi tanımak,
- (ii) Halkın toplum kalkınması karşısındaki tutumunu öğrenmek,
- (iii) İlçenin toplum kalkınması birimi olarak elverişliliğini sınamak,
- (iv) Köy düzeyinde çalışmakta olan kamu görevlilerine ek olarak toplum kalkınması için ayrı bir çalışmana gereksinim olup olmadığını araştırmak,
- (v) İl, ilçe ve köy düzeylerindeki kuruluşların toplum kalkınması açısından gereksinmelerini, olanaklarını saptamak,
- (vi) Bugünkü köy yönetiminin toplum kalkınması amaçları için yeterli olup olmadığını araştırmak,
- (vii) Çalışmaları engelleyen yasalar bulunup bulunmadığını öğrenmek,
- (viii) Köy toplumlarına hangi yerel önder kanalıyla yaklaşılabileceğini saptamak,
- (ix) Toplumsal, ekonomik yapının kültürel ve etnik özelliklerini, iklim, engebe ve yerleşme durumlarının çalışmalarına etkisini araştırmak,
- (x) Genellikle başarıyı sınırlandıran, kolaylaştıran etmenlerin neler olduğunu ortaya çıkarmak.”²⁵⁸

Bu kapsamda yıllar itibariyle deneme alanı olarak seçilen ilçeler aşağıya çıkartılmıştır;

1963 : Korkuteli (Antalya), Altınözü (Hatay), Merkez İlçe (Edirne-Muş), Terme (Samsun), Bünyan (Kayseri)

1964 : Köyceğiz (Muğla), Orta (Çankırı), Ulukışla (Niğde), Hıms (Erzurum), Tavas (Denizli), Maçka (Trabzon)

1965 : Tonya (Trabzon), Ödemiş ve Bergama (İzmir), Merkez İlçe (Balıkesir-Kastamonu- Tokat-Manisa-Uşak-Diyarbakır-Urfa-Malatya), Keles ve Merkez İlçe (Bursa), Şile (İstanbul), Özalp (Van), Karapınar (Konya), Kadirli (Adana)

1966 : Şarkışla (Sivas), Eleşkirt (Ağrı), Gerze (Sinop), Pazaryeri (Bilecik), Seyitgazi (Eskişehir), Ardanuç ve Şavşat (Artvin), Saruhanlı (Manisa)

²⁵⁸ Cevat Geray, Kırsal Türkiye’de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik, Tuna Yayıncılık, Ankara, 1981, S. 48

Böylece 32 ilin 37 ilçesi deneme kapsamına alınmış oluyordu. Köy İşleri Bakanlığı'nın orman köylerini kalkındırma amacıyla 9 ilde 16 ilçeyi daha deneme ilçelerine eklemesiyle, deneme ilçeleri kapsamı 41 ilde 53 ilçeye çıkmıştır.

Deneme çalışmaları 1969 yılı başlarında durdurulmuştur. Bu süre içerisinde, deneme ilçelerinde gerçekleştirilen çalışmalar şöyle özetlenebilir; Kapsama alınan 53 ilçeden 22'sinde araştırma yapılabildiği, bunların da yalnızca 6'sına ilişkin raporlar oluşturulabilmiştir. Kamu görevlilerine yönelik olarak 35 yerde il, 38 yerde ilçe, 13 yerde köy toplu çalışması yapılabildiği, 4 ilçede değerlendirme araştırması yapılmasına karşın, "değerlendirme gezisi" yapılan ilçe sayısı 18'i bulmuştu. " 1968 sonundaki görünümüyle çalışmaların gengüdüme öngörülen biçimde tüm deneme alanlarını kapsayamadığı, gerekli adımların atılmadığı, köy düzeyine, uygulama alanına ve aşamasına yaklaştıkça çalışmaların yoğunluğunu yitirdiği açıkça anlaşılıyordu." ²⁵⁹

b. - İkinci Plan 1968 – 1972 : Küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi ve köy ve köylü sorunları

Birinci Plan'ın toplum kalkınması ile köy kalkınmasını eş anlamlı gören yaklaşımı, kentsel alanları kapsam dışında bırakması ve yönlemsel sorunları nedeni ile bazı eksiklikler taşımakta idi. İkinci Plan'da bu eksikliklerin giderilmesine yönelik olarak "köy ve köylü sorunları" adıyla bir başlık açılmış, buna karşılık toplum kalkınması, alanı oldukça daraltılarak, "Küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi" kapsamında düzenlenmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda köy şöyle tanımlanmaktadır; "Köy, kanuni, demografik ve nitelikle ilgili kriterlerin ışığında; ekonomik yapısı büyük bir ağırlıkla tarıma dayalı, kendine özgü toplumsal ilişkileri olan, belirli bir yerleşme sınırına sahip, en küçük idari üniteyi teşkil eden ve nüfusu iki bine kadar olan topluluktur" ²⁶⁰

İkinci Plan döneminde, 1969 Yılı Programı ile "küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi" kapsamında sürdürülecek toplum kalkınması çalışmaları, İçişleri Bakanlığı'nın sorumluluk alanına bırakılmıştır. Görevin Köy İşleri Bakanlığı'ndan alınarak

²⁵⁹ A.k., S. 50

²⁶⁰ **Kalkınma Planı. İkinci Beş Yıl. 1968 – 1972**, Ankara, 1967, S. 236

İçişleri Bakanlığı'na devredilmesinin gerekçeleri olarak, “ toplum kalkınması çalışmalarında eşgüdüm görevini yerine getiren vali ve kaymakamların dikey, yatay iletişimi sağlamaları, yerel yönetim üzerindeki yönetsel denetim (vesayet) yetkisi bulunması, yatırımcı olmayan yansız bir bakanlık olması” sayılmaktadır.²⁶¹ Ancak İçişleri Bakanlığı'da eşgüdümden etkinliği sağlayamamış, toplum kalkınmasında beklenen sonuçlara ulaşamamıştır.

İkinci Plan kapsamında kurulması öngörülen Toplum Kalkınması Enstitüsü, yaşama geçirilememiştir.

c. - Üçüncü Plan (1973-1977): Köy ve Köylü Sorunları, Merkez Köyler

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planların aksine, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda toplum kalkınması doğrudan ele alınmamış, buna karşılık İkinci Plan'da da yer alan “Köy ve Köylü Sorunları” bölümüne yer verilmiştir. Ayrıca Merkez Köy kavramına, ilk kez bu Plan'da değinilmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın köy tanımı şöyledir; “Köylerin ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelmiş tüm hizmetlerde, köy ekonomik yapısı büyük bir ağırlıkla tarıma dayalı, kendine özgü toplumsal ilişkileri olan, belli bir yerleşme sınırına sahip ve nüfusu on bine kadar olan yerleşme birimleri olarak tanımlanabilecektir. Ancak hizmet önceliği açısından idari dağılıma göre köy olarak belirlenen yerler dikkate alınacaktır”²⁶²

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın köy – kent ayrımındaki nüfus ölçütünü, “tanımlanabilecektir” sözcüğü ile esnek olarak bıraksa da, on bin olarak belirlemesi dikkat çekicidir. Kentleşme kavramını tüm yönleri ile içinde barındıran yerleşmelerin, ancak onbin ve üzerinde nüfusa sahip yerleşmeler olabileceği konusunda yaygın bir görüşün varlığına karşın, nüfus ölçütü günümüzde de iki bin olarak kullanılmaktadır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, “köy kalkınmasında zaman, eşgüdüm ve akçalı olanaklarla ilgili güçlükleri en az düzeye indirmek, amaçlanan kalkınmayı en kısa sürede sağlamak için yürütülen izlenceler arasında yerel düzeyde eşgüdüm sağlanması

²⁶¹ Cevat Geray, Kırsal Türkiye'de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik, Tuna Yayıncılık, Ankara, 1981, .S. 60

²⁶² Yeni Strateji ve Kalkınma Planı. Üçüncü Beş Yıl. 1973 – 1977, Ankara, 1973, S. 864

öngörülmüştür. Tasarıda, bu amaçla İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP) çalışmalarından yararlanılacağı belirtilmiştir. .. Köy kalkınması, yalnızca yerel yönetim kuruluşlarının gerçekleştireceği bir sorun değildir. Ulusal kalkınma tasarının gereklerine uygun belli gelişmelere, genel yönetimin önderlik ve desteğine zorunluluk duyulan bir konuda yerel yönetim kuruluşlarının yapısı değiştirilmeksizin, çalışmalarının tasarlanması demek olan il mahalli idareler planlamasına bel bağlanmış olması, planın köy ve köylü sorununa yönelik siyasetlerle, toplum kalkınmasıyla ilgili tutumunu belirtmek açısından ilginçtir.²⁶³

Ayrıca Plan kapsamında, köye yönelik altyapı ve toplumsal hizmetlerin bir bütün içinde köye götürülmesi, bunların yanında tarım ve toprak reformunun gerçekleştirilmesi, pazarlama-tüketim-kredi-donatım işlevlerine yönelik çok yönlü bir kooperatifçiliğin yaşama geçirilmesine ilişkin hükümlere de yer verilmiştir.

Sayıda çok ve dağınık kırsal yerleşim deseninin sakıncaları, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda şöyle özetlenmektedir; "Tarihsel olayların oluşturduğu ve giderek ekonomik, sosyal ve fiziksel faktörlerle biçimlenen ve çok sayıda birimlerden meydana gelen dağınık kırsal yerleşme dokusu, gerek köy kalkınmasını, gerek milli kalkınma çabalarını olumsuz yönde etkilemektedir... Yerleşme birimlerinin çokluğu ve dağınıklığı, bu yörelere merkezden götürülen hizmetlerin ve müşterek mahalli ihtiyaçlardan olan yol, içme suyu, elektrik ve benzeri hizmetlerin yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Belediyeler, il özel idareleri ve köy idareleri, kaynakların yetersizliği nedeniyle, kanunlarla belirlenmiş olan görevlerini gereği gibi yerine getirememektedirler. Ayrıca kırsal yerleşme dokusunun niteliği, Merkezi İdare tarafından bu yörelere götürülen hizmetlerin (i) kapsam ve sınırını gereksiz şekilde genişletmekte, (ii) maliyeti artırmakta, (iii) hizmetten tüm kırsal nüfusun yararlanmasını sınırlamakta; sonuç olarak kamuca bu yörelere götürülen hizmetlerin etkinliği azalmaktadır"²⁶⁴

²⁶³ Cevat Geray, *Kırsal Türkiye'de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik*, Tuna Yayıncılık, Ankara, 1981, S. 63

²⁶⁴ Devlet Planlama Teşkilatı, *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl 1973-1977*, Ankara, 1973, S.113

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, yerleşme sisteminin kişilerin değişmeye ve gelişmeye katılmalarını ve bundan yararlanmalarını en üst düzeye çıkararak kır ve kent farkının zamanla en aza indirilecek biçimde değiştirilmesini ve kır ve kent yerleşme dokusunun bir bütün olarak kalkınma ihtiyaçlarına uygun mal, hizmet, insan ve haberleşme akımını sağlayacak şekilde yönlendirilmesini benimsemiştir. Kırsal yerleşme olgusundaki dağınıklığın merkez köyler yaklaşımı ile çözümlenmesi politika olarak öngörülmüştür.²⁶⁵

d. - Dördüncü Plan (1979-1983) : Köye yönelik düzenlemeler, Köy kentler

Köy kent kavramına ilk kez kapsamına alan Plan, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'dır. Plan kapsamında, toprak düzeltimi, kooperatifleşme, devlet düzenlemesi ve desteği, yerleşim düzeni gibi altbaşlıklarda gelir dağılımını iyileştirme, tarımsal gelişme ile köylü kalkınmasını bir tutma, tarımdan işleyim toplumuna sağlıklı bir geçiş, köylünün kalkınma olanaklarının, üretim gücünün ve gelirinin artırılması, kırsal alanda gelişmenin hızlandırılması, yaşama düzeyinin yükseltilmesi gibi temel hedefler belirlenmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal yerleşmeye yönelik düzenlemeler, iki farklı bölümde yapılmıştır. Bunlardan ilki,²⁶⁶ Plan'ın Birinci Kesim'inde yer alan "Bölgesel Gelişme ve Yerleşme" başlıklı dördüncü bölümünün "Kırsal Yerleşme" alt başlığıdır.

Bu bölümde; kırsal alanda 36115 köy olmak üzere daha küçük nüfuslu olanlarla birlikte tüm kırsal alan yerleşme sayısının 86.000'i aştığı, bu kırsal yerleşmelerin ticaret ve hizmet işlevleri açısından 1922 üst kademe merkezine bağlı oldukları belirtildikten sonra, üst kademe merkezlerinin % 30'unun il ve ilçe merkezi, % 70'inin ise köy ve bucak merkezi olduğu ifade edilmiştir.

Kırsal alandaki yerleşme ortalama nüfus büyüklüğünün artma eğiliminde olduğu ve bu sayının, 1975 yılında, köy yerleşmeleri için 650, üst kademe merkezleri için ise bunun 2-4 katı olarak saptandığı belirtildikten sonra; "kırsal alanda yer alan bu üst kademe merkezlerinin hem sayıca, hem nitelik açısından yetersiz oluşuna karşın, kırsal yerleşmelerin çok sayıda birimden oluşan dağınık dokusu, kırsal alanlara götürülen

²⁶⁵ F.Doğanay, **Merkez Köyler**, Devlet Planlama Teşkilatı, 1993, Ankara, S.1

²⁶⁶ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983**, Ankara, 1979, S. 82-83, 250 ila 257.maddeler.

hizmetler arasında eşgüdümü güçleştirmekte, yaşam koşullarını iyileştirmede kullanılacak olanakları sınırlayarak yatırımların etkinliğini azaltmaktadır”²⁶⁷ denilmektedir.

Dördüncü Plan’da kırsal yerleşmeye yönelik düzenlemelerden bir diğeri²⁶⁸ ise, Plan’ın İkinci Kesim’inde yer alan “Dördüncü Plan’ın Temel Politikaları” başlıklı dördüncü bölümünün “Köylüye Yönelik Politikalar” alt bölümünde yer alan “Kırsal Yerleşim Düzeni” alt başlığıdır.

Bu bölümde ağırlıklı olarak köykent modeli savunulmaktadır. Toprak reformu, tarımda kooperatifleşme ve tarımda devlet desteği ile köylünün ekonomik ve toplumsal gelişmesinin sağlanacağı belirtildikten sonra köykentlerin işlevleri “etkin gelişme ve hizmet merkezleri” olarak ifade edilmekte ve köykentler aşağıdaki gibi tanımlanmaktadır; altyapıların yoğunlaştığı, köylünün dağınık gücünü birleştirebildiği, örgütlediği, tarımda sınaileştiği, tarımsal artığı üretken yatırımlara yönelttiği, geçimi için yeni iş alanları yarattığı, köylülerin benimseyeceği bir işbirliği, kamu hizmeti ve örgütlenme merkezi..

e. - Beşinci Plan (1985 – 1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kırsal yerleşmeye yönelik özel bir düzenleme yer almamakta, merkez köylere yönelik kısa bir vurgu yapılmakla yetinilmektedir. Plan’ın “Sosyal Hedef ve Politikalar” başlıklı dördüncü bölümünün “Köye Götürülen Hizmetler” alt başlığında²⁶⁹ hedefler; “...başta içmesuyu, elektrik, haberleşme, sağlık ve eğitim olmak üzere köy ve şehir arasındaki altyapı ve hayat standartları arasındaki farklılıkları gidermek” olarak ifade edilmiştir. İlke ve politikalar bölümünde ise, kırsal alanda 35.057’si köy düzeyinde olmak üzere mevcut 86.149 yerleşme ünitesine götürülecek temel altyapı ve iktisadi hizmetlerin yaygınlaştırılması ve hizmet verimliliğini temin için **merkez köylerin** araç olarak kullanılacağı belirtilmiştir.

Yine aynı bölümde yer alan “Yerleşme-Şehirleşme” alt başlığında²⁷⁰ ise, Plan döneminde kentleşmenin ve kırsal yapıdan kentli yapıya geçişin devam edeceği ve bu

²⁶⁷ A.k., S. 83

²⁶⁸ A.k., S. 290, 1034 ila 1040. maddeler.

²⁶⁹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, Ankara, 1985, S. 157-158, 685 ila 695.maddeler.

²⁷⁰ A.k., S.164, 165

dönem içinde kent ve kır nüfusunun eşitlenmesinin beklendiği ifade edildikten sonra, kentsel alanlara ilişkin ilke ve politikalar düzenlenmiştir.

f. - Altıncı Plan (1990 – 1994)

Plan'ın “Sosyal Hedef ve Politikalar” başlıklı dördüncü bölümünün “20. Yerleşme-Şehirleşme” alt başlığında ²⁷¹ 1989 yılı itibariyle kır ve kent nüfusunun eşitlendiği, kentleşme oranının 1994 sonunda % 56.75 olmasının beklendiği ifade edilmiştir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yerleşmelerin kademelenmesinde dengeye ulaşmak ve metropoliten alanlara yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak, bölgelerarası ve bölge içi göçleri yönlendirerek kontrol etmek üzere; metropol altı şehirler, orta büyüklükteki merkezler, az gelişmiş bölgelerin merkezi nitelikteki şehirleri ve merkezi nitelikteki kırsal yerleşme birimlerinin tespit edilip, gelişmelerinin desteklenebilmesi, bunun için gerekli araçların oluşturulması politika olarak kabul edilmiştir.

Aynı bölümün “26.Kırsal Alana Götürülen Hizmetler” alt başlığında ²⁷² ise, “kırsal kesime dinamizm kazandırmak amacı ile kırsal alan planlama yaklaşımı çerçevesinde hizmetlerin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının **merkez köy** ve kasabalara yönlendirilmesi desteklenecektir” denilmektedir.

g. - Yedinci Plan (1996 – 2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal alanlara yönelik doğrudan düzenleme, yalnızca Plan'ın Üçüncü Bölüm'ünde yer alan “F.Kırsal Altyapı” başlığı ²⁷³ altında yapılmıştır. Aynı bölümde yer alan “Bölgesel Gelişme ve Fiziki Planlama” ²⁷⁴ alt başlığında da konu ile ilgili çeşitli hükümler bulunmaktadır.

Plan'ın Üçüncü Bölüm'ünde yer alan “F.Kırsal Altyapı” başlığı kapsamında, mevcut durum anlatılırken; “toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesinde, tarımsal alt yapının oluşturulması, kaynakların yönetimi ve etkin kullanımına yönelik çalışmalar önemini korumaktadır” denildikten sonra, su ve toprak kaynaklarının korunarak geliştirilmesi kapsamında yapılan işler sıralanmaktadır. Aynı kapsamda yapılan saptamalardan bazıları,

²⁷¹ T.C.Resmi Gazete, Tarih : 06.07.1989, Sayı : 20217 (mükerrer), S.181, 182, 1001 ila 1017. maddeler

²⁷² A.k., S.188,189, 1071 ila 1078. maddeler

²⁷³ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yedinci **Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, Ankara, 1995, S. 157- 161.

²⁷⁴ A.k., S. 170 – 183

(i) Toprak ve su kaynaklarının kullanımının planlanması ile yönetimi konusunda, ülke genelinde belirlenmiş kapsamlı bir politika bulunmamaktadır.

(ii) Toprak ve su kaynaklarının potansiyelinin tespitine ilişkin veri toplama, etüd ve araştırma çalışmalarına yeterince önem verilmemektedir.

(iii) Yatırım programında yer alan proje paketinin ve bekleyen proje stoğunun büyüklüğü göz önüne alındığında, mevcut yatırım imkanları ile tarımsal altyapı ihtiyacının ülke genelinde arzulan düzeyde ve sürede karşılanması mümkün görülmemektedir.

(iv) Yatırım programında büyüyen proje paketi nedeniyle, kalkınma planı hedefleri ve bütçe imkanları çerçevesinde uygulamaları sürdürülen projelerin ekonomikliği ortadan kalkmakta ve projelerden beklenen faydanın zamanında temini mümkün olamamaktadır.

“Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” bölümü ile “Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler” bölümü, kendisinden önceki ve sonraki Plan’a oranla önemli bir değişiklik içermemektedir.

Yedinci Plan’ın “Bölgesel Gelişme ve Fiziki Planlama” alt başlığında, bölgesel gelişmeye ilişkin mevcut durum anlatılırken, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da terör olaylarının yol açtığı toplumsal huzursuzluğun yeni yatırımları engellediği, iç göç hızının kentleşme imkanlarının üzerinde olduğu ve bu durumun kalkınma faaliyetlerini olumsuz etkilediğinin altı çizilmektedir. Bu alandaki mevcut durum anlatılırken de, şu saptamalarda bulunmaktadır;

“Geçmişte küçük ve dağınık kırsal yerleşmelerden oluşan bir hakim yerleşme biçimine sahip olan Türkiye’de ara kademeleri atlayarak doğrudan en büyük kentsel merkezlere doğru göç şeklinde kendini gösteren kentleşme hareketi, uygulamadaki aksaklıklar nedeniyle önemli ekonomik ve sosyal yapı değişikliği sorunlarına, hızla artan kentsel yatırım ihtiyaçlarına ve ülke yerleşme deseninin kademelenmesini bozarak dengesizliklere neden olmuştur. Kentleşmede ülke düzeyinde yatay ve nüfus büyüklükleri itibariyle dikey denge sağlanamamıştır.

...Kentlerde planlama faaliyetine gereken önem ve öncelik verilememiş, bunun sonucunda kent rantlarının plansız ve yasa dışı yollardan paylaşılması sorunu artmış, büyük kentlerdeki altyapı ve ulaşım sorunları ağırlaşmış ve gecekondu alanları genişlemiştir. Kentsel arsa üretiminin ihtiyaca cevap verememesi ve bu alandaki rantların yüksekliği

kaçak yapılaşmayı sürekli hale getirmiştir. Büyük şehirlerdeki konutların yarıdan fazlası gecekondur ve ruhsatsız konuttur.

...Ülkedeki dengesiz yerleşme düzeninin ve kentlerin aşırı fiziki büyümesi ve yoğunlaşmasının önlenmesi için, alternatif kentsel yerleşmelerin desteklenmesi ihtiyacı artarak devam etmiştir. Büyük kentlere verilen sanayi teşviklerinin sınırlandırılması, fiziki ve mali teşviklerin diğer yörelere ve orta büyüklükteki kentlere yönlendirilmesi, bu kentlerin konut ve altyapı projeleriyle desteklenmesi politikalarının uygulama alanı sınırlı kalmıştır.

... Konutlarda kiracılık oranı geçmiş yıllara göre artış göstermiştir. 1985 yılında % 22.8 olan kiracılık oranı 1990 yılında % 29.7 olmuştur. Bu oran bucak ve köylerde 1985 yılında % 4.4 iken, 1990 yılında % 10.7'ye çıkmıştır. “

“Amaçlar, İlkeler, Politikalar” bölümünde öne çıkarılması gereken saptamalar ise şöyledir;

“.. Bölgesel gelişme çalışmaları ve fiziki planlar, çevresel etkenleri ve ekolojik dengelerin korunmasını da amaçlayan sürdürülebilir kalkınma anlayışı içinde hazırlanacak ve bunların kademeli planlama yapısı içerisinde Kalkınma Planları ile uyum içinde olması esas olacaktır.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde önem arzeden hızlı demografik gelişmeler ve işsizlik sorunlarını çözebilmek amacıyla, yerel kaynaklar değerlendirilecek, tarımsal gelişme projeleri hazırlanacak, hayvancılık ve sulu tarıma dayalı alanlarda meyve-sebze ve katma değeri yüksek sınıai bitkilerin yetiştirilmesi ve bunları işleyecek olan kırsal sanayilerin kurulması desteklenecek, kırsal üretken istihdam artırılacak ve başta konut sektörü olmak üzere emek yoğun projeler uygulamaya konulacaktır.

Kırsal kesimde çağdaş ihtiyaçlara uygun hizmet ve bilgi akımının kolaylaştırılması, .. kooperatifçiliğin etkinleştirilerek yaygınlaştırılması için rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin verilmesine önem verilecektir.

Ülkenin her yerindeki insanlarımız için çağdaş yaşam koşulları sağlayan bir kırsal ve kentsel mekan organizasyonunun kurulmasına ve ülke düzeyine dengeli dağıtılmış kamu hizmetleri ile herkesin bu hizmetlerden yararlanmasına çalışılacaktır.

... Endüstriyel faaliyetlere elverişli olmayan bölgelerin geliştirilmesine yönelik olarak her bölgenin karakteristik özelliklerine göre hayvancılık, tarım, el sanatları gibi faaliyetler desteklenecektir.

.. Ülke genelinde **dengeli bir yerleşme düzenine** kavuşmak için, plan kararları doğrultusunda bir **yerleşme merkezleri planlaması** yapılacaktır. Söz konusu plan, nüfus hareketlerinin dengeli gelişmesine yönelik politikalar oluşturulmasında baz teşkil edecektir.

.. Kır – kent gelişmişlik farkının azaltılması, tarım işletmesi arazi büyüklüklerinin optimum düzeyde oluşturulabilmesi amacıyla işletilemeyen arazilerin ve hazine arazilerinin alım ve satımı için kurumsal ve yasal düzenleme çalışmaları yapılacaktır.

.. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere, yerleşmelerin çok ve dağınık olduğu yörelerimizde yapılacak kamu yatırımlarında, seçilecek bölgesel gelişme merkezlerine öncelik verilecektir. Bu merkezlerin çevrelerindeki daha alt kademe yerleşme merkezlerine de hizmet verecek şekilde sosyal, fiziki ve teknik altyapı yatırımları ile donatılmaları sağlanacaktır.

Bu amaçla Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri öncelikli olmak üzere, kırsal alan yerleşim düzeninin planlanmasında, kırsal alan yerleşim gruplarına bir üst kademe hizmet sunacak köy grup merkezleri **Merkez Köyler** olarak desteklenecektir.

Ülkemizdeki dağınık yerleşimin, yatırım politikalarının yanı sıra, özendirici tedbirlerle düzenlenmesi ve böylece altyapı ve hizmetlerin daha etkili şekilde götürülmesi sağlanacaktır. “

“Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler” bölümünde ise, “Hazineye ait tarım arazileri ile işletilemeyen tarım arazilerinin alım satımını düzenlemek amacıyla bir organizasyon” oluşturulacağı, “Kırsal alandaki yerleşimin düzenlenmesi ve yurt dışından gelen göçmenlerin yerleştirilmesi amacıyla, değişen ülke koşullarına uygun olarak 2510 sayılı İskan Kanunu’nun yeniden düzenleneceği” ifade edilmektedir.

h. - Sekizinci Plan (2001 – 2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal kalkınma ve kırsal yerleşmeye yönelik düzenlemeler, üç farklı bölümde yapılmıştır. Bunlardan ilki, Plan'ın Yedinci Bölüm'ünde yer alan “V.Kırsal Kalkınma” başlığı²⁷⁵, ikincisi Sekizinci Bölüm'ünde yer alan “XII. Kentsel ve Kırsal Altyapı” başlıklı alt bölümün “Kırsal Altyapı”²⁷⁶ alt başlığı ve “VIII.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Temel Amaç, İlke ve Politikaları (2001 – 2005)” bölümünün “Yerleşme, Kentleşme, Kentsel ve Kırsal Altyapı”²⁷⁷ bölümleridir.

Plan'ın Yedinci Bölüm'ünde yer alan “V.Kırsal Kalkınma” başlığı kapsamında, Türkiye'de uygulanmakta olan veya etüd safhasında olan Kırsal Kalkınma Projeleri,

- (i) Bingöl, Muş ve Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi,
- (ii) Ordu – Giresun Kırsal Kalkınma Projesi,
- (iii) Sivas – Erzincan Kırsal Kalkınma Projesi,
- (iv) Gümüşhane – Bayburt - Rize Kırsal Kalkınma Projesi,

kapsamında yapılan işlere değinilmiş, ayrıca kırsal kalkınmanın yaygınlaştırılarak hızlandırılmasını sağlayacak olan kırsal alandaki idari örgütlenmelerin henüz istenilen düzeye getirilemediğinin altı çizilmiştir²⁷⁸. “Sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde yerel potansiyellerin harekete geçirilerek gelir ve istihdamın artırılması “, kırsal kalkınmanın temel amacı olarak belirtildikten sonra, 580. maddede; “ kırsal alanda istihdamın artırılması, .. , kırsal nüfusun gelirini artırıcı ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, etkili örgütlenme ve her düzeyde katılımcılığın önem taşıdığı”, 581. maddede; “ kırsal altyapı hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve etkinliğinin artırılmasında merkezi kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin eşgüdüm içinde çalışmalarının sağlanacağı”, 584. maddede ise; “ Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde terörün yok edilmesine yönelik çabalar paralelinde, bu yörelerdeki köylerini terk etmek zorunda kalan yurttaşlarımızdan, dönüş

²⁷⁵ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci **Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, Ankara, 2000, S. 70-71, 570 ila 585.maddeler.

²⁷⁶ A.k., S. 183 – 187, 1763 ila 1798. maddeler

²⁷⁷ A.k., S. 229 – 230, 71 ila 73. maddeler

²⁷⁸ Kırsal Kalkınma Projelerinin kırsaldaki en önemli idari örgütlenmelerden olan yerel yönetimlerle olan ilişkileri için Bkz: Friedrich Ebert Vakfı, **Kırsal Kalkınma Projeleri ve Yerel Yönetimler**, İstanbul, 1993

yapmak isteyenler için ekonomik ve sosyal alt yapının sağlanmasına önem verileceği” söylenmektedir.

Plan’ın Sekizinci Bölüm’ünde yer alan “XII. Kentsel ve Kırsal Altyapı” başlıklı alt bölümün de, “Kırsal Altyapı” başlığı altında mevcut durum anlatılırken; “Kırsal altyapının oluşturulması kapsamında, toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesine yönelik tarımsal altyapının yaygınlaştırılması, kaynakların yönetimi ve etkin kullanımına dair çalışmaların yapılmasının önemini koruduğu” belirtildikten sonra, su ve toprak kaynaklarının korunarak geliştirilmesi kapsamında yapılan işler sıralanmaktadır.

Aynı kapsamda, kırsal yerleşmeler ile ilgili şu bilgiler verilmektedir;

(i) Madde 1774 : “Kırsal yerleşmelerde 35.014 adet köy ve 40.617 adet bağlısı olmak üzere toplam 75.631 adet yerleşim ünitesinde 14.1 milyon kişi yaşamaktadır.

(ii) Madde 1775 : Köylerin önemli bir kısmının yüksek, eğimli, engebeli sahalarda kurulmuş olmaları gelişmelerini engellemektedir.

(iii) Madde 1776 : Kırsal alanda kadastral çalışmalar tamamlanamamıştır.

(iv) Madde 1777 : Kırsal alanda bulunan köy ve köy altı yerleşmelerinin tamamına elektrik ve yol hizmeti götürülmüştür. Bu yerleşmelerin % 75’inde yeterli ve sağlıklı, % 11’inde sağlıklı ancak yetersiz içme suyu bulunurken, % 14’ünde sağlıklı içme suyu bulunmamaktadır. Sağlıklı içme suyu bulunan kırsal yerleşmelerin % 43’ünde şebekeli dağıtım sistemi kurulmuştur. Köylerin % 75’inde kanalizasyon sistemi bulunmaktadır.

Kırsal altyapı hizmetlerine yönelik amaçlar, ilkeler, politikalar bölümünde, “tarımsal politikalar doğrultusunda dengeli, sürdürülebilir ve çevreyle uyumlu tarımsal kalkınmanın sağlanmasına yönelik tarımsal altyapının, katılımcı bir yaklaşımla geliştirilmesi “ temel amaç olarak belirtilmektedir. Bu kapsamda geliştirilecek tarımsal altyapı hizmetlerine ilişkin saptamalar yapıldıktan sonra, aşağıdaki bilgilere yer verilmektedir;

(i) Madde 1789 : Yerleşmeleri elverişsiz köyleri kendi hudutları içinde uygun bir yere taşımak ve parçalanmış köyleri birleştirmek amacıyla, imar planlı, altyapısı hazırlanmış cazibe merkezleri oluşturulacaktır.

(ii) Madde 1791 : Kırsal kesimin ekonomik yönden güçlendirilmesi için kooperatif organizasyonları altında teşkilatlanması sağlanacak ve kooperatifler teknik ve mali yönden desteklenecektir.

Kırsal altyapı hizmetlerine yönelik hukuki ve kurumsal düzenlemeler bölümünde ise, şu iki madde dikkat çekmektedir;

(i) Madde 1797 : Kırsal alanda dağınık yerleşmelerin düzenlenmesini, göçmenlerin, göçerlerin ve yerleri kamulaştırılanların yerleştirilmesini sağlamak için 2510 sayılı İskan Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılacaktır.

(ii) Madde 1798 : Kırsal kesimde gerçekleştirilen içme suyu, kanalizasyon ve çok maksatlı sosyal tesislerin işletme, bakım ve onarım hizmetlerinin kullanıcılar tarafından yürütülmesi için gerekli kanuni düzenlemeler yapılacaktır.

“VIII.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Temel Amaç, İlke ve Politikaları (2001 – 2005)” bölümünde “Yerleşme, Kentleşme, Kentsel ve Kırsal Altyapı” başlığı altında “yaşam kalitesinin yükseltilmesi amacı doğrultusunda kentsel ve kırsal altyapı yeni ve bütüncül bir yaklaşımla geliştirilecek, kentlerin karakteristik kültür dokuları korunacaktır” denilmektedir.

C. – Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi

Yukarıdaki bölümlerde ifade edildiği üzere, Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin IPARD (Kırsal Kalkınma İçin Katılım Öncesi Yardım Aracı) Programı'ndan yararlanabilmesinin ön koşulu, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi ve Planını oluşturmasıdır.

Bu “zorunluluk”, önceki dönemlerde Anayasa'larda ve Kalkınma Planları'na konu edilen kırsal kalkınma planlarının, bu kez bir Strateji ve Plan kapsamında ve AB perspektifine uygun bir şekilde hazırlanması sonucunu doğurmuştur.

Belge'de belirtildiğine göre, Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi'nin hazırlanma süreci, birçok kuruluşun katkısı ile uzun bir zaman dilimine yayılmış ²⁷⁹ ve birçok referans belgeden yararlanılmıştır. ²⁸⁰

²⁷⁹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ulusal Kırsal kalkınma Stratejisi, s.28: “Geniş katılımlı çalışma grubu tarafından Avrupa Birliği'ne Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu'nun hazırlanması (2003), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın koordinasyonunda oluşturulan çalışma grubunca Kırsal Kalkınma Stratejisi Taslağı'nın hazırlanması (Ağustos 2004), Taslak Strateji konusunda ilgili kurum, kuruluş, sosyal ve ekonomik paydaşların görüşlerinin alınması (Eylül 2004), Kırsal Kalkınma Stratejisi Taslağı Önerisi'nin DPT'ye iletilmesi (Ekim 2004), DPT Müsteşarlığı koordinasyonunda Strateji Belgesi'nin kalkınma planları, programları ile sektörel ve bölgesel politikalarla uyumunun sağlanması, tutarlı bir politika belgesi niteliği kazanması yönünde geliştirilmesi (Ekim 2004 – Şubat 2005), Kırsal Kalkınma Stratejisi Taslağı konusunda ilgili kurum, kuruluş, ekonomik ve sosyal paydaşların görüşlerinin alınması ve toplantı gerçekleştirilmesi (Şubat 2005), Kırsal Kalkınma Stratejisi Taslağı ile ilgili olarak AB Komisyonu

Bu kapsamda hazırlanan “Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi” nde kırsal kalkınma; “kırsal alanda, sürdürülebilir doğal kaynak kullanımını esas alarak, bir taraftan kırsal kesimin gelir düzeyinin ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi yoluyla gelişmişlik farklarının azaltılması amacına yönelik, diğer taraftan çevresel ve kültürel değerlerin korunmasını ve geliştirilmesini gözeterek, yerelde farklılaşan sosyal, kültürel ve ekonomik özellikleri, ihtiyaçları, potansiyelleri ve dinamikleri dikkate alarak çok sektörlü yaklaşımla planlanan faaliyetler bütünü olarak” 281 tanımlanmaktadır.

Belgenin başlangıcında, sözü edilen Strateji Belgesi’nin hazırlanma amacı “(i) Kırsal kalkınma faaliyetlerine bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak, (ii) Bu kapsamda hazırlanacak “Ulusal Kırsal Kalkınma Planı” na esas teşkil etmek, (iii) Ulusal ve uluslararası kaynaklarla finanse edilecek kırsal kalkınma program ve projelerinin hazırlanmasında ve uygulanmasında ilgili kesimlere perspektif sağlamak” olarak ifade edilmektedir.

Strateji Belgesi’nin “Mevcut Durum Değerlendirmesi” bölümünde, ülkenin kırsal alanlarına yönelik GZFT Analizi verilmektedir.²⁸²

uzmanlarının gayriresmi fikirlerinin alınması (Haziran 2005), DPT Müsteşarlığı ve Tarım Bakanlığı’na Strateji Belgesi’ne son şeklinin verilmesi (Haziran – Aralık 2005), Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi’nin Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesi.

²⁸⁰ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, s.28: Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi’nin hazırlanmasındaki temel referans belgeler ise; “Uzun Vadeli Strateji (2001 -2023) ve Sekizinci BYKP (2001 – 2005), Ulusal Program (2001 ve 2003), Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004 – 2006), Türkiye İktisat Kongresi (2004), Tarım Stratejisi (2006 – 2010), II. Tarım Şurası (2004), I. Çevre ve Ormancılık Şurası (2005), Bölgesel Kalkınma Planları, İl Tarım ve Kırsal Kalkınma Master Planları ve diğer temel referans belgeler” olarak sayılmaktadır.

²⁸¹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, s.3

²⁸² T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, s.5 : “**Güçlü Yönler :** Geniş tarım alanlarının varlığı (kuru, sulu ve sulanabilir) ve sulama imkanlarının bulunması, tarımsal üretim (bitkisel üretim, hayvancılık, ormancılık, balıkçılık) potansiyelinin zenginliği ve potansiyel ürün çeşitliliği, tarımsal sanayi girdi ve hammaddelerinin çeşitliliği, kırsal işgücü potansiyeli, marka olabilecek yöresel ürün çeşitliliği, ulaşım-haberleşme ve elektrik altyapısının önemli ölçüde tamamlanmış olması, flora ve fauna zenginliği, çevre kirliliğinin az olması ve organik tarım potansiyelinin bulunması, kültür ve turizm varlıklarının zenginliği ve bunların turizm açısından yüksek potansiyel arz etmesi, çeşitlilik sergileyen geleneksel zanaat ve el sanatları, kırsal kalkınma projeleri deneyimi, kırsal kalkınmaya yönelik faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının artması, yaygın kamu teşkilatı. **Fırsatlar :** Tarım dışı sektörlerin gelişme eğilimi, tüketici bilincinin gelişmesi ve sağlıklı, kaliteli, organik ürünlere olan talebin artması, iç ve dış talebe dayalı olarak gıda sanayiinin gelişmesi, kırsal turizm talebinin artma eğilimi, çevrenin korunması ve geliştirilmesi konusunda artan ilgi, Avrupa Birliği’ne katılım süreci ve AB’ne uyum, uluslararası kaynaklara – fonlara erişebilirlik, dış pazarlama erişim imkanlarının güçlenmesi, üretim-haberleşme ve bilişim teknolojilerinin giderek gelişmesi, kentsel ekonomilerin gelişmesi, kentsel ve kırsal alanlar arasında işlevsel

“Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi” Belgesi’nde, Türkiye’nin kırsal kalkınmada temel amacının “yerel potansiyel ve kaynakların değerlendirilmesi, doğal ve kültürel varlıkların korunması esas alınarak kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlara uyumlu olarak yöresinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınması” olarak belirtilmektedir. “Kamu hizmeti ve destekleri, temel amaca yönelik öncelikler çerçevesinde bütüncül, tutarlı, uygun ve öngörülebilir bir şekilde planlanarak kırsal toplumun yararına sunulacaktır.”

Belge, **Kırsal Kalkınma İlkelerini** şöyle sıralamaktadır;

1 – Mekansal duyarlılık : Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farklılıklarına bağlı olarak kırsal alanların özellik, sorun ve potansiyelleri nitelik ve nicelik açısından önemli oranda bir çeşitlilik arz etmektedir. Bu bağlamda, uygulanacak önlemlerin yöresel ihtiyaçlara cevap verecek ve yöresel potansiyelleri harekete geçirecek şekilde belirlenmesi, önceliklendirilmesi.

2 – İşbirliği ve katılımcılık : Ulusal ve yerel düzeyde kamu kesimi, özel kesim, üniversiteler, sivil toplum, paydaşlarla ortaklık, yerel işbirliklerinin geliştirilmesi.

3 – Sürdürülebilirlik : Kırsal ekonomide istikrar, tarımsal yapıdaki dönüşüm sürecinde ortaya çıkabilecek işsizlik sorununun gelir çeşitlendirilmesi yoluyla minimize edilmesi,

ilişkilerin güçlenmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine verilen önemin artması ve kamu yönetiminin etkinleştirilmesi. **Zayıf Yönler :** Kırsal istihdamın ve gelir kaynaklarının ağırlıklı olarak tarımsal faaliyetlere dayanması, tarım sektöründe gizli işsizlik ve tarımda kayıt dışılığın yaygınlığı, tarımın yapısal sorunları (tarımsal işletmelerin küçük ve parçalı olması, tarımsal eğitim ve yayım hizmetleriyle işbirliği konusundaki yetersizlikler, kalite ve standartlara uyum konusunda güçlükler, tarım – sanayi entegrasyonu ve pazarlama faaliyetlerinde etkinlik sorunları, sermaye ve mali kaynak yetersizlikleri, üretimin doğal koşullara bağımlılığı ve verim düşüklüğü), orman köyleri başta olmak üzere kırsal yerleşimlerde yoksulluğun yaygın olması, genel eğitim düzeyinin ve kız çocuklarının okullaşma oranının düşük olması, eğitim - sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin etkinleştirilme ihtiyacı, yerleşim birimlerinin sayıca fazla, plansız, dağınık ve küçük olması, kırsal altyapı yetersizlikleri, mevcut altyapının modernizasyon ihtiyacı, doğal kaynakların (toprak, su, orman, çayır ve mera, su ürünleri stokları gibi) koruma – kullanma dengesi ile ilgili sorunlar, toprak kalitesinin düşüklüğü, engebeli yapı nedeniyle erozyonun yaygınlığı, toprak kaynaklarının kabiliyetlerine uygun kullanılmaması, kırsal alana hizmet götüren kamu kuruluşları arasındaki koordinasyon yetersizliği, kırsal alanların ekonomik ve sosyal yapılarının analizinde ihtiyaç duyulan verilerin yetersizliği. **Tehditler :** Makro ekonomik istikrarın bozulması, tarımsal destekleme politikalarının değişme eğilimi ve uluslar arası ticaretin giderek serbestleşmesi, tarımın yeniden yapılandırılması sürecinde işsizlik ve yoksulluk gibi sosyo – ekonomik olumsuzlukların artması, genç ve nitelikli işgücünün kırsal alanlardan göçü, üretken faktörlerin kaybı ve nüfusun yaşlanması, hızlı kentleşme ve sanayileşme ile gelişen turizm faaliyetlerinin doğal kaynaklar üzerindeki baskısının artması, küresel çevre sorunlarının ülke üzerinde olumsuz etkiler yaratması, dünyada petrol ve diğer girdi fiyatlarının yükselmesi, bölgeler arasında ve bölge içinde gelişmişlik farklılıklarının derinleşmesi.”

ekonomik faaliyetlerin çevre, doğal kaynaklar vb. üzerindeki etkilerinin izlenmesi, olumsuzlukların önlenmesi için işbirliğine gidilmesi, kamu yatırımları ve kamu hizmeti sunumunda sürekliliğin sağlanması.

4 – Sosyal içerme: Yoksulluk ve sosyal dışlanmaya maruz bireylerin, dezavantajlı grupların içerilmesi.

5 – Politika ve düzenlemelerde tutarlılık, etkin izleme: Ulusal düzeyde bölgesel gelişme ve kırsal kalkınma politikaları arasında uyum, AB üyelik perspektifine katkıların güçlendirilmesi.

6 – Kaynak kullanımında etkinlik: Kırsal kalkınma proje ve faaliyetlerinin desteklenebilmesi için, bunların, kırsal kalkınma strateji ve planlarına, bölgesel ve sektörel strateji ve önceliklere, yasa ve taraf olunan uluslararası anlaşmalara uyumluluğu “zorunlu” olduğundan, bu konuda rasyonel bir zemin oluşturulması.

Stratejik Amaçlar ve Öncelikler ise şöyle ifade edilmektedir;

Stratejik Amaç 1 : Ekonominin Geliştirilmesi ve İş İmkanlarının Artırılması. Bu bölümde, “tarımın yeniden yapılanması ve tarımsal işletmelerin uygun ölçüğe ulaşması durumunda işletme sayılarının azalacağı ve önemli bir işgücünün tarım sektöründen ayrılacağı tahmin edilmektedir. Bu nedenle tarımda yeniden yapılanma süreci ancak tarım dışı imkanları ve gelir kaynakları geliştirilebildiği ölçüde amacına ulaşabilecektir”²⁸³ denilmektedir.

Öncelik 1.1 : Tarım ve gıda sektörlerinin rekabetçi bir yapıya kavuşturulması (Üreticilerin örgütlenme ve bilgi düzeyinin yükseltilmesi, su ve toprak kaynaklarının etkin kullanımı, tarım ve gıda sanayii işletmelerinin rekabet gücünün artırılması, gıda kalitesi – tüketicinin korunması ve gıda sağlığına yönelik kontrol yapılarının güçlendirilmesi)

Öncelik 1.2 : Kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi

Stratejik Amaç 2 : İnsan Kaynaklarının, Örgütlenme Düzeyinin ve Yerel kalkınma Kapasitesinin Geliştirilmesi,

Öncelik 2.1 : Eğitim ve sağlık hizmetlerinin güçlendirilmesi

Öncelik 2.2 : Yoksullukla mücadele ve dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğinin artırılması. Rapordan bu alanda yapılan kimi alıntılar şöyledir; “Bu kapsamda faaliyet

²⁸³ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ulusal Kırsal kalkınma Stratejisi, s.13

gösteren sivil toplum kuruluşlarının etkinliğinin artırılması ve kamu kesimi – sivil toplum işbirliğinin geliştirilmesi suretiyle, yerel katılımçılık ve sahiplanmeyi artıracak ve kamu kaynaklarına ilave kaynak sağlayacak imkanlar değerlendirilecektir. Başta çiftçiler olmak üzere, kırsal kesimde çalışanların sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınmasına yönelik çalışmalar hızlandırılacaktır. Sosyal sigorta sistemi dışında kalanlara yönelik geliştirilen sosyal hizmet ve yardımların objektif kriterler çerçevesinde ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması ve gıda yoksulluğu ile mücadele kapsamında hassas grupların (yaşlılar, engelliler, çocuklar, kadınlar ve işsizler) gıda güvencesinin sağlanmasına yönelik tedbirler geliştirilecektir”²⁸⁴

Öncelik 2.3 : Yerel kalkınma kapasitesinin güçlendirilmesi. Belge bu alanda; kamu, özel kesim, sivil toplum işbirliğine bir kez daha vurgu yapılmakta, yerel girişimlerin kurumsallaştırılması, çok düzeyli yönetim kavramı kapsamında mahalli idareler ve birliklerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve örgütlenme düzeyinin artırılması, yerel aktörlerin kırsal kalkınma programı hazırlaması, uygulaması, izlemesi ve değerlendirme konusunda kapasitelerinin geliştirilmesi, yerelin-yerel kültürün- yerel ürün ve hizmetlerin tanıtımı, yerel kaynakların faydaya dönüştürülmesi, şehirlerde veya metropol kentlerde hemşehriler tarafından kurulan köy kalkındırma dernekleri, kültür tanıtma vakıfları vb. sivil toplum kuruluşlarının yerelde kırsal kalkınmaya katkılarının artırılması gibi önceliklere yer vermektedir.

Stratejik Amaç 3 : Kırsal Alan Fiziki Altyapı Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Yaşam kalitesinin Artırılması. Belgede, tamal gruplama şu şekilde ifade edilmektedir; Kırsal ekonominin pazarla entegrasyonuna yönelik altyapının geliştirilmesi, işletmelerin ve kırsal nüfusun hizmetlere erişiminin kolaylaştırılması ve kırsal alan ve yerleşmelerin sağlıklı, yaşanabilir ve sürdürülebilir iş ve yaşama ortamı olarak güçlendirilmesine yönelik hizmetler.

Öncelik 3.1 : Kırsal altyapının geliştirilmesi. Köy yolları, ormanlar, çevre yönetimi ve atık bertarafı, içmesuyu, kanalizasyon ve arıtma tesisleri, haberleşme-bilgi-iletişim altyapısı ve enerji altyapısına belgede özel atıf yapılmaktadır.

Öncelik 3.2 : Kırsal yerleşimlerin geliştirilmesi ve korunması,

²⁸⁴ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ulusal Kırsal kalkınma Stratejisi, s.20

Stratejik Amaç 4 : Kırsal Çevrenin Korunması ve Geliştirilmesi

Öncelik 4.1 : Çevreci tarım uygulamalarının geliştirilmesi

Öncelik 4.2 : Orman ekosistemlerinin korunması ve orman kaynaklarının sürdürülebilir kullanımının sağlanması,

Öncelik 4.3 : Korunan alanların yönetimi ve geliştirilmesi

Belgenin son bölümünde ise, IPA'ya yönelik özel bir değerlendirme yapılmaktadır. Belge, Katılım Öncesi Mali Aracın (KMA) kırsal kalkınma bileşeninin fonlarından yararlanılması için yapılması gerekenler şöyle sıralanmaktadır²⁸⁵ ;

- İlgili kamu kuruluşlarından meydana gelen bir İzleme ve Yönlendirme Komitesi oluşturulması ve bu Komite'nin kamu dışı paydaşlarla işbirliği içinde çalışmasının sağlanması,
- Uygulama ve ödeme fonksiyonlarını yerine getirecek Kırsal kalkınma Uygulama ve Ödeme Birimi'nin oluşturulması ve akreditasyonunun sağlanması,
- Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Ulusal Fon'da KMA Kırsal kalkınma Bileşeni mali yönetimine ilişkin kapasite geliştirilmesi,
- İzleme ve Yönlendirme Komitesi'nin sekreteryasını yürütecek ve kırsal kalkınma planının hazırlanmasında ve koordineli bir şekilde uygulanmasında rol alacak Yönetim Otoritesi'nin görevlendirilmesi ve kapasitesinin geliştirilmesi,
- Uygulama ve Ödeme Birimi hesaplarının, yönetim ve kontrol sistemlerinin düzenli olarak incelenmesi ve raporlanmasından sorumlu, Uygulama ve Ödeme Biriminden bağımsız bir Sertifikasyon Kurumu'nun belirlenmesi gerekmektedir.

Belgenin sonunda ise şu ifadeler yer almaktadır; “.. kırsal kalkınma amacıyla kullanılacak bütçe kaynakları, katılım öncesi AB fonları ve diğer uluslararası finansman kaynaklarının temin, tahsis ve kullanımı ile ilgili esaslar Kırsal kalkınma Planı ile tespit edilecektir. Bütçe kaynakları ile KMA Kırsal Kalkınma Bileşeni kapsamında sağlanması öngörülen fonlar öncelikle değerlendirmeye alınacak, Dünya Bankası ve diğer uluslararası finans ve kredi kuruluşlarından sağlanması öngörülen kaynaklar, Bütçe ve AB fonlarını tamamlayıcı nitelikte değerlendirilecektir”²⁸⁶

²⁸⁵ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ulusal Kırsal kalkınma Stratejisi, s.25

²⁸⁶ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ulusal Kırsal kalkınma Stratejisi, s.26, 27

Ulusal Kırsal kalkınma stratejisi'nin stratejik amaç ve öncelikleri (4 amaç, 10 öncelik) ile yukarıda verilen IPARD öncelik ve önlemleri (2 öncelik, 9 önlem) karşılaştırıldığında, neredeyse birebir olmak üzere bir eşlik durumunun ortaya çıktığı görülmektedir.

Bu bağlamda, IPARD'ın uygulanabilmesi için zorunlu ön koşullar arasında olan "Ulusal Kırsal kalkınma Stratejisi" nin, IPARD belirlemelerini kendisi için rehber yaptığı görülmektedir.

İlginç olan, birçok kuruluştan görüş sorulduktan, ortak toplantılar düzenlendikten ve referans belgeler kullanıldıktan sonra, ortaya çıkan belgenin AB IPARD düzenlemeleri ile bu denli örtüşmesinin nasıl sağlanabildiğidir.

Kırsal kalkınma çalışmalarını bütçe tahsisatları yanında AB'den alınacak fonlara ve Dünya Bankası gibi kuruluşlardan sağlanacak kredilere bağlayan bir yaklaşım açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'nin kırsal alan sorunlarının ağırlığı ve farklılığına karşın bu benzerlik ilişkisi çok ta sürpriz değildir.

4. – Değerlendirme

Avrupa Birliği'nde, temel olarak 15 merkezi ülke ile yeni katılan 10 ülkenin kırsal alanlarının özellikleri ve bu bağlamda "sorun çözücü" kırsal kalkınma politika gereksinimleri arasında çok önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Görece benzer gelişmişlik derecesine sahip AB – 15 ülkelerinin kırsal alanları arasında dahi, bu anlamda ciddi farklılıkların bulunduğunu söylemek olanaklıdır. Bu çerçevede AB -15 ülkelerini kırsal alanlarının özellikleri bakımından gruplandırma çabasına girişildiğinde, kırsal alanı benzer özellikler taşıyan merkezi AB ülkeleri (İngiltere, Almanya, Fransa, Belçika, Avusturya, Luxemburg), kuzey ülkeleri (Hollanda, İsveç, Finlandiya, Danimarka) ile İrlanda ve Akdeniz ülkelerinin (İtalya, Portekiz, İspanya, Yunanistan) hem grup içinde hem de gruplar arasında çok farklı kırsal alan özellik ve sorunlarına sahip oldukları görülür.

1 Mayıs 2004 tarihinde topluluğa katılan 10 ülkeden 8'i Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesidir. Ada ülkeleri olan Malta ve Güney Kıbrıs bir tarafa bırakılırsa, diğer MDAÜ'leri, sosyalist geçmişlerinden kaynaklanan birtakım ortak kırsal özellikler taşımaktadırlar. Bununla birlikte, coğrafi ve ekolojik koşulları bağlamında sözü edilen ülkeler de kendi içlerinde gruplandırılabilirler. Baltık ülkeleri olan Estonya, Letonya ve Litvanya alanlarının

önemli bir kısmı ormanla kaplı küçük ülkelerdir. Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Polonya ve Macaristan 1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa katılan ülkelerden Doğu Avrupa ülkeleri grubunu oluşturmaktadır. Bunlardan Çek Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyeti, Birinci Dünya Savaşı'ndan 1990'lı yılların başına kadar varlığını sürdüren Çekoslovakya'nın bölünmesi ile oluşmuşlardır. Slovenya ise, Yugoslavya'nın dağılmasının ardından, Sırbistan-Karadağ ve Hırvatistan ile birlikte bağımsız devletlerini kurmuşlardır. Bu bağlamda, yıllarca aynı coğrafyayı ve kültürü paylaşmış ülkelerin kırsal kalkınma konusundaki yapı ve sorunlarının benzerliğini doğal karşılamak gerekir. Güney Kıbrıs ve Malta'nın, Ada ülkeleri olarak, kırsal kalkınma alanındaki sorun ve öncelikleri, diğer ülkelerden oldukça farklıdır.

Yakın bir gelecekte Topluluğa üye olmaları öngörülen Bulgaristan ve Romanya yanında, 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelere başlama kararı almış olan ve halen tarama sürecini yaşayan Türkiye ve Hırvatistan'ın kırsal yapısının özellikleri ve sorunları, nitel ve nicel olarak üye ülkelerden önemli oranda farklılıklar göstermektedir.

1958 yılında kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu içinde geliştirilen ilk uluslararası politika seti olan Ortak Tarım Politikası'nda, kırsal kalkınma konusu her zaman değişik boyutlarıyla gündemde kalmış, dönemin gereksinimlerine uygun bir şekilde oluşturulan politika araçlarıyla alan yönetilmiştir.

Başlangıçta Topluluğun kırsal – tarımsal altyapı sorunlarını çözmeye yönelik bir anlayış içinde kurgulanan kırsal kalkınma kavramı, “klasik” sorunlar çözüldükçe, diğer boyutlarıyla gündeme taşınmış; hatta farklı sorunların çözümüne katkı sağlaması için kullanılan bir araç niteliğine dönüştürülmüştür.

1958 – 1987 döneminde uygulanan klasik kırsal kalkınma politikaları döneminde, tarımsal politikaların tamamlayıcısı olarak kurgulanan ve uygulanan kırsal kalkınma politikaları Topluluğun öngördüğü kapitalist tarım sistemi açısından olumlu sonuçlar üretmiş, hem tarım sistemi içinde kalanlar hem de tarımdan tasfiye edilerek diğer sektörlere transfer edilen işgücü, Kleynesgen Refah Devleti uygulamaları kapsamında görece yüksek refah düzeylerine sahip olmuşlardır.

15 üyeli Toplulukta, birkaç ülke hariç kırsal yol ağlarının eksikliği, kırsal telekomünikasyon açığı, sulama - tarla içi geliştirme hizmetlerinin yetersizliği, tarım

işletmelerinin modernizasyon gereksinimi gibi temel kırsal sorunların önemli oranda varlığını koruduğu söylenemez. Ortak Tarım Politikası'nın kuruluş dönemi ile Keynesgen kalkınmacı tarım politikaları döneminde, bu sorunlar temel olarak aşılmıştır.

Topluluk 1992 yılına kadar toplam tarım finansmanının % 1 ila % 5'ini kırsal kalkınmaya özgülemekte ve bu politikalar tarımın tamamlayıcı önlemleri olarak değerlendirilirken; 1992 yılında temel bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Artık Topluluğun tek başına bir kırsal kalkınma politikası bulunmaktadır ve bu alana özgülenen kaynak miktarı tarım bütçesinin % 5 – 15'i düzeyine yükselmiştir.

“Yeni” kırsal kalkınma politikalarının uygulandığı 1987 sonrası dönemde, kırsal kalkınma ile tarım arasındaki bağ zayıflatılarak, daha çok mekana ve sosyal yapıya yönünü dönmüş bir öznel politika uygulamasına geçilmiştir.

Yeni paradigma, katmanlar halinde oluşmaya başlamaktadır artık: OTP'nin piyasacı bir düzleme kayma gereği ve Berlin duvarının yıkılmasından sonra şekillendirilen yeni genişleme politikaları. Kırsal kalkınma kavramı, bu yeni paradigmaya uygun bir şekilde yeniden biçimlendirilmeli, teorisi kurgulanmalı ve politika transferi ile “çevreye” aktarılmalıdır.

Bu bağlamda önce kırsal kalkınma OTP'nin II. Sütunu haline dönüştürülmüş, OTP'nin “neoliberal yapıya ayak uydurması” için müdahale politikalarından uzaklaşma ve kırsal kalkınma politikaları aracılığıyla “piyasa kurallarına uygun, ticareti bozmayan” destekleme politikalarına dönüş sağlanmıştır. Buna koşul olarak, “müdahale” sisteminin gerektirdiği yoğun kaynak kullanımına dayalı politikalar yerine, II. Sütun üzerinde inşa edilen kırsal kalkınma politikalarının öne çıkarılması, böylece I. sütun olan müdahaleci tarım politikalarının içinin boşaltılması yoluyla, Brüksel'den kaynak transferini mümkün olan en az düzeye indirgeyen “yeni Avrupa tarımsal modelinin” genişleme halkalarına tanıtılması işi gerçekleştirilmiştir.

Şüphesiz bu yaklaşım, merkezi kapitalizmin dönüşümüne koşul bir dönüşüm yaşayan Avrupa Birliği serbest piyasa ideolojisinin politikalarına yeni oyun alanları açan, Avrupa merkez sermayesinin hem AB içi hem AB dışı bölüşüm ilişkilerinde kendini en çoklaştırmasına olanak tanıyan bir içerik taşımaktadır.

Çevresel sürdürülebilirlik, kırsal ekonominin yaşamsallığı, gıda kalitesi, hayvan sağlığı ve refahı standartları gibi konular yeni politikanın meşruiyet temelleridir. DTÖ kapsamında sürdürülen tarım görüşmelerinde ortaya çıkan liberal yönelim yanında, genişleme sürecinin mevcut OTP kuralları ile karşılanması durumunda Brüksel'in yapacağı harcama düzeyinin yüksekliği, politika değişiminin gerçek temellerini oluşturmaktadır. Gündem 2000 adıyla bilinen Mart 1999 reformu ve Haziran 2003 reformu, klasik kırsal kalkınma politikalarından kopuşu temsil eden en önemli uğraklardır.

Böylece, 2000'lerin AB'si, 1950'ler ve 60'lar boyunca karşı karşıya bulunduğu ve güçlü tarım politikaları içinde örülmüş bir kırsal kalkınma anlayışı ile aştığı sorunlara benzer sorunlarla karşı karşıya bulunan MDAÜ'ne ve içlerinde Türkiye'nin de bulunduğu aday ülkelere, giderek içi boşaltılan bir tarım politikası, alternatif olarak "geliştirilmiş kırsal kalkınma politikaları" transfer etmektedir.

AB'nin yeni kırsal kalkınma politikaları piyasacı, adem – i merkezietçi, yönetişimci ve *subsidiarite* ilkesinin uygulayıcısıdır. Artık *alacarte* Avrupa'da Brüksel kırsal kalkınma menüsünü oluşturacak, ülkeler bu menüden seçmeler yapacaklardır.

Seçilen politikaların uygulanabilmesi için, AB'nin genişleme halkasının özellikleri uyarınca geliştirdiği katılım araçlarının öngördüğü yönetim ve finansman yapısı öncelikle kurulacaktır. Bu bağlamda, AB kırsal kalkınma politikalarının içselleştirilmesi işlevini üstlenmek üzere, "Ulusal" Kırsal Kalkınma Planı ve Stratejisi hazırlanacaktır.

Seçilen alanlarda uygulanan Projeler, eş finansman yapısı altında, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, yerel aktörler ve yerel yönetimlerin etkin bir işbirliği ile yaşama geçirilecektir.

MDAÜ için SAPARD Programı uygulanmışken, Türkiye'nin de içinde bulunduğu son genişleme halkası için IPARD organize edilmiştir.

Türkiye, iyimser bir öngörü ile yılda 750 milyon euro düzeyinde kaynak kullanabileceği IPARD fonlarından yararlanabilmek için, 40 yılı aşkın planlı kalkınma döneminde elde ettiği kırsal kalkınma birikimini görmezden gelmiş, IPARD menüsüne uygun bir "Ulusal" Kırsal Kalkınma Stratejisi hazırlama kaygısıyla ülke gerçekleri ile uyuşmayan bir belgeyi "katılımcı bir anlayışla" hazırlayabilmiştir.

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin hem stratejik amaçları, hem de bu kapsamdaki öncelikleri incelendiğinde, IPARD ile arasında dikkat çekici bir benzerlik taşıdığı görülmektedir.

Türkiye , 780 bin km² yüzölçümü üzerinde 70 milyona yakın nüfus barındıran, 24 milyon hektarı işlemeli olmak üzere, toplam yüzölçümünün % 53.5'u oranında olan 41.5 milyon hektar tarım alanına sahip olan, halen üye olan ya da aday konumunda bulunan ülkeler arasında Almanya'dan sonra en büyük ülkedir.

Türkiye'de 81 bine yakın kırsal yerleşmelerde, 23.8 milyon insan yaşamaktadır. Köylerin yaklaşık % 95'i 2000 ve altı nüfusa sahiptirler. Kırsal alanda genel okuma yazma oranı % 82 olup, bu oran kadınlarda % 73'e düşmektedir. Kırsal yerleşimdeki kadınların % 48'i doğum öncesi herhangi bir tıbbi bakım almamaktadır. Yalnızca 923 bin çiftçi Bağ kur, 165 bin tarım işçisi SSK kapsamında bulunmakta olup, geriye kalan büyük nüfus herhangi bir sosyal güvenlik şemsiyesi altında bulunmamaktadır.

Tarım, kırsal alanın başat ekonomik faaliyetidir. Sektörün ulusal gelirdeki payı % 11.5, istihdamdaki payı % 29.5 düzeyindedir. Kırsal alanda temel sosyal ve ekonomik altyapının önemli eksiklikler barındırması, kırsalın hemen tek gelir getirici sektörü olan tarımın hızla gerilemesi, kırsal yoksulluk boyutlarının hızla yükselmesi, tarım ve orman alanları üzerindeki rant baskısının giderek artması, çevre kirliliği, biyoçeşitliliğin risk altında bulunması, yaşlanan kırsal nüfusun eğitim düzeyinin düşüklüğü gibi çok sayıda sorun alanı, Türkiye'nin karşısında bulunmaktadır. Tarım sektöründe yaşanan gerileme bağlamında tarım fiyatları çökerken ülke kendine yeterliliği yitirmekte, artan kırsal yoksulluk köylerden kentlerin varoşlarına doğru yeni bir dalganın yönelmesine neden olmaktadır.

Bunun yanında, Türkiye'nin kırsal alanında, tarım toprağının mülkiyetinin dağılımında son derece çarpıcı bir adaletsizliğin bulunduğu görülmektedir. Feodal düzenin zeminini oluşturan bu yapı, ağalık – beylik sisteminin işlemlerini garanti etmektedir. Diğer taraftan kapitalizmin elini uzatabildiği kırsal alanlarda kapitalist toprak sahipliği egemen olmakta; çokuluslu şirketlerin alana girmesiyle yeni ilişkilene biçimleri ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik zemin üzerinde, şeyh ve tarikat düzeninin giderek daha çok ağırlığını hissettirmeye başlaması, diğer bir sosyolojik gerçeklik olarak ortadadır.

Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Büyük Ortadoğu Projesi'nin biçimlendirdiği yeni düzende, Türkiye'nin genelinden farklı özellikleri taşımakta olup; kırsal kalkınmanın program, yönetim ve finansman boyutlarının bu özellikler dikkate alınarak seçilmesinde yarar bulunmaktadır.

Bütün bu ülke görünümüne karşın, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi Türkiye'nin 40 yılı aşkın planlı kalkınma döneminin kırsal kalkınma alanındaki deneyimini bir tarafa bırakmakta, ülkenin sosyolojik ve ekonomik gerçeklerine uyarlı kırsal kalkınma planları yerine, AB menüsünden seçme yapmayı tercih etmektedir.

Bu bağlamda, kırsal kalkınmanın kendiliğinden ve diğer sektörlerden bağımsız olarak gerçekleşmesinin olanaksızlığının altı çizilmelidir. Türkiye'de kırsal yerleşimin en önemli ekonomik aktivitesi olan tarım sektörünün yapısında kalkınmaya vurgu yapacak değişikliklerin oluşturulması, bu değişimin köy ve köylü sınıfı üzerindeki etkilerine, kısacası bölüşüm ilişkilerine de, tıpkı mülkiyet ilişkilerinde olması gerektiği gibi, kısıtları ortadan kaldırıcı karışmalarda bulunulması, Türkiye kırsal kalkınmasının asal düzlemleri olarak görülmektedir.

SONUÇ

Türkiye'nin kırsal ve tarımsal yapılarının Avrupa Birliği sürecinden etkilenme biçimlerini analiz etmeye odaklı bir çalışma, çok değişkenli bir sorunsal ile karşı karşıyadır. Bu bağlamda, birçok makro ve mikro değişkenin süreç içindeki gelişim dinamiklerinin öngörülebilir bir niteliğe kavuşturulması gerekmektedir.

Avrupa Birliği'nde tarımsal politikalar neden değişmektedir ? Başlangıçta tarım politikalarının bir açılımı olan kırsal politikaların yeni dönemde bağımsız bir politika aracı niteliğine dönüştürülerek öne çıkarılmasının ardında yatan gerçeklik nedir? Maastricht döneminde merkezin derinleşme derecesinde kısmi bir esneklik sağlamak için kurgulanan *alacarte* Avrupa'nın yeni dönemdeki işlevi nasıl değişmektedir? Politika transferinin merkez ve *periferi* yapıları arasında doğurduğu etki farklılıkları ne derece önemsenmelidir?

Bu “karmaşık” sorulara doğru ve yalın yanıtlar üretilebilmesi, ancak değişimin ekonomi – politik nedenselliğinin doğru okunabilmesi ile olanaklıdır.

Bu yaklaşım, dönemsel krizlerle tıkanan kapitalizmin, “sorununu bile pazarlayabilme kapasitesi” ile krizleri aşabilme yeteneğinin başlangıçta not edilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

Keynesci Refah Devleti, iki kutuplu siyasal yapı içinde fordist üretim ilişkilerinin taşınması için gerekli zemini sağlıyordu. Avrupa Ekonomik Topluluğu bu yapı içine doğru; politikalarını bu koşullara uyarlı olarak yapılandırdı.

Ortak Tarım Politikası, AET'nin ilk *supranational* ortak politika alanı olarak, verimlilik ve üretim tahrik edilerek elde edilen tarımsal çıktının, üretici ve tüketici refahına katkı koyması esasında yapılandırıldı. Bol ve ucuz gıdanın faturası, sosyal devlet tarafından ödendi.

40 milyar euronun üzerindeki parasal düzeyiyle AB bütçesinin neredeyse yarısını oluşturan ve az gelişmiş dünya için “hayal bile edilemeyecek kadar yüksek” olan Avrupa tarım harcamaları, aslında Avrupa GSMH'sı içinde % 1'den az paya sahip ve toplam kamu harcamalarının çok küçük bir bölümünü oluşturmaktadır.

Bu bağlamda, OTP reformunun gerekçesini, yalnızca “artan finansman yükü” ile açıklayan yaklaşımların eksikliği saptanmalıdır.

Kapitalist dünya sistemi, petrol krizlerinin tetiklediği ortamda yeni bir kriz süreci ile karşı karşıya kaldı. Krizin sorumlusu olarak sosyal devlet harcamalarının ilanı gecikmedi. İki kutuplu dünyanın çözülmesi, “komünizmin” somut bir “tehlike alanı” olmaktan çıkması; finans kapitale, kendini ençoklaştırmak için “oyunun kurallarını değiştirmesine” olanak tanıyan yeni bir çerçeve sunuyordu.

Neoliberal politikalar dünyanın değişik bölgelerinde benzer senaryolarla birbir devreye sokulmaya başlandı, eşzamanlı olarak post fordist üretim ilişkileri kurgulandı. Yeni dönemde emek ve doğal kaynaklar, düşürülmesi gereken üretim maliyetleri muamelesi ile karşı karşıya kaldılar.

Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin SSCB’den kopuşlarını simgeleyen “Berlin duvarının yıkılması”, Avrupa’ya ulaşılabilecek yeni “yaşam alanları” nı müjdeliyordu. Sosyal devletin sunduğu sendikal yaşam ve kazanılan hakların ortaya koyduğu gelir ve yan güvenceler, ABD, Japonya ve Çin rekabeti karşısında Avrupa sanayiinin maliyetlerini yükseltiyordu. Bu bağlamda merkezde % 10 düzeyine yaklaşmış işsiz kesime işsizlik primi ödenmesi koşullarında dahi, AB sermayesi yeni üyelere yöneliyor; müktesebat transferinin sağladığı güvenli ve istikrarlı iş ortamının sunduğu ucuz işçilik AB sermayesine yeni bir ivme katıyordu.²⁸⁷

Tarım alanında ise, küçük üreticiliğin ve görece ilkel üretim yöntemlerinin egemen olduğu kalabalık nüfusa sahip “yeni üyeler”, efektif talep yaratabildikleri sürece sağlıklı AB tarım ve gıda ürünlerine ulaşabileceklerdir.

Merkezin tarım ve kırsal alan politikaları, gelişime koşut olarak, yeni dönemin kutsadığı terimlere uyarlı bir “reform” sürecine sokuldu. Rekabet, girişimcilik, müşteri memnuniyeti, katılımcılık, *subsidiarite*, tabandan tavana yaklaşım, bu sürecin yapı taşları olarak döşendi. Böylece merkezde bir taraftan şirket tarımı tahrik edilirken, küçük çiftçilik marjinal bölgelere özgü bir yapı olarak tanımlandı. Dağlık, nüfus yoğunluğunun düşük olduğu, dezavantajlı – az elverişli bölgelere yardım uygulamaları bu amaçla kurgulandı. Kapitalist tarım uygulamalarının gelişimi sonucu tarımdan kopan nüfus için tarım dışı gelirlerin çeşitlendirilmesi, erken emeklilik vb. sosyal önlemler geliştirildi. Çevre, kalite, bitki

²⁸⁷ Bu bağlamda, Berlin’de konumlanmış Alman sanayii özellikle Polonya, Macaristan ve Slovanya gibi ülkelere taşınarak ucuz işçilik fırsatından yararlanırken, Berlin’de işsizlik primi ile geçimini sağlamaya çalışan eski sanayii işçisi Türkler, “duvar bizim başımıza yıkıldı” söylemini ifade etmektedirler.

sağlığı, hayvan refahına saygı gibi yaklaşımlar ise; çeyrek yüzyılı aşkın uygulamalarıyla dünyanın en çok girdisini kullanarak topraklarını kirleten, daha fazla verim için hayvan atıklarını işleyerek yem materyali olarak kullanmak suretiyle deli dana hastalığını dünyaya armağan eden AB'nin, tarımsal üretim arz fazlalığını aşağı çekmek için yaratıldı. Bunun yanında da, reformun geniş kitlelere anlatılmasında meşruiyet temelleri olarak kullanıldılar.

Tarım ve genişleme, Avrupa Birliği'nde her zaman birlikte ele alınan politik alanlar olmuşlardır. Bu bağlamda, Avrupa'nın kendisine yeni ülkeler katma politikasını, 1995'e kadar "genişleme" olarak tanımlamak doğrudur. AB, son olarak 1995 yılında Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımıyla merkezi çekirdeğini örmüştür. Yeni dönemin paradigması, bu çekirdeğin güvenliği ve refahı için gerekli olan eklemlemelerin yaratılmasıdır.

Merkezi Avrupa, duvarın yıkılmasıyla şekillenen yeni Avrupa coğrafyasına yönelik politika araçlarını geliştirme konusunda hiç zaman yitirmemiştir. Başlangıçta Polonya ve Macaristan için kurgulanan PHARE (Ekonominin Yeniden Yapılandırılması İçin Polonya ve Macaristan'a Yardım) Programı tüm MDAÜ'ne uygulanmıştır. Böylece sözü edilen ülkelerin ekonomilerinin "merkez"e eklemlemmesi PHARE aracılığıyla gerçekleştirilirken, kamu yönetimlerinin "uyarlanmasında SIGMA (Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve İdareyi Geliştirmeye Yönelik Destek) Programı rol almıştır. SAPARD ise (Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel katılım Programı) tarım ve kırsal politika transferi önündeki "arkaik" engelleri "menüden seçme politikaları AB desteğiyle uygulama" yaklaşımli projelerle tasfiye etmiştir.

Bu arada, Şubat 2001 tarihli Nice Anlaşması, eklemlenecek ülkelerin AB kurumlarındaki yerini belirledi. "Artan sayının AB'nin hızını yavaşlatmasının önlenmesi" meşruiyet temelinde, AB – 15 çekirdeğinin yönetim yapılarındaki egemenliği garanti altına alınmıştır. Avrupa Parlamentosu'nda AB-15'in sandalye sayısı 626'dan 535'e çekilirken, yeni ülkelere 197 sandalye verilmiş ve toplam sayı 732'ye yükseltilmiştir. AB Konseyi'nin ağırlıklı oy toplamı 345 iken, AB – 15 237 ağırlıklı oya sahip kılınmış, yeni ülkelere 108 oy hakkı tanınmıştır.²⁸⁸

²⁸⁸ Türkiye'nin üyeliği durumunda, Avrupa'da Almanya'dan sonra en yüksek nüfusa sahip ülke olarak mevcut koşullarda Parlamento'daki sandalye sayısı 72 ila 99 arasında değişecek; AB Konseyi'ndeki ağırlıklı oyu da

9 Kasım 2005 tarihinde yayımlanan “AB Genişleme Strateji Belgesi 2005” te²⁸⁹ ifade edildiği gibi, “genişleme aracı Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin komünist rejimden modern – iyi işleyen demokrasilere geçişine yardımcı olmuş”, 1 Mayıs 2004 tarihinde 8 MDAÜ ve Kıbrıs – Malta ile birlikte 10 yeni ülke topluluğa katılmışlardır. Birlik Bulgaristan ve Romanya ile Nisan 2005’te katılım anlaşması imzalamıştır. Bu iki ülkenin olası üyeliğinin 2007 yılında gerçekleşmesi beklenmektedir. Ekim 2005’te Türkiye ve Hırvatistan ile katılım müzakerelerine başlanmış olup, 5 Batı Balkan ülkesi (Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Sırbistan-Karadağ ve Kosova) AB sürecindedirler.

Avrupa Birliği, 1995’e kadar olan genişlemesi döneminde, merkez çekirdeğe katılan ülkelerin ekonomik ve sosyal yaşamda sahip oldukları yetersiz düzeyi, bu ülkelere önemli kaynak büyüklükleri aktararak kapatma politikaları izlemiştir. Bu kapsamda, katılım tarihlerinde kırsal ve tarımsal yapıları baskın olan ve önemli kısıtlarla karşı karşıya bulunan İrlanda (1973), Yunanistan (1981) ve Portekiz (1986)’e finansman desteğinin tahsisinde oldukça cömert davranılmıştır.

Bu geçmiş deneyimden yola çıkarak, Türkiye’nin de Topluluğa katılımı halinde yüksek kaynaklardan yararlanacağı ve böylece tarımsal – kırsal altyapı sorunlarını çözeceğine ilişkin düşünceler ileri sürülmektedir. Topluluğun 2004 eklenmesi deneyimi ve Türkiye için önerilen ve giderek netleşen AB çerçevesi değerlendirildiğinde, yeni dönemin koşullarında bu beklentinin somutlanmasının mümkün olmadığı görülmektedir.

1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa katılan 10 yeni ülke için ayrılan SAPARD fonu tutarı (Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Öncesi Yardım Programı) toplam 520 milyon euro düzeyindedir. Başka bir deyişle 10 ülke, tarım ve kırsal kalkınma amaçlı olarak, sözü edilen tutarı paylaşmışlardır.

Almanya, İngiltere, Fransa ve İtalya ile birlikte 29 olacaktır. Ancak olası bir üyelik durumunda, AB kurumlarında ülkelerin temsil yeteneklerine ilişkin kuralların yeniden belirleneceğini öngörmek gerekmektedir.

²⁸⁹ Commission of the European Communities, 2005 Enlargement Strategy Paper, COM (2005) 561, Brussels, 9 November 2005

Duruma Türkiye açısından bakıldığında ise, şöyle bir tablo ile karşılaşılmaktadır;

AB'den alınan tüm Topluluk yardımları olarak, Türkiye, 1996 – 1999 döneminde 376 milyon euro (yıllık ortalama 90 milyon euro) kullanmıştır. 2000 – 2003 dönemi toplam yardım miktarı 531 milyon euro olup, yıllık ortalama 177 milyon euro'dur.²⁹⁰ 2004 yılında 235.4 milyon euro olan yardım tutarı, 2005 yılında 300, 2006 yılında 500 milyon euro olmuştur. Buna karşılık, aynı temel dönemde Türkiye'nin Avrupa Yatırım Bankası'ndan kullandığı borç miktarı 3.6 milyar euro'dur.

Türkiye, 2007 yılı başından itibaren, AB'nin ön koşul saydığı tüm hazırlıkları tamamlaması durumunda, IPARD (Kırsal Kalkınma İçin Katılım Öncesi Mali Araç) Programı'ndan yararlanmaya başlayacaktır.

IPA (Katılım Öncesi Mali Araç) geçiş yardımı ve kurumsal yapılandırma, bölgesel ve sınır aşırı işbirliği, bölgesel kalkınma, insan kaynağı geliştirme ve kırsal kalkınma olmak üzere 5 bölümden oluşmaktadır. Türkiye, Hırvatistan, Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Sırbistan-Karadağ ve Kosova'nın (toplam yedi ülke) 2007 – 2013 döneminde (toplam yedi yıl), yukarıda sayılan 5 konuda kullanabileceği toplam kaynak miktarı 10.2 milyar euro'dur. Bu durum, yıllık yardım miktarının 1.450 milyar euro düzeyinde olacağını ortaya koymaktadır. Türkiye'nin, sayılan ülkeler arasında en büyük ülke olması nedeniyle, iyimser bir öngörü ile ayrılan kaynağın yarısını kullanacağı varsayımı; Türkiye'nin yılda 750 milyon euro'ya yakın bir AB kaynağını, katılım öncesi yardımı olarak alabileceğini göstermektedir. Sözü edilen kaynak, yine yukarıda ifade edilen 5 amaç için kullanılacaktır. Kırsal kalkınma, bunlardan yalnızca biridir. Bu bağlamda, eşit dağılım varsayımında, kırsal kalkınma için kullanılacak kaynak büyüklüğü 150 milyon euro düzeyinde somutlaşmaktadır.

Görüldüğü gibi AB, genişleme sürecinde katılımcı ülkelere politika transferi yanında kaynak transferini de yaparken, eklemlenme süreci politika transferine odaklanmaktadır.

Edinilmesi öngörülen kaynak büyüklüğünü tartışmanın yanında, AB'nin Türkiye'ye transfer etmekte olduğu tarımsal ve kırsal politikaların Türkiye için uygun bir politika seti oluşturup oluşturmadığını irdelemek daha önemlidir.

²⁹⁰ 1995 – 2003 dönemi toplam topluluk yardımı 1.098 milyar euro'dur.

Yukarıda altı çizilerek ifade edildiği üzere, AB tarım politikaları, aşkın üretim kapasitesini geri çekmek üzere tasarlanmıştır. Üretimle bağlantısız yardımlar aracılığıyla ilgili kesimlere kaynak aktarılmaya devam edilirken, *set aside* önlemleri ile alanların boş bırakılması, tarım alanlarının ormanlaştırılması teşvik edilmektedir. Bu politikalar, OTP'nin merkezinde biçimlendirilmektedir.

Buna karşılık Türkiye, özellikle 2000'li yıllarla birlikte, artan nüfusunun gıda gereksinimini karşılama sorunu ile karşı karşıyadır. Uzun yıllar boyunca tarımsal dış ticaret dengesi artı veren ülke, 2000'li yıllarda önce başabaş noktasına gelmiş, ardından eksi pozisyona oturmuştur. Fındık alanında Hükümetlerce “öngörülmeven” fiyat ve dışsatım gelirleri artışları ayıklandığında, Türkiye, tarımsal üretim açığını dışalım ile kapatmaktadır.

Bu bağlamda, OTP reformlarının yönelimi ile Türkiye'nin tarım politikalarından beklentilerinin, birbirine zıt iki temel çizgide geliştiği söylenebilir.

Kırsal alanın hemen tek ekonomik getiri kaynağı olan tarım sektöründe, çıktı fiyatları reel olarak gerilerken, girdi fiyatları yükselmektedir. İç ticaret hadlerinin tarım aleyhine bu radikal dönüşümü, üç sonuç doğurmaktadır: kırsal yoksulluğun yükselişi, özellikle sulanamayan alanlarda toprağın işlenmesinden vazgeçilmesi ve kırsal nüfusun köyleri terk ederek kentlerin varoşlarına yönelmesi.

Tarım sektörünün Türkiye kırsal alanının hemen tek ekonomik getiri kaynağı olduğu düşünüldüğünde, tüm bu sürecin yoksulluk olarak halka yansması kaçınılmazdır. DİE 2002 verilerine göre, mutlak yoksulluk oranı kentlerde % 2.8, kırsal alanda % 9.3'tür. Bölgeler itibariyle durum çok daha ağırdır. Mutlak yoksulluk oranı Karadeniz Bölgesi'nde % 8.1, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde % 17.5'tur. Göreli yoksulluk oranı ise kentlerde % 21.8, kırsal alanda % 33'e çıkmıştır.

TÜİK Yoksulluk Çalışması (2005)'na göre ise, kırsal alanda gıda yoksulluğu çeken, başka bir deyişle açlık sınırının altında yaşayan insan sayısı 2002 yılında 550 bin kişi iken, aynı rakam 2003 yılında 584 bin, 2004 yılında ise 640 bine yükselmiştir. Gıda ve gıda dışı yoksulluk rakamları ise, aynı yıllar için sırasıyla 9.4 milyon, 10 milyon ve 10.8 milyon olarak saptanmıştır.

Dünya Bankası'nın 2004 tarihli raporuna ²⁹¹ göre, 1999 – 2002 döneminde uygulanan tarım politikalarının bir sonucu olarak, Türkiye'de üretici, 450 bin hektar alanı işlemekten vazgeçmiştir. DİE 2001 GTS Sonuçlarına göre ise, Türkiye'de tarıma elverişli olup ta kullanılmayan arazi miktarı 1.9 milyon hektar düzeyindedir. (İşlenen alan büyüklüğü olan 17.6 milyon hektarın yaklaşık 1/9'u).

Yoksulluk ve onun getirdiği toprak işleme kapasitesinin düşmesi, köylüyü kente göçe zorlamaktadır. Son yıllarda bu alanda ortaya çıkan ivme, “kırın itmesi – kentin çekmesi” kapsamında açıklanamayacak derecede yükselmiştir. 1988 yılında 8.2 milyon olan tarımsal istihdam, aradan geçen 16 yıl içinde 1 milyon azalarak, 2004 yılında 7.2 milyona gerilemiştir. Bu durum, Türkiye iktisat düzeninin sektörler arası olağan istihdam kaydırma kapasitesini göstermektedir.

Buna karşılık, 2004 - 2005 aralığında, 1 milyon 281 bin kişi köylerini terk ederek kentlerin varoşlarına göç etmiş, böylece tarımsal istihdam miktarı olarak 5 milyon 920 bine gerilemiştir. Tarımsal istihdamın sivil istihdama oranı ise, bir yıl içinde % 34'ten % 29.5'a düşmüştür. ²⁹²

Veriler, AB müzakare sürecinde olan Türkiye'nin, tarım sektöründe yaşadığı çöküşe ilişkin açık göstergeleri ortaya koymaktadır.

AB Ortak tarım Politikası liberal bir yönelim izlemesine karşın, Türkiye'de uygulanan tarım politikaları ile karşılaştırıldığında, halen önemli ölçüde müdahaleci bir yapı sergilemektedir. OTP'nin uygulama araçları niteliğinde olan 21 ortak piyasa düzeni, OPD'ne konu olan ürünün Topluluk için anlamına bağlı olarak, değişik politika seçeneklerini barındırmakta ve yaşama geçirmektedir.

Toplulukta OPD'ne tabi olarak desteklenen ürünlerden, Türkiye'de de destekleme kapsamında bulunanlar; hububat, çeltik, şeker, zeytinyağı, tütün ve yağlı tohumlardır. Buna karşılık, AB'de gerektiğinde müdahale politikaları ile desteklenen, Türkiye'de ise müdahaleye konu olmayıp ancak dış ticaret düzenlemeleri ile korunmaya çalışılan ürünler sığır eti, koyun ve keçi eti, kümes hayvanları, yumurta, şarap, süt ve süt ürünleri, su

²⁹¹ The World Bank, *Turkey – A Review of the Impact of the Reform of Agricultural Sector Subsidization*, Washington D.C., March 2004, s. İx - xvi

²⁹² Türkiye'nin Başmüzakerecisi Devlet Bakanı'nın ve Tarım Köyişleri Bakanı'nın bu sonucu AB'ye katılım yönünde elde edilen bir olumlu adım olarak görmeleri, tarihi açıdan not edilmelidir.

ürünleri, taze meyve ve sebze, işlenmiş tahıl ürünleri, işlenmiş meyve ve sebze, keten-kenevir, şerbetçi otu, kurutulmuş hayvan yemi, tohumluklar, ipek böceği ve muz olarak sayılabilir.

AB'nin, Avrupa tarım piyasalarını müdahale kuruluşları (*intervention agency*) aracılığıyla düzenlerken, Türkiye'de aynı işlevi yapan tarımsal KİT'lerin tasfiyesini talep etmesi; Türkiye'nin tarım sektöründe yarattıkları çöküş yukarıda rakamlarla ortaya konulan IMF ve Dünya Bankası odaklı tarım politikalarına devam edilmesi gerektiğini ifade etmesi, özellikle altı çizilmesi gereken hususlardır.

Bunun yanında, Avrupa Birliği'nin tarımına ayırdığı kaynak miktarı, 2000 – 2006 yılları aralığında yıllık 40.9 milyar euro ile 43.7 milyar euro arasında değişmektedir.

Tarımını yüksek kaynaklarla desteklemeyi sürdüren AB'nin "Türkiye'nin Üyeliği Perspektifi'nden Kaynaklanan Husular" raporunda, ²⁹³ OTP'nin Türkiye'de aynen uygulanması halinde, yılda 11.3 milyar euro'luk kaynak büyüklüğünün Türkiye tarım sektörüne özgülenmesi gereği ifade edilmektedir.

Matematik modellemeler ile yapılan bu hesaplamanın ortaya koyduğu sonuca karşın, Türkiye'nin 2001 yılında 1 katrilyon TL düzeyinde olan tarım bütçesi, 2002 yılında 1.9 katrilyon TL, 2003 yılında 2.8 katrilyon TL, 2004 yılında 3 katrilyon ve 2005 yılında 3.7 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Anılan dönemde tarıma ayrılan bütçe büyüklüğü, tüm yıllarda olmak üzere, GSMH'nin % 1'inin altında gerçekleşmiştir.

Kriz dönemleri sonrasında, tarıma aktarılan kaynak miktarında görece bir artış gözlenmekle birlikte, Türkiye'nin halen sektör için ayırdığı bütçe büyüklüklerinin, AB'nin belirlemesi olan 11.3 milyar euro ile karşılaştırılması durumunda; 1/6 düzeyinde kaldığı görülmektedir.

Türkiye'nin tarım politikaları alanındaki özellikle son 6 yıllık geriye gidiş bağlamında, giderek kırılganlaşan tarım yapısının, gelişmiş AB tarımı ile gümrüklerin karşılıklı sıfırlandığı bir ortamda rekabet etmesi için yeni bir kalkınma ve yatırım seferberliğine girişmesi gerekli olduğu açıktır. Buna karşın, yarışılacak yapının kullandığı kaynak büyüklüğünün 1/6'sı ile bu işin başarılmasının güçlüğüne altı çizilmelidir.

²⁹³ Commission of the European Communities, Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1202

Uyum alanındaki güçlüğün tek ölçütü, kaynak eksikliği değildir. AB, Türkiye'ye yönelik adaylık sürecinde, diğer ülkelerden farklı ölçütleri Türkiye için kullanmaktadır.

Başlangıç olarak, üyelik öncesi Gümrük Birliği gerçekleştirilen ülke olma, *screening* ve *legislative scrutiny* aşamalarının tamamlanmış olmasına karşın, sanki bu çalışmalar hiç yapılmamış gibi tüm tarama sürecinin yeniden ele alınması, Türkiye'ye yönelik uygulanan farklı muamele için örnek oluşturmaktadırlar.

Bununla birlikte, 16 – 17 Aralık 2004 kararları ve 3 Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve Belgesi, önceki örnekleri mütevazı bir düzeye geriletmiştir.

Müzakere'lerin açılmasına yönelik 17 Aralık 2004 tarihli Konsey Kararı'nın yukarıda verilen içeriği iç politika alanına bir "zafer belgesi" olarak sunulurken, eş zamanlı olarak, Dışişleri Bakanlığı'nda Konsey Kararı'nın "kabul edilemez" bulunan içeriğine karşı bir nota hazırlığı sürdürülmekteydi. Bu kapsamda 23 Aralık 2004 tarihinde AB Konsey Başkanlığı'na verilen nota şöyle son bulmaktadır;

"Türkiye'nin, Türk vatandaşlarının serbest dolaşımının, tarım ve yapısal fonlarda yapılabilecek zaman ve kapsam açısından sınırlı olmayan kısıtlamaların Türkiye ile yapılacak üyelik müzakerelerin bir parametresi olmasını ön gören 17 Aralık 2004 tarihli AB Konseyi sonuç belgesinin 23. paragrafının ilgili bölümlerini kabul etmesi beklenmemelidir."

Buna karşılık 3 Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve Belgesi ²⁹⁴ nde, kabul edilemez olarak değerlendirilerek nota verilen kararların tümü, bunlara birliğin hazmetme kapasitesinin de eklenmesine karşın, imzalanmıştır.

Bu bağlamda, altına ülke olarak imza konulan metnin hükümleri uyarınca, tam üyelik koşullarında dahi tarım, yapısal politikalar ve serbest dolaşım kalıcı derogasyonlara tabi tutularak Birlik uygulamalarının dışında tutulabilecektir.

Bu noktada, "kişilerin serbest dolaşımı" sorununa biraz daha yakından bakmakta yarar görülmektedir.

²⁹⁴ MÇB'nin tam metni için bkz: Ek Cilt 1 – "Belgeler", "Müzakere Çerçeve Belgesi".

1960'lar boyunca Türkiye'den Avrupa'ya iş göçü yıllık 80 bin kişi düzeyinde gerçekleşmiştir. 1970'lerin ikinci yarısında Avrupa'nın işgücü talebinin düşmesi ve yasal işgöçü kanallarının kapatılması sonrasında, 1980'lerde Türkiye'den yıllık göç 40 bin ila 60 bin arasına gerilemiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verilerine göre, Haziran 2005 tarihi itibarıyla yurtdışındaki Türklerin sayısı 3 milyon 659 bin 967 dir. Bu kişilerin 3 milyon 100 bin 117'si Batı Avrupa ülkelerinde bulunmaktadır. Başka bir deyişle Türk'ler, Avrupa'da yaşayan en kalabalık üçüncü ülke yurttaşları olma konumunu, uzak ara ile korumaktadırlar.

AB Etki Değerlendirme raporu, yaklaşık 3 milyon Türk'ün yaşadıkları ülkelere göre dağılımını Almanya 2.3 milyon, Fransa 230 bin, Avusturya 135 bin ve Hollanda 128 bin olarak vermektedir. Çalışma Bakanlığı verilerine göre, yurtdışına işçi statüsünde giden 1 milyon 343 bin 594 Türk'ün 1 milyon 35 bin 638'i Batı Avrupa ülkelerinde bulunmaktadır. Diğer taraftan, yurtdışındaki Türk işçilerinin yaklaşık % 18'i buldukları ülkelerde işsizlik sorunu yaşamaktalar...

Avrupa ülkelerine yönelik kontrolsüz bir göç akımının işgücü piyasasında ciddi sorunlar yaratacağı endişesinde bulunan AB ülkeleri, bu alanda çeşitli araştırmalar yapmışlardır. Bunlardan biri olan Danimarka Planlama Teşkilatı'nın araştırma sonuçlarına göre, Türkiye'den Avrupa ülkelerine göç etme potansiyeli olan kişi sayısı 2.7 milyondur. Aynı rakam, Birliğe 1 Mayıs 2004 tarihinde üye olmuş 10 merkezi ve Avrupa ülkesi için 2.9 milyon kişi olarak verilmektedir. Münih'teki bir Enstitü (Osteuropa Institut) ise, yalnızca Almanya'ya yönelecek Türk göçmen sayısının 4.4 milyon olacağını öngörmektedir. Göç alma konusunda yine Almanya, Fransa, Hollanda ve Avusturya'nın başı çekeceği tahmin edilmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumu'nun 2004 ila 2005 yılları üçüncü çeyreğinde, yani bir yılda tarımda çalışan sayısının 1 milyon 561 bin kişi azaldığına ilişkin istatistiği, bu konu ile yakından ilgilidir. "AB ülkelerinde tarımın istihdamdaki payı % 5 iken Türkiye'de % 33'tür ve bu yapısal farklılığı ortadan kaldırmak gerekmektedir" şeklindeki söylem; iç ticaret hadlerinin radikal bir şekilde tarım aleyhine döndüğü ortamda bir politik tercihi yansıtır nitelik kazanmaya başlamıştır.

Kısaca belirtmelidir ki, AB sürecinde tarım sektöründe ortaya çıkacak gelişmelerin, küçük köylüyü üretim yapılarından ve köylerinden koparacağına ilişkin öngörü AB tarafından yapılmıştır. AB'nin kişilerin serbest dolaşımına yönelik kalıcı derogasyon belirlemesini, kendi işgücü piyasasını bu “sorundan” korumak ve doğacak sosyal – politik – ekonomik karmaşayı “Anadolu coğrafyasına hapsetmek” düzleminde değerlendirmekte yarar bulunmaktadır.

MÇB'nin “hazmetme kapasitesi” ve “üyelik yükümlülüklerinin tam olarak yerine getirilememesi durumunda Topluluk yapılarına mümkün olan en güçlü bağla demirleme” hükümleri, AB ile Türkiye arasında sürdürülen ilişkilene biçiminin geleceğine ilişkin açık belirlemeler yapmaktadır.

Avrupa Birliği'nin 6 Ekim 2004 tarihinde yayımladığı, “Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar”²⁹⁵ Raporu, verili koşullar altında Türkiye'nin tam üyeliğinin tarım ve kırsal yapısı üzerinde doğuracağı sonuçlara ilişkin belirlemelerde bulunmaktadır.

Buna göre; Türkiye'nin yaş meyve sebze, koyun eti, fındık ve bakliyat dışındaki sektörlerdeki rekabet gücü, AB'nin gerisindedir. Bu bağlamda, olası bir üyelikte tercihli ticaret avantajı sona erecek olan Türkiye'nin Topluluğa yapacağı tarımsal dışalım azalacak, buna karşılık karşılıklı kısıtlamaların kalkması nedeniyle Topluluğun Türkiye'ye yapacağı tarımsal dışsatım artacaktır. AB'nin doğru saptamasından sonra gelen tavsiyesi ise hayli ilginçtir: ‘Bu durumun üyelik anında yaratacağı şok etkisinden korunmak için, Türkiye'nin adaylık sürecinde AB'ye yönelik kısıtlamalarını kaldırması yararlı olacaktır’ ...

AB ile yürütülecek tarım müzakerelerinde, tüm bu çerçevenin dikkate alınmasında yaşamsal bir önem bulunmaktadır.

Bu aşamada, müzakere ve olası bir üyelik sürecinin öngörülebilir gelişmelerine ilişkin özet değerlendirmeler yapılacaktır. Bu aşamadaki **olası en yakın ve önemli gelişme, AB'nin Türkiye'yi önce “double profit”, ardından “double zero” anlaşması yapmaya zorlamasıdır.**

²⁹⁵ Commission of the European Communities, Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1202

AB ile Katılım Anlaşması imzalayarak 1 Mayıs 2004 tarihinde Topluluğa katılan 10 yeni ülke ile AB, henüz adaylık aşamasında “çift taraflı sıfırlama” (double zero) Anlaşması imzalamıştır. Çift Taraflı Sıfırlama (ÇTS) Anlaşması ile gümrük vergileri ve dışsatım ödemeleri, belirli kategoriler için farklı oranda olmak üzere indirgenmektedir.

ÇTS Anlaşması, iki temel etkiye sahip olacaktır; 1) Türkiye’yi tarım ticaretinin de dahil olduğu dışalım – dışsatım ilişkilerinde AB’ye daha bağlı bir konuma taşımak, 2) Tarım ekonomisi Türkiye’den güçlü olan AB’nin bu ticaretten avantaj kazanmasını sağlamak..

Aşağıda, Türkiye’nin tarım ürünlerindeki mevcut gümrük tarifeleri, bantlar halinde verilmektedir;

Tablo 55: Seçilmiş ürünlerde Türkiye’nin mevcut Gümrük Vergileri

Gümrük vergisi oranı	Ürün
% 200 ve üzeri	Et, Süt, tahıl ürünleri
% 150 – 200 bantı	Çay, Tütün, muz, şeker
% 100 – 150 bantı	Yağlı Tohumlar
% 50 – 100 bantı	Meyve, Sebze, Sert kabuklular
% 50 ve altı	Pamuk, Çeltik

Bu bağlamda, ilk planda geleneksel tarım ürünlerinin önemli bir bölümü dışalım vergilerinin koruma şemsiyesinin dışına itilecektir. Ulaşılan “liberalizasyon derecesi” ne göre, Türkiye’nin AB’den yaptığı tarımsal dışalım, bu bağlamda hızla artacaktır.

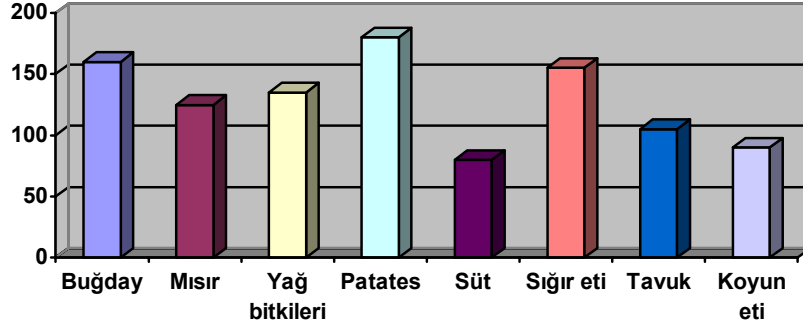
ÇTS Anlaşması’ndan sonra sıra Çift Taraflı Kazanç (double profit) Anlaşmasına sıra gelecektir. Bu kapsamda, bir önceki anlaşma kapsamı dışında tutulan duyarlı ürünler, (hububat, süt ürünleri, sığır ve koyun eti gibi)de gümrük vergileri kaldırılacaktır.

Türkiye ile başlatılan tarım müzakerelerinde, gümrük vergileri ya tam üye olduğunda Ortak Gümrük tarifesi’ne geçildiğinde AB ülkeleri için sıfırlanacak ve diğer ülkeler için AB uygulamaları ile bütünlük sağlanacak; ya da adaylık sürecinde ÇTS ve ÇTK anlaşmalarının sırasıyla yürürlüğe girmesi ile Türkiye’nin gümrük vergileri ile koruyabildiği iç piyasası korumasız kalacaktır.

AB Etki değerlendirme Raporu’nun, “üyelik anındaki şoktan korunmak için aday statüsünde iken AB’ye yönelik kısıtlamalarınızı kaldırın” tavsiyesi, ÇTS ve ÇTK anlaşmalarıyla zorunluluğa dönüştürmektedir.

Geçiş döneminde, tarım ürünleri fiyatlarının daha da düşmesi, beklenen bir gelişmedir. Aşağıdaki grafik, AB fiyatları 100 kabul edildiğinde, seçilmiş ürünlerdeki Türkiye iç piyasa fiyatlarının düzeyini göstermektedir;

Grafik 29 : AB – 15 ile karşılaştırmalı olarak Türk üretici fiyatları (2003)



Kaynak : Kai, Bauer, “OTP’de Değişim, Müzakere Çerçeve Belgesi ve Katılım Süreci”, 2000’li Yıllarda Tarım Sektörü, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara, Ocak 2006, s.246

Buna göre, yalnızca koyun eti ve süt fiyatları AB düzeyinden düşük, buğday, mısır, yağ bitkileri, patates, sığır eti, ve tavuk fiyatları AB düzeyinin üstündedir.

Şüphesiz girdi fiyatları değerlendirme dışı tutularak, yalnızca çıktı fiyatları bazında yapılan bu karşılaştırma, üreticinin eline geçen fiyat düzeyi hakkında bir bilgi vermekten uzaktır.

Bu bağlamda, düşük fiyat düzeyine karşın AB’li üreticinin eline geçen gelirin, yüksek fiyatla üretim yapan Türk çiftçisine oranla daha yüksek olduğu, sektörel araştırmalarla ortaya konulmuştur.²⁹⁶

Buna karşılık, önümüzdeki dönemde de bu gerçeklik görmezden gelinerek, tarımın yapısal sorunları ve girdi fiyatlarının düzeyine karşın, yalnızca iç tarımsal fiyatların düşürülmesine odaklı bir gelişimin gerçekleşebileceği öngörülebilir.

Bu durum, küçük üretici için tarımın gelir getirici özelliğinin, AB adaylık sürecinde daha da azalacağı, buna karşılık kapitalist tarım işletmelerinin karlılık düzeyinde üretim yapabileceğini ortaya koymaktadır.

²⁹⁶ Gökhan, Günaydın, “AB-Türkiye Hububat Sektörü Politikaları”, **AB Genişleme Sürecinde Türkiye**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2003, Ankara, s.231 - 290

Geçiş dönemi ve istisnalar, müzakere sürecinin en yoğun tartışma alanları arasında bulunacaktır. AB, çok iyi tanımlanmış koşullarda, AB ilkelerine aykırı olmayan geçiş dönemi ve istisnaları, kısıtlı zaman dilimleri için kabul edebilmektedir. Ancak 2004 genişlemesi, bunun oldukça sınırlı alanlarda olabileceğini göstermektedir.

Bu bağlamda, Türkiye'nin şu andaki tarım ve gıda sanayii yapısı içinde uygulanması olanaksız olan AB kuralları bulunmaktadır. Örneğin, Toplulukta bir kişinin müdahaleye konu buğday, arpa, çavdar teklifi getirebilmesi için, bu ürünlerden her birinden en az 80 tonluk stoğa sahip olması gerekmektedir. Buna karşılık TMO verilerine göre, Türkiye'de ürün sahibi tarafından TMO'ya satılan buğday partisi ortalaması 5 tonun altında bulunmaktadır.

Et ve süt işleyen üretim tesislerinin önemli bir bölümü, AB sağlık standartlarının gerisindedir. Genişleme sürecinde, bu işletmelere hibe – kredi – teknik destek yardımı ile standartlarını yükseltme olanağı tanınırken, “eklemlenme süreci” diye tanımladığımız bu yeni dönemde, listeleri belirlenmiş işletmelere geçiş süreci verilebilmektedir. Bu geçiş sürecinde işletmeler, AB standartlarına uygun olmayan örneğin süt ürünlerini ülke içinde satabilmekte, diğer AB üyesi ülkelere satış yapamamaktadırlar. Geçiş süreci içinde standartlarını yükseltmeyen işletmeler, verilen süre sonunda kapatılmaktadırlar.

Bu sürecin Türkiye yansımalarının oldukça sancılı olacağı açıktır. Soğuk zincir kurulamamış, finansman sıkıntısı çeken ve çokuluslu şirketlerin rekabetine ancak yerel düzeyde ve küçük miktarda satışlarla dayanabilen mandıraların önemli bir bölümü bu dönemde tasfiye olacak; ekonomik ve sosyal yapı ile işgücü piyasası bu gelişmeden olumsuz etkilenecektir.

Kotalar, bu bağlamda değerlendirilmesi gereken diğer önemli bir tartışma konusu olmaya adaydır. AB, katılımcı ülke için örnek oluşturduğuna inandığı “tarihi bir dönemi” saptayarak, en iyi ve en kötü yılları çıkardıktan sonra, ortalama üzerinden ülkenin üretim kapasitesini saptamaktadır.

İstatistiklere göre 2000 – 2005 aralığında, Türkiye'de, yaş meyve sebze, mısır, pamuk (tartışmalı) ve süt dışındaki hemen tüm bitkisel ve hayvansal üretim değerlerinde geriye gidişler bulunmaktadır.

Bu durum, Türkiye'nin AB sürecinde alabileceği kota miktarının, giderek daha az bir düzeye gerilemesine neden olmaktadır. Nüfusu hızla artan bir ülke için, bu durumun kabul edilebilir olmadığı açıktır.

Üretimi artan süt ürünlerinde ise “kayıt dışılık” sorunu, Türkiye'nin karşı karşıya kalacağı önemli bir sorunun habercisi niteliğindedir. Buna göre; yaklaşık 11 milyon tonluk süt üretiminin 4 milyon tona yakın düzeyi kayıt altındadır. 3 milyon tonu küçük mandıralarca, 4 milyon tonu da sokak sütçüleri tarafından kayıt dışı olarak satılmakta / işlenmektedir.

Diğer taraftan, ülkenin çağdaş standartlarda süt tüketmesi için, 20 milyon tonluk bir üretim düzeyine gereksinim duyulurken, AB, Türkiye ile süt kotası pazarlığını, kayıtlı 4 milyon ton üzerinden yürütecektir.

Üretim dışı kalacak kapasitenin yaratacağı sorunlar, “kayıt içi” tanımlamasında olan süt piyasasında çokuluslu şirketlerin önderliğinde bir tekelleşmenin yaşanması, “kayıt dışı” mandıra ve sokak sütü satıcılarının üretim – işleme – satış süreçlerinde ülkenin en yoksul ve kalabalık üretici – tüketici kesimini oluşturuyor olmaları, sorunun diğer önemli boyutlarını oluşturmaktadır.

Doğrudan Gelir Desteği hesaplamaları, AB sürecinin diğer can alıcı noktalarından biridir. 2004 deneyimlerinin ışığında, AB'nin, DGD ödemelerinin en iyimser tahminle % 25'ini fonlayacağı, zaman içinde bu oranı 5'er puan geliştirilebileceğini, geri kalan kısım için ulusal bütçenin kullanılmasının bile müzakere konusu olacağı şimdiden öngörülmelidir.

AB, aday ülke için temsil edici olduğuna inandığı geçmişteki bir dönemi **referans dönem** olarak belirleyerek, bu dönem ortalaması olan işlenen alan – verim ve üretim değerlerini AB OTP'nin üye ülkeye sağlayacağı finansmanda baz olarak kullanmaktadır. Bu kapsamda genellikle katılımdan önceki son beş yılın tarımsal verim değerleri, en iyi ve en kötü yıllar çıkarıldıktan sonra kullanılmaktadır.

Saptanan dönem içinde **referans verim** konusunda uzlaşmaya varılması oldukça güç olacaktır. Bu alanda iki etki söz konusudur: 1) Türkiye'de tarımsal istatistiklerin güvenilirliğinin tartışılması, 2) Ürünler arasında verim değerlerinin oldukça farklılaşması

Türkiye'nin en çok ekim alanına sahip hububatın verim değerinin AB ortalamasının 1/3'ü oluşu, verim değerleri yüksek ürünlerin (sanayii bitkileri, yağ bitkileri ve yaş meyve sebze) ise ekim alanlarının dar oluşu, referans verim değerlerini düşürecek; bu da Türkiye'nin DGD için AB fonlarından yararlanma olanağını önemli oranda kısıtlayacaktır.

AB Komisyonu “yeni ülkelerin hemen tümünde birkaç büyük işletme yanında çok sayıda çok küçük işletmenin bulunduğu ikili bir tarım yapısının egemen olduğu, bu işletmelerin Avrupa tek pazarında ekonomik olarak yaşayamayacakları, eğer bu ülkelere de AB – 15'e olduğu gibi doğrudan ödemelerin tamamı verilirse, bu arzu edilmeyen tarım yapısının keskinleşeceği”²⁹⁷ gerekçesiyle, yeni üye ülkelerin ödemelerin tamamını alabilmesi için 2004'ten 2013'e kadar beklemeleri gerektiğini ifade etmektedir.

Tersi bir anlatımla, düşük oranlı DGD ödemesinin, yeni ülkelerde bulunan ve ekonomik olmayan küçük işletme yapısının tasfiyesine yönelik bir uygulama olduğu anlaşılmaktadır.

Düşük oranlı DGD ve tamamlayıcı ulusal doğrudan ödemeler uygulaması yanında, yeni ülkeler, AB-15'ten farklı bir durumla daha karşı karşıyadırlar. TÖP (Tek Ödeme Planı - Single Payment Scheme) yerine TBÖP (Tek Bölgesel Ödeme Planı – Single Area Payment Scheme) seçeneği.

Buna göre, yeni üye ülkeler, AB-15'te uygulanan DGD sistemi yerine, belirli bir süre basit ödeme sistemi uygulayabileceklerdir. Tek Bölgesel Ödeme Planı'nda (TBÖP), TÖP'nin tersine yetki, hakların transferi, ulusal rezerv gibi kavramlar yer almamaktadır. Üç yıllık geçiş dönemi boyunca gerçekleştirilecek uygulamada, kullanılan toplam tarım arazisi yeni üyelere paylaşılacak ve yıllık bir bütçe hesaplanacaktır. Üç yıllık geçiş süresi, iki kez olmak üzere 1'er yıl uzatılabilecektir.

1 Mayıs 2004'te Topluluğa katılan 10 ülkeden 8'i, Tek Bölgesel Ödeme Planı için başvurmuşlardır: Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovakya ve Estonya. Malta ve Slovenya ise bu seçeneği tercih etmemişlerdir.

Türkiye'nin, bu seçenekleri tercih ederken, üretici ve mühendis örgütleri ile birlikte katılımcı bir tartışma süreci yaşamasında büyük yarar bulunmaktadır.

²⁹⁷ Catherine, Combette, “Common Agricultural Policy, explained”, Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 28 Mart 2006, İzmir, s.6

Kırsal kalkınma alanında Türkiye, IPARD kapsamında oluşturulan seçeneklerden tercih yaparak kırsal kalkınma projelerini oluşturmak durumunda bırakılmıştır. IPARD seçenekleri arasında ise, Türkiye'nin planlı kalkınma deneyimleri boyunca sürekli atıf yaptığı sorunlardan önemli bir bölümü bulunmamaktadır. Bu bağlamda; Türkiye'nin kırsal yapısının gerçekleri olan toprak mülkiyeti yapısındaki adaletsizliğin doğurduğu yapı, topraksız köylü - küçük çiftçi – feodal toprak ağası – kapitalist tarım işletmesi sahibi farklılığında gelişen kırsal sosyolojinin gereksinimlerinin farklılığı, dağınık ve küçük kırsal yerleşmelerin sorunlarının çözümlerine yönelik geliştirilen model önerileri gibi birçok açılım, bu sorunlara farkındalık yaratma derecesi dahi tartışılabilir olan AB IPARD Programı tarafından kapsama alınmamıştır. Ancak daha “ilginç” olan, IPARD'ın yürürlüğe girebilmesi için ön koşullardan olan “Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji” raporunun, “birçok kurumun üç yıla yakın bir zaman diliminde katılımcı bir anlayışla yakın çalışması” sonucunda, IPARD'ı neredeyse tekrar eden bir metin olarak ortaya çıkmış olmasıdır. Bu durum, Türkiye'nin yalnızca ekonomik yapısının değil, entellektüel yapısının da; giderek daha fazla AB'yi içselleştirdiğini, bağımlılık düzeyinin arttığını göstermektedir.

AB süreci, sosyal, ekonomik, askeri, politik .. tüm açılımları bağlamında; ulusal çıkarlar doğrultusunda bağımsızlık, kalkınmacılık perspektifinden ele alınarak değerlendirilmelidir. Tarım sektörü ve kırsal kalkınma, ancak, bu bütün içinde ve aynı anlayışla irdelenebilir. Bu bütün içinden koparılarak yalnızca teknik bir çalışma düzeyine indirgenen sektörel uyum çalışmaları, sürecin emperyalist özünü analiz etmeyi güçleştirir.

EK : BELGELER

I – KATILIM ORTAKLIĞI BELGELERİ

Avrupa Birliği, herhangi bir ülkeye “aday ülke” statüsü tanıdığı anda, "Katılım Ortaklığı"²⁹⁸ adı verilen bir belge yayımlar. Sözü edilen Belge, Avrupa Birliği Konsey'i tarafından, aday ülkenin Topluluğa üyeliğine yönelik ilkeler, öncelikler, amaçlar ve koşulları ortaya koyar. Katılım Ortaklığı Belgeleri, gerektiğinde revize edilebilirler.

AB Konsey'i, Helsinki Zirvesi'nden bu yana, Türkiye için üç adet Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) yayımlamıştır. Aşağıda, her üç KOB'de, tarım sektörü ve kırsal kalkınma ile ilgili hükümleri açısından incelenmektedir.

1 – BİRİNCİ KATILIM ORTAKLIĞI BELGESİ (2001)

AB Konsey'inin Türkiye ile ilgili ilk KOB, 8 Mart 2001 tarihinde açıklanmıştır.²⁹⁹ 3 üncü maddesi uyarınca Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmasının³⁰⁰ üçüncü günü olan 27 Mart 2001 tarihinde yürürlüğe giren Katılım Ortaklığına ilişkin Konsey Kararı, Avrupa Topluluğu Kurucu Anlaşması yanında, 26 Şubat 2001 tarihli ve EC 390 / 2001 sayılı³⁰¹, Türkiye'nin katılım öncesi stratejisini belirleyen ve Katılım Ortaklığını inşa eden Konsey Tüzüğü'ne dayanmaktadır.

2001/235 EC sayılı Konsey Kararında, gerekli koşulların eksikliğine karşın, Komisyon'un nitelikli çoğunlukla verdiği karara uyarak katılım öncesi yardıma yönelik kararın oluşturulduğu belirtilmekte, 2000 yılı İlerleme Raporu'na atıf yapmakta ve Türkiye'nin müktesebat uyumu için bir Ulusal Program yayımlaması gerektiği ifade edilmektedir. Konsey Kararı'nın 1 inci maddesinde, “Türkiye: Katılım Ortaklığı, 2000” başlıklı eke ilişkin olarak, sözü edilen ekin kararın ayrılmaz bir parçası olduğu ve burada Türkiye'nin katılım ortaklığına ilişkin ilkeler, öncelikler, orta dönem amaçlar ve koşulların not edildiği belirtilmektedir.

2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi (1) giriş, (2) amaçlar, (3) ilkeler, (4) öncelikler ve orta dönem amaçlar, (5) Programlama, (6) Koşullar ve (7) İzleme olmak üzere yedi bölümden oluşmaktadır.

Katılım Ortaklığı Belgesi'nin 4 üncü bölümünde, kısa ve orta dönem başlıkları altında; Geliştirilmiş politik diyalog ve politik ölçüt, ekonomik ölçüt, iç pazar, vergilendirme, tarım, balıkçılık, ulaşım, istatistik, istihdam ve sosyal işler, enerji, telekomünikasyon, bölgesel politikalar ve yapısal enstrümanların koordinasyonu, çevre, adalet ve iç işleri, gümrükler başlıkları altında belirlemeler yapılmaktadır.

2001 yılı KOB, Kısa dönem için yaptığı belirlemeleri 2001 yılı içinde tamamlanacak çalışmalar olarak saptamış, orta dönemi ise 2001 yılında başlayabilecek olan fakat bir yıldan fazla sürmesi olası bulunan işler için sistematize etmiştir.

Sözü edilen bölümler içeriğinde, kısa ve orta dönemde, tarım, kırsal alan ve buradan dolaymlanan konulara ilişkin olarak yapılan saptamalar aşağıya çıkarılmıştır;

Kısa Dönem (2001) de;

Ekonomik ölçüt; IMF ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar uyarınca, kamu harcamalarının kontrolüne yönelik yapısal reform programlarının sürdürülmesi, tarım reformunun ilerletilmesi, sosyal bileşenlerinin hesaba katılarak kamu işletmelerinin özelleştirilmesi uygulamalarına devam edilmesi,

Tarım; Arazi kayıt, hayvan kimliklendirme, bitki pasaport sistemi işlevlerinin geliştirilmesi, tarımsal pazarları izlemek ve çevresel-yapısal-kırsal kalkınma önlemlerini uygulamak için yönetim yapılarını kuvvetlendirmek, bitki ve hayvan sağlığına yönelik Topluluk mevzuatını uyumlaştırmak, bitki ve hayvan hastalıkları ile mücadele etmek, laboratuvar testleri ve denetleme düzenlemeleri ve kurumlarına yönelik kapasitenin güçlendirilmesi için uygun bir strateji oluşturmak,

Balıkçılık; Balık kaynaklarının izlenmesi, kaynak yönetim politikalarına uygun pazar ve yapısal gelişmelerin sağlanması, denetleme ve kontrol önlemleri ve filo kayıtlarının tutulmasına yönelik yönetim yapılarının kurulması,

²⁹⁸ Accession Partnership

²⁹⁹ 2001/235/EC no'lu Konsey Kararı : Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey.

³⁰⁰ Official Journal, L.85/13, 24.3.2001

³⁰¹ Official Journal, L. 58, 28.2.2001

Bölgesel Politikalar ve Yapısal Enstrümanların Koordinasyonu; Topluluk kuralları uyarınca NUTS sınıflandırmasının hazırlanması, etkili bölgesel politika geliştirilmesi için bir strateji belirlenmesi, Türkiye'nin planlama süreçlerinde proje seçimi için bölgesel politika ölçütlerinin belirlenmeye başlanması,

Çevre; Müktesebata yönelik detaylı geçiş programları hazırlanması, çevresel etki değerlendirme direktifinin aktarılması, yatırımların finansman için bir gider tahmini yapılması ve yıl - yıl kamu ve özel kaynaklardan gerçekçi bir finansman programına dayalı bir planın geliştirilmesi.

Orta Dönem de;

Ekonomik ölçüt; Özelleştirme sürecinin tamamlanması, tarım ve finans sektörü reformunun tamamlanması,

Tarım; Tarım ve kırsal kalkınma politikalarında müktesebata yönelik hazırlıkların tamamlanması, Gıda işleme tesislerinin (et, süt işleme, bitki) AB'nin hijyen ve kamu sağlığı standartlarını karşılamak üzere modernize edilmesi ve test ve diagnosis etkinliklerinde daha fazla kurumsallaşmanın gerçekleştirilmesi

Balıkçılık; Ortak Balıkçılık Politikası'nın uygulanmasına yönelik kapasite geliştirilmesinin tamamlanması, Türkiye'deki balık ürünlerinin kalite standartları ve güvenliğinin geliştirilmesine devam edilmesi,

İstihdam ve sosyal işler; Ulusal istihdam politikasının hazırlanması, özellikle devam eden ve hızlanan yapısal dönüşümün etkilerine yönelik olarak, işgücü pazarı ve sosyal gelişmelerin izleme kapasitesinin geliştirilmesi,

Bölgesel Politikalar ve Yapısal Enstrümanların Koordinasyonu; Bölgeler arası farklılıkları gidermek üzere, çokyıllık bir bütçe prosedürünü ve izleme yapısı kurmayı da kapsayan bir ulusal politika geliştirilmesi

Çevre; Çevre korumayı sağlamak üzere kurumsal, idari ve denetim kapasitesini güçlendirme yanında, özellikle çerçeve ve sektörel mevzuat bazında, AB çevre müktesebatını uygulamak; doğanın korunması, su kalitesi ve atık yönetimi konularında çerçeve ve yatay mevzuatın uygulanması, Çevresel denetime yönelik veri toplama ve denetime yönelik network kurulması, diğer sektörel politikaların uygulanmasına sürdürülebilir gelişim ilkesinin entegre edilmesi, çevresel etki değerlendirme yönetmeliğinin uygulanması

Katılım Ortaklığı Belgesi'nin "**Programlama**" bölümünde, 1996 – 1999 döneminde Türkiye'nin 376 milyon euro aldığı ve bunun yılda 90 milyon euro'luk bir edinin anlamına geldiği belirtilmektedir. 2000 yılı ve sonrasında, Türkiye'nin, MEDA Programı'nın % 15'i kadar bir kaynak kullanabileceği; buna yönelik ilk Tüzüğün Nisan 2000'de çıkarıldığı ve yılda 5 milyon euro üzerinden üç yıllık bir süreçte gümrük birliğinin yoğunlaştırılması için finansman kullanılacağı, hazırlanan ikinci Tüzük ile de ekonomik ve sosyal gelişmeyi teşvik etmek için üç yıllık dönemde yılda 45 milyon euro'nun tahsis edileceği belirtilmektedir.

Sözü edilen fonların tümünün katılım öncesi kaynaklı olduğu belirtilen belgede, tahsis edilen kaynağın % 50'sinin yapısal ve sektörel reformlara ilişkin olduğu, reformların yapısal uyarlama etkinlikleri ile destekleneceği ve bu yardımların amacının Türkiye'nin temel yapısal reformlarının AB müktesebatı uyarınca gerçekleştirilmesi ve IMF – Dünya Bankası ile yakın koordinasyonun sağlanması olduğunun altı çizilmektedir.

Tahsisatın % 50'si ise Türkiye'nin AB'ye entegrasyonuna yönelik diğer önlemlerin finansmanında kullanılacağı belirtilmektedir.

KOB'nin ilginç saptamalarından birisi de, KOB'de belirtilen öncelikler doğrultusunda, daha büyük finansman miktarlarının, uluslararası finans çevrelerinden sağlanabileceğine ilişkindir. Komisyonun, Dünya Bankası da dahil olmak üzere, finans kurumları ile aday ülkelerin ilişkilerini, bu doğrultuda geliştireceği de ifade edilmektedir.

2 – İKİNCİ KATILIM ORTAKLIĞI BELGESİ (2003)

AB Konsey'inin Türkiye ile ilgili ikinci Katılım Ortaklığı Belgesi, 19 Mayıs 2003 tarihli Konsey Kararı'na dayanmaktadır.³⁰² 3 üncü maddesi uyarınca Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmasının³⁰³ üçüncü günü olan 21 Mayıs 2003 tarihinde yürürlüğe giren Katılım Ortaklığına ilişkin Konsey Kararı, tıpkı birincisinde olduğu gibi, Avrupa

³⁰² 2003/398/EC no'lu Konsey Kararı : Council Decision of 19 May 2003 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey.

³⁰³ Official Journal, L.145/40, 19.5.2003

Topluluğu Kurucu Anlaşması yanında, 26 Şubat 2001 tarihli ve EC 390 / 2001 sayılı³⁰⁴, Türkiye'nin katılım öncesi stratejisini belirleyen ve Katılım Ortaklığına inşa eden Konsey Tüzüğü'ne dayanmaktadır. Kopenhag Zirve Kararları ve 2002 İlerleme Raporu'na atıf yapılan KOB'de de, tıpkı birinci KOB'de olduğu gibi, "Türkiye: Katılım Ortaklığı, 2003" başlıklı ekin Karar'ın ayrılmaz bir parçası olduğu belirtilmektedir.

2003 Yılı KOB'nin sistematığı, 2001 Yılı KOB ile neredeyse aynı olup, yine yukarıda belirtilen 7 bölümlere üzerinden değerlendirme yapılmaktadır. Buna karşılık, 4 üncü bölümde, kısa ve orta dönem başlıkları altında değerlendirilen konu başlıkları, 2001 yılına göre daha ayrıntılıdır: Geliştirilmiş politik diyalog ve politik ölçüt, ekonomik ölçüt, malların-hizmetlerin-sermayenin serbest dolaşımı, şirketler hukuku, rekabet, tarım, balıkçılık, ulaşım, vergilendirme, istatistik, istihdam ve sosyal işler, enerji, sanayi politikaları, küçük ve orta ölçekli işletmeler, eğitim-öğretim ve gençlik, telekomünikasyon ve haberleşme teknolojisi, kültür ve sanat politikaları, bölgesel politikalar ve yapısal enstrümanların koordinasyonu, çevre, tüketiciyi koruma ve sağlık, adalet ve iç işleri alanında işbirliği, gümrük birliği, dış ilişkiler, mali kontrol, maliye ve bütçe koşulları, başlıkları altında belirlemeler yapılmaktadır.

2003 yılı KOB, Kısa dönem için yaptığı belirlemeleri 2003 ve 2004 yılları içinde tamamlanacak çalışmalar olarak saptamış, orta dönemi ise tamamlanması bir yıldan fazla sürecek işler için sistematize etmiştir. Sözü edilen bölümler içeriğinde, kısa ve orta dönemde, tarım, kırsal alan ve buradan dolayımlanan konulara ilişkin olarak yapılan saptamalar aşağıya çıkarılmıştır;

Kısa Dönemde;

Ekonomik ölçüt; 2003 yılı KOB, 2001 yılı KOB'de belirtilen "IMF ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar uyarınca, kamu harcamalarının kontrolüne yönelik yapısal reform programlarının sürdürülmesi, tarım reformunun ilerletilmesi, sosyal bileşenlerinin hesaba katılarak kamu işletmelerinin özelleştirilmesi uygulamalarına devam edilmesi" konularını bir kez daha not etikten sonra, bunlara ek olarak, piyasa düzenleyici otoritelerin bağımsızlığının sağlanması, özellikle tütün ve şeker alanında piyasa liberalizasyonuna devam edilmesi ve yabancı doğrudan yatırımların teşvik edilmesi konularında belirlemeler yapmıştır.

Malların serbest dolaşımı; Ticaretin önündeki teknik ve idari engellerin kaldırılması, yem katkı maddeleri mevzuatı da dahil olmak üzere, gıda güvenliği alanında çalışmaların sürdürülmesi ve gerekli kurumsal yapıların oluşturulması ya da yeniden yapılandırılması,

Sermayenin serbest dolaşımı; Türkiye'deki tüm ekonomik sektörlerde, dış yatırımların önündeki kısıtlamaların kaldırılması,

Rekabet; Devlet yardımlarının kontrol edilmesine yönelik bir otorite oluşturulması devlet yardımları konusundaki müktesebata uyum sağlanması,

Tarım; Entegre İdari Kontrol Sisteminin anahtar elementi olan Hayvan kimliklendirme sisteminin tamamlanması, arazi kayıt sistemi gibi diğer sistemlerin hazırlığının yapılması, Topluluk kırsal kalkınma politikası ve ormancılık stratejisinin üstlenilmesine yönelik bir strateji hazırlanması, Veteriner Çerçeve Yasası'nın çıkarılması ve müktesebata uyumlu ikincil mevzuatın hazırlanması (ilgili idari, bilimsel, kontrol ve denetim yapılarının insan-tekni ve bilgi kaynaklarının güçlendirilmesi, mevzuatın geliştirilmesinin sağlanması, hayvan hastalıklarının erdike edilmesi ve denetim kapasitesinin güçlendirilmesi), üçüncü ülkelere yönelik gümrük hizmetleri alanında, Topluluk benzeri bir sistemin geliştirilmesi ve uygulanması, veterinerlik ve bitki sağlığı alanında müktesebatın üstlenilmesine yönelik bir programın oluşturulması (özellikle laboratuvar testlerinde olmak üzere, bitki sağlığı alanındaki müktesebatın etkin bir şekilde uygulanması için idari, bilimsel ve teknik yapıların kuvvetlendirilmesi, gıda işleme de dahil olmak üzere, yerli üretim ve ithal bitki ve bitki ürünleri alanındaki denetim hizmetlerinin güçlendirilmesi)

Balıkçılık; Balıkçılık yönetim, kontrol, yapısal uyarılma mevzuatının müktesebatla uyumlaştırılması,

İstatistik; İçlerinde tarım istatistiklerinin de bulunduğu alanda, sistemin geliştirilmesi için bir strateji uygulanması,

Bölgesel Politikalar ve Yapısal Enstrümanların Koordinasyonu; Bölgesel farklılıkları gidermeye yönelik bir ulusal plan geliştirilmesine başlanması ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planlarının oluşturulması,

³⁰⁴ Official Journal, L 58, 28.2.2001

Çevre; Müktesebata yönelik detaylı geçiş programları hazırlanması, çerçeve mevzuat, uluslararası çevre konvansiyonu, doğa koruma mevzuatı, su kalitesi entegre kirlilikten korunma ve kontrol ile atık yönetimi alanında müktesebatın üstlenilmesine ve uygulanmasına başlanılması, çevresel etki değerlendirme direktifinin aktarılması, Birliğin de tarafı olduğu uluslararası konvansiyon ve Su Çerçeve Direktifi uyarınca, sınır aşan sular alanında işbirliğinin geliştirilmesi,

Tüketicinin Korunması ve Sağlık; Özellikle piyasa denetimi alanında olmak üzere, mevzuatın daha da yakınlaştırılması ve etkin bir uygulama için altyapının geliştirilmesi

Gümrük Birliği; Özellikle alkollü içkiler alanında olmak üzere, devlet tekellerine ticari bir karakter kazandırılması ve Birlik ile Türkiye arasındaki mal ticaretinde herhangi bir ayrımcılığın yapılmaması.

Orta Dönem de:

Ekonomik ölçüt; Özelleştirme sürecinin tamamlanması, finans sektörü reformunun tamamlanması, tarım sektöründeki reforma devam edilmesi,

Tarım; Entegre İdari Kontrol Sisteminin kurulmasının tamamlanması, Topluluk kırsal kalkınma politikası ve ormancılık stratejisinin uygulanması için gerekli idari yapıların kurulması, Ortak piyasa düzenlerinin tesisi ve tarımsal piyasaların etkin denetimine yönelik yasal temel, idari yapılar ve uygulama mekanizmalarının adaptasyonu, üçüncü ülkelere yönelik gümrük denetimi hizmetlerinin geliştirilmesi için bir zamanlama ve planlama yapılması, gıda güvenliği ve kontrol sisteminin reorganize edilerek güçlendirilmesi ve Topluluk standartlarına ulaşmak için insan, teknik ve finansal olanakların geliştirilmesi, Topluluk hijyen ve kamu sağlığı standartlarını karşılamak üzere, gıda işleme tesislerinin bir zaman planlaması dahilinde modernize edilmesi, test ve diagnose hizmetlerinin geliştirilmesi,

Balıkçılık; Balıkçılık İdaresi'nin kurumsal kapasitesini güçlendirmek ve reorganize etmek; balıkçılık yönetim, kontrol, pazarlama ve yapısal uyarlamasını müktesebata yakınlaştırmak, balıkçı teknelerinin kayıtlarını ve istatistik bilgilerini müktesebat uyarınca kompüterize etmek,

İstihdam ve sosyal işler; Ulusal istihdam politikasının hazırlanması, işgücü pazarı ve sosyal gelişmelerin izlenme kapasitesinin geliştirilmesi,

Bölgesel Politikalar ve Yapısal Enstrümanların Koordinasyonu; Bölgesel gelişme planını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölgesel birimler kurulması,

Çevre; Çevre korumayı sağlamak üzere kurumsal, idari ve denetim kapasitesini güçlendirme ve müktesebatın üstlenilmesinin tamamlanması, diğer sektörel politikaların uygulanmasına sürdürülebilir gelişim ilkesinin entegre edilmesi,

Tüketicinin Korunması ve Sağlık; Mevzuatın müktesebata yakınlaştırılması, tüketici-üretici ve tüketici örgütleri arasında yeni koşullara ilişkin farkındalığın yükseltilmesi..

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nin "**Programlama**" bölümünde, KOB'de tanımlanan öncelikler uyarınca yapılacak finansal yardımların, EC 2500/2001³⁰⁵ no'lu Konsey Tüzüğü'nde tanımlanan prosedür uyarınca gerçekleştirileceği ve finansal kararların Türkiye ile imzalanan Mali Memorandum ile izleneceği belirtilmektedir.

2003 – 2006 döneminde katılım öncesi mali yardımlar, kurumsal inşaa ve yatırım olmak üzere iki ana önceliğe odaklanacağı not edilmektedir. Kurumsal inşaa yardımları, aday ülkenin yapıları, stratejileri, insan kaynakları ve yönetim modellerinin ve bu bağlamda ekonomik-sosyal-idari kapasitelerinin güçlendirilmesine yöneliktir. Genellikle "eşleştirme" projeleri ile yürütülecek bu bölüme, kaynakların % 30'u tahsis edilecektir.

Kaynakların % 70'inin tahsis edileceği ikinci bölüm olan yatırım yardımları ise iki formda olacaktır. Bunlardan birincisi düzenleyici altyapının finansmanı, diğeri ise bölgesel farklılıkları gidermek üzere sosyo ekonomik yapıya yönelik olarak yapılacak finansmandır. Bu bölüm, pazar ekonomisinin ve rekabetin güçlendirilmesi esasına dayanacaktır.

2003 yılı KOB'ne göre, 2000 yılından bu yana Türkiye'ye AB'nin yaptığı yıllık yardım 177 milyon euro düzeyinde olmuştur. Kopenhagh Avrupa Zirvesi, 2004 yılından itibaren bu miktarın önemli oranda artırılacağını ifade etmekte, "Genişleyen Birliğe Doğru" başlıklı Komisyon'un Strateji Belgesi ise 2006 yılında en az ikiye katlanacağını ifade etmektedir.

³⁰⁵ OJ, L 342, 27.12.2001

KOB'nin "Uluslararası Finansal Kurumların Rolü" başlıklı 5.1 bölümünde, Türkiye'nin Avrupa Yatırım Bankası'nın temel yararlanıcısı olduğu belirtilmekte ve 1992 – 1999 yılları arasında 445 milyon euro'luk borç kullandığı, 2000 – 2002 arasında bu miktarın dramatik olarak yükselerek 1.5 milyar euroya yükseldiği kaydedilmektedir.

2003 KOB'de, EC 622/98 sayılı Konsey Tüzüğü³⁰⁶ uyarınca Katılım Ortaklığının gerekli durumlarda değiştirilmesine devam edileceği de belirtilmektedir.

3 – ÜÇÜNCÜ KATILIM ORTAKLIĞI BELGESİ (2005)

AB Konsey'inin Türkiye ile ilgili üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesi, 9 Kasım 2005 tarihinde yayımlanmıştır. KOB'nin hakuki dayanağı, kendisinden öncekiler ile aynıdır.

2001 ve 2003 yılı KOB'leri, Aralık 2004 tarihli Konsey Kararı ve müzakerelerin açılmasına yönelik 3 Ekim 2005 tarihli karara atıf yapılmakta ve tıpkı birinci ve ikinci KOB'de olduğu gibi, "Türkiye: Katılım Ortaklığı, 2005" başlıklı ekin Karar'ın ayrılmaz bir parçası olduğu belirtilmektedir.

2005 Yılı KOB'nin sistematığı de, 2001 ve 2003 yılı KOB'leri ile neredeyse aynı olup yine yukarıda belirtilen 7 bölüme üzerinden değerlendirme yapılmakta, buna karşılık, 4 üncü bölümde, kısa ve orta dönem başlıkları altında değerlendirilen konu başlıkları çok daha fazla ayrıntılandırılmaktadır.

2005 yılı KOB, Kısa dönem için yaptığı belirlemeleri bir ya da iki yıl; orta dönem için yaptığı belirlemeleri ise üç ya da dört yılda tamamlanması öngörülen çalışmalar olarak belirlemiştir.

KOB sistematığı içinde, kısa ve orta dönemde, tarım, kırsal alan ve buradan dolaymlanan konulara ilişkin olarak yapılan saptamalar aşağıya çıkarılmıştır;

Kısa Dönemde;

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki Durum; Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'nin özel temsilcisinin köylerinden ayrılmak zorunda kalan insanlara yönelik aldığı tavsiye uyarınca, bu kişilerin kendi köylerine dönmelerinin sağlanması, Güneydoğu Anadolu'daki güvenlik sorunlarından zarar görenlere yönelik tazminatların gerçekleştirilmesi,

Ekonomik ölçüt; 2003 yılı KOB, 2001 yılı KOB'de belirtilen "IMF ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar uyarınca, kamu harcamalarının kontrolüne yönelik yapısal reform programlarının sürdürülmesi, özellikle enerji, tütün ve şeker sektöründe piyasa liberalizasyonu ve fiyat reformuna devam edilmesi, finansal sektör reformunun tamamlanması ve tarım reformuna devam edilmesi,

Malların serbest dolaşımı; Ticaretin önündeki teknik ve idari engellerin kaldırılması,

Sermayenin serbest dolaşımı; Tüm ekonomik sektörlerde, dış yatırımların önündeki kısıtlamaların kaldırılması,

Rekabet; Devlet yardımlarının kontrol edilmesine yönelik bir otorite oluşturulması devlet yardımları konusundaki müktesebata uyum sağlanması,

Tarım; Gerekli yasal düzenlemeleri adapte etmek ve kırsal kalkınma ile ilgili AB kurumlarını organize etmek üzere uygun idari yapıları kurmak,

Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikaları; Hayvan kimliklendirme sisteminin ve sığır kayıtlarının AB sistemine daha fazla yaklaştırılması, koyun ve keçi kimliklendirme ve hareketlerinin kayıt altına alınmasına başlanması, temel hayvan hastalıklarının erdike edilmesine yönelik bir stratejinin kurgulanması, AB hijyen ve kamu sağlığı standartlarını karşılamak üzere gıda işleme tesislerinin modernize edilmesine yönelik bir programın hazırlanması, kalıntı ve hayvan hastalıkları kontrol programının uygulanması,

Balıkçılık; Balıkçılık yönetim, kontrol, yapısal uyarılma mevzuatının müktesebatla uyumlaştırılması, idari kapasitenin güçlendirilmesi,

İstatistik; İşlerinde tarım istatistiklerinin de bulunduğu alanda, sistemin geliştirilmesi için bir strateji uygulanması,

³⁰⁶ OJ, L 85, 20.3.1998

Bölgesel Politikalar ve Yapısal Enstrümanların Koordinasyonu; Bölgesel farklılıkları gidermeye yönelik bir stratejik çerçeve geliştirilmeye devam edilmesi, AB'nin katılım öncesi fonlarından yararlanmak üzere gerekli yasal ve idari çerçevenin oluşturulması,

Çevre; Müktesebata yönelik revize edilmiş geçiş programları hazırlanması, finansal yatırım için bir plan geliştirilmesi, çerçeve mevzuat, uluslararası çevre konvansiyonu, doğa koruma mevzuatı, su kalitesi entegre kirlilikten korunma ve kontrol ile atık yönetimi alanında müktesebatın üstlenilmesine ve uygulanmasına başlanması, çevresel etki değerlendirme direktifinin değiştirilmesinin sağlanması ve uygulamaya geçilmesi, çevresel gerekliliklerin diğer sektörel politikalara entegre edilmesi, idari kapasiteyi güçlendirip çevre mevzuatının uygulanmasına yönelik bir plan geliştirilmesi, Birliğin de tarafı olduğu uluslararası konvansiyon ve Su Çerçeve Direktifi uyarınca, sınır aşan sular alanında işbirliğinin geliştirilmesi,

Tüketicinin Korunması ve Sağlık; Özellikle gıda katkı maddeleri ve gıda güvenliği de dahil olmak üzere, müktesebata yakınlaşılması, özellikle piyasa denetimi alanında olmak üzere, etkin bir uygulama için kurumsal yapının geliştirilmesi

Orta Dönem de;

Ekonomik ölçüt; Özelleştirme sürecinin tamamlanması, tarım sektöründeki reformun tamamlanması,

Rekabet; Tekellere özel bir dikkat gösterilerek, devlet yardımları ve antitröst alanında birlikteliğin sağlanması,

Tarım ve Kırsal Kalkınma; Özellikle arazi kayıt alanında olmak üzere, Entegre İdari Kontrol Sisteminin kurulmasına yönelik çalışmalara devam edilmesi,

Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı; Veterinerlik, gıda güvenliği ve bitki sağlığı mevzuatının yakınlaştırılması, veterinerlik, bitki sağlığı ve gıda mevzuatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin inşa edilmesi, koyun ve keçi için hayvan kimliklendirme ve kayıt sisteminin kurulması, AB hijyen ve kamu sağlığı standartlarını karşılamak üzere gıda işleme tesislerinin geliştirilmesi, süt çiftliklerinin modernize edilmesi, gıda güvenliği kontrol sisteminin uygulanması, temel hayvan hastalıklarının erdike edilmesi planının uygulanması, AB gereklerine uygun bir bitki çeşidi kayıt sisteminin kurulması,

Balıkçılık; Ortak Balıkçılık Politikası'nın uygulanmasını sağlamak üzere, uygun idari yapı ve ekipmanın, merkezi ve bölgesel düzeyde kurulmasının sağlanması,

Bölgesel Politikalar ve Yapısal Enstrümanların Koordinasyonu; Merkezi ve bölgesel düzeyde, bölgesel politikaların uygulanmasına yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesine devam edilmesi,

Çevre; Veri toplamak da dahil olmak üzere, çevre korumayı sağlamak üzere kurumsal, idari ve denetim kapasitesini güçlendirme ve mevzuatın yakınlaştırılmasına devam edilmesi, diğer sektörel politikaların uygulanmasına sürdürülebilir gelişim ilkesinin entegre edilmesi, değiştirilen stratejik çevresel etki değerlendirme direktifinin tam olarak uygulanması..

2005 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nin "**Programlama**" bölümünde, KOB'de tanımlanan öncelikler uyarınca yapılacak finansal yardımların, EC 2500/2001³⁰⁷ no'lu Konsey Tüzüğü'nde tanımlanan prosedür uyarınca gerçekleştirileceği, bu bağlamda 2006 yılı için katılım öncesi mali yardım, 2007 – 2013 yılları içinse IPA³⁰⁸ Programı (Katılım Öncesi Yardım Aracı) kullanılacağı, finansal kararların Türkiye ile imzalanan Mali Memorandum ile izleneceği belirtilmektedir.

II. ULUSAL PROGRAMLAR

"Müktesebatın Benimsenmesi için Ulusal Programlar", çoğu zaman AB'nin teknik yardımıyla aday ülke tarafından hazırlanan, müktesebatın ve diğer katılım önceliklerinin uygulanması için öngörülen takvimi, müktesebatın uygulanmasına ilişkin kurumsal gerekleri ve malî gerekleri belirten, çok-yıllı kapsamlı bir faaliyet planıdır.

Türkiye, 2001 – 2003 ve 2005 yıllarında yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgelerine karşı, 2001 ve 2003 yıllarında iki kez "Ulusal Program" yayımlamıştır.

³⁰⁷ OJ, L 342, 27.12.2001

³⁰⁸ Instrument for Pre-accession Assistance

1. – BİRİNCİ ULUSAL PROGRAM (2001)

“Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” 24 Mart 2001 gün, 24352 Mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Aynı RG’de Bakanlar Kurulu’nun 19.3.2001 gün, 2001/2129 sayılı Karar’ı olan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” da yayımlanmıştır.

Buna göre, “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne tam üyelik süreci içinde kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları kapsamaktadır. Ulusal Program’ın uygulanması ile ilgili olarak, uyum ve gerekli idari düzenlemeler için ihtiyaç duyulan finansman gereksinimleri, bütçe ve AB kaynakları olmak üzere belirlenecektir. Kamu kurum ve kuruluşları, Ulusal Program’ın uygulanması için duyacakları finansman ihtiyacı için, Ulusal Program öncelikleri açısından Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin uygun görüşüyle, yatırımlar için Devlet Planlama Teşkilatı’na, cari ve transfer harcamaları için Maliye Bakanlığı’na müracaat edeceklerdir. Ayrıca, duyulacak tercüme ihtiyacı için, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nde bir tercüme hizmetleri merkezi kurulacaktır. Ulusal Program’ın koordinasyonu Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) tarafından yapılacaktır. Çıkarılacak yasalar veya yapılacak yasa değişiklikleri, (ABGS) koordinasyonunda AB müktesebatına uyum açısından önceden incelenecektir.

Birinci Ulusal Program, iki Cilt’ten oluşmaktadır. Birinci Cilt’te 1.Giriş; 2.Siyasi kriterler; 3.Ekonomik kriterler; 4.Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği; 5.Müktesebatın uygulanmasına yönelik idari kapasite, 6.Reformların mali açıdan global değerlendirmesi bölümler yer alırken, İkinci Cilt’te müktesebat listesi verilmektedir.

UP’ın Giriş bölümünde, “Türk Hükümeti, Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliğini, Cumhuriyeti’mizin kurucu felsefesi ve Atatürk’ün geleceğe bakışını doğrulayan kilit bir aşama ve Türkiye Cumhuriyeti için yeni bir basamak olarak değerlendirmektedir” denilmektedir.

Birinci Ulusal Program’ın tarım sektörüne ilişkin içeriği, Birinci Cilt’in “Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği” bölümünde yer almaktadır. Bu kapsamda Ortak Tarım Politikası, tarımsal ürünler, bitki sağlığı, hayvan sağlığı, hayvan kimlik sistemi, arazi kayıt sistemi, kırsal kalkınma politikaları başlıkları verilmektedir. UP bu içeriği;

1. Öncelik tanımı

- Mevcut durum,
- AB müktesebatı,
- Sorumlu kuruluş,
- Nihai hedef

2. AB müktesebatı ile Türk mevzuatı karşılaştırılması ve yapılması gereken değişiklik ve yeniliklerin uygulamaya geçirilmesi için alınması gereken önlemler

- Türk mevzuatının mevcut durumu,
- Türk mevzuatında yapılması gereken değişiklik ve yenilikler,
- Gerekli kurumsal değişiklikler,
- Yeni düzenlemelerin uygulanabilmesi için gereken ek personel ve eğitim ihtiyacı,
- Gerekli yatırımlar

3. Takvim,

4. Finansman

başlıkları altında incelemektedir.

Ortak Tarım Politikası – Genel Değerlendirme bölümünde yer verilen ve AB – Türkiye tarım ilişkileri bakımından önemli bulunan ifadeler aşağıya çıkarılmıştır;

“Tarım alanında Türkiye-AB ilişkilerinde en öncelikli konu Türk tarımının OTP’ye uyumudur. Türk tarımının OTP’ye uyumu gerçekleştirildiğinde, Türkiye ile Topluluk arasında tarım ürünlerinin serbest dolaşımı sağlanacak, dolayısıyla, işlenmiş tarım ürünleri (tarım unsuru bakımından) ve karşılıklı tarım tavizleri ile ilgili rejim OTP’ye uyum kapsamına girerek sona erecektir.

Türk tarımının OTP’ye uyumu Türkiye ve Toplulukta; genel ekonomik ve sosyal yapı yanında, tarım ile doğrudan ilgili olarak işletme yapısı, üretim, tüketim, fiyat ve pazar politikası, dış ticaret, tarıma bağlı ve dayalı sanayiler, teknoloji

kullanımı, verimlilik, üretici gelirleri, kendine yeterlilik, mali politikalar, kırsal, bölgesel ve sosyal politikalar, mevzuat ve kurumsal yapı olmak üzere pek çok konu üzerinde etkili olacaktır.

Türkiye’de; doğal kaynaklar bakımından avantajlı ve Topluluk tarımını tamamlayıcı nitelikte olabilecek meyve-sebze, tütün, pamuk gibi ürünler dışında, çoğu tarımsal üründe, özellikle hayvansal ürünlerde tarım işletmelerinin yapısındaki bozukluk, teknoloji kullanımındaki yetersizlik, düşük verimlilik gibi sorunlar mevcuttur.

Türk tarımının OTP’ye uyumunda en önemli sorunlardan birisi mali konulardır. Türk tarımının OTP’ye uyumunun, desteklemenin azaldığı bir dönemde gerçekleşmesi beklenildiğinden, uyumun AB’nin bütçesine büyük bir yük getireceği söylenemez. Nitekim Gündem 2000 çerçevesinde, yeni genişleme sürecinde destekleme fiyat politikası yoluyla gerçekleştirilen desteklerin azaltılması, kırsal, yapısal ve çevre sorunları ile ilgili desteklerin artırılması öngörülmektedir.

OTP reformu çerçevesinde önümüzdeki yıllarda tarıma sağlanan desteklerin azaltılması nedeniyle, OTP uzun dönemde Türk tarımı için yeterli ölçüde destekleyici-koruyucu olmayabilecektir.”

Yukarıda belirtilen öngörülerden, meyve – sebze, tütün ve pamukta Türkiye’nin topluluk tarımını tamamlayıcı nitelikte olduğu ifade edilmektedir.

UP’ın 2001 yılında yayımlandığı değerlendirildiğinde, yukarıdaki ifadenin, en son 2000 yılındaki tarımsal üretim ve ticarete ilişkin bir değerlendirmeyi yansıttığı söylenebilir.

Türkiye’de 2000 yılında 18.8 milyon ton şeker pancarı üretimi, 2005 yılında 14.7 milyon tona gerilemiştir. Buna koşut olarak, 2000 yılında 200 bin ton olan tütün üretimi ise, 2005 yılında 147 bin ton olarak ortaya çıkmıştır.

Bunun nedeni analiz edildiğinde, İlk Ulusal Program döneminde, tarım alanında Avrupa Birliği mevzuatına uyum sağlamak amacıyla çıkarıldığı ifade edilen dört adet yasadaki ikisine ilişkin değerlendirmelerde bulunmak gerekmektedir: Şeker Kanunu³⁰⁹, Tütün Kanunu³¹⁰.

Şeker ve Tütün yasaları, 2001 ve 2002 yıllarında, öncelik listesinde kendilerinden çok önce bölümlerde yer verilen düzenlemelerden çok daha önce, “AB mevzuatına uyum” iddiası ile çıkarılmalarına karşın, AB düzenlemelerine oranla önemli farklılıklar içermektedirler.

Şeker Yasası ile nişasta bazlı şekerler (NBS) için % 10’luk bir kota getirilmiş, bu kotayı % 50 oranında artırma-eksiltme yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilmiştir. Yasa’nın çıkmasından itibaren görevde olan 57, 58 ve 59 uncu Hükümetler’in tüm Bakanlar Kurulları, bu yetkilerini kotayı artırma lehinde kullanmış, böylece NBS’ler için fiilen % 15’lik bir kota söz konusu olmuştur. Oysa aynı kota, AB ülkeleri ortalamasında % 2 düzeyindedir.

Bu düzenlemenin doğal bir sonucu olarak, ülkede şeker pancarı ekim alanları her yıl gerilemiş, 31 adet yerli şeker fabrikasının kotaları da buna koşut olarak daralmış; buna karşılık NBS kotasından yararlanarak çalışan ve piyasa ağırlığı çokuluslu şirketlerin elinde olan tatlandırıcı fabrikaları yurt içi ve çoğunlukla yurt dışı kökenli mısırı kullanarak ürettikleri NBS üretim ve ticaretinden önemli yararlar sağlamışlardır. Sonraları “kolacılar savaşı” olarak adlandırılan yıkıcı rekabet dönemi, şeker pancarı üreten köylülerin yaşam alanlarını daraltan bir yönelim izlemiştir.

Tütün Kanunu ise, tütün satışlarının açık artırma usulü, üretimin ise sözleşmeli olarak gerçekleştirilmesini öngörmüştür. Adı geçen Kanun, TEKEL’in özelleştirilmesine altyapı sağlayan bir içeriğe sahip olması ile kamuoyunda önemli tartışmalar yaratmıştır.

Şeker ve Tütün Yasa’larının, karşılığı AB mevzuatına uyum amacına sadık bir içerik taşımamaları, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin görüşü alınmadan çıkarılmaları ve öncelik sıralarının çok öncesinde bir düzenlemeye tabi olmaları, düzenledikleri şeker ve tütün sektörlerinde uluslararası tekellerin istemlerine uygun yanıtlar üretmiş olmaları, birinci Ulusal Program’da “AB Uyumu” gerekçesiyle çıkarılan bu yasaları, yürürlükte sürekli tartışma zemini içinde tutmuştur.

UP’ın; “Türk tarımının OTP’ye uyumunun, desteklemenin azaldığı bir dönemde gerçekleşmesi beklenildiğinden, uyumun AB’nin bütçesine büyük bir yük getireceği söylenemez” ve “OTP reformu çerçevesinde önümüzdeki yıllarda tarıma sağlanan desteklerin azaltılması nedeniyle, OTP uzun dönemde Türk tarımı için yeterli ölçüde destekleyici-koruyucu

³⁰⁹ 19 Nisan 2001 tarih ve 24378 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanunu.

³¹⁰ 9 Ocak 2002 tarih ve 24635 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4733 Sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

olmayabilecektir.” yolundaki gerçekçi saptamaları, ilerleyen dönem içinde, yerini “objektif olmayan bir iyimserlik havasına” bırakacaktır.

Birinci Ulusal Program’ın, tarım politikasına ilişkin Amaçlar – ilkeler – politikalar başlıklı bölümü, aşağıya avnen alınmıştır:

“Türkiye kendi tarım politikası ihtiyaçları, dünya tarımındaki gelişmeler ve Türk tarımının OTP’ye uyumu zorunluluğunu göz önünde bulundurarak VIII. Planda aşağıdaki amaç, ilke ve politikaları belirlemiştir:

Kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması temel amaçtır. Gıda güvenliği ilkesi çerçevesinde artan nüfusun dengeli ve yeterli beslenmesi esas alınacaktır.

Piyasa fiyat oluşumu üzerinde olumsuz etkileri olan ürün fiyatlarına devlet müdahaleleri yerine, üretimin piyasa koşullarında talebe uygun olarak yönlendirilmesini sağlayacak politika araçları devreye sokularak, üretici gelir düzeyinin yükseltilmesi ve istikrarı esas alınacaktır. Üretim maliyetlerini azaltıcı ve teknolojik gelişimi hızlandırıcı tedbirler uygulamaya konulacaktır.

Tarım politikalarının esasları; Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşmasının öngördüğü yükümlülükler ile AB’ye tam üyelik sürecine girerken AT Ortak Tarım Politikasında ve uluslararası ticaretteki gelişmeler çerçevesinde belirlenecektir.

İnsan kaynakları başta olmak üzere, üretim faktörlerinin daha etkin kullanılması, verimliliğin artırılması, tarımla ilgili kuruluşlarda kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, kurumsal hizmet akışında gözlenen sorunların giderilmesi, sektör içi kaynak dağılımında etkinlik ve rasyonel kullanımın sağlanması, üretici örgütlerinin güçlendirilmesi, tarımsal işletmelerin rekabet güçlerinin artırılması ve pazarlama ağlarının geliştirilmesine ağırlık verilecektir.

Çiftçi Kayıt Sistemi, Tapu-Kadastro Sistemi, Coğrafi Bilgi Sistemi ve Çiftlik Muhasebe Veri Ağının geliştirilmesi sağlanacaktır. Tarımsal veri tabanını kullanan Tarım Bilgi Sistemi kurulacaktır.

Üretici ve üretim düzeyini risklere karşı korumak amacıyla Risk Yönetimi araçları geliştirilecektir. Bu çerçevede; tarım ürünlerine yönelik sigorta sistemi, vadeli işlemler borsası, sözleşmeli tarım ve stok yönetimi araçlarının geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve etkin şekilde uygulamaya konulması sağlanacaktır.

Tarımsal gelişmede bölgesel nitelikli programların önemi nedeniyle Tarımda Sorunlu ve Öncelikli Üretim Alanlarının Tespit Çalışmaları çerçevesinde bölgesel özel programlar geliştirilecektir. Tarım sektörü ile ilgili her türlü konuda, her aşamada ve düzeyde katılımcı proje planlaması ve yönetimi esas alınacaktır.

Üreticilerin katılımını ve sorumluluğunu esas alan ve doğrudan üreticilere finansman sağlayan Kırsal Kalkınma Projelerine ilişkin çalışmalar sürdürülecektir. Bu çerçevede, gerçekleştirilmekte olan ve kırsal kesimdeki gelir seviyesini artırmayı amaçlayan Doğu Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesi halen 11 ilde uygulanmaktadır.

Kırsal alanda tarım-dışı sektörlere destek verilmesi ve kırsal sanayinin yaygınlaştırılması sağlanacaktır. Tarımdan çekilecek nüfusa yeni istihdam imkanları yaratacak projeler geliştirilecektir.

Tarımsal araştırma kurumları etkili bir yapıya kavuşturulacak, çeşitli kurum, kuruluş ve üniversiteler tarafından yapılan araştırma faaliyetlerinde koordinasyon sağlanacaktır.

Tarımsal araştırma önceliklerinin belirlenmesinde üretici talepleri dikkate alınacak ve uygulamaya yönelik araştırma projelerinin geliştirilmesi ve uygulanmasında üreticilerin katılımı ve katkısı esas alınacaktır.

Tarım-sanayi entegrasyonunun geliştirilmesi, işleme sanayiinin rekabet edebilirliğini artırıcı nitelikte uygun ve kaliteli hammaddenin temini ile tarımsal sanayie dönük sözleşmeli üretimin yaygınlaştırılması sağlanacaktır.

Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin kooperatifçilik ilkeleri doğrultusunda özleştirilmesi sağlanırken, söz konusu kurumların yeniden yapılandırılması durumunda sürdürülebilirliği sağlayıcı gerekli önlem ve politikalar uygulamaya konulacaktır.

Kamu tarafından yapılmakta olan bir kısım görevler üretici organizasyonlarına devredilecektir.

Doğal kaynak kullanımında havza bazında katılımcı proje planlaması ve yönetimi benimsenecektir. Doğal kaynakların sürdürülebilir biçimde kullanılması, gen kaynakların korunması ve saklanması sisteminin kurulması sağlanacaktır. Tarımsal politikalar doğrultusunda dengeli ve çevreyle uyumlu tarımsal kalkınmanın sağlanmasına yönelik olarak tarımsal altyapı yatırımlarının her aşamasında yatırımdan faydalananların her türlü katılımı sağlanacak, mevcut altyapının etkin kullanımı ve yeni yatırımların gerçekleştirilmesinde kaynakların rasyonel kullanımı temin edilecektir.

Detaylı toprak etütlerinin ve toprak haritalarının yapılması ile toprakların kullanım ve korunmasına ilişkin bir Kanunun çıkarılması, kadastro çalışmalarının tamamlanması ve toprak veri tabanının oluşturulması sağlanarak Arazi Kullanım Planı hazırlanacaktır.

Bölünemeyecek en küçük parsel anlamında optimum işletme büyüklükleri bölgelere göre tespit edilecek, belirlenecek ekonomik işletme büyüklüklerine bağlı özendirici tedbirler geliştirilecektir.

Hayvansal ürünler üretimi geliştirilecek, toplumun hayvansal protein bakımından dengeli ve yeterli beslenebilmesini sağlamak amacıyla hayvan ıslahı, hayvan hastalık ve zararlılarıyla mücadele ile kaliteli kesif yem ve yem bitkileri üretiminin artırılmasına, meraların ıslahına ve yayım hizmetlerine ağırlık verilecektir.

Su ürünlerinde sürdürülebilir üretimin artırılması amacıyla; doğal kaynakların rasyonel kullanımı sağlanacak, yetiştiricilik ve açık deniz balıkçılığı geliştirilecek, araştırma ve geliştirme faaliyetlerine önem verilecek ve kamuda etkin kurumsal bir yapının oluşturulması için gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Ormanlar; toplumun ormancılık sektörü ürün ve hizmetlerine olan gereksinimlerini, sürdürülebilir ormancılık, biyolojik çeşitlilik ile yaban hayatını koruma ve çok yönlü yararlanma ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal, çevresel ve ergonomik kriterler çerçevesinde yönetilecek, işletilecek ve korunacaktır.

Türkiye’de ormansızlaşma, çölleşme, toprak erozyonu, sel, heyelan ve çığ gibi afetleri önlemek amacıyla, ağaçlandırma, erozyon kontrolü, mera ıslahı ve sosyal ormancılık faaliyetleri geliştirilecek, gerçek ve tüzel kişilerin orman yetiştirme etkinlikleri desteklenecektir.”

Birinci UP’da belirtilen amaçlar, ilkeler, politikalar bölümüne ilişkin gerçekleştirmeler analiz edildiğinde, ikili bir yapı gözlenmektedir. Buna göre; fiyatlara devlet müdahalesi yerine piyasa düzenini egemen kılmaya yönelik “amaç” lar önemli oranda gerçekleştirilmiş; buna karşılık tarım sektörü ve kırsal alanın yapısal sorunlarının çözümüne ilişkin bölümlerde görece iyileştirmeler bile sağlanamamıştır.

UP’ın Ortak Tarım Politikası alanına ilişkin Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler başlıklı bölümü de aşağıya aynen alınmıştır;

“Tarım sektörü ile ilgili konuları bir bütünlük içinde ele alan Çerçeve Tarım Kanunu çıkarılacaktır. Ziraat Odalarının etkin olarak faaliyetlerini sürdürmeleri ve geliştirilmeleri yönünde düzenlemeler yapılacaktır.

Kamudan bağımsız bir yapıda üreticilere üretimden pazarlamaya kadar olan safhalarda hizmet vermek üzere kar amacı gütmeyen organizasyonlar oluşturmaya yönelik Üretici Birliklerine ilişkin bir kanun tasarısı hazırlanmış olup, Başbakanlığa sunulmuştur. Örgütlü çiftçi kesiminin desteklenmesi ve bu yönde teşvik önlemlerinin uygulamaya geçirilmesi sağlanacaktır. Söz konusu örgütlerde denetimin özerkleştirilmesi yönünde düzenlemeler yapılacaktır.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile tarımsal nitelikli Kamu İktisadi Teşebbüsleri yeniden yapılandırılacaktır.

Tarımsal Ürün Sigortaları Kanununun ve buna ilişkin eylem planının hazırlanmasına ilişkin çalışmalar tamamlanacaktır.

Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu, özel sektör kuruluşları ile çiftçi örgütleri temsilcilerini yeterince kapsamadığından, yeni üyelerin katılımıyla genişletilecektir.

Yukarıdaki hususlar da göz önünde bulundurularak, tarım alanında en önemli unsur olan, Türk tarımının OTP’ye uyumunda şu hususların öncelikli olarak yerine getirilmesi gerekli görülmektedir:

Türk mevzuatının AB müktesebatına uyumu konusunda sürdürülen çalışmalar çerçevesinde, Türk tarımının OTP’ye uyumunun aşamalı bir şekilde gerçekleştirilmesi ve bu amaca yönelik gerekli idari, hukuki, mali ve teknik düzenlemelerin yapılması öngörülmektedir.

Kırsal ve tarımsal sivil örgütlenme (kooperatifler, birlikler, meslek kuruluşları vb.) OTP yükümlülüklerini yerine getirebilecek şekilde güçlendirilmekte, yönetim ve finansman bakımından bağımsız bir yapıya kavuşturulmakta ve devletin bu alandaki rolü azaltılmaktadır.

Tarım işletmelerinin yapısı ve kırsal ve tarımsal alt yapı, arazi düzenlemeleri (toplulaştırma) kapsamında planlanıp iyileştirilerek tarımsal verimlilik ve rekabet gücünün artırılmasına yönelik çalışmalar yapılmaktadır.

Tarımsal üretim yanında tarıma dayalı sanayiler ve pazarlama kanalları, özellikle, borsa sistemi ve hallerin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürütülmektedir.

Doğal kaynaklar ile çevre ve kırsal peyzaj, ülke, bölge ve havza bazında korunmalı ve geliştirilmelidir. Kırsal alanda tarıma dayalı sanayiler ve tarım dışı ekonomik faaliyetler desteklenmeli, kırsal alanların rekabet gücü geliştirilmelidir.

Gıda güvenliği, bitki ve hayvan sağlığı ve kalite kontrol konularında Topluluk sistemine uyum için gerekli yasal, kurumsal ve teknik düzenlemeler yerine getirilmektedir.

Çay, tiftik keçisi, yaş ipek kozası gibi ürünler için AB ile işbirliği yapılarak özel destekleme ve koruma sistemleri geliştirilmelidir.

Çevre ve kırsal mirasın korunmasına özen gösterilmelidir. Bu kapsamda, çiftçilerin çevre ve doğal kaynaklar ile uyumlu tarım tekniklerini uygulamasına özel bir önem verilmelidir.

Türkiye ile Topluluk tarım politikalarının muhtemel gelişme eğilimleri de göz önüne alınarak tarım politikaları ve mevzuat sürekli uyumlu hale getirilmelidir.

Ülkesel biyogüvenlik sisteminin kurulması için yasal düzenlemelerin yapılmasına, elde edilen bilgilerin kullanıcılar, karar vericiler ve halka duyurulması için gerekli tedbirlerin alınmasına ve kontrol ve takip sisteminin kurulmasına ihtiyaç vardır. İthal edilen veya yurt içinde geliştirilen biyoteknoloji ürünlerinin biyogüvenlik ile ilgili testlerin tamamından geçmesi gerekmektedir.

Türkiye’de konuyla ilgili ilk mevzuat hazırlık çalışmaları Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından başlatılmıştır. Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü koordinasyonunda yürütülen çalışmalar neticesinde, ilgili mevzuat çalışmalarında çok kısa sürede büyük aşamalar kaydedilmiştir. Transgenik bitkilerle ilgili mevzuat çalışmaları dünyanın diğer ülkeleri ve uluslararası mevzuat çalışmaları ile paralel olarak yürütülmektedir.

Belirlenen ana esaslar çerçevesinde, konu “Transgenik Kültür Bitkilerinin Alan Denemeleri, Transgenik Kültür Bitkilerinin Tescili ve Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmaların (GDO) Üretilmesi, Pazara Sürülmesi” olarak üç kısma ayrılmıştır. Bu kapsamda, söz konusu ürünlerin üretilmek üzere Türkiye’ye girmeden önce gerekli araştırmaların yapılmasını sağlamak üzere “Transgenik Kültür Bitkilerinin Alan Denemeleri Hakkında Talimat” Mayıs 1998’de yürürlüğe girmiştir.

Bu çalışmalara paralel olarak TÜBİTAK koordinatörlüğünde kurulan komisyonlar tarafından “Genetik Yapıları Değiştirilmiş Organizmaların (GDO) Üretilmesi, Pazara Sürülmesi” ve “Genetik Olarak Değiştirilmiş Mikroorganizmaların Geliştirilmesi ve Kullanımı” ile ilgili mevzuat çalışmalarına temel teşkil edecek teknik metinler hazırlanmış ve kanunlaşması için gerekli prosedür devam etmektedir.”

Birinci UP’da 2001 yılında çıkarılması gerektiği ifade edilen yasalardan Çerçeve Tarım Kanunu, 5488 sayılı Tarım Kanunu adıyla çıkarılmış ve 25.4.2006 gün, 26149 sayılı resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5484 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 3.6.2004 gün, 25487 sayılı Resmi gazete’de yayımlanmıştır. 5200 sayılı Üretici Birlikleri Yasası ise, 6.7.2004 gün, 25514 sayılı Resmi gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş, ancak İlerleme Raporları’nda, “AB mevzuatı ile uyumsuz” değerlendirmesiyle eleştirilmiştir. Tarım Bakanlığı’nın yeniden yapılandırılması yapılmamış olup, Bakanlık halen 1984 yılında yapılan reorganizasyon mevzuatı olan 441 sayılı KHK ile yönetilmektedir. 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu 21.6.2005 gün, 25852 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olmasına karşın, tüm bölge, tüm ürünler ve tüm riskleri kapsayan bir kaynak ayrımı söz konusu olmadığından, fiili olarak kendisinden beklenen işlevi yerine getirememektedir. Üstelik, yasanın çıkmasından bir yıl sonra, 1 Haziran 2006 tarihinde ilk sigorta poliçesi kesilebilmiştir. Ülkeye kontrolsüz Genetiği Değiştirilmiş Organizmaların girişini engellemeye yönelik Ulusal Biyogüvenlik Yasası halen çıkarılmamıştır.

Bunların yanında, kırsal tarımsal yapıların geliştirilmesi, üretici birliklerin ve kooperatiflerin desteklenmesi gibi alanlarda önemli adımların atılmadığı gözlenmektedir.

UP, tarım müktesebat uyumundan sorumlu kuruluş olarak, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı yanında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Orman Bakanlığı, bazı Devlet Bakanlıkları, Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve Ziraat Bankası'nı saymaktadır. Ziraat Odaları, kooperatifler ve birlikler olarak sayılan üretici kuruluşlarının da, özellikle OTP çerçevesinde, satın alma sorumluluklarını yerine getirecek şekilde yeniden düzenlenmesi gereğinden söz edilmektedir.

UP'ın Nihai hedef bölümü, aynen aşağıdaki gibidir;

Türkiye ve Topluluk tarımının ve ekonomisinin çıkarlarına uygun şekilde Türkiye'nin, Topluluk müktesebatını, özellikle OTP'yi en etkili şekilde uygulamasına imkan verecek bir uyumun gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır. Bu kapsamda ilk aşamada, bitki-hayvan sağlığı kuralları, taze işlenmiş meyve ve sebze, su ürünleri, zeytinyağı, şeker ve ormancılık, ikinci aşamada tarla bitkilerinden (arable crops)hububat, pirinç, yağlı tohumlardan ayçiçeği, soya ve kolza, keten-kenevir, nişastalık patates ve son aşamada hayvancılık başta olmak üzere diğer tarımsal ürünlerde uyumun gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

Tarım sektörü ile ilgili olarak uyum sağlanması gereken diğer önemli konular ise gıda kontrolü ile tarım ürünlerinin kalite ve standartları ile ilgili olarak gerçekleştirilecek uyumdur. Türkiye'nin bu alandaki uyum çalışmaları, özellikle DTÖ kuralları göz önünde bulundurularak, gelişmelere paralel olarak sürdürülmektedir. Türkiye'nin DTÖ kurallarına uyum yönünde sağlayacağı gelişmeler, Topluluk kurallarına da uyumun gerçekleştirilmesine imkan tanyacaktır.

Mevcut Topluluk tarım müktesebatının üstlenip uygulanmasının yanında, Topluluk müktesebatında ortaya çıkan gelişmeler sürekli izlenecek ve uyum için gerekli önlemler alınacaktır. Bu konuda Türkiye'nin AB Komisyonunun teknik komite çalışmalarına katılımı gerekli görülmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Birinci UP'ın Ortak tarım Politikası'na İlişkin **2.AB müktesebatı ile Türk mevzuatı karşılaştırılması ve yapılması gereken değişiklik ve yeniliklerin uygulamaya geçirilmesi için alınması gereken önlemler** bölümü, beş alt başlıktan oluşmaktadır. Bunlardan **a) Türk mevzuatının mevcut durumu**, bölümünde, tarım ve tarım sektörüyle ilgili mevzuat sayılmaktadır.³¹¹ **b) Türk mevzuatında yapılması gereken değişiklik ve yenilikler** bölümünde AB-Türk mevzuatı arasındaki farklılıkların giderilmesi ve karşılığın olmayan mevzuatın oluşturulması gereğine işaret edilmektedir.

c) Gerekli kurumsal değişiklikler bölümünde, tarımsal – kırsal altyapı açığına vurgu yapılmaktadır. Buna göre; 23.5 milyon hektar tarla arazisinden ancak 414 bin hektarlık bölümünde toplulaştırma yapılabilmektedir. Toplulaştırma çalışmalarını parçalanmış arazilerin birleştirilmesi, köy yenilemesi, tarla içi hizmetlerin geliştirilmesi ile sınırlı tutmayıp işletme büyüklüğünü optimum ölçülere ulaştırmak gereklidir. *“Bunun için, sahipleri tarafından satışa çıkarılan tarım işletmelerini ya da tarım topraklarının satışını düzenlemek üzere tedbirler alınmalıdır. Bunun amacı esas itibarıyla, tarımsal yapıyı iyileştirmek, küçük tarım işletmelerinin alanlarını genişletmek, toprakları işlenebilir hale getirmek, boş bırakılmamak ve çiftçilerin yeter geliri getirebilecek düzeyde toprağa ulaşmalarını sağlamak olmalıdır. Bu amaçla, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da belirtildiği gibi tarımsal arazi edindirme ofisi kurulmalıdır.”*

Girdi ve çıktı piyasalarının düzenlenmesi, yetki dağılımının giderilmesi, üretici örgütlenmesi (Üretici Birlikleri Yasası ve Tarım Satış Kooperatifleri Yasası), tarımsal KİT'lerin yeniden yapılandırılması (TEKEL ve TŞFAŞ'nin özelleştirilmesi, TMO'nun müdahale kuruluşuna dönüştürülmesi), doğrudan gelir desteği sistemine geçilmesi, bu başlık altında değinilen temel konular olarak öne çıkmaktadır.

³¹¹ Türkiye'de tarım ve tarım sektörü faaliyetleriyle ilgili temel mevzuat olarak, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (Teşkilat kaldırılmıştır), Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 3285 sayılı Hayvan Sağlığı Zabıtası Kanunu, 904 sayılı İslahı Hayvanat Kanunu, Mera Kanunu, bulunmaktadır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile doğrudan ilgili diğer mevzuat ise şunlardır: Pamuk İslahı Kanunu, Zeytinciliğin İslahı ve Yabanilerinin Aşılabilirliği Hakkında Kanun, Ziraat Mücadele ve Ziraat Karantina Kanunu, Türkiye Bağcılığının Modernleştirilmesi ve Bağcılığımızın Kalkındırılması Hakkında Kanun, Su Ürünleri Kanunu, Yem Kanunu, Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun, Fındık Üretiminin Planlanması ve Dikim Alanlarının Belirlenmesi Hakkında Kanun, Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu, Çay Kanunu, Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair KHK ve Bitkisel ve Hayvansal Ürünlerin Ekolojik Metotlarla Üretilmesine İlişkin Yönetmelik. Öte yandan, Türk Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu, Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu, Kooperatifler Kanunu, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu, Orman Kanunu ve Çevre Kanunu tarım sektörü ile yakından ilgili kanunlardır. Ayrıca, GATT ve Topluluk ile yapılan anlaşmalar ve muhtelif ülkelerle akdedilen serbest ticaret anlaşmaları da çeşitli yönleriyle tarım ürünleri ile ilgili mevzuat kapsamına girmektedir.

UP'nin en ilginç saptamaları, d)**Yeni düzenlemelerin uygulanabilmesi için gereken ek personel ve eğitim ihtiyacı ve e)Gerekli yatırımlar** bölümünde ortaya çıkmaktadır. Buna göre; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı başta olmak üzere, ilgili kamu kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin Topluluk müktesebatını yerine getirebilecek şekilde yeterli sayı ve nitelikte elemanlarla güçlendirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, "Tarım reformunun sürdürülmesi, kırsal ve tarımsal alt yapının ve tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesi, etkin teknoloji kullanımının gerçekleştirilmesi, araştırma, yaygın, eğitim hizmetlerinin geliştirilmesi ve Topluluk standartlarında Tarım Bilgi Sistemine geçiş için gerekli yatırımlar yapılmalıdır" denilen UP'da, konuya ilişkin bir örnek verilmektedir. Buna göre, "2000 yılı fiyatları ile 1 hektarlık alanda tesviye, drenaj, tarla içi yollarının yapılması, arazi toplulaştırma mühendislik hizmetleri faaliyetleri, sulama ve drenaj kanallarının inşası için 680 milyon TL.lık bir harcama

gerekmektedir. Türkiye'de işlenebilir arazi 27,6 milyon hektar olup, bunun ancak 8,5 milyon hektarı ekonomik olarak sulamaya uygundur. Bu 8,5 milyon hektar sulu arazinin 8 milyon hektarlık kısmı ve diğer 15 milyon hektarlık kuru tarım alanlarında arazi düzenlemelerine gerek duyulmaktadır. "

UP'da Ortak tarım Politikası ile ilgili olarak **3.Takvim** bölümünde belirtilen kısa – orta vade, söylenenlerin hiçbirinin gerçekleştirilememiş olması bakımından ilginç olup, aşağıya aynen alınmaktadır;

"Kısa Vade : Hayvan ve bitki hastalıkları ile mücadeleyle ilişkin mevzuat uyumlaştırılması birinci önceliği oluşturacak şekilde, Topluluğun hayvan ve bitki sağlığına uyum için uygun bir stratejinin tesisi, laboratuvar testleri, kontrol düzenlemeleri ve ilgili kuruluşların uygulama kapasitelerinin güçlendirilmesi, işleyen bir arazi kayıt, hayvan kimlik ve bitki pasaport sistemlerinin geliştirilmesi ve tarımsal piyasaların izlenmesi ve çevresel, yapısal ve kırsal kalkınma tedbirlerinin uygulanması amacıyla idari yapıların geliştirilmesi kısa vadede yerine getirilmesi gereken öncelikler olarak belirlenmiştir.

Orta Vade : Orta vadede ise, tarımsal ve kırsal kalkınma politikaları ile ilgili müktesebat için hazırlıkların tamamlanması, gıda işleme kuruluşlarının (et, süt işleme tesisleri) AB hijyen ve kamu sağlığı standartlarına göre modernize edilmesi ve test ve teşhis imkanlarının daha ileri düzeyde tesis edilmesi ile Topluluk standartlarında Tarım Bilgi Sistemine geçilmesi öngörülmektedir.

Kırsal ve tarımsal alt yapının ve tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesi ve Topluluk düzeyine yakın etkin teknoloji kullanımı ile ilgili faaliyetler ile tarım reformu faaliyetlerine kısa ve orta vadede devam edilecektir."

UP'nin 4.Finansman başlığı bölümünde, herhangi bir hesaplama dayanılmadan, kaba bir tahminde bulunmaktadır. Buna göre; " Ayrıntılı bir çalışma gerçekleştirilmeksizin kesin finansman ihtiyacını belirlemek oldukça güçtür. Ancak, genel varsayımlardan hareketle, tarım reformunun sürdürülmesi, kırsal ve tarımsal alt yapının ve tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesi, Topluluk standartlarında tarımsal bilgi sistemine geçiş, Topluluk müktesebatının üstlenilmesi ve diğer gerekli harcamalar için kısa ve orta dönem boyunca toplam 8-10 milyar EURO dolayında bir mali kaynağa ihtiyaç duyulacağı tahmin edilmektedir. Bu kaynağın sağlanmasında, Topluluk imkanlarından da yararlanılması gerekli görülmektedir.

Ayrıca, üyelik öncesinde Topluluk ile yapılacak görüşmeler çerçevesinde OTP'ye uyumu gerçekleştirilecek ürünler için, özellikle fiyat ve pazar politikasına uyumda ilave finansman ihtiyacı ortaya çıkabilecektir. Bu kaynağın temininde de Topluluk imkanlarına ihtiyaç duyulmaktadır."

Birinci Ulusal Program, başlangıçta da ifade edildiği üzere, yukarıda verilen "Ortak Tarım Politikası" bölümü yanında; Tarımsal ürünler, Bitki sağlığı, Hayvan sağlığı, Hayvan kimlik sistemi, Arazi kayıt sistemi ve Kırsal kalkınma politikaları bölümlerinden oluşmaktadır.

Sözü edilen bölümlere İkinci Ulusal Program'da daha geniş ve güncel vurgular yapıldığından, Birinci Ulusal Program'la ilgili olarak buraya kadar ifade edilenlerle yetinilecektir.

Birinci Ulusal Program Döneminde Çıkarılan Yasalar, Yönetmelikler ve Tebliğler

İlk Ulusal Program döneminde, Avrupa Birliği mevzuatına uyum sağlamak amacıyla çıkarıldığı ifade edilen dört adet yasa

bulunmaktadır: Şeker Kanunu³¹², Tütün Kanunu³¹³, Hayvan Islahı Kanunu³¹⁴ ve Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun³¹⁵ olarak sayılabilir.

Bunlardan Şeker ve Tütün yasalarına yukarıda değinilmiştir. 4631 ve 4648 sayılı diğer iki yasa ise, “Veterinerlik Mevzuatına Uyum” başlığıyla ikinci öncelik bölümüne ilişkin yasalardır.

Birinci Ulusal Program Döneminde Çıkarılan Yönetmelikler ve Tebliğlerin listesi ise aşağıda verilmektedir;

Sığır Cinsi Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği³¹⁶, Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik³¹⁷, Yem Katkıları ve Premikslerin Üretimi, İthalatı, İhracatı, Satışı ve Kullanımı Hakkında Tebliğ³¹⁸, Veteriner İspençiyarı ve Tıbbi Müstahzarlar Ruhsat Yönetmeliği³¹⁹, Suni Tohumlama, Tabii Tohumlama, Ovum ve Embriyo Transferi Faaliyetlerinin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik³²⁰, Zirai Karantina Yönetmeliği³²¹, Patates Halka Çürüklüğü (*Clavibacter michiganensis* subsp. *Sepedonicus*) Hastalığı ile Mücadele Hakkında Tebliğ³²², *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi et al ile Mücadele Hakkında Tebliğ³²³, Patates Kanseri (*Synchytrium endobioticum* (Shilberszky) Percival) ile Mücadele Hakkında Tebliğ³²⁴, Patates Kist Nematodları (*Globodera rostochiensis* Wollenweber, *Globodera pallida* Stone) ile Mücadele Hakkında Tebliğ³²⁵, Türk Gıda Kodeksi – Gıda Maddelerinde Belirli Bulaşanların Maksimum Seviyelerinin Belirlenmesi Hakkında Tebliği³²⁶, Türk Gıda Kodeksi – Gıda Maddelerinde Belirli Bulaşanların Seviyelerinin Resmi Kontrolleri için Numune Alma ve Analiz Metodları Tebliği³²⁷, Türk Gıda Kodeksi – Pirinç Tebliği ve Pirinç Tebliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ³²⁸, Türk Gıda Kodeksi - Hayvansal Kökenli Gıdalarda Veteriner İlaçları Maksimum Kalıntı Limitleri Tebliği³²⁹, Türk Gıda Kodeksi - Bal Tebliğinde

³¹² 19 Nisan 2001 tarih ve 24378 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanunu.

³¹³ 9 Ocak 2002 tarih ve 24635 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4733 Sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

³¹⁴ 10 Mart 2001 tarih ve 24338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu ile, zootekni konusundaki AB mevzuatına uyum sağlamak için gerekli yasal dayanak oluşturulmuştur.

³¹⁵ 26 Nisan 2001 tarih ve 24384 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4648 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile hayvan hastalığı nedeniyle bir ülkeden yapılacak tüm ithalatlara ilişkin yasaklamanın, o ülkenin sadece hastalığın bulunduğu bölgesi ile sınırlandırılmasına olanak tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.

³¹⁶ 28 Temmuz 2002 gün ve 24829 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik; **820/97/EC 2628/97/EC 2629/97/EEC 2630/97/EC 494/98/EC** sayılı Konsey ve Komisyon Tüzüklerinin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³¹⁷ 11 Temmuz 2002 gün, 24812 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik; **2092/91/EEC, 207/93/EEC ve 473/2002/EC** sayılı Konsey ve Komisyon Tüzüklerinin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³¹⁸ 18 Aralık 2002 gün, 24967 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik; 2821/98/EC sayılı Konsey Tüzüğü, 1436/98/EC, 2316/98/EC, 2374/98/EC, 2785/98/EC, 2786/98/EC, 45/1999/EC, 639/1999/EC, 866/1999/EC, 1245/1999/EC, 1411/1999/EC, 1594/1999/EC, 1636/1999/EC, 2293/1999/EC, 2430/1999/EC, 2439/1999/EC, 2562/1999/EC, 2690/1999/EC, 654/2000/EC, 1353/2000/EC, 1887/2000/EC, 2437/2000/EC, 418/2001/EC, 937/2001/EC, 1334/2001/EC, 2200/2001/EC, 2205/2001/EC, 2380/2001/EC, 256/2002/EC sayılı Komisyon Tüzükleri; 70/524/EEC, 153/1987/EEC, 113/1993/EC sayılı Konsey Direktifleri; 98/19/EC, 1999/27/EC, 1999/76/EC, 2000/45/EC, 79/2001/EC sayılı Komisyon Direktiflerinin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³¹⁹ 23 Ekim 2002 gün, 24915 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik; 81/851/EEC sayılı Konsey Direktifinin karşılığı olarak çıkarılmıştır. 81/851/EEC: Veteriner tıbbi ürünlerine ilişkin ülke kanunlarının yaklaştırılmasına ilişkin 28 Eylül 1981 tarihli Konsey Direktifi

³²⁰ 15 Kasım 2002 gün, 24937 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik; 88/124/EEC, 96/80/EC, 90/257/EEC, 90/258/EEC, 94/28/EC, 96/509/EC ve 96/510/EC sayılı Konsey Direktifi/Komisyon kararlarının karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³²¹ 3 Temmuz 2002 gün, 24804 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik; 94/3/EC sayılı Komisyon Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³²² 28 Eylül 2002 gün, 24890 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 93/85/EEC sayılı Konsey Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³²³ 29 Eylül 2002 gün, 24891 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 98/57/EC sayılı Konsey Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³²⁴ 29 Eylül 2002 gün, 24891 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 69/464/EEC sayılı Konsey Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³²⁵ 29 Eylül 2002 gün, 24891 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 69/465/EEC sayılı Konsey Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³²⁶ 23 Eylül 2002 gün, 24885 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 466/2001/EEC sayılı Komisyon Tüzüğü’nün karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³²⁷ 25 Mart 2002 gün, 24706 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 98/53/EC sayılı Komisyon Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³²⁸ Sırasıyla 19 Nisan 2001 gün, 24378 sayılı Resmi Gazete ile 15 Şubat 2002 gün, 24672 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğler; 3073/95/EEC ve 3072/95/EEC sayılı Konsey Tüzükleri’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³²⁹ 28 Nisan 2002 gün, 24739 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 2377/90/EEC sayılı Konsey Tüzüğü’nün karşılığı olarak çıkarılmıştır.

Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ³³⁰, Türk Gıda Kodeksi - Yumurta ve Yumurta Ürünleri Tebliği³³¹, Türk Gıda Kodeksi - İnsan Tüketimine Sunulan Şekerlerin Analiz Metotları Tebliği³³², Türk Gıda Kodeksi – Şeker Tebliği ve Şeker Tebliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ³³³, Türk Gıda Kodeksi - Koyulaştırılmış Süt ve Süttozunun Analiz Metotları Tebliği³³⁴, Türk Gıda Kodeksi - Koyulaştırılmış Sütlerden ve Süttozundan Numune Alma Metodu Tebliği³³⁵, Türk Gıda Kodeksi - Yenilebilir Kazein ve Kazeinatların Analiz Metotları Tebliği³³⁶, Türk Gıda Kodeksi - Yenilebilir Kazein ve Kazeinatlardan Numune Alma Metodu Tebliği³³⁷, Türk Gıda Kodeksi – Reçel Jöle Marmelat ve Tatlandırılmış Kestane Püresi Tebliği³³⁸, Türk Gıda Kodeksi – Yenilebilir Kazein ve Kazeinatlar Tebliği³³⁹, Türk Gıda Kodeksi – Meyve Suyu ve Benzeri Ürünler Tebliği ile Bu Tebliğ Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ³⁴⁰, Türk Gıda Kodeksi – Koyulaştırılmış Süt ve Süttozu Tebliği³⁴¹, Şeker Kotalarının Düzenlenmesine İlişkin Yönetmelik³⁴², Hammade ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği³⁴³

2 – İKİNCİ ULUSAL PROGRAM (2003)

24 Mart 2001 gün, 24352 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 9.3.2001 gün, 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Karar’ı olan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” ın ikinci maddesi; “*Ulusal Program, Türkiye’nin ihtiyaç ve öncelikleri, yıllık gerçekleştirmeler, Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporları da dikkate alınarak gerektiğinde güncelleştirilecektir*” hükmünü taşımaktadır.

Sözü edilen madde hükmü uyarınca hazırlanan ikinci “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” 24.7.2003 tarih, 25178 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bakanlar Kurulu’nun 23.6.2003 gün, 2003/5930 sayılı “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” ı da aynı RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararlarında belirtildiği üzere, yeni Ulusal Program, bir öncekinin;

- Türkiye’nin gereksinim ve öncelikleri,
- Yıllık gerçekleştirmeler,
- Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporları

³³⁰ 29 Aralık 2001 gün, 24625 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 74/409/EEC sayılı Konsey Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³³¹ 27 Mart 2000 gün, 24002 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 89/437/EEC sayılı Konsey Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³³² 10 Nisan 2002 gün, 24722 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 79/796/EEC sayılı Komisyon Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³³³ Sırasıyla 21 Ekim 1999 gün, 23853 sayılı Resmi Gazete ile 22 Nisan 2002 gün, 24734 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğler; 73/437/EEC sayılı Konsey Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³³⁴ 20 Mart 2002 gün, 24701 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 76/1067/EEC sayılı Komisyon Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³³⁵ 20 Mart 2002 gün, 24701 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 87/524/EEC sayılı Komisyon Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³³⁶ 21 Mart 2002 gün, 24702 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 85/503/EEC sayılı Komisyon Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³³⁷ 21 Mart 2002 gün, 24702 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 86/424/EEC sayılı Komisyon Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³³⁸ 16 Şubat 2002 gün, 24673 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 79/693/EEC sayılı Konsey Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³³⁹ 3 Eylül 2001 gün, 24512 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 83/417/EEC sayılı Konsey Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³⁴⁰ Sırasıyla 9 Haziran 1998 gün, 23367 sayılı Resmi Gazete ile 16 Ağustos 2002 gün, 24848 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğler; 93/77/EEC sayılı Konsey Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³⁴¹ 29 Aralık 2001 gün, 24625 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tebliğ; 76/118/EEC sayılı Konsey Direktifi’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³⁴² 1 Nisan 2002 gün, 24713 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik; 1043/67/EEC, 2670/81/EEC ve 65/82/EEC sayılı Komisyon Tüzükleri’nin karşılığı olarak çıkarılmıştır.

³⁴³ 28 Haziran 2002 gün, 24799 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik; 1260/2001/EC sayılı Konsey Tüzüğü’nün karşılığı olarak çıkarılmıştır.

dikkate alınarak güncelleştirilmiş hali olup, uygulamada esas alınacak hükümleri kapsamaktadır. İkinci Ulusal Program, temel olarak, altı ana başlık altında bir öncelik listesi oluşturmakta ve ilk Ulusal Program'ın yayımlandığı 24 Mart 2001 tarihinden, ikincisinin yayımlandığı 24 Temmuz 2003 yılına dek geçen iki yılı aşkın sürede Avrupa Birliği mevzuatına uyum amacıyla çıkarılan mevzuata değinmektedir.

İkinci Ulusal Program'da Türkiye'nin tarım alanındaki öncelikleri;

- (1) Yatay konulara ilişkin düzenlemelere uyum,
- (2) Veterinerlik mevzuatına uyum,
- (3) Bitki sağlığı mevzuatına uyum ve gerekli kurumsal kapasitenin oluşturulması,
- (4) Ulusal kırsal kalkınma ve ormancılık stratejilerinin oluşturulması,
- (5) Gıda güvenliği ve kontrolü,
- (6) Ortak piyasa düzenlerinin kurulması ve tarım piyasalarının etkin biçimde izlenmesine yönelik yasal dayanak, idari yapılar ve uygulama mekanizmalarının oluşturulması

şeklinde sayılmıştır.

A – Yatay Konulara İlişkin Düzenlemelere Uyum

Diğer tüm alanlarda olduğu gibi, Ulusal Program'ın “Yatay Konulara İlişkin Düzenlemelere Uyum” başlığı altında da, önce (1) konu ile ilgili kısa bir bilgi verilmekte, ardından (2) mevzuat uyum takvimi aktarılmakta ve son olarak ta (3) mevzuat uyumu ve uygulanması için kurumsal yapılanma konusundaki planlamalar sunulmaktadır.

a – Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin (IACS) Temel Unsurlarının Oluşturulması

Tanıtım :

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde (KOB), Türkiye'nin “Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin kilit unsurlarından biri olan hayvan kimlik sistemini tamamlaması ve arazi-parseli tanımlama sistemi gibi diğer unsurlar için hazırlık çalışmalarına başlaması” kısa vadeli; “Entegre İdare ve Kontrol Sistemini (IACS) oluşturması” da orta vadeli öncelikler arasında belirtilmiştir.

IACS'a doğrudan karşılık gelen Türk mevzuatı bulunmamasıyla birlikte, 2001 yılında başlatılan Çiftçilere Doğrudan Gelir Desteği- Arazi ve Çiftçi Kayıt Sistemi Projesi kapsamında, değişik kararname ve tebliğler ile çiftçilere doğrudan gelir desteği uygulamasına başlanmıştır. Uygulama kapsamında başvuruda bulunan çiftçilerin kaydı, çiftçi başvuruları ve bu başvuruların idari çapraz kontrolleri gibi bazı düzenlemeler, IACS'nin temel unsurları ile benzerlikler taşımaktadır. Bu benzerliklere rağmen, doğrudan gelir desteğinin, başvuruda bulunulan arazinin ekili olması koşuluyla, başvuruda bulunan bütün çiftçilere verilmesi, yardım oranlarında ürüne göre herhangi bir ayırma gidilmemesi ve başvuruda bulunulan arazide beyan edilen ürünün gerçekte yetiştirilip yetiştirilmediğinin kontrol edilmemesi gibi AB'deki IACS uygulamalarından ayrılan noktalar da bulunmaktadır.

IACS'ın diğer temel unsurlarından olan hayvanların kimliklendirilmesi ve kaydı konusunda, ilk olarak 4 Haziran 2000 tarihinde yayımlanan Sığır Cinsi Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği kapsamında bir veri tabanı kurulmuş, hayvanların kimliklendirilmesi ve kaydına başlanmıştır. Söz konusu Yönetmelik 2002 yılında AB mevzuatına daha ileri uyumu sağlamak üzere revize edilmiştir. Uygulamanın başladığı 2001 yılından, Haziran 2003'e kadar 8 milyon hayvan küpelenmiş, 6,8 milyon sığır ve 1,2 milyon hayvancılık işletmesi veri tabanına kaydedilmiştir.

Küçükbaş hayvanların kimliklendirilmesi ve kaydı konusundaki mevzuat uyum çalışmalarına ise, ilgili AB mevzuatının değiştirilmekte olması yapılan ve değişikliklerin alt yapı yatırımlarında ve uygulamada ciddi farklılıklar ortaya çıkarabilecek nitelikte olması nedeniyle henüz başlanmamıştır.

Bu bağlamda öncelik kapsamında, Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin kurulmasına ilişkin olarak 3508/92 sayılı Konsey Tüzüğü ve 2419/2001 sayılı Komisyon Tüzüğü uyumlaştırılacaktır. Bu çerçevede, mevcut kanunlardaki sistemin kurulması ve uygulanmasını engelleyen unsurlar, yapılacak değişiklikler ile ortadan kaldırılacaktır. Böylece, kısa vadede sistemin kurulması amacıyla gerekli unsurların oluşturulması için çalışmalar başlatılarak, orta vadede işleyen bir sistemin tamamlanması hedeflenmektedir.

Öncelik kapsamında kurumsal yapılanmada; doğrudan gelir desteği ve diğer destek mekanizmalarının AB'dekine benzer bir yapıya dönüştürülebilmesi için, başta tarımsal arazi parseli olmak üzere, arazi parseli tanımlama sisteminin oluşturulması, Çiftçi Kayıt Sistemi verilerinin arazi parseli tanımlama sistemi verileriyle ilişkilendirilerek arazi esaslı

yardımlara ilişkin başvuruların kontrolünde sadece idari çapraz kontrollerin değil, aynı zamanda saha kontrollerinin kullanılması; sığır türü hayvanlara yönelik veri tabanında yer alan bilgilerin, IACS kapsamında oluşturulacak tek bir veri tabanında kullanılabilmesine olanak tanyacak çalışmaların yapılması hedeflenmektedir. Küçükbaş hayvanların kimliklendirilmesi ve tanımlanmasına ilişkin AB mevzuatında yapılacak değişiklik sonrasında, bu konudaki mevzuat uyum çalışmaları sonuçlandırılarak, IACS'yle entegre bir veri tabanı oluşturulacaktır.

Mevzuat Uyum Takvimi

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatından; **3508/92/EC sayılı** “Topluluk yardım programları için Entegre İdare Kontrol Sisteminin kurulması hakkında 27 Kasım 1992 tarihli Konsey Tüzüğü” ve **2419/2001/EC sayılı** “3508/92 sayılı Konsey Tüzüğü ile oluşturulan belirli Topluluk yardım programları için Entegre İdare Kontrol Sisteminin uygulanması hakkında detaylı kurallar belirleyen 11 Aralık 2001 tarihli Komisyon Tüzüğü” nde yer alan hükümleri barındırmak üzere, Türk mevzuatında, (1) **Tarım Çerçeve Kanunu**, (2) **Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu**, ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikler, (3) **Entegre İdare ve Kontrol Sistemi Yönetmeliğinin** çıkarılması, İkinci Ulusal Program'da öngörülmüştür. Bakan Oluru – Bakanlar Kurulu Kararı – Meclis Kabulü ve Mevzuatın Yürürlüğe Girişi olarak sayılan aşamaların tarihlendirildiği Ulusal Program'da, ilk mevzuatın Aralık 2003'te yürürlüğe gireceği, ikinci mevzuatın Ocak 2005'te yürürlüğe girip katılımı müteakkip tam olarak uygulanacağı, üçüncü mevzuatın ise Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanmıştır. Ancak, belirtilen sürelerin tümünün geçmiş olmasına karşın, bunlardan yalnızca Tarım Kanunu TBMM'den geçerek Resmi Gazete'de yayımlanmış, diğer ikisi yürürlük aşamasına sokulamamıştır.

Yine, sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatından; **92/102/EEC sayılı** “Hayvanların tanımlanması ve kaydına ilişkin 27 Kasım 1992 tarihli Konsey Direktifi”, **93/317/EEC sayılı** “Küçükbaş hayvanlara uygulanan kulak işaretine ilişkin kodun içeriği ile ilgili 21 Nisan 1993 tarihli Komisyon Kararı” ve **2000/678/EC sayılı** 64/432/EEC Sayılı Konsey Direktifi tarafından öngörüldüğü üzere domuzlar için ulusal veri tabanlarında işletmelerin kaydı için detaylı kuralları belirleyen 23 Ekim 2000 tarihli Komisyon Kararında yer alan düzenlemeleri içermek üzere, Mart 2006 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanan “Koyun, Keçi ve Domuzların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği” de, gerekli aşamaları tamamlayarak yürürlük aşamasına getirilememiştir.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Ulusal Program'da, bu alanda gerçekleştirilecek ortak çalışmalar; “Arazi parseli tanımlama, çiftçi kayıt sistemi ve küçükbaş hayvanların tanımlanması ve kaydına ilişkin bir sistemin kurulması, arazi parseli tanımlama sisteminde esas alınacak referans parsellerin uygulanacak pilot proje ile belirlenmesi, entegre idare ve kontrol sisteminin idaresinden sorumlu birim/birimlerin oluşturulması, birimlerin ve ülke koşullarına uygun işleyen bir sistemin kurulabilmesi için gerekli yasal, kurumsal ve yatırım ihtiyaçlarının belirlenmesi konusunda teknik yardım alınması, Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin bütün unsurları ile birlikte kurulması ve sistemi işletmekten sorumlu idareye yönelik yatırımların gerçekleştirilerek, sistemin işler hale getirilmesi”³⁴⁴ olarak özetlendikten sonra, konu ile ilgili olarak Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın 2004 ve 2005 yıllarında yapması gereken işler; Entegre idare ve kontrol sistemi konusunda personelin yurt içi ve yurt dışında eğitimi, Bakanlık bünyesinde Entegre İdare, Kontrol ve Tarım Bilgi Sistemleri Merkezinin (IACS'nin bütününden sorumlu) kurulması ve Entegre İdare, Kontrol ve Tarım Bilgi Sistemleri Merkezinde yeterli sayıda kalifiye personel istihdamı olarak belirtilmiştir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ise, 2003 ve 2004 yıllarında, Kurum personelinin sistem uygulamaları konusunda yurt içi ve yurt dışında eğitimi çalışmalarını yürütecektir.

b – Çiftlik Muhasebe Veri Ağının Kurulması

Tanıtım :

Türkiye'de 1998 yılından bu yana bazı bölgelerde ve işletmelerde uygulanan tarımsal yapı inceleme metodu ile Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (FADN) mevzuatı uygulamaları arasında bazı benzerlikler bulunmaktadır. FADN ile ilgili olarak, 2001 yılı anket çalışması 78 ilde tamamlanmıştır. 2003 yılında tekrarlanacak olan anket çalışmasında, FADN değişkenlerine uygun olarak yeniden belirlenen değişkenlerin kullanılması planlanmaktadır.

Yapılan incelemede, sistemin uygulanması için gerekli alt yapının bulunduğu; ancak, ulusal bazda uygulamanın ciddi mali kaynak gerektirdiği tespit edilmiştir.

Bu bağlamda, Katılım Ortaklığı Belgesinde orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen “tarımsal piyasaların etkili gözetimi ve ortak piyasa düzenlerinin oluşturulmasına ilişkin yasal esasların, idari yapıların ve uygulama mekanizmalarının

³⁴⁴ İkinci Ulusal Program, s. 207

benimsenmesi” önceliği kapsamında ele alınan Çiftlik Muhasebe Veri Ağı, tarım işletmelerinden ekonomik büyüklük ve tiplerine göre ayrıntılı veri elde edilmesi yoluyla, Türkiye’nin, tarım politikalarını oluşturmada etkin bir biçimde kullanabileceği bir sistem olduğundan, bu konuda mevzuat uyumunun sağlanması ve kurumsal kapasitenin oluşturulması hedeflenmektedir.

Mevzuat Uyum Takvimi

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatından; **79/65/EEC sayılı** “Avrupa Ekonomik Topluluğunda tarımsal işletmelerin gelirlerine ve iş faaliyetlerine ilişkin muhasebe verilerinin toplanması için bir veri ağı kurulmasına ilişkin 15 Haziran 1965 tarihli Konsey Tüzüğü”, **2237/77/EEC sayılı** “Tarımsal işletmelerin gelirlerini belirlemek amacıyla kullanılan tarım hasılatına ilişkin 118/66/EEC sayılı Tüzüğü değiştiren 23 Eylül 1977 tarihli Komisyon Tüzüğü”, **1859/82/EEC sayılı** “Tarımsal işletmelerin gelirlerini tayin etmek amacıyla karlı işletmelerin seçimi ile ilgili 12 Temmuz 1982 tarihli Komisyon Tüzüğü”, **1915/83/EEC sayılı** “Tarımsal işletmelerin gelirlerinin belirlenmesi amacıyla muhasebe tutulmasına ilişkin bazı detaylı uygulama kurallarına ilişkin 13 Temmuz 1983 tarihli Komisyon Tüzüğü”, **90/36/EEC sayılı** “Tarımsal işletmeler için Topluluk tipolojisi ile paralel olarak Avrupa ölçü ünitesinin belirlenmesi için kullanılacak agro-ekonomik eğilim katsayısını belirleyen 16 Temmuz 1990 tarihli Komisyon Kararı”, **85/377/EEC sayılı** “Tarımsal işletmeler için bir Topluluk tipolojisi oluşturan 7 Haziran 1985 tarihli Komisyon Kararı” ve **113/2003/EEC sayılı** “2003 yılında Tarım İşletmeleri Muhasebe Kayıtları Veri Ağı Sistemi için yapılan standart ödeme miktarını belirleyen 22 Ocak 2003 tarihli Komisyon Tüzüğü” nde yer alan hükümleri barındırmak üzere, Türk mevzuatında, **Tarım Çerçeve Kanunu** ve ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Tebliğlerin çıkarılması, İkinci Ulusal Program’da öngörülmüştür. Bakan Oluru – Bakanlar Kurulu Kararı – Meclis Kabulü ve Mevzuatın Yürürlüğe Girişi olarak sayılan aşamaların tarihlendirildiği Ulusal Program’da, sözü edilen düzenlemelerin Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanmıştır. Ancak, belirtilen sürenin geçmiş olmasına karşın, mevzuat halen hazırlanma aşamasında bulunmaktadır.

Mevzuat Uyumunu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Ulusal Program’da, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın 2004 ve 2005 yılında konu ile ilgili olarak yapacağı işler; Tarım ve Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (FADN) mevzuatına uyum sağlanması, diğer üye devletlerdeki uygulamalar konusunda bilgi edinilmesi ve Türkiye’deki sistemin tasarlanması, ilgili veri tabanı ve kurumsal ihtiyaçların belirlenmesi konusunda teknik yardım alınması, Ulusal FADN Danışma Komitesinin kurulması, Bölgesel Komitelerin kurulması ve FADN konusunda sorumlu kuruluşun belirlenmesi, FADN kapsamında muhasebe ofisi olarak çalışacak olan Tarım İl Müdürlüklerinin idari açıdan amaca uygun olarak yeniden yapılandırılması, FADN için anket ve veri girişi konusunda personel istihdamı, FADN konusunda sorumlu kuruluş personelinin eğitim vermek amacıyla eğitimi (Eğiticilerin Eğitimi), Tarımsal işletmelerin muhasebe kayıtlarını tutacak olan il müdürlükleri elemanlarının eğiticiler tarafından eğitimi, Yetiştirilmiş il müdürlükleri personeli tarafından, tarımsal işletmelerin muhasebe kayıtlarını tutacak olan tarım ilçe müdürlüklerindeki elemanların eğitilmesi ve FADN ile ilgili veri tabanı ve ağı oluşturulması ve muhasebe ofislerinin sisteme dahil edilmesi olarak sayılmaktadır.³⁴⁵

c – Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonuna (EAGGF) Yönelik İdari Yapıların Oluşturulması

Tanıtım :

Katılım Ortaklığı Belgesinde, “Ortak Piyasa Düzenlerinin oluşturulması ve tarım piyasalarının etkin biçimde izlenmesine yönelik yasal dayanak, idari yapılar ve uygulama mekanizmalarının ortaya konulması” orta vadeli öncelikler arasında gösterilmiştir.

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonunun (EAGGF) Garanti Bölümünden, ortak piyasa düzenleri kapsamında oluşturulan piyasa mekanizmalarına (doğrudan gelir desteği, depolama yardımları ve ihracat geri ödemeleri vb.) yönelik harcamalar finanse edilmektedir. Yönlendirme bölümü ise, esas itibarıyla üye devletlerdeki kırsal kalkınma tedbirlerinin finansmanında kullanılmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında, EAGGF mevzuatına tam uyum üyelikle gerçekleştirilebilecektir. Ancak, katılım öncesinde bu fonların kullanımı ve yönetimini sağlayacak idari yapıların ve uygulama mekanizmalarının ortaya konulması; bu amaçla da, EAGGF konuları kapsamında gerekli harcama ve düzenlemeleri gerçekleştirecek bir Ödeme Kuruluşunun (Paying Agency) kurulması ve bu kuruluşun uygulama kapasitesinin geliştirilmesi gerekmektedir.

³⁴⁵ İkinci Ulusal Program, s. 208

Diğer aday ülkelerde bu konudaki yapılanma, Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (SAPARD) çerçevesinde verilen fonların idaresinden sorumlu bir SAPARD kuruluşu kurma şeklinde olmuştur. Bu kuruluşların, üyelikle birlikte Ödeme Kuruluşuna dönüştürülmesi planlanmıştır.

Türkiye henüz Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (SAPARD) kapsamında yer almamaktadır. Bununla birlikte EAGGF'ye yönelik kurumsal yapılanma ele alınırken, Türkiye'nin önümüzdeki dönemde SAPARD veya benzeri bir programdan faydalandırılması kararı alınması ihtimali göz önünde bulundurularak, söz konusu programın gerektirdiği mekanizmaların oluşturulması için çalışmaların başlatılması öngörülmektedir.

Bu bağlamda, ödeme kuruluşunun, Türkiye'nin SAPARD Programına dahil edilmesi durumunda, SAPARD kuruluşu olarak da faaliyette bulunabilmesini sağlayacak biçimde yapılandırılması hedeflenmiştir.

Mevzuat Uyum Takvimi

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatından; **1258/1999/EEC sayılı** "Ortak Tarım Politikasının finansmanına ilişkin 17 Mayıs 1999 tarihli Konsey Tüzüğü", **1883/78/EEC sayılı** "Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Garanti Bölümü tarafından gerçekleştirilen müdahalelerin finansmanı hakkında genel kurallar belirleyen 2 Ağustos 1978 tarihli Konsey Tüzüğü", **411/88/EEC sayılı** "Satın alma, depolama ve elden çıkarma da dahil olmak üzere müdahale önlemlerinin finansman maliyetlerini hesaplamak için kullanılacak yöntem ve faiz oranına ilişkin 12 Şubat 1988 tarihli Komisyon Tüzüğü", **1643/89/EEC sayılı** "Tarım ürünlerinin devlet tarafından depolanması için yürütülen işlemlerin finansmanı için kullanılacak standart miktarları tanımlayan 12 Haziran 1989 tarihli Komisyon Tüzüğü", **2734/89/EEC sayılı** "822/87 sayılı Tüzüğün 37(2) Maddesi uyarınca, EAGGF Garanti bölümünce finanse edilecek harcamaların saptanmasında göz önünde bulundurulacak faktörlere ilişkin 8 Eylül 1989 tarihli Komisyon Tüzüğü", **2148/96/EEC sayılı** "Tarım ürünleri devlet müdahale stoklarının değerlendirilmesi ve izlenmesi için kurallar öngören 8 Kasım 1996 tarihli Komisyon Tüzüğü", **3492/90/EEC sayılı** "EAGGF Garanti Bölümünce alınan devlete yapılan depolama şeklindeki müdahale önlemlerinin finansmanı için yıllık hesaplarda göz önünde bulundurulacak faktörleri belirleyen 27 Kasım 1990 tarihli Konsey Tüzüğü", **147/91/EEC sayılı** "Devlet müdahale stoklarındaki tarım ürünlerinin miktar kayıpları için toleransları tanımlayan ve tespit eden 22 Ocak 1991 tarihli Komisyon Tüzüğü", **1288/2000/EC sayılı** "2000/2001 ve 2001/2002 Pazar yıllarının başında hububat müdahale stokları için belirli bir denetim öngören 19 Haziran 2000 tarihli Komisyon Tüzüğü", **1663/95/EC sayılı** "EAGGF Garanti bölümünün hesaplarının tasfiyesine ilişkin usul hakkındaki 729/70 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulanması için ayrıntılı kurallar belirleyen 7 Temmuz 1995 tarihli Komisyon Tüzüğü", **296/96/EC sayılı** "Üye devletler tarafından gönderilecek veriler ile Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun Garanti Bölümünce finanse edilen masrafların aylık muhasebesine ilişkin, 2776/88 sayılı Tüzüğü iptal eden sayı ve 16 Şubat 1996 tarihli Komisyon Tüzüğü", **723/97/EC sayılı** "EAGGF Garanti Bölümü harcamalarının kontrolüne ilişkin Üye devlet eylem programlarının uygulanması hakkında 22 Nisan 1997 tarihli Konsey Tüzüğü", **1780/97/EC sayılı** "EAGGF Garanti Bölümü harcamalarının kontrolünde üye devlet eylem programlarının uygulanmasına ilişkin 723/97 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulanması hakkında detaylı kurallar öngören 15 Eylül 1997 tarihli Komisyon Tüzüğü", **583/1999/EC sayılı** "723/97 sayılı Konsey Tüzüğüne uygun biçimde üye devletlere ödenecek Topluluk mali katkısının azami oranına ilişkin 17 Mart 1999 sayılı Komisyon Tüzüğü", **745/96/EC sayılı** "EAGGF Garanti Bölümünce finanse edilen işlemlerin bazı lehdarları ile ilgili olarak alınacak önlemler hakkındaki 1469/95 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulanması için ayrıntılı kurallar belirleyen 24 Nisan 1996 tarihli Komisyon Tüzüğü", **4045/89/EEC sayılı** "EAGGF Garanti Bölümünce yürütülen finansman sisteminin bir bölümünü oluşturan işlemlerin Üye Devletlerce incelenmesi hakkında, 77/435 sayılı Tüzüğü iptal eden sayı ve 21 Aralık 1989 tarihli Komisyon Tüzüğü", **963/2001/EC sayılı** "Topluluk desteği ve Komisyona bilgi aktarımına ilişkin 1259/1999 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulanması hakkında ayrıntılı kurallar öngören 17 Mayıs 2001 tarihli Komisyon Tüzüğü", **2390/99/EC sayılı** "EAGGF Garanti Bölümü hesaplarının aklanması amacıyla Üye Devletlerin saklamak zorunda oldukları hesap bilgilerinin şekil ve içeriği bakımından 1663/95 sayılı Tüzüğü'nün uygulanmasına ilişkin detaylı kurallar öngören 25 Ekim 1999 tarihli Komisyon Tüzüğü", **1863/90/EEC sayılı** "EAGGF Garanti Bölümünce yürütülen finansman sisteminin bir bölümünü oluşturan işlemlerin Üye Devletlerce incelenmesi hakkında, 77/435 sayılı Tüzüğü iptal eden 4045/89 sayılı Komisyon Tüzüğü hakkında ayrıntılı kurallar öngören 29 Haziran 1990 sayılı Komisyon Tüzüğü", **2311/2000/EC sayılı** "4045/89 sayılı Konsey Tüzüğü ve 96/284 sayılı Kararın uygulanmadığı önlemlerin listesini oluşturan 18 Ekim 2000 tarihli Komisyon Tüzüğü", **1268/1999/EC sayılı** "Katılım öncesi dönemde Merkezi ve Doğu Avrupa'daki katılımcı ülkelerin tarım ve kırsal kalkınmalarına katılım öncesi tedbirler öngören Topluluk desteğine ilişkin 21 Haziran 1999 tarihli Konsey Tüzüğü", **2759/1999/EC sayılı** "Katılım öncesi dönemde Merkezi ve Doğu Avrupa'daki katılımcı ülkelerin tarım ve kırsal kalkınmalarına katılım öncesi tedbirler öngören Topluluk desteğine ilişkin 1268/1999 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulanması için kurallar öngören 22 Aralık 1999 tarihli Komisyon Tüzüğü" nde yer alan hükümleri barındırmak üzere, Türk mevzuatında, (1) **Ödeme Kuruluşlarının Oluşturulması ve Görevleri Hakkında Kanun**, (2) **Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu**, ilgili Bakanlar Kurulu kararları ve Yönetmeliklerin çıkarılması, İkinci Ulusal Program'da öngörülmüştür. Bakan Oluru – Bakanlar Kurulu Kararı – Meclis Kabulü ve Mevzuatın Yürürlüğe Girişi olarak sayılan aşamaların tarihlendirildiği Ulusal Program'da, ilk mevzuatın Ocak 2006, ikinci mevzuatın Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe

girmesi planlanmıştır. Ancak, belirtilen sürenin geçmiş olmasına karşın, sözü edilen düzenlemelerle ilgili somut bir ilerleme kaydedilememiştir.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Ulusal Program'da, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın 2004 ve 2005 yılında konu ile ilgili olarak yapacağı işler; Ödeme kuruluşu ve bölgesel ofislerin kurulması ve bunların yatırım ve kurumsal kapasite ihtiyaçlarının belirlenmesi konusunda teknik yardım alınması, Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF) konusunda sorumlu kuruluşun belirlenmesi, Ödeme kuruluşuna ilişkin akreditasyon kriterlerinin oluşturulması, Ödeme kuruluşlarında çalışacak personele gerekli eğitimin verilmesi, Ödeme kuruluşu ve bölgesel ofislerinin oluşturulması ve yeterli sayıda kalifiye eleman istihdamı ve SAPARD planı konusunda teknik yardım alınması olarak sayılmaktadır.³⁴⁶

d – Organik Tarım

Tanıtım :

Türkiye'de organik tarım uygulamaları 1986 yılında ihracata yönelik olarak başlatılmıştır. Başlangıçta ithalatçı ülkelerin mevzuatına göre yapılan üretim ve ihracat, 1991 yılında 2092/91 sayılı Konsey Tüzüğü'nün yürürlüğe girmesiyle, söz konusu Tüzük esas alınarak yapılmaya başlanmıştır. 2092/91 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 14 Ocak 1992 tarihinde yayımlanan 94/92 sayılı ekinde, Topluluğa ekolojik ürün ihraç eden ülkelerin kendi mevzuatını oluşturmaları zorunluluğu getirildiğinden, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı çeşitli kurum ve kuruluşların işbirliği ile Yönetmelik hazırlama çalışmalarına başlamış ve Bitkisel ve Hayvansal Ürünlerin Ekolojik Metotlarla Üretilmesine İlişkin Yönetmelik, 24 Aralık 1994 tarih ve 22145 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Yönetmelik daha sonra Topluluk mevzuatında 1991 yılından sonra yapılan değişiklikleri içerecek şekilde güncellenmiş ve Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik 11 Temmuz 2002 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Organik tarım uygulamalarına yönelik uyum böylece sağlanmış olmakla birlikte, bu uygulamaların henüz bir kanuna dayanmaması, bu konudaki en önemli eksikliği oluşturmaktadır. Bu nedenle, Organik Ürün ve Girdilerin Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanunun çıkarılması, bu konuya ilişkin önceliklerin başında gelmektedir. Kanun taslağının yıl sonunda yasalaşması öngörülmektedir.

Kanunun yasalaşmasından sonra, AB Mevzuatında yapılan son değişiklikler doğrultusunda, Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte gerekli değişiklikler yapılacak ya da söz konusu yönetmeliğe ek yönetmelikler çıkarılacaktır.

Kurumsal alt yapı hazırlıkları çerçevesinde, Tarım İl Müdürlüklerinde “organik tarım birimleri”nin kurulması planlanmaktadır. Bu birimlerde gerekli ekipman ve elektronik haberleşme alt yapısı kurulacak ve ilgili personel mevzuatın uygulanması konusunda eğitilecektir. Bu birimler tarafından, çiftçilerin ve işletmelerin denetimleri yapılacaktır.

Kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarıyla bilgi akışı kurmak, mevzuatın uygulanmasını takip etmek ve denetimlerini gerçekleştirmek üzere internet üzerinde kullanılan bir yazılım programı geliştirilmiştir. Bu programa, organik hayvancılık, organik ürünlerin işlenmesi, ithalatı ve ihracatı ile ilgili bilgi akışı ve denetimi için ilave yazılım programı geliştirilecektir.

Organik tarım birimleri ile bilgi akışı ve denetim sonuçlarını takip için bilgisayar ağı ve veri tabanı kurulacaktır.

Mevzuat Uyum Takvimi

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatından; **436/2001/ EC sayılı** “Tarımsal ürünlerin organik olarak üretilmesi ve tarımsal ürünler ile gıda maddelerine ilişkin göstergeleri veren 2092/91 (EEC) sayılı Konsey Tüzüğü'nün II sayılı ekinde değişiklik yapan 2 Mart 2001 tarihli Komisyon Tüzüğü”, **2491/2001/EC sayılı** “Tarımsal ürünlerin organik olarak üretilmesi ve tarımsal ürünler ile gıda maddelerine ilişkin göstergeleri veren 2092/91 (EEC) sayılı Konsey Tüzüğü'nde değişiklik yapan 19 Aralık 2001 tarihli Komisyon Tüzüğü”, **1788/2001/EC sayılı** “Tarımsal ürünlerin organik olarak üretilmesi ve tarımsal ürünler ile gıda maddelerine ilişkin göstergeleri veren 2092/91 (EEC) sayılı Konsey Tüzüğü'nün 11. maddesinde belirtilen üçüncü ülkelerden ithalatlarda yapılacak denetimlerin sertifikalarına ilişkin

³⁴⁶ İkinci Ulusal Program, s. 207, 208

koşulların uygulanmasının detaylı kurallarını belirleyen 7 Eylül 2001 tarihli Komisyon Tüzüğü”, **1918/2002/EC sayılı** “Tarımsal ürünlerin organik olarak üretilmesi ve tarımsal ürünler ile gıda maddelerine ilişkin göstergeleri veren 2092/91 (EEC) sayılı Konsey Tüzüğü’nün 11. maddesinde belirtilen üçüncü ülkelerden ithalatlarda yapılacak denetimlerin sertifikalarına ilişkin koşulların uygulanmasının detaylı kurallarını belirleyen 7 Eylül 2001 tarih ve 1788/2001 sayılı Komisyon Tüzüğüne değişiklik getiren 25 Ekim 2002 tarihli Komisyon Tüzüğü”, **223/2003/EC sayılı** “Yem ham maddeleri, yem ham madde bileşimleri ve yem materyallerinin organik olarak üretilmesine ilişkin etiketleme kurallarını belirleyen ve tarımsal ürünlerin organik olarak üretilmesi ve tarımsal ürünler ile gıda maddelerine ilişkin göstergeleri veren 2092/91 (EEC) sayılı Konsey Tüzüğüne değişiklik getiren 5 Şubat 2003 tarihli Komisyon Tüzüğü”, **599/2003/EC sayılı** “Tarımsal ürünlerin organik olarak üretilmesi ve tarımsal ürünler ile gıda maddelerine ilişkin göstergeleri veren 2092/91 (EEC) sayılı Konsey Tüzüğüne değişiklik getiren 2 Nisan 2003 tarihli Komisyon Tüzüğü” nde yer alan hükümleri barındırmak üzere, Türk mevzuatında, **Organik Tarım Uygulama Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapan Yönetmeliğin**, Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girecek şekilde oluşturulması, İkinci Ulusal Program’da planlanmıştır.

Türkiye’de “Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” ilk kez 11.7.2002 gün, 24812 sayılı Resmi gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Sözü edilen Yönetmelikte iki kez değişiklik yapıldıktan sonra (önce 22.8.2003 gün, 25207 sayılı Resmi Gazete, ardından 14.8.2004 gün 25553 sayılı Resmi Gazete); son olarak “Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” 10.6.2005 gün, 25841 sayılı Resmi gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Ulusal Program’da, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın 2003, 2004 ve 2005 yılında konu ile ilgili olarak yapacağı işler; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde merkezi ve taşra organik tarım birimlerinin kurulması ve amaca uygun olarak yapılandırılması, Organik tarım uygulamaları konusunda birer aylık sürelerle danışmanlık desteği alınması, Organik tarım uygulamaları konusunda birer aylık sürelerle danışmanlık desteği alınması, Merkez ve taşra organik tarım birimi personelinin eğitim vermek amacıyla eğitimi (Eğiticilerin Eğitimi), Merkez ve Taşra Organik Tarım Birimlerinde organik tarım veri tabanı oluşturulması, teknik alt yapılarının iyileştirilmesi ve kalıntı analizi laboratuvar alt yapılarının geliştirilmesi, Kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarında çalışan personelin eğitimi ve Kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarının Bakanlık bünyesinde kurulu veri tabanı yoluyla ağ sistemine bağlanması olarak sayılmaktadır.³⁴⁷

B – Veterinerlik Mevzuatına Uyum

Diğer tüm alanlarda olduğu gibi, Ulusal Program’ın “Veterinerlik Mevzuatına Uyum” başlığı altında da, önce (1) konu ile ilgili kısa bir bilgi verilmekte, ardından (2) mevzuat uyum takvimi aktarılmakta ve son olarak ta (3) mevzuat uyumu ve uygulanması için kurumsal yapılanma konusundaki planlamalar sunulmaktadır.

Tanıtım :

2003 yılı katılım Ortaklığı Belgesi’nde, Türkiye tarafından, “Hayvan sağlığına ilişkin çerçeve bir kanun ve AB mevzuatı ile uyumlu idari düzenlemelerin yapılması, ilgili idari ve bilimsel yapıların test ve kontrolden sorumlu birimlerinin beşeri, teknik ve bilgi kaynaklarının güçlendirilmesi, mevzuatın etkili uygulanmasının sağlanması, hayvan hastalıklarını yok etme çalışmalarının hızlandırılması, muhtemel sorunlara ilişkin planlamanın ve izleme kapasitesinin iyileştirilmesi ile hayvan ve bitki sağlığı mevzuatının iç hukuka aktarılmasına yönelik bir program kabul edilmesi ve “üçüncü ülkelere yönelik sınır kontrol noktalarının belirlenmesi”, kısa vadeli öncelikler arasında yer alırken, “mevzuata uyumlu olarak üçüncü ülkelere yönelik sınır kontrol noktalarında uygulanan sistemin iyileştirilmesine ilişkin bir plan ve takvimin sunulması” orta vadeli öncelikler arasında belirtilmektedir.

Veterinerlik alanındaki uyum çalışmaları, esas olarak, 2002 Mali İşbirliği Programı kapsamındaki Veterinerlik Projesi çerçevesinde yürütülmektedir. Öte yandan, eşleştirme (twinning) projesinin ön koşulu olan Veterinerlik Çerçeve Kanunu, İdari İşbirliği Fonu kapsamında alınan teknik destek çerçevesinde hazırlanmaktadır. Proje hazırlanırken öncelikli olarak veterinerlik mevzuatı, hayvan sağlığı, hastalık gözetimi, kontrol ve eradikasyonu, veterinerlik bilgi sistemi, sınır kontrol noktaları, kamu sağlığı ve hayvan refahı başlıkları dikkate alınmıştır. Bu amaçla Veterinerlik Çerçeve Kanunu kapsamında temel AB Tüzük, Direktif ve Kararlarının iç hukuka aktarılması için gerekli yasal dayanağın oluşturulması öngörülmektedir.

Hayvan Sağlığı alanında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın Uluslararası Salgın Hastalıklar Ofisi’nin (OIE) A ve B listesinde yer alan hastalıkların gözetimini yürütebilecek teknik imkanlara kavuşturulması, ulusal kontrol ve eradikasyon

³⁴⁷ İkinci Ulusal Program, s.209

planlarının hazırlanması, laboratuvar imkanlarının ve laboratuvarların teşhis alt yapılarının güçlendirilmesi planlanmaktadır. Ayrıca önümüzdeki dönemde, OIE'nin A listesindeki diğer hastalıklar için dayanak oluşturmak üzere, şap hastalığına ilişkin bir eylem planının hazırlanması öngörülmektedir.

Büyükbaş hayvanların tanımlanması ve kayıt altına alınması sistemini, hayvan hareketleri kontrollerini ve hastalık kontrol programlarını destekleyen ve ANIMO, ADNS ve SHIFT sistemleri gibi bildirim sistemlerini içeren bir Veterinerlik Bilgi Sistemi kurulacaktır. Böylelikle merkezi ve taşra teşkilatları ile sınır kontrol noktaları, laboratuvarlar, kesimhaneler ve önemli pazarlar arasında bilgi alış verişini mümkün kılan bir bağlantı kurulacaktır.

Sınır kontrol noktalarına ilişkin AB kuralları ve uygulamaları hakkında kurumsal kapasite artırılacak ve 7 adet sınır kontrol noktasının AB standartlarına ulaştırılması için detaylı planlar hazırlanacaktır. Sunulan Proje kapsamında ilk etapta 1 adet sınır kontrol noktası güçlendirilecektir. 2005 yılı sonuna kadar kamu sağlığı programlarına destek verecek veterinerlik laboratuvarlarının güçlendirilmesi ve hayvan refahı konusunda AB mevzuatına uyumlu idari düzenlemelerin yapılması planlanmıştır.³⁴⁸

Planlanan Finansman Gereksinimi

Aşağıda başlıklar altında verilen iş ve işlemlerin gerçekleştirilerek AB mevzuatına uyum konusunda, 20.839.920 euro'su Ulusal Bütçe, 23.533.000 euro'su AB kaynaklarından olmak üzere toplam 44.372.920 euro'luk bir finansman gereksinimi bulunmaktadır.

İkinci Ulusal Program'da, "Planlanan Finansman İhtiyacı" tablosunun altında bulunan not, yazılanlarla gerçeğin örtüşmediğini teyit etmektedir.³⁴⁹

a – Veterinerlik Çerçeve Mevzuatının Çıkarılması ve Bunun Uygulanmasına Yönelik AB ile Uyumlu İdari Yapılanmanın Oluşturulması

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatına³⁵⁰ karşılık olmak üzere, 2004 yılı sonuna kadar bir Veterinerlik çerçeve Kanunu çıkarılması öngörülmüştür.

Mevzuat Uyum ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

2004 ve 2005 yıllarında Veterinerlik Çerçeve Kanununun uygulanmasının etkin şekilde yapılabileceği Merkezi Veterinerlik Otoritesi ve bunun taşra bağlantısının oluşturulması, Uygulamanın etkinleştirilmesi amacıyla Merkezi Veterinerlik Otoritesi ve taşra teşkilatındaki personelin eğitimi, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından yapılması gereken işler olarak belirtilmiştir.

b – Sınır Kontrol Noktaları

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatından; **92/527/EEC sayılı** "91/496/EEC sayılı Konsey Direktifinin 7(1). maddesinde sözü edilen sertifika için model belirlenmesine ilişkin 4 Kasım 1992 tarihli Komisyon Kararı", **92/65/EEC sayılı** "90/425/EEC sayılı Direktifin Ek A'sında (I) yer alan sağlık koşulları ile ilgili Topluluk kurallarına dahil olmayan hayvan, dondurulmuş semen, yumurta ve embryoların Topluluk içi ticareti ve ithalatı ile ilgili uygulanacak

³⁴⁸ İkinci Ulusal Program, s. 214, 215

³⁴⁹ İkinci Ulusal Program, s. 236 : "Finansman İhtiyacı Tablosu, Hayvan Hastalık ve Zararlıları ile Mücadele Programına ayrılan bütçe, 2004-2005 yıllarında ayrılması muhtemel bütçe ile AB Projesi'nden sağlanacak kaynak dikkate alınarak hesaplanmıştır. Türkiye'nin hayvan varlığı, hayvanlarda mevcut hastalıkların durumu ile kontrol mekanizması içinde yer alan kurumların kapasite ve etkinliğinin güçlendirilmesine yönelik önlemler değerlendirildiğinde, finansman ihtiyacı belirtilen miktarların çok üzerine çıkacaktır."

³⁵⁰ 85/511/EEC, 90/423/EEC, 2001/89/EC, 92/35/EEC, 92/40/EEC, 92/66/EEC, 93/53/EEC, 95/70/EEC, 92/117/EEC, 92/119/EEC, 200/75/EC, 2001/999/EC, 82/894/EC, 64/432/EEC, 2000/1760/EC, 92/102/EEC, 91/68/EEC, 90/426/EEC, 90/539/EEC, 91/67/EEC, 89/556/EEC, 88/407/EEC, 90/429/EEC, 92/65/EEC, 72/462/EEC, 91/628/EEC, 91/629/EEC, 91/630/EEC, 1999/74/EC, 93/119/EC, 86/609/EEC, 98/58/EC, 1999/22/EC, 64/433/EEC, 71/118/EEC, 77/99/EEC, 94/65/EC, 89/437/EEC, 91/493/EEC, 92/48/EEC, 91/492/EEC, 92/46/EEC, 91/495/EEC, 92/118/EEC, 1990/425/EEC, 72/461/EEC, 91/494/EEC, 80/215/EEC, 89/437/EEC, 91/493/EEC, 91/492/EEC, 91/495/EEC, 72/462/EEC, 94/65/EC, 89/437/EEC, 91/493/EEC, 92/45/EEC, 77/96/EEC, 96/22/EC, 1999/879/EC, 96/23/EC, 90/667/EEC, 92/438/EEC sayılı Konsey ve Komisyon Tüzükleri

hayvan sağlık koşullarının yer aldığı 13 Temmuz 1992 tarihli Konsey Direktifi”, **91/496/EEC sayılı** “Üçüncü ÷lkelerden Topluluğa giren hayvanlarda veteriner denetimlerinin düzenlenmesini yöneten ilkeleri belirleyen ve 89/662/EEC, 90/425/EEC ile 90/675/EEC sayılı Direktiflerde değişiklik yapan 15 Temmuz 1991 tarihli Konsey Direktifi”, **97/794/EC sayılı** “Üçüncü ÷lkelerden ithal edilecek canlı hayvanlarda veteriner kontrollerine ilişkin 91/496/EEC sayılı Konsey Direktifin uygulanmasına ilişkin bazı ayrıntılı kurallar getiren 12 Kasım 1997 tarihli Komisyon Kararı”, **93/13/EEC sayılı** “Üçüncü ÷lkelerden gelen Topluluk sınır denetim noktalarında yapılacak veteriner kontrolleri için prosedürleri belirleyen 22 Aralık 1992 tarihli Komisyon Kararı” ve **97/78/EC sayılı** “Topluluğa üçüncü ÷lkelerden giren ürünlerdeki veteriner kontrollerinin organizasyonunu yöneten prensiplerin ifade edildiği 18 Aralık 1997 tarihli Konsey Direktifi” karşılığı olarak, “Hayvan ve Hayvan Maddelerinin Uluslararası Ticaretinde Kullanılan Sağlık Sertifikası Modellerine İlişkin Tebliğ” ile AB Üye Devletlerin Dışındaki ÷lkelerden İthal Edilecek Canlı Hayvanların Muayene ve Kontrollerine İlişkin Tebliğ” olmak üzere iki iki adet Tebliğin çıkarılması, İkinci Ulusal Program’da öngör÷lmüştür. Bakan Oluru – Bakanlar Kurulu Kararı – Meclis Kabulü ve Mevzuatın Yürürlüğe Girişi olarak sayılan aşamaların tarihlendirildiği Ulusal Program’da, her iki Tebliğin de 1 Şubat 2006 tarihinde yürürlüğe sokulması planlanmıştır.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Üçüncü ÷lkelerle veteriner sınır kontrol noktalarının belirlenmesi, AB standartlarında 7 adet sınır kontrol noktasının teknik özellikleri ve detayları ile yeniden yapılandırılmasının planlanması, Bir tane sınır kontrol noktasının pilot seçilerek “Avrupa Birliği Veterinerlik mevzuatına Türkiye’nin Uyumlaştırılmasının Desteklenmesi Projesi” kapsamında AB standartlarında yapılandırılması, diğer sınır kontrol noktalarının da pilot projeden elde edilecek bilgiler ışığında yeniden yapılandırılması, Veteriner sınır kontrollerinin mevcut durumunun incelenmesi ve sınır kontrol noktalarına ilişkin prosedür el kitabı hazırlanması konusunda teknik yardım alınması, Veteriner hekimlerin sınır kontrol noktalarına ilişkin olarak üye bir ÷lkede çalışma programına katılarak eğitim görmesi, Sınır kontrol noktalarındaki denetçi veteriner hekimlerin sayısının artırılması, Sınır kontrol noktalarındaki denetçi ve diğer Bakanlık çalışanlarının eğitimi, 2003-2004 ve 2005 yıllarında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın yapması gereken işler olarak belirtilmiştir.

c – Veterinerlik Bilgi Sistemi

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatından; **82/894/EEC sayılı** “Topluluk içerisinde hayvan hastalıklarının bildirimine ilişkin 21 Aralık 1982 tarihli Konsey Direktifi” ve **2000/556/EC sayılı** “Topluluk içerisinde hayvan hastalıklarının bildirimine ilişkin 82/894/EEC Konsey Direktifini güncelleştiren 7 Eylül 2000 tarihli Komisyon Kararı” karşılığı Türk mevzuatı olarak, “Hayvan Hastalığı Bildirim Sistemi Yönetmeliği” nin Haziran 2005 Ayı’nda yürürlüğe sokulması öngör÷lmüştür.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Büyükbaş hayvanların kimliklendirilmesi ve kayıt altına alınmasına yönelik olarak Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğünde mevcut sistemin geliştirilmesi, Veteriner Enstitüleri için bir numune idare sistemi, ADNS ve ANIMO sistemlerinin oluşturulması, İl ve ilçe istasyonları, sınır kontrol noktaları, veteriner enstitüleri, üniversite çiftlik ve klinikleri, devlet tarım işletmeleri, hayvan pazarları ve mezbahaların bilgisayar alt yapısının iyileştirilmesi yoluyla Veterinerlik Bilgi Sistemine dahil edilmesi, Veterinerlik Bilgi Sisteminin verimli çalışması için merkezde 2 bilgi işlem uzmanı istihdamı ve Bakanlık personelinin Veterinerlik Bilgi Sistemi konusunda yurt içi ve yurt dışında eğitimi, 2003-2004 ve 2005 yıllarında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın yapması gereken işler olarak belirtilmiştir.

d – Hayvan Hastalıklarının Kontrolü ve İzlenmesi ile Acil Eylem Planları

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatından; sığırlarda tüberküloz, brusella ve EBL³⁵¹, şap hastalıđı³⁵², hayvan hastalıklarının kontrolü³⁵³, veterinerlik alanındaki harcamalar³⁵⁴, kümes hayvanlarında gör÷len New Castle hastalıđı³⁵⁵, tavuk vebası³⁵⁶, domuz ateşi ve domuz vezik÷ler hastalıkları³⁵⁷, bulaşıcı süngerimsi beyin hastalıkları³⁵⁸,

³⁵¹ 78/52/EEC, 77/391/EEC, 82/400/EEC, 1999/466/EC, 1999/467/EC no’lu Konsey Direktifi-Komisyon kararları

³⁵² 89/531/EEC, 91/666/EEC, 93/455/EEC, 93/590/EC, 97/348/EC, 85/511/EEC, 90/423/EEC, 91/42/EEC no’lu Konsey – Komisyon Kararları ve Konsey Direktifi

³⁵³ 92/119/EEC nolu Konsey Direktifi

³⁵⁴ 90/424/EEC no’lu Konsey Kararı

³⁵⁵ 93/152/EEC, 94/327/EC, 92/66/EEC Komisyon Kararı ve Konsey Direktifleri

³⁵⁶ 92/40/EEC Konsey Direktifi

Bonamia ostreae ve mareilia refringens hastalıkları³⁵⁹, bazı yumuşakça hastalıkları³⁶⁰, akuakültür ve balık hastalıkları³⁶¹, hayvan hastalıklarının bildirilmesi³⁶², kuduz aşısı³⁶³, Afrika at hastalığı³⁶⁴, hayvan ticareti³⁶⁵, veteriner tıbbi ürünleri³⁶⁶, hayvansal yan ürünler³⁶⁷ ve İyi Laboratuvar Uygulamaları³⁶⁸ mevzuatı karşılığı tümü 1 Ekim 2005 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülen Türk mevzuatı “Tüberküloz, Brusella ve EBL hastalıkları Mücadele Yönetmeliği”, “Şap Hastalığı Mücadele Yönetmeliği”, “A Listesi Hayvan Hastalıklarının Kontrol Altına Alınması Yönetmeliği”, “Newcastle Hastalığı Mücadele Yönetmeliği”, “Tavuk Vebası Hastalığı Mücadele Yönetmeliği”, “CSF (Klasik Domuz Ateşi) Hastalığı Mücadele Yönetmeliği”, “TSE (Bulaşıcı Süngerimsi Beyin Hastalıkları) Mücadele Yönetmeliği”, “Yumuşakça Hastalıklarının Mücadelesi ile Akuakültür Balık ve Su Ürünlerinin Piyasaya Sürülmesi ile İlgili Hayvan Sağlığı Koşulları Yönetmeliği”, “Bazı balık Hastalıklarının Kontrol Altına Alınması Yönetmeliği”, “Hayvan Hastalıklarının Bildirilmesi Yönetmeliği”, “Kuduz Aşılarının Tanınması Yönetmeliği”, “Afrika At Hastalığı Mücadele Yönetmeliği”, “Ticaret Olumsuz Etkileyen Hayvan Sağlık Sorunları Yönetmeliği”, “Veterinerlik Biyolojik Ürünlerin İthalatında Uyulacak Esaslar hakkında Tebliğ”, “Özel Veteriner laboratuvarlar Yönetmeliği”, “Veteriner Biyolojik Ürünleri İçin Üretim ve Kontrol Protokol Formatı”, “Tıbbi Veteriner Ürünleri Yönetmeliği” ve “İyi Laboratuvar Uygulamaları Yönetmeliği” olarak sayılmaktadır.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Eradikasyon programlarını desteklemek için merkezdeki veteriner hekimlerin, Genel Epidemiyoloji konusunda eğitilerek; gözetim programı, ulusal hastalık kontrol ve eradikasyon programlarının uygulamaya konulmasının sağlanması, Yabancı uzmanlar tarafından Türkiye’de bölgesel eğitimlerin düzenlenmesi, mahalli düzeyde veteriner hekimlerin eğitilerek; gözetim programı, ulusal hastalık kontrol ve eradikasyon programlarının uygulamaya konulmasının sağlanması, Hastalıklarla mücadele programını desteklemek için; şap, mavidil, tavuk vebası, newcastle, kuduz, sığır tüberkülozu, para tüberküloz, brüsella, PPR hastalıkları teşhis ve epidemiyoloji konularında Şap Enstitüsü, Etlik, Bornova ve Konya Veteriner Kontrol ve Araştırma Enstitüsü Müdürlüklerinden (V.K.A.E.M) personelin yurt dışında teşhis ve epidemiyoloji konularında eğitilmesi ve gözetim programının, ulusal hastalık kontrol ve eradikasyon programlarının uygulamaya konmasının sağlanması, CBPP, CCPP ve BSE hastalıkları için Etlik ve Pendik V.K.A.E.M personelinin yurt dışında eğitilmesi ve gözetim programının uygulamaya konmasının sağlanması, Etlik, Bornova, Şap ve Pendik teşhis laboratuvarlarının alt yapısının güçlendirilmesi, aşı kalitesinin artırılması, iyi imalat uygulamaları standartlarını karşılayan tesislerin ve kalite kontrol rejiminin güçlendirilmesi, Yabancı uzmanlar tarafından Türkiye’de; teşhis laboratuvarlarının standardizasyonu, GLP kuralları ve laboratuvarların akreditasyonu amacıyla Etlik, Pendik, Şap ve Bornova V.K.A.E.M.’de eğitim verilmesi, Etlik V.K.A.E.M, Pendik V.K.A.E.M, Bornova V.K.A.E.M, Şap Enstitüsü Müdürlüğünün GLP çerçevesinde akredite edilmesi, Hastalıklarla mücadele programını desteklemek için Etlik ve Bornova V.K.A.E.M personelinin Durine, Proplazmozis, Bakterit Balık Hastalıkları, Paraziter Balık Hastalıkları ve Viral Balık Hastalıkları teşhisi konularında yurt dışında eğitimi, Etlik, Pendik V.K.A.E.M ve Şap Enstitüsü Müdürlüğü personelinin Monoclonal Antibody Production ve Clostridial toksinlerin teşhisi için eğitilerek hastalıklarla mücadele programının desteklenmesi, Şap Enstitüsü Müdürlüğü ve Bornova V.K.A.E.M personelinin bakteriyel, viral ve kanatlı aşılarının kontrolü için eğitilerek kontrol ünitesinin güçlendirilmesi ve Etlik V.K.A.E.M personelinin kuduz aşısı üretimi, Manisa Tavuk Hastalıkları Araştırma ve Aşı Üretim Enstitüsü Müdürlüğü (T.H.A. A.Ü.E.M) personelinin de Marek ve Gumboro aşısı üretimi konusunda eğitimi yoluyla aşı üretiminin güçlendirilmesi, Brüsella, BSE ve Şap hastalıkları için ülke genelinde serosörvey yapılması, Enstitülerin teşhis ve üretim ünitelerinin merkezi veri tabanına ve İl/İlçe müdürlüklerine on-line bağlantılarının sağlanarak, (Numune İdare Sistemi) bir raporlama sistemi kurularak hızlı bilgi alış veriş sağlanması, Etlik V.K.A.E.M, Pendik V.K.A.E.M, Bornova V.K.A.E.M ve Şap Enstitüsü Müdürlüğünün teşhis, ve aşı üretimi ile ilgili alet ve ekipman desteği ile güçlendirilmesi, Yabancı uzman tarafından FMD, tavuk vebası, PPR Acil Eylem Planları hazırlanması. Ve bu çalışmalar baz alınarak OIE’nin A listesindeki hastalıkları için Acil Eylem Planları hazırlanması, Acil Eylem Planları için, Ulusal Hastalık Kontrol Merkezi ve Yerel Hastalık Kontrol Merkezinin organize edilmesi ve OIE’nin A ve B listesindeki hastalıklardan Türkiye’nin İhbarı Mecburi Hastalıklar Listesinde yer alan

³⁵⁷ 2001/89/EEC, 92/119/EEC, 80/1095/EEC, 73/53/EEC no’lu Konsey Direktifleri

³⁵⁸ 999/2001/EC, 1248/2001/EC, 270/2002/EC, 1326/2001/EC, 1494/2002/EC, 260/2003/EC no’lu Komisyon Tüzükleri

³⁵⁹ 93/55/EEC, 2002/878/EC no’lu Komisyon kararları

³⁶⁰ 95/70/EC

³⁶¹ 91/67/EEC, 2001/183/EC, 93/53/EEC, 91/67/EEC no’lu Komisyon Kararı, Konsey Direktifleri

³⁶² 2000/807/EC no’lu Komisyon Kararı

³⁶³ 94/275/EC sayılı Komisyon Kararı

³⁶⁴ 92/35/EEC no’lu Konsey Direktifi

³⁶⁵ 64/432/EEC no’lu Konsey Direktifi

³⁶⁶ 2001/82/EC no’lu Konsey Direktifi

³⁶⁷ 1774/2002/EC no’lu Konsey ve Parlamento Tüzüğü

³⁶⁸ 88/320/EEC no’lu Konsey Direktifi

hastalıklara karşı; aşılama, karantina, tazminat vb uygulanması, 2003 ve 2005 yıllarında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yapması gereken işler olarak belirtilmiştir.³⁶⁹

e – Hayvan Refahı

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı; nakliye sırasında hayvanların korunması³⁷⁰, molla yerleri ile ilgili ölçütlerin belirlenmesi³⁷¹, yabancı hayvanların hayvanat bahçelerinde barındırılması³⁷², çiftlik amaçlı yetiştirilen hayvanların korunması³⁷³, buzağuların korunması³⁷⁴, yumurta tavuklarının korunması³⁷⁵, kesim ve öldürme anında hayvanların korunması³⁷⁶, Deneysel ve bilimsel amaçla kullanılan hayvanların korunması³⁷⁷ ve sığır somatotropinin piyasaya sürülmesi ve yönetilmesi³⁷⁸ başlıklarından oluşmaktadır.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak “Hayvan Nakil Araçlarının Taşınması Gerekli Asgari Teknik ve Hijyenik Şartlar ile Ruhsatlandırılması Hakkında Yönetmelik”, Hayvanat Bahçelerinin Kurulması ve Açılması Yönetmeliği”, “Hayvanların Korunması Yönetmeliği”, Deneysel ve Diğer Bilimsel Amaçlarla Kullanılan Hayvanların Korunmasına İlişkin Hukuki Düzenleme” ve Sığırlarda Somatotropin Hormonunun Yasaklanması Hakkında Tebliğ” in, 2003 Haziran’ı ile 2005 Haziran’ı arasında yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

Mevzuat Uyumunu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Deneysel ve diğer bilimsel amaçlarla kullanılan hayvanların korunması konusunda bir danışma komitesinin kurulması ve komiteye hizmet verecek bir sekreteryaya biriminin oluşturulması, Veterinerlik Fakültelerinin müfredatında hayvan refahı konusunun yer alması ve Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğünde görevli veteriner hekimlerin bir AB üyesi ülkede hayvan refahı mevzuatı ve uygulamaları konusunda eğitimi, 2003 ve 2004 yıllarında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yapması gereken işler olarak belirtilmiştir.³⁷⁹

f – Veteriner Halk Sağlığı

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı; canlı hayvan ve hayvansal ürünlerde kalıntı izlenmesi³⁸⁰, yapılacak çalışmalarda kullanılan örnekleme sistemi³⁸¹ taze et, taze beyaz et, taze kanatlı etin üretim ve pazarlanması³⁸², taze kırmızı ve beyaz ette sağlıkla ilgili denetim ve kontroller³⁸³, veteriner muayenelerinin ücretlendirilmesi³⁸⁴, çiftlik hayvanlarında bazı maddelerin kullanılmasının yasaklanması³⁸⁵ başlıklarından oluşmaktadır.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak “Canlı Hayvan ve Hayvansal Kökenli Ürünlerde Belirli Maddeler ve Kalıntı İzleme Yönetmeliği”, “Kırmızı Et Yönetmeliği”, “Kanatlı Et Yönetmeliği”, “Canlı Hayvan ve Hayvansal Ürünlerdeki Veteriner Kontrol ve Muayenelerinin Ücretlendirilmesine Dair Yönetmelik”, “İnsan Gıdası Elde Edilebilen Hayvanlara Uygulanması Yasaklanan Ve Belli Şartlara Bağlı Hormon Ve Benzeri Maddeler Hakkındaki Tebliğ” in Temmuz 2003 ila Aralık 2005 tarihleri arasında yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

³⁶⁹ İkinci Ulusal Program, s. 230, 231

³⁷⁰ 91/628/EEC no’lu Konsey Direktifi

³⁷¹ 1255/97/EC no’lu Konsey Tüzüğü

³⁷² 1999/22/EC no’lu Konsey Direktifi

³⁷³ 98/58/EC no’lu Konsey Direktifi

³⁷⁴ 91/629/EEC no’lu Konsey Direktifi

³⁷⁵ 1999/74/EC no’lu Konsey Direktifi

³⁷⁶ 93/119/EC no’lu Konsey Direktifi

³⁷⁷ 86/609/EEC ve 90/67/EEC no’lu Konsey Direktifi-Komisyon Kararı

³⁷⁸ 1999/879/EC no’lu Konsey Kararı

³⁷⁹ İkinci Ulusal Program, s. 231

³⁸⁰ 96/23/EC no’lu Konsey Direktifi

³⁸¹ 97/747/EC ve 98/179/EC no’lu Komisyon Kararları

³⁸² 91/497/EEC, 71/118/EEC ve 92/116/EEC no’lu Konsey Direktifleri

³⁸³ 85/73/EEC no’lu Konsey Direktifi

³⁸⁴ 96/43/EC no’lu Konsey Direktifi

³⁸⁵ 96/22/EC no’lu Konsey Direktifi

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

AB uzmanı tarafından veteriner halk sağlığına ilişkin olarak, kırmızı et ve kanatlı kesimhanelerinde et denetim teknikleri konusunda veteriner hekimlere eğitim verilmesi, Manisa Tavuk Hastalıkları Araştırma ve Aşı Üretim Enstitüsü Müdürlüğü veteriner halk sağlığına ilişkin olarak, farklı veteriner kontrol laboratuvarlarında görev yapan veteriner hekimlerin hayvansal orijinli gıdalarda kalıntı analizleri konusunda (pestisit, hormonlar, antibiyotikler ve veteriner ilaçları) yurt dışında eğitimi, Veteriner halk sağlığına ilişkin olarak, çiftlik ve kanatlı kesimhanelerinde denetimlerin güçlendirilmesi için resmi denetim ekipleri oluşturulması, Veteriner tıbbi ilaçlarına ilişkin olarak, veteriner müstahzarlarının analizi ve kalite kontrol laboratuvarının alt yapısının güçlendirilmesi ve Veteriner tıbbi ürünler ile ilgili idari birimlerde ve laboratuvarında çalışan personelin sayısının artırılması ve eğitimi, 2003 - 2006 yıllarında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yapması gereken işler olarak belirtilmiştir.³⁸⁶

g – Yem

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı; karma yemlerin pazarlanması³⁸⁷, hayvan beslenmesinde kullanılan ürünler³⁸⁸, özel beslenme amacıyla üretilen yemler³⁸⁹, insan tüketimi için amaçlanmamış hayvansal yemlerde sağlık kuralları³⁹⁰, yemlerin resmi kontrolüne ilişkin işlemler³⁹¹, yemlerin içeriği ve enerji değerlerinin saptanması³⁹² başlıklarından oluşmaktadır.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak “Yem Yönetmeliği”, “Hayvansal Yan Ürünler Yönetmeliği”, Yem Resmi Kontrol Analiz Metodları Tebliği”, “Kümes Hayvanları İçin Karma Yemlerin Enerji Değerlerinin Hesaplanması Resmi Analiz Metodları Tebliği”, “Yemlerde Amino Asitler, İşlenmemiş Sıvı ve Katı Yağlar ile Olaquinoxun Saptanması İçin Resmi Analiz Metodları Tebliği”, “Mikroskopik Analiz Tebliği” ve “Yemlerde Lasalocid Sodium Tayini için Resmi Analiz Metodları Tebliği” nin, 2004 ila 2005 yılı IV. Çeyreğinde yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Yem konusunda laboratuvar alt yapısının güçlendirilmesi ve Yem alanında görevli personelin eğitimi, 2003 - 2006 yıllarında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yapması gereken işler olarak belirtilmiştir.³⁹³

C – Bitki Sağlığı Mevzuatına Uyum ve Gerekli Kurumsal Kapasitenin Oluşturulması

Diğer tüm alanlarda olduğu gibi, Ulusal Program'ın “Bitki Sağlığı Mevzuatına Uyum” başlığı altında da, önce (1) konu ile ilgili kısa bir bilgi verilmekte, ardından (2) mevzuat uyum takvimi aktarılmakta ve son olarak ta (3) mevzuat uyumu ve uygulanması için kurumsal yapılanma konusundaki planlamalar sunulmaktadır.

Tanıtım :

Katılım Ortaklığı Belgesinde (KOB), Türkiye'nin “Topluluğun bitki sağlığı mevzuatını üstlenmeye yönelik bir programı benimsemesi; laboratuvar testleri başta olmak üzere bitki korumaya ilişkin Topluluk mevzuatının verimli ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacak idari, bilimsel ve teknik yapılarını güçlendirmesi; yerli üretimde kullanılan bitki ve bitki ürünlerinin ithalatına ilişkin denetim düzenlemelerini güçlendirmesi” kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır. KOB'da ayrıca kısa vadede, üçüncü ülkelerle, Toplulukla uyumlu Sınır Kontrol Noktaları sisteminin geliştirilmesi ve işletilmesine yönelik bölgelerin belirlenmesi; orta vadede ise Sınır Kontrol Noktaları sisteminin güçlendirilmesine ilişkin bir plan ve takvimin sunulması beklenmektedir.

Bitki sağlığı konusu, KOB'da yer alan öncelikler ile Avrupa Komisyonunun 2002 İlerleme Raporunda yer alan, hastalıkların izlenmesi ve kontrolüne yönelik mevcut ve yeni mevzuatı uygulama kapasitesinin geliştirilmesi, tarımsal ürünler için önemli sınır kontrol noktalarında yeni bitki sağlığı laboratuvarlarının kurulması veya mevcut olan laboratuvarların güçlendirilmesi ve kalıntılarının izlenmesi ve bitki koruma ürünlerinin kontrolü için laboratuvar kapasitesinin artırılması yönündeki tavsiyeleri doğrultusunda öncelikler arasına alınmıştır. Bitkisel ürünlerin Türk tarımı ve ihracatında önemli bir yere sahip olması da, konunun öncelik olarak belirlenmesinde önemli bir rol oynamıştır.

³⁸⁶ İkinci Ulusal Program, s. 231, 232

³⁸⁷ 79/373/EEC, 80/511/EEC, 90/444/EEC, 98/87/EC no'lu Konsey ve Komisyon direktifleri

³⁸⁸ 82/471/EEC, 83/228/EEC, 96/25/EC, 98/67/EC, 99/29/EC no'lu Konsey ve Komisyon direktifleri

³⁸⁹ 93/74/EEC no'lu Konsey direktifi

³⁹⁰ 1774/2002/EEC no'lu Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü

³⁹¹ 73/46/EEC, 81/715/EEC, 93/70/EEC, 93/117/EC, 98/88/EC no'lu Komisyon direktifleri

³⁹² 86/174/EEC, 98/64/EC, 99/76/EC no'lu Komisyon direktifleri

³⁹³ İkinci Ulusal Program, s. 232

Öncelik kapsamında esas itibarıyla, KOB'da yer alan kısa vadeli öncelik doğrultusunda, Topluluk bitki sağlığı mevzuatının üstlenilmesine yönelik bir uyum takvimi verilmiştir. Ayrıca kısa vadede, sınır kontrol noktalarının belirlenmesi ve "Ticarette teknik engellerin kaldırılmasına ilişkin Topluluk mevzuatının listesi ile bu mevzuatın Türkiye tarafından uygulanma koşul ve kurallarını belirleyen Avrupa Topluluğu-Türkiye Ortaklık Konseyinin 2/97 sayılı Kararı" ekinde yer alan 89/117/EEC ve 91/414/EEC sayılı Konsey Direktiflerine uyum sağlanması öngörülmüştür.

Uyum takviminde, ilgili diğer Topluluk mevzuatına uyum için gerekli yasal dayanağı oluşturması açısından 2000/29/EC sayılı Konsey Direktifine uyuma öncelik verilmiştir.

Başta Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Genel Müdürlüğünün kurulması olmak üzere, uyum sağlanan ve sağlanacak mevzuatın uygulanmasına yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi çalışmalarının ise, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi planlanmıştır.

AB'de bitki koruma ürünleri mevzuatı başlığı altında değerlendirilen, bazı ürünler üzerindeki ve içindeki maksimum kalıntı düzeylerine ilişkin düzenlemeler ise gıda kalitesi ve güvenliği ile doğrudan ilgili olduğundan, Öncelik 7.5 Gıda Güvenliği ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi başlığı altında ele alınmıştır.

Planlanan Finansman Gereksinimi

Aşağıda başlıklar altında verilen iş ve işlemlerin gerçekleştirilerek AB mevzuatına uyum konusunda, 3.821.200 euro'su Ulusal Bütçe, 16.411.994 euro'su AB kaynaklından ve 10.000 euro'su diğer olmak üzere toplam 19.703.194 euro'luk bir finansman gereksinimi bulunmaktadır.

Sözü edilen çalışma alanında, TR.0203.06 referans no'lu "Bitki Sağlığı ve Tohumculuk Konularına İlişkin Avrupa Birliği Mevzuatına Uyumdan Sorumlu Türk Kurumlarının Desteklenmesi Projesi" ve TR.02/IB/AG/02 referans no'lu "Eşleştirme (Twinning) Projesi" yürürlükte bulunmaktadır.

a – Bitki Pasaportu Uygulamaları ve Sınır Kontrol Noktaları Dahil Zararlı Organizmalar

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı³⁹⁴, zararlı organizmaların Topluluğa girişine karşı alınacak önlemlere ilişkin ayrıntılı kurallar getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı"; 6968 sayılı Zirai Karantina Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", "Zirai Karantina Uygulama Yönetmelikleri", "Bitki Üreticilerinin Kayıt Altına Alınmasına İlişkin Yönetmelik", "Patates ve Turunçgil Üreticilerinin, Depolar ve Sevk Merkezlerinin Kayıt Altına Alınması ile İlgili Yönetmelik", "Zararlı Organizmaların Bilimsel ve Deneme Amaçlı Kullanılabilirliğine İlişkin Yönetmelik", "Zirai Karantina Sınır Kontrol Noktalarının Sahip Olması Gereken Asgari Koşullara İlişkin Yönetmelik" ve "Bazı Bitki ve Bitkisel Ürünlerin Dolaşımında Kullanılacak Bitki Pasaportu Hakkındaki Yönetmelik" in, Aralık 2004 – Ocak 2006 arasında yürürlüğe sokulması öngörülmektedir.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

"Bitki pasaportu uygulamaları ve sınır kontrol noktaları dahil zararlı organizmalar" başlığına ilişkin olarak, 2003 – 2006 yılları arasında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yapması gereken iş ve işlemler, on başlık altında kaydedilmiştir.³⁹⁵

Bunlardan en önemlisi, 1984 yılında kapatılmış bulunan Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Genel Müdürlüğünün Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde yeniden kurulması ile halen Zirai Mücadele hizmetlerini yapılanması içinde yürütmeye çalışan Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü ile 7 Zirai Karantina Müdürlüğü arasında bir bilgisayar ağ sisteminin kurulması, yeni belirlenen sınır kontrol noktalarının ağ sistemine dahil edilmesi ve yukarıda sözü edilen Genel Müdürlüğün kurulmasından sonra belirtilen ağ sisteminin yeni Genel Müdürlüğe devredilmesidir.

Ulusal Program'da bu doğrultuda taahhüt yüklenen Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın, halen sürdürülmekte olan reorganizasyon çalışmaları sırasında, "Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Genel Müdürlüğü" nün kurulmasına yönelik bir

³⁹⁴ 2000/29/EC, 92/90/EEC, 93/50/EEC, 95/44/EC, 98/22/EC ve 92/105/EEC no'lu Konsey ve Komisyon direktifleri

³⁹⁵ İkinci Ulusal Program, s. 245

yönelim içinde olmaması, Ulusal Program taahhütlerinin oluşturulması ve gerçekleştirilmesi arasındaki zayıf bağa işaret etmektedir.

Bunların yanında, üçüncü ülkelere yönelik sınır kontrol noktalarının belirlenmesi, 4 adet sınır kontrol noktasının alt yapısının iyileştirilmesi, diğer sınır kontrol noktalarının alt yapısının iyileştirilmesine yönelik bir plan hazırlanması ve plan çerçevesinde bu noktaların alt yapısının güçlendirilmesi, bitki sağlığı kontrollerine yönelik olarak 4 adet laboratuvarın alt yapısının güçlendirilmesi, dış ticarete yönelik (karantina) kontrollerde görev yapan inspektörlerin yurt içi ve yurt dışında eğitimi, patates tarla kontrolünde görevli teknik personelin yurt içi ve yurt dışında eğitimi, karantina ve patates test laboratuvarlarında görev yapacak teknik personelin yurt içi ve yurt dışında eğitimi, Bakanlık personelinin bitki pasaportu, bitkisel ürün üreticilerinin kaydı ve sörvey konularında eğitimi, bitki pasaportu uygulamaları ve resmi kontrollerde kullanılacak sistemin belirlenmesi ve veri tabanının oluşturulması konusunda teknik yardım alınması, bitkisel ürün üreticileri ve ithalatçılarına yönelik veri tabanının oluşturulması da, Tarım ve Köyışleri Bakanlığı'nın 2003 – 2006 yılları arasında yapması gereken işler arasında bulunmaktadır.

b – Bitki Koruma Ürünleri (Pestisitler)

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı³⁹⁶, bitki koruma ürünlerinin pazarlanması, bazı aktif maddeler için verilen izinlerin geri alınması³⁹⁷ konularında ayrıntılı kurallar getirmektedir. Bunun yanında, esas itibarıyla AB mevzuatında “Hizmetlerin Sunumu Serbestisi” başlığı altında düzenlenen, “Toksik maddeler konusunda hizmet verenlerin durumuna ilişkin 74/556/EEC ve 74/557/EEC sayılı Konsey direktifleri”, pestisitlere ilişkin çeşitli hükümler de içermektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak; “Belirli Aktif Maddeleri İçeren Bitki Koruma Ürünlerinin Pazarlanması ve Kullanımının Yasaklanmasına Dair Tebliğ”, “Bitki Koruma Ürünlerinin Ruhsatlandırılması ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmelik” ve “Belirli Aktif Maddeleri İçeren Bazı Bitki Koruma Ürünlerinin Geçici Olarak Ruhsatlandırılmasına ve Bazı Bitki Koruma Ürünlerine Verilen İzinlerin Geri Alınmasına İlişkin Tebliğ” in Haziran 2004 ila Ocak 2005 arasında değişen tarihlerde, Tarım ve Köyışleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

Mevzuat Uyumunu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

“Bitki koruma ürünleri (pestisitler)” başlığına ilişkin olarak, 2003 – 2006 yılları arasında Tarım ve Köyışleri Bakanlığı'nın yapması gereken iş ve işlemler, ondört başlık altında kaydedilmiştir.³⁹⁸

Buna göre; bitki sağlığı kontrolleri ve zararlı organizmaların izlenmesi amacıyla Diyarbakır Ziraî Mücadele Araştırma Enstitüsü ile Erzincan Bahçe Kültürleri Araştırma Enstitüsü ve Samsun Karadeniz Tarımsal Araştırma Enstitülerinin Bitki Sağlığı Bölümlerinin güçlendirilmesi, Ankara Ziraî Mücadele Merkez Araştırma Enstitüsü Patates Test ve Teşhis Laboratuvarının Akreditasyonu, bitki koruma ürünlerinin piyasaya arzı ile ilgili olarak yeni laboratuvar ve kurumsal kapasite ihtiyaçlarının belirlenmesi konusunda danışmanlık hizmeti alınması, bitki koruma ürünlerinin ruhsatlandırılması aşamasında ve ruhsatlandırma sonrasında kalite kontrolleri ile ilgili 2 laboratuvarın alt yapısının güçlendirilmesi ve akreditasyonu, bitki koruma ürünleri ruhsat başvuru dosyalarının değerlendirilmesi, ruhsatlandırma ve ruhsatlandırma sonrası kontroller konusunda çalışmak üzere personel sayısının diğer birimlerden alınacak personelle artırılması, personelin yurt içi ve yurt dışında eğitimi, Kalıntı düzeylerinin tespiti konusunda yetkili 2 laboratuvarın alt yapısının güçlendirilmesi ve 4 laboratuvarın akreditasyonu, kalıntı analiz laboratuvarlarında çalışan personel sayısının diğer birimlerden alınacak personelle artırılması, kalite kontrol laboratuvarlarında çalışan personel sayısının diğer birimlerden alınacak personelle artırılması, analiz teknikleri konusunda, kalite kontrol ve kalıntı laboratuvarlarında çalışan personelin yurt içi ve yurt dışında eğitimi, toksikoloji laboratuvarının güçlendirilmesi ve ekotoksikoloji birimi ve laboratuvarının

³⁹⁶ 79/117/EC, 91/414/EEC, 2001/28/EC, 2001/810/EC, 2001/679/EC, 2001/ 520/EC, 2001/245/EC, 2000/817/EC, 2000/816/EC, 2000/801/EC, 2000/725/EC, 2000/626/EC, 2000/234/EC, 2000/233/EC, 1999/164/EC, 2001/861/EC, 2001/626/EC, 2001/6/EC, 2001/385/EC, 2001/287/EC, 2000/784/EC, 2000/540/EC, 2000/463/EC, 2000/412/EC, 2000/390/EC, 2000/358/EC, 2000/251/EC, 2000/210/EC, 2000/181/EC, 1999/610/EC, 1999/555/EC, 1999/462/EC, 1999/43/EC, 1999/392/EC, 1999/237/EC, 98/676/EC, 98/512/EC, 98/398/EC, 98/242/EC, 97/865/EC, 97/631/EC, 97/591/EC, 97/362/EC, 97/164/EC, 97/137/EC, 97/248/EC, 96/524/EC, 96/523/EC, 96/522/EC, 96/521/EC, 96/520/EC, 96/457/EC, 96/266/EC, 933/94/EC, 3600/92/EEC ve 703/2001/EC sayılı Komisyon Tüzükleri, Komisyon Kararları ve Komisyon direktifleri

³⁹⁷ 98/270/EC, 98/269/EC, 96/586/EC, 95/276/EC ve 94/643/EC no'lu Komisyon kararları

³⁹⁸ İkinci Ulusal Program, s. 245, 246

kurulması ile ilgili kurumsal ve alt yapı ihtiyaçlarının tespiti konusunda danışmanlık hizmetinin alınması, toksikoloji laboratuvarının alt yapısının güçlendirilmesi, Toksikoloji laboratuvarında çalışan personel sayısının diğer birimlerden alınacak personelle artırılması, laboratuvar personelinin yurt içi ve yurt dışında eğitimi, Ekotoksikoloji biriminin ve ekotoksikoloji laboratuvarının kurulması, ekotoksikoloji biriminde çalışan personel sayısının diğer birimlerden alınacak personelle artırılması, bu personelin yurt içi ve yurt dışında eğitimi, Bakanlık tarafından gerçekleştirilecektir.

Ulusal Program'da sözü edilen taahhütleri ortaya koyan Bakanlığın, Zirai Mücadele Araştırma Enstitüsü'lerini güçlendireceğini belirtmesine karşılık, Diyarbakır'da dahil olmak üzere birçok Enstitü'yü kapatması, taahhüt – gerçekleştirme arasındaki irade eksikliği konusunda bir başka çarpıcı örneği oluşturmaktadır.

c – Bitki Çeşidi Hakları

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı³⁹⁹, Topluluk bitki çeşidi hakları ve Topluluk Bitki Çeşidi Hakları Bürosu'na gelen davalar ve ürünler için ayrıntılı düzenlemeler içermektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak; “Yeni Bitki Çeşitlerine Ait Islahçı Haklarının Korunmasına İlişkin Kanun” ve bağlı Yönetmeliklerin, Haziiran 2004 ila Ocak 2005 arasında değişen tarihlerde, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

“Bitki çeşidi hakları” başlığına ilişkin olarak, 2004 – 2005 yılları arasında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yapması gereken iş ve işlemler, üç başlık altında kaydedilmiştir.⁴⁰⁰

Buna göre; Bakanlık personelinin Bitki Çeşidi Haklarına yönelik uygulamalar konusunda yurt içi ve yurt dışında eğitimi, bitki çeşitleri konusunda referans bahçeler ve veri tabanına ilişkin ihtiyaçların belirlenmesi konusunda teknik yardım alınarak, uygulamalara yönelik veri tabanının oluşturulması ve referans bahçelerin kurulması, bitki çeşitlerinin teşhisi, moleküler ve morfolojik karakterizasyonu ile ilgili teknik alt yapının oluşturulması konusunda personelin eğitimi, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilecektir.

d – Tohum Fide ve kalitesi

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı⁴⁰¹, tarımsal bitki çeşitlerinin ortak katalogları, tohum ve fidelerin pazarlanması, süs bitkileri çoğaltım materyalleri, satıcıların ve kurumların denetlenmesi ve izlenmesi, eğitilmiş tarım danışmanlarının istihdamına ilişkin ayrıntılı kurallar getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak; “Tohumculuk kanunu”, “Milli Çeşit Listesinin Düzenlenmesi Hakkında Tebliğ”, “Sebze Tohumlarının Pazarlanması Hakkında Yönetmelik”, “Yem Bitkilerinin Pazarlanması Hakkında Yönetmelik”, “Pancar Tohumunun Pazarlanması Hakkında Yönetmelik”, “Hububat Tohumlarının Pazarlanması Hakkında Yönetmelik”, “Tohumluk Patateslerin Pazarlanması Hakkında Yönetmelik”, “Yağlı Tohumlar ve Lifli Tohumların Pazarlanması Hakkında Yönetmelik”, “Süs Bitkileri ve Çoğaltım Materyallerinin Pazarlanması Hakkında Yönetmelik”, “Meyve Çoğaltım Materyallerinin Pazarlanması Hakkında Yönetmelik”, “Sebze Fide ve Çoğaltım Materyallerinin Pazarlanması Hakkında Yönetmelik”, “Orman Çoğaltım Materyallerinin Pazarlanması Hakkında Yönetmelik” in, Haziiran 2005 itibarıyla, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

“Tohum fide ve kalitesi” başlığına ilişkin olarak, 2005 – 2006 yılları arasında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yapması gereken iş ve işlemler, yedi başlık altında kaydedilmiştir.⁴⁰²

³⁹⁹ 2100/94/EC, 1239/95/EC, 2470/96/EC ve 1768/95/EC sayılı Konsey ve Komisyon Tüzükleri

⁴⁰⁰ İkinci Ulusal Program, s. 246, 247

⁴⁰¹ 2002/53/EC, 72/180/EEC, 2002/55/EC, 72/168/EEC, 66/401/EEC 2002/54/EC, 66/402/EEC, 2002/56/EC, 2002/57/EC, 98/56/EEC, 93/49/EEC, 99/68/EC, 92/34/EEC, 93/48/EEC, 93/64/EEC, 93/79/EEC, 92/33/EEC, 93/61/EEC, 93/62/EEC, 1999/105/EC no'lu Komisyon Kararları ve Komisyon direktifleri

⁴⁰² İkinci Ulusal Program, s. 247

Buna göre; tohum tescil ve sertifikasyonu konusunda mevzuat uyumu, veri tabanı, laboratuvar ve koleksiyona ilişkin ihtiyaçların belirlenmesi amacıyla teknik yardım alınması, Tohum Tescil Sertifikasyon Merkezi Müdürlüğüne bağlı 5 Bölgesel Tescil ve Sertifikasyon laboratuvarının alt yapısının güçlendirilmesi, Tohum Tescil Sertifikasyon Merkezi Müdürlüğünde çalışan personelin yurt dışında eğitimi, Bölgesel Tescil ve Sertifikasyon kuruluşlarında çalışan personel sayısının diğer birimlerden alınacak personelle artırılması, Bölgesel Tescil ve Sertifikasyon kuruluşlarında ve Tarım İl Müdürlüklerinin İl Kontrol Şubelerinde çalışan personelin yurt içinde eğitimi, tohum konusunda faaliyet gösteren üretici ve özel sektör temsilcilerinin yurt içinde eğitimi, çeşit tescili ve tohum sertifikasyonu konusunda Üye Devletlere çalışma ziyaretinde bulunulması, Bakanlığın yapacağı işler arasındadır.

D – Ulusal Kırsal Kalkınma ve Ormancılık Stratejilerinin Oluşturulması

Diğer tüm alanlarda olduğu gibi, Ulusal Program'ın “Ulusal Kırsal Kalkınma ve Ormancılık Stratejilerinin Oluşturulması” başlığı altında da, önce (1) konu ile ilgili kısa bir bilgi verilmekte, ardından (2) mevzuat uyum takvimi aktarılmakta ve son olarak ta (3) mevzuat uyumu ve uygulanması için kurumsal yapılanma konusundaki planlamalar sunulmaktadır.

Tanıtım :

2001 yılı Ulusal Programından günümüze kadar, Avrupa Birliğinin Kırsal Kalkınma Politikası mevzuatı incelenmiş ve kırsal kalkınma konusunda Türkiye'nin mevcut durumunu ortaya koyan bir rapor hazırlanmıştır. Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye'nin Kırsal Kalkınma Raporu, Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadeli öncelikler arasında yer alan ve bu öncelik altındaki ana unsurlardan birini oluşturan Kırsal Kalkınma Stratejisinin ve Programının oluşturulması sırasında kullanılabilir önemli bir başvuru kaynağı niteliğindedir.

AB Kırsal Kalkınma mevzuatına tam uyum üyelikle gerçekleştirilebilecektir . Ancak, burada üyelik sonrasında tedbirlerin uygulanmasına yönelik araçların ve ilgili kurumsal yapı ve kapasitenin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu amaçla, Topluluk kırsal kalkınma mevzuatına paralel biçimde, ödeme kuruluşu, bölgesel komiteler gibi idari yapılar oluşturulacaktır.

Ayrıca uyum süreci sonucunda ortaya konacak sistemin, etkin ve verimli bir şekilde işleyebilmesi ve uygulanabilmesi açısından, ülkemizin 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesinin üyelik öncesinde yararlanmakta olduğu Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı (SAPARD) veya benzeri bir programdan yararlanması büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'nin önümüzdeki dönemde SAPARD'dan faydalandırılması kararı alınması ihtimali göz önünde bulundurularak, söz konusu programın gerektirdiği mekanizmaların oluşturulması için çalışmalarının başlatılması öngörülmüştür.

Öncelik kapsamında, 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde belirtildiği üzere kısa vadede AB kırsal kalkınma politikasının ve ormancılık stratejisinin yerleştirilmesi için bir strateji hazırlanması; orta vadede ise AB kırsal kalkınma politikası ve ormancılık stratejisinin uygulanması için gereken idari yapıların oluşturulması hedeflenmiştir.

Planlanan Finansman Gereksinimi

Aşağıda başlıklar altında verilen iş ve işlemlerin gerçekleştirilerek AB mevzuatına uyum konusunda, 725.200 euro'su Ulusal Bütçe, 215.000 euro'su AB kaynaklı olmak üzere toplam 940.000 euro'luk bir finansman gereksinimi bulunmaktadır.

a – Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinin ve Programının Oluşturulması

Mevzuat Uyum Takvimi :

Söz konusu çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, “Çevrenin korunması ve kırsal alanın muhafazası gerekleri ile uyumlu tarımsal üretim metotlarına”⁴⁰³, “yapısal fonlara”⁴⁰⁴, “FEOGA Fonu'ndan sağlanacak destekler”⁴⁰⁵ ve “eğitimi

⁴⁰³ 1962/96/EC: Çevrenin korunması ve kırsal alanın muhafazası gerekleri ile uyumlu tarımsal üretim metotlarına ilişkin 2078/92/EEC sayılı Konsey Tüzüğündeki ECU değerlerini değiştiren ve 2772/95/EC sayılı tüzüğü değiştiren 11 Kasım 1996 tarihli Komisyon Tüzüğü

⁴⁰⁴ 1260/1999/EC: Yapısal fonlara ilişkin genel hükümler belirleyen 21 Haziran 1999 tarihli Konsey Tüzüğü

⁴⁰⁵ 1257/99/EC, 1750/1999/EC, 2603/1999/EC, 1259/1999/EC ve 963/2001/EC no'lu Konsey ve Komisyon tüzükleri

tarım danışmanlarının istihdamına ilişkin harcamaların uygun maksimum miktarını tespit eden”⁴⁰⁶ bir içerik taşımaktadırlar.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Kırsal Kalkınma Stratejisinin Kabulüne İlişkin Başbakanlık Genelgesi” nin 15 haziran 2004, “Kırsal Kalkınma Programının Kabulüne İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı” nin ise 1 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

“Ulusal Kırsal kalkınma Stratejisinin ve Programının Oluşturulması” başlığına ilişkin olarak, 2003 – 2006 yılları arasında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın yapması gereken iş ve işlemler, altı başlık altında kaydedilmiştir.⁴⁰⁷

Buna göre; Kırsal Kalkınma Stratejisinin hazırlanmasına, gerekli idari kurumların ve kurumsal ihtiyaçların belirlenmesine yönelik teknik destek alınması, Kırsal Kalkınma programının hazırlanması konusunda çalışacak personelin yurt içinde ve yurt dışında eğitimi, Kırsal Kalkınma Kurulu / Ödeme Kurulu oluşturulması, İzleme komitelerinin ve yerel uygulama ekiplerinin kurulması, İzleme komiteleri ve yerel uygulama ekiplerinde yeni personel istihdamı, Alınan tedbirler konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi için bir kampanya düzenlenmesi ve başvuruda bulunacaklar için başvuru kitapçıklarının hazırlanarak dağıtılması, Bakanlığın yapacağı işler arasındadır.

b – Ulusal Ormancılık Stratejisinin Geliştirilmesi

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, Topluluk ormanlarını atmosfer ve hava kirliliğine⁴⁰⁸, yangına⁴⁰⁹ karşı koruyan ve “Daimi Ormancılık Komitesi” kuran⁴¹⁰ bir içeriğe sahiptir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Ulusal Ormancılık Stratejisinin Kabulüne İlişkin Başbakanlık Genelgesi” nin 15 haziran 2004 tarihine kadar yürürlüğe sokulması, Çevre ve Orman Bakanlığı’nın sorumluluğunda olmak üzere, öngörülmüştür.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

“Ulusal Ormancılık Stratejisinin Geliştirilmesi” başlığına ilişkin olarak, 2003 – 2004 yılları arasında Çevre ve Orman Bakanlığı’nın yapması gereken iş ve işlemler bir başlıkta⁴¹¹ “Ulusal Ormancılık stratejisinin hazırlanması, ormanların atmosferik kirlilik ve yangınlara karşı korunması konusunda ihtiyaç duyulan kurumsal ve alt yapı ihtiyaçlarının belirlenmesine yönelik teknik destek alınması” olarak ifade edilmiştir.

E – Gıda Güvenliği ve Kontrolü

Diğer tüm alanlarda olduğu gibi, Ulusal Program’ın “Gıda Güvenliği ve Kontrolü” başlığı altında da, önce (1) konu ile ilgili kısa bir bilgi verilmekte, ardından (2) mevzuat uyum takvimi aktarılmakta ve son olarak ta (3) mevzuat uyumu ve uygulanması için kurumsal yapılanma konusundaki planlamalar sunulmaktadır.

Tanıtım :

Tarımsal ürünlerin çiftlikten sofraya gıda güvenliğinin sağlanması ve kontrol hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesinin temini amacı ile, 560 sayılı KHK’nın verdiği görevler çerçevesinde, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı, ilgili AB mevzuatına uyum çalışmalarını yürütmekte ve uyumlaştırılan mevzuatın etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır.

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde belirtildiği üzere, orta vadede gıda güvenliği ve kontrolü sisteminin yeniden organize edilmesi ve güçlendirilmesi ve AB gıda güvenliği standartlarına uyumun sağlanması için teknik, mali ve insan kaynaklarının geliştirilmesi öngörülmektedir. Ayrıca yine orta vadede, gıda işleme tesislerinin AB hijyen ve kamu sağlığı

⁴⁰⁶ 93/385/EEC no’lu Konsey Kararı ve buna dayanak oluşturan 270/79 sayılı Tüzük

⁴⁰⁷ İkinci Ulusal Program, s. 258

⁴⁰⁸ 1696/87/EEC, 926/93/EEC, 1091/94/EC, 690/95/EC, 1390/97/EC, 2278/1999/EEC, 1398/95/EEC836/94/EC no’lu Konsey Kararı ve Komisyon Tüzüğü

⁴⁰⁹ 1727/99/EC, 804/94/EC no’lu Konsey ve Komisyon tüzükleri

⁴¹⁰ 89/367/EEC no’lu Konsey kararı

⁴¹¹ İkinci Ulusal Program, s. 258

standartlarını karşılamak için modernize edilmesi ve daha ileri test ve teşhis ünitelerinin teşkil edilmesi için bir gelişim planının hazırlanması hedeflenmektedir.

Tarımsal ürünlerde gıda güvenliğinin sağlanması, tüketicinin ve halk sağlığının korunmasının yanı sıra, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası mevzuatına uyum açısından da büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda, mevzuat uyum çalışmalarının büyük oranda kısa vadede tamamlanması hedeflenmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgesindeki orta vadeli öncelik doğrultusunda, gıda işleme tesislerinin modernizasyonunun temini, bu süre içerisinde büyük miktarda finansman kaynağının sağlanmasına bağlıdır. Ülkemizin de 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesinin üyelik öncesinde yararlanmakta olduğu SAPARD veya benzeri bir programdan yararlandırılması durumunda, modernizasyonun daha kısa sürede tamamlanması mümkün olabilecektir.

Bu açıdan gıda işleme tesislerinin modernizasyonu konusunda gerekli planlamanın yapılabilmesi için, finansman ihtiyacının belirlenmesine yönelik çalışmalar alınacak teknik yardım yolu ile gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

Gıda güvenliği ve kontrol sisteminin yeniden organize edilmesine yönelik çalışmalar ise “Malların Serbest Dolaşımı”nın Öncelik 1.3 Gıda Ürünleri başlığı altında ele alınmıştır.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

“Gıda Güvenliği ve Kontrolü” başlığına ilişkin olarak, 2003 – 2005 yılları arasında yapılacak ortak çalışmalar üç başlıkta⁴¹², Sağlık Bakanlığı’na yapılması gereken iş ve işlemler dört başlık altında⁴¹³ ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’na yapılması gereken iş ve işlemler dokuz başlık altında⁴¹⁴ belirlenmiştir.

Buna göre, ortak çalışmalar; “Gıda güvenliği konusunda sektörle işbirliğinin artırılması amacıyla bilgilendirme toplantıları düzenlenmesi”, “Sektör bazında HACCP ve hijyen kılavuzlarının hazırlanması amacıyla 5 sektör kuruluşuna eğitimler verilmesi” ve “Sektör spesifik hijyen kılavuzlarının hazırlanması amacıyla danışmanlık hizmeti alınması” olarak sayılmaktadır.

Sağlık Bakanlığı’nın sorumlulukları; “10 İl Halk Sağlığı Laboratuvarı ile Refik Saydam Hıfzısıhha Merkezi Başkanlığı ve İzmir ile İstanbul Bölge Hıfzısıhha Enstitüsü Gıda Kontrol Laboratuvarlarının alt yapılarının güçlendirilmesi; ISO 17025 çerçevesinde 50 Sağlık Bakanlığı personeli ile 15 Hıfzısıhha Merkezi Başkanlığı personelinin eğitimi ve akreditasyon çalışmalarının hızlandırılması”, “Gıda Güvenliği kontrollerinin güçlendirilmesi, mevcut kontrol usullerinin AB mevzuatında belirtilen gıda güvenliği standartları ile uyumunda gerekli çalışmaların devam ettirilmesi amacıyla eğitimler düzenlenmesi ve 850 Sağlık Bakanlığı gıda denetçisinin eğitilmesi”, “Gıda kontrolörleri/gıda denetçilerinin etkin gıda kontrolü uygulamaları ve AB mevzuatının benimsenmesi, numune alma yöntemleri, risk analizleri ve Tehlike Analizleri ve Kritik Kontrol Noktası (HACCP), İyi Üretim Uygulamaları (GMP), hijyen konularında 420 Sağlık Bakanlığı personelinin eğitilmesi”, “Gıda güvenliği ile ilgili çalışmalarda görevlendirilmek üzere Sağlık Bakanlığı için 150 gıda mühendisi ve ziraat mühendisi (gıda) istihdam edilmesi” olarak ifade edilmektedir.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın sorumlulukları ise; “Başta et ve süt işleme tesisleri olmak üzere, tarımsal gıda işletmelerinin iyileştirilmesine yönelik bir ulusal plan oluşturulması, bu konuda 5’er kişilik iki grup çalışma ziyareti ve danışmanlık hizmetlerinin alınması”, “Gıda Güvenliği kontrollerinin güçlendirilmesi, mevcut kontrol usullerinin AB mevzuatında belirtilen gıda güvenliği standartları ile uyumunda gerekli çalışmaların devam ettirilmesi amacıyla eğitimler düzenlenmesi ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığında çalışan 1000 gıda denetçisinin eğitilmesi”, “Gıda kontrolörleri/gıda denetçilerinin etkin gıda kontrolü uygulamaları ve AB mevzuatının benimsenmesi, numune alma yöntemleri, risk analizleri ve HACCP, GMP, hijyen, sınır kontrolleri konularında eğitilmeleri, Tarım ve Köyişleri Bakanlığında çalışan 500 gıda denetçisinin eğitilmesi”, “Gıda güvenliği ile ilgili çalışmalarda görevlendirilmek üzere Tarım ve Köyişleri Bakanlığı için 600 gıda mühendisi, 100 veteriner hekim, 50 kimya mühendisi ve 50 kimyager istihdam edilmesi”, “Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde AB mevzuatının uygulanabilmesi amacıyla 10 adet rutin süt laboratuvarının kurulması”, “Hayvansal kaynaklı gıdalar başta olmak üzere, gıda maddelerinde kalıntı izleme sistemlerinin oluşturulması ve programda yer alacak personelin eğitimi”, “Gıda Maddelerinde mikotoksin oluşumunun önlenmesi amacıyla 15 personelin yurt dışında eğitimi (eğiticilerin eğitimi); 300 personelin yurt içinde eğitimi”, “Bal için eylem planı hazırlanması ve uygulanmaya konmasını sağlamak için danışman sağlanması ve bu konuda çalışan 50 personelin eğitimi”, “Et ve süt işleme tesislerinin AB hijyen standartlarını karşılama konusundaki mevcut durum, alınması gereken tedbirler ile

⁴¹² İkinci Ulusal Program, s. 266 - 267

⁴¹³ İkinci Ulusal Program, s. 267

⁴¹⁴ İkinci Ulusal Program, s. 267

yapılması gereken yatırımların belirlenmesi, bunların modernizasyonu için gerekli finansman ihtiyacı ile modernizasyona takviminin hazırlanması konusunda teknik yardım alınması” olarak belirtilmiştir.

a – Bitkisel Kökenli Gıda Maddelerinde Gıda Güvenliği

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, Hayvansal ve bitkisel kökenli ürünlerde, meyve ve sebzelerde, tahıllarda en çok kalıntı düzeyini belirleyen⁴¹⁵ bir içeriğe sahiptir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Bitkisel ve Hayvansal Gıda Maddelerinde Bulunan Pestisit Kalıntılarının Resmî Kontrolü için Numune Alma Metodları Tebliği”, “Türk Gıda Kodeksi-Gıdalarda Maksimum Pestisit Kalıntı Limitleri Tebliği” ve “Türk Gıda Kodeksi-Tahıllar, Meyve Sebze Dahil Bitkisel Ve Hayvansal Ürünlerden Numune Alma ve İzleme Tebliği”nin Mayıs 2004 tarihine kadar yürürlüğe sokulması, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı'nın sorumluluğunda olmak üzere, öngörülmüştür.

b – Süt ve Süt Ürünlerinde Gıda Güvenliği

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, süt üretim merkezlerinin hijyen koşulları⁴¹⁶, çiğ süt, ısıtılmış işlem görmüş süt ve süt bazlı ürünlerin üretim ve pazarlanmasında sağlık koşulları⁴¹⁷, işlenmemiş sütün donma noktasının kontrolü⁴¹⁸, sürülebilir yağların standardı⁴¹⁹ konularında hüküm getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Türk Gıda Kodeksi - Çiğ Süt ve Isıl İşlem Görmüş İçme Sütleri Tebliği”, “Türk Gıda Kodeksi – İşlenmemiş Sütün Donma Noktası Hakkında Tebliğ”, “Türk Gıda Kodeksi – Tereyağı ve Sadeyağ Tebliği” ve “Türk Gıda Kodeksi – Sürülebilir Yağlar Tebliği” nin Mayıs 2004 ila Mayıs 2005 tarihlerinde yürürlüğe sokulması, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı'nın sorumluluğunda olmak üzere, öngörülmüştür.

c – Et ve Et Ürünlerinde Gıda Güvenliği

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, taze beyaz et, kıyma ve et ürünleri içeren gıda maddeleri⁴²⁰, hayvansal ürünlü gıda maddelerinde en çok veteriner ilaçları kalıntı limiti⁴²¹ konularında hüküm getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Türk Gıda Kodeksi - Et ürünleri Tebliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ”, “Türk Gıda Kodeksi - Taze Et, Hazırlanmış Et ve Hazırlanmış Et Karışımları Tebliğ Değişikliği”, “Türk Gıda Kodeksi – Az Miktarda Et ve Et Ürünleri İçeren Gıda Maddeleri Hakkında Tebliğ”, “Türk Gıda Kodeksi – Hayvansal Kökenli Gıdalarda Veteriner İlaçları Maksimum Kalıntı Limitleri Tebliği” in Mayıs 2004 ila Mayıs 2005 tarihlerinde yürürlüğe sokulması, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı'nın sorumluluğunda olmak üzere, öngörülmüştür.

d – Diğer Tarımsal Ürünlerde Gıda Güvenliği

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, gıda maddelerinde Okratoksin A düzeyi⁴²², bal⁴²³ konularında hüküm getirmektedir.

⁴¹⁵ 2002/63/EC, 76/895/EEC, 86/362/EEC, 86/363/EEC, 90/642/EEC, 645/2000/EC no'lu Konsey ve Komisyon direktifleri, Komisyon Tüzüğü

⁴¹⁶ 89/362/EEC no'lu Komisyon Direktifi

⁴¹⁷ 92/46/EEC no'lu Konsey Direktifi

⁴¹⁸ 89/384/EEC no'lu Konsey Direktifi

⁴¹⁹ 2991/94/EEC no'lu Konsey Tüzüğü

⁴²⁰ 71/118/EEC, 94/65/EC, 83/201/EEC no'lu Konsey ve Komisyon direktifleri

⁴²¹ 90/2377/EC no'lu Konsey Tüzüğü

⁴²² 2002/26/EC no'lu Komisyon Direktifi

⁴²³ 2001/110/EC no'lu Konsey Direktifi

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Türk Gıda Kodeksi-Gıda maddelerindeki Okratoksin A seviyelerinin resmi kontrolleri için numune alma ve analiz metodu Tebliği”, “Türk Gıda Kodeksi – Bal Tebliği” nin Mayıs 2004 ila Mayıs 2005 tarihlerinde yürürlüğe sokulması, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı’nın sorumluluğunda olmak üzere, öngörülmüştür.

e – Alkollü İçkilerde Gıda Güvenliği

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, distille alkollü içkiler, aromatize şaraplar⁴²⁴ konularında hüküm getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Türk Gıda Kodeksi-Distile Alkollü İçkiler Tebliği”, “Türk Gıda Kodeksi-Şarap Tebliği”, Türk Gıda Kodeksi- Distile Alkollü İçkilerin Analiz Metotları Tebliği” nin Mayıs 2004 ila Haziran 2005 tarihlerinde yürürlüğe sokulması, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu’nun sorumluluğunda olmak üzere, öngörülmüştür.

f – Dikey Mevzuat

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, kahve ve çiyori ekstraktlarının analizi⁴²⁵, insan tüketimine sunulan gıda maddeleri, bazı şekerler, meyve suyu ve benzer ürünler, tatlandırılmış kestane püresi-meyve reçelleri-jöleleri ve marmelatları, kısmen veya tamamen dehidrate olarak korunmuş sütler⁴²⁶ konularında hüküm getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Türk Gıda Kodeksi- Kahve ve Çiyori Ekstraktlarının Analiz Metotları Tebliği”, “Türk Gıda Kodeksi- İnsan Tüketimine Sunulan Gıda Maddelerine İlave Edilen Sıvı Veya Katı Yağlardaki Erusik Asit Miktarının Maksimum Seviyeleri Hakkında Tebliğ”, “Türk Gıda Kodeksi- Kahve ve Çiyori Ekstraktları Tebliği”, “Türk Gıda Kodeksi- İnsan Tüketimine Sunulan Gıda Maddelerine İlave Edilen Sıvı Veya Katı Yağlardaki Erusik Asit Miktarının Analiz Metotları Tebliği”, “Türk Gıda Kodeksi- Şeker Tebliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ”, “Türk Gıda Kodeksi- Meyve Suyu ve Benzeri Ürünler Tebliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ”, “Türk Gıda Kodeksi- Reçel, Jöle, Marmelat ve Tatlandırılmış Kestane Püresi Tebliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ”, “Türk Gıda Kodeksi – Koyulaştırılmış Süt ve Süt tozu Tebliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliği” nin Mayıs 2004’e kadar” yürürlüğe sokulması, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı’nın sorumluluğunda olmak üzere, öngörülmüştür.

F – Ortak Piyasa Düzenlerinin Kurulması ve Tarım Piyasalarının Etkin Biçimde İzlenmesine Yönelik Yasal Dayanak, İdari Yapılar ve Uygulama Mekanizmalarının Oluşturulması

Diğer tüm alanlarda olduğu gibi, Ulusal Program’ın Ortak Piyasa Düzenlerine ilişkin başlığı altında da, önce (1) konu ile ilgili kısa bir bilgi verilmekte, ardından (2) mevzuat uyum takvimi aktarılmakta ve son olarak ta (3) mevzuat uyumu ve uygulanması için kurumsal yapılanma konusundaki planlamalar sunulmaktadır.

Tanıtım :

Katılım Ortaklığı Belgesinde, Ortak Piyasa Düzenlerinin kurulması ve tarım piyasalarının etkin biçimde izlenmesine yönelik yasal dayanak, idari yapılar ve uygulama mekanizmalarının oluşturulması orta vadeli öncelikler arasında gösterilmiştir.

Bu öncelik doğrultusunda kısa vadede; öncelikle bütün ürün grupları için geliştirilen ortak piyasa düzenlerine yönelik Konsey ve Komisyon Tüzükleri başta olmak üzere temel mevzuat ile Ortak Piyasa Düzenine tabi olmayan ancak belirli bir üretim modeline tabi tutulan ve yardım mekanizması oluşturulan ürünler (pamuk gibi) için geliştirilmiş mevzuatın incelenmesi planlanmıştır.

⁴²⁴ 1576/89/EEC, 1014/90/EC, 1601/91/EEC, 2009/92/EEC ve 2870/2000/EC no’lu Konsey ve Komisyon Tüzükleri, Komisyon Direktifi

⁴²⁵ 2001/54/EC, 1999/4/EC no’lu Konsey ve Komisyon Direktifleri

⁴²⁶ 76/621/EEC, 80/891/EEC, 2001/111/EC, 2001/112/EC, 2001/113/EC, 2001/114/EC no’lu Konsey ve Komisyon direktifleri

Bu inceleme sonucunda orta vadede ise; AB Ortak Tarım Politikası kapsamında tarımsal ürünler ve üreticiler için geliştirilen bütün yardım ve destek mekanizmalarına yönelik yasal dayanağı oluşturmak üzere Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanununun benimsenmesi ve idari yapıların bu çerçevede oluşturulması planlanmaktadır.

Çerçeve Kanunun, sadece ana hükümleri ihtiva etmesi, uygulamaya yönelik ayrıntıların ise Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmeliklerle belirlenmesi öngörülmektedir. Bu bağlamda mevzuat uyum takviminde ilk etapta ortak piyasa düzenine tabi ürünlere yönelik temel Konsey ve Komisyon Tüzüklerine yer verilmiştir. İhracat geri ödemeleri, depolama yardımları, müdahale alımlarına ilişkin düzenlemeler gibi uygulamadaki ayrıntıları düzenleyen tüzükler bu aşamada ele alınmamıştır. Ancak Çerçeve Kanunda bu mevzuata uyum için gerekli yasal dayanak oluşturulacağından, söz konusu mevzuata 2006 sonrasında Bakanlar Kurulu Kararları ve yönetmeliklerle uyum sağlanması planlanmaktadır.

Mevzuat Uyum Takviminde ayrıca, kalite ve standartlara yönelik AB mevzuatı ile üyelik öncesinde belirli bir kurumsal kapasite oluşturulması gereken mevzuata orta vadede uyum sağlanması öngörülmüştür.

Bu bağlamda, öncelik kapsamında önemli kurumsal yapılanma ve alt yapı gerektiren ve Türkiye açısından önem arz eden ürün gruplarına yönelik düzenlemeler ele alınmıştır.

Türkiye'nin tarımsal üretimi ve tüketiminde oldukça önemli bir paya sahip olan koyun ve keçi eti bu ilke çerçevesinde ayrı bir başlık altında ele alınmamıştır. Kaldı ki, ilgili Konsey Tüzüğü uyarınca verilen doğrudan yardımlarda kullanılması öngörülen kayıt sistemi, Öncelik 7.1 Yatay Konulara Uyum- Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin Oluşturulması başlıklı ana unsur kapsamında ele alınarak, koyun-keçi eti ortak piyasa düzenine uyum için gerekli alt yapının oluşturulması hedeflenmiştir.

Türkiye'de üreticilerin örgütlenmesine olanak tanımak amacıyla bütün üreticileri içine alacak biçimde Tarımsal Üretici Birlikleri Kanununun çıkarılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Çerçeve niteliğindeki Kanun uyarınca Bakanlar Kurulu Kararları ve yönetmeliklerle, belirli ürün grupları için AB'dekine benzer bir yapılanmaya gidilmesi hedeflenmektedir.

Ortak Piyasa Düzenleri konusunda Avrupa Komisyonundan alınan teknik yardım oldukça sınırlı kalmıştır. Bu nedenle, müdahale kuruluşunun sayısı, piyasa denetimlerinin yapısı gibi Ortak Piyasa Düzenlerine yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin konularda nihai bir karar alınmamıştır. Sonuç olarak, bu öncelik altında belirtilen kurumsal yapılanma ve finansman ihtiyacı, Türkiye tarafından bu aşamada belirlenen ihtiyaçları ortaya koymakta olup, diğer ihtiyaçlar alınacak teknik yardımlar sonrasında daha ayrıntılı olarak belirlenebilecektir.

Planlanan Finansman Gereksinimi :

Yukarıda kısaca tanıtilen ortak piyasa düzenleri grubunda, aşağıda alt sektörler itibariyle verilen mevzuat uyum ve buna yönelik kurumsal yapılanmayı gerçekleştirmek üzere planlanan finansman gereksinimi, aşağıdaki gibidir;

Ortak Piyasa Düzenleri mevzuat uyumu için planlanan finansman gereksinimi

	Ulusal Bütçe	AB Kaynakları	Diğer	Toplam
Ortak çalışmalar	-	210.000	-	210.000
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	6.884.000	20.006.000	-	26.890.000
Toprak Mahsulleri Ofisi	950.000	3.095.000	-	4.045.000
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	10.000.000	61.472.000	5.725.000	77.197.000
Dış Ticaret Müsteşarlığı	3.190.000	6.920.000	-	10.110.000
Tütün Kurumu	3.105.000	5.170.000	-	8.275.000
TOPLAM	24.129.000	96.873.000	5.725.000	126.727.000

Kaynak : İkinci Ulusal Program verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

a – Hububat ve Çeltik

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, hububat ortak piyasa düzeni⁴²⁷, hububat müdahale kuruluşları ve sistemi⁴²⁸, pirinç ortak piyasa düzeni⁴²⁹, pirinç müdahale kuruluşları ve sistemi⁴³⁰ konularında hüküm getirmektedir.

⁴²⁷ 1766/92/EEC no'lu Konsey Tüzüğü

⁴²⁸ 2273/93/EEC, 824/2000/EC, 2131/93/EEC no'lu Komisyon Tüzükleri

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu, ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikler”, “Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu Hububat Uygulama Yönetmeliği”, “Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu Çeltik Yönetmeliği” nin, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından, Aralık 2004 – Ocak 2005 aylarında yürürlüğe sokulması öngörülmüş olmakla birlikte, sözü edilen düzenlemeler halen hazırlık aşamasında bulunmaktadır.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

İkinci Ulusal Program’da, “Hububat ve çeltik” başlığına ilişkin olarak, 2003 – 2006 yılları arasında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın yapması gereken iş ve işlemler, altı başlık altında kaydedilmiştir.⁴³¹

Buna göre; “Ortak Piyasa Düzeni piyasa mekanizmalarında yer alacak kurum ve kuruluşların, gerekli müdahale kuruluşu sayısının ve bu çerçevede oluşturulacak müdahale kuruluşunun/kuruluşlarının kurumsal ve alt yapı ihtiyaçlarının belirlenmesi amacıyla AB’den teknik yardım ve danışmanlık alınması”, “Müdahale kuruluşlarının kurulması, yeni personel istihdamı ve personelin yurt içi ve yurt dışında eğitimi”, “Ortak Piyasa Düzenine tabi tarım ürünlerinin piyasa fiyatlarının takibine yönelik olarak, referans fiyatlara esas olacak bölgelerin belirlenmesi, fiyatların takip edilmesi ve üyelik sonrasında Topluluğa gerekli bilgileri sunmakla görevli birim(ler)in yasal, kurumsal ve alt yapı ihtiyaçlarının belirlenmesi amacıyla AB’den teknik yardım ve danışmanlık alınması”, “Ürünlerin piyasada kalite kontrollerini yapmak üzere yeniden yapılandırılacak/ yeni kurulacak birimlerin ve bu birimlerin kurumsal ve alt yapı ihtiyaçlarının belirlenmesi amacıyla danışmanlık alınması”, “Ürünlerin piyasa fiyatlarını takip etmek üzere bir birim kurulması, birimin alt yapısının oluşturulması, yeni personel istihdamı”, “Ürünlerin piyasadaki kalite kontrollerini yapacak bir birimin oluşturulması, yeterli sayıda laboratuvarın kurulması ve birimde yeni personel istihdamı”, ilk ikisi ortak çalışma olmak üzere, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın 2003 – 2005 yılları arasında yapacağı işler arasındadır.⁴³²

Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü ise, “AB’deki benzeri Müdahale Kuruluşlarını incelemek üzere çalışma ziyaretinde bulunulması”, “Hububat ve çeltik müdahale merkezlerinin, bu merkezlerdeki laboratuvar alt yapısının güçlendirilmesi / yeniden kurulması, depoların hazırlanması ve personel eğitimine yönelik ihtiyaçların belirlenmesi konusunda teknik yardım alınması”, “Müdahale merkezlerinin laboratuvar alt yapısının güçlendirilmesi ve/veya yeni laboratuvarların kurulması”, “Toprak Mahsulleri Ofisinin hububat ve çeltikte veya bütün ürün gruplarına yönelik olarak Müdahale Kuruluşu yapısına dönüştürülmesi”, “Toprak Mahsulleri Ofisi personeline yabancı uzmanlar tarafından eğitim verilmesi” işlerini, 2004 – 2005 yıllarında tamamlayacaktır.

b – Sığır ve Dana Eti

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, sığır ve dana eti ortak piyasa düzeni⁴³³, büyükbaş hayvanların sınıflandırılması, etlerinin satın alınması, depolanması, fiyat oluşumu ve istatistiksel sürveyler⁴³⁴ konularında hüküm getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu, ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikler”, “Sığır Cinsi Hayvan Karkaslarının Sınıflandırılmasına İlişkin Yönetmelik”, “Sığır Cinsi Hayvan Karkaslarının Fiyatlarının Takibine İlişkin Yönetmelik”in Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından, Aralık 2004 – Mayıs 2005 aylarında yürürlüğe sokulması öngörülmüş olmakla birlikte, sözü edilen düzenlemeler halen hazırlık aşamasında bulunmaktadır.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Buna göre; “Sığır ve dana eti ortak piyasa düzeni mevzuatına uyumda öncelikli alanların ve uyum stratejisinin belirlenmesi, karkas sınıflandırması ve fiyat bildirimlerini yapılması için denetleme kurulunun oluşturulması, karkas sınıflandırmasını yapacak birim ve personel ile gerekli personel eğitimi ihtiyacının belirlenmesi konusunda teknik yardım

⁴²⁹ 3072/95/EC no’lu Konsey Tüzüğü

⁴³⁰ 549/2000/EC, 3073/95/EC, 708/98/EC, 75/91/EEC, 2351/91/EEC no’lu Konsey ve Komisyon Tüzükleri

⁴³¹ İkinci Ulusal Program, s. 258

⁴³² İkinci Ulusal Program, s. 290

⁴³³ 1254/1999/EC no’lu Konsey Tüzüğü

⁴³⁴ 2342/1999/EC, 562/2000/EC, 907/2000/EC, 1208/81/EEC, 2930/81/EEC, 1186/90/EEC, 344/91/EEC, 94/433/EC, 295/96/EC no’lu Konsey ve Komisyon Tüzükleri, Komisyon Kararı

ve danışmanlık alınması”, “Bakanlık personelinin Üye Devlet karkas sınıflandırma birimlerine çalışma ziyaretinde bulunması”, “Karkas sınıflandırmasını yapmak üzere Bakanlık bünyesinde bir birimin kurulması ve personelinin eğitimi”, “Müdahale durumunda ödenen fiyatın ilgili karkas sınıfına uygunluğu ve sınıflandırmanın doğruluğunu belirleyecek bir denetleme kurulunun oluşturulması”, “Bakanlık personeli ve hayvan yetiştiricilerinin sığır ve dana eti ile süt ve süt ürünleri ortak piyasa düzenleri ve uygulamaları konusunda eğitimi”, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın 2004 – 2005 yılları arasında yapacağı işler arasındadır.⁴³⁵

c – Süt ve Süt Ürünleri

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, süt ve süt ürünleri ortak piyasa düzeni⁴³⁶, ne ilişkin hüküm getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu, ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikler” in Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından, Aralık 2004 – Ocak 2005 aylarında yürürlüğe sokulması öngörülmüş olmakla birlikte, sözü edilen düzenlemeler halen hazırlık aşamasında bulunmaktadır.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Buna göre; “Süt kotaları, ek harçlar ile kotaların yönetimi dahil olmak üzere, süt ve süt ürünleri ortak piyasa düzeni mevzuatına uyuma ilişkin stratejinin oluşturulması , uyum sağlanan mevzuatının uygulanması için gerekli kurumsal kapasite, personel ve eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi konusunda teknik yardım alınması”, “Süt ve süt ürünleri ortak piyasa düzeni uygulamalarının yerinde görülmesi amacıyla, Üye Devletlere çalışma ziyaretinde bulunulması, yurt içinde personelin eğitilmesi”, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın 2004 – 2005 yılları arasında yapacağı işler arasındadır.⁴³⁷

d – Taze Meyve ve Sebze

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, meyve ve sebze ortak piyasa düzeni⁴³⁸, sözü edilen ortak piyasa düzeni içinde üretici örgütlerinin tanınması ve işlevleri⁴³⁹, Topluluk mali yardımları⁴⁴⁰, pazarlama standartları⁴⁴¹, kavun-karpuz, turunçgiller, avokado, fasulye, pırasa, karnabahar ve enginar, havuç, kiraz ve çilek, sofralık üzüm, muz, kivi, seftali ve nektarin, kayısı, pırasa-patlıcan ve kabak, domates, soğan ve yaprak hindiba, lahanası, brüksel lahanası, sap kereviz, ıspanak ve erik, marul, tatlı biber, hıyar, kuşkonmaz, sarımsak, bezelye için kalite ve pazarlama standartları⁴⁴² na ilişkin hüküm getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu, ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikler”, “Dış Ticarete Teknik Düzenlemeler ve Standardizasyon Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”, “İç Piyasada Taze Meyve ve Sebzelerin Kalite Standartlarına Uygunluk Denetimlerine İlişkin Yönetmelik”, “Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu, İlgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikler”, “Dış Ticarete Teknik Düzenlemeler ve Standardizasyon Tebliği” ile yukarıda sözü edilen ürünlere ilişkin Standartların Zorunlu Uygulanmaya Konulmasına İlişkin Tebliğ” lerin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından, Ocak 2004 – Aralık 2005 aylarında yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

Sözü edilen mevzuattan Üretici Birlikleri Yasası⁴⁴³ yürürlüğe girmiş olmakla birlikte, AB mevzuatına uyum konusunda önemli sorunlar ve eksiklikler barındırdığı bilinmektedir.

⁴³⁵ İkinci Ulusal Program, s. 290, 291

⁴³⁶ 1255/1999/EC no’lu Konsey Tüzüğü

⁴³⁷ İkinci Ulusal Program, s. 290, 291

⁴³⁸ 2200/96/EC no’lu Konsey Tüzüğü

⁴³⁹ 412/97/EC, 478/97/EC no’lu Komisyon Tüzükleri

⁴⁴⁰ 609/2001/EC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁴¹ 1148/2001/EC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁴² Sırasıyla; 1093/97/EC, 1615/2001/EC, 1799/2001/EC, 831/97/EC, 912/2001/EC, 2396/2001/EC, 963/98/EC, 730/1999/EC, 899/87/EEC, 2789/1999/EC, 2257/94/EC, 410/90/EEC, 2335/1999/EC, 851/2000/EC, 1292/81/EEC, 790/2000/EC, 2213/83/EEC, 1591/87/EEC, 1168/1999/EC, 1543/2001/EC, 1455/1999/EC, 1677/88/EEC, 2377/1999/EC, 2288/97/EC ve 2561/1999/EC no’lu Komisyon Tüzükleri

⁴⁴³ Resmi Gazete 21.6.2005 gün, 25852 sayı

Diğer mevzuatla ilgili çalışmalar yürütülmektedir.

Mevzuat Uyum ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Buna göre; “Taze meyve ve sebze ortak piyasa düzeni konusunda uyum stratejisinin belirlenmesi, katılım öncesinde üretici örgütlerine verilecek devlet katkısının planlanması konusunda yardımcı olmak, belirli bir üründeki üretici örgütleri için Topluluğun taze meyve ve sebze müdahale sistemini uygulamak üzere bir pilot projenin uygulanmasına ilişkin detayların ortaya konması konusunda teknik yardım alınması”, “Teknik yardım çerçevesinde oluşturulan taze meyve ve sebze üretici örgütlerine yönelik pilot projenin uygulanması”, “Taze meyve ve sebze üretici örgütlerinin tanınma esaslarının belirlenmesi ve bu örgütlerin tanınması”, “Referans fiyatlara esas olacak bölgelerin ürün bazında belirlenmesi”, “Taze meyve ve sebze ortak piyasa düzeni uygulamalarının yerinde görülmesi amacıyla, Üye Devletlere çalışma ziyaretinde bulunulması”, “Meyve ve sebze üreticilerine ortak piyasa düzeni uygulamaları konusunda eğitim verecek personelin eğitimi ve üreticilerin bu personel tarafından eğitimi”, “İşlenmiş meyve ve sebze ortak piyasa düzeni, yardım mekanizmaları, üretici örgütlerin tanınmasına ilişkin esasların belirlenmesi amacıyla teknik yardım alınması”, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın 2003 – 2005 yılları arasında yapacağı işler arasındadır. ⁴⁴⁴

e – İşlenmiş Meyve ve Sebze

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, işlenmiş meyve ve sebze ortak piyasa düzeni⁴⁴⁵, sözü edilen ortak piyasa düzeni için Topluluk yardım sistemi⁴⁴⁶, kuru üzüm ve işlenmemiş kuru incir ile işlenmiş meyve ve sebzelerde standart, stoklanma ve yardımların organizasyonu⁴⁴⁷, üretim yardımlarına elverişli domateste minimum kalite gereksinimlerine⁴⁴⁸ ilişkin hükümler getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu, Tarımsal Üretici Birlikler Kanunu” ile her iki Kanunun ilgili Yönetmelikleri, “Kuru Üzüm ve Kuru İncir İçin Depolama ve Stoklamaya İlişkin Yönetmelik”, “Tarım Çerçeve Kanunu Kurutulmak Üzere Üzüm Yetiştirilen Alanların Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik”, “İşlenmiş ve İşlenmemiş Kuru Üzümün Taşıyacağı Asgari Koşullara İlişkin Standart”, “Kuru Üzüm Standardının Zorunlu Uygulamaya Konulmasına İlişkin Tebliğ”, “İşlenmemiş ve Kurutulmuş İncir Standardı”, “Kuru İncir Standardının Zorunlu Uygulamaya Konulmasına İlişkin Tebliğ”, “İşlenmiş meyve ve sebze ürünlerinde kuru çözülebilir kalıntı ölçülmesinin refraktometri yöntemine dair standart”, “Üreticilere kaliteli kuru üzüm elde edilmesi konusunda eğitim verilmesine ilişkin genelge”, “Bazı domates ürünlerine ilişkin Standart”, “Domates Ürünlerine İlişkin Standardın Zorunlu Uygulamaya Konulmasına İlişkin Tebliğ” lerin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından, 2003 yılı sonu ile 2005 yılı sonu arasında yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

Sözü edilen mevzuattan Üretici Birlikleri Yasası yürürlüğe girmiş olmakla birlikte, yukarıda da belirtildiği gibi, AB mevzuatına uyum konusunda önemli sorunlar ve eksiklikler barındırdığı bilinmektedir.

Diğer mevzuatla ilgili çalışmalar yürütülmektedir.

Mevzuat Uyum ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Buna göre; “İşlenmiş meyve ve sebze üretici örgütlerinin tanınma esaslarının belirlenmesi ve bu örgütlerin tanınması”, “İşlenmek üzere üzüm üretilen alanların belirlenmesi ve kuru üzüm üreticisi sicilinin oluşturulması”, “Kaliteli üzüm yetiştiriciliği konusunda Bakanlık personelinin yurt içi ve yurt dışında eğitilmesi, bunlar tarafından üreticilere kuru üzüm kalitesi konusunda eğitim verilmesi”, “Kuru üzüm ve incirde piyasa kalite kontrollerini gerçekleştirecek personelin yurt içi ve yurt dışında eğitimi” Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın 2003 – 2005 yılları arasında yapacağı işler arasındadır. ⁴⁴⁹

⁴⁴⁴ İkinci Ulusal Program, s. 291

⁴⁴⁵ 2201/96/EC, 2200/96/EC, 2202/96/EC no’lu Konsey Tüzükleri

⁴⁴⁶ 449/2001/EC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁴⁷ 1622/1999/EC, 1621/1999/EC, 1666/1999/EC, 1573/1999/EC, 558/93/EEC, 399/94/EC, 1905/94/EC no’lu Konsey ve Komisyon Tüzükleri

⁴⁴⁸ 1764/86/EEC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁴⁹ İkinci Ulusal Program, s. 292

Dış Ticaret Müsteşarlığı ise, 2004-2005 yıllarında, “Taze ve işlenmiş meyve ve sebze, zeytin ve zeytinyağı ticareti yapan kişilerin bilgilerini içeren bir veri tabanının oluşturulması”, “Gümrük noktalarında görev alacak yeni denetimcilerin istihdamı”, “Denetçilerin eğitimi (yurt dışı ve yurt içi)” ve “Danışman temini yoluyla 5 adet laboratuvarın alt yapısının iyileştirilmesine yönelik çalışmaların başlatılarak, tamamlanması ve bu laboratuvarların akreditasyonuna yönelik çalışmaların yapılması” konusunda çalışmalar gerçekleştirecektir.

f – Zeytinyağı

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, sıvı ve katı yağlar ortak piyasa düzeni⁴⁵⁰, zeytinyağı üretim yardımları, işletmeciler örgütlerinin organizasyonu, müdahale sistemi,⁴⁵¹ zeytinyağı na ilişkin özel önlemler⁴⁵², zeytinyağı üretim kalitesini geliştirmek⁴⁵³, pazarlama standartları koymak⁴⁵⁴ ve zeytinyağı ve zeytin atığı yağının nitelikleri ve analiz yöntemlerine⁴⁵⁵ ilişkin hükümler getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu, Tarımsal Üretici Birlikler Kanunu” ile her iki Kanunun ilgili Yönetmelikleri, “Coğrafi Bilgi Sistemi ile Uyumlu Zeytincilik Sicilinin Oluşturulmasına Dair Yönetmelik “TS/342 Yemeklik Zeytinyağı Muayene ve Deney Yöntemleri Standardının Zorunlu Uygulamaya Konulmasına İlişkin Tebliğ “, “TS/341 Yemeklik Zeytinyağı Standardının Zorunlu Uygulamaya Konulmasına İlişkin Tebliğ“, “Zeytinyağı Üretim Kalitesini Geliştirmeye Yönelik Önlemlere İlişkin Tebliğ “ ve “Zeytinyağı Sektöründe Kontrol Kuruluşu Kurulmasına İlişkin Kanun“ un Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından, 2003 yılı sonu ile 2006 yılı başı arasında yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Buna göre; “Zeytinyağı ortak piyasa düzeni, zeytin ve zeytinyağı üreticilerinin belirlenmesi, zeytinyağı sektöründeki Kontrol Kuruluşunun görev ve yetki ve sorumlulukları, personel istihdamı dahil olmak üzere kurumsal kapasite ihtiyacının belirlenmesine yönelik teknik yardım alınması”, “Zeytin ve zeytinyağı üreticilerinin belirlenmesine ilişkin esasların tespit edilmesi ve üretici örgütlerinin tanınması”, “Zeytinyağı sektöründe Kontrol Kuruluşunun kurulması, yeni personelin istihdamı ve personelin yurt içi ve yurt dışında eğitimi”, “Coğrafi Bilgi Sistemleri (GIS) destekli Zeytincilik Sicilinin oluşturulması konusunda Üye Devletlere çalışma ziyaretinde bulunulması”, “Coğrafi Bilgi Sistemleri (GIS) ile desteklenen bir Zeytincilik Sicilinin oluşturulması konusunda teknik yardım alınarak, ülke çapında Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS) ile uyumlu bir Zeytincilik Sicilinin oluşturulması” Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın 2003 – 2005 yılları arasında yapacağı işler arasındadır.⁴⁵⁶

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ise; “Bakanlık ve zeytinyağı, taze ve işlenmiş meyve ve sebze faaliyet gösteren Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin yetkililerinin eğitimi”, “Zeytinyağı, işlenmiş meyve ve sebze faaliyet gösteren Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin laboratuvarlarının iyileştirilmesi ve akredite edilmesi”, “Zeytinyağı, işlenmiş meyve ve sebze faaliyet gösteren kooperatif ortaklarının üretimlerine dair veri tabanı oluşturulması”, “Zeytinyağı, kuru üzüm ve kuru incir stok müesseselerinin teknik kapasitelerinin geliştirilmesi”, “Zeytinyağı ve işlenmiş meyve ve sebze faaliyet gösteren kooperatiflerin stoklama kapasitesinin idari ve teknik açıdan iyileştirilmesine dair danışmanlık alınması” işlerini 2004 – 2005 yıllarında tamamlayacaktır.⁴⁵⁷

⁴⁵⁰ 136/66/EEC, 1638/98/EC no’lu Konsey Tüzükleri

⁴⁵¹ 1873/2002/EC, 2261/84/EEC, 2366/98/EC, 2754/78/EEC, 154/75/EEC, 2366/98/EC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁵² 2262/1984/EEC, 27/1985/EEC no’lu Konsey ve Komisyon Tüzükleri

⁴⁵³ 528/99/EC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁵⁴ 1019/2002/EC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁵⁵ 2568/91/EEC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁵⁶ İkinci Ulusal Program, s. 292

⁴⁵⁷ İkinci Ulusal Program, s. 293

g – Şarap

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, şarap ortak piyasa düzeni⁴⁵⁸, distile alkollü içkilerin sunumu, tanımlanması⁴⁵⁹, aromate şarapların tanımlanması, analizi, piyasaya arzı⁴⁶⁰, şaraplık bağ kaydı oluşturulması⁴⁶¹, şarap piyasalarının izlenmesi⁴⁶², üçüncü ülkelerle ticaret⁴⁶³ ve taşıma koşulları⁴⁶⁴ ilişkin hükümler getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu, ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikler”, “Türk Gıda Kodeksi-Distile Alkollü İçkiler Tebliği”, “Türk Gıda Kodeksi-Şarap Tebliği”, “Türk Gıda Kodeksi- Distile Alkollü İçkilerin Analiz Metotları Tebliği”, “Şaraplık Bağ Kaydının Oluşturulmasına İlişkin Yönetmelik”, “Şaraplık Üzümlerin Sınıflandırılmasına İlişkin Yönetmelik”, “Şarap Üretimi Uygulama Kurallarına İlişkin Yönetmelik”, “Alkol ve Alkollü İçki Tesislerinin Haiz Olmaları Gereken Teknik Şartlar, Kurulmaları, İşletilmeleri ve Denetlenmelerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”, “Şarap Sektöründeki Kontrollere İlişkin Yönetmelik” ve “Alkol ve Alkollü İçkilerin İç ve Dış Ticaretine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” in Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından, Mayıs 2004 – Eylül 2005 tarihleri arasında yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Buna göre; “Şarap ortak piyasa düzenine ilişkin AB mevzuatına uyum için gerekli hukuki, kurumsal ve teknik alt yapıya yönelik ihtiyaçların belirlenmesi konusunda teknik yardım alınması”, “Şaraplık bağ sınıflandırılmasına başlanarak tamamlanması”, “Şaraplık bağ ve şaraba yönelik olarak Coğrafi Bilgi Sistemleri (GIS) ile uyumlu bir kayıt sistemi oluşturulması konusunda teknik yardım alınması ve kayıt sisteminin oluşturulması”, “Şarap ortak piyasa düzeni uygulamalarına yönelik kurumsal kapasitenin (dikim hakları vb.) oluşturulması”, “Şarap ortak piyasa düzeni ile ilgili şaraplık üzüm yetiştiricileri, şarap üreticileri ve Bakanlık personelinin eğitilmesi” Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın 2003 – 2005 yılları arasında yapacağı işler arasındadır.⁴⁶⁵

Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ise; “Alkollü içecekler konusunda yeni personel istihdamı”, “Kurumun bilgi teknolojisi alt yapısının tamamlanması”, “Şarap ve distile alkollü içkilerde laboratuvar alt yapısının güçlendirilmesi/kapasitenin artırılması ve akreditasyonu konusundaki ihtiyaçların tespitine yönelik danışmanlık alınması”, “Alkollü içkilere özgü piyasa gözetimi ve denetimi konusunda danışmanlık hizmeti alınması”, “Şarap sektörüne yönelik kayıt sistemi için alt yapının oluşturulması”, “Kurum sektör uzmanları ile denetçilerinin yurt içi ve yurt dışında eğitimi”, “Piyasa aktörlerine yönelik eğitim seminerleri düzenlenmesi”, “Alkol ve alkollü içkiler konusunda bir Ulusal Hakem Laboratuvarı kurulması ve akreditasyonu” çalışmalarını 2003 – 2005 yıllarında tamamlayacaktır.⁴⁶⁶

h – Şeker

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, şeker ortak piyasa düzeni⁴⁶⁷, sektörde stok sistemi⁴⁶⁸, depolama maliyetleri⁴⁶⁹ ve müdahale sistemine⁴⁷⁰ ilişkin hükümler getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu, ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikleri”, “Depolama ve Prim Kesintisi Yönetmeliği”, “Ambarların Onaylanmasına İlişkin Tebliğ” in Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Şeker Kurumu, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından, Nisan 2004 – Ocak 2005 tarihleri arasında yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

⁴⁵⁸ 1493/99/EC, 1227/2000/EC, 1622/2000/EC, 1623/2000/EC, 1227/2000/EC, 1607/2000/EC, 2729/2000/EC no’lu Konsey ve Komisyon Tüzükleri

⁴⁵⁹ 1576/89/EEC, 1014/90/EC, 1594/70/EEC, 753/2002/EC, 2676/90/EEC no’lu Komisyon Tüzükleri

⁴⁶⁰ 1601/91/EEC, 2009/92/EEC, 2870/2000/EC no’lu Konsey ve Komisyon Tüzükleri

⁴⁶¹ 649/87/EEC, 2392/86/EEC no’lu Konsey ve Komisyon Tüzükleri

⁴⁶² 1282/2001/EC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁶³ 883/2001/EC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁶⁴ 884/2001/EC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁶⁵ İkinci Ulusal Program, s. 292, 293

⁴⁶⁶ İkinci Ulusal Program, s.294

⁴⁶⁷ 1260/2001/EC no’lu Konsey Tüzüğü

⁴⁶⁸ 189/77/EEC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁶⁹ 1998/78/EEC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁷⁰ 1262/2001/EC no’lu Komisyon Tüzüğü

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Buna göre; “Avrupa Birliğindeki benzer dökme şeker ambarlarını oluşturmak üzere “Onaylı Ambar” koşullarını taşıyacak ambarların kurulması“ ve “ambar personelinin eğitimi”, 2004 – 2005 yıllarında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılacak işler arasındadır.

1 – Tütün

Mevzuat Uyum Takvimi :

Sözü edilen çalışma alanında yer alan AB mevzuatı, ham tütün ortak piyasa düzeni⁴⁷¹, müdahale sistemi⁴⁷², prim programı, üretim kotaları ve üretici gruplarına verilen özel yardıma⁴⁷³, ilişkin hükümler getirmektedir.

Karşılığı Türk mevzuatı olarak belirlenen “Ortak Piyasa Düzeni Çerçeve Kanunu”, “Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu” ve her iki kanun ile ilgili Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikleri”, “Tütün Üretimi, Üretici Tütünlerinin Pazarlanması, İç ve Dış Ticareti, Denetimi ve Tütün Ekspertiği ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”, “Ham Tütündeki Rutubet Seviyesini Belirleme Metodlarına İlişkin Standart”, “Tütün Üretimi, Üretici Tütünlerinin Pazarlanması, İç ve Dış Ticareti, Denetimi ve Tütün Ekspertiği ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”, “Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı, Çalışma Usul ve Esasları ile Personelinin Mali ve Sosyal Hakları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”, “Tütün Üretimi, Üretici Tütünlerinin Pazarlanması, İç ve Dış Ticareti, Denetimi ve Tütün Ekspertiği ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” in Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Türk Standartları Enstitüsü tarafından, 2003 sonu ile 2005 sonu arasında yürürlüğe sokulması öngörülmüştür.

Mevzuat Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma

Buna göre; “Tütün toplama merkezlerinin yerlerinin belirlenmesi” işini, 2005 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı yapacaktır.

Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ise; “Tütün konusunda yeni personel istihdamı”, “Kurumun bilgi teknolojisi alt yapısının tamamlanması”, “Tütün ortak piyasa düzeninin Türkiye’de uygulanabilmesi için gerekli yasal, kurumsal ve teknik alt yapı ihtiyaçlarının belirlenebilmesi için teknik yardım alınması”, “Kurum sektör uzmanları ile denetçilerinin yurt içi ve yurt dışında eğitimi”, “Piyasa aktörlerine yönelik eğitim seminerleri düzenlenmesi” çalışmalarını 2003 – 2005 yıllarında tamamlayacaktır.⁴⁷⁴

III. İLERLEME RAPORLARI

1 – BİRİNCİ İLERLEME RAPORU (1998)

1998 yılında yayımlanan İlerleme Raporu, giriş, üyelik ölçütleri ve sonuç olmak üzere üç ana bölümden oluşmaktadır. Raporun en ayrıntılı açıklamalara ter verilen üyelik ölçütleri bölümü ise; politik ölçütler, ekonomik ölçütler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi başlıklı üç ayrımda sistematize edilmiştir.

Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi bölümü, kendi içinde üçe ayrılmaktadır; (1) Müktesebatı Gümrük Birliğince kapsanan sektörler (eşyaların serbest dolaşımı, rekabet, fikri-sınai ve ticari haklar, ticaret politikası, gümrükler) (2) Müktesebatı Avrupa Stratejisi’nce kapsanan sektörler (Sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı, kamu alımları, sanayi ve KOBİ politikaları, **tarım**, telekomünikasyon ve bilgi toplumu, bilimsel ve teknik araştırmalar, çevre, ulaştırma, enerji, tüketicinin korunması, adalet ve içişleri, (3) Müktesebatın diğer sektörleri (veri koruma ve şirket hukuku, kişilerin serbest dolaşımı, eğitim-öğretim ve gençlik, radyo televizyon, ekonomik ve parasal birlik, vergilendirme, istatistik, **balıkçılık**, istihdam ve sosyal işler, bölgesel politika ve aşınım).

⁴⁷¹ 2075/92/EEC no’lu Konsey Tüzüğü

⁴⁷² 1467/70/EEC no’lu Konsey Tüzüğü

⁴⁷³ 2848/98/EC no’lu Komisyon Tüzüğü

⁴⁷⁴ İkinci Ulusal Program, s.294

1998 yılı İlerleme Raporu'nun "**tarım**" bölümünün **mevcut duruma** ilişkin açıklamalarında; Türkiye'nin toplam 50 milyon hektarlık tarım alanının yarısından fazlasının sürülebilir alan olduğu, 4.5 milyon hektar alanın sulanabildiği ve GAP Projesi ile 1.7 milyon hektar alanın sulamaya açılacağı, tarımın ulusal gelire katkısının % 14 (1996) ve istihdama katkısının % 42 olduğu belirtilmektedir.

4.5 milyon tarım işletmesi bulunduğu, 1995 yılı değerleriyle Türkiye'nin toplam tarımsal üretim değerinin AB üretiminin % 11'ine eşit olduğu, hububat-meyve sebze-pamuk ve tütünün temel ürünler olduğunun altı çizilmektedir.

AB'nin Türkiye'nin tarımsal ürünlerdeki birincil pazarı olduğu, tarım ürünleri ticaret dengesinin Türkiye lehinde bulunduğu, Türkiye'nin Topluluğa 1.5 milyar Ecu dışsatımına karşılık Topluluğun Türkiye'ye dışsatımının 500 milyon Ecu dolayında bulunduğu (1995 – 1997 ortalaması), Türkiye'nin Topluluğa temel dışsatım ürünleri fındık, kuru meyve, tütün ve narenciye iken Topluluktan temel dışalım ürünlerinin şeker, canlı hayvan, gıda katkı maddeleri, buğday ve yağ olduğu, Rapor'da ifade edilmektedir.

Tarımsal gıda sektöründe yapılan özelleştirmelere değinilen Rapor'da, devletin (hala) tütün, şeker, çay, hububat ve ette önemli rol sahibi olduğuna değinilmektedir.

Rapor'a göre, Türkiye'nin tarımsal politikaları ağır bir şekilde müdahalecidir, müdahale fiyatları, girdi yardımları, yatırım kredileri, özel ödemeler ve üretim primleri alanında yoğun iç destekler ve yüksek düzeyde dışsatım sübvansiyonları bulunmaktadır. Müdahale fiyatlarındaki yükseliş, bütçe giderlerini ve tüketici gıda harcamalarını artırmaktadır. Sermaye malları, sulama ekipmanları, gübre, tohum, zirai mücadele ilaçları ve hayvan yemine girdi destekleri yapılırken; soğan, domates, patates, elma ve narenciye dışsatım sübvansiyonu ile satılmaktadır. Türkiye, DTÖ taahhütleri doğrultusunda, dışsatım sübvansiyonlarını miktar ve değer olarak azaltmak durumundadır. Ayrıca Türkiye'nin gümrük tarifeleri yüksektir. Gıda güvenliği alanında önemli yetersizlikler bulunmaktadır.

Rapor'un "Tarım" bölümünün Strateji Önerisi başlıklı açıklamalarında ise; Ankara Anlaşması ve Gümrük Birliği Kararı'nın her ikisinde de, Topluluk ve Türkiye'nin, tarımsal ürünlerin serbest dolaşımını sağlama konusunda taahhütte buldukları, bu bağlamda Türkiye'nin kendi politikalarını Ortak Tarım Politikası'na yakınlaştırmasının gerektiği ancak bu hedefe yönelik ancak küçük bir mesafenin kaydedilebildiği belirtildikten sonra, Avrupa Stratejisi'nin bir parçası olarak Topluluğun Türkiye için bir program önerisi hazırladığı ifade edilmektedir.

1998 yılı İlerleme Raporu'nun "**balıkçılık**" bölümünde ise; Türkiye'nin 8 333 km. deniz kıyısına ve iyi kurulmuş bir balık sanayiine sahip olduğu, 1996 yılında 500 bin tona yakın balık yakalandığı ve bu miktarın AB miktarının % 8'i olduğu, 56 bin balıkçı ve 6 800 teknelik balıkçı filosunun bulunduğu belirtilmektedir.

1997 yılında Topluluğun Türkiye'den 29 483 ton balık ürünü ithal ettiği ve bunun toplam dışalımının %0.7'si düzeyinde bulunduğu, buna karşılık Topluluk dışsatımının % 1.8'inin Türkiye'ye yapıldığı ifade edilen Rapor'da, sektörün zayıf yanları olarak sağlık standartlarının uygulanması ve işleme süreçlerindeki yetersizlikler gösterilmektedir.

Türkiye balıkçılık sektörüne ilişkin ayrıntılı bilgilerin yokluğunda, yapısal politikalar, yönetim ve balık stoklarının korunması alanlarında Topluluk müktesebatına uyum durumuna yönelik bir değerlendirmenin güç olduğu da, Rapor'da not edilmektedir.

1998 yılı İlerleme Raporu'nun "**Bölgesel politika ve aşım**" bölümünde ise; demografik, sosyo-ekonomik ve altyapı farklılıkları açısından değerlendirildiğinde, dezavantajlı iller olarak Doğu, İç ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi ve ülkenin geriye kalan bölgelerindeki 49 ilin saptandığı, dezavantajlı bölgelerde kişi başına düşen ulusal gelirin ülke ortalamasının yalnızca % 61'ine eşit olduğu (1986) belirtilmektedir.

Dezavantajlı bölgelere yardım konusunun Türkiye'nin daima gündeminde bulunduğu, 1960 yılında DPT'nin bu amaçla kurulduğu ve 1970 yılında bu konu ile ilgili özel bir bölümün açıldığı, yardımın idari desentralizasyon ve iş yatırımı bazında mümkün olduğu, GAP Projesi'nin halen yürütüldüğü, yapılan barajların enerji edinimi yanında sulama yoluyla bölgesel kalkınmaya da yardımcı olduğu, ancak barajlarda tutulan Fırat ve Dicle nehirlerinin suları nedeniyle Irak ve Suriye ile tansiyonun arttığı da rapor'da ifade edilmektedir.

Rapor'da, Türkiye kalkınmasının Topluluk ortalamasının bir hayli gerisinde olduğu ve bu nedenle etkin bir yapısal politikanın uygulanması gerektiği de not edilmektedir.

1998 yılı İlerleme Raporu'nun son bölümünde, Türkiye'nin gümrük birliği bağlamında müktesebata yönelik idari ve yasal kapasitesini göstergisi, ancak henüz aktarımı yapılmamış diğer müktesebat alanlarındaki gelecek kapasitesine ilişkin bir görüş ileri sürmenin mümkün olmadığı ifade edilmektedir.

2 – İKİNCİ İLERLEME RAPORU (1999)

1999 yılı, Türkiye için önemli politik gelişmelerin yaşandığı bir yıl olmuştur.

Öncelikle, Kasım 1998'de azınlık Hükümeti'nin düşmesinin ardından, Bülent ECEVİT, Nisan 1999'da yapılacak seçimlere kadar ülkeyi yönetmek üzere Cumhurbaşkanı DEMİREL tarafından görevlendirilmiştir.

Abdullah ÖCALAN'ın 1999 yılında Kenya'da yakalanması, Türkiye'nin iç siyaseti üzerinde önemli ölçüde etkili olmuştur.

Yapılan seçimlerden, Demokratik Sol Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi iki büyük parti olarak çıkmışlardır. 57 inci Hükümet, DSP, MHP ve Anavatan Partisi'nin koalisyonu ile oluşturulmuştur. Ecevit'in Başbakanlığı altındaki Hükümet, meclisteki 550 sandalyenin 354'ünü temsil etmektedir.

17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde meydana gelen iki yıkıcı deprem de, Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısında önemli değişimler ortaya koymuştur. Deprem sonrası ilkyardım ve kurtarma çalışmalarında görülen organizasyon eksiklikleri, sivil toplum kuruluşlarını öne çıkarmış ve bu tarihten sonra anılan alan ile ilgili tartışmalar (olumlu-olumsuz) yoğunlaşmıştır. Diğer yandan, karşı karşıya kalınan yıkımın ekonomik faturası ve deprem sonrası yapılan harcamalarda ortaya çıkan usulsüzlükler, uzun yıllar boyunca kamuoyu gündemini işgal etmiştir.

Bu ortamda, 13 Ekim 1999 tarihinde yayımlanan 1999 yılı İlerleme Raporu⁴⁷⁵, tıpkı 1998 Raporu'nda olduğu gibi giriş, üyelik ölçütleri ve sonuç olmak üzere üç ana bölümden oluşmaktadır. Buna karşılık, Raporun en ayrıntılı açıklamalara ter verilen üyelik ölçütleri bölümü ise; politik ölçütler, ekonomik ölçütler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi yanında, müktesebatın uygulanmasına yönelik idari kapasite olmak üzere dört başlık altında sistematize edilmiştir.

Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi bölümü, kendi içinde üçe ayrılmaktadır; (1) Müktesebatı Gümrük Birliğince kapsanan sektörler (eşyaların serbest dolaşımı, rekabet, fikri-sınai ve ticari haklar, ticaret politikası, gümrükler) (2) Müktesebatı Avrupa Stratejisi'nce kapsanan sektörler (Sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı, kamu alımları, sanayi ve KOBİ politikaları, **tarım**, telekomünikasyon ve bilgi toplumu, bilimsel ve teknik araştırmalar, çevre, ulaştırma, enerji, tüketicinin korunması, adalet ve işçileri, istihdam ve sosyal işler) (3) Müktesebatın diğer sektörleri (eğitim-öğretim ve gençlik, radyo televizyon, ekonomik ve parasal birlik, vergilendirme, istatistik, **balıkçılık**, istihdam ve sosyal işler, bölgesel politika ve aşımın).

Görüldüğü gibi, 1998 yılı İlerleme Raporu'nda istihdam ve sosyal işler konusu Müktesebatı "Avrupa Stratejisi'nce kapsanan sektörler" bölümünden "Müktesebatın diğer sektörleri" bölümüne aktarılmış, bunun yanında, "Müktesebatın diğer sektörleri" bölümünden veri koruma ve şirket hukuku ile kişilerin serbest dolaşımı tümüyle çıkarılmış, ortak dış ve güvenlik politikası eklenmiştir.

1999 yılı İlerleme Raporu'nun "Giriş" ana başlığı altındaki "AB ve Türkiye arasındaki ilişkiler, güncel gelişmeler" bölümünde, PKK lideri Abdullah ÖCALAN'ın 1999 yılında Kenya'da yakalanışı ve İmralı'ya konulmasının ardından, AB'nin 22 Şubat 1999 yılında yayımladığı ve ; AB'nin terörizmin bütün çeşitlerine karşı olduğu, Terörizmle savaşın insan hakları, hukuk kuralları ve demokratik normlar esasında yürütülmesi, yargı sürecinin adil olması.. yolunda içeriğe sahip deklarasyona vurgu yapılmaktadır. 23 Şubat 1999 tarihinde Dışişleri Bakanlığı'nın, "Türk mahkemelerinin bağımsızlığını sorgulamak kabul edilemez" şeklindeki açıklamasına da değinildikten sonra, yargılamanın 31 Mayıs 1999 tarihinde başladığı, 29 Haziran 1999 tarihinde ölüm cezasının verildiği not edildikten sonra, AB'nin "Türkiye'nin 15 yıldır ölüm cezalarını uygulamama konusundaki tutumunu sürdürmesi beklenmektedir" ifadesi Rapor'da yer almaktadır.

17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen yıkıcı deprem sonrasında AB'nin hemen 4 milyon euro'luk acil yardımı serbest bıraktığı ve 30 milyon euro'luk destek paketi hazırladığı belirtilmektedir.

Mali konulara ilişkin ise, Avrupa Stratejisi bağlamında Ekim 1998 ayında çıkartılan iki Tüzüğe karşın, bunların AB Bütçe Otorite'si tarafından uygulanmadığı, uygun bir fonlama olmaksızın Avrupa Stratejisi'nin tüm yanlarıyla uygulanmasının mümkün olmadığına açık olduğunun da altı çizilmektedir.

1999 yılı İlerleme Raporu'nun "**tarım**" bölümünde, sektörün ulusal gelire katkısının 1997 yılına oranla % 2.8 artarak 1998 yılında % 17.8'e ulaştığı, bunun 1990'lı yılların en yüksek değeri olduğu, tarımın istihdamdaki oranının % 43

⁴⁷⁵ 1999 Regular report from the Commission on Turkey's Progress towards accession

olduğu, tarımsal dışsattım 2.4 milyar euro düzeyinde bir sabitlik gösterirken, tarımsal dışalımın % 13.5 oranında azalarak 1.8 milyar euro düzeyinde gerçekleştiği, bu bağlamda, 1997 yılında 335 milyon euro olan tarımsal dışticaret artışının 1998 yılında 626 milyon euro'ya yükseldiği belirtilmektedir. AB ile Türkiye arasındaki tarım ve gıda ticareti değerlerine bakıldığında ise, Türkiye'nin dışsattımı sabit kalırken AB'nin dışsattımının artmakta olduğu, buna rağmen Türkiye'nin 980 milyon euro pozitif tarım ticareti dengesine sahip olduğu not edilmekte ve Türkiye'nin canlı hayvan dışalım yasağı eleştirilmektedir.

Tarımsal politikalar alanında Türkiye görece yüksek destek ve koruma sağlayan bir ülke olarak değerlendirilmekte ve OECD ölçütlerine göre 1997 yılında % 31 olan üretici destek eşdeğerinin (*producer support estimate*) % 39 olduğu ve bu oranın Türkiye için hesaplanan en yüksek değeri ifade ettiği, ürün grubu olarak yüksek desteğin tahıllar, şeker ve sığır etinde somutlaştığı bildirilmektedir.

Rapor'da, halen özellikle alkollü içkiler, tütün, tahıl, çay, şeker ve kırmızı ette yüksek olan pazarlama ve işleme süreçlerine yönelik müdahale politikalarının indirgenmesi gerektiği, son Rapor'dan bu yana ilgili alanda herhangi bir gelişmenin kaydedilmediği ifade edilmektedir.

Ayrıca, Ortak Tarım Politikası müktesebatının üstlenilmesine ilişkin olarak, ekilebilir ürünler alanında politika karşılaştırmalarına, Komisyon ve Türk yetkililer arasında başladığının da altı çizilmektedir.

Rapor'un çevre başlığı altında, bu alandaki müktesebatı tam olarak üstlenmenin uzun dönemli bir çalışma alanı olduğu belirtildikten sonra, su, doğanın korunması, atık yönetimi, sanayi kirliliği kontrolü ve risk yönetimi, kimyasallar, ozon tabakasına zarar veren elementler, nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma alanlarında herhangi bir gelişmenin kaydedilmediği, hava kalitesinin korunması, gürültü kontrolü alanlarında yönetmeliklerin yayımlandığı belirtilmektedir.

Tarım sektörünü çok yakından ilgilendiren Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar (*genetically modified organisms*) alanında ise, GDO'ların üretim ve pazarlamasının serbest olmadığı, uygun bir Bakanlık altında GDO'ların kontrolüne yönelik yasal düzenlemenin hazırlanmakta olduğu ve 1998 yılında GDO'lu patates, mısır ve pamuk ithaline izin verildiği belirtilmektedir.

Raporun "**balıkçılık**" bölümünde, edinilen bilgilerin, bu alanda kaydedilen gelişmeyi değerlendirmek için yeterli olmadığı ifadesi ile yetinilmektedir.

1999 yılı İlerleme Raporu'nun "**Bölgesel politika ve aşınım**" bölümünde ise, son Rapor'dan bu yana önemli bilgilere ulaşıldığı not edildikten sonra, tüm aday ülkeler arasında Türkiye'nin en çok akut bölgesel soruna sahip ülke olduğu belirtilmektedir. Rapor'a göre, gerek kişi başına ulusal gelirin AB ve Türkiye arasında yapılan karşılaştırmasındaki fark ve gerekse nüfus büyüklüğü farkının sorunun önemini artırdığı, Türkiye'nin aday ülkeler arasında yıllardır bölgesel politikalar uygulayan tek ülke olduğu, bununla birlikte sistemin merkezi planlama içinde yer aldığı ve bölgesel farklılıkları giderme konusunun bütçe öncelikleri arasında yer bulamadığı ifade edilmektedir.

Rapor, üyelik sürecinde, bölgesel farklılıkları gidermek üzere etkin bölgesel politikaların uygulanacağını, Türkiye'nin merkezi organizasyonunu buna göre adapte edeceği ve bölgesel idare ve uygulama yapılarını güçlendireceğini de belirtmektedir.

Rapor'da, Türkiye kalkınmasının Topluluk ortalamasının bir hayli gerisinde olduğu ve bu nedenle etkin bir yapısal politikanın uygulanması gerektiği de not edilmektedir.

Yılın sonunda, 10 – 11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de toplanan Avrupa Konsey'i, ilk kez, Türkiye'nin, diğer başvuran ülkelerle aynı ölçütler altında Birliğe aday ülke olduğunu belirtmiştir.

1999 yılı Aralık Ayı'nda Türkiye, IMF ile 3 yıllık bir stand by Anlaşması imzalamış ve gerek bu Anlaşma gerekse ardından ilerleyen yıllarda Dünya Bankası ile imzalanacak olan "Tarım Reformu Uygulama Anlaşması", ülke tarımı ve kırsal alanı üzerinde belirleyici etkiler yapmıştır.

3 – ÜÇÜNCÜ İLERLEME RAPORU (2000)

2000 yılında, iktidardaki ilk yılını doldurmuş bulunan DSP-MHP ve ANAP Koalisyonu, TBMM'deki sandalyelerin 2/3'ünden fazlasına sahiptir. Sözü edilen Meclis çoğunluğu, 5 Mayıs 2001 tarihinde, Ahmet Necdet SEZER'i Cumhurbaşkanı olarak seçmiştir. Halkın Demokrasi Partisi (HADEP) ve Fazilet Partisi (FP) hakkında açılan kapatma davaları ise halen sürmektedir.

2000 Yılı Haziran ayında, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurulmuştur.

Yıl içinde, 8 Kasım 2000 tarihinde yayımlanan 2000 yılı İlerleme Raporu⁴⁷⁶, 1999 yılı İlerleme Raporu'ndan sonra, 30 Eylül 2000 tarihine kadar olan gelişmeleri kapsamına almaktadır.

Rapor, daha öncekilerde olduğu gibi, giriş, üyelik ölçütleri ve sonuç olmak üzere üç ana bölümden oluşmaktadır. Raporun en ayrıntılı açıklamalara yer verilen üyelik ölçütleri bölümü ise; politik ölçütler, ekonomik ölçütler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi olmak üzere üç başlık altında sistematize edilmiştir. İlk kez, "üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi" bölümü, "chapter" olarak adlandırılan ve daha sonra genişletilerek müzakere başlıklarını oluşturacak 29 alt bölüme ayrılmıştır. Bu sıralamada tarım yedinci, balıkçılık sekizinci yerde bulunmaktadır.

2000 yılı İlerleme Raporu'nun "Giriş" ana başlığı altındaki "AB ve Türkiye arasındaki ilişkiler" bölümünde, Türkiye ile Topluluk arasında ortaya çıkan ticaret dengesine ilişkin veriler verilmektedir. Buna göre⁴⁷⁷,

AB ve Türkiye arasındaki ticaret hacmi, 1999 yılı hariç sürekli bir artma eğilimi içindedir. Türkiye'nin cari açığa sahip olduğu bu ilişki içinde, Türkiye dışalımının % 90'ı yatırım malları, yarı mamul ürünler ve hammaddeden oluşmaktadır. Bunların mal kategorilerine göre dağılımında ise alet ve makina, ulaşım ekipmanları ve kimyasallar öne çıkmaktadır. Türkiye'nin AB'ye temel dışsattım ürünleri ise tekstil, tarımsal ürünler ve gıda katkı maddeleridir. 1999 yılı gerilemesinden sonra, 2000 yılında ortaya çıkan ticaret artışı, Türkiye'nin AB ile cari mali açığını, yıl sonunda 9 milyar euro düzeyine (GSMH'nin % 6'sı) çekebilecektir.

Rapor'da, Türkiye'nin AB'den canlı hayvan dışalımına yönelik sürdürdüğü yasak ta eleştirilmektedir.

Mali konulara ilişkin olarak; Türkiye'nin katılım öncesi yardım alabilmesine ilişkin Komisyon'un Temmuz ayında bir tüzük taslağı hazırlayarak Konsey ve Avrupa Parlamentosu'na sevk ettiği, 2001 yılı Taslak Bütçesi'ne de yardıma yönelik bir teklif konulduğu ifade edilmektedir.

2000 Yılı Raporu, Topluluğun geçmişte Türkiye'ye sağladığı yardım düzeyine ilişkin bilgiler de içermektedir. Buna göre⁴⁷⁸, Türkiye 1996 – 1999 yılları aralığında 376 milyon euro almış olup, bunun yıllık ortalaması 90 milyon euro etmektedir. 2000 yılından itibaren, Türkiye'ye yıllık tahsisat MEDA iki taraflı zarfının % 15'i ve buna ilaveten iki tüzük (Avrupa stratejisi ve katılım öncesi strateji) çerçevesinde yıllık 50 milyon euro dolayında olacaktır. Bunlardan ilk tüzükten yılda 5, ikinci tüzükten yılda 45 milyon euro kaynak alınabilecektir. Böylece, Türkiye'ye 2000 yılındaki toplam yıllık tahsisat 177 milyon euro düzeyinde gerçekleşecektir.

Rapor, tümü katılım öncesi odaklı olan bu programların, IMF ve Dünya Bankası ile yakın koordinasyon içinde yürütüleceğini de belirtmektedir.

Rapor, Deprem Yeniden İnşa ve Rehabilitasyon (TERRA) Programı'nın 600 milyon Euro'luk kaynağı yanında, AYB katılım öncesi ve EuroMed II programlarından da yararlanılabileceğini ifade etmektedir.

Rapor'un "Müktesebatın Analitik İncelenmesine Hazırlık Süreci" başlıklı bölümünde, Helsinki Avrupa Konseyi'nin Komisyon'u Müktesebatın analitik incelenme sürecine hazırlanmaya davet ettiği belirtilerek, AB – Türkiye Kurumsal Konsey'inin 11 Nisan'da yaptığı toplantıda 8 alt komitenin oluşturulduğunun altı çizilmektedir. Bu alt komitelerin iki temel görevi vardır : (1) Topluluk uygulamaları ve mevzuatı ile Türkiye mevzuatının uyumunun derinleştirilmesine yönelik olarak, müktesebatın analitik incelenmesi sürecini hazırlamak, (2) Katılım Öncesi Belgesi'nin önceliklerinin uygulanmasını denetlemek.

Rapor'un "2.2. Ekonomik Gelişmeler" başlıklı bölümü⁴⁷⁹, 1999 yılında Rusya krizi ve depremler nedeniyle ülke gayrisafi milli hasılasının % 5 küçüldüğünü, işsizlik ortalamasının % 7.6 arttığı, bu bağlamda 1999 yılı Aralık Ayı'nda 3 yıllık makroekonomik, enflasyonu azaltma ve mali stabilizasyonu sağlamaya odaklı bir programın başlatıldığı; program kapsamına alınan sektörel reformların kamu maliyesi, kamu yönetimi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, bankacılık, tarım ve sosyal güvenlik sistemi olduğunu belirtmektedir.

⁴⁷⁶ 2000 Regular report from the Commission on Turkey's Progress towards accession

⁴⁷⁷ 2000 İlerleme Raporu, s. 7, 8

⁴⁷⁸ A.k., s. 8, 9

⁴⁷⁹ A.k., s. 22, 23

2000 Yılı İlerleme Raporu'nun "kişilerin serbest dolaşımı" bölümünde ⁴⁸⁰, mesleklerin karşılıklı tanınması ve işçilerin serbest dolaşımı alanında herhangi bir gelişme kaydedilmediğinin altı çizilmektedir.

Raporun "tarım" bölümünde ⁴⁸¹, sektörün ulusal gelire katkısının % 14.3, tarımın istihdamdaki oranının % 41 (9.7 milyon kişi) olduğu, en önemli tarımsal ürünlerin tahıl ve meyve – sebze olduğu, 1999 yılında AB'nin Türkiye'den dışalımının 1.993 milyon euro, AB'nin Türkiye'ye dışsattımının 805 milyon euro, dolayısıyla tarımsal ticaret dengesinin 1.189 milyon euro Türkiye lehine olduğu ifade edilmektedir. ⁴⁸²

Rapor'da, halen Türkiye'nin gıda üretiminde kendine yeterli olmadığı, tarımsal gelişmenin yüksek faiz ve enflasyon oranları ve önemli yapısal sorunlar nedeniyle baskılandığı, tarımsal verimliliğin son on yıldır gerilediği, fındık-meyve/sebze-tütün ve pamuğun dışsattımında; buğday-mısır ve çeltiğin dışalımında başı çektiği, yabancıların toprak satın alamadığı ancak iştirak kurabildikleri belirtilmektedir.

KİT'ler ve Tarım satış kooperatifleri aracılığıyla devletin sektörde önemli rol oynadığı; üretim artırmaya odaklı tarımsal desteklerin fiyat desteklemeleri yoluyla müdahale alımları (pamuk, buğday, şeker pancarı, ayçiçeği ve tütün), tarımsal girdi yardımları (gübre, tohum, zirai mücadele ilacı, sulama, elektrik ve kredi), iç pazarı korumaya yönelik gümrük vergisi ve kota uygulamalarının sürdüğü not edilmektedir.

Tarımsal desteğin, GSMH'nin % 2.5'ü dolayında olan 4 milyar euro düzeyinde olduğu belirtildikten sonra, IMF ile yapılan Anlaşmada Türk Hükümeti'nin; mevcut destekleme sistemini elemine ederek yerine doğrudan gelir desteği sistemini getireceği, tarımsal satış kooperatiflerinin özelleştirileceği (full autonomy) girdi yardımlarının kaldırılacağı ve sektördeki bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirileceği taahhüdünde bulunduğu belirtilmektedir.

Fındık, çay, şeker ve tütünde, 4 farklı pilot alternatif ürün projesinin hazırlandığı ve amacın ekim alanlarını tütünde 80 bin ha, pancar ve fındıkta 100 biner ha azaltmak olduğu, buna yönelik toplamı 540 milyon euro olan tazminat ödemelerinin yapılacağı da raporda sözü edilen konular arasındadır.

Rapor'un "Ortak Piyasa Düzenleri" bölümünde, Tarım Satış Kooperatiflerine yönelik olarak 2000 Haziran'ında çıkan Yasa'nın, sektörde kamunun rolünü azaltmak bakımından "önemi" vurgulanmaktadır. ⁴⁸³

Rapor'un "Kırsal Kalkınma" bölümünde yalnızca GAP Projesi'ne değinildikten sonra, "Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Mevzuatı" bölümünde, Türkiye'de 26 adet dikkate alınması gereken hayvan hastalığı bulunduğu, Topluluğun bu hastalıklardan bazıları ile mücadele için eylül ayında aşı yardımı yaptığı ve ayrıca eradikasyon programlarına mali aktığı sağladığı bildirilmektedir. Rapor, Türkiye'de 8 bölgesel veteriner kontrol ve araştırma enstitüsünün, 39 il kon trol laboratuvarının bulunduğu da not edilmektedir.

Bitki sağlığı alanında Türkiye'nin Avrupa ve Akdeniz Bitki Koruma Organizasyonu'na üye olduğu, buna karşılık bitki sağlığı rejiminin AB ile uyumlu olmadığı; dışalım alanında dışalım izin belgesi yolu ile bir kontrol söz konusu iken iç üretim alanında sertifikalı tohum hariç bir bitki sağlık kontrolünün bulunmadığı, üreticiler için zorunlu bir kayıt sisteminin söz konusu olmadığı ifade edilmektedir.

Raporun yukarıda verilen bölümlerine ilişkin "genel değerlendirme" bölümünde ise, tarım politikaları ve desteklemeler alanında Türkiye'nin müktesebattan oldukça farklı uygulamalar içinde olduğu, Gündem 2000 Reformundan sonra OTP'nin doğrudan gelir desteğine verdiği önemin arttığı, bu bağlamda arz kontrolü, rekabetçilik, gıda kalite ve güvenliği ile çevre konularının öne çıktığı not edilmektedir. Raporda, Türkiye'de başlatılan reform programının, üretimi artırmaya

⁴⁸⁰ A.k., s. 35

⁴⁸¹ A.k., s. 40 - 44

⁴⁸² AB İlerleme Raporu'nun dayanağı olan EUROSTAT hesaplamalarında, Dünya Ticaret Örgütü Uruguay Turu Tarım Anlaşması'nın tarımsal ürün tanımlaması baz alınmaktadır.

⁴⁸³ Toplulukta 23 adet (hububat, çeltik, şeker, zeytinyağı, sığır eti, domuz eti, koyun ve keçi eti, kümes hayvanları, yumurta, şarap, süt ve süt ürünleri, tütün, su ürünleri, taze meyve-sebze, işlenmiş tahıl ürünleri, işlenmiş meyve – sebze, keten-kenevir, şerbetçi otu, kurutulmuş hayven yemi, tohumluklar, yağlı tohumlar ve ipek böceği) ortak piyasa düzeni (common market order) varken, Rapor'un bunlara hiç değinmemesi, bu alanda müktesebat uyumundan hiç söz etmemesi, buna karşılık ilgili bölümde TSKB'leri üzerinde yıkıcı etkileri ilerleyen yıllarda daha net anlaşılacak olan 1 Haziran 2000 tarih, 4572 sayılı "Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri Hakkında Kanun" a atf yapması, AB'nin hangi alanlarda müktesebat uyumuna yönelik bir derinleşme isteği, buna karşılık hangi alanlarda aceleci davranmadığına yönelik analitik bir çalışma için önemli ipuçları sağlamaktadır. Topluluk ortak piyasa düzenleri kapsamında desteklenen ürünler ve buna karşılık Türk destekleme sistemi için; Gökhan GÜNAYDIN, "Küreselleşme Sürecinde Türkiye Tarım Sektörü : Belgelerin İzinde Bir Analiz", **Demokrasi Platformu**, sayı:3, Yaz 2005, Ankara, s.147 – 173; Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması sürecinin sonuçları için; Gökhan GÜNAYDIN, "Küreselleşen Piyasa, Yoksullaşan Köylü", **Liberal Reformlar ve Devlet**, Nisan 2003, Ankara, s. 43 – 122.

yönelik destekleri içerir cari Türk tarım politikalarını AB'ye yaklaştırmaya yardım edeceği; bu bağlamda Türkiye'nin öncelikle OTP uygulamaları için ön koşul niteliğinde olan arazi kayıt, tarımsal istatistik, FEOGA benzeri bir mali mekanizma, üretici örgütlülüğü, kalite, gıda güvenliği, veterinerlik, bitki sağlığı, laboratuvar test kapasitesi gibi alanlar için bir eylem planı hazırlaması ve uygulaması gerektiği ifade edilmektedir.

Bu alanlarda anahtar rol oynayan Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın merkezde 1.723, taşrada 30.263 personel çalıştırdığı, 6 adet tarımsal KİT, TSKB ve TZOB'un da yapı içinde bulunduğu; veterinerlik hizmetlerinin Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü altında, merkezde ve taşrada yer alan 1.579 ve laboratuvarlarda çalışan 1.322 kişi tarafından yürütüldüğü; bitki sağlığı hizmetlerin de toplam 2.983 personelin görev aldığı, bu alanda araştırma enstitülerinin de bulunduğu ifade edilmektedir.

Raporun “**balıkçılık**” bölümünde⁴⁸⁴, Türkiye'nin uzun kıyı şeridi ve zengin iç su varlığına karşın, balıkçılık sektörünün GSMH'ya katkısının % 0.3 dolayında olduğu, 17.475 balıkçı teknesi, 55.000 kayıtlı balıkçı, doğrudan istihdam edilen 200 bin ve sektörden dolaylı etkilenen 2 milyon kişinin bulunduğu belirtilmektedir.

Kaynak koruma ve kalite kontrol sisteminin iyileştirilmesi hedeflerine vurgu yapılan Rapor'da, Ortak Balıkçılık Politikası müktesebatının üstlenilmesine yönelik çalışmalarını gerekliliğine işaret edilmektedir. Denetleme ve kontrol, üretici organizasyonu, laboratuvar kapasitesinin yükseltilmesi, bu alandaki öncelikler arasındadır.

2000 yılı İlerleme Raporu'nun “**Bölgesel politika ve aşım**” bölümünde⁴⁸⁵, Birliğin yapısal politikalara ilişkin uygulamaları için, NUTS 2 düzeyinin kurulması gerektiği ifade edilmekte, Türkiye'nin kalkınmada öncelikli iller listesinin ülkenin yarısından ve nüfusun 1/3'ünden fazlasını kapsadığı, buralarda kişi başına ulusal gelirin ülke ortalamasının % 56'sı, Topluluk ortalamasının % 19'u düzeyinde bulunduğu, teşvik düzenlemesinin dezavantajlı bölgelere özel bir katkı sağlayamayacağı, DPT'nin Doğu Karadeniz (8 il), Doğu Anadolu (16 il), Yeşil Irmak (5 il) ve Marmara (5 il) bölgelerinde bölgesel kalkınma programları hazırlığına başladığı ancak hiçbirinin henüz uygulamaya geçmediği ifade edilmektedir.

4 – DÖRDÜNCÜ İLERLEME RAPORU (2001)

2001 Yılı, Türkiye'nin ve dünyanın siyasi ve ekonomik yaşamı için son derecede önemli gelişmelerin yaşandığı bir yıl olmuştur.

Öncelikle, Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan iki büyük ekonomik krize değinmekte yarar bulunmaktadır. 1999 yılı sonunda IMF ile başlatılan “Stabilizasyon Programı”nın bir sonucu olarak ortaya çıkan krizi yönetmek üzere, Kemal DERVİŞ Türkiye'ye gelmiştir.⁴⁸⁶

Böylesine sancılı bir ortamda, AB Konseyi, 8 Mart 2001 tarihinde Katılım Ortaklığı Belgesi'ni yayımlamış, buna karşılık Türk Hükümeti, 19 Mart 2001 tarihinde ilk Ulusal Program'ı yayımlamıştır.

22 Haziran 2001 tarihinde, Anayasa mahkemesi Fazilet partisi'nin kapatılmasına karar vermiştir. Başlangıçta bu politik damardan beslenen iki parti; Fazilet Partisi ve Adalet ve Kalkınma Partisi kurularak, siyasi yaşama dahil olmuşlardır.

11 Eylül 2001 tarihinde ABD'de İkiz kulelere yönelik olarak gerçekleştirilen saldırılar, “terörizmle mücadele” kavramının niteliğini ve uygulama alanını radikal olarak değiştirmiştir.

Dönem içinde, 1982 Anayasası'na 32 değişiklik getiren paket, 3 Ekim 2001 tarihinde TBMM'den geçmiştir.

2001 yılı, tarım istatistiklerinin 1991 yılından sonra yinlendiği bir yıl olması nedeniyle, tarımsal açıdan da önem taşımaktadır.

⁴⁸⁴ A.k., s. 44-45

⁴⁸⁵ A.k., s. 59-60

⁴⁸⁶ Başbakan ECEVİT tarafından Türkiye'ye çağrıldığı bildirilen Kemal DERVİŞ, 2001 – 2003 yılları arasında Türk ekonomisinin en önemli aktörü olarak kolay unutulmayacak bir rol oynayacaktır. İsmail CEM ve Hüsamettin ÖZKAN ile giriştiği yeni parti arayışlarıyla Demokratik Sol Parti'nin önemli sayıda milletvekili kaybetmesine vesile olan DERVİŞ, sonra bu birliktelikten de ayrılarak seçimlere CHP milletvekili adayı olarak seçilmiş, ancak seçimlerden kısa bir süre sonra BAYKAL ve ekibi ile de ters düşmüştür. DERVİŞ, BM'de kendisine teklif edilen görevi kabul ederek, 2005 yılında milletvekilliğinden istifa etmiş ve Türkiye'den ayrılmıştır. Böylece, sosyal demokrat bir kimlikle Türkiye'de başlayıp Dünya Bankası ile süren yaşam öyküsü, fırtınalı bir Türkiye “macerasının” ardından, yeniden bir uluslararası kuruluşta, BM çatısı altında devam etmektedir.

Bir önceki Raporda sözü edilen 8 alt Komite, Temmuz 2000 ile Temmuz 2001 arasında, müktesebatın analitik incelenmesinin teminine yönelik hazırlıklara başlamıştır. Rapor, Türkiye'nin böylelikle, müktesebata ilişkin farkındalık kazandığı belirtilmektedir.

Yıl içinde, 13 Kasım 2001 tarihinde yayımlanan 2001 yılı İlerleme Raporu⁴⁸⁷, 2000 yılı İlerleme Raporu'ndan sonra, 30 Eylül 2001 tarihine kadar olan gelişmeleri kapsamına almaktadır.

Rapor, daha öncekilerden farklı olarak, giriş, üyelik ölçütleri ve sonuç bölümleri yanında, Müktesebat üstlenilmesi için Ulusal Program ve Katılım Ortaklığı:Genel Değerlendirme olmak üzere dört ana bölümden oluşmaktadır. Raporun en ayrıntılı açıklamalara yer verilen üyelik ölçütleri bölümü ise, yine, politik ölçütler, ekonomik ölçütler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi olmak üzere üç başlık altında sistematize edilmiştir. "Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi" bölümü, ilk kez 2000 yılı raporunda başlayan bölümlere uygun olarak, 29 "chapter" üzerinden değerlendirme yapmaktadır. Yine aynı şekilde, bu sıralamada tarım yedinci, balıkçılık sekizinci yerde bulunmaktadır.

Mali konulara ilişkin olarak; 26 Şubat 2001'de, Komisyon, Türkiye'nin katılım öncesi mali yardımlarının koordinasyonuna yönelik bir tüzük yayımlamıştır. Tüzük, katılım öncesi önceliklerine uyumlu bir sürecin yürütülmesi ve prosedürlerde basitleştirmenin sağlanmasını amaçlamaktadır.

Eşzamanlı olarak Komisyon, Türk Hükümeti'nden, AB Mali Yardımlarına yönelik yeni bir yönetim yapısı oluşturmasını talep etmiştir. Bunun üzerine, 18 Temmuz 2001 tarihinde Ulusal Yardım Koordinatörlüğü oluşturulmuştur. Buna göre, kurulacak Ulusal Fon Hazine Müsteşarlığı'na bağlı olacak, Merkezi Finans ve İhale Birimi⁴⁸⁸ ise doğrudan Başbakan'ın sorumluluğunda olacaktır.

Rapor'a göre 2001 yılı, Topluluk yardımları açısından, KOB ve UP bağlantısını kurmak için bir geçiş yılı niteliğini taşıyacak, 2002 yılında bu tamamlanmış olacaktır.

Rapor, Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Banks) aracılığıyla sürdürülen Programları da not etmektedir. Buna göre, (1) Akdeniz Ülkelerine Yönelik EuroMed II Programı (6.4 milyar Euro)⁴⁸⁹, (2) Akdeniz Ortaklığı Programı⁴⁹⁰, (3) Türkiye Özel Yardım Programı (450 milyon Euro)⁴⁹¹, (4) Deprem Yapım ve Rehabilitasyon Programı (600 milyon Euro)⁴⁹² ve (5) Katılım Öncesi Program (8.5 milyar Euro)⁴⁹³ bir borç kaynağı sağlamaktadır.⁴⁹⁴

Rapor'un "2.2. Ekonomik Gelişmeler" başlıklı bölümünde⁴⁹⁵, krizler sonrası ekonominin içinde bulunduğu sorunlu yapıya ana başlıkları ile değinildikten sonra, yabancı doğrudan yatırım düzeyinin düşük, buna karşılık sermaye akışının yüksek olduğundan söz edilmektedir.

Raporun "**rekabet**" başlıklı bölümünde⁴⁹⁶, Türkiye'nin geriye kalan ticari karakter taşıyan devlet tekellerine yönelik bir liste hazırladığı ve Komisyon'a Nisan 2001 tarihinde verdiği belirtildikten sonra, alkol ve tütün işletmesi olan TEKEL hakkında gerekli uyrumaların Gümrük Birliği kararı uyarınca 1998 yılında yapılması gerekirken, konu ile ilgili olarak Ocak 2001 tarihinde çıkarılan Yasa'nın Türkiye'nin Gümrük Birliği taahhütleri ile uyumlu olmadığı, TEKEL'in kamu idaresi yapısından ticari işletme yapısına dönmüş olmasına rağmen alkollü içkiler ve tütün alanındaki tekel özelliğinin korunduğu, TEKEL için özelleştirme prosedürünün hazırlandığı ifade edilmektedir.⁴⁹⁷

⁴⁸⁷ Commission of the European Communities, SEC (2001) 1756, 2001 Regular report on Turkey's Progress towards accession, Brussels, 13.11.2001

⁴⁸⁸ Central Financing and Controlling Unit (CFCU)

⁴⁸⁹ Önceleri "EuroMed II Lending Mandate for Mediterranean Countries", daha sonra "The South-eastern Neighbours Mandate"

⁴⁹⁰ The Mediterranean Partnership Facility

⁴⁹¹ The Special Action Mandate for Turkey

⁴⁹² The Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Assistance Facility

⁴⁹³ The Pre-Accession Facility

⁴⁹⁴ İlerleme Raporu'nda, bu kaynaklardan sağlanan toplam borç miktarı, 1992 – 2002 dönemi için 1.955 milyon euro olarak belirtilecektir.

⁴⁹⁵ 2001 İlerleme Raporu, s. 34, 37

⁴⁹⁶ A.k., s. 55 - 57

⁴⁹⁷ TEKEL'in özelleştirilmesi, 9 Aralık 1999 tarihli Niyet mektubunun Ek C, 6 ncı maddesinde belirtilmektedir. Ayrıca 22 Haziran 2000 tarihli ikinci gözden geçirmede, TEKEL, Ağustos ayı sonuna kadar Özelleştirme İdaresi'ne devredilecek işletmeler arasında sayılmaktadır. Aynı mektupta, "Alkollü İçkiler Kanunu ve "Tütün Kanunu" nun 2001 yılı Ocak ayı sonuna kadar çıkarılacağı taahhüt edilmektedir. 15 Mayıs 2001 tarihli "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" nın 60 ncı maddesinde, tütün mamulleri ve alkollü içkilerin fiyatlandırılması, dağıtım, satışı ve kontrolü ile ilgili usul ve esasların Tütün mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından düzenleneceği, 2002 üretim döneminden itibaren devlet nam ve hesabına alım yapılmayacağı, TEKEL'in üretim ve pazarlama birimlerinin özleştirilmesinin altyapısının hazırlanacağı bildirilmektedir. Nihayet, 9 Ocak 2002 gün, 24635 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4733 sayılı "Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına." Dair Kanun, uzun süredir tanımlanmakta

Raporun “tarım” bölümünde⁴⁹⁸, sektörün ulusal gelire katkısının % 14.6, tarımın istihdamdaki oranının % 34.9 olduğu, 2000 yılında AB'nin Türkiye'den yaptığı tarımsal dışalımın % 3.8 azalarak 1.917 milyon euro'ya düştüğü, AB'nin Türkiye'ye dışsattımının ise % 24.6 artarak 1.004 milyon dolara çıktığı, tarımsal ticaret dengesinin 912.4 milyon dolar Türkiye lehine olduğu ifade edilmektedir.⁴⁹⁹ 2000 yılı İlerleme Raporu bölümünde belirtildiği üzere, 1999 yılı tarım ticareti dengesi Türkiye lehine 1.189 milyon euro idi. Görüldüğü gibi, 277 milyon euro'luk bir geriye gidiş söz konusudur.

Birliğin Türkiye'den aldığı başlıca tarım ürünleri meyve (%46), işlenmiş meyve ve sebze (%20) iken; Birliğin Türkiye'ye sattığı ürünlerde tütün (%9), içecekler (%7) ve tahıl – pirinç (%6) öne çıkmaktadır.

Rapor'da, Türkiye'nin güçlü ekonomiye geçiş programının tüm ülke çapında doğrudan gelir desteği (DGD) sistemine geçişi programladığı, diğer desteklerin elemine edildiği, bu önlemlerin kamunun tarımdaki rolünü kısıtladığı ifade edilmektedir.

2001 yılında tarıma ayrılan bütçe büyüklüğünün 2.6 milyar euro olduğu, bunun 450 milyon euro'su DGD, 140 milyon euro'su girdi desteği ve 2 milyar euro'su genel ve diğer desteklere özgülendiği, tarım ve kırsal kalkınma destekleri toplamının kamu bütçesinin % 3.9'una karşılık geldiği belirtilmektedir.

Yatay Önlemler başlığı altında, Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu (ATGYF) ve diğer yatay önlemlerin henüz hazırlanmadığı, pilot proje olarak DGD'nin uygulandığı, Coğrafi Bilgi Sistemi, Uzaktan Algılama, Hayvan Kimliklendirme sistemleri üzerinde çalışıldığı bildirilmektedir.

Ortak Piyasa Düzenleri bölümünde DGD'nin başlaması sonrası diğer desteklerin kaldırılmakta olduğu, IMF Stand by Anlaşması'nda taahhüt edilen buğday fiyatları konusunda Hükümette anlaşmazlık ortaya çıktığı⁵⁰⁰, reformun önemli bir ayağının da tarım ve gıda endüstrisinde kamunun rolünün sınırlandırılması olduğu, KİT'lerin özelleştirilmesine başlandığı, Tarım Satış Kooperatiflerini Yeniden Yapılandırma Kurulu'nca 12.000 işçiye tazminatlarının ödendiği, Yeni Şeker Yasası'nın çıktığı⁵⁰¹, TEKEL ile ilgili Yasa'nın sosyal gerekçelerle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinin ardından, yeniden TBMM'den geçerek yayımlandığı belirtilmektedir.

İlerleme Raporu'nun **Kırsal Kalkınma ve Ormancılık** bölümünde, müktesebat ile uyumlu bir kırsal kalkınma programının Türkiye'de bulunmadığı, halen uygulanan ve kırsal altyapının iyileştirilmesi, gelir ve yaşam düzeyinin yükseltilmesine odaklı klasik programların bulunduğu, ormancılık alanında yapılan çalışmaların ise yangından korunma, ağaçlandırma, erozyon kontrol, biyolojik çeşitliliğin korunması ve orman köylülerinin yaşam düzeylerinin yükseltilmesine yönelik olduğu, Orman Bakanlığı'nın toplam 30.500 dolayında çalışana sahip olduğu belirtilmektedir.

Raporun **Veterinerlik, Bitki Sağlığı ve Gıda Güvenliği** bölümünde, ciddi hayvan hastalıklarının varlıklarını koruduğu, yeni Hayvan Yetiştirme Yasası'nın Mart 2001'de yürürlüğe girdiği, Hayvan Sağlık Hizmetleri ile ilgili yasa Nisan 2001 tarihinde değişiklik yapıldığı, Kırmızı Et ve Et Ürünleri alanında yapılan düzenleme ile kesimhanelerin hijyen standartlarının yükseltmeye çalışıldığı, Türk otoritelerin bu çerçevede 375 taze et ve et ürünleri işletmesi ile 84 kanatlı et ve et ürünleri işletmesinin lisansa bağlandığı, 550 işletmenin ise kapatıldığını bildirdikleri ifade edilmektedir. Deli Dana Hastalığı ile ilgili olarak, 2000 yılı sonunda “Ulusal Deli Dana Hastalığı İzleme Komitesi” oluşturulduğu, 2001 yılında tarama programının başlatıldığı, kontrol ve numune alma çalışmalarının sürdürüldüğü not edilmektedir. İl Kontrol Laboratuvarları Yönetmeliği'nin 2001 Ocak Ayı'nda değiştirildiği, “iyi laboratuvar teknikleri” temelinde 1.3 milyon euro'luk laboratuvar ekipmanı alındığı da Rapor kapsamında değinilen konular arasındadır. Rapor, bitki sağlığı ve gıda güvenliği alanına ilişkin olarak ta kısa değerlendirmeler yapmaktadır.

olan temel yapıyı kurmuştur. 4733 sayılı Yasa'nın Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısında açtığı tahribata, ilerleyen bölümlerde değinilecektir. Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için, Gökhan GÜNAYDIN, “Küreselleşen Piyasa, Yoksullaşan Köylü”, **Liberal Reformlar ve Devlet**, Nisan 2003, Ankara, s. 69 – 73

⁴⁹⁸ 2001 Yılı İlerleme Raporu, s. 57 - 62

⁴⁹⁹ AB İlerleme Raporu'nun dayanağı olan EUROSTAT hesaplamalarında, Dünya Ticaret Örgütü Uruguay Turu Tarım Anlaşması'nın tarımsal ürün tanımlaması baz alınmaktadır.

⁵⁰⁰ Rapor, dönemin ekonomiden sorumlu devlet Bakanı Kemal DERViŞ ile Tarım ve Köyişleri Bakanı Hüsnü Yusuf GÖKALP arasında ortaya çıkan ve kamuoyunu günlerce meşgul eden tartışmaya atıf yapmaktadır.

⁵⁰¹ Şeker Kanunu, 19.4.2001 gün, 24378sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. “AB'ye uyum” gerekçesi ile çıkarılan ancak AB Şeker Rejimi ile önemli farklılıklar taşıyan Yasa'nın yıkıcı etkilerine, ileride değinilecektir. Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için: Gökhan GÜNAYDIN, “Küreselleşen Piyasa, Yoksullaşan Köylü”, **Liberal Reformlar ve Devlet**, Nisan 2003, Ankara, s. 73 – 76.

Rapor'un tarım bölümünün tümüne ilişkin genel değerlendirme kısmında, uyum çalışmalarında sınırlı ilerlemelerin kaydedildiği, arazi kayıt sisteminin tamamlanmadığı, bitki pasaport sistemine ilişkin çalışmalara henüz başlanmadığı bildirilmektedir.

Rapor'a göre düşük gelir düzeyi, bazı sektörlerde aşırı üretim, çiftlik yapısındaki tabakalaşma ve göreceli olarak çiftçilerin düşük gelir düzeyi Türk tarım sektörünün temel sorunlarıdır. Hükümet'in bunun farkında olduğu ve bir reform sürecinin başlatılmış olduğu belirtilen Rapor'da, buna karşılık, tüm yönelimlerin Topluluk politikalarına uyum adımları olmadığı yaklaşımlar arasında önemli farklılıkların bulunduğu ifade edilmektedir.

DGD sistemi için arazi kayıt sisteminin gerekli olduğu, TAKBIS Projesi'nin bu amaca hizmet ettiği, istatistik bilgi sisteminin yeniden organize edilmesinin gerekli olduğu, daha sonraki aşamalarda, FEOGA sistemi benzeri yönetim yapılarına gereksinim duyulduğu, tarımın genelinde olduğu gibi bitki ve hayvan sağlığı alanında da uyum için önemli çalışmaların gerekli olduğu, tarımdaki yönetim-kontrol ve denetleme sisteminin acilen yeniden yapılandırılması ve gıda işleme işletmelerinin yenilenmesi gereği de ifade edilmektedir.

2001 Yılı İlerleme Raporu'nun "**balıkçılık**" bölümünde⁵⁰², önceki İlerleme Raporu'ndan bu yana önemli bir ilerlemenin kaydedilmediği, yapısal eylem olarak, 1500 gemiyi kapsayan daha karmaşık bir kayıt sistemine yönelik pilot çalışmanın başladığı ifade edilmektedir.

Rapor'da, özellikle kaynak yönetimi, denetim, kontrol, Pazar ve yapısal politikalar alanında AB Balıkçılık Politikası ile temel farklılıkların bulunduğu; bir kota sisteminin bulunmadığı, buna karşılık lisanslama yapıldığı, daha fazla balık avlamanın önüne geçmek için 1997 yılından beri lisans verilmediği, yabancı bayraklı balıkçı gemilerinin Türk sularında balık avlamalarına izin verilmediği belirtilmektedir. Halen Tarım ve Köyişleri Bakanlığı İl Müdürlükleri tarafından tutulan tekne ve balıkçı kayıtlarının bilgisayar ortamında ulusal bir veri tabanına aktarılmasının amaçlandığı, tekne kayıt sisteminin modernize edilmesi ve üretici örgütlerinin kurulması, yönetim – denetim ve kontrol sisteminin iyileştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

2001 yılı İlerleme Raporu'nun "**Bölgesel politika ve aşınım**" bölümünde⁵⁰³, çerçeve mevzuatın aktarılmasına yönelik bir gelişmenin kaydedilmediği, kurumsal yapı, programlama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim ve kontrol, bölgesel istatistiklerin geliştirilmesi alanında da herhangi bir ilerleme olmadığı ifade edilmektedir.

Rapor, Türk bölgesel politikalarının DPT sorumluluğunda bulunan merkezi planlama sistemi içinde yürütüldüğü, GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin bunun istisnasını oluşturduğunu da not etmektedir.

Rapor'da, bölgesel farklılıkların giderilmesi alanında bir gelişmenin sağlanamadığı söylendikten sonra, yüksek önceliğin Topluluk standartlarında etkin ve modernize edilmiş bölge politikalarına verilmesi gerektiği ifade edilmekte, en azından "öncelikli" illerde çalışmalar yapılmasına duyulan gereksinim vurgulanmaktadır.

DPT ve DİE'nin Topluluk kurallarına uyarlı NUTS II düzeyinde bölgelendirme çalışmalarına başladıkları, NUTS II tanımlamasının bitirilmesinden sonra, satınalma gücü bazında bölgesel kişi başına GSMH hesaplamasının yapılması gerektiği de Rapor kapsamında yer verilen görüşler arasındadır.

Raporun "**Çevre**" bölümünde⁵⁰⁴, 1993 yılında çıkarılan "Tehlikeli Kimyasal Atık ve Ürünlerin Kontrolü" Yönetmeliği'nin Nisan 2001 Ayı'nda değiştirildiği, ancak yeni düzenlemelerde tam bir uyumun sağlanmadığı belirtilmektedir.

Ayrıca, biyoçeşitlilik alanında Türkiye'nin zengin mirasını ve doğayı korumak için özel bir dikkat gerektiği ve bu bağlamda Topluluğun doğa koruma mevzuatının aktarılması gerektiği ifade edilmektedir.

Rapor'un genel değerlendirme⁵⁰⁵ bölümünde de, bir kez daha, Türk doğrudan gelir desteği sisteminin AB'nin mevcut yaklaşımından farklı olduğu, Türkiye'nin ülke çapında arazi kayıt sistemi gibi bazı temel mekanizmaları henüz kurmamış olduğunun altı çizilmektedir.

2001 Yılı İlerleme Raporu'nun "D. Müktesebat Üstlenilmesi için Ulusal Program ve Katılım Ortaklığı:Genel Değerlendirme" bölümüne, sözü edilen belgeler ayrıca incelendiğinden, burada değinilmemektedir.

⁵⁰² 2001 Yılı İlerleme Raporu, s.62

⁵⁰³ A.k., s. 77-78

⁵⁰⁴ A.k., s. 78-80

⁵⁰⁵ A.k., s.98

5 – BEŞİNCİ İLERLEME RAPORU (2002)

2002 yılı, Başbakan ECEVİT'in hastalığı bağlamında ortaya çıkan iç ve dış gelişmelerle erken seçime gidilen ve koalisyon ortaklarının tümünün baraj altında kalarak TBMM dışına itildikleri bir yıl olması nedeniyle, Türkiye'nin siyasi yaşamında önemli değişikliklerin ortaya çıktığı bir yıl olmuştur.

Ocak 2002'de Hükümet, "Kamu Yönetiminde Saydamlığı Artırma ve İyi Yönetişim" konusunda bir eylem planı açıklamıştır.

Mart ve Ağustos 2002 aylarında iki reform paketi TBMM'den geçmiştir. Gerçekleştirilen düzenlemeler arasında idam cezasının kaldırılması, radyo ve TV'lerde Kürtçe yayına izin verilmesi, görüş açıklama ve Müslüman olmayan azınlıklar konusundaki özgürlüklerin genişletilmesi bulunmaktadır.

7 Haziran 2002 tarihinde Cumhurbaşkanı SEZER, Palamentode temsil edilen siyasi parti liderleri ile bir toplantı yapmış ve tüm liderler Türkiye'nin AB üyeliğine yönelik ortak tutumlarını deklere etmişlerdir.

Yine Haziran 2002'de, Türkiye, Afgan Barış Gücü'nün komutasını üstlenmiştir. 30 Kasım 2002 tarihinde, olağanüstü hal, tüm illerde olmak üzere kaldırılmıştır.

Yeni Türkiye Partisi adı altında gerçekleştirilen yeni bir siyasi oluşum, birçok DSP milletvekilini transfer ederek grup kurmuştur. Başbakan'ın tedavi edilmesi sürecinde yaşanan gelişmelerin de tetiklediği ortamda, DSP-MHP-ANAP Koalisyonu Meclisteki çoğunluğunu kaybederek azınlık Hükümeti konumuna düşmüştür.

Ağustos 2002'de Parlamento çoğunluğu, 3 Kasım 2002 Ayı'nda erken seçimlerin yapılmasına karar vermiştir.

Bu ortamda Avrupa Parlamentosu – Türkiye Ortak Parlamenterler Komitesi, Kasım 2001'de İstanbul'da yaptığı toplantının ardından, 2002 Haziran'ında Brüksel'de toplanmıştır.

2000 ve 2001 yılı raporlarında sözü edilen 8 alt Komite, "legislative scrutiny" adı verilen detaylı mevzuat incelemesi çalışmasına, 2002 yılının ilk yarısında başlamış ve birçok sektörsel, Türk mevzuatı ile müktesebat arasındaki farklılıklar saptanmıştır.

Ekonomik ve Sosyal Komite altında çalışan Ortak Danışma Komitesi'de, Kasım 2001 Brüksel toplantısı sonrası, Temmuz 2002'de Erzurum'da toplanmıştır. Gümrük Birliği Ortak Komitesi de aynı dönemlerde toplanarak, çeşitli konuları ele almıştır. Toplantı saptamalarına göre; işlenmiş ürünler Gümrük Birliği içinde serbestçe dolaşırken, tarım ve endüstri mallarına ilişkin bazı sorunlar çözümsüz kalmaya devam etmektedir. İçlerinde alkollü içkiler ve enerji içeceklerinin de bulunduğu bazı ürünler, Türk pazarına girmekte güçlüklerle karşılaşmaktadır. Ayrıca birçok tarımsal üründe, ithalat lisans belgesi düzenlenmesindeki gecikmeler nedeniyle güçlükler yaşanmaktadır.

Komisyon, Konsey Kararı'na rağmen Türkiye'nin canlı hayvan dışalımına getirdiği yasaklama bağlamında, getirilecek tazminat paketi konusunda danışmalar yapmaktadır. Birlik, fındık ta dahil olmak üzere, yüksek düzeyde kalıntı içeren ihraçlık Türk kuru meyveleri için AB kamu sağlığını korumaya yönelik bir lisans sistemi kurmuştur.

Yıl içinde, 9 Ekim 2002 tarihinde yayımlanan 2002 yılı İlerleme Raporu⁵⁰⁶, 2001 yılı İlerleme Raporu'ndan sonra, 15 Eylül 2002 tarihine kadar olan gelişmeleri kapsamına almaktadır.

Rapor, tıpkı 2001 Yılı İlerleme Raporu'nda olduğu gibi, giriş, üyelik ölçütleri, sonuç ve müktesebat üstlenilmesi için Ulusal Program ve Katılım Ortaklığı:genel değerlendirme olmak üzere dört ana bölümden oluşmaktadır. Raporun en ayrıntılı açıklamalara yer verilen üyelik ölçütleri bölümü ise, yine, politik ölçütler, ekonomik ölçütler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi olmak üzere üç başlık altında sistematize edilmiştir. "Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi" bölümü, ilk kez 2000 yılı raporunda başlayan ve 2001 yılı Raporu'nda da sürdürülen bölümlenmeye uygun olarak, 29 "chapter" üzerinden değerlendirme yapmaktadır. Yine aynı şekilde, bu sıralamada tarım yedinci, balıkçılık sekizinci yerde bulunmaktadır.

⁵⁰⁶ Commission of the European Communities, SEC (2002) 1412, 2002 Regular report on Turkey's Progress towards accession, Brussels, 9.10.2002

Mali konulara ilişkin olarak; 26 Şubat 2001'de yayımlanan tüzüğün ardından, Aralık 2001'de, katılım öncesi mali yardımlara ilişkin bir Tüzük daha yürürlüğe girmiştir. Yardımlara ilişkin yeni bir sistem getiren bu tüzükle, daha önce programlanan 200 milyon euro'luk yardımın, yıl sonunda gerçekleştirilmesi beklenmektedir.

2001 yılı Rapor'unda sözü edilen ve Türkiye'nin desantralize bir uygulama sistemini 2002 yılı sonuna kadar kurmasını öngören kararı ardından, Hükümet, Ulusal Yardım Koordinatörü, Merkezi Finans ve İhale Birimi ve Ulusal Fon dan oluşan entegre bir sistem kurma çalışmalarına başlamıştır.

2002 yılında, Türkiye'ye tahsis edilecek fon toplamı 149 milyon euro'dur. Sözü edilen kaynak; politik ölçüt, ekonomik ölçüt, müktesebata uyma taahhüdü ve ekonomik – sosyal aşınım olmak üzere sayılan dört önceliğin karşılanması için tahsis edilecektir. Tarıma, sayılanlar arasında yalnızca müktesebata uyma taahhüdü bölümünden kaynak ayrılabilir.

Rapor'da, Türkiye'nin Avrupa Yatırım Bankası'ndan 1992 – 2000 aralığında 1.020 milyon euro kaynak kullandığını da belirtmektedir.

1998 yılında Komisyon, insan ve mali kaynakların yardım amacıyla harekete geçirilmesi düşüncesiyle eşleşme (twinning) projeleri başlatma kararı almıştır. Bu çerçevede 1998 – 2001 yılları arasında toplam 503 eşleşme Projesi fonlanmış, buna karşılık Türkiye 2002 yılına kadar bu sistemden yararlandırılmamış olup, 2002 yılı için 12 eşleşme Projesi programa alınmıştır.

Rapor'un "2.2. 1997'den Sonraki Ekonomik Gelişmelerin Özeti" başlıklı bölümünde⁵⁰⁷, genişleme ve iki önemli kriz bağlamında, 1997 – 2001 döneminde ekonominin gelişmenin volatile gösterdiği belirtilmektedir. İşsizlik sorununa ilişkin olarak ise, 1999 – 2001 arasındaki durgunluk döneminde işsizliğin yükseldiği, resmi işsizlik rakamı olan % 7.25'in, tarım ve kayıt dışı sektörlerdeki marjinal istihdam nedeniyle göreceli düşük olduğu ifade edilmektedir.

Raporun "**rekabet**" başlıklı bölümünde⁵⁰⁸, daha önceki raporlarda anlatılan TEKEL konusunun, 2001 yılında yasa çıkmasına karşın bir ilerleme kaydetmediği, bu alanda politik düzenleme eksikliğinin bulunduğu ifade edilmektedir.

Raporun "**tarım**" bölümünde⁵⁰⁹, sektörün ulusal gelire katkısının % 12.1, tarımın istihdamdaki oranının % 35.4 olduğu, 2001 yılında AB'nin Türkiye'den yaptığı tarımsal dışalımın % 14 artarak 2.188 milyon euro'ya ulaştığı, AB'nin Türkiye'ye dışatımının ise % 24 azalarak 771 milyon euro'ya çıktığı, tarımsal ticaret dengesinin 1.417 milyon euro Türkiye lehine olduğu ifade edilmektedir.⁵¹⁰

Birliğin Türkiye'den aldığı başlıca tarım ürünleri meyve ve kabuklu ürünlerdir. Birliğin Türkiye'ye sattığı ürünlerde ise ham deri, post, pamuk, yağlar, içecekler ve içki öne çıkmaktadır.

2002 yılında tarıma ayrılan bütçe büyüklüğünün 1.690 milyon euro olduğu, bunun 875 milyon euro'su DGD (İlave 312.5 milyon euro 2001 bütçesinden aktarılmıştır), 815 milyon euro'su genel desteklere özgü olduğu, tarım ve kırsal kalkınma destekleri toplamının kamu bütçesinin % 2.76'sına karşılık geldiği belirtilmektedir.

Raporda DGD sistemine giren 2.2 milyon çiftçinin toplam üreticinin %60'ına, 11.8 milyon hektar alanın toplam alanın % 50'sine karşılık geldiği belirtilmektedir.

Yatay Önlemler başlığı altında, Tarımsal Garanti ve Yönerme Fonu (ATGYF), Entegre İdare Kontrol Sistemi (IACS), Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (FADN) ve kalite politikaları konusunda bir gelişmenin kaydedilmediği bildirilmektedir.

Ortak Piyasa Düzenleri bölümünde ekilebilir ürünler ve hayvansal üretim de dahil olmak üzere, ortak piyasa düzenleri alanında bir gelişmenin olmadığı, Tütün Yasası'nın Ocak 2002 tarihinde kabul edildiği, yasanın tütün alımlarında kamu yardımlarını kaldırma ve pazarı liberalize etmeyi amaçladığı, şeker sektöründe Yasa ile bağlantılı olarak, şeker Kurulu'nu ve şeker kotalarını düzenleyen iki mevzuatın çıkarıldığı ifade edilmektedir.

İlerleme Raporu'nun **Kırsal Kalkınma ve Ormancılık** bölümünde herhangi bir gelişme bulunmadığının not edilmesi ile yetinilmiştir.

⁵⁰⁷ 2002 İlerleme Raporu, s. 48, 50

⁵⁰⁸ A.k., s. 76 - 78

⁵⁰⁹ 2001 Yılı İlerleme Raporu, s. 78 - 83

⁵¹⁰ AB İlerleme Raporu'nun dayanağı olan EUROSTAT hesaplamalarında, Dünya Ticaret Örgütü Uruguay Turu Tarım Anlaşması'nın tarımsal ürün tanımlaması baz alınmaktadır.

Raporun **Veterinerlik, Bitki Sağlığı ve Gıda Güvenliği** bölümünde, hayvan kayıt sistemine devam edildiği, bu kapsamda 4.5 milyon hayvanın küpelendiği ve 400 bin hayvancılık işletmesinin kayıt altına alındığı, ciddi hayvan hastalıklarının varlıklarını koruduğu, Deli Dana Hastalığı ile ilgili olarak yeni bir gözetim sisteminin devreye sokulduğu, hayvan refahı alanında bir gelişmenin kaydedilmediği, hayvan hareketlerini izlemeye yönelik olarak 11 ulaşım kontrol noktasının tesis edildiği, özel veterinerlerin kamusal denetim yapmasına olanak veren bir yönetmeliğin Şubat 2002 tarihinde yürürlüğe sokulduğu bildirilmektedir.

Raporun **Bitki Sağlığı** bölümünde, pestisitler ve bitki hijyeni alanında müktesebata uyum için sınırlı gelişmelerin kaydedildiği, karantinaya tabi bitki hastalık ve zararlıları ile numune alma kimyasal analizlerine yönelik bir değişikliğin yürürlüğe sokulduğu, karantina ofislerinin ortak bir veri tabanına bağlandığı; **gıda güvenliği** alanında fındık, fıstık ve kuru incirde görülen aflatoksinle mücadele için bir eylem planının hazırlandığı, gıda denetimleri için eğitim ve idari kapasite güçlendirme çalışmalarının sürdüğü ifade edilmektedir.

Rapor'un tarım bölümünün tümüne ilişkin genel değerlendirme kısmında, DGD'ye yönelik açıklamalardan sonra, yatay önlemler bölümünde Hükümet'in arazi ve çiftçi kayıt ile IACS sistemine öncelik vermesi gerektiği, organik tarım konusunda AB sisteminin aktarılmasının tamamlanması gereği ifade edilmektedir.

Ortak Piyasa Düzenleri alanında, Tütün Yasası'nın doğru yolda atılmış bir adım olduğu, Şeker Yasası'nın ilgili OPD ile bazı benzerliklerinin bulunduğu, kırsal kalkınma alanında ayrıntılı bir stratejinin geliştirilmesi gerektiği, veterinerlik ve bitki sağlığı alanında yapılan çalışmaların olumlu yönde ilerlediği, tarım sektöründeki görev ve etki karmaşasına son vermek için bir reorganizasyona gereksinim duyulduğu gıda güvenliği alanındaki denetimlerin yetersiz olduğu belirtildikten sonra,

Türkiye'nin devam eden tarım reformuna, özellikle DGD, alternatif ürün, kooperatiflerin yeniden yapılandırılması ve kamu işletmelerinin özelleştirilmesi temelinde daha fazla çaba göstermesi, OTP'nin uygulanması için gerekli olan kayıt sisteminin tamamlanması, uygun idari yapıların oluşturulması, bitki pasaport sistemine başlanması, Rapor'da öne çıkan belirlemeler olmaktadır.

2002 Yılı İlerleme Raporu'nun "**balıkçılık**" bölümünde⁵¹¹, önceki İlerleme Raporu'ndan bu yana kaynak yönetimi, denetim, kontrol, Pazar politikaları, devlet yardımları ve uluslar arası balıkçılık anlaşmaları alanında bir ilerlemenin kaydedilmediği ifade edilmektedir. 2001 yılından beri yürütülen kayıt sisteminin, AB kuralları ile uyumlu olmadığı, Türkiye'nin Akdeniz Ülkeleri Genel Balıkçılık Komisyonu (GFCM: General Fisheries Commission for the Mediterranean)'na üye olduğu Atlantik Tunalarını Koruma Uluslararası Komisyonu (ICCAT : International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna)'na üyeliğinin henüz tamamlamadığı halde tavsiyelerine uyduğu, Karadeniz Bölgesel Balıkçılık Komisyonu'nun kurulmasına yönelik çalışmaları desteklediği de ifade edilmektedir.

Rapor'da, 1998 yılı Raporu'nda Türkiye'nin iyi bir balıkçılık endüstrisine sahip olduğunun belirtildiği, o tarihten bu yana sektörde önemli bir gelişmenin kaydedilmediği, özellikle AB Balıkçılık Politikasının temel unsurları alanında farklılıklar bulunduğu, yönetim, denetim ve kontrol sistemlerinin geliştirilmesi gereği ifade edilmektedir.

2002 yılı İlerleme Raporu'nun "**Bölgesel politika ve aşım**" bölümünde⁵¹², NUTS sınıflama ölçütlerinin AB Komisyonu ve Türk Bakanlar Kurulu tarafından onaylandığı, bunun Avrupa'nın diğer bölgeleri ile bölgesel istatistiklerin uyumu alanında atılmış ilk önemli adım olduğu belirtilmektedir.

Bundan böyle bölgesel NUTS haritalarının özellikle NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma amaçları, bölgesel istatistikler, bölgeler arası koordinasyon, entegre bölge kalkınma planlarının hazırlanması, kamu yatırımlarının bölgesel dağılımı, bölgesel desteklerin öncelik alanlarının tanımlanması doğrultusunda, AB ile uyumlu olarak kullanılması gerektiği belirtilmektedir.

Rapor'a göre, etkili ve modern bölgesel politikalara öncelik verilirken, (1) NUTS 2 düzeyinde entegre bölgesel kalkınma planlarını da içerecek şekilde, 2003 – 2005 yılları için taslak Ulusal Kalkınma Planı hazırlanacak, (2) ilgili müktesebat uyarınca, Topluluk standartlarına uygun olarak, gelecek 5 yıl için (2006 – 2010) kalkınma planı hazırlanacaktır.

2002 Yılı İlerleme Raporu'nun "D. Müktesebat Üstlenilmesi için Ulusal Program ve Katılım Ortaklığı:Genel Değerlendirme" bölümü, 8 Mart 2001 tarihinde yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nin 1 yıllık kısa vadesinin dolmasının ardından, gelişmeleri değerlendiren bir bölüm olması nedeniyle ilgi çekicidir.

⁵¹¹ 2002 Yılı İlerleme Raporu, s.109, 110

⁵¹² A.k., s. 77-78

KOB'nin "kısa vade öncelikler" bölümünün "tarım" bölümüne ilişkin değerlendirmelerinde⁵¹³, Hükümet'in arazi ve hayvan kayıt sistemine başladığını, bitki pasaport sistemi hazırlıklarının henüz başlamadığı, Bakanlığın yeniden yapılandırılmasının hazırlanmakta olduğu, diğer öncelik alanlarında bir çalışmanın olmadığı, tarım sektörü ile ilgili katılım Ortaklığı önceliklerinin kısmen karşılandığı belirtilmektedir.

KOB'nin "kısa vade öncelikler" bölümünün "balıkçılık" bölümüne ilişkin değerlendirmelerinde⁵¹⁴ ise, balıkçılık filo kayıtlarının modernize edilmesi ve kaynak yönetim politikalarının uygulanması gibi birkaç adımın atıldığı, ancak önceliklerin karşılanmadığı ifade edilmektedir.

2002 yılı İlerleme Raporu'nun KOB'nin "orta vade öncelikler" bölümünün "tarım" bölümüne ilişkin değerlendirmelerinde⁵¹⁵, müktesebatın yakınlaştırılmasının tamamlanmadığı, gıda işleme işletmelerinin modernize edilmesi alanında bazı adımların atıldığı ancak önceliklerin karşılanmadığı belirtilmektedir.

Raporun KOB'nin "orta vade öncelikler" bölümünün "balıkçılık" bölümüne ilişkin değerlendirmelerinde⁵¹⁶ ise, müktesebatın yakınlaştırılmasının tamamlanmadığı, balık ürünlerinin kalite ve güvenlik standartlarının yükseltilmesi konusunda daha fazla çabanın harcanması gerektiği, önceliklerin karşılanmadığı ifade edilmektedir.

2002 yılı, Avrupa ile ticaret hacminin arttığı bir yıl olmuştur. Türkiye'nin AB'ye dışsatımı 2001'e göre % 6.1 oranında artarak oran olarak % 51.4'e, tutar olarak 19.1 milyar euro'ye yükselmiştir. Endüstri dışsatımı temel olarak giysi, tekstil, otomobil ve araç parçalarından oluşmaktadır. Buna karşılık Türkiye'nin AB'den dışalımını 2001'e göre % 19.8 oranında artırmış, oran olarak % 45.5'e, tutar olarak 24.5 milyar euro'ye yükselmiştir. Endüstri dışalımında temel mallar makine, demir ve çelik olmuştur. 2002 yılında Türkiye'nin AB'ye tarımsal dışsatımı düşerken AB'den yaptığı dışalım artmıştır.⁵¹⁷

6 – ALTINCI İLERLEME RAPORU (2003)

3 Kasım 2002 tarihinde gerçekleştirilen seçimler sonucunda, seçimlere giren 18 partiden yalnızca AKP ve CHP % 10'luk barajı aşabilmişlerdir. 550 üyeli TBMM'de AKP 363, CHP 178 sandalye kazanmış, bağımsızlar ise 9 milletvekili ile TBMM'ne girmişlerdir. Her ne kadar seçimlere katılım oranının düşüklüğü ve baraj altında kalan partilere oy veren seçmenlerin TBMM'de temsil edilememesine yönelik eleştiriler seçimlerden sonra yükselse de, 363 sandalye, Parlamento'da 2/3 nitelikli çoğunluk için gereken sayıdan yalnızca 4 eksik olan önemli bir siyasal gücü ifade etmektedir.

Böylece, uzun süredir koalisyonlarla yönetilen Türkiye, 1980'lerdeki tek başına ANAP Hükümeti'nin ardından, tek başına AKP Hükümeti ile yönetilmeye başlanmıştır. Başlangıçta Abdullah GÜL 'ün Başbakanlığı altında kurulan 58'inci Hükümet, ardından Recep Tayyip ERDOĞAN hakkında süren dava sürecinin tamamlanmasıyla yerini 59'uncu Hükümet'e bırakmış ve Hükümet, 23 Mart 2003 tarihinde TBMM'den güvenoyu almıştır.

Bingöl'de yıkıcı bir depremin meydana gelmesi ve Anayasa Mahkemesi'nin HADEP'i kapatmasının ardından DEHAP'ın kurulması, 2003 yılını etkileyen diğer önemli olaylar olarak belirlenebilir.

Ancak şüphesiz 2003 yılının etkileri uzun zaman dilimine yayılacak en önemli olayı, 1 Mart 2003'te TBMM'de yapılan oylamada, ABD askerlerinin Güneydoğu'dan Irak'a ve yine Türkiye'nin Irak'a girmesine ilişkin olarak red kararının çıkmasıdır.

2003 yılı, AB üyeliği açısından dört temel belgenin yayımlandığı yıl olmuştur. Bunlardan birincisinde, Mart 2003 tarihinde Komisyon, "Türkiye'nin Katılım Stratejisini Kuvvetlendirme" çalışmasını hazırlamıştır. Buna göre; 2004 – 2006 yılları arasında mali yardım artırılacak olup, bu miktar 2004 yılında 250 milyon euro, 2005 yılında 300 milyon euro ve 2006 yılında 500 milyon euro olacaktır.

Ardından, 19 Mayıs 2003 tarihinde Konsey, Katılım Ortaklığı Belgesi'ni revize ederek yayımlamıştır. Hemen arkasından, Ulusal Program'da revize edilerek 24 Temmuz 2003 tarihinde yayımlanmıştır. Nihayet sonbaharda, 2003 Yılı İlerleme Raporu da Komisyon tarafından hazırlanarak yürürlüğe sokulmuştur.

2000, 2001 ve 2002 yılı raporlarında sözü edilen 8 alt Komite tarafından, "legislative scrutiny" adı verilen detaylı mevzuat incelemesi çalışması, bazı sektörlerle odaklı şekilde yapılmıştır.

⁵¹³ A.k., s. 146

⁵¹⁴ A.k., s. 146

⁵¹⁵ A.k., s. 151

⁵¹⁶ A.k., s. 151

⁵¹⁷ 2003 Yılı İlerleme Raporu, s. 8

2003 yılı İlerleme Raporu⁵¹⁸, 2002 yılı İlerleme Raporu'ndan sonra, 30 Eylül 2003 tarihine kadar olan gelişmeleri kapsamına almaktadır.

Rapor, giriş, üyelik ölçütleri, sonuç ve 'katılım ortaklığı: genel değerlendirme' olmak üzere dört ana bölümden oluşmaktadır. Raporun en ayrıntılı açıklamalara yer verilen üyelik ölçütleri bölümü ise, yine, politik ölçütler, ekonomik ölçütler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi olmak üzere üç başlık altında sistematize edilmiştir. "Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi" bölümü, ilk kez 2000 yılı raporunda başlayan ve 2001 ve 2002 yılı raporlarında da sürdürülen bölümlemeye uygun olarak, 29 "chapter" üzerinden değerlendirme yapmaktadır. Yine aynı şekilde, bu sıralamada tarım yedinci, balıkçılık sekizinci yerde bulunmaktadır.

Topluluk mali yardımı alanında; 2001 ve 2002 yılı raporlarında sözü edilen Ulusal Yardım Koordinatörü, Merkezi Finans ve İhale Birimi ve Ulusal Fon yapısı, Komisyon tarafından 2003 yılının Ekim ayında akredite edilmiştir.⁵¹⁹

⁵¹⁸ 2002 Regular report on Turkey's Progress towards accession, Brussels

⁵¹⁹ Avrupa Birliği'nin 17 Aralık 2001 tarihli "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük" Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayımlanarak 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu tüzüğün temel amacı, Merkezi ve Doğu Avrupa'da bulunan aday ülkelere destek için yürütülen PHARE programına benzer biçimde, mali yardımları Katılım Ortaklığı Belgesinin öncelikleriyle uyumlu kılmak ve bu yardımla ilgili enstrümanları tek bir programda toplayıp düzenlemektir. Tüzük ile Türkiye'ye yapılacak mali yardımlar konusunda nitelikli çoğunlukla karar alma esası da getirilmiştir.

Avrupa Birliği tarafından sağlanacak mali yardımların "Katılım Ortaklığı Belgesi" ve "Ulusal Program"da yer alan önceliklere uygun projeler kapsamında kullanılmasını sağlayacak yeni ve merkezi olmayan uygulama sistemine ilişkin düzenlemeleri yapmak üzere, 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır.

Mali İşbirliğinin değişik evrelerinin farklı birimler ve kişilerce uygulanmasını ve denetlenmesini öngören Genelge hükümleri uyarınca merkezi olmayan yapılanma, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi gibi unsurlardan oluşmaktadır.

Avrupa Birliği ile Mali İşbirliğinin koordinasyonunu, projelerin öncelikler doğrultusunda seçilmesini, hazırlık çalışmalarının yapılmasını ve izlenmesini sağlayacak ve AB Komisyonu ile Finansman Zaptını imzalayacak olan Ulusal Yardım Koordinatörlüğü görevi, Avrupa Birliği ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısına verilmiştir. Avrupa Birliğinden sağlanacak mali yardımlar Hazine Müsteşarlığı tarafından açılacak ve yönetilecek bir Ulusal Fonda toplanacaktır. Fonu yönetmek ve bu kaynağın projelerin uygulanmasında kullanılmasını sağlamak üzere Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı "Ulusal Yetkilendirme Görevlisi" olarak tanımlanmıştır.

Mali İşbirliği çerçevesinde yürütülen çalışmalar arasında gerekli uyumu sağlamak üzere Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşan "Mali İşbirliği Komitesi" kurulmuştur. Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi ve Avrupa Birliği Komisyonu temsilcilerinden oluşan ve yılda en az bir kez toplanan Ortak İzleme Komitesi programların yürütülüşünü gözden geçirir.

Merkezi Finans ve İhale Birimi, ihalelere ilişkin Avrupa Birliği kural, düzenleme ve usullerine bağlı kalınmasını ve uygun bir raporlama sisteminin işlenmesini sağlayacaktır.

14 Şubat 2002 tarihinde Merkezi Finans ve İhale Birimi ile Ulusal Fonu kuran Mutabakat Zabıtları Avrupa Birliği ile imzalanmıştır. Söz konusu belgeler 30 Ocak 2003 tarihinde TBMM tarafından onaylanmış ve 4 Şubat 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

AB aday ülkelere, seçilen projeler aracılığıyla mali yardım yapmaktadır. Hibe nitelikli bu mali yardımların hangi projelerin finansmanında kullanılacağına karar verilirken, KOB ve UP öncelikleri dikkate alınmaktadır.

2003 yılı İR verilerine göre; 1995 – 2002 yılları arasında değişik programlar altında Türkiye'ye tahsis edilen tutar 954 milyon euro'dur. 2000 – 2003 yılları mali yardım ortalaması, yıllık 177 milyon euro düzeyindedir. 2003 yılı mali yardımı ise 144 milyon euro olacak ve sözü edilen kaynak; Kopenhag politik ölçütlerini karşılama, müktesebatın yakınlaştırılması, kamu yönetiminin güçlendirilmesi ve ekonomik – sosyal aşınım olmak üzere sayılan dört önceliğin karşılanması için tahsis edilecektir. Sayılanlar arasında, yalnızca balıkçılık yönetimine, “kamu yönetiminin güçlendirilmesi”bölümünden kaynak ayrılabilir.

Rapor, Türkiye'nin PHARE programından yararlanamamasına karşın, TAIEX gibi çok ülkeli PHARE organizasyonlarını kullanabildiği ve bunun seminerler, work shoplar, iki taraflı toplantılarla daha da yaygınlaştırılacağını belirtmektedir.

Rapor'da, Türkiye'nin Avrupa Yatırım Bankası'ndan 1992 – 2001 aralığında 1.395 milyon euro kaynak kullandığını da belirtmektedir.

Türkiye'nin Topluluk program ve ajanslarına etkin katılımı, 26 Şubat 2002 tarihinde imzalanan Çerçeve Anlaşma temelinde 2003 yılında başlamıştır. Türkiye; İşletme ve İşletmecilik, e-İçerik, Cinsiyet Eşitliği, Ayrımcılıkla Mücadele, Sosyal Dışlanmayla Mücadele, İstihdam Alanında Yoğun Önlemler, Yeni Kamu Sağlığı Programı ve 6 ncı Çerçeve Program başlıklarını taşıyan Topluluk Programlarına üyedir.katılım Öncesi Mali Yardım Programı, katılım masraflarının bir kısmını karşılamaktadır.

Türkiye, 23 Ocak 2003'te imzalanan Anlaşma uyarınca Avrupa Çevre Ajansı'na üyedir.

Türkiye'nin 2002 yılına kadar yararlanmadığı eşleşme projeleri kapsamında, 2002 Ulusal Program'ında 13 projeye yer verilmiş, 2003 yılında ise 17 eşleşme projesinin desteklenmesine karar verilmiştir. Eşleşme projeleri adalet ve içişleri, mali sektör, iç Pazar, çevre, balıkçılık, enerji, ulaşım ve bölgesel politikalar alanında yürütülmektedir.

Rapor'un “2.2. Ekonomik Gelişmeler” başlıklı bölümünde ⁵²⁰, ekonomik çıktının kriz öncesi dönemi geçtiği, enflasyon baskısının azaldığı, gelişme dışsattom ve yeniden stoklama alanında kendini gösterirken iç talebin kendini toparlamaya başladığı, Irak krizinin ekonomiye olan etkisinin sınırlı kaldığı ifade edilmektedir.

Raporun “**kişilerin serbest dolaşımı**” başlıklı bölümünde ⁵²¹,mesleklerin karşılıklı tanınması, yurttaşlık hakları ve sosyal güvenlik sisteminin koordinasyonu alanında bir gelişme kaydedilmediği belirtildikten sonra, işçilerin serbest dolaşımı alanında Şubat 2003 yılında çıkarılan ve yabancılara çalışma izni tanıyan Yasa'ya atf yapılmaktadır. Sözü edilen Yasa'ya göre, AB yurttaşlarına ve onların çocuklarına, AB orjinli olup olmadıklarına bakılmaksızın, herhangi bir süre limiti uygulanmayacaktır.

Mesleklerin kabulü alanında, yarı özel sektör kurumları, meslek kuruluşları ve YÖK gibi yarı devlet kurumlarının sorumlu olduğu, diploma ve profesyonel niteliklerin karşılıklı tanınması konusunda ulusal koordinatörün bulunmadığı, Türkiye'nin, yabancı işçilerin serbest dolaşımı önündeki sınırlamaları elemine etmek için, meslek kuruluşlarının rolleri de dahil olmak üzere, ilgili yasaları yeniden gözden geçirmeye gereksinimi olduğu belirtilmektedir.

Daha sonraki aşamalarda, Türkiye'ye yönelik olarak kişilerin serbest dolaşımına kalıcı derogasyonlar getirebileceğini ifade eden Birliğin tutumu, çarpıcı bir örnek olarak not edilmektedir.

Türkiye'nin yukarıda sözü edilen çerçeveye uyarlı uygulamalarında; her yılın sonbaharında kurum ve kuruluşlarla toplantılar yapılarak, bir sonraki yıl için sağlanacak AB mali desteğinin aktarılacağı projeler şekillendirilmektedir. Bu şekilde oluşturulan yıllık program paketleri Ulusal Mali Yardım Koordinatörü (AB ile İlişkilerden Sorumlu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı) tarafından AB Komisyonuna iletilmekte ve Komisyon'dan onay aldıktan sonra Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ve AB Komisyonu yetkilisi tarafından imzalanan bir Finansman Zaptıyla yürürlüğe sokulmaktadır.Sözü edilen Finansman Zaptı 31 Ocak 2003 tarihinde imzalanmıştır.

2002 ve 2003 yılları programlama çalışmaları neticesinde oluşturulan projeler şu alanları kapsamaktadır: İstihdam ve sosyal konular, çevre, tarım ve balıkçılık, telekomünikasyon, iç Pazar, enerji, KOBİ, Siyasi ölçütler, bölgesel gelişim, sigortacılık, adalet ve içişleri, sağlık, devlet yardımları, denizcilik, topluluk programlarına katılım, ulaştırma, mali kontrol, yolsuzlukla mücadele ve yabancı sermayeyi teşvik.

⁵²⁰ 2003 İlerleme Raporu, s. 46, 47

⁵²¹ A.k., s. 65

Raporun “tarım” bölümünde⁵²², sektörün ulusal gelire katkısının % 11.5, tarımın istihdamdaki oranının % 33.2 olduğu, 2002 yılında AB'nin Türkiye'den yaptığı tarımsal dışalımın geçen yılki 2.192 milyon euro düzeyinden 1.992 milyon euro'ya gerilediği, AB'nin Türkiye'ye dışsattımının ise geçen yılki 773 milyon euro düzeyinden 941 milyon euro'ya çıktığı bildirilmektedir. Buna göre, 2001 yılında 1.419 milyon euro Türkiye lehine olan tarımsal ticaret dengesi, 2002 yılında 1.051 milyon euro'ya gerilemiştir.⁵²³

Birliğin Türkiye'den aldığı başlıca tarım ürünleri meyve, kabuklu ürünler, sebze ve meyve katkılarıdır. Birliğin Türkiye'ye sattığı ürünlerde tahıllar, yağlı tohumlar ve süt ürünleri öne çıkmaktadır.

Rapor'da, 2003 yılında 1.28 milyar euro DGD tahsisatı yapıldığı, tarım ve kırsal kalkınma destekleri toplamının kamu bütçesinin % 1.3'üne karşılık geldiği belirtilmektedir. Buna karşılık, yukarıda da belirtildiği gibi, 2002 yılında tarım ve kırsal kalkınma destekleri toplamının kamu bütçesine oranı % 2.76 idi.

Raporda DGD sistemine giren yaklaşık 2.5 milyon çiftçinin toplam üreticinin %62'sine, 16.4 milyon hektar alanın toplam alanın % 74'üne karşılık geldiği belirtilmektedir.

Yatay Önlemler başlığı altında, ödeme kuruluşu, Entegre İdare Kontrol Sistemi (IACS), Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (FADN), kalite politikaları ve organik tarım konularında müktesebat aktarımı ve uygulamanın genel olarak başlamadığı bildirilmektedir. Buna karşılık, Rapor'a göre, DGD, IACS, arazi ve çiftçi kayıt, hayvan kimliklendirme çalışmaları AB için doğru adımlardır.

Ortak Piyasa Düzenleri bölümünde bu alanda bir gelişmenin olmadığı, tarım satış kooperatiflerinin ve birliklerinin yeniden yapılandırılmasının önemli bir temel olduğu ifade edilmektedir.

İlerleme Raporu'nun **Kırsal Kalkınma, Tarımsal Çevre Önlemleri ve Ormancılık** bölümünde, herhangi bir gelişme bulunmadığının not edilmesi ile yetinilmiştir.

Raporun **Veterinerlik, Bitki Sağlığı ve Gıda Güvenliği** bölümünde, hayvan kayıt sistemine devam edildiği, bu kapsamda 7 milyon hayvanın küpelendiği ve 1.2 milyon hayvancılık işletmesinin kayıt altına alındığı, ciddi hayvan hastalıklarının varlıklarını koruduğu, Deli Dana Hastalığı ile ilgili olarak 2002 yılında başlatılan gözetim sistemi çerçevesinde yaklaşık 1.500 farklı diagnostik testin yapıldığı, hayvan refahı alanındaki düzenlemenin hazırlandığı bildirilmektedir.

Raporun **Bitki Sağlığı** bölümünde, patates zararlısına yönelik 4 tebliğin çıkarıldığı, Çeşit Koruma Yasası'nın Bitki Çeşitlerini Koruma Birliği (UPOV: Union for the Protection of Plant Varieties) tarafından uygun bulunduğu, bitki koruma ürünleri hakkında çıkarılan düzenlemenin, ilgili müktesebatı aktarmaya önderlik ettiği, bitki hijyeni alanında 90 kişiye eğitim verildiği; **gıda güvenliği** alanında yeni laboratuvar ekipmanları satın alındığı ve laboratuvar kaynaklarının etkili kullanılması için bir strateji benimsendiği, ancak farklı il müdürlükleri arasında standardizasyonun sağlanamadığı not edilmektedir.

Rapor'un tarım bölümünün tümüne ilişkin genel değerlendirme kısmında, yeni tarım politikaları (DGD, çiftçi ve arazi kayıt, hayvan kimliklendirme) alanında daha fazla uygulama gerektiği, bunların Türk tarım politikalarının modernize edilmesine hizmet edeceği ve özellikle OPD, ödeme kuruluşları ve IACS temelinde OTP'nin yapı taşları olacağı belirtilmektedir.

Genellikle her alanda idari yapıların güçlendirilmesi gereğine işaret edilen Rapor'da, gıda güvenliği alanında çalışan Sağlık Bakanlığı ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı arasındaki koordinasyonun sağlanması gerektiği ifade edilmektedir.

2003 Yılı İlerleme Raporu'nun “**balıkçılık**” bölümünde⁵²⁴, önceki İlerleme Raporu'ndan bu yana kaynak yönetimi, denetim ve kontrol alanında sınırlı ilerlemelerin kaydedildiği, Balıkçılık sektöründe yasal, kurumsal ve yapısal politika reformlarına odaklı üç yıllık Müktesebata Yakınlaştırma Stratejisi, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sahil Güvenlik ve DİE yetkilileri ile diğer sektör ilgililerinin katılımı ile tamamlanmıştır. Pazar politikaları alanında ise, balık ürünlerinin toptan ve perakende satışını düzenleyen uygulama yönetmeliğinin çıkarıldığı, Denizlerde ve iç sularda ticari balıkçılığa ilişkin bir tebliğin yayımlandığı, yapısal eylemler ve devlet yardımları alanında ise bir gelişmenin olmadığı ifade edilmektedir.

⁵²² 2003 Yılı İlerleme Raporu, s. 74 - 78

⁵²³ AB İlerleme Raporu'nun dayanağı olan EUROSTAT hesaplamalarında, Dünya Ticaret Örgütü Uruguay Turu Tarım Anlaşması'nın tarımsal ürün tanımlaması baz alınmaktadır.

⁵²⁴ 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.78, 79

2003 yılı İlerleme Raporu'nun "**Bölgesel politika ve aşım**" bölümünde⁵²⁵, NUTS 2 sınıflama düzeyinde 26 yeni bölge içeren Yasa'nın Eylül 2002'de geçtiği, DPT içinde AB Katılım Öncesi bölgesel kalkınma programlarına odaklı yeni bir bölümün kurulduğu, bazı bölgelerde yerel insiyatifi tutmak için kurulan hizmet birliklerinin sorumlulukları ve mali yapılarının henüz tanımlanmadığı, DPT'nin 2004 – 2006 yılları için hazırladığı Ulusal Kalkınma Planı'nın 2003 sonuna kadar Komisyon'a sunulacağı bildirilmektedir.

Raporun "**Çevre**" bölümünde⁵²⁶, genetiği değiştirilmiş organizmalar (GMO:Genetically modified organisms) alanında, biyogüvenliğe ilişkin Cartagena Protokol'ünün Haziran 2003'te onaylandığı not edilmektedir.

2003 Yılı İlerleme Raporu'nun "D. Katılım Ortaklığı:Genel Değerlendirme" bölümü, 19 Mayıs 2003 tarihinde yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nin önceliklerine ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır. 2003 Rapor'unun bu alandaki değerlendirmeleri, başlıklar halinde bilgi sunan 2002 Rapor'una göre hayli sınırlıdır. Ancak bunda, 19 Mayıs 2003 tarihli KOB önceliklerinin uygulamadaki yerini görmek için gerekli zamanın 2003 yılı İlerleme Raporu'nun yayımlandığı tarih itibarıyla henüz geçmemiş olmasının da etkisi bulunabilir.

2003 yılı İlerleme Raporu'nda, orta vade önceliklerin değerlendirildiği sınırlı bölümde, tarım ve balıkçılık sektörüne yapılan hiçbir atf bulunmamaktadır.

7 – YEDİNCİ İLERLEME RAPORU (2004)

2004 yılı, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin tek başına iktidarının ikinci yılıdır. TBMM'de sandalye dağılımı 368 AKP, 168 CHP, 4 DYP ve 9 bağımsız şeklindedir.

AB üyeliği konusunda iktidar partisi ile ana muhalefet partisi arasında önemli oranda bir uzlaşma bulunduğu görülmektedir. Mayıs ayındaki Anayasa değişikliği paketi 457 olumlu oy ile kabul edilmiş, AKP ve CHP milletvekilleri Türk Ceza Yasası değişikliği için yakın bir çalışma içine girmişlerdir.

Ekim 2003 ila Temmuz 2004 tarihleri arasında TBMM 261 yasa kabul etmiştir. Bunların arasında kamu yönetimi alanındaki düzenlemelerden, Özel İdare Yasası, Belediyeler Yasası ve Büyükşehir Belediyeleri Yasası muhalefet ve iktidar arasında sert tartışmalardan sonra TBMM'den geçmiştir. Kamu Yönetimi Temel Yasası ise meclis içi ve toplumsal muhalefet sonrasında Cumhurbaşkanı'nın veto etmesi nedeniyle geri çekilmiştir.

2004 yılı İlerleme Raporu⁵²⁷, 2003 yılı İlerleme Raporu'ndan sonra, 31 Ağustos 2004 tarihine kadar olan gelişmeleri kapsamına almaktadır.

2004 yılı İlerleme Raporu, giriş, üyelik ölçütleri, sonuç ve 'katılım ortaklığı: genel değerlendirme' olmak üzere dört ana bölüme ayrılmıştır. Raporun en ayrıntılı açıklamalara yer verilen üyelik ölçütleri bölümü ise, yine, politik ölçütler, ekonomik ölçütler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi olmak üzere üç başlık altında sistematize edilmiştir. "Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi" bölümü, 2003 yılı raporundaki "finansman ve bütçe koşulları" chapter'ının çıkarılması sonrasında, 28 "chapter" üzerinden değerlendirme yapmaktadır. Yine aynı şekilde, bu sıralamada tarım yedinci, balıkçılık sekizinci yerde bulunmaktadır.

2004 yılında da, 8 alt Komite tarafından yürütülen ve "legislative scrutiny" olarak tanımlanan detaylı mevzuat incelemesi çalışması sürdürülmüştür.

2004 yılı İR verilerine göre; 1995 – 2003 yılları arasında değişik programlar altında Türkiye'ye tahsis edilen tutar 1.098 milyon euro'dur. 2004 yılı mali yardımı 235.6 milyon euro olacak ve sözü edilen kaynak; Kopenhag politik ölçütlerini karşılama, müktesebatın yakınlaştırılması, kamu yönetiminin güçlendirilmesi, adalet ve içişleri ile ekonomik – sosyal aşım olmak üzere sayılan beş önceliğin karşılanması için tahsis edilecektir. Yukarıda sayılan önceliklerden "müktesebatın yakınlaştırılması" bölümünde; Dünya Bankası tarım reformu uygulaması için 31.8 milyon euro kaynak ayrıldığı not edilmektedir. Rapor, Türkiye'nin TAİEX etkinliklerinden 2004 yılında da yararlanacağını ifade etmektedir.

Rapor'da, Türkiye'nin Avrupa Yatırım Bankası'ndan 1992 – 2002 aralığında 1.955 milyon euro kaynak kullandığını, 2003 yılında 600 milyon euro dolayında bir kaynağın büyük yatırım projelerine tahsis edildiğini bildirmektedir.

⁵²⁵ A.k., s. 104-106

⁵²⁶ A.k., s. 106-108

⁵²⁷ Commission of the European Communities, SEC(2004) 1291, 2004 Regular report on Turkey's Progress towards accession, Brussels, 6.10.2004,

2004 İR, Türkiye'nin 2002 yılındaki karardan sonra Topluluk programlarına katılımının etkinleştiğini ifade etmektedir. Buna göre, Türkiye; İşletme ve İşletmecilik, 6 ncı Çerçeve Program, e-içerik, Cinsiyet Eşitliği, Ayrımcılıkla Mücadele, Sosyal Dışlanmayla Mücadele, İstihdam Alanında Yoğun Önlemler, Yeni Kamu Sağlığı Programı ve başlıklarını taşıyan Topluluk Programlarından yararlanmaktadır. Leonardo da Vinci, Socrates II ve Gençlik programlarına katılım hazırlıkları sürmektedir.

Türkiye, 2002 – 2003 yıllarında, 30 adet eşleştirme projesinden ⁵²⁸ yararlanmıştır. 2004 yılında 22 proje kapsama alınmıştır. Projeler iç pazar, tarım, çevre, ulaşım, mali sektör ve gümrük alanında yürütülecektir.

İlerleme Raporu'nun "din özgürlüğü" alt başlığında yaptığı değerlendirmelerde, Türkiye'de, resmi olmayan rakamlara göre 60.000 ermeni ortodox hristiyan; 20.000 yahudi; 20.000 katolik, 20.000 süryani ortodox hristiyan, 3.000 rum ortodox hristiyan; 2.500 protestan; 2.000 süryani katolik; 2.000 ermeni katolik; 500 ermeni protestan;ve 300 kildani katolik bulunmaktadıdır.

Rapor, belli başlı 4 Hristiyan topluluğunun mevcut sorunlarının çözülmesi amacıyla Eylül 2003'te yaptığı ortak çağrıdan sonra yetkili makamlarla 2004 yılı başında başlatılan diyalogun henüz somut sonuçlar vermediğini belirtmektedir.

Rapor'un belkide en ilginç bölümü, müslüman azınlık olarak tanımlanan ve tahmini nüfusları 12 – 20 milyon olarak ifade edilen alevilere ilişkindir. Alevilerin ibadethanelerini açarken karşılaştıkları güçlükler ve Diyanet İşleri Başkanlığı'nın yalnızca sünni kesime yönelik çalışması, Rapor'da altı çizilen konular arasındadır.

İR, 2003'te yürürlüğe giren "Topluma Kazandırma Yasası" uygulama sonuçlarına ilişkin bilgiler de vermektedir. Sözü edilen Yasa, yasadışı örgütlerin faaliyetlerine katılan ve silah bırakan kişilere Şubat 2004'e kadar olan 6 aylık dönemde topluma geri dönme fırsatı tanımaktadır. Rapora göre, Yasa önemli sonuçlar vermemiştir. Dönem içinde toplam 4.101 başvuru yapılmış, bunlardan 2.800'ü hapiste bulunan kişilerden gelmiştir. Yasadan yararlanarak serbest bırakılan ya da cezalarında indirim yapılan kişi sayısı 1.300'dür.

İR, köye dönüş konusunda da çeşitli değerlendirmeler yapmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarına göre 3 milyon üzerinde, ancak resmi rakamlara göre 350 bin olan yerlerinden edilmiş ⁵²⁹ kişilerin yaklaşık 2/3'ünün (124.218 kişi) Ocak 2003'ten itibaren köyelerine döndükleri, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin görece geri kalmış ekonomik yapısı nedeniyle sistemde aksamalar olduğu bildirilmektedir. Rapor, köye dönüşün önündeki önemli engelleri köy koruculuğu sistemi (halen sayıları 58.416'dır), mayınlar, temel atyapının ve sermaye – iş olanaklarının bulunmayışı olarak sıralamaktadır.

Rapor'un "2.2. 1999'dan bu yana Ekonomik Gelişmelerin Özeti" başlıklı bölümünde ⁵³⁰, enflasyonun 1999'daki % 65 düzeyinden 2004 yılı ortalarında tek haneli rakamlara indirilmesini en önemli başarı olarak nitelemekte, iki önemli krizin arkasından kamu finansmanı yapısının iyileştiği ancak dengesizlik sorununun hala önemini koruduğu belirtilmektedir.

Raporun "**malların serbest dolaşımı**" başlıklı bölümünde ⁵³¹, gıda güvenliğine ilişkin olarak, fındıkta ve kuru incirde aşırı aflatoksin ve bazı meyve ve sebzelerdeki sülfid kontaminasyonun önlenmesi amacıyla katkılara ilişkin uygun önlemler alınması gerektiği, numune alma ve test prosedürlerinin standardizasyonu alanında hala ilave personel ve eğitim çalışmalarına gereksinim duyulduğu, denetçiler için, HACCP⁵³² ve GMP⁵³³ ilkelerine ilişkin bazı eğitim kursları düzenlenmesine karşın eksikliklerin sürdüğü, RASSF⁵³⁴ sisteminin düzgün bir şekilde izlenebilmesi için Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın merkez teşkilatı ile taşra teşkilatı arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi ve bilgisayar ağı aracılığıyla veri akışının sağlanması gerektiği bildirilmekte, özellikle çikolata ve çikolata ürünleri, gıda katkıları ve bal için gıda güvenliği mevzuatının kabulüne ilişkin sınırlı bir ilerlemenin kaydedildiği, genetik olarak değiştirilmiş gıdalar için analiz yöntemlerinin oluşturulduğu ve bir laboratuarda uygulanmaya başlandığı ifade edilmektedir. Ayrıca, TEKEL'in özelleştirilmesine karşın alkollü içkilerin pazara girişi konusunda sorunların sürdüğü de belirtilmektedir.

⁵²⁸ AB literatüründe "Twinning" olarak tanımlanan eşleştirme projeleri, esas olarak Topluluk üyesi ülkelerin kamu görevlilerinin aday ülkelerde kısa dönem çalışması ve eğitim vermesi esasına dayanmaktadır. "Twinning light" projelerde ise, projenin sınırlı bölümleri için kısa süreli uzman değişimi temelinde yürütülmektedir.

⁵²⁹ Rapor, boşaltılan köyler kapsamında yerlerinden edilen yurttaşlar için "Internally displaced persons (IDPs)" tanımlamasını kullanmaktadır.

⁵³⁰ 2004 İlerleme Raporu, s. 57, 59

⁵³¹ A.k., s. 76 - 82

⁵³² Kritik Kontrol Noktalarında Tehlike Analizi Sistemi (HACCP: Hazard Analysis at the Critical Control Point)

⁵³³ İyi İmalat Uygulamaları (GMP: Good Manufactured Implementation)

⁵³⁴ Gıda ve Yem için Acil Alarm Sistemi (RASFF: Rapid Alarm System for Food and Feed)

Raporun “**kişilerin serbest dolaşımı**” başlıklı bölümünde⁵³⁵, mesleklerin karşılıklı tanınması, yurttaşlık hakları ve sosyal güvenlik sisteminin koordinasyonu alanında bir gelişme kaydedilmediği yinelenmekte, meslekler için asgari eğitim gereklerine ve mesleki eğitimin koordinasyonuna konusundaki diraktiflere, Türk mevzuatının yakınlaştırılması gerektiği belirtilmektedir.

Raporun “**tarım**” bölümünde⁵³⁶, sektörün ulusal gelire katkısının % 12.2, tarımın istihdamdaki oranının % 33 olduğu, 1991 yılında 4 milyon olan tarım işletmelerinin sayısının 2001’de 3 milyona düştüğü ve son 10 yılda %25 oranında azaldığı, ortalama işletme genişliğinin 6 hektar, üreticilerin %65’inin 5 hektardan küçük arazilere sahip olduğunu, işletmelerin sadece %6’sının 20 hektardan büyük olduğunu ifade etmektedir. Ancak Rapor’da da belirtildiği gibi, toplam tarımsal alan büyüklüğü hem 1991 raporu ile uyumsuz, hem de 2001 sayımının verileri kendi içinde tarımsal alan büyüklüğü ile çelişkili görünümlere sahiptir.

Rapor’a göre, 2003 yılında AB’nin Türkiye’den yaptığı tarımsal dışalımın geçen yılki 1.995 milyon euro düzeyinden 2.036 milyon euro’ya yükselmiş, AB’nin Türkiye’ye dışsattımının ise geçen yılki 965 milyon euro düzeyinden 1.027 milyon euro’ya çıkmıştır. Buna göre, 2001 yılında 1.419 milyon euro Türkiye lehine olan tarımsal ticaret dengesi, 2002 yılında 1.051 milyon euro’ya, 2003 yılında ise 1.009 milyon euro’ya gerilemiştir.⁵³⁷ AB-15 ithalatının büyük bir kısmını yine meyve ve fındık oluştururken bu ürünleri sebze ve meyve preparatları takip etmiştir. AB-15’in en önemli ihracat ürünleri ise tütün, hububat ve hayvansal ve bitkisel yağlardır.

Bunun yanında, 10 yeni Üye Devlet ile Türkiye arasında sınırlı ticaret bir miktar düşerken, Türkiye’nin görece üstünlüğü devam etmiştir (ihracat 126 milyon €; ithalat 29 milyon €).

Rapor, Dünya Bankası’nın desteği ile hazırlanan Tarım Reformu Uygulama Projesi’nin 2001-2004 dönemi için hazırlandığını, ancak 2005 yılında da devam etmesinin planlandığını belirtmektedir.

Yatay Önlemler başlığı altında, ödeme kuruluşu, Entegre İdare Kontrol Sistemi (IACS), Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (FADN) konularında hiçbir gelişmenin olmadığı, buna karşılık kalite politikaları ve organik tarım konularında iyi bir ilerleme kaydedildiği bildirilmektedir.

Ortak Piyasa Düzenleri mekanizmalarının birçoğunun uygulanmasına henüz başlanmadığı, meyve sebze sektöründe AB pazarlama ölçütlerinin dışsattımda kullanıldığı ancak iç pazarda kullanılmadığı, yürürlüğe giren “Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu”⁵³⁸ Komisyon’un tavsiyesi dikkate alınmadan hazırlandığı ve belirtilen temel amacına nasıl ulaşacağını kestirmenin güç olduğunu ifade etmektedir.

İlerleme Raporu’nun **Kırsal Kalkınma ve Ormancılık** bölümünde, kapsamlı bir kırsal kalkınma stratejisinin henüz oluşturulmadığı, bununla birlikte, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından, sulama, arazi iyileştirmesi, köy yolu yapımı, orman yolu yapımı, içme suyu sağlanması ve ağaçlandırma gibi faaliyetler içeren ayrı ayrı bir dizi kırsal kalkınma projesinin yürütülmüş ya da yürütülmekte olduğu, Hükümet’in “Ulusal Ormancılık Politikası”nın ana unsurlarını belirlediği ifade edilmektedir.

Raporun **Gıda Güvenliği Dahil Veterinerlik ve Bitki Sağlığı** bölümünde, Türkiye Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanununu değiştirdiği⁵³⁹, Hayvan refahı ile ilgili olarak “Hayvanların Korunması Kanunu”⁵⁴⁰ nun kabul edildiği, Türkiye’nin hayvan sağlığı ile ilgili önemli çaba sarf ettiği; BSE, Scrapie, Şap Hastalığı ve PPR (Koyun- keçi vebası) hastalıkları için İzleme programları kabul edildiği, Şap Hastalığı, Brusella, Koyun Keçi Çiçeği, PPR, anthrax, kuduz ve Newcastle hastalıklarına karşı aşılama çalışmalarının yürütüldüğü, Nisan 2004 tarihinde Hayvan Hastalıklarının zorunlu olarak bildirilmesine ilişkin bir tebliğin kabul edildiği ifade edilmektedir. Rapor’a göre, Ağustos 2004 tarihi itibarıyla, 9.5 milyon sığır küpelenmiş ve 1.5 milyon hayvancılık işletmesi kayıt altına alınmıştır. Yaklaşık 25 milyon koyun ve keçinin tanımlanması için strateji değerlendirilmektedir.

⁵³⁵ A.k., s. 82 - 83

⁵³⁶ A.k., s. 94 - 99

⁵³⁷ AB İlerleme Raporu’nun dayanağı olan EUROSTAT hesaplamalarında, Dünya Ticaret Örgütü Uruguay Turu Tarım Anlaşması’nın tarımsal ürün tanımlaması baz alınmaktadır. Yıllık tarım ticareti gerçekleşme rakamlarında, yıllık İlerleme Raporları arasında küçük farklar olduğu görülmektedir.

⁵³⁸ 5200 sayılı “Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu”, Resmi Gazete 6.7.2004 gün, 25514 sayı

⁵³⁹ 5074 sayılı “Hayvan Sağlığı ve Zabıtası kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, Resmi Gazete: 29 Ocak 2004 gün, 25361 sayı

⁵⁴⁰ 5199 sayılı “Hayvanları Koruma Kanunu”, Resmi Gazete: 1 Temmuz 2004 gün, 25509 sayı

Bitki sağlığı- zararlı organizmalar için, 2000/29/AT sayılı temel Konsey Direktifinin Türk mevzuatındaki eşdeğeri Bitki Sağlığı Yönetmelikleri 2003 yılında değiştirilmiş, belirli aktif maddeleri içeren bitki koruma ürünlerinin pazara sürülmesi ve kullanımının yasaklanmasına ilişkin Direktif ulusal mevzuata aktarılmıştır. “Yeni Bitki Çeşitlerine Ait Islahçı Haklarının Korunmasına İlişkin Kanun”⁵⁴¹ yürürlüğe girmiş ve 207 adet yeni bitki çeşidi kayıt altına alınmıştır. Rapor, fındıkta ve kuru incirde aşırı aflatoksin ile bazı meyve ve sebzelerde sülfid kontaminasyonu konusunun yakından izlenmesi ve gerekli önlemlerin alınması gerektiğini ifade etmektedir.

Rapor’un tarım bölümünün tümüne ilişkin **genel değerlendirme** kısmında, idari kapasitenin güçlendirilmesi, tarım sektörünün yeniden yapılandırılmasını ve kırsal alanların kalkındırılmasını amaçlayan bir kırsal kalkınma stratejisinin oluşturulması, organik tarım ve kalite politikasının güçlendirilmesi temel öncelikler alanında sayılmaktadır.

Veterinerlik ve bitki sağlığı bölümünde; hayvan sağlığıyla ilgili çalışmaların yüksek bir öncelik olduğu ve belli başlı hayvan hastalıklarının eradikasyonu için bir strateji hazırlama ve uygulama gereğine işaret edilmektedir. Ayrıca, sınır kontrol noktaları iyileştirilmelidir. Bitki sağlığı alanında kayıt, sınır kontrol noktaları, pestisit kalıntı kontrolleri, laboratuvar ve kontrol kapasitesinin yükseltilmesi konuları öne çıkmaktadır.

Gıda güvenliği alanında, özellikle numune alma ve analiz yöntemlerinin AB uygulamaları ile uyumlu hale getirilmesi, risk analiz sistemi kurulması, gıda işleme tesislerindeki teknik ve hijyen koşullarının iyileştirilmesi gereği ifade edilmektedir.

Rapor, görev ve yetki çatışması alanına özel bir atıf yapmayı gerekli bulmuştur. Rapor’a göre yetkiler, genellikle farklı Bakanlıklar veya Tarım ve Köyişleri Bakanlığının birimleri arasında paylaşılmakta, bu durum sorumlulukların belirsiz olmasına ve yetki çatışmalarına yol açmakta ve etkin yönetime katkıda bulunmamaktadır. Dolayısıyla, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Bakanlığı içerisinde yetkileri açıklığa kavuşturmalı ve reformları ve müteşebatı uygulama kapasitesini güçlendirmelidir.

2004 Yılı İlerleme Raporu’nun “**balıkçılık**” bölümünde⁵⁴², balıkçılık konusundaki AB müteşebatının, ulusal mevzuata aktarılması gerekmeyen tüzüklerden olduğu, bununla birlikte idareyi ve sektörü Ortak Balıkçılık Politikasına (pazar politikası, kaynak ve araç yönetimi, denetim ve kontrol, yapısal faaliyetler ve devlet yardımları alanlarında) katılım için hazırlayacak önlemlerin alınması, bu kapsamda üçüncü ülkelerle veya uluslar arası örgütlerle yapılmış mevcut balıkçılık anlaşmalarının veya sözleşmelerin de uyarlanması gerektiği ifade edilmektedir.

Bir önceki İlerleme Raporu’ndan bu yana kaynak ve filo yönetimi, denetim ve kontrol, yapısal eylemler ve devlet yardımları alanında ilerleme kaydedilmediği, pazar politikaları alanında su ürünlerinin toptan ve perakende satışını düzenleyen uygulama yönetmeliğinin çıkarıldığı, bazı su ürünleri kooperatiflerinin bir Merkez Birlik altında birleştiği, Türkiye’nin Eylül 2003’te Atlantik Ton Balığının Korunmasına İlişkin Komisyon’un (ICCAT) tam üyesi olduğu ifade edildikten sonra; kaynak yönetimi ile kontrol ve denetim kapasitesinin güçlendirilmesi, balıkçılık ve su ürünleri faaliyetlerinin lisanslama ve tescil işlemlerinin geliştirilmesi, mevcut balıkçılık tekne kayıtları ile veri toplama ve istatistik kayıtlarının gözden geçirilmesi ve AB standartlarıyla uyumlu hale gelmesi gereğine vurgu yapılmaktadır.

Rapor, idari kapasite konusunda önemli belirlemelerde bulunmaktadır. Buna göre; avlanma, boşaltma ve balıkçılık faaliyetlerinin izlenmesi yetersizdir, balıkçılık limanlarında balıkçılık konusunda resmi yetkili bulunmamaktadır ve parçalanmış kurumsal yapı ve sorumlulukların bölünmesi etkili yönetime katkıda bulunmamaktadır. Uygulama, izleme, denetim ve kontrol faaliyetleri Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve Sahil Koruma (İçişleri Bakanlığı bünyesinde) arasında bölünmüştür ve yasal altyapı yetersizliğinin yanında personel ve teknik kaynak eksiklikleri öne çıkmaktadır. Ayrıca, yeterli bilimsel araştırma ve izleme verileri yoktur ve anahtar hedef türlerin stok değerlendirmesi de yapılmamıştır.

2004 yılı İlerleme Raporu’nun “**Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu**” bölümünde⁵⁴³, bu başlık altındaki müteşebatın ulusal mevzuata aktarılması gerekli olmayan çerçeve ve uygulama tüzüklerini kapsadığı, sözkonusu tüzüklerin yapısal fon programlarının ve uyum fonu faaliyetlerinin hazırlanmasına, onaylanmasına ve uygulanmasına ilişkin kuralları belirlemekte olduğu not edilmektedir.

Rapor, son İlerleme Raporu’ndan bu yana bölgesel organizasyon alanında hiçbir gelişme kaydedilmediği, mevzuat alanında ise çevre ve mali kontrol konularında bazı gelişmeler olduğu, bölgesel kalkınma ajanslarının henüz kurulmadığı, DPT’nin bazı bölgelerde geçici IBBS 2 birimleri oluşturan iller arası hizmet birlikleri kurduğu, il ve belediyeler arasında ortaklık oluşturan hizmet birliklerinden dördünün faaliyet gösterdiği, “Türkiye Ön Ulusal Kalkınma

⁵⁴¹ 5042 sayılı “Yeni Bitki Çeşitlerine Ait Islahçı Haklarının Korunmasına İlişkin Kanun”, Resmi Gazete 15 Ocak.2004 gün, 25347 sayı

⁵⁴² 2004 Yılı İlerleme Raporu, s.99, 100

⁵⁴³ A.k., s. 130-132

Planı (2004 – 2006)” nın Aralık 2003’te onaylanmış ve Komisyon’a sunulmuş olduğu, bölgesel istatistikler alanında önemli gelişmelerin kaydedildiği belirtilmektedir.

Raporun “Çevre” bölümünde⁵⁴⁴, genetiği değiştirilmiş organizmalar alanında önemli bir gelişme kaydedilmediği, kimyasallara yönelik olarak bazı pestisit ürünlerinin pazarlanmasının ve kullanılmasının yasaklanması alanında sınırlı bir gelişmenin kaydedildiği, “Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği” uygulama alanında sınır ötesi etki değerlendirmesi ve halka danışma konularına daha fazla önem verilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

2004 Yılı İlerleme Raporu’nun “D. Katılım Ortaklığı:Genel Değerlendirme” bölümü⁵⁴⁵, 19 Mayıs 2003 tarihinde yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi’nin önceliklerine ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır. Sözü edilen bölümde, ekonomik ölçütlere yönelik kısa dönem önceliklerin kısmen tamamlandığı, tarım sektörü reformu için çalışmaların sürdürüldüğü belirtilmektedir. Yine kısa dönem öncelikleri ile ilgili olarak, “üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi” alanında bazı alanlarda ilerleme kaydedildiği ifade edilmektedir.

Orta vadeli öncelikler alanında ise, Türkiye’nin, ekonomik ölçütler, sermayenin serbest dolaşımı, vergilendirme, ekonomik ve parasal birlik, enerji, adalet ve içişleri alanlarında çalışma yaptığı belirtilmekte, tarım sektörü ile ilgili hiçbir değişim yapılmamaktadır.

8 – SEKİZİNCİ İLERLEME RAPORU (2005)

2004 yılının sonu ile 2005 yılı, Türkiye’nin AB Üyeliği alanında önemli gelişmelerin yaşandığı yıllar olmuştur. Öncelikle 17 Aralık 2004 tarihli Konsey kararı ve arkasından 3 Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve Belgesi’nin kabulü ile “kalcı derogasyonlar”, “ucu açık görüşmeler”, “Birliğin hazmetme kapasitesi” konuları ile sarmalanmış bir düzlemde, müzakerelerin başlamasına karar verilmiştir.

2005 yılı, Kasım 2002’de yapılan seçimlerden sonra, Adalet ve Kalkınma Partisi’nin tek başına iktidarını sürdürdüğü, buna karşılık Parlamento’daki parti sayısının altına çıktığı bir yıl olmuştur. Kabine’nin Kültür ve Turizm Bakanı’nın AKP’den istifa edip Anavatan Partisi’nin Genel Başkanlığı’na seçilmesi ve yeni katılımlarla grup kurmasının ardından, TBMM’deki sandalye dağılımı 355 AKP, 155 CHP, 21 ANAP, 4 DYP, 4 SHP, 1 HYP, 6 bağımsız ve 1 boş şeklindedir.

Yine yıl içinde Kabine’de yapılan değişikliklerle, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, İmar ve İskan Bakanlığı ile Kadından Sorumlu Devlet Bakanlığına yeni isimler atanmıştır.

Ekim 2004’ten bu yana TBMM 166 yeni yasa kabul etmiştir.

Eski bir Başbakan ve 7 eski Bakan’ın, “Yüce Divan” sıfatıyla Anayasa Mahkemesi’nde yargılanmasına devam edilmiştir.

İşte bu ortamda yayımlanan 2005 yılı İlerleme Raporu⁵⁴⁶, 2004 yılı İlerleme Raporu’ndan sonra, 30 Eylül 2005 tarihine kadar olan gelişmeleri kapsamına almaktadır.

2005 yılı İlerleme Raporu, giriş, üyelik ölçütleri ve ‘katılım ortaklığı: genel değerlendirme’ olmak üzere üç ana bölümden oluşmaktadır. Raporun en ayrıntılı açıklamalara yer verilen üyelik ölçütleri bölümü ise, yine, politik ölçütler, ekonomik ölçütler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi olmak üzere üç başlık altında sistematize edilmiştir. “Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi” bölümü, 2003 yılında 29, 2004 yılında 28 “chapter” dan oluşurken, 2005 yılı raporu 33 “chapter” üzerinden değerlendirme yapmaktadır. Bu doğrultuda, 2004 yılı İR’da “tarım” ve “balıkçılık” olmak üzere 7 ve 8 inci bölümlerden oluşan çalışma alanı, 2005 yılı İR’da “tarım ve kırsal kalkınma”, “gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı” ile “balıkçılık” başlıkları altında 11, 12 ve 13 üncü bölümde düzenlenmiştir.

Türkiye’nin, tarım ürünleri ticaretinde, 1 Mayıs 2004 tarihinde Birliğe katılan 10 yeni ülke ile birlikte, 25 üyeli bir AB’ye yönelik hazırlık yapması gerekmektedir. Bu doğrultuda, AB’nin 2004 yılı genişlemesini dikkate alacak şekilde, ikili tarım ticaret tercihlerine ilişkin uyarlamalar konusunda yapılan bir dizi danışmaların ardından (AT-Türkiye Ortaklık Konseyi 1/98 sayılı Kararı) üzerinde anlaşmaya varılan tutanak, müzakereciler tarafından Nisan 2005’de imzalanmıştır. Bu değişiklikler 2006 yılında yeni bir Ortaklık Konseyi Kararı ile uygulanacaktır. Rapor, Türkiye’in AB’ye yönelik olarak uyguladığı canlı büyükbaş hayvan, sığır eti ve diğer hayvansal ürünler dışalım yasağını her zaman olduğu gibi eleştirdikten sonra, yasağın, Nisan 2005’de Türkiye’nin AB’ye karşı sığır eti dışalım yasağından kaynaklanan pazar

⁵⁴⁴ A.k., s. 115-117

⁵⁴⁵ A.k., s.174-177

⁵⁴⁶ Commission of the European Communities, SEC(2005) 1426, Turkey 2005 Progress Report, Brussels, 9.11.2005

düzensizliğini gidermeyi kabul etmiş olmasına rağmen sürmesini ayrıca not etmektedir. Rapora göre, sözü edilen Pazar dengesizliğini gidermenin yöntemi, alternatif tarım ürünlerinin müzakeresidir.

Rapor, **AB ve Türkiye arasındaki genel ticaret dengesine** ilişkin veriler sunmaktadır. Buna göre, AB'nin Türkiye'nin dış ticaretindeki payında 2001 – 2002 ve 2003 yıllarında yaşanan artış, 2004 yılında devam etmiştir. “AB-25 ile toplam mal ticareti 2004 yılında, 2003 yılına göre % 22 artarak ülkenin toplam ticaretinin % 50'sini oluşturmuştur. 2004 yılında AB-25'e dışsattım 2003'e göre % 21 artarak Türkiye'nin toplam dışsattımının % 55'ini (27.6 milyar Euro) oluşturmuştur. Türkiye'nin AB-25'e sattığı başlıca sanayi ürünleri cihaz, tekstil ürünleri, motorlu araç ve otomotiv; tarımsal ürünlerin başlıcaları ise meyve, sebze ve fındıktır. 2004 yılında AB-25'den dışalım, 2003'e göre % 23 artarak, toplam dışalımın % 47'sini (36.5 milyar Euro) oluşturmuştur. Türkiye'nin başlıca sanayi dışalım kalemleri, makineler, kimyevi ürünler, demir ve çeliktir.”⁵⁴⁷ Ayrıca, koruma tedbirlerine (erga omnes) ilişkin, çiftlik somonu dışalım hakkındaki dava Nisan 2005'de sona ermiştir.

3 Ekim 2005 tarihinde Müzakere Çerçeve Belgesi'nin AB Bakanlar Konseyi tarafından kabulünden sonra, Komisyon tarafından, katılım müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturan müktesebatın analitik bir incelemesini (taramasını) başlatmıştır. Bu süreç, aday ülkelerin müktesebat hakkında bilgilennemelerini ve herhangi bir faslın müzakereye açılıp açılmamasına karar verilmeden önce Komisyon ile üye ülkelerin aday ülkenin konumunu tartışmalarına olanak tanıyan bir süreçtir.

Böylece, alt komiteler aracılığıyla yürütülen ve “legislative scrutiny” olarak tanımlanan süreç, ne sonuç ürettiğine ilişkin hiçbir belgeye konu olmaksızın, kapatılmıştır.

2005 yılı İR verilerine göre; hibe şeklindeki yardımlar alanında 2005 yılı Katılım Öncesi Mali Yardım Programı, ülke programı ve TAIEX veya SIGMA, iletişim ve yönetim gibi çoklu-ülke programlarına bağlı harcamalardan oluşmakta olup, bunun toplamı 300 milyon Euro'yu bulmaktadır. 2005 Yılı Programının ana unsurları şunlardır: adalet, özgürlükler ve güvenlik alanındaki yakından bağlantılı hususları da içine alan siyasi kriterler, Türkiye'nin en az gelişmiş bölgelerini hedef alan ve stratejik planlamaya ve öncelikli NUTS II bölgelerinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasına ve proje hazırlanmasına odaklanan ekonomik ve siyasi uyum; İç Pazar; Tarım (veteriner kontrolleri); Çevre; “ağ” sektörler (enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon); Sosyal Politika, İstatistik; AB-Türkiye Siyasi ve Sosyal Diyalogu alanlarında geliştirilen projeler ile *müktesebatın* uygulanması.

Rapor, 2005 yılında 300 milyon euro olacak yardım bütçesindeki “artış” çerçevesinde, Türkiye'nin kendisine tahsis edilen bu fonları etkin bir şekilde yönetme ve kullanma kapasitesini artırması gerektiğini ifade etmekte ve 2007'de yürürlüğe girmesi öngörülen **IPA'nın (Katılım Öncesi Yardım Aracı)** uygulanması için gerekli altyapının kurulması, daha fazla adem-i merkezi bir yapı kurması, bunun için iyi yönetim (good governance) ve Kamu İç Mali Denetimi Sistemine geçmesi gerektiğini bildirmektedir.

Rapor'a göre, “önümüzdeki yıllarda karşılaşılabilecek hizmet kapasitesi sınırlamalarını önlemek için, stratejik planlamada ilerleme kaydedilmesine gereksinim duyulmaktadır. Türkiye, Merkezi Finans ve İhale Biriminin (MFİB) personel durumunun ve kurumsal konumu ile programla ve uygulamaya dahil olan Bakanlıklar arasındaki eşgüdümü iyileştirmelidir. AB, proje finansmanı ile müktesebatın ilgili unsurlarının uyumlaştırması alanında gerçekleştirilen ilerleme arasındaki bağlantıyı hatırlatır.”

Rapor, Türkiye'ye yönelik Topluluk yardımlarının denetim sonuçlarını da aktarmaktadır. Buna göre, Ortak Denetleme Komitesi, 2005 Ocak ayında gerçekleştirdiği toplantısında, bağımsız değerlendirme raporu temelinde Topluluğun Türkiye'ye yönelik yardımının uygulanmasını gözden geçirmiştir. Bu rapor, bu alandaki sonucun orta (ancak tatminkar) derecede olduğuna hükmetmiştir. Rapor, topluluk yardımının genel olarak yararının ve programların beklenen olumlu etkisinin altını çizmiştir. Bununla birlikte rapor, program uygulamasının, gecikmeler ve birikmeler yüzünden verimliliği ve etkinliğinde bazı eksikliklerin bulunduğunu da vurgulamıştır.

Türkiye'nin aktif bir şekilde katıldığı **Topluluk programları** şunlardır: İşletmeler ve KOBİ'ler, Araştırma, Ayırmıcılıkla Mücadele, Sosyal Dışlanma, Kadın-Erkek Eşitliği konularında 6. Çerçeve Programı, İstihdam alanında Teşvik Önlemleri, Kamu Sağlığı Alanında Topluluk Eylem Programı,e-İçerik, Fiscalis 2007, Gümrük 2007 ve IDA (Yönetimler arası veri değişimi). Türkiye, Avrupa Çevre Ajansının (EEA) faaliyetlerinin yanısıra Socrates, Leonardo da Vinci ve Gençlik gibi eğitim programlarına katılmakta olup, önümüzdeki yıl düzenlenecek Kültür 2000 programına iştirak etmek üzere hazırlıklar yürütmektedir. Türkiye'nin Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı Denetleme Merkezi ile yürüttüğü işbirliği sürerken, Türkiye'nin bu merkezin faaliyetlerine tam katılımını sağlayacak anlaşma son aşamasına gelmiştir.

⁵⁴⁷ A.k., s.6

Türkiye ile yeni kurulan Avrupa Havacılık Güvenliği Ajansı (EASA) arasında işbirliğinin tesisi imkanlarına ilişkin görüşmeler sürmektedir.

Rapor'a göre, krediler konusunda, katılım öncesi mali yardım programı ile eğitim, çevre, sağlık, tarım, ulaştırma, düzenleyici reform ve kamu ihaleleri gibi alanlarda, başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası finans kuruluşları tarafından desteklenen ve süregelen reform programları birbirini büyük ölçüde tamamlayıcı olmalıdır.

AYB'nin uzun vadeli uygun finansmanlarla ülkenin ekonomik kalkınması ve Avrupa entegrasyonuna verdiği desteğe olan taahhüdünün niteliğindeki kredilerin toplam tutarı 3.6 milyar Euro'dur. 2004 döneminden itibaren ve Birliğin Mayıs ayındaki genişlemesini takiben, AYB'in dış kredi yönergesi gözden geçirilmiştir. Türkiye artık Euromed II Kredi Yönergesinde değil, Güneydoğu Komşular Yönergesi olarak adlandırılan yeni bir coğrafi yönergede bulunmaktadır.

Eşleştirme (twinning), AB terminolojisinde, üye ülkelerin kamu kamu görevlilerinin uzun ya da kısa süreli olarak aday ülkelerde çalışmaları yoluyla "müktesebat aktarımı" sağlayan bir yöntemdir. "Twinning Light" ise, daha sınırlı bir kapsamda olmak üzere, bir uzman değişimi mekanizmasıdır. Ancak, her ikisinin de, geniş ya da dar kapsamda bir politika transfer aracı olduğu açıktır.

Eşleştirme alanında, 2004 yılı programında, 22 proje 12 üye ülke (Fransa, Almanya, İngiltere, İspanya, Avusturya, Yunanistan, Finlandiya, Hollanda, İsveç, Macaristan, Slovakya ve Litvanya) ile yürütülmüştür. Projelerin önemli bölümü adalet, özgürlükler ve güvenlik alanında iken, iç pazar, tarım, çevre, ulaştırma ve mali sektör (mali denetim dahil) ve gümrük konularında da eşleştirme projeleri uygulanmaktadır.⁵⁴⁸

2005 İR'nun çalışma alanı ile ilgili önemli değerlendirmelerinden bir kısmı, köylerinden göç ettirilen kişilere yöneliktir. 2004 ve 2005 yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ilgili alanda davaları ele almış ve Güneydoğu'da yerlerinden edilmiş birçok kişide bulunmayan tapu senedinin olmadığı durumda toprak mülkiyetinin ve zilyetliğinin geçerliliğini saptamıştır.

Rapor verilerine göre, köylerinden göç ettirilmiş kişilere yönelik AİHM'de bekleyen yaklaşık 1500 başvuru bulunmaktadır ve bu sayı Türkiye aleyhindeki davaların yaklaşık %25'ini oluşturmaktadır.

Rapor, köye geri dönüşleri güçleştiren etkenler olarak Doğu ve Güneydoğu'nun devam eden görece ekonomik geri kalmışlığı, temel altyapının yokluğu, sermayenin yokluğu, sınırlı istihdam olanakları ve güvenlik durumunu saymaktadır. Köy korucularının geri dönenlere saldırdıkları, resmi rakamlara göre halen 57.601 köy korucusu görev yaptığı, köylere dönüş izninin bazen sadece geri dönenlerin köy korucusu olmayı kabul etmeleri durumunda tanıdığı gibi savlar da, İR'da yer almaktadır.

Rapor'un "2.2. 1999'dan bu yana Ekonomik Gelişmelerin Özeti" başlıklı bölümünde⁵⁴⁹, Kopenhag ekonomik ölçütlerine bir kez daha gönderme yapılmaktadır. Buna göre; ancak işleyen bir piyasa ekonomisine sahip ve Birlik içerisindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle başedebilme kapasitesine sahip ülkeler AB'ye üye olabileceklerdir.

Raporun "**işçilerin serbest dolaşımı**" başlıklı bölümünde⁵⁵⁰, mesleklerin karşılıklı tanınması ve sosyal güvenlik sisteminin koordinasyonu alanında bir gelişme kaydedilmediği yinelenmektedir.

Raporun "**tarım ve kırsal kalkınma**" başlıklı bölümünde⁵⁵¹, tarımın, çoğu doğrudan uygulanabilir nitelikte olan çok sayıda bağlayıcı kuralı içerdiği, Ortak Tarım Politikası'nın yürütülmesinin, ödeme kuruluşu ve entegre idare ve kontrol sistemi (IACS) gibi yönetim ve kalite sistemlerinin oluşturulmasına ve kırsal kalkınma önlemlerinin uygulanma kapasitesine gerek gösterdiği belirtilmektedir.

Rapor, 2006 – 2010 dönemi için belirlenen Tarım Strateji Belgesi (TSB)'ne atf yapmakta ve sözü edilen belgenin, Tarım Çerçeve Yasasına temel oluşturacağını ifade etmektedir. 2005 İR, TSB'ne ilişkin olumlu ve olumsuz değerlendirmelerde bulunmaktadır. Buna göre, sürdürülebilir ve rekabetçi bir tarımsal gıda sektörü yaratılması taahhüdü, gıda güvenliği standartlarının geliştirilmesi, çeşitlendirilmenin teşvik edilmesi ve tarımsal çevre planlarının desteklenmesi gibi unsurlar, TSB'nin memnuniyetle karşılanan içeriğini oluşturmaktadır. Buna karşılık DGD'nin tarım bütçesi içindeki payını indirgeyen ve bazı ölçütlere bağlayan yaklaşım, hem son yıllarda uygulanan tarımsal reform programına, hem de 2003-2004 yıllarında yenilenen Ortak Tarım Politikası'na da aykırı bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

⁵⁴⁸ 2005 İR, s. 8

⁵⁴⁹ 2004 İlerleme Raporu, s. 57, 59

⁵⁵⁰ A.k., s. 59

⁵⁵¹ A.k., s. 77 - 79

Yetki karmaşasına bir kez daha değinilen Rapor'da, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılmasına yasal temel oluşturacak Kamu Reformu Yasası'nın henüz yürürlüğe girmediği belirtilmektedir.

Ayrıca, 1 Ocak 2007'den itibaren geçerli olacak Katılım Öncesi Yardım Aracı'nın (IPA)'nın kırsal kalkınma boyutu çerçevesinde, Türkiye'nin, AB'ye uyumlu bir ödeme kuruluşu (paying agencies) oluşturma çalışmalarına başladığı, IACS konusunda bu yıl başlaması gereken Arazi Parsel Tanımlama Sistemi (APTS)'ne yönelik bir pilot pronin başlatılacağı da ifade edilmektedir.

İR, Tarımsal Muhasebe Veri Ağı, tarım kesimine yönelik devlet yardımı mevzuatı, ortak piyasa düzenleri ve ticaret araçları (dışsatım geri ödemeleri, dışalım kota lisansları gibi) bakımından hiçbir gelişme kaydedilmediğini ifade etmektedir.

İR'nun ilginç bölümlerinden biri, girdi desteğine ilişkindir. Rapor, "girdi desteğinin kaldırılması Tarım Reformu Uygulama Projesi'nin amaçlarından biri olmasına karşın, Başbakanın 2005 yılında mazot ve gübre desteği verileceğini açıkladığını belirtmektedir.

Rapor'a göre, kırsal kalkınma konusunda bazı gelişmelerden söz edilebilir. Bu kapsamda, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı birlikte bir kırsal kalkınma stratejisi hazırlamışlardır. Ayrıca Türkiye, 1 Ocak 2007'den itibaren dahil olacağı IPA'nın kırsal kalkınma boyutu olan IPARD'ın uygulanmasına ilişkin hazırlıklara başlamıştır. Bu konuda son tarih olan 1 Ocak 2007 göz önünde bulundurulduğunda, IPARD fonlarının zamanında ödenmesinin sağlanması açısından Türkiye'nin bu alanda acil siyasî kararlar alması gerektiği de Rapor'da ifade edilmektedir.

2005 Yılı İlerleme Raporu'na göre, Türkiye için kısa vadede orta vadeye kadar geçen sürede temel öncelik, tarım sektörünü yeniden yapılandırıp, modernize etmek ve kırsal kesimde alternatif istihdam olanakları yaratmaktır.

Raporun "**Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası**" başlıklı bölümünde⁵⁵², adeta bir başlık kapsamı verilmektedir. Buna göre; gıda politikası, üretimde hijyen kuralları, müktesebat, iç pazarda hayvan sağlığı, hayvan refahı ile hayvansal gıdaların güvenliği için gerekli ayrıntılı veterinerlik kuralları, bitki sağlığı alanındaki AB kuralları, tohum kalitesi, bitki koruma ürünleri, zararlı organizmalar ve hayvan beslenme konular kapsama girmektedir.

Rapor, 2004 yılında yürürlüğe sokulan 5179 sayılı Gıda Yasası'nın AB ile uyumlu olmadığını belirtmekte ve AB müktesebatına uyumlu yeni bir "gıda, yem ve veterinerlik paketi" çıkarılması gerektiğini ifade etmektedir. Sözü edilen Yasa ile Sağlık Bakanlığı'nın yetkilerinin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na devredilmesine karşın, ilgili uygulama yetkilerinin hazırlanmasındaki gecikmelerin resmi kontrollerde kaydedeğer bir boşluk meydana getirdiği de Rapor'da belirtilmektedir.

Rapor, hayvan hastalıkları kontrol önlemleri kapsamında şap hastalığı için bir aşılama kampanyasının uygulandığı, bunun yanı sıra brusella, koyun ve keçi vebası, şarbon, koyun ve keçi frengisi, mavidil, yalancı tavuk vebası ve kuduz hastalığına karşı aşılama kampanyalarının başlatıldığı, ayrıca, Dünya Hayvan Hastalıkları Teşkilatı (OIE) A-Listesi hastalıklarının kontrolüne dair hayvan hastalığı stratejisinin hazırlandığını bildirmektedir. mıştır.

Rapor'a göre, çok sayıda tarımsal gıda kuruluşunun AB hijyen şartlarını tatmin edebilecek seviyeye ulaştırılması gerekmektedir. Bu, belli bir zaman cetveline bağlanmış kapsamlı bir strateji ve kuruluşların yapıları ve yerleşim düzenleri dahil, öngörülebilir sorunlu alanlara odaklanılmasını gerektirecektir.

Raporun "**Balıkçılık**" başlıklı bölümünde⁵⁵³ 2004 yılı İR'da belirtilen konular bir kez daha yinelenmektedir. Buna göre; balıkçılık alanında mevzuatının müktesebat ile uyumlaştırılması konusunda önemli bir ilerleme sağlanamamıştır. Türkiye'de balıkçılık sektörünün idari yapıları, balıkçılık yetkilerinin değişik bakanlıklar arasında dağılmış olmasından kaynaklanan güçlükler nedeniyle yetersiz kalmaktadır. Genel Kamu Yönetimi Çerçeve Yasası yürürlüğe henüz girmediğinden, Tarım ve Köyişleri Bakanlığında merkezi bir Su Ürünleri Genel Müdürlüğü kurulmasına yönelik planlı bir yeniden yapılanma gerçekleşmemiştir.

Türkiye, kaynak idaresi ve gerekli denetim ve kontrol kapasitelerini yükseltme çabalarını artırmalıdır. Balıkçılık ve su ürünleri yetiştiriciliği faaliyetlerinin belgelendirme ve kayıt işlemleri daha da iyileştirilmelidir. AB standartlarına uyum sağlanması açısından, mevcut balıkçı teknesi kayıt sistemi ile veri toplama ve istatistik sistemi gözden geçirilmeli ve güçlendirilmelidir.

⁵⁵² A.k., s. 79 - 82

⁵⁵³ A.k., s. 82 - 83

Bu kapsamda, Ortak Balıkçılık Politikası'na uyuma yönelik olarak, Türkiye müktesebat aktarımına yapmalı; balık stoklarının korunması, kaynak yönetimi ile üretim ve pazarlama yapılarının modernizasyonu konusunda çabalarını artırmalıdır. Türkiye öncelikli olarak idari yapılarını iyileştirmeli ve gerekli denetim ve kontrol kapasitelerini güçlendirmelidir.

2005 yılı İlerleme Raporu'nun "**Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu**" bölümünde⁵⁵⁴, 2004 İR'da olduğu gibi, bu başlık altındaki müktesebatın ulusal mevzuata aktarılması gerekli olmayan çerçeve ve uygulama tüzüklerini kapsadığı, sözkonusu tüzüklerin yapısal fon programlarının ve uyum fonu faaliyetlerinin hazırlanmasına, onaylanmasına ve uygulanmasına ilişkin kuralları belirlemekte olduğu not edilmektedir.

Rapor, Türkiye'nin 2002'de istatistiki amaçlarla 81 ilini (İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) III düzeyinde bölgeler) 26 yeni İBBS II bölgesi kurmak için birleştirmesinden bu yana, **bölgesel örgütlenme** alanında kayda geçirilecek gelişmenin bulunmadığını belirtmektedir.

Rapor, Türkiye'de bölgesel politikaların uygulanmasının yasal altyapısının, 4 yasanın çıkmasıyla kurulacağını belirtmektedir. Sözü edilen yasalar; Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu. Bunlardan birincisi Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmiş, diğer üçü ise Temmuz 2005'te kabul edilmiştir.⁵⁵⁵

2005 İR, Türkiye Cumhuriyeti'ni, "ekonomik kalkınmada katılımcı yaklaşımlar konusunda sınırlı deneyimi olan, oldukça merkezîyetçi bir devlet" olarak tanımlamaktadır. Rapor, sözü edilen yasa paketini, "kamu yönetimini en alt kademelerindeki makamlara yetki devri sağladığı ve bölgesel düzeyde yerel demokrasiyi işler hale getirdiği için" memnuniyetle karşılanmaktadır. Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın hala kurulmamış olması da Rapor'da eleştirilmektedir.

Rapor, DPT'nin tek başına bölgesel kalkınma planlaması – uygulanması işlevleri açısından dar bir kurumsal çerçeve olduğunu belirtmekte ve hâlihazırda AB tarafından fonlanan bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasından sorumlu temel kurumun Merkezi Finans ve İhale Birimi olduğunu altını çizmektedir.

Mali yönetim ve kontrol bağlamında, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun bütçenin icrası dışındaki tüm hükümleri 2005 yılı içerisinde yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte, uygulamaya yönelik mevzuat eksikliği nedeniyle bu hükümlerin çoğunluğunun işlevselliği bulunmamaktadır.

Rapor'a göre, Türkiye'de kamu idaresine âdemimerkezîyetçi bir yapı kazandırmaya yönelik yasal çerçevenin oluşturulmasında bazı ilerlemeler sağlanmış olup, bu ilerlemeler bölgesel politikaların oluşturulmasında katılımcı bir yaklaşım benimsenmesine yardımcı olacaktır.

Öngörülen AB Katılım Öncesi Yardım Aracının (Yapısal Fonlar için gerekli yapılanmaların öncülük niteliğinde) uygulanmasıyla sorumlu kılınacak idari ve mali kurumların bir an önce oluşturulması gereğine de Rapor'da vurgu yapılmaktadır.

Rapor'un "**Çevre**" bölümünde⁵⁵⁶, AB Çevre Politikası'nın sürdürülebilir bir kalkınma ve şimdiki ve gelecekteki nesiller için çevrenin korunması olarak ifade edilmekte ve Politika'nın temellerinin korumacılık, kirleten öder ilkesi, çevresel zararlarla kaynağında mücadele, sorumluluğun paylaşılması ve çevre korumanın diğer AB Politikalarına entegre edilmesi olduğu belirtilmektedir.

Rapor'da, İlgili müktesebatın yatay mevzuat, hava ve su kalitesi, atık yönetimi, doğa koruma, endüstriyel kirlilikten korunma ve risk yönetimi, kimyasallar, genetiği değiştirilmiş organizmalar, gürültü ve ormancılık başlıklarını kapsayan 200'den fazla Yasa ve önemli oranda yatırımın gerektirdiği de ifade edilmektedir.

2005 Yılı İlerleme Raporu'nun "D. Katılım Ortaklığı:Genel Değerlendirme" bölümü⁵⁵⁷, 19 Mayıs 2003 tarihinde yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nin önceliklerine ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır. Sözü edilen bölümde, ekonomik ölçütlere yönelik kısa dönem önceliklerin kısmen tamamlandığı, tarım sektörü reformu için çalışmaların sürdürüldüğü, balıkçılık sektöründe önemli bir gelişmenin kaydedilmediği belirtilmektedir. Yine kısa dönem öncelikleri

⁵⁵⁴ A.k., s. 101-103

⁵⁵⁵ Sözü edilen yasaların yayımlandığı Resmi Gazete'lerin tarih ve sayıları şöyledir; 5393 sayılı Belediyeler Kanunu (RG 13.7.2005 gün, 25874 sayı), 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu (RG 23.7.2004 gün, 25531 sayı) ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (4.3.2005 gün, 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yasa'da, 13.7.2005 gün, 25874 sayılı Resmi gazete ile değişiklik yapılmıştır.)

⁵⁵⁶ A.k., s. 118-121

⁵⁵⁷ A.k., s.137-140

ile ilgili olarak, “üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi” alanında bazı alanlarda ilerleme kaydedildiği ifade edilmektedir.

Orta vadeli öncelikler alanında ise, Türkiye'nin, ekonomik ölçütler, sermayenin serbest dolaşımı, vergilendirme, ekonomik ve parasal birlik, enerji, adalet ve içişleri alanlarında çalışma yaptığı belirtilmekte, tarım sektörü ile ilgili hiçbir değişim yapılmamaktadır.

IV - TÜRKİYE'NİN ÜYELİĞİ PERSPEKTİFİNDEN KAYNAKLANAN HUSUSLAR BELGESİ

Avrupa Parlamentosu Mart 2004'te Türkiye'nin Topluluğa katılımının olası etkilerini ortaya koyan bir çalışma yapılması önerisinde bulunmuştur.

Bunun üzerine Avrupa Birliği Komisyonu, 6 Ekim 2004 tarihinde, “Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar” başlıklı bir rapor yayımlamıştır.⁵⁵⁸ Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin doğuracağı etkileri “Jeopolitik boyut”, “Ekonomik boyut”, “İç pazar ve ilgili politikalar”, “Tarım, veterinerlik, bitki sağlığı ve balıkçılık”, “Bölgesel ve yapısal politika”, “Adalet ve içişleri”, “Kurumsal ve bütçesel hükümler” açısından değerlendiren Rapor, gerçekçi saptamalar içermekle birlikte, saptamalar ile öneriler arasında çelişkiler de taşıyan bir içeriğe sahiptir.

Rapor'un “giriş” bölümünde, “İncelenen hususlar, 1993 Kopenhag Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyinde ifade edilen Avrupa Birliğinin yeni üyeleri sindirme kapasitesine ilişkin mülahazalarla ilgilidir” ifadesine yer verilmektedir.

Rapor'da, katılımın etkilerinin ölçülmesinde, aşağıda verilen “belirsizlikler”in çalışmayı güçleştirdiği bildirilmektedir;

- (1) Avrupa Birliğinin politikalarının gelecekteki durumu, olası yeni politikalar ve süreç içinde entegrasyonun derinleşme derecesi,
- (2) Önümüzdeki on yıl içerisinde, özellikle enerji fiyatları ve uluslararası ekonomik ortam gibi dışsal etkenler de dahil olmak üzere, hem Türkiye'de hem de AB'de ortaya çıkacak ekonomik ve yapısal gelişmeler,
- (3) Avrupa Birliğinin, en az 27 üyeye genişlemesi ve ilave genişlemeler,
- (4) Gelecekteki genişleme sürecinin zamanlaması ve kapsamı

Rapor, temel aldığı 4 temel hipotezi de başlangıçta belirtmektedir;

- (1) Her ne kadar önümüzdeki 10 – 15 yıl içerisinde bazı alanlarda önemli politik gelişmeler beklenebilecek olsa da, değerlendirme mevcut politikaları temel almaktadır.
- (2) Her ne kadar muhtemel geçiş hükümleri ve özel düzenlemelerin de ayrıca dikkate alınsa da Türkiye, en azından katılım sırasında AB müktesebatını üstlenecek ve uygulayacaktır.
- (3) Türkiye'nin katılım müzakereleri, yaklaşmakta olan mali perspektiften daha uzun sürecektir.
- (4) Batı Balkan ülkelerinden biri veya daha fazlasının muhtemel katılımının sonuçları dikkate alınmamıştır.⁵⁵⁹

“Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar” başlıklı raporun “Özet Değerlendirme” bölümünde, katılım için gerekli hazırlıkların on yıl boyunca sürebileceği, bu süre içerisinde AB gelişirken Türkiye'nin radikal bir biçimde değişmesi gerekebileceği ifade edilerek, aşağıdaki değerlendirmeler yapılmaktadır;⁵⁶⁰

Sözü edilen değerlendirmelerde, Türkiye'nin katılımının, kültürel ve dini özellikleri ile birlikte, nüfusu, büyüklüğü, coğrafi konumu, ekonomik, güvenlik ve askeri potansiyelinin birleşik etkisinden dolayı önceki genişlemelerden farklı olabileceğinin özellikle altı çizilmektedir. Dış politika alanında Türkiye'nin mevcut ilişkilerinin AB dış politika süreçlerine etkisine vurgu yapılan raporda, çoğunlukla Müslüman bir nüfusa sahip olmakla birlikte Türkiye'nin özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü gibi temel ilkelere bağlı kalan önemli bir model ülke olabileceği de ifade edilmektedir.

6 Ekim 2004 tarihli Rapor; **yapısal fonlar, kişilerin serbest dolaşımı ve tarım** konusuna özel atıf yapmaktadır.

⁵⁵⁸ Commission of the European Communities, Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1202

⁵⁵⁹ Bulgaristan ve Romanya'nın 2007 yılında AB'ye katılımı beklenmektedir. Hırvatistan, Türkiye ile birlikte, 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelere başlamış bir ülkedir. Batı Balkan ülkeleri olarak tanımlanan Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makodonya, Sırbistan-Karadağ ve Kosova ise üyelik hazırlıkları içindedir.

⁵⁶⁰ Commission of the European Communities, Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1202, s.4-6.

Buna göre, düşük – orta gelir ülkesi olarak Türkiye'nin katılımı bölgesel ve ekonomik farklılıkları artıracak ve uyum politikası için büyük bir sıkıntı oluşturabilecektir. Bu bağlamda Türkiye, uzun bir zaman dilimi boyunca **yapısal ve uyum fonlarından** önemli destek almaya hak kazanabilecek, buna karşılık halen yapısal fonlardan yararlanan bazı bölgeler bu niteliklerini kaybedebileceklerdir.

Rapor, üç milyonu geçen nüfusları ile Türklerin AB'de yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke milliyetine sahip en büyük grubu oluşturduğunu belirttiikten sonra, Türkiye'nin katılımının arkasından beklenen ilave göç için değişen tahminler veren çalışmaların bulunduğunu, AB işgücü piyasasında ciddi çalkalanmaları önlemek amacıyla **kişilerin serbest dolaşımı** konusunda uygun geçici hükümler ve kalıcı bir koruyucu önlemler öngörülebileceğini ifade etmektedir.

Rapor, **tarım sektörünün** Türkiye için önemine atıf yaparak, bazı tarım sektörlerini daha rekabet edebilir kılmak ve Türk çiftçilerinin önemli bir gelir kaybına uğramasını önlemek amacıyla Türkiye'nin önemli bir zamana ihtiyacı olabileceğini, mevcut politikalar dahilinde Türkiye'nin kayda değer bir desteğe hak kazanabileceğini ifade etmektedir.

6 Ekim 2004 tarihli Rapor'da yapılan bu belirlere karşın, 17 Aralık 2004 ve 3 Ekim 2005 tarihli Konsey kararlarında, kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar ve tarım alanında uzun geçiş süreleri, derogasyonlar ve özgün düzenlemeler ile daimi koruma tedbirleri getirilebileceğine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu durum, teknik bir çalışma belgesi⁵⁶¹ niteliğindeki Rapor'un, Türkiye'ye önemli kaynak aktarılacak alanlar olarak gösterdiği konulardaki açıklamaların Konsey'in müdahalesi ile ortadan kaldırılışını göstermektedir.

Rapor, Türkiye'nin iç pazara entegrasyonunun yararlı olabilmesi için, Gümrük Birliği kapsamındaki mevcut yükümlülüklerin yerine getirmesi yanında, **şirket yönetimi (corporate governance)**ni artırmak gibi yatay reformların da gerektiğini belirtmektedir.

Rapor'un iki önemli saptaması da, Türkiye'nin katılımının bütçeye ve parlamentodaki sandalye dağılımına etkisine ilişkindir.

Buna göre, "Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin bütçesel etkisi, Türkiye ile yapılacak mali müzakerelerin parametrelerinin 2014 ve sonrası için mali perspektifler çerçevesinde tarif edilmesinden sonra ancak tam olarak değerlendirilebilir. Türkiye'ye yapılacak transferlerin mahiyeti ve miktarı, AB politikaları ve müzakereler sırasında Türkiye ile beraber karara varılan özel düzenlemelerle birlikte o tarihteki bütçesel hükümler ve özellikle genel bütçe tavanı gibi bazı değişen etkenlere bağlı olabilecektir. Bununla birlikte, mevcut politikalar temelindeki bütçesel etkilerin ciddi büyüklüklerde olacağı açıktır.

Diğer yandan, Türkiye'nin katılımı, mevcut Üye Devletlerin Avrupa Parlamentosundaki koltuk dağılımını önemli ölçüde etkileyebilecektir. Nüfus payının AB Konseyindeki oylama sistemine yansıtılacağı şekliyle Türkiye'nin AB Konseyinin karar alma sürecinde önemli bir sesi olabilecektir. Komisyona bakılacak olursa, 2014 ve sonrasında Komisyon üye sayısının planlı bir şekilde azaltılacağından etki nispeten daha az önemli olabilecektir. "

Görüldüğü gibi, önümüzdeki süreçte, genişlemeye yönelik AB harcamalarının azaltılması ve fazla nüfuslu ülkelerin Parlamentodaki sandalye sayılarının karar alma süreçlerine olası etkilerinin, üye sayısı azaltılmak suretiyle görece olarak kontrol edileceği bir açılım planlanmaktadır.

Rapor'un "Jeopolitik Boyut" başlıklı bölümünde belirtilen, "Türkiye AB'ye katıldığında, bir veya daha fazla Batı Balkan ülkesi üye olabilir" ifadesi, Türkiye ile birlikte 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelere başlamış olan Hırvatistan yanında, henüz müzakere tarihi almamış olan Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makodonya, Sırbistan-Karadağ ve Kosova'nın Türkiye'den önce AB'ye katılma olasılıklarının bulunduğunu göstermektedir.

Rapor'un Fırat ve Dicle sularının uluslararası yönetim alanına bırakılması yolundaki ifadeleri, Türkiye'nin AB'ye etkilefrinin siyasal-yönetimsel etkilerini örneklemek açısından son derecede çarpıcıdır. Rapor'un bu konuda aynen şunları söylemektedir;

"Bölgede önemi bulunan konulardan biri kalkınma ve sulama için gerekli suya erişimdir. Ortadoğuda su konusunun stratejik önemi önümüzdeki yıllarda artacaktır. Türkiye'nin katılımıyla birlikte su kaynaklarının ve altyapı projelerinin uluslararası yönetimi (Fırat ve Dicle havzaları üzerindeki barajlar ve sulama projeleri, İsrail ve komşuları arasında su alanında sınırlı işbirliği) AB açısından önemi bir konu haline gelebilecektir".⁵⁶²

⁵⁶¹ Commisison Staff Working Document

⁵⁶² Commission of the European Communities, Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1202, s.9-10.

Rapor'un "Ekonomik Boyut" başlıklı bölümünde, "Türkiye Ekonomisinin Temel Özellikleri" alt başlığı altında değerlendirmeler yapılmaktadır. Rapor'un bu alandaki değerlendirmeleri, Rapor'un ekinde sunulan ve bir kısmı aşağıya çıkarılan tabloda görülmektedir;

Temel Ekonomik göstergeler

	Birim	AB - 25	Türkiye
Coğrafi Alan	1000 kilometrekare	3892	770
Nüfus	Milyon	453,0	70,7
İstihdam	Milyon	199,6	21,3
İstihdam Oranı	%	62,9	45,5
Tarım Sektörü	Toplam istihdamın %'si	5	33,9
GSYİH	Milyar EURO	9716	212,3
Kişi başına GSYİH	Satın alma paritesi	22300	6300
Kişi başına GSYİH	Euro	21300	3000
Sektörel Yapı			
Tarım	Toplam GSYİH'nin %'si	2,1	11,5
Sanayi, İnşaat	Toplam GSYİH'nin %'si	27,0	27,6
Hizmetler	Toplam GSYİH'nin %'si	71,0	60,9

Kaynak: Eurostat ve Türkiye kaynakları, 2003 yılı verileri (Aktaran : Commission of the European Communities, Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1202, s. 49)

Rapor'un bu konuda temel belirlemeleri şöyle verilebilir; "2003 yılında Türkiye'nin satın alma gücü standardına göre hesaplanan kişi başına düşen GSYİH'si AB-25 ortalamasının ancak %28,5'i kadardır. Bu rakam Bulgaristan ve Romanya ile yakın seviyelerdedir. 2003 yılı cari fiyatlarla ölçülen GSYİH'si ise AB-25'in toplam GSYİH'sinin %2'si, yeni üye ülkelerin ise yaklaşık yarısıdır."⁵⁶³

Türkiye'nin nüfus dinamikleri de, Rapor ekinde verilen tabloda AB ile karşılaştırmalı olarak verilmektedir;

Nüfus dinamikleri (milyon kişi)

	1950	2000	2015	2025
AB-15	292,4	377,3	384,2	383,9
AB-27	370,4	482,7	485,7	481,8
Türkiye	21,5	68,3	82,2	89,0

Kaynak: "UNI 2003: World Population Prospects" 2002 Revizyonu. Birleşmiş Milletler Nüfus Birimi (Aktaran : Commission of the European Communities, Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1202, s. 50)

"Türkiye'nin 70 milyonluk nüfusu ile on yeni üyenin toplam nüfusuna büyük ölçüde yakın ve AB-25'in toplam nüfusunun %15,5'i kadardır. Türkiye'deki demografik eğilim Avrupa Birliğinden farklıdır. Türkiye'de nüfus ortalama %1,8 oranında artarken AB-25 için bu oran %0,2'dir. Türkiye'de toplam nüfusun üçte ikisi İstanbul, Ankara, İzmir ve diğer büyük şehirlerde yaşamaktadır. Toplam katma değer % 80'i bu şehirlerde yaratılmaktadır. İstanbul ve diğer büyük şehirler kırsal bölgelerden önemli ölçüde göç almaktadırlar.

Türkiye önemli ölçüde bölgesel farklılıkların bulunduğu bir ülkedir. En zengin bölgeler ülkenin batı kesimlerinde yer alırken en yoksul bölgeler doğu kesimindedir. En zengin bölge olan Kocaeli, aynı zamanda önemli bir endüstriyel bölgedir, kişi başına düşen GSYİH, ülke ortalamasından % 90 oranında bir fazlalık gösterirken (AB-25 ortalamasının % 46'sı), en yoksul bölgeler olan Ağrı ve Van'da kişi başına düşen GSYİH ülke ortalamasının üçte biri kadardır (AB-25 ortalamasının % 8'i).

Gelir dağılımındaki farklılıklar, bölgelerin sektörel yapısını yansıtmaktadır. Zengin bölgelerde üretim ve istihdam büyük oranda imalat ve hizmet sektöründe toplanırken, diğer bölgelerin çoğunda tarım en önemli gelir ve istihdam kaynağıdır.

Avrupa ülkelerinden işgücü talebi doğrultusunda, 1960'ların ilk yarısından itibaren Türkiye'de önemli oranda yurtdışına göç yaşanmıştır. 1980'lerin başlarından itibaren Türkiye'den yurtdışına net göç akımı yılda 40 bin ila 60 bin civarında

⁵⁶³ A.k., s.13 – 14.

olup, mevcut işgücünün % 0,2'sine karşılık gelmektedir. 2002 yılı rakamlarıyla AB-15'de resmi olarak kayıtlı 3 milyon Türk vatandaşı bulunmaktadır.”⁵⁶⁴

Rapor, **Türkiye'nin üyeliğinin, sanayi ürünlerinde tarifelerin ve miktar kısıtlamalarının karşılıklı olarak kaldırılmasını sağlayan 1995 yılında oluşturulmuş Gümrük Birliğinin**⁵⁶⁵ **tamamlayıcısı olacağını** ifade etmektedir. Bilindiği üzere, Gümrük Birliği Anlaşması, içeriğinde süt, şeker ve tahıl bulunan işlenmiş tarım ürünlerini Gümrük Birliği kapsamına dahil etmiş, ancak tarım sektörü Anlaşma dışında tutulmuştur. Bu bağlamda Rapor, Türkiye'nin tam üyeliği ile birlikte, halihazırda Gümrük Birliği kapsamında olmayan (tarım gibi) alanlarda tarifelerin kaldırılması ve aynı zamanda ilgili müktesebatın uygulanması sonucunda tarife dışı engellerin azaltılması ile ticari entegrasyonun daha da artacağını ifade etmektedir.

2003 yılında Türkiye dışsatımının %58'ini, dışalımının ise %52'sini AB-25 ile gerçekleştirmiştir. Öte yandan Türkiye'nin AB'nin dış ticaretinde payı oldukça düşüktür. 2003 yılında Türkiye'nin AB'nin üçüncü ülkelerden dışalımındaki payı % 2,5, üçüncü ülkelere dışsatımındaki payı ise % 3 olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılı verilerine göre, Türkiye'nin AB'ye yaptığı dışsatımın % 40'a varan bölümü tekstil ürünlerinden oluşmaktadır. Bu oran AB'nin toplam tekstil dışalımının % 13'üdür.

Rapor'un “**Tek Pazara Entegrasyon**” bölümünde, tarım sektöründen kopacak nüfusun, iç piyasada hizmetler sektörüne transferinin etkilerine ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır. Rapor'un bu alandaki sözleri aşağıdaki gibidir;

“İstihdamın ve katma değer tarım sektöründen hizmet sektörüne yönelişinin sürmesi ve bunun verimlilik artışına neden olması beklenmektedir. 2003 yılında Türkiye'deki işgücünün yaklaşık üçte birinin tarım sektöründe istihdam edilmesine rağmen, gerçekleştirilen üretimin GSYİH içerisindeki payı % 12,2'dir. AB-25'te ise toplam işgücünün % 5'i tarım sektöründe istihdam edilmekte ve tarım sektörü, toplam katma değer % 2,2'sini üretmektedir. Tarım sektöründen hizmet sektörüne geçiş yalnızca Türkiye ekonomisinin yapısını AB ile uyumlu hale getirmekle kalmayacak aynı zamanda, özellikle hizmet sektöründe, Tek Pazara katılmadan doğan kimi etkiler de yaratacak ve kayda değer ilave ekonomik büyümeye de yol açacaktır. Bu tür yapısal değişikliklerin idaresi, özellikle kırsal kesimlerde ekonomik ve sosyal politika açısından uzun dönemli ve önemli bir sorun olacaktır.”⁵⁶⁶

Görüldüğü gibi Rapor, tarım sektöründen kopacak nüfusun, iç piyasada hizmetler sektöründe işlendirilebileceği bir sürece ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır. Bu “tez”in gerçekleşebilmesi, tarım sektörünün, hizmetler sektörünün artan istihdam emme kapasitesine koşut olarak istihdam yitirmesi ile olanaklıdır. Buna karşılık, Türkiye'de artan nüfusa istihdam yaratılmamakta, tarımdan hızla kopan nüfus işsiz kalmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu'nun **2004 ila 2005 yılları üçüncü çeyreğinde, yani bir yılda tarımda çalışan sayısının 1 milyon 561 bin kişi azaldığına** ilişkin istatistiği, işsizlik oranının % 11 düzeyinde bulunması, söylenenleri gerektirmektedir.

Bundan da öte, tarımdan kopacak nüfusun “kişilerin serbest dolaşımı” ilkesi uyarınca AB ülkelerine yönelimi, sorunun AB açısından “daha önemli” boyutunu oluşturmaktadır.

Rapor'a göre; “uzun vadede işçilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması, Türkiye'den AB'ye ilave göç dalgası yaratacaktır. Böylesi bir göç, AB'nin yaşlanan nüfus nedeniyle büyüme potansiyelinin azalması sorununu hafifletebilecektir. Ancak, göçün büyük çapta ve kontrolsüz olması, AB işgücü piyasasında sorunlar yaratabilecektir. Göç için genişlemenin yaratacağı sonuçlara ilişkin yapılan çalışmalar değişiklik arz etmekte ve kamuoyu araştırmaları, daha önce güneyden kuzeye yaşanmış göçlerden çıkarımlar, ve geçmiş göç akımlarının ekonometri modelleri ile analizi (Bak bölüm 3- Kişilerin Serbest Dolaşımı) gibi farklı yöntemlere dayanmaktadır. İlgili üye devletlere göçün dağılımı ülke ve bölge bakımından düzensizdir. Göçün GSYİH'ya etkisi göç edenlerin eğitim seviyesine ve AB'deki işgücü talebine göre değişecektir.

Türkiye'den AB'ye göçün büyüklüğü, yalnızca, Türkiye'nin ulusal gelirinin AB seviyesine yaklaşmasına değil, aynı zamanda, ülkedeki İstanbul ve Kocaeli gibi hızlı büyüyen bölgelerin gelişimine de bağlı olacaktır. Ekonomik gelişmenin önceki aşamalarında, geniş bölgeler geleneksel olarak, daha fazla yatırımdan ve hızlı büyümeden yararlanmıştı. Kırsal bölgelerden göç eden önemli bir kesim de eğer ekonomik genişleme yeterli hızla ilerler ve uygun işgücü politikaları ve iş imkanları ile desteklenirse bu bölgeler onları da sindirebilecektir. Kültür ve dil konusundaki engellerin, ulusal göçe göre uluslararası göçte daha yüksek olması nedeniyle, Türkiye'de kırsal kesimden gelecek göçün büyük bir kısmı ülke içerisindeki hızlı büyümekte olan bölgelere yönelecektir.”⁵⁶⁷

⁵⁶⁴ A.k., s.13 – 14.

⁵⁶⁵ 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, 13 Şubat 1996 tarihli Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesi

⁵⁶⁶ A.k., s.15

⁵⁶⁷ A.k., s.15, 16

“Kişilerin serbest dolaşımı” konusundaki daha temel açıklamalar, Rapor’un, “İç Pazar ve İlgili Politikalar” başlığı altında verilmektedir.

Rapor’un sözü edilen bölümü, aşağıya aynen alınmıştır;

Kişilerin Serbest Dolaşımı⁵⁶⁸

“1960’lı yıllarda Avrupa’daki bazı ülkelerin aktif bir şekilde işçi alımına başlamalarıyla birlikte Türkiye’den bu ülkelere yoğun bir göç oluştu. 1960’ların ilk yarısında, sene başına yaklaşık 80.000 göçmen ya da Türk işgücünün yaklaşık 0.5%’i kadar bir miktarla, söz konusu göç en yüksek seviyesine ulaştı. 1970’lerin ikinci yarısında Avrupa’da işçi taleplerinin azalması ve istihdamda yasal göç kanallarının kapatılması ile ilk göç dalgası sona ermiştir. 1980’lerden itibaren, çoğunlukla göç yüzünden parçalanmış ailelerin yeniden birleşmeleri nedeniyle, sene başına 40.000-60.000 kişinin söz konusu olduğu ve şu anki işgücünün 0.2%’sini oluşturan bir göç daha gerçekleşmiştir. 2002 yılı itibarıyla, 15 üyeli AB’de yaklaşık 3 milyon resmi kayıtlı Türk vatandaşı bulunmaktadır. Söz konusu göçü en fazla alan ülkeler Almanya (söz konusu göçmen işçilerin 77.8%’i ya da 2.3 milyon kişi), Fransa (7.9% ya da 230.000 kişi), Avusturya (4.7% ya da 135.000 kişi) ve Hollanda’dır (4.4% ya da 128.000 kişi).

Türk vatandaşları AB içindeki üçüncü ülke vatandaşları arasındaki en büyük grubu oluşturmaktadırlar (tüm üçüncü ülke vatandaşlarının yaklaşık 25%’i). Türkiye’den gelen göçmen işçiler artık yerleşmiş bir olgudur ve ev sahibi ülkelerde Türk vatandaşlarının ikinci ya da üçüncü kuşakları yaşamaktadırlar, yine de entegrasyon konusunda yaşanan bazı zorlukların ele alınması gerekmektedir.

Türk işçilerinin Topluluk hukuku bakımından statüleri AB vatandaşları ile üçüncü ülke vatandaşları arasında bir yerdedir. Bu statü büyük ölçüde, AT ile Türkiye arasındaki 1963 tarihli Ortaklık Anlaşmasını müteakip AT-Türkiye Ortaklık Konseyi tarafından alınan kararlar ve bu kararlara ilişkin Adalet Divanı yorumları tarafından belirlenmiştir. Anlaşma, tarafların kademeli olarak işçilerin serbest dolaşımını sağlamasını öngörürken, Anlaşmanın ilgili hükümleri doğrudan etkiye sahip değildir. Şimdiye kadar, Ortaklık Konseyi serbest dolaşım için gerekli bütün tedbirleri almış değildir. Bunun sonucunda, Türk vatandaşları bir Üye Ülkeye serbestçe yerleşme hakkına ya da çalışmak için Üye Ülkeler arasında dolaşım hakkına sahip değildir⁵⁶⁹.

Ancak, Türk işçiler belli bir Üye Ülkeye kabul edildikten sonra 1/80 sayılı Karar kapsamında bu ülkede pek çok haktan faydalanabilmektedirler.⁵⁷⁰

AB ülkelerine göçte büyük çaplı ve kontrol dışı bir artışın, bazı üye ülkelerin iş piyasalarında ciddi sıkıntı yaratacağına ilişkin öngörüler vardır. Bazı araştırmalar, gelecekte Türkiye’den AB’ye olası bir göç hareketinin olacağını tahmin etmektedir. Tahminlerin çoğu önümüzdeki on yıla ilişkindir (2013 yılına kadar) ve katılım öncesi dönemdeki mevcut eğilimlere ve faktörlere dayanmaktadır. Uzun vadeli (2025/2030 yılına kadar) etkilere ilişkin çalışmalar temel olarak, beklenen gelir farklılıklarına dayanmaktadır ve farklı tahminler vermektedir (bu tahminler 500 bin ile 4 milyon arasında değişen potansiyel Türk göçmenine işaret etmektedir).⁵⁷¹

⁵⁶⁸ A.k., s. 18, 20

⁵⁶⁹ Uzun süredir ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının statülerine ilişkin 2003/109 sayılı Direktife göre Üye Ülkeler arası göç mümkün olacaktır; en geç 23 Ocak 2006 tarihi itibarıyla bu konudaki Türk işçileri, sıkı şartlara bağlı olmak kaydıyla, çalışmak için bir başka Üye Ülkeye gitme hakkını elde edeceklerdir.

⁵⁷⁰ Bu alandaki geniş içtihat göz önünde bulundurulursa, bu haklar aşağıdaki gibi özetlenebilir; (a) çalışma koşulları ve istihkaka ilişkin eşit muamele, (b) kişinin bir yıl boyunca kanuni olarak istihdam edilmesinden sonra ev sahibi Üye Ülkede bir iş pozisyonu ve aynı işe bağlı ikametgah izni varsa aynı işveren için çalışma izninin uzatılması hakkı; (c) belirli şartlar altında üç yıllık çalışmanın ardından aynı meslekte sunulan başka bir iş pozisyonunu kabul etme hakkı; (d) dört yıllık çalışmanın ardından bütün iş pozisyonlarına serbest erişim hakkı ve başka bir iş ararken sözkonusu ev sahibi ülkede ikamet hakkı (e) ev sahibi ülkede ikinci kuşağın istihdam ve eğitime erişim hakkı (f) sınırdışı etme hakkına yönelik genel ayrımcı olmayan hükümler ve sınırlamalar. Mevcut durumdan geri gidilmesine engel olan hüküm (standstill clause)

⁵⁷¹ Mevcut çalışmaların detaylı bir incelemesi uzun vadede (örn: 2030) olası göçmen sayısının 500.000 - 4,4 milyona ulaşacağını öngörmektedir. Maaş farklılıklarına dayanan ekonometrik modeller, 2030 yılına kadar ilaveten 1.250.000 kişinin göç edeceğini belirtmektedir (Togan, 2002). Hollanda Planlama Ofisi’nin hesapları (Lejour 2004), 10 Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesinden (MDAÜ) geleceği tahmin edilen 2,9 milyon kişiye oranla uzun vadede potansiyel Türk göçmenlerinin 2,7 milyon kişiye ulaşacağını göstermektedir. Mevcut Türk göçmen işçilerinin sayısı ile oluşacak ekonomik farklılıklara dayanarak Türkiye’den Almanya’ya uzun vadede göçmen potansiyelinin 4,4 milyon olacağını tahmin eden Münih’teki Osteuropa Institut (Quaisser) bu konudaki en yüksek tahmini yapmaktadır(geçiş sürelerinin olmadığı ve serbest dolaşımın 2013 yılı itibarıyla tam uygulandığı

Diğer araştırmalar, göçe ilişkin üyeliğten bağımsız baskıların görece istikrarını vurgulamakta ya da ilk göç hareketlerinin daha sonra tersine döndüğü İspanya ve Portekiz örneklerinin altını çizmektedir. Türk işçilerinin Avrupa ülkelerine daha önce yerleşmiş akrabalarının bulunduğu yerlere göç etme eğilimi göz önüne alındığında Almanya, Avusturya, Hollanda ve Fransa'nın büyük bir olasılıkla en fazla göç alacak ülkeler olacağı tahmin edilmektedir.

Ekonomik kalkınma ve istihdam gibi genel şartlara ek olarak, göç hareketleri Türkiye ile göç alacak ülke arasındaki maaş farklılıklarından ve aynı zamanda Türkiye'deki iş piyasalarının durumundan etkilenmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'nin genç nüfusunu iş piyasalarına entegre edecek uygun politikalar hayata geçirilirse Türkiye'nin göç verme potansiyelinin azalacağı düşünülmektedir. Özellikle sosyal politika, istihdam, sağlık ve eğitim alanlarında gerçekleştirilecek sürdürülebilir ilerlemeler, göçe yönelik baskıları azaltabilir.

Demografik gelişmeler konusunda ise, nüfus artışının ve doğum oranının azalmakta olduğu görülmektedir ve 2010-2015 yılları arasında nüfus artışının %1.05'e ve kadın başına düşen çocuk sayısının ikiye ineceği tahmin edilmektedir. (BM Dünya Nüfus Tahminleri, 2002)"

Rapor'un yukarıda verilen bilgilerinde de görüldüğü üzere, 1960'lar boyunca Türkiye'den Avrupa'ya iş göçü, yıllık 80 bin kişi düzeyinde gerçekleşmiştir. 1970'lerin ikinci yarısında Avrupa'nın işgücü talebinin düşmesi ve yasal işgöçü kanallarının kapatılması sonrasında, 1980'lerde Türkiye'den yıllık göç 40 bin ila 60 bin arasına gerilemiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verilerine göre, Haziran 2005 tarihi itibarıyla yurtdışındaki Türklerin sayısı 3 milyon 659 bin 967 dir. Bu kişilerin 3 milyon 100 bin 117'si Batı Avrupa ülkelerinde bulunuyor. Başka bir deyişle Türk'ler, Avrupa'da yaşayan en kalabalık üçüncü ülke yurttaş olma konumunu, uzak ara ile korumaktadırlar.

Yukarıda sözü edilen AB Belgesi, yaklaşık 3 milyon Türk'ün yaşadıkları ülkelere göre dağılımını Almanya 2.3 milyon, Fransa 230 bin, Avusturya 135 bin ve Hollanda 128 bin olarak veriyor. Çalışma Bakanlığı, yurtdışına işçi statüsünde giden 1 milyon 343 bin 594 Türk'ün 1 milyon 35 bin 638'inin Batı Avrupa ülkelerinde bulunduğunu bildiriyor. Diğer taraftan, yurtdışındaki Türk işçilerinin yaklaşık % 18'i buldukları ülkelerde işsizlik sorunu yaşamaktalar...

Avrupa ülkelerine yönelik kontrolsüz bir göç akımının işgücü piyasasında ciddi sorunlar yaratacağı endişesinin dile getirildiği AB Belgesi'nde, gelecekteki potansiyel göç olasılığı üzerine yapılmış bazı araştırmaların sonuçları da veriliyor. Bunlardan biri olan **Danimarka Planlama Teşkilatı'nın araştırma sonuçlarına göre, Türkiye'den Avrupa ülkelerine göç etme potansiyeli olan kişi sayısı 2.7 milyon.** Aynı rakam, Birliğe 1 Mayıs 2004 tarihinde üye olmuş 10 merkezi ve Avrupa ülkesi için 2.9 milyon kişi olarak veriliyor. **Münih'teki bir Enstitü (Osteuropa Institut) ise, yalnızca Almanya'ya yönelecek Türk göçmen sayısının 4.4 milyon olacağını öngörüyor.** Göç alma konusunda yine Almanya, Fransa, Hollanda ve Avusturya'nın başı çekeceği tahmin ediliyor.

Tam da burada, Türkiye İstatistik Kurumu'nun **2004 ila 2005 yılları üçüncü çeyreğinde, yani bir yılda tarımda çalışan sayısının 1 milyon 561 bin kişi azaldığına** ilişkin istatistiğini anımsamak gerekiyor. "AB ülkelerinde tarımın istihdamdaki payı % 5 iken Türkiye'de % 33'tür ve bu yapısal farklılığı ortadan kaldırmak gerekmektedir" şeklindeki söylem; iç ticaret hadlerinin radikal bir şekilde tarım aleyhine döndüğü ortamda bir politik tercihi yansıtır nitelik kazanmaya başlamıştır.

Kısaca belirtilebilir ki, Türkiye'deki işsizlik oranının % 11'ler düzeyinde bulunduğu ve sanayii ve hizmetler sektörünün istihdam çağırma kapasitesinin, işgücüne yeni katılanlara oranla çok daha gerilerde bulunduğu göz önüne alındığında, tarımdan kopacak olan ve eğitim düzeyi düşük olan nüfus, işsiz kalacak ve sosyal, ekonomik, politik sorunları tetikleyecektir. Avrupa'nın kişilerin serbest dolaşımına kalıcı derogasyonlar getirmeye hazırlanması, sorunun farkında olduğunu ortaya koymaktadır.

Rapor'un "**Sosyal Politika ve İstihdam**" başlığı, konu ile ilişkisi bakımından, aşağıya aynen alınmıştır;

"Lizbon Stratejisinde de belirtildiği üzere Avrupa kalkınma modeli, rekabet edebilirlik, istihdam ve sosyal uyum temeline dayanır ve amaçlar ve politikalar bu ilkelere bağlı olarak belirlenir. Bu çerçevede yüksek düzeyde istihdamı, sosyal korumayı, yaşam standartlarının yükseltilip yaşam kalitesinin artırılmasını ve ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasını hedefleyen sosyal ilerleme, sosyal adalet gibi, ekonomik performansın önemli bir faktörüdür. Yaşam standartlarının Avrupa ortalamalarının oldukça altında kalması, akut sosyal problemlerin varlığı ve idari kapasitenin sınırlı oluşu

varsayılarak). Sözkonusu tahmini yapan kişiler tarafından, 2004 genişlemesindeki göç etkisini tahminde kullanılan DIW metodolojisinin Türkiye için kullanılması durumunda, tahmin edilen göç eden sayısının 500.000 azalacağı ifade edilmektedir. Bu sonuç, Türk vatandaşlarının göç etme eğilimlerini konu alan Eurobarometre araştırmasının sonuçları (Avrupa Vakfı) ile aynı doğrultudadır. Türkiye için belirtilen rakamlar: genel eğilim (6,3 %), esas niyet (0,8 %) ve kesin niyet (0,3%).

nedeniyle, Topluluğun sosyal alandaki müktesebatının üstlenilmesi sürecinde Türkiye’de bazı zorlukların yaşanmasına söz konusu olabilecektir.

Sosyal alandaki müktesebatın üstlenilmesiyle birlikte, Türkiye AB standartlarını ve uygulamalarını benimseyecek ve böylelikle, ülkede yaşam standartları yükselecek, ülkenin rekabet edebilirliği artacak ve istihdam yaratılıp sosyal uyum tesis edilebilecektir.

İş hukuku, cinsiyet eşitliği ve iş sağlığı ve güvenliği konularındaki AB mevzuatında belirli hususlar Türk mevzuatına aktarılmıştır, fakat mevzuatın etkili şekilde uygulanması konusunda sıkıntılar yaşanabilir. Özellikle kadın haklarına saygı gösterilmesi, kadının siyasi, ekonomik ve sosyal yaşamdaki rolünün artırılması için çabaların artırılması ve çocuk işçiliğinin önlenmesi konularına önem verilmesi gerekmektedir.

Ayrımcılıkla mücadele konusu, mevzuatın yanı sıra fiili uygulamaları kapsamaktadır. Irk, etnik köken, din ya da inanç, cinsel yönelim, yaş ve özrürlük temelinde yapılan ayrımcılıkla mücadele konusunda çaba gösterilmesine ihtiyaç vardır. Kürtlerin ve diğer azınlıkların durumuna kapsamlı bir şekilde eğilinmesi gerekmektedir.

Sosyal diyalogun AB politikaları ve uygulamaları paralelinde güçlendirilmesi için çaba sarf edilmelidir. Sendikal hakların kullanılması konusundaki kısıtlamaların kaldırılması gerekmektedir.

İstihdam, sosyal koruma ve sosyal dışlanma konularında AB çapında işbirliği yapılması Topluluk müktesebatı haline gelmiştir. Bu konulardaki Lizbon gündeminin uygulanması için açık koordinasyon yöntemi bir araç olarak benimsenmiştir. Türkiye’nin bu süreçlere hazırlanmasını sağlayacak İstihdam Politikaları Önceliklerini Ortak Değerlendirme Belgesi ve sosyal dışlanma ile mücadele konusunda Ortak İçerme Belgesinin hazırlanması ile gençlerin işsizliği, eğitim ve öğretim, cinsiyet eşitliği, fakirlikle mücadele ve sosyal dışlanma konularında ilerleme kaydedilecektir. Bu çerçevede, yeterli idari kapasitenin oluşturulup mevzuat ve politikaların etkili bir şekilde uygulanmasına da büyük önem verilmelidir.⁵⁷²

Raporun “Çevre” başlığı altında⁵⁷³, Türkiye’nin çevre müktesebatına tam uyumuna yönelik toplam kamu ve özel sektör yatırımlarının onlarca milyar Euro tutarında olacağını tahmin edildiği belirtilmektedir. Bu bağlamda, kamu sektörü için harcamalar esas olarak su temini, atık su toplanması ile atık toplanması, arıtılması ve uygun yöntemlerle giderilmesi alanlarına odaklanacak olup, kamu ve özel sektörün gerekli fonları ayırması için yaratıcı çözümlerin bulunması gerektiği ifade edilmektedir.

Rapor, özellikle entegre kirlilik önleme ve kontrol kuralları oldukça pahalı bir uğraş olacağından, uygun maliyetler ile iyileştirilmesi mümkün olmayan tesislerden vazgeçilebileceğinin altı çizilmektedir.

Benzer olarak, doğa koruma alanındaki uygulamalar da, çelişen ekonomik ve çevresel eğilimler nedeni ile Türkiye için zor bir iş olabilecektir.

Raporda, su kaynaklarının yönetimi ve ilgili alt-yapının geliştirilmesinin de, Türkiye’nin katılımı çerçevesinde artan öneme sahip olacağı belirtilmektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, “Türkiye’nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar” belgesinin önemli ana başlıklarından birisi, tarım, veterinerlik, bitki sağlığı ve balıkçılık alanına ilişkindir. Sözü edilen başlık, aşağıya aynen alınmıştır;

TARIM, VETERİNERLİK, BİTKİ SAĞLIĞI VE BALIKÇILIK⁵⁷⁴

Büyükük ve Yapı

Tarım, Türkiye için hem sosyal ve hem de ekonomik açıdan çok önemlidir. Türkiye’nin 79 milyon hektarlık alanının yaklaşık yarısı tarıma ayrılmış olup, bu rakam AB-27 ortalaması (% 48) ile de aşağı yukarı uyumludur. Buna göre Türkiye’nin katılımıyla, AB’nin tarımsal alanında 39 milyon hektarlık bir artış sağlanacaktır. Bu, AB-25’deki tarımsal alanın % 23’ünü temsil edecektir. 2003 yılında işgücünün yaklaşık üçte biri tarımda istihdam edilmiş ve aynı yıl tarım sektörünün GSYİH’deki payı % 12.2 olarak gerçekleşmiştir.

⁵⁷² A.k., s.22,23

⁵⁷³ A.k., s.23,24

⁵⁷⁴ A.k., s.30, 37

Ülke genelindeki iklimsel ve coğrafi koşullar farklı çiftçilik faaliyetlerine olanak tanımakta olup, Türkiye hububat, pamuk, tütün, meyve ve sebze, fındık, şekerpancarı ile koyun ve keçi etinde (belirli bir sıralamaya konmadan yapılan listedir) dünyanın büyük üreticilerinden biridir. Türkiye'deki tarım alanlarının yaklaşık %50'si tarla bitkilerine (bu oranın %20'si nadasa bırakılmış, %20'si sulanabilir alandır), %25'i çayır ve otlağa, %2.5'i de çok yıllık ürünlere ayrılmıştır. Üretim şekillerinde önemli bölgesel farklılıklar vardır.

Türkiye'deki çiftlik yapısı, bazı yeni üye devletler, Bulgaristan ve Romanya ile benzerlikler göstermektedir. 2001 sayımına göre, Türkiye'de çoğunu aile işgücünü kullanan aile çiftliklerinin oluşturduğu yaklaşık 3 milyon tarımsal işletme vardır (AB-25'te ise yaklaşık 13 milyon tarımsal işletme bulunmaktadır). Bu rakam 1991'deki 4 milyon işletme sayısına göre daha düşüktür. İşletmelerin ortalama büyüklük göstergeleri, AB standartlarına göre küçük olduklarını ortaya koymaktadır (Türkiye ortalaması 6 hektar, AB-25 ortalaması 13 hektar). **Ancak, bu işletme ve ortalama büyüklük rakamları toplam alan ile uyumlu değildir. Bu farklılığın nedenleri bilinmemektedir ancak, genel veya kullanılmayan alanların hariç tutulmasından ya da istatistiksel metodolojideki eksiklikten kaynaklanabilir.**

AB'nin belirli bölgeleri ile Bulgaristan ve Romanya'da olduğu gibi, geçimlik ve yarı-geçimlik (subsistence and semi-subsistence) çiftçilik, Türkiye tarımının da önemli karakteristik özelliğidir. Bu çiftlikler tipik olarak, verimliliğin düşük olması ve üretimin sadece küçük bir oranının pazarlanması ile ayırt edilirler. Geleneksel pazar ve fiyat politikalarıyla bu çiftliklere ulaşmak zor olsa da, bunlara ulaşmak Türkiye'deki kırsal nüfusun çoğunluğunun gelirinin güvence altına alınması ve geçimlerinin temini için önemlidir.

Türkiye'nin katılımı ile birlikte AB-25'in 452 milyon tüketicisine, kişi başına düşen alım gücü AB-25 ortalamasından önemli ölçüde düşük olan 80 milyondan fazla yeni tüketici eklenecektir.

Önceki katılan ülkelerle karşılaştırıldığında, Türkiye daha büyük, daha kalabalık ve daha yoksuldu. Ayrıca, piyasa koşullarında diğer ülkelerden daha çok korunmuştur. Tarım ve tarımsal-gıda işletmelerinin rekabet yeteneği genellikle AB ortalamasından daha düşüktür.

Mevcut Ortak Tarım Politikası (OTP) sisteminin Türkiye'nin katılımı ile nasıl başa çıkacağını ve bunun mali kaynaklar üzerindeki etkilerinin doğru biçimde değerlendirilmesi için, en azından yeni Üye Ülkeler için yapılan analiz kadar derin bir analiz yapılması gerekmektedir.

Türk Tarım Politikaları

Tarihsel olarak Türkiye, tarifeler açısından yüksek oranda korunmuş bir tarımsal piyasaya sahip olmuştur. İthalat koruması yüksek seviyede kalırken, 2000 yılından itibaren Türkiye tarımsal desteğin yeniden düzenlenmesi, arz-talep dengesinin sağlanması, daha rekabetçi bir tarım sektörünün yaratılması ve devlet müdahalesinin azaltılmasını amaçlayan bir tarımsal reform programını uygulamaktadır. Tarımsal reform programının temel unsurları şunlardır: (i) yurtiçi fiyatların azaltılması, (ii) üretimden bağımsız doğrudan gelir destekleri (0.5 ile 20 hektar arasında araziye sahip çiftçilerin yaklaşık %90'ına yapılan ödemeler), (iii) çiftçileri tütün ve fındıktan alternatif ürünlere geçmeleri için özendirme üzere, tek seferlik ödemeler, (iv) kamu iktisadi teşebbüsleri ve tarım satış kooperatiflerinin yerine, kendi finansmanını sağlayan özel kooperatiflerin oluşturulması ve (v) tüketimi özendirme üzere kamuoyunu bilgilendirecek kampanyalarının düzenlenmesi.

Reform süreci hala tamamlanmamış olmakla beraber, örneğin ticareti bozucu destek düzeylerinin çoğu üzerinde bazı olumlu etkileri de olmuştur. Ancak, özellikle doğrudan desteğin payı ve etkili kırsal kalkınma politikasının eksikliği açısından, Türk tarım politikasının AB tarım politikasından hala önemli ölçüde farklı olduğu açıktır. Müdahale alımları, girdi destekleri ve üretimle ilgili destekler gibi bütçeden desteklenen çeşitli pazar politikaları hala bulunmaktadır. İthalat tarifeleri pek çok tarımsal ürün için AB'dekinden yüksektir ve birçok hassas ürün için kısıtlayıcı düzeydedir. İhracat destekleri, AB'dekinden daha az olsa da önemli bir role sahiptir. Kamuya ait tarımsal işletmelerin özelleştirilmesi gecikmektedir.

Son OECD rakamlarına göre, 2003'te Türkiye'de Üretici Destek Oranı (ÜDO) %26 olmuş, (AB-15'te %37) ve Toplam Destek Oranı (TDO) ise GSYİH'nin %4.41'ini temsil etmiştir (AB-15'te %1.32). Türkiye'de 2001-2003 döneminde piyasa fiyat desteği, girdi ve çıktı ödemelerinin ÜDO'daki toplam payı %85 iken, bu rakam AB-15'te %69 olarak gerçekleşmiştir (aradaki fark, doğrudan desteğe AB-15'te daha çok önem verilmesinden kaynaklanmaktadır).

Temel Tarımsal Sektörler

AB ve Türkiye'deki belli başlı tarımsal sektörlerin karşılaştırılması, istatistiksel yöntemlerdeki ve ürün kalitesindeki farklılıklar nedeni ile zorlukla yapılmaktadır. Katılım esnasındaki farklılıkların kapsamı, Türkiye'nin tarım politikası ve

pazarlarında uzun katılım-öncesi dönemde ortaya çıkacak gelişmelere bağlı olacaktır. Ancak, mevcut bilgi kaynaklarına dayalı olarak bazı genel sonuçlara ulaşılabılır.

Türkiye ekilebilir ürünler (tarla bitkileri) sektöründe AB koşullarında önemli bir üretici olacaktır. Örnek olarak 2001 yılında Türkiye’de hububata ayrılan alan (pirinç hariç) 13,8 milyon hektar olmuştur ki bu rakam aynı yıl için AB-25 toplamının %26’sına karşılık gelmektedir. Diğer taraftan, hububat rekoltesi (pirinç hariç) genelde düşüktür (buğday için hektar başına 2 ton civarında, ki bu rakam toplam hububat üretiminin üçte ikisini temsil etmektedir). Fiyat seviyelerini karşılaştırmak zor olsa da; buğday, arpa ve belirli tahıllar için fiyatlar AB fiyatlarından önemli ölçüde yüksek görünmektedir.

Meyve ve sebze alanında Türkiye dünyada önemli bir üretici ve net ihracatçıdır ve AB’de önemli bir yere sahip olacaktır. Türkiye’nin mevcut meyve ve sebze üretimi AB-25 üretiminin sırasıyla %40 ve %20’si kadardır. Türkiye sebze için açık ara AB’nin en büyük üreticisi, meyve için de üç numaralı üreticisi (İtalya ve İspanya’dan sonra) olacaktır. Türk meyve ve sebze fiyatları, AB’dekilere yakın fiyata sahip elma ve narenciyeler haricinde AB fiyatlarından biraz daha düşüktür.

Kabuklu yemişler alanında Türkiye, özellikle dünyanın en büyük ihracatçısı olduğu fındıkla dünyada önemli bir yere sahiptir. 1999’daki fındık üretimi 500.000 tondur (140.000 tonluk AB-15 toplamının üç katından daha fazla). Genelde Türkiye, iklim ve düşük işgücü maliyetleri sayesinde kalite/fiyat oranı açısından çok rekabetçi bir fındık üreticisidir.

Diğer ürünler hususunda, Türkiye, nohut ve mercimek gibi belirli baklagiller, pamuk ve bazı kalitedeki tütün ve zeytinyağında (AB’de ve dünyada) rekabetçi bir üretici olarak görünmektedir. Şeker açısından Türkiye dünya koşullarında rekabetçi değildir ancak bunun önemi sadece AB şeker reformu netleştikten sonra belirlenebilecektir.

Canlı hayvan ve hayvansal ürünler sektöründe Türkiye piyasası yüksek derecede korunmaktadır. Türkiye’de kişi başına koyun eti tüketimi AB ortalamasından yüksek olmasına rağmen, kişi başına düşen et tüketimi AB ortalamasının sadece beşte biridir. İnek sütü ve yumurta için Türkiye’nin tüketim rakamları AB ortalamasının sırasıyla yarısı ve dörtte üçüdür. Hayvancılık genellikle küçük ölçekli aile çiftliği faaliyetidir. Çiftliklerin sadece %2’si hayvan yetiştiriciliğinde uzmanlaşmıştır. AB ortalamasından biraz daha düşük olan koyun eti fiyatları haricinde pek çok çiftlik hayvanı ile et ve süt ürünlerinin piyasa fiyatları AB seviyesinden yüksek görünmektedir.

Ticaret

Türkiye önemli bir tarım ihracatçısıdır. 2003 yılında Türkiye’den yapılan tarımsal ihracat 4,24 milyar Euro (toplam Türk ihracatının % 8’i), tarımsal ithalat ise 3.88 milyar Euro (toplam ithalatın % 5’i) olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’nin temel ihracat kalemi taze (yaş) meyve ve sebze olup, bunlar 2003 yılında Türkiye’nin toplam tarımsal ihracatının % 46.5’ini oluşturmuştur.

Türkiye’nin en önemli dış ticaret ortağı AB olmakla birlikte, Akdeniz’deki diğer ülkeler ve Körfez bölgesi ile de önemli ticari ilişkileri (ve bu ülkelere karşı dış ticaret fazlası) vardır. Türkiye’nin ABD’ye karşı, kısmen ABD tarafından kullanılan 400 milyon Doları aşan tutardaki ticareti tahrif edici ihracat kredilerinden kaynaklanan, yaklaşık 600 milyon Euro’luk önemli bir tarımsal dış ticaret açığı bulunmaktadır. Türkiye’ye gelen temel Amerikan tarımsal ihracat kalemleri arasında pamuk, sigara ve tütün, buğday, arpa, soya fasulyesi ve mısır yer almaktadır.

Türkiye son yıllarda, gerek AB-15’e (2003 yılında Türkiye’nin ihracatı 2.036 milyon Euro, ithalatı ise 1,027 milyon Euro’dur) gerek grup olarak 10 yeni Üye Devlete karşı (ihracat 126 milyon Euro, ithalat 29 milyon Euro), başta meyve, kabuklu yemiş, meyve ve sebzeden elde edilen ürünler olmak üzere, aynı zamanda tütün ve tütün mamulü ihracatından da kaynaklanan kayda değer bir dış ticaret fazlasına sahip olmuştur. Türkiye’nin AB’den yaptığı ithalat geleneksel olarak, değer anlamında en önemlileri hayvan derisi ve postu, temel yağlar ve (yüksek yerli üretime rağmen) pamuk olmak üzere çok daha fazla sayıda sektörler arasında dağılmıştır. 10 yeni Üye Devletten yapılan ithalat ise hububat (tahıl) ve bazı süt ürünleri ile sınırlı kalmıştır.

Tarım, AB ile yürürlükte olan Gümrük Birliğinin açıkça dışında tutulmaktadır. Tarım alanındaki ticaret serbestleştirilmesi yüksek ölçüde asimetriktir: Pazara erişim konusunda AB Türkiye’yi büyük oranda tercihli muameleden yararlandırmakta iken Türkiye bunun karşılığında çok az şey vermiştir. Buna ek olarak Türkiye, canlı hayvan ve hayvansal ürünlerin çoğunu kapsayan bir ithalat yasağını sürdürmektedir. Türkiye tarafından AB’ye (et ve canlı hayvan alanında) verilen tek önemli ticaret tavizi, Türkiye’nin uyguladığı ithalat yasağı nedeniyle asla hayata geçirilememiştir (Türkiye, yasağı kamu ve hayvan sağlığı gerekçesi ile uyguladığını iddia etmektedir, ancak yasak, bu tür tedbirlere ilişkin uluslararası normlara uygun olmayıp temel olarak pazar koruma amaçlarına hizmet etmektedir). Türkiye’nin AB’ye ihracatındaki durum çok farklı olup, Türk tarım ihracatının yaklaşık % 70’i AB’ye vergisiz, meyve, sebze ve tütün ise uygulamada hiçbir ücrete tabi olmaksızın girmektedir.

Türkiye'nin Katılımının Etkileri

Türkiye'nin muhtemel katılımı bu uzaklıkta iken, tarım alanında net bir etki değerlendirmesi yapmak mümkün değildir. Her türlü değerlendirmenin, mevcut Müktesebat üzerindeki etkiye ilişkin sağlam bir ekonomik analize dayanması gerekmektedir. Bu konu, birbirine bağımlı farklı piyasaların sayısı ile gelecekte üretim, tüketim, fiyatlar, ticaret, vs.deki değişiklikler nedeniyle daha da zor hale gelmektedir. Dünya piyasalarındaki gelişmeler ve DTÖ müzakerelerinin sonucu da oldukça önemli rol oynayacaktır. Tüm bu söylenenlere rağmen genel anlamda bazı nitel sonuçlar çıkarılabilir.

Türk tarım ve gıda sanayisinin rekabet gücü ile kırsal alanların ekonomik yönden canlanması konuları, gelecekteki önemli siyasi ve ekonomik zorlukları oluşturacaktır. Bu açıdan, AB ve 10 yeni Üye Devlet arasında gerçekleşene benzer bir şekilde, ticarete daha ileri düzeydeki serbestleştirme katılım öncesi sürecin temel bir unsuru olmalıdır. **Katılım sırasında şokların yaşanması istenmiyorsa serbestleştirmenin kademeli bir şekilde gerçekleşmesi gereklidir. Ancak, daha ileri düzeydeki serbestleştirme, başta sığırdakiler olmak üzere, mevcut tavizlerin uygulanmasına ilişkin ilerlemeye bağlı olacaktır.**

Türkiye, bir çok tarımsal sektörde önemli aktörlerden biri olma potansiyeline sahiptir. Yukarıda belirtildiği üzere, Türkiye zaten, meyve ve sebze, kabuklu yemişler, nohut, mercimek, diğer bazı ürünler ile muhtemelen koyun eti gibi bazı sektörlerde rekabetçi konumdadır. Türkiye, hububatta ve hayvansal ürünlerde kayda değer üretime sahip olmakla birlikte, Türk tarımının rekabet gücünün iyileştirilmesi için genel olarak, Türkiye ve AB arasında bu sektörlerdeki ticaret serbestleştirmesinin, yeniden yapılanma ve modernizasyona ilişkin tedbirlerle desteklenmesi gerekecektir. Bu bağlamda hayvansal ürünler ile ilgili önemli bir unsur, veterinerlik ve gıda güvenliğinin iyileştirilmesi olacaktır.

Türk tarımsal ürünlerinin halihazırda AB'de tercihli muameleden önemli ölçüde yararlanması nedeniyle, katılımın AB'ye yapılan Türk ihracatındaki yakın etkisi, Türkiye'nin temel ihraç kalemleri için muhtemelen sınırlı olacaktır. Diğer taraftan, mevcut sınırlamaların kaldırıldığında Türkiye'ye yapılan AB ihracatı olasılıkla artacaktır. Bu, tercihen katılım öncesi dönemde gerçekleşmelidir. Türkiye'nin katılımının uzun vadede, her iki yöndeki ticarete artışa yol açması beklenebilir.

Türkiye'deki kırsal nüfusun büyük bölümü, geçimlik ("subsistence") ve yarı-geçimlik ("semi-subsistence") tarım ile uğraşmaktadır. Bu nedenle, rekabet gücünü artırıcı tedbirlerin yanında kırsal alanlara yönelik ekonomik kalkınma ve çeşitlilik ile alternatif gelir kaynaklarının yaratılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Türk tarımının şu anda kırsal işgücünün çoğunu istihdam etmesi nedeniyle, bu yöndeki çabalar için önemli miktarda kaynağa gerek olacaktır.

Türkiye ile müzakerelerin açılması durumunda, AB Türkiye için, muhtemelen 2007-2013 döneminde SAPARD, PHARE ve ISPA programlarının yerini alacak yeni birleştirilmiş Katılım Öncesi Aracının ("KÖA")⁵⁷⁵ bir parçası olacak bir katılım öncesi kırsal kalkınma aracının oluşturulmasına öncelik vermelidir. Kırsal kalkınma bileşeni SAPARD'da yer alan tedbirlerden bazılarını kapsayabilir (örneğin, üretici gruplarına yönelik destekler, pazarlama ve işleme yönelik yatırımlar, vs.) ancak Türkiye ile MDAÜ'ler arasındaki farklılıklar ile katılım öncesinde Türkiye'de ihtiyaç duyulan değişikliklerin boyutu dikkate alındığında, mevcut kırsal kalkınma tedbirlerine ilaveler yapılması ya da bunların yenileriyle değiştirilmesi gerekebilecektir.

Merkezi olmayan idare muhtemelen, SAPARD'da olduğu gibi, ulusal bir yetkili kurumun ve AB'deki gibi bir Ödeme Kuruluşunun oluşturulması anlamına gelecektir. Bu, katılım sonrasında OTP'nin yönetimine ilişkin idari hazırlıklar konusunda Türkiye'ye yardımcı olacaktır.

Bu aşamada daha önce açıklanan istatistikî güçlükler nedeniyle, Türkiye'nin Birliğe katılımıyla birlikte tarım sektöründeki muhtemel harcamaları hesaplamak zordur. Burada, 1999-2001 dönemi için FAO ve EUROSTAT ortalama rakamları kullanılarak, dönemsel ayarlamaları da içine alan (örneğin süt üretimi ve hububat ile ilgili olarak tarihsel ortalamalardan biraz daha yüksek rekolteler kullanılmıştır), kabaca bir tahmin yapılmaktadır. Hesaplamalar, Haziran 2003 Reformu ile bu yıl yapılan 2. Reform'da kararlaştırılan birim başına düşen tutarlara dayanmaktadır.

Hesaplamalar, mevcut Müktesebata göre, veterinerlik tedbirlerine yönelik harcamalar dışarıda tutulduğunda, (her türlü geçiş döneminin ardından yapılacak) doğrudan ödemelerin 8, piyasa tedbirlerinin ise 1 milyar Euro

⁵⁷⁵ IPA: Pre-accession Instrument

civarında bir maliyete sahip olabileceğini göstermektedir.⁵⁷⁶ 10 yeni Üye Devlete yönelik doğrudan ödemeler (üzerinde mutabakata varılan 10 yıllık geçiş döneminin ardından) ve Pazar önlemlerine harcanacak finansman 7 milyar Euro olarak tahmin edilmekte olup, bunun 6 milyar Eurosu doğrudan ödemelere ait olacaktır.

Şu anda FEOGA Garanti Bölümü⁵⁷⁷ tarafından finanse edilen kırsal kalkınma için, Bulgaristan ve Romanya'ya karşı benimsenen yaklaşımı temel alan bir kademeli geçiş ("phasing-in") döneminden sonra, Türkiye'ye ayrılacak yıllık miktar 2004 fiyatları ile yaklaşık 2,3 milyar Euro tutarında olacak iken 10 yeni Üye Devlet için ayrılan benzer tutar 2004 fiyatları ile 2 milyar Euro civarındadır. Toplam yapısal fon zarfından Yönlendirme Bölümüne ayrılan pay Üye Devletler tarafından kararlaştırıldığı için, kırsal kalkınmanın FEOGA Yönlendirme Bölümü bileşeniyle ilgili bu aşamada bir tahmin yapılamamaktadır. Türkiye'deki tarım sektörünün önemi ile genel ekonomik kalkınma düzeyi dikkate alındığında, Türkiye için kayda değer bir miktar öngörülebilir.

Veterinerlik

Türkiye'de, hemen hemen tüm bulaşıcı ve geçici karasal hayvan hastalıkları yerel özellik göstermekte (endemik) olup, hayvan sağlığı alanında Türkiye'deki bu hastalıkların yok edilmesi amacıyla özel önlemler alınmalıdır. Katılım öncesi dönemde, doğudaki komşu ülkeleri de kapsayacak şekilde tedbirlerin alınması için çalışmaların artırılması gerekmektedir. Bu tedbirlerin uzun bir dönem devam edeceği beklenmelidir. Katılım zamanına bağlı olarak, katılım sonrasında da devam edebilir. Bu tedbirlerin maliyeti yüksek olacaktır. Şap hastalığına karşı alınan tedbirler bu alanda bir model oluşturabilir ve hayvan hastalıklarının eradikasyonu ve içerideki hayvan hareketlerinin sıkı kontrollerinden sorumlu yetkili mercilerin oluşturulmasını da kapsamalıdır. Kuduz hastalığının eradikasyonu için özel önlemlerin alınması da öngörülmelidir. Su ürünleri ve kanatlı alanlarında tedbirlere ihtiyaç olup olmadığı da incelenmelidir.

Canlı hayvan ve hayvansal ürünler topluluk içi ticaretindeki kurallara ilişkin olarak, hayvan sağlığı durumu yeterli olmadığı takdirde, Türkiye'den gelen sevkıyatlar için özel kısıtlayıcı tedbirlerin (koruyucu tedbirler) getirilmesi mümkün olmalıdır. Bu mevcut mevzuat temelinde yapılabilir. Tedbirler zamanla kabul edilebilir ve hayvan hastalıklarının eradikasyonu alanında kaydedilen gelişmeye göre şekillendirilebilir. (etin kemiğinden ayrıştırılması, ısıtılmış süt ve süt ürünleri talebi.)

İç piyasadaki veterinerlik kontrol rejimi, üretim sahasında düzgün ve kapsamlı veterinerlik kontrolleri ve yeterli idari ve laboratuvar kapasitesinin oluşturulmasını gerektirmektedir. Özellikle, canlı hayvan ve hayvansal ürünlerde yasaklı maddelerin kontrolü ve kalıntı izlemesinin yanı sıra TSE (bulaşıcı süngerimsi beyin hastalığı) izlemesinin de gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Hayvan sağlığı alanındaki problemler ışığında, Türkiye'den diğer AB üye ülkelerine canlı hayvan ve hayvansal ürünler sevkıyatında özel kuralların getirilmesi gerekebilecektir. Bu, Türkiye ve diğer AB üye devletleri arasındaki sınırlarda, özel veteriner kontrolleri şeklindeki düzenlemeleri engellemeyecektir.

Veterinerlik sınır kontrolleri, sınırlı sayıda iyi donanımlı Sınır Kontrol Noktalarını esas almaktadır. Mevcut AB kurallarının uygulanması ve yürütülmesi için önemli oranda çalışmaya ihtiyaç vardır. Türkiye'nin doğu sınırlarına ilişkin olarak, mevcut mevzuatın, durumu tüm yönleriyle yeterli oranda dikkate alıp almadığı incelenmelidir (geleneksel yerel sınır ötesi hayvan hareketleri). AB'nin üçüncü ülkelere yönelik ithalat kuralları, Türkiye'ye doğudan, hayvansal ürünlerin özellikle canlı hayvan ticaret akışının çok sınırlı olacağını göstermektedir.

Hayvansal ürün ve gıda işletmelerinde gıda güvenliği ve hijyen konusuna ilişkin olarak, AB'nin yüksek hijyen standartlarını düşürecek tedbirlerin alınması kabul edilemez. Gıda tesislerinin iyileştirilmesi için katılım öncesi dönemde önemli adımlar atılması gerekmektedir. **Katılım tarihinde AB gerekliliklerini karşılamayan tüm tesislerin, bir geçiş dönemine tabi tutulmaları halinde kapatılmaları gerekecek, bu durumda, diğer yeni katılan on ülkeye uygulanana benzer şekilde, geçiş dönemi verilecek tesislerin ürünlerinin diğer AB ülkelerine satışına izin verilmeyecektir.**

⁵⁷⁶ AB tüzüklerinde birçok OTP ödeme miktarı nominal değerlerde sabitlendiğinden, bu tahminler bugünkü fiyatlar esas alınarak bulunan miktarları göstermektedir. Eğer herhangi bir geçiş döneminin 2025 yılında biteceği gözönüne alınırsa, bugünün parasıyla o tarihteki doğrudan ödemelerin ve Pazar harcamalarının karşılığı sırasıyla 5,3 milyar ve 660 milyon olacaktır (2004 fiyatlarıyla) (bu konuda bölüm 7'deki bütçe konularına da bakınız). sona ermesinden sonra) ve piyasa tedbirlerinin (her iki kalem de cari fiyatlar cinsinden ifade edilmiştir) 6 milyar doğrudan ödemeler olmak üzere toplam 7 milyar Euro civarında gerçekleşmesi beklenmektedir.

⁵⁷⁷ 2007 yılından sonra Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (FEOGA) Garanti ve Yönlendirme bölümünden finanse edilen kırsal kalkınmanın yerine tek bir kırsal kalkınma fonu öngörülmektedir.

Hayvan refahı konusunda önemli iyileştirmelere gerek olacaktır. Mevcut mevzuatta helal et kesimine ilişkin özel koşullar bulunmasına rağmen, bu kuralların uyarlanmasına ihtiyaç olup olmadığı incelenmelidir.

Bitki Sağlığı

Laboratuvar altyapısı ve analitik kapasitesi de dahil olmak üzere idari kapasiteye ilişkin önemli adımların atılması halinde, Türkiye'nin katılımı bitki sağlığı mevzuatının kabul edilmesi ve uygulanmasında önemli bir sorun yaratmayacaktır.

Zararlı organizmalara ilişkin mevzuat, iç üretimin gözetimini ve üçüncü ülkelerden ithalatın kontrolünü gerektirmektedir. Katılım öncesi dönemde, Bitki Pasaport Sisteminin uygulanması için operatörlerin kaydı da dahil olmak üzere bu yükümlülüklerin üstlenilmesi için önemli adımların atılması gerekmektedir. Sınır Kontrol Noktalarına ilişkin olarak, özellikle doğu sınırlarındaki olmak üzere, bitkilerin ve bitkisel ürünlerin ticaret akışında tam kontrolün sağlanması gerekmektedir. **Bitki Koruma Ürünlerine ilişkin olarak, Türkiye'nin, ürünlerin piyasaya sürümünün yetkilendirilmesi için önemli çaba gerektiren ön koşullar getiren AB sistemini oluşturması gerekmektedir.** Maksimum Kalıntı Limitleri konusunda önemli bir sorun beklenmemektedir. AB ile uyumlu Kalıntı İzleme Sisteminin oluşturulması için önemli oranda kaynak gerekecektir.

Tohum ve üretim materyallerinin pazarlanmasına ilişkin mevzuat, Topluluk için önem taşıyan bitki türlerinin kapsanmasını amaçlamaktadır. Türkiye'nin katılımı ile yeni türlerin ilave edilmesi gerekecektir. Bununla birlikte, gerekli prosedür AB mevzuatında öngörülmektedir. Katılım ile, bitki çeşidi haklarına ilişkin olarak, bitki yetiştiriciliğinde fikri mülkiyet haklarının korunmasına dair Topluluk sistemi otomatik olarak Türkiye'yi de kapsayacak şekilde genişletilecektir. Sistem, hali hazırda, üçüncü ülkelerden yetiştiriciler ve diğer hak sahiplerine açıktır.

Balıkçılık

Türkiye'nin Ortak Balıkçılık Politikasının gerekleriyle uyumlu hale gelmesi için idari kapasitesinin, özellikle kontroller ve denetimler alanlarında olmak üzere güçlendirilmesi gerekmektedir. AB'ye uyumlu balıkçı tekne kaydı ve daha büyük tekneler için tekne izleme sisteminin oluşturulması gerekecektir. Çeşitli idari birimlerin daha iyi koordine olması gerekmektedir. **Türkiye, Karadeniz ve Akdeniz dışında balıkçılık yapmadığı için Ortak Balıkçılık Politikasının büyük bölümü Türkiye'yi doğrudan ilgilendirmemektedir.**

Karadeniz'e ilişkin olarak, Topluluğun hali hazırda balıkçılık faaliyeti bulunmamaktadır, bu sebeple, bu alanda Topluluk mevzuatının tamamlanması gerekecektir. **Kirliliğin, Karadeniz'deki stokların yeniden oluşturulması için en önemli sorunlardan biri olması sebebiyle, OBP dışında da politikalar da izlenebilecektir.**

Değerlendirme

Türkiye'de tarım sektörünün hem ekonomik hem de sosyal yönden büyük önem taşıması ve bütçede yaratacağı büyük etki nedeniyle, tarım, müzakerelerin açılması ile, katılım öncesi hazırlık döneminin en önemli konularından biri olacaktır. Tarımsal ürünlerde koruma oranının göreceli olarak yüksek olması, Türk tarımsal ürünlerinin AB içindeki rekabet edebilirliği açısından önemli bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. **Katılım sırasında, şok etkilerden kaçınmak için, AB ihracatlarına ticari kısıtlamaların katılım öncesinde aşamalı olarak ortadan kaldırılması ve Türk tarımda sektörlerinin yeniden yapılandırılması ve modernize edilmesi büyük önem taşımaktadır.** Türkiye, bazı sektörlerde önemli bir üretim potansiyeline sahip olması nedeniyle, AB tarımında önemli bir rol oynama kapasitesine sahiptir, ancak, Türkiye hali hazırda AB'ye ihracatında önemli bir tercihli sistemden yararlanmakta olduğu için, temel Türk ihraç ürünleri için katılımın AB piyasalarındaki ani etkisi sınırlı kalacaktır.

Kırsal nüfusun büyük bölümünü istihdam eden tarım sektörünün büyük ölçüde geçimlik ve yarı geçimlik çiftçiliğe dayanması sebebiyle katılımın Türkiye'de sosyal etkisi büyük olacaktır. Diğer ekonomik sektörlerin kapasitesi, geçimlik ve yarı geçimlik tarımdan geçen işgücünü, özellikle kırsal alanlarda, hazmedebilmesine bağlıdır.

Tarımsal politikalara ilişkin olarak, Türkiye'de tarımsal reform programı doğru bir adım olmakla birlikte, henüz tamamlanmamıştır. Tarım mevzuatının uygulanması pek çok alanda henüz başlamamış olup, katılım öncesi dönemde, reform doğrudan OTP ihtiyaç ve gerekliliklerine göre yönlendirilmelidir. Katılım öncesi hazırlık döneminde temel hedef tarım sektörünün yeniden yapılandırılması ve modernize edilmesini (özellikle, geçimlik ve yarı geçimlik tarımcılığa ilişkin olarak) ve kırsal alanlarda ekonomik canlandırmayı hedefleyen bir kırsal kalkınma stratejisinin oluşturulması olmalıdır.

Özel geçiş dönemleri ve derogasyonlara ilişkin olarak, tarama süreci gerçekleştirilmeden, şu aşamada nelerin müzakere edilebileceği konusunda bir yorum yapmak zordur. Bu daha çok katılım öncesi dönemde, ne oranda

uyumlaştırmanın gerçekleştirilebileceğine bağlıdır. Bununla birlikte, temel prensip açıktır: Türkiye müktesebatı daha sonradan uygulayacağı şekliyle kabul etmek zorundadır. Bu, muhtemel olarak, uzun ve katılım sonrasında sınırların muhafaza edilmesi için bir geçiş sürecini de kapsayan, geçiş düzenlemelerini gerektirecektir. Bunun gerekliliği, Türkiye tarafından yerine getirilmesi gereken düzenlemelerin kapsamı göz önüne alındığı takdirde, katılım esnasında ani şoklardan kaçınmak ve hatta bunu kolaylaştırmak için, bu noktada yetersiz gelişme gösterilmesi halinde, kamptanmış olacaktır. Bu aynı zamanda, bazı sektörlere ilişkin olarak mevcut AB üye ülkelerindeki korkuların giderilmesi için de yardımcı olabilir.

Veterinerlik alanında, katılım öncesi dönemde, hayvan sağlığını iyileştirme yönünde büyük adımlar atılmalıdır; bununla birlikte, katılımı ciddi problemlerin yaşanması beklenebilir. Katılımdan sonra, Türkiye'den olan canlı hayvan ve hayvansal ürün hareketlerine özel kısıtlamaların getirilmesi beklenebilir. Bu, Türkiye ve diğer üye ülke sınırları arasında özel kontrollerin getirilmesi anlamına gelmektedir. Türkiye'nin doğu sınırlarındaki kontrollere de özel önem verilmelidir. Gıda güvenliği, halk sağlığı ve hayvan refahı alanlarında da önemli çalışmaların yapılması gereklidir. AB veterinerlik kontrol sisteminin düzgün uygulanması ile Türkiye'nin katılımının AB'ye olumsuz bir etkisi olmayacaktır.

Bitki sağlığı alanında gerekli hazırlıklar yapılırsa, bu alanda önemli bir sorunla karşılaşılması beklenmemektedir. Bununla birlikte, Türkiye'nin doğu sınırlarındaki kontrollere önem verilmesi gerekmektedir. Özellikle, idari ve laboratuvar kapasitesinin artırılmasına ilişkin olarak önemli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Ortak Balıkçılık Politikasına ilişkin olarak, Türkiye katılım öncesi dönemde gerekli hazırlıkları yapabilir. Katılımın AB'ye bu alanda olumsuz bir etkisi olmayacaktır.

BÖLGESEL VE YAPISAL POLİTİKA

Türkiye'nin olası bir AB üyeliğinde, bölgesel ve yapısal politikalar büyük önem taşıyacaktır. Bu bağlamda rapor, sözü edilen çalışma alanında, hesaplamalara dayalı açıklamalarda bulunmaktadır.⁵⁷⁸

"Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar" raporunun "Bölgesel ve Yapısal Politika" başlığı altında yaptığı hesaplamalar, halen uygulanmakta olan ilgili müktesebat ve AB-25, Bulgaristan, Romanya ve Türkiye'nin şu anda geçerli olan GSYİH farklılıklarına dayandırılmıştır. Dolayısıyla, Türkiye'nin olası üyelik tarihinde, belirtilen konularda ortaya çıkacak değişiklikler, hesabın da değişmesine neden olacaktır.

Rapor'un bu alandaki ilk çıkarımı, Türkiye'nin üyeliğinin AB'deki bölgesel farklılıkları istatistiki olarak artıracığına yöneliktir. Bu bağlamda rapor, Bulgaristan, Romanya ve Türkiye'nin getireceği değişikliklere ilişkin olarak, aşağıdaki tabloyu ortaya koymaktadır;

Önceki ve Olası AB Genişlemelerin Yapacağı Etki

	Yüzölçümü Artışı	Nüfus Artışı	Toplam GSYİH(*)'da Artış	Kişi Başı GSYİH'da Artış	Kişi Başı Düşen Ortalama GSYİH (**) AB15=100
AB15/AB25	% 23	% 20	% 4,7	% -8,8	91,2
AB25/AB27	% 9	% 6	% 0,7	% -4,3	87,4
AB27/AB27+TR	% 28	% 15	% 2,2	% -9,1	79,4

(*) Euro olarak

(**)Satın Alma Gücü Standartlarına göre, 2003 GSYİH verileri

Kaynak: Eurostat, DİE, hesaplar: Bölgesel Politika Genel Müdürlüğü (Aktaran : Commission of the European Communities, Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1202, s. 38)

Aşağıya, Rapor'un bu alandaki önemli saptamaları aynen alınmıştır;

Türkiye'nin nüfusu ve büyüklüğü tek başına 10 yeni üye ülkenin tamamıyla karşılaştırılabilir düzeydedir. Satın Alma Standartlarına (SAS) göre Türkiye'nin kişi başına GSYİH'si 10 yeni üye ülkenin ortalama GSYİH'sinden çok daha düşüktür

⁵⁷⁸ A.k., s.37, 41

Mevcut sistem ve seçilebilirlik kriterlerine göre Türkiye'nin tüm toprağı bugün Yapısal Fonlar ve Uyum Fonunun Hedef 1 yardımlarından yararlanabilecek durumdadır.

AB'nin 25 üyeli olacak şekilde genişlemesi Hedef 1 kapsamına giren bölgelerde yaşayan nüfusun 51 milyon kadar artmasına neden olmuştur (bu bölgelerde kişi başına düşen GSYİH, AB ortalamasının %75'inin altındadır). Yeni üye ülkelerde yaşayan yaklaşık 69 milyon kişi Hedef 1 desteğı için seçilebilir duruma gelmiş, ancak ağırlıklı olarak AB-15'te ikamet eden 18 milyon kişi AB ortalama gelirinin düşmesi sebebiyle bu hedef kapsamından çıkmıştır.

Üyelik gerçekleştiği takdirde Türkiye'nin tüm nüfusu Hedef 1 kriterine göre değerlendirileceğinden, AB27'deki bazı bölgeler, ortalama AB GSYİH düzeyinin düşmesi nedeniyle bu hedef kapsamından çıkacaktır. Kesin olmayan tahminler, şu anda geçerli gelir düzeyleri temelinde bu etkinin AB-25'te olduğu gibi olacağını öngörmektedir. Bu nedenle, Hedef 1 desteğı için seçilebilir nüfusun net artışı da AB-25 genişlemesiyle karşılaştırılabilir düzeyde olacaktır.

Yapısal yardım için seçilebilirliğini kaybedecek bölgelerde, GSYİH'nin nispeten düşük düzeyde olmasının altında yatan ve başlangıç itibarıyla yapısal yardımı harekete geçirmiş olan yapısal sorunlar ile kişi başına düşen GSYİH seviyesi, genişleme sonrasında genişleme öncesindeki gibi kalmaya devam edecektir. Katılım zamanı gelmeden yakınlaşma sürecini tamamlamamış olan böylesi bölgeler için aşamalı-çıkış (phasing-out) düzenlemelerinin gözden geçirilmesi gerekli olabilecektir.

Rapor, Türkiye'deki bölgesel farklılıklar üzerine de değerlendirmelerde bulunmaktadır. Buna göre, Türkiye'nin SAS'a göre kişi başına düşen GSYİH'si AB 25 ortalamasının %28,5'i kadardır. Türkiye'de 26 Düzey-II bölgesi arasında coğrafi özellikler, iklim özellikleri gibi farklılıklar ve göç dalgaları gibi nedenlerden dolayı önemli değişiklikler bulunmaktadır.

Doğu ve Batı Türkiye

Nüfus Oranı	GSYİH Oranı		Kişi Başına Düşen GSYİH Oranı (TR=100)
Doğu	%37	%22	60
Batı	%63	%78	123

Kaynak : Commission of the European Communities, Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1202, s. 40

Türkiye'nin batı bölgeleri dünya ile ticaret, turizm alanlarında iş yapmaktadır ve daha yüksek oranda bir yatırım ve daha iyi bir altyapı olanağına sahiptir. Türkiye nüfusunun % 63'ü ülke toprağının yaklaşık yarısında yaşamakta, batıda kişi başına düşen GSYİH, ulusal ortalamasının % 23 fazlası olan % 78'lik bir GSYİH oranına karşılık gelmektedir.

Buna karşılık, en dezavantajlı bölgeler uzak ve dağlık doğu bölgeleridir. Ülkenin doğusundaki kişi başı GSYİH ulusal ortalamasının yalnızca %60'ına karşılık gelmektedir. **Bu bağlamda, genişlemiş AB'nin en fakir 10 bölgesi Türkiye'nin doğusunda yer almış olacaktır.**

Rapor'a göre, Türkiye'nin GSYİH'sini artırmak ve bölgesel farklılıklarını gidermesinde, AB'nin yapısal fonları ve uyum fonları katkıda bulunabilecektir. Bununla birlikte, "Yapısal Fonların etkisi genel ekonomik şartlar ve Yapısal Fon harcamalarının yapılacağı kurumsal yapının oluşturulması gibi etkenlere bağlıdır. Uyum Fonu ülkelerinde elde edilen deneyime göre makroekonomik istikrarın yanı sıra malların, sermayenin ve işgücü piyasalarının düzenli işleyişi gelir düzeylerinin birbirine yakınlaştırılmasında önemli bir etken olmaktadır. Yapısal Fonlar, elverişsiz bir ekonomi politika karşısında tek başına yeterli olmayacaktır. Türkiye'nin fiziki şartları ve insan kaynaklarını geliştirmeye, ayrıca AB teknik kural ve standartlarını yakalamaya ve tarım sektörünü yeniden yapılandırmaya yönelik çok çeşitli finansman ihtiyaçları bulunmaktadır. En önemli ihtiyaçlar ulaştırma, telekomünikasyon, enerji ve çevre sektörlerinde ayrıca eğitim ve kırsal kalkınmadır. ...

Mevcut veriler ve uygunluk koşulları açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'nin tamamı Uyum Fonlarından ve aynı zamanda Yapısal Fonlardan Hedef 1 altında yardım almaya uygun olacaktır. AB müktesebatı değişikliğe uğramadığı takdirde, Türkiye, önemli miktarda yapısal yardımlardan yararlanacaktır. Türkiye'nin üyeliğı ile AB'deki ortalama kişi başına düşen GSYİH düşecek, bunun sonucunda da Yapısal Fonlar kapsamındaki desteklerden halihazırda yararlanmaya uygun bulunan ülkeler uygunluklarını yitireceklerdir. Türkiye'nin Birliğe katılımı ile bu bölgelerin sorunları azalmayacağı

“için önümüzdeki dönemdeki ekonomik gelişmeler ışığında bazı düzenlemelerin tamamlanması gündeme gelebilecektir.”⁵⁷⁹

Rapor’un, Türkiye açısından büyük önem taşıyan “Kurumsal ve Bütçesel Hükümler” bölümü de, aşağıya aynen alınmıştır;

KURUMSAL VE BÜTÇESEL HÜKÜMLER⁵⁸⁰

Kurumlar

Diğer genişlemelerde olduğu gibi Türkiye’nin AB üyeliğinin çeşitli AB kurumlarına etkileri olacaktır. Türkiye’nin muhtemel üyeliği tarihinde Anayasanın kabul edilmiş ve yürürlüğe konmuş olacağı öngörülmektedir. Anayasa, kurum ve prosedürleri, 25 üye devletten fazla ülkenin içinde olacağı bir Birlikte, daha etkin ve daha sorunsuz işler hale getirmeyi amaçlamaktadır.

Türkiye’nin, 2015 yılında Almanya ile yaklaşık aynı nüfusa sahip olacağı dikkate alındığında, nüfus unsurunun Türkiye’nin üyeliğinde önemli bir belirleyici faktör olacağı düşünülmektedir.

Anayasa uyarınca Avrupa Parlamentosunda sandalye sayısı 2009 yılından sonra, Üye Devlet başına 6 sandalye ve azami 96 sandalye olmak kaydıyla, 750’yi aşmayacaktır. Sandalye sayısının mevcut sistemde 732’den, 750 sandalyeye çıkarılması, ilerideki genişlemelere imkan sağlamak amacıyla taşımaktadır. Türkiye’nin üyeliği mevcut Üye Devletlerin sandalye dağılımını etkileyecektir. Özellikle orta büyüklükte ve büyük olan devletler, Türkiye’nin üyeliğine imkan tanımak için sandalye sayılarından feragat etmek durumunda kalacaklardır.

Konsey, oylama sistemi açısından, Anayasa, 1 Kasım 2009 itibarıyla “Nitelikli Oy Çokluğu” sistemine “Çifte Çoğunluk” ilkesini getirmektedir. “Çifte Çoğunluk” Konseyin en az 15 üyesini ihtiva etmek kaydıyla, üyelerin % 55’ini ve AB nüfusunun da %65’ini temsil etmektedir. Buna ilave olarak, “bloke edici azınlık” Konseyin en az dört üyesinden oluşmak durumunda ki, bunun olmaması durumunda “Nitelikli Oy Çokluğu” sağlanmış sayılacaktır. . Bu çerçevede, Türkiye’nin katılımı ile, az sayıda yüksek nüfuslu ülkenin “bloke edici azınlık” oluşturma ihtimali yükselecektir.

Sonuç olarak AB-27 artı Türkiye koşulunda Türkiye, karar alma mekanizmasında nüfus olarak daha ağırlıklı olarak yer alacak ve bu da ülkeye karar alma mekanizmasında önemli bir ses olma imkanını verecektir.

Komisyon yapısı açısından Türkiye’nin katılımı kurumsal anlamda daha az etki yaratacaktır. Mevcut Anayasaya göre, Konsey Oy Birliği ile aksi bir karar almadıkça, 2014’ten itibaren atanacak olan Komisyonun, Başkanı ve AB Dışişleri Bakanı da dahil olmak üzere Üye Devlet sayısının üçte ikisi kadar üyeye sahip olması öngörülmektedir. Üyeler Üye Devletler arasında adil bir rotasyon sistemine göre seçileceklerdir.

Bütçe

Büyüklüğü ve ekonomik gelişmişlik düzeyi dikkate alındığında Türkiye’nin üyeliğinin AB bütçesine önemli bir etkisi olacağı açıktır. Türkiye’nin AB üyeliğinin bütçeye etkisini varsayımına dayanarak ve mevcut müktesebata göre saptamak mümkün olmakla birlikte üyelik takvimi ve çeşitli belirsizlikler göz önüne alındığında bu tür tahminlerde son derece temkinli olunması gerekmektedir. AB politikalarının gelecekteki gelişiminin bütçeye önemli yansımaları olacaktır. Müzakerelerin sonuçları ve Türkiye için herhangi bir düzenleme yapıp yapılmaması da önem taşımaktadır. Gelecekteki reform beklentileri, 2004’te üye olan 10 yeni ülkenin etkileri ve Türkiye’den önce AB’ye üye olacak ülkelerin AB’nin harcama politikasına etkileri belirsizdir. Türkiye’de meydana gelen gelişmeler de AB’nin temel harcama politikalarıyla doğrudan ilgilidir. Ulusal, bölgesel ve tarımsal ekonomik gelişmelerin nüfus ve enflasyon gibi değişkenler dikkate alındığında, tam olarak öngörülebilmesi güçtür. Diğer yandan, AB’nin harcama politikaları da, Türkiye AB’ye üye olmadan önce önemli değişiklikler geçirebileceğinden, harcamaların finansmanı için mevcut düzenlemelerin gelecekte aynı kalması söz konusu olmayacak ve AB bütçesinin gelirler kısmı da bundan etkilenecektir.

Diğer taraftan, AB bütçesinin mevcut yapısı çerçevesinde bazı temel unsurların üzerinde durulmasında ve Türkiye’nin üye ülke olmasından etkilenecek bazı parametrelerin açıklığa kavuşturulmasında fayda görülmektedir. 2004 yılında AB bütçesi mevcut finansal planında ödemeler tavanı AB-25’in Gayrisafi Milli Hasıllarının (GSMH) % 1,11’ine karşılık gelen 111 milyar Euro’dur. Türkiye üye olduğu takdirde harcama alanlarındaki başlıkların büyük bir bölümü etkilenecektir. Tarım alanında Türkiye, Ortak Tarım Politikası çerçevesinde önemli tutarda mali destek almaya hak

⁵⁷⁹ A.k., s. 40

⁵⁸⁰ A.k., s. 45, 48

kazanacaktır. Türkiye’de tarım sektörünün büyüklüğü ile ekonomik ve sosyal rolü, gelecekte AB’nin bütçe değerlendirmelerinin önemli bir noktası olacaktır. Türkiye’de tarım sektöründeki yaklaşık 7 milyon kişi istihdam edilmekte ve bu rakam aktif işgücünün % 33’üne karşılık gelmektedir. AB’de tarımsal işgücü nüfusu yaklaşık 4 milyonu yeni üye ülkelerde olmak üzere toplam 10.4 milyon civarındadır ve aktif işgücünün % 5,4’dür. Türkiye’deki nitelikli tarım arazisi yaklaşık 39 milyon hektar iken AB-25 sahip olduğu alan 167 milyon hektardır. Yeni üye ülkelerin nitelikli tarım arazisi içerisindeki payı 36 milyon hektardır. Türkiye’nin 2015 yılında AB’ye üye olursa ve yeni üye ülkeler ve Bulgaristan ve Romanya’da olduğu gibi doğrudan ödemeler için 10 yıllık bir geçiş dönemi kabul edileceği varsayılırsa, tarımsal ödemelerin etkisi 2025 yılına kadar olmayacaktır. Mevcut müktesebat çerçevesinde Ortak Tarım Politikasının kırsal kalkınmayı da destekleyecek yapıda ve bu çalışmanın Tarım bölümünde belirtilen tahminler doğrultusunda Türkiye’ye destek sağlamanın maliyeti 2025 yılı itibariyle yılda 8,2 milyar Euro (2004 fiyatlarıyla) olacaktır. İlk yıl için % 100 doğrudan ödeme yapılacağı hesaplanmıştır. Bu rakamın, 2,3 milyar Eurosu kırsal kalkınmanın finansmanı, 5,3 milyar Eurosu doğrudan ödemeler ve 660 milyon Eurosu da pazar harcamaları olacaktır (tüm rakamlar 2004 fiyatlarıyla hesaplanmıştır.)⁵⁸¹

Bölgesel politika açısından değerlendirildiğinde, satın alma gücü paritesine göre AB-25 ortalamasının %28,5’i kadar kişi başı GSMH’i ile Romanya ve Bulgaristan’a (sırasıyla %29 ve % 30) yakın düzeyde bulunan Türkiye mevcut kurallara göre AB’nin yapısal fonlarından yararlanmaya aday olacaktır. Buna karşılık, AB’nin mevcut kuralları 28 veya daha fazla üyeli bir AB’nin bölgesel farklılıklarının giderilmesi için düzenlenmemiştir. Ayrıca, mevcut kurallar, Türkiye büyüklüğünde ve ekonomik gelişmişlik düzeyinde bir ülke için daha önce uygulanmamıştır. Bu nedenle gelecekte, Türkiye için bugün uygulanan politikalar ve kaynak tahsisi kriterlerinin uygulanması ihtimal dahilinde görünmemektedir. Diğer yandan, bir ülkeye aktarılan toplam yapısal ve uyum fonları tutarının en çok, GSYİH’sinin % 4’ü olan üst limit düzeyinde olması şeklindeki mevcut uygulamanın Türkiye için ileride geçerli olacağı açık değildir. Bu durumda Türkiye’nin özellikleri dikkate alınarak bir opsiyon mekanizmasının geliştirilmesi gerekli olabilecektir.

Basit bir hesapla, Türkiye’nin yılda % 4-5 dolayında GSYİH artışı kaydettiği göz önüne alındığında, bölgesel yardımlar çerçevesinde 2025’e kadar Türkiye’ye yıllık fon transferleri, her %1’lik destek için, 2004 fiyatlarıyla 5,6 milyar Euro tutarında olacağı tahmin edilebilir.

AB’nin iç politikası açısından değerlendirildiğinde AB harcamalarında bu başlık altında ülkeye özel bir bölüm olmadığından, ilgili tutarlar Türkiye’nin üyeliği göz önüne alınarak yeniden ayarlanacaktır. Komisyonun 10 Şubat 2004 tarihinde 2007-2013 mali perspektifleri ile ilgili yapmış olduğu öneri doğrultusunda yapılacak bu ayarlama ile **Türkiye’nin üyeliği ile birlikte yılda 2,6 milyar Euro ek harcama gerekebilecektir.** Türkiye’nin üyeliği, ülkenin dış sınırlarının genişliği ve özellikleri göz önüne alındığında, vatandaşların özgürlüğü, güvenlik ve adalete ilişkin harcamalarının da AB iç politikası içerisinde ele alınmasını gerektirecektir. AB’nin dış politikası açısından değerlendirildiğinde, yaratacağı jeo-politik etkiler dikkate alındığında Türkiye’nin üyeliği yeni önceliklerin oluşmasına sebep olabilecektir. Ancak, bu durumun bütçe üzerinde yol açacağı etkileri tahmin etmek mümkün değildir. İdari harcamalar dikkate alındığında, Türkiye’nin üyeliğinin etkilerinin sınırlı olacağı tahmin edilmektedir. **Türkiye’nin üyelik sonrasında katılım öncesi mali yardımlardan faydalanmayacak olması Türkiye’nin üyeliği ile birlikte dikkat edilmesi gereken önemli hususlardan birisidir.**

AB bütçesinin Gelirler hanesi ele alındığında, gelirler, büyük ölçüde üye ülkelerin GSMG gelirleri temel alınarak yaptıkları katkılarla elde edilmektedir. Türkiye’de yıllık GSMG artışının % 4-5 dolayında olduğu varsayımıyla bu ülkenin AB bütçesine katkı oranı 2025’e kadar GSMH’in %1’i kadar olan tutar; yani 5,6 milyar Euro olacağı öngörülmektedir.

⁵⁸¹ AB Tüzüklerine göre Ortak Tarım Politikasının ödeme miktarları nominal olarak sabitlendiği için doğrudan ödemelerin ve Pazar harcamalarının bütçe maliyetleri, mevcut yıldan bağımsız olarak, tahmini olarak 8 milyar Euro ve 1 milyar Euro olacaktır.

V - MÜZAKERELERİN AÇILMASINA YÖNELİK KONSEY KARARI : 16 – 17 ARALIK 2004 TARİHLİ BRÜKSEL ZİRVESİ SONUÇ BİLDİRGESİ

16 – 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi, Türkiye kamuoyunda yoğun tartışmalara neden olmakla birlikte, Karar'ın kamuoyuna pek te yansımayan çok önemli hükümleri bulunmaktadır.

Bu bağlamda, Bildirge'nin tam metni aşağıya alınmıştır;

Türkiye

17. Avrupa Konseyi (Zirve), Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesinde yer alan Türkiye'nin, diğer aday ülkelere uygulanan kriterler temelinde, Birliğe katılma amacı taşıyan bir aday ülke olduğu şeklindeki ifadesine atıfta bulunmuş ve bunu takiben Aralık 2004 tarihli toplantısında, Komisyonun raporu ve tavsiyesi temelinde Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiğine karar vermesi durumunda, Avrupa Birliğinin gecikmeksizin Türkiye ile katılım müzakerelerini başlatacağı sonucuna varmıştır.

18. Zirve, Türkiye'nin geniş kapsamlı reform sürecinde göstermiş olduğu kararlı ilerlemeyi memnuniyetle karşılamış ve Türkiye'nin bu reform sürecini devam ettireceğine dair inancını ifade etmiştir. Ayrıca, Türkiye'den, Komisyon tarafından tespit edilen altı adet yasal düzenlemenin yürürlüğe konulmasına yönelik çabalarını etkin bir şekilde sürdürmesini beklemektedir. Siyasi reform sürecinin geri dönüşmezliğinin temin edilmesi ve bu sürecin, özellikle temel özgürlükler ve insan haklarına saygı gösterilmesi bağlamında tam, etkili ve kapsamlı şekilde uygulanmasının sağlanması için, Komisyon söz konusu süreci yakından izlemeye devam edecektir. Bu amaçla, Komisyon, işkence ve kötü muameleyle karşı sızır tolerans politikasının uygulanması da dahil olmak üzere, Konseye, 2004 Yılı İlerleme Raporunda ve Tavsiye Metninde dikkat çekilen hususları düzenli şekilde rapor etmeye davet edilmiştir. Avrupa Birliği, siyasi reformlarda kaydedilen ilerlemeyi, reform sürecinin önceliklerini ortaya koyan bir Katılım Ortaklığı Belgesi çerçevesinde yakından izlemeye devam edecektir.

19. Zirve, Türkiye'nin, Ankara Anlaşmasının, 10 yeni AB üyesi ülkenin katılımını dikkate alacak şekilde uyarlanmasına ilişkin Protokolü imzalama kararını memnuniyetle karşılamıştır.

Bu çerçevede, Türkiye'nin, "Türk Hükümeti, katılım müzakerelerinin fiilen başlamasından önce ve Avrupa Birliğinin mevcut üyelerini dikkate alarak, gerekli uyarlamalar üzerinde mutabakata varılması ve bunların tamamlanmasını müteakip, Ankara Anlaşmasının uyarlanmasına ilişkin Protokolü imzalamaya hazır olduğunu teyit eder" şeklindeki deklarasyonunu memnuniyetle karşılamıştır.

20. Zirve, iyi komşuluk ilişkilerine koşulsuz bağlılık ihtiyacının altını çizerek, Türkiye'nin, komşularıyla ilişkilerini geliştirmesini ve mevcut sınır ihtilaflarının Birleşmiş Milletler Şartının uyumsuzlukların barışçıl yollardan halli ilkesine uygun olarak çözüme kavuşturulması için ilgili üye devletlerle işbirliğine devam etmeye hazır olmasını memnuniyetle karşılamıştır. Zirve, konuya ilişkin olarak, başta Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesi olmak üzere, önceki sonuç bildirgelerine uygun olarak, süregelen uyumsuzluklara ilişkin durumu gözden geçirmiş ve bu amaca yönelik istikşafı mahiyetteki temasları memnuniyetle karşılamıştır. Bu bağlamda, Zirve, katılım sürecine etkisi bulunan mevcut uyumsuzlukların, gerektiğinde çözüm için Uluslararası Adalet Divanına götürülmesi yönündeki görüşünü teyit etmiştir. Zirve, kaydedilen gelişmeler konusunda bilgilendirilecek ve gerektiğinde bunları gözden geçirecektir.

21. Zirve, Avrupa Parlamentosunun 15 Aralık 2004 tarihli kararını göz önünde tutmuştur.

22. Zirve, Komisyon tarafından belirlenmiş olan altı adet yasal düzenlemenin kabul edilmesini memnuniyetle karşılamıştır. Yukarıda belirtilen hususlar ve Komisyon tarafından hazırlanan İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni ışığında, Zirve, söz konusu yasal düzenlemelerin yürürlüğe girmesi kaydıyla, Türkiye'nin katılım müzakerelerinin açılması için Kopenhag siyasi kriterlerini yeterli ölçüde karşıladığına karar vermiştir.

Zirve, Komisyonu, 23'üncü paragrafta belirtilen hususlar temelinde, Türkiye ile yürütülecek müzakerelerin çerçevesine ilişkin bir öneri hazırlayarak Konseye sunmaya davet etmiştir. Zirve, müzakerelerin 3 Ekim 2005 tarihinde açılması amacıyla, Konseyden söz konusu çerçeve üzerinde mutabakata varmasını talep etmiştir.

Müzakerelerin Çerçevesi

23. Zirve, aday ülkelerin her biriyle yürütülecek katılım müzakerelerinin bir müzakere çerçevesine dayanması üzerinde uzlaşmaya varmıştır. Beşinci genişleme sürecindeki tecrübeler ve gelişmekte olan müktesebat göz önünde bulundurularak, Komisyonun önerisi üzerine Konsey tarafından oluşturulacak her bir çerçeve, her bir aday ülkenin kendi başarısına, özel durumuna ve niteliklerine göre aşağıdaki unsurları ele alacaktır.

• Daha önceki müzakerelerde olduğu gibi, bir tarafta üye ülkelerin, diğer tarafta aday ülkenin yer aldığı ve kararların oybirliğiyle alındığı bir Hükümetlerarası Konferans çerçevesinde yürütülen müzakerelerin esası, her biri spesifik bir politika alanını kapsayan başlıklara ayrılacaktır. Komisyonun tavsiyesi üzerine oybirliğiyle hareket eden Konsey, her bir müzakere başlığının geçici olarak kapatılması ve gerektiğinde açılması için gerekli performans kriterlerini belirleyecektir. Bu kriterler, ilgili müzakere başlığına bağlı olarak, müktesebata uyum sağlanmasına, müktesebatın tatmin edici bir seviyede uygulanmasına ve Avrupa Birliği ile akdi ilişkilerden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesine ilişkin olacaktır.

• Uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, spesifik düzenlemeler veya daimi korunma hükümleri (yani, korunma tedbirlerinin alınmasına dayanak teşkil eden, daimi surette ileri sürülebilecek hükümler) öngörülebilir. Komisyon, gerektiğinde bu hükümleri, kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar veya tarım gibi alanlarda, hazırlayacağı her bir müzakere çerçevesi önerisine dahil eder. Ayrıca, kişilerin serbest dolaşımının nihai olarak gerçekleştirilmesine ilişkin karar alma süreci, üye devletlere azami rol verilmesine imkan sağlamalıdır. Geçiş düzenlemeleri veya korunma tedbirleri, rekabete ve iç pazarın işleyişine olan etkilerine göre gözden geçirilmelidir.

• Aday ülkenin Birliğe katılımının mali veçheleri, ilgili Mali Çerçeve kapsamında ele alınmalıdır. Bunun sonucu olarak, müzakerelere henüz başlamamış ve Birliğe katılımı mali reform gerektirecek kadar büyük mali sonuçlar yaratacak olan adaylar ile müzakereler, bu konuda gerek duyulabilecek mali reformlarla birlikte ancak 2014 yılından sonraki dönemi kapsayan Mali Çerçevenin oluşturulmasından sonra tamamlanabilecektir.

• Müzakerelerin ortak hedefi Birliğe üyeliktir. Sonuçları önceden garanti edilemeyen bu müzakereler açık uçludur. Tüm Kopenhag kriterleri göz önünde bulundurularak, aday ülkenin, üyelik yükümlülüklerini tam olarak üstlenecek durumda olmaması halinde, Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi sağlanmalıdır.

• Bir aday ülkede, Birliğin temelini oluşturan özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin ciddi ve sürekli olarak ihlal edilmesi durumunda, Komisyon kendi inisiyatifıyla veya üye devletlerin üçte birinin talebi üzerine müzakerelerin askıya alınmasını tavsiye eder ve müzakerelerin tekrar başlatılması için gerekli koşulları önerir. Konsey, böyle bir tavsiye üzerine, aday ülkeyi de dinledikten sonra, nitelikli çoğunlukla, müzakerelerin askıya alınıp alınmamasını ve tekrar başlatılması için gerekli koşulları karara bağlar. Üye devletler, Hükümetlerarası Konferansta, oybirliği genel kuralına halel gelmeksizin, Konsey kararı doğrultusunda hareket eder. Avrupa Parlamentosu bilgilendirilir.

• Katılım müzakerelerine paralel olarak, Birlik her aday ülkeyle kapsamlı bir siyasi ve kültürel diyaloga girecektir. Bu kapsamlı diyalog, kişileri bir araya getirerek karşılıklı anlayışı iyileştirmek amacıyla sivil toplumu da kapsayacaktır.

Müzakere'lerin açılmasına yönelik 17 Aralık 2004 tarihli Konsey Kararı, T.C. Dışişleri Bakanlığı tarafından "kabul edilemez" bulunmuş ve bu bağlamda bir nota hazırlanarak 23 Aralık 2005 tarihinde, AB Konsey Başkanlığı'na verilmiştir.

Sözü edilen Nota'nın tam metni şöyledir;

"AB nezdindeki Türkiye Daimi Delegeliği AB Konseyi Başkanına saygılarını sunar ve AB Konseyinin 17 Aralık 2004 tarihli sonuç belgesinin 23. paragrafının bazı noktaları hakkındaki görüşlerini Başkanın nazik dikkatine sunmaktan şeref duyar.

İnsanların serbest dolaşımı AB'nin temel taşlarından biridir. Bu sadece azami verimlilikle kullanılmaları için üretim faktörlerinin hareketliliğinin sağlanmasının Avrupa Topluluğu'nun kurucu unsurlarından biri olduğundan değil, aynı zamanda serbest dolaşımın ortak Avrupa kimliğinin oluşturulması ve bir siyasi birliğin gerçekleştirilmesinde esas araç olmasından ileri gelmektedir.

Bu gerçek, Avrupa Birliği'ni kuran antlaşmalarla Avrupa Adalet Divanı'nın içtihatlarından kaynaklanmaktadır. Gerçekten Türkiye başka bir vesile ile AB'nin birincil hukukunun bu yönü hakkında yazılı olarak bilgilendirilmiştir.

Fakat her şeyden önemlisi, birleşik bir Avrupa'nın inşasının, ortak kurumlar kurulması, ulusal ekonomilerin giderek kaynaştırılması, ortak bir pazarın oluşturulması ve sosyal politikaların tedricen uyumlu hale getirilmesi yoluyla gerçekleştirilebileceğine inanan Avrupa Birliği'nin kurucu atalarının, insanların serbest dolaşımı ilkesini bu fikirlerin özü olarak görmeleridir.

Bu nedenle, Türk vatandaşlarının serbest dolaşımı ile ilgili olarak, zamanı sınırlanmamış ve amacı geçici düzenleme niteliği taşımayan, herhangi bir önleyici kısıtlama, şekli ne olursa olsun, yani "derogasyon,sürekli kısıtlama veya sürekli olarak kısıtlama imkanını elde bulundurma olanağı", AB'nin temellerine aykırı olacaktır.

Aynı şekilde, ortak tarım politikası ve yapısal fonlar, Avrupa Birliği'nin önemli kuruluş politikalarından ikisidir. Bu politikalarla ilgili olarak aday ülkelere özel sürekli kısıtlamalar veya derogasyonlar getirme hususunda beyan edilen niyet AB'nin Türkiye'ye ayrımcı bir muamele yapmayı düşünebileceğini hatırlatmaktadır. Bu muamele, tabiiyle Türkiye'nin katılım müzakerelerinin amacı olan tam üyelikle bağdaşmamaktadır.

Şurası da bir gerçektir ki AB'nin temel ilkelerinden sapma diğer temel ilkeler ile ilgili olarak ileride benzeri girişimler yapılmasına kapıyı açacaktır. Eğer bir AB üyesi bu şekilde kalıcı kısıtlamalarla kuşatılırsa, bu durum "daha da yakın bir birlik" kurma idealine aykırı bir durum yaratır.

Konsey kararlarında böyle bir kısıtlamaya atıfta bulunulmasının nispeten uzun zaman alacağı tahmin edilen müzakerelerin sonucunu mutlaka önceden belirleyecek bir nitelik taşımadığı söylenebilir. Denilebilir ki, müzakereler süresince ve ilgili aday ülkenin ekonomik kalkınmasına bağlı olarak düşünceler değişebilir, dolayısıyla bu aşamada sonuç belgesinin içeriğine tepki göstermenin erken olabileceği ileri sürülebilir.

Ne var ki, önceki genişleme deneyimleri Konsey Sonuç Belgesinin belirli bir katılım müzakeresinin çerçevesini çizen ve hedefleri tayin eden belgeler olduğunu ortaya koymuştur. AB Konseyi, birbirini izleyen Lüksemburg, Helsinki, ve Nice Zirve sonuç belgelerinde AB'ye katılma amacıyla ve aynı kriterlere dayanarak müzakerede bulunan ülkelerin katılım sürecine eşit koşullarda iştirak etmelerini kararlaştırmıştır. Avrupa Konseyi'nin bu siyasi yönlendirmesi çerçevesinde bu ülkelerle üyelik müzakereleri yürütülmüş ve sonuçlandırılmıştır.

Türkiye'nin, Türk vatandaşlarının serbest dolaşmalarının, tarım ve yapısal fonlarda yapılabilecek zaman ve kapsam açısından sınırlı olmayan kısıtlamaların Türkiye ile yapılacak üyelik müzakerelerin bir parametresi olmasını ön gören 17 Aralık 2004 tarihli AB Konseyi sonuç belgesinin 23. paragrafının ilgili bölümlerini kabul etmesi beklenmemelidir.

Bu notanın örnekleri Konsey Sekreterliğine ve Konseye de gönderilecektir.

Türkiye AB nezdindeki Türkiye Daimi Delegasyonu bu vesile ile AB Konseyi Başkanlığına en derin saygılarını sunar .

Brüksel, 23 Aralık 2004

VI - MÜZAKERE ÇERÇEVE BELGESİ'Nİ ORTAYA KOYAN HÜKÜMETLERARASI KONFERANS : 3 EKİM 2005

Avrupa Birliği'nin Türkiye ile müzakerelerin başlamasına ilişkin 3 Ekim 2005 tarihli Hükümetlerarası Konferans, Luxemburg'da AB tarafından yapılan bir açış bildirgesi ile başlamıştır.

Yukarıda sözü edilen 16-17 Aralık 2004 tarihli Zirve, Konsey'den, bir Müzakere Çerçeve Belgesi üzerinde anlaşılmasını talep etmiştir. Bu bağlamda Konsey, Komisyonun önerisini esas alarak Müzakere Çerçeve Belgesi (MÇB) kararlaştırmıştır.

Hükümetlerarası Konferansın ürettiği son belge ise, Müzakerelere İlişkin Usul ve Organizasyon başlığını taşımaktadır

1. Açış Bildirgesi

Hükümetlerarası Konferans'ta AB Açış Bildirgesi

1. AB üyesi devletler adına, Türkiye'nin seçkin temsilcilerine, ülkenizle katılım müzakerelerini açan Hükümetlerarası Konferansa hoşgeldiniz demekten memnuniyet duyuyorum.

2. Birlik ile ülkeniz arasında, iyi kurulmuş yakın bağlar zaten mevcuttur. İlk akdi ilişkilerimizi, 1963 yılında Ankara Anlaşması olarak bilinen Ortaklık Anlaşmamızı imzaladığımızda kurduk. 1995 yılında, Gümrük Birliğinin son aşamasına geçtik ve 1999 yılında toplanan Helsinki Zirvesinde Türkiye aday ülke olarak ilan edildi. Bunlar, hem siyasi, hem de ekonomik anlamda önemli ve nitelikli adımlardır. Bugün, bu ilişkinin gelişiminde bir diğer önemli adımdır.

Ortaklık Anlaşması, katılım öncesi dönemde ilişkilerimiz için bir çerçeve oluşturmaya devam edecektir. Bu Anlaşma, özellikle sizinle Topluluk arasında ticareti serbestleştirmek suretiyle, Topluluğun dayandığı özgürlükleri genişletme doğrultusunda ilerleme sağlayarak ve aramızda ekonomik ve mali işbirliğini teşvik ederek, aramızdaki çok sıkı bağların kilit bir unsuru olmayı sürdürmektedir.

3. Türkiye'nin 1987 yılındaki üyelik başvurusundan bu yana, AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesinin birbirini izleyen kararları, ülkenizin Avrupa perspektifini hazırlayan stratejiyi ve araçları sağlamıştır. Bu, ciddi miktarda katılım öncesi yardımla desteklenen bir Katılım Ortaklığını da kapsamaktadır.

4. 16-17 Aralık 2004 tarihli Zirvenin sonuç bildirgesini hatırlıyoruz. Komisyon tarafından tespit edilen ve Zirve tarafından talep edilen altı adet yasanın yürürlüğe girdiğini not ediyor ve bunların hukukun üstünlüğü ile insan hakları ve temel özgürlüklere saygı çerçevesinde tam olarak uygulanmasını bekliyoruz. Ayrıca, Ankara Anlaşmasının uyarlanmasına ilişkin Protokolün imzalandığını da not ediyoruz. Türkiye'nin 29 Temmuz 2005 tarihli Deklarasyonuna cevaben, Avrupa Topluluğunun ve üye devletlerinin pozisyonu 21 Eylül 2005 tarihli Deklarasyonda ortaya konmuştur.

16-17 Aralık 2004 tarihli Zirve, Konseyden müzakerelerimiz için bir çerçeve belge üzerinde anlaşmasını talep etmişti. Müzakere Çerçeve Belgesi, Konsey tarafından Komisyonun önerisi esas alınarak kararlaştırılmıştır. Belge, beşinci genişleme sürecinin deneyimlerini ve gelişen müktesebatı dikkate almakta olup, Türkiye'nin kendi başarısına, spesifik durumuna ve karakteristiğine göre hazırlanmıştır. Belge, bugün başlattığımız sürecin spesifik gereklerini açıkça ortaya koymaktadır.

Zirvede ayrıca, katılım müzakerelerine paralel olarak, Birliğin her aday ülkeyle, sivil toplumu da içeren kapsamlı bir siyasi ve kültürel diyaloga girmesi kararlaştırılmıştır. Bu diyalog, karşılıklı anlayışın geliştirilmesinde ve ilişkimizin tüm veçheleri hakkında her iki tarafta da bir tartışmanın teşvik edilmesi bakımından önem taşımaktadır.

5. Bugün başlattığımız müzakereler, Avrupa Birliği Antlaşmasının 49'uncu maddesine dayanmaktadır. Müzakerelerimizin, ülkenizin ve bütün üye devletlerin katıldığı bir Hükümetlerarası Konferans çerçevesinde gerçekleştiğini hatırlatmama izin verin. Bütün

Hükümetlerarası Konferanslarda olduğu gibi, kararlar oybirliğiyle alınacaktır. Müzakerelerin sonuçlandırılması için koşulların gerçekleşip gerçekleşmediğine zamanı geldiğinde karar vermek, üye devletlere bağlı olacaktır.

6. Yargının bağımsızlığının ve işleyişinin güçlendirilmesi, temel özgürlüklerin (dernek kurma, ifade ve din) kullanılması, asker-sivil ilişkilerinin Avrupa uygulamalarıyla daha da uyumlu hale getirilmesi ve ülkenin güneydoğusundaki durum başta olmak üzere, Türkiye'nin, katılım öncesi strateji ve reformların tam ve etkili biçimde uygulanması doğrultusunda çalışmaya devam etmesi ihtiyacını hatırlatıyoruz. Bu, siyasi reform sürecinin geri dönülmezliğini temin etmelidir. Türkiye'nin barış ve istikrara ve iyi komşuluk ilişkilerinin geliştirilmesine (mevcut iki taraflı sorunların çözülmesi de dahil) olan bağlılığı çerçevesinde, Türkiye faal olarak bölgesel işbirliğini desteklemelidir. Bu, bölgesel istikrara katkıda bulunacaktır.

7. 1998 yılının sonundan bu yana, Komisyon, Konseye sunulmak üzere, Kopenhag kriterleri ışığındaki gelişmenizi, özellikle müktesebatı ne ölçüde kabul ettiğinizi ve uyguladığınızı değerlendiren İlerleme Raporları hazırlamıştır. Katılım Ortaklığı Belgesinin uygulanması ve müktesebatı kabul etme konusunda kaydedilen ilerleme, Ortaklık Anlaşmasının organlarında incelenmektedir. Diğer herhangi bir aday ülke için olduğu gibi, taahhütlerinizin izlenmesi, sizinle sürdürülecek müzakerelere ilişkin Konsey kararlarının şekillenmesinde kilit bir rol oynayacaktır.

8. Müktesebatı zamanında ve etkili biçimde uygulamanız ve idari ve yargısal kapasitenizi bunu başarabilecek düzeye getirmeniz, üyeliğin ön koşullarıdır. Bundan dolayı, zaten başlamış olduğunuz müktesebata yaklaşma artık yoğunlaşmalıdır. Ayrıca, müktesebatta müzakerelerin açılmasından sonra meydana gelecek gelişmeleri de dikkate almak durumunda olacaksınız. Müktesebat, Avrupa Birliği Antlaşmasında belirtildiği üzere, Birliğin dayandığı hedefleri ve ilkeleri de içermektedir. Müktesebat, her üyenin tamamen paylaşmak zorunda olduğu bir değerler bütünüdür.

9. Süreç zorlu ve çetin olacaktır. Ancak, biz sizin azim ve kararlılığınızdan eminiz ve çabalarınızda size destek olacağız. Sizinle bugün bu sürece angaje olmaktan memnuniyet duyuyoruz.

2. Müzakere Çerçeve Belgesi (MÇB)

Hükümetlerarası Konferans'ta kabul edilen Müzakere Çerçeve Belgesi⁵⁸², Türkiye'nin AB ile yürüteceği müzakerelere ilişkin ilke, esas ve usulleri ortaya koymaktadır.

Aşağıda, MÇB'nin tam metni verilmektedir;

Müzakerelere İlişkin İlkeler

1. Müzakereler Türkiye'nin kendi başarısına dayanır ve müzakerelerin hızını Türkiye'nin üyelik koşullarını yerine getirmede kaydettiği ilerleme belirler. Konseyin durumu düzenli olarak izleyebilmesi için, Dönem Başkanlığı veya Komisyon, gerektiğinde Konseyi ayrıntılı bir şekilde bilgilendirir. Birlik, uygun zamanda, müzakerelerin sonuçlandırılması için gerekli koşulların yerine getirilip getirilmediğine karar verir. Bu, Komisyon tarafından hazırlanacak olan ve 6 numaralı paragrafta listelenen koşulların Türkiye tarafından yerine getirildiğini teyit eden bir rapora dayanarak yapılır.

2. Aralık 2004 tarihli Zirvede kararlaştırıldığı gibi, bu müzakereler Avrupa Birliği Antlaşmasının 49'uncu maddesine dayanmaktadır. Müzakerelerin ortak hedefi üyeliktir. Bu müzakereler, sonucu önceden garanti edilemeyen ucu açık bir süreçtir. Birliğin absorbe etme kapasitesi de dahil, tüm Kopenhag kriterleri göz önünde bulundurularak, Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini tam olarak üstlenecek durumda olmaması halinde Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi sağlanmalıdır.

⁵⁸² <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/muzakere/cerceve.pdf> 8Türkiye İçin Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler

3. Genişleme, Birliğin ve üye devletlerin angaje olduğu sürekli gelişme ve bütünleşme sürecini güçlendirmelidir. Birliğin uyumunu ve etkililiğini korumak için her türlü çaba gösterilmelidir. 1993 Kopenhag Zirvesinin Sonuç Bildirgesi uyarınca, Birliğin, Avrupa bütünleşmesine ilişkin ivmesini koruyarak Türkiye'yi absorbe etme kapasitesi, hem Birliğin, hem de Türkiye'nin genel çıkarı açısından önemli bir mülahazadır. Komisyon, müzakere sürecinde bu kapasiteyi, bu üyelik koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediğine ilişkin Konsey tarafından yapılacak değerlendirmeye esas teşkil etmek üzere, Ekim 2004 tarihli Türkiye'nin Üyelik Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar Hakkında Rapor'da (Etki Raporu) ortaya konan tüm konuları kapsayacak şekilde izler.

4. Müzakereler, Türkiye'nin, 1993 Kopenhag Zirvesinde belirlenen, daha sonra büyük bir bölümü Avrupa Birliği Antlaşmasının 6(1)'nci maddesine dercedilen ve Temel Haklar Şartında beyan edilen siyasi kriterleri yeterli derecede karşılamasına dayanarak başlatılır. Birlik, Türkiye'den, reform sürecini sürdürmesini ve Avrupa içtihat hukuku da dahil olmak üzere, özgürlük, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı gibi ilkeler bakımından daha fazla gelişme kaydetme yönünde çaba sarf etmesini; özellikle işkence ve kötü muamele ile mücadelede sıfır tolerans politikalarına ve ifade özgürlüğü, din özgürlüğü, kadın hakları, sendikal haklar da dahil ILO standartları ve azınlık hakları ile ilgili hükümlerin uygulanmasına ilişkin mevzuatı ve uygulama tedbirlerini konsolide etmesini ve genişletmesini beklemektedir. Birlik ve Türkiye, yoğun siyasi diyaloglarını sürdürecektir. Söz konusu alanlarda kaydedilen ilerlemenin geri dönüşmezliğini ve bu ilerlemenin özellikle temel özgürlüklere ve insan haklarına tam saygı gösterilmesi bakımından eksiksiz ve etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla, kaydedilen ilerleme, bu konuda Konseye düzenli rapor sunmaya davet edilen Komisyon tarafından, 2004 tarihli Etki Raporu, Tavsiye Metni ve İlerleme Raporunda işaret edilen sorunlu hususların tümüne yer vermek suretiyle yakından izlenmeye devam edilir.

5. Türkiye'de, Birliğin temelini oluşturan özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin ciddi ve sürekli olarak ihlal edilmesi durumunda, Komisyon kendi inisiyatifleriyle veya üye devletlerin üçte birinin talebi üzerine müzakerelerin askıya alınmasını tavsiye eder ve müzakerelerin tekrar başlatılması için gerekli koşulları önerir. Konsey, böyle bir tavsiye üzerine, Türkiye'yi de dinledikten sonra, nitelikli çoğunlukla, müzakerelerin askıya alınıp alınmamasını ve tekrar başlatılması için gerekli koşulları karara bağlar. Üye devletler, Hükümetlerarası Konferansta, oybirliği genel kuralına hâle gelmeksizin, Konsey kararı doğrultusunda hareket eder. Avrupa Parlamentosu bilgilendirilir.

6. Müzakerelerin ilerlemesini, ekonomik ve sosyal yakınsama ve Komisyonun 2'nci paragrafta belirtilen raporları çerçevesinde, Türkiye'nin katılıma hazırlık yönünde kaydettiği gelişme yönlendirir. Bu ilerleme, özellikle aşağıdaki koşullara göre ölçülür:

- Üyelik koşullarını ortaya koyan aşağıda belirtilen Kopenhag Kriterleri:

* demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygı gösterilmesini ve azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarı;

* işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı ve Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesi;

* siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına bağlılık da dahil, üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstlenme kapasitesi ve müteabati etkili bir şekilde uygulayacak ve yürütecek idari kapasite;

- Türkiye'nin iyi komşuluk ilişkilerine koşulsuz bağlılığı ve mevcut sınır anlaşmazlıklarını, gerektiğinde Uluslararası Adalet Divanının yargılama yetkisi de dahil olmak üzere, Birleşmiş Milletler Şartı uyarınca ihtilafların barışçıl yollardan halli ilkesine uygun olarak çözme taahhüdü;

- Türkiye'nin, kapsamlı bir çözüm için elverişli bir ortamın yaratılmasına katkıda bulunmak üzere atılacak adımlar da dahil olmak üzere, Kıbrıs sorununa Birleşmiş Milletler çerçevesinde ve Birliğin dayandığı ilkeler doğrultusunda kapsamlı bir çözüm bulunması yönündeki çabalara destek vermeye devam etmesi ve Türkiye ile Kıbrıs Cumhuriyeti de dahil tüm AB üyesi devletler arasındaki ikili ilişkilerin normalleştirilmesi yönünde ilerleme kaydedilmesi;

- Türkiye'nin, Ortaklık Anlaşmasından ve bu Anlaşmayı tüm yeni AB üyesi devletlere teşmil eden Ek Protokolden kaynaklanan yükümlülüklerini (özellikle AB-Türkiye gümrük birliği ile ilgili olanlar) yerine getirmesi ve düzenli bir şekilde gözden geçirilen Katılım Ortaklığı Belgesinin uygulanması.

7. Katılım sürecinde, Türkiye'nin üçüncü ülkelere karşı uyguladığı politikaları ve uluslararası kuruluşlardaki tutumlarını (bu kuruluşlara ve düzenlemelere tüm AB üyesi devletlerin taraf olması ile ilgili olanlar da dahil), Birlik ve üye devletler tarafından kabul edilen politikalar ve tutumlar ile aşamalı olarak uyumlaştırması gerekmektedir.

8. Katılım müzakerelerine paralel olarak, Birlik, Türkiye ile yoğun bir siyasi diyalog ve sivil toplum diyalogu içine girer. Kapsayıcı sivil toplum diyalogunun amacı, özellikle Avrupa vatandaşlarının katılım sürecine desteğini temin etmek üzere, insanları bir araya getirerek karşılıklı anlayışı geliştirmektir.

9. Türkiye, diğer katılım müzakerelerinin sonuçlarını, Birliğe katıldığı tarihteki mevcut halleriyle kabul etmek zorundadır.

Müzakerelerin Esası

10. Katılım, Birlik müktesebatı olarak bilinen, Birlik sistemine ve Birliğin kurumsal çerçevesine bağlanan hak ve yükümlülüklerin kabulünü gerektirir. Türkiye bu müktesebatı, katılım tarihindeki haliyle uygulamak zorundadır. Ayrıca, katılım, mevzuat uyumuna ilaveten, müktesebatın zamanında ve etkili olarak uygulanmasını da gerektirir. Müktesebat sürekli olarak gelişmekte olup, aşağıdakileri içermektedir:

- Birliğin temelini oluşturan Antlaşmaların içeriği, ilkeleri ve siyasi hedefleri;
- Antlaşmalar uyarınca kabul edilen mevzuat ve kararlar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanının kararları;
- Birlik çerçevesinde kabul edilen hukuken bağlayıcı olan veya olmayan diğer işlemler (örneğin, kurumlararası anlaşmalar, ilke kararları, bildirimler, tavsiyeler, kılavuzlar);
- ortak dış ve güvenlik politikası çerçevesinde kabul edilen ortak eylemler, ortak tutumlar, deklarasyonlar, sonuç bildireleri ve diğer işlemler;
- adalet ve içişleri çerçevesinde kabul edilen ortak eylemler, ortak tutumlar, imzalanan sözleşmeler, ilke kararları, bildirimler ve diğer işlemler;
- Topluluklar tarafından veya Topluluklar ve üye devletler tarafından birlikte akdedilen uluslararası anlaşmalar ve üye devletlerin Birlik faaliyetlerine ilişkin olarak aralarında akdettikleri uluslararası anlaşmalar.

Türkiye'nin, katılımından uygun bir zaman önce müktesebatın Türkçe'ye tercüme edilmesi ve katılımıyla birlikte AB kurumlarının gerektiği gibi işleme için ihtiyaç duyulan yeterli sayıda tercüman ve mütercim yetiştirmesi gerekmektedir.

11. Türkiye'nin bir üye devlet olmasının getireceği tüm hak ve yükümlülükler, Türkiye ve Topluluklar arasındaki mevcut tüm ikili anlaşmaların ve Türkiye tarafından akdedilmiş üyelik yükümlülükleriyle bağdaşmayan tüm diğer uluslararası anlaşmaların sona erdirilmesini gerektirir. Ortaklık Anlaşmasının müktesebattan farklılık gösteren hükümleri, katılım müzakerelerinde emsal teşkil etmez.

12. Müktesebattan kaynaklanan hak ve yükümlülüklerin Türkiye tarafından üstlenilmesi, müktesebatta spesifik uyarlamalar yapılmasını gerektirebilir ve istisnai olarak, katılım müzakereleri sırasında belirlenmesi gereken geçici tedbirlerin alınmasına neden olabilir.

Gerekli hallerde, müktesebatta yapılacak spesifik uyarlamalar, üye devletlerin söz konusu müktesebatı kabul ederken uyguladıkları o müktesebata özgü ilkeler, kriterler ve parametreler temelinde ve Türkiye'nin özellikleri de dikkate alınarak kararlaştırılır.

Birlik, Türkiye tarafından yapılan geçiş düzenlemesi taleplerini, bunların süre ve kapsam bakımından sınırlı olması ve müktesebatın uygulanması için açıkça belirlenmiş aşamaları içeren bir planla desteklenmesi kaydıyla kabul edebilir. İç pazarın genişletilmesiyle bağlantılı alanlarda, düzenleyici tedbirler hızlı bir biçimde uygulanmaya konmalı ve geçiş süreleri kısa ve az olmalıdır; büyük mali harcamalar yapılması da dahil, önemli çaba gerektiren kayda değer uyarlamaların gerektiği durumlarda, uyuma yönelik süregelen, ayrıntılı ve bütçelendirilmiş bir planın parçası olarak uygun geçiş düzenlemeleri öngörülebilir. Her halükarda, geçiş düzenlemeleri Birliğin kurallarına ve politikalarına değişiklik getirmemeli, bunların düzgün işleyişini aksatmamalı ve rekabetin önemli ölçüde bozulmasına neden olmamalıdır. Bu bağlamda, Birliğin ve Türkiye'nin çıkarları dikkate alınmalıdır.

Uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, spesifik düzenlemeler veya daimi korunma hükümleri (yani, korunma tedbirlerinin alınmasına dayanarak teşkil eden, daimi surette ileri sürülebilecek hükümler) öngörülebilir. Komisyon, gerektiğinde bu hükümleri, kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar veya tarım gibi alanlarda hazırlayacağı önerilere dahil eder. Ayrıca, kişilerin serbest dolaşımının nihai olarak gerçekleştirilmesine ilişkin karar alma süreci, üye devletlere azami rol verilmesine imkan sağlamalıdır. Geçiş düzenlemeleri veya korunma hükümleri, rekabete ve iç pazarın işleyişine olan etkilerine göre gözden geçirilmelidir.

Müktesebatta yapılması gereken ayrıntılı teknik uyarlamaların katılım müzakereleri sırasında belirlenmesi gerekmektedir. Bunlar, Türkiye ile işbirliği halinde hazırlanır ve katılım tarihinde yürürlüğe girmeleri amacıyla Birlik kurumları tarafından uygun bir zamanda kabul edilir.

13. Türkiye'nin katılımının mali veçheleri, ilgili Mali Çerçeve kapsamında ele alınmalıdır. Bunun sonucu olarak, Türkiye'nin katılımı önemli mali sonuçlar yaratabileceğinden, müzakereler, bu konuda gerek duyulabilecek mali reformlarla birlikte ancak 2014 yılından sonraki dönemi kapsayan Mali Çerçevenin oluşturulmasından sonra tamamlanabilecektir. Yapılacak düzenlemeler, mali yüklerin tüm üye devletler arasında adil biçimde paylaşılmasını temin etmelidir.

14. Türkiye, katılımdan itibaren, derogasyon almış bir üye devlet olarak ekonomik ve parasal birliğe iştirak eder ve gerekli koşulları yerine getirdiğine ilişkin bir değerlendirme temelinde alınacak Konsey kararını takiben Euro'yu ulusal para birimi olarak kabul eder. Bu alandaki müktesebatın geri kalanı, katılımdan itibaren tam olarak uygulanır.

15. Özgürlük, adalet ve güvenlik alanına ilişkin olarak, AB üyeliği, Türkiye'nin katılımıyla birlikte, Schengen müktesebatı da dahil, bu alandaki müktesebatı tümüyle üstlenmesini gerektirmektedir. Bununla birlikte, bu müktesebatın bir bölümü,

Türkiye’de ancak, Türkiye’nin hazır olma durumu hakkında yapılacak ilgili Schengen değerlendirmesi temelinde, iç sınırlarda kişilere uygulanan kontrollerin kaldırılmasına yönelik olarak alınacak bir Konsey kararından sonra uygulanır.

16. AB, nükleer güvenliğin tüm veçheleri de dahil olmak üzere, yüksek seviyede bir çevre korumasının önemine dikkat çeker.

17. Müktesebatın tüm alanlarında, Türkiye, müktesebatı etkili bir şekilde uygulamak veya duruma göre katılımdan makul bir süre önce etkili bir şekilde uygulayabilmek amacıyla, kurumlarını, yönetim kapasitesini, idari ve yargısal sistemlerini, hem ulusal hem de bölgesel düzeyde, Birlik standartlarına yükseltmelidir. Daha genel anlamda, bu, etkin ve tarafsız bir kamu hizmeti üzerine kurulmuş iyi işleyen ve istikrarlı bir kamu yönetimini ve bağımsız ve etkin bir yargı sistemini gerektirmektedir.

Müzakere Usulleri

18. Müzakerelerin esası, tüm üye devletlerin ve aday ülkenin katıldığı bir Hükümetlerarası Konferansta ele alınır.

19. Komisyon, Türk makamlarına müktesebatı açıklamak, spesifik alanlarda müzakerelerin açılması için Türkiye’nin hazırlık durumunu değerlendirmek ve müzakerelerde gündeme gelme ihtimali yüksek konulara ilişkin ön verileri elde etmek üzere, tarama olarak adlandırılan, müktesebatın incelenmesine ilişkin resmi bir süreç başlatır.

20. Müktesebat, tarama ve müteakip müzakereler için, her biri spesifik bir politika alanını kapsayan belli sayıda başlıklara bölünür. Bu başlıkların bir listesi Ek’te yer almaktadır. Spesifik müzakere başlıklarından birinde Türkiye veya AB tarafından belirtilen herhangi bir görüş, hiçbir surette diğer başlıklara ilişkin olarak benimsenebilecek pozisyonları etkilemez. Ayrıca, müzakerelerin seyri sırasında spesifik müzakere başlıklarında varılan anlaşmalar, kısmi bile olsalar, bütün müzakere başlıkları için genel bir anlaşmaya varılınca kadar, nihai olarak değerlendirilemez.

21. Komisyonun Türkiye için hazırladığı İlerleme Raporlarına ve özellikle tarama sırasında elde ettiği bilgilere dayanarak, Konsey, Komisyonun önerisi üzerine oybirliğiyle hareket ederek, her bir başlığın geçici olarak kapanması ve gerektiğinde açılması için performans kriterler belirler. Birlik bu kriterleri Türkiye’ye bildirir. Bu kriterler, müzakere başlığına bağlı olarak, özellikle, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığına, müktesebata uyum sağlanmasına ve müktesebatın kilit unsurlarının uygulanmasında yeterli bir idari ve yargısal kapasitenin varlığını ortaya koyacak şekilde tatmin edici bir başarı kaydedilmesine ilişkin olacaktır. Söz konusu kriterler, ilgili hallerde, Ortaklık Anlaşması kapsamındaki taahhütlerin, AB-Türkiye gümrük birliğine ilişkin olanlar ve müktesebat kapsamındaki yükümlülükleri yansıtanlar başta olmak üzere, yerine getirilmesini de içerecektir. Müzakerelerin uzun bir süreye yayılması veya yeni unsurları (yeni müktesebat gibi) kapsama almak için müzakere başlıklarından birine yeniden dönülmesi durumunda, mevcut kriterler güncellenebilir.

22. Türkiye’den, müktesebata ilişkin pozisyonunu belirtmesi ve kriterleri karşılamada kaydettiği ilerlemeyi bildirmesi talep edilir. Uygun idari ve yargısal yapılar vasıtasıyla etkili ve verimli uygulama da dahil olmak üzere, Türkiye’nin müktesebatı doğru biçimde iç hukuka aktarması ve uygulaması müzakerelerin ilerleme hızını belirler.

23. Bu amaca yönelik olarak, Komisyon, kendisi tarafından veya kendi adına uzmanlarca yerinde yapılan incelemeler de dahil olmak üzere mevcut bütün araçları kullanarak, Türkiye’nin tüm alanlarda kaydettiği ilerlemeyi yakından izler. Komisyon taslak AB Ortak Pozisyon Belgelerini Konseye sunarken, ilgili alanda Türkiye’nin kaydettiği ilerleme konusunda da bilgi verir. Konsey, söz konusu başlıktaki müzakerelere ilişkin daha sonraki adımlar hakkında karar verirken bu değerlendirmeyi dikkate alır. AB’nin her bir başlıktaki müzakerelere ilişkin olarak ihtiyaç duyacağı ve Konferansa Türkiye tarafından sağlanacak bilgiye ilave olarak, Türkiye’den, bir başlığın geçici olarak kapatılmasından sonra bile, müktesebata uyum ve uygulamadaki ilerlemeye ilişkin olarak düzenli biçimde ayrıntılı yazılı bilgi vermeye devam etmesi istenir. Geçici olarak kapatılmış müzakere başlıklarına ilişkin olarak, Türkiye’nin önemli performans kriterlerini karşılamada veya taahhütlerini yerine getirmede başarısız olması durumunda, Komisyon müzakerelerin yeniden açılmasını önerebilir.

MÜZAKERE BAŞLIKLARININ ÖN GÖSTERGE NİTELİĞİNDEKİ LİSTESİ

(Not: Bu liste hiçbir şekilde, müzakerelerin uygun bir aşamasında, konuların hangi sıraya göre ele alınacağına ilişkin olarak verilecek kararları etkilemez.)

1. Malların serbest dolaşımı
2. İşçilerin serbest dolaşımı
3. İş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi
4. Sermayenin serbest dolaşımı

5. Kamu ihaleleri
6. Şirketler hukuku
7. Fikri mülkiyet hukuku
8. Rekabet politikası
9. Mali hizmetler
10. Bilgi toplumu ve medya
11. Tarım ve kırsal kalkınma
12. Gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı politikası
13. Balıkçılık
14. Ulaştırma politikası
15. Enerji
16. Vergilendirme
17. Ekonomik ve parasal politika
18. İstatistik
19. Sosyal politika ve istihdam
20. Girişimcilik ve sanayi politikası
21. Trans-Avrupa ağları
22. Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu
23. Yargı ve temel haklar
24. Adalet, özgürlük ve güvenlik
25. Bilim ve araştırma
26. Eğitim ve kültür
27. Çevre
28. Tüketici ve sağlığın korunması
29. Gümrük birliği
30. Dış ilişkiler
31. Dış politika, güvenlik ve savunma politikası
32. Mali kontrol
33. Mali ve bütçesel hükümler
34. Kurumlar
35. Diğer hususlar

6.3 Müzakerelere İlişkin Usul ve Organizasyon: Tam metin aşağıya alınmıştır.

3 - MÜZAKERELERE İLİŞKİN USUL VE ORGANİZASYON

1. Başkanlık : Her birinin birer başkanı olan iki delegasyon arasındaki ikili müzakerelerde geçerli uygulama çerçevesinde, bir Konferans Başkanı seçme sorunu ortaya çıkmayacaktır.

Toplantılara başkanlık etmenin gerektireceği işler, ev sahibi delegasyonun başkanı sıfatıyla Birlik delegasyonu başkanı tarafından yerine getirilir.

2. Bakan ve Başmüzakereci Düzeyindeki Toplantıların Sıklığı - Çalışma Gruplarının Oluşturulması : Toplantıların yapılma sıklığının ihtiyaca göre yeniden düzenlenebileceği anlayışı çerçevesinde, Bakan ve Başmüzakereci düzeyinde en az altı ayda bir kez toplantı yapılması planlanmaktadır.

Müzakereler ağırlıklı olarak, Bakan ve Başmüzakereci düzeyinde gerçekleştirilir. Müzakerelerin objektif gereklerini yerine getirmek dışında, çalışma gruplarının oluşturulması öngörülmektedir. Çalışma gruplarının oluşturulması halinde, bunlar, belirli çalışma usul ve esasları ve spesifik bir takvim çerçevesinde, Başmüzakerecinin ve AB tarafını temsil eden muhatabının sorumluluğu altında faaliyet gösterecektir.

3. Toplantıların Yeri : Toplantılar Brüksel'de yapılır. Ancak, Nisan, Haziran ve Ekim aylarında, Bakan düzeyindeki toplantılar Lüksemburg'da gerçekleştirilir.

4. Organizasyon

(a) Sekreteryaya : Konferansın sekreteryaya hizmetleri, Avrupa Birliği Konseyi Genel Sekreterinin veya temsilcisinin sorumluluğu altında, Konsey Genel Sekreterliğinin memurları ile Türk delegasyonu tarafından atanan memurlardan oluşan bir ekip tarafından yerine getirilir.

(b) Konferans Giderleri : Taraflardan her biri, kendi seyahat, iâşe ve ibate giderlerini ve Sekreteryanın hizmetinde görevlendirilen personelinin maaşlarını karşılar.

Konferans giderleri (kiralalar, büro mobilyaları ve diğer malzemeler, telekomünikasyon, sözlü ve yazılı tercüme hizmetleri, Konferans için görevlendirilen destek personel vb.) Avrupa Birliği Konseyi tarafından sağlanan avanslardan karşılanır.

Bu giderler, Konsey bütçesinde özel bir bütçe başlığı altında gösterilir. Konsey Genel Sekreterliği, giderlere ilişkin olarak Konferansa yıllık bir mali yönetim raporu sunar. Bu giderler, katılımcılar arasında, üzerinde karşılıklı olarak anlaşmaya varılan usullere uygun olarak bölüştürülür.

(c) Toplantı Dokümanlarının Hazırlanması : Sekreteryadan hazırlanması talep edilebilecek diğer özel dokümanlar saklı kalmak kaydıyla, aşağıdaki düzenlemeler (deneyimler ışığında gerektiğinde değiştirilebilecekleri anlayışı çerçevesinde) kabul edilmiştir.

(i) Bakan Düzeyindeki Toplantılar

- Her bir toplantıdan sonra varılan sonuçların bir özetinin, Başmüzakereci ve AB tarafını temsil eden muhatabı tarafından, Sekreteryanın hazırladığı taslaktan yararlanılarak nihai hale getirilmek ve Bakan düzeyindeki gelecek toplantıya resmi onay için sunulmak üzere hazırlanması.
- Bakan düzeyindeki toplantıların banda kaydedilmiş sözlü dökümü, bir kararın yorumuna ilişkin uyumsuzluk çıkması durumunda başvurulmak üzere Sekreteryanın arşivlerinde muhafaza edilir.

(ii) Başmüzakereci Düzeyindeki Toplantılar

- Her bir toplantıdan sonra varılan sonuçların bir özetinin hazırlanması.
- Konferans Sekreteryası tarafından hazırlanan taslaklardan yararlanılarak Bakan düzeyindeki toplantılara sunulmak üzere raporlar hazırlanması.

(iii) Çalışma Grupları

- Konferans Sekreteryası tarafından hazırlanan taslaklardan yararlanılarak Başmüzakereci ve AB tarafını temsil eden muhatabı için raporlar hazırlanması.

VII - AB GENİŞLEME STRATEJİ BELGESİ : 9 Kasım 2005

AB Genişleme Strateji Belgesi 2005, 9 Kasım 2005 tarihinde yayımlanmıştır⁵⁸³

Belgenin başlangıcında, “genişleme aracının” Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin komünist rejimden modern – iyi işleyen demokrasilere geçişine yardımcı olduğu ifade edilmektedir. Genişleme süresinde Türkiye, Hırvatistan ve Batı Balkan ülkeleri şimdi aynı etkiye maruz kalacaklardır.

10 yeni ülke 2004’te Topluluğa katılmışlar, Birlik Bulgaristan ve Romanya ile Nisan 2005’te katılım anlaşması imzalamıştır. Ekim 2005’te Türkiye ve Hırvatistan ile katılım müzakerelerine başlanmış, Sırbistan Karadağ ile stabilizasyona yönelik görüşmeler yürütülmektedir.

Belge’ye göre; Komisyon’un genişlemeye yaklaşımı, üç temel ilkeye dayanmaktadır; Birleştirme (consolidation), koşulluluk (conditionality) ve iletişim (communication).

Birleştirme ilkesi uyarınca Komisyon, katılım sürecinin Avrupa Projesi’ne olumlu katkı sunmasına yönelik bir dikkat içerisinde. İyi işleyen bir Birlik, Topluluğun hem bugünkü hem de gelecekteki üyelerinin çıkarınıdır. Entegrasyon derinleştirilirken Birliğin yeni üyeleri hazmetme kapasitesi, Topluluğun ve aday ülkelerin genel yararına olan önemli bir konudur.

Artık çok sayıda ülkeye aynı zamanda genişleme söz konusu olmayacaktır. Türkiye ile yürütülen müzakereler uzun zaman alacaktır. Daha küçük olan Batı Balkan ülkeleri ise AB’ye doğru kendi yönelimleri içerisinde.

Genişlemede ülkelerin performansları ve Birliğin hazmetme kapasitesi önemli rol oynayacaktır. Genişleme ortak ilkeler, politikalar ve kurumların paylaşımına ilişkin bir projedir. Birlik, genişleme sürecinde kurumlarındaki hassas dengeleri gözetmek, bütçe zorluklarına göre hareket etmek ve amaçlarını gerçekleştirmek üzere ortak politikaları uygulamak zorundadır.

Geçmişte AB farklı nitelikler taşıyan ülkeleri hazmetme başarısı göstermiştir. Politikalarını ve kurumlarını geliştirmek suretiyle Birlik, diktatörlüklerin yıkılması, komünizmin çökmesi ve küreselleşmenin yükselişi gibi yeni koşullara olumlu yanıt verebilmelidir.

Koşulluluk ilkesi uyarınca aday ülkeler, üyelik süresince, bir aşamadan diğerine geçmek için karşılama gereken ölçütleri sağlamak durumundadırlar. Bu ilkelere yönelik ciddi ve sürekli bir ihlal görülmesi durumunda Birlik, süreci askıya alabilir.

Aday ülkeler, katılım öncesi tüm koşulları karşılamak durumundadırlar. Birlik, buna yönelik olarak aday ülkelere yardım sağlayacaktır.

⁵⁸³ Commission of the European Communities, 2005 Enlargement Strategy Paper, COM (2005) 561, Brussels, 9 November 2005

İletişim ilkesi ise, Komisyon'un, entegrasyon ve genişleme konusunda Avrupa yurttaşlarının görüşlerini dikkate almasını öngörmektedir. Mevcut genişlemelere yönelik olarak kurulacak daha iyi bir iletişim, gelecek genişlemeler için de yaşamsal bir destek sağlayacaktır.

1 Mayıs 2004'te yapılan AB tarihinin en büyük genişlemesinde, kurumsal kitlenmeler ve Avrupa'ya göçmen işçi dalgasının yönelmesi gibi birçok temel sorunun ortaya çıkacağı tahmin ediliyordu. Fakat sorunlar küçük ve yönetilebilir bir düzlemde gelişti. 25 üye ülke kurumların katılımcısı oldu. Kendi ülkelerinin dışında çalışan AB yurttaşları ise üye ülkelerin ekonomilerine olumlu katkılar yaptılar. Sağlanan ekonomik dinamizm, yeni istihdam olanakları yarattı. Tek Pazar içinde ticaret ve yatırımlar genişledi. Yeni ülkelerin de örneğin çevrenin korunması gibi alanlarda AB standartlarını yakalamaları, tüm Avrupa yurttaşlarına yarar sağladı.

Buna karşılık, elde edilen başarının yeterince duyurulduğu söylenemez. Bu, ortak sorumlulukların koordine edilmesini gerektirmektedir. Bu kapsamda "politikanın anahtar aktörleri, medya, akademi, iş çevreleri ve sosyal taraflarla, geçmiş ve gelecek genişleme tartışmalarında daha iyi iletişim için diyalog geliştirilecektir. Komisyon'un iletişim stratejisinin yaşamsal parçası, sivil toplum diyalodur."⁵⁸⁴

Raporun izleyen bölümlerinde; Hırvatistan, Türkiye ve Batı Balkan ülkeleri (Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Sırbistan-Karadağ ve Kosova) hakkında çeşitli değerlendirmelerde bulunmaktadır. Sözü edilen değerlendirmeler, Türkiye için yayımlanan İlerleme Raporları'ndan farklı bir içeriğe sahip bulunmamaktadır.

Tarım alanında şu ifadelere yer verilmektedir;

"Tarım ve balıkçılık alanında gelişme hayli sınırlıdır. Kırsal kalkınma alanında bazı insiyatifler alınmakla birlikte, çalışmaların artırılması gereklidir. Yakınlaştırma ve idari kapasite alanında da gelişme sınırlıdır.

Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı alanında da yakınlaşma çok sınırlıdır. Bazı gıda alt sektörlerinde durum daha iyi olmakla birlikte, çalışmaların tamamlandığı söylenemez ve uygulama zor görünmektedir. Genel veterinerlik çerçeve politikası yoktur. Bununla birlikte yönetim, sorunu tanımlamak üzere alanda çalışmalara başlamış olup, buna yönelik idari değişimler gerekli görülmektedir. Bitki sağlığı alanında da sınırlı gelişmeler vardır. Yönetim yapısı temel bir yenileme gereği göstermektedir."

⁵⁸⁴ Commission Communication on Civil Society Dialogue between the EU and the Candidate Countries (COM (2005) 290).

KAYNAKÇA

- AB Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **Türkiye Gümrük Birliği–Refah İçin Birlikte Çalışma**, Ankara, 2000
- AB Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **AB Tarım Politikası–Avrupa’da Yenilenme, Türkiye’ye Etkisi**, Ankara, 2001
- Agenor, Pierre-Richard, “The Economics of Adjustment and Growth”, **Structural Adjustment: Agriculture, Trade, and the Labor Market**, The World Bank, Academic Press, Washington DC, 2000, s. 516 - 551
- Ahner, Dirk, “The Common Agricultural Policy–CAP Reform”, **The Common Agricultural Policy and Enlargement : Opportunities and Perspectives**, European Commission DG Agri, Sofia, 2004
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Turkey’s Contribution to the 2001 Progress Report, Annex : 6 Privatization**, Ankara, 2001
- Aydın, Bahadır, **Ölçek Büyüklüğü Toprak Parçalılığı ve Arazinin Tasarruf Şekline Göre Tarımsal İşletmelerin Analizi**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi No:5, Ankara, 2006
- Aydın, Zülküf, “Yapısal Uyum Politikaları ve Kırsal Alanda Beka Stratejilerinin Özelleştirilmesi: Söke’nin Tuzburgazı ve Sivrihisar’ın Kınık Köyleri Örneği”, **Toplum ve Bilim**, Bahar ’88, Ankara, 2001
- Aysu, Abdullah, **Türkiye’de Tarım Politikaları**, Özgün Yayınları, Ankara, 2001
- Aysu, Abdullah, **Avrupa Birliği ve Tarım**, Kalkedon Yayınları, Ankara, 2006
- Bayrak, M.Orhan, **Türkiye’yi Kimler Yönetti**, Yılmaz Yayınları, İstanbul, 1992
- Boratav, Korkut, **Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1980
- Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi 1908 – 2002**, İmge Kitabevi, Ankara, 2003
- Bujoczek, Karol, “Aday Ülkelerin Müzakere Deneyimleri:Polonya Örneği”, **AB Genişleme Sürecinde Türkiye–Tarımsal ve Kırsal Politikalar**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara, 8-9 Ocak 2003, s. 357 - 370
- Can, Fatma, **Avrupa Topluluğu’nda Tarımsal Ürünlere Yönelik Destekler ve Çiftçilere Yapılan Yardımlar**, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, Mayıs 2005
- CAP Monitör, Agra Europe Ltd., London, 1999
- Combette, Catherine, “Common Agricultural Policy, Explained”, **Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas**, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, İzmir, 28 Mart 2006
- Constantinou, Antonis, “EU Rural Development Policy in Perspective”, **Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas**, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, İzmir, 28 Mart 2006

- Courades, Jean Michel, "Rural development Measures", **The Common Agricultural Policy, Opportunities and Perspectives**, European Commission, Sofia, Bulgaria, 14 - 16 Mach 2004
- Commission of the European Communities, 2005 Enlargement Strategy Paper, COM (2005) 561, Brussels, 9 November 2005
- Commission Communication on Civil Society Dialogue between the EU and the Candidate Countries (COM (2005) 290).
- Çağlar, Yücel, **Köy, Köylülük ve Türkiye’de Köy Kalkınması Sorunu**, TZD Yayınları, Ankara, Eylül 1986
- Çakı, Ali, **Kırsal Alan Planlamasında Bir Araç Olarak Merkez Köylerin Fonksiyonu**, DPT Yayınları, Ankara, 1983
- Çınar, Özer, **Ortak tarım Politikası’nın Genel Çizgileri ile Ortak tarım Politikası’nda Reform Eğilimleri ve OTP’na Uyum Sorunu**, İKV Yayınları, İstanbul, 1988
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl)**, DPT Yayını, Ankara, 1963
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl 1968-1972**, DPT Yayını, Ankara, 1967
- Devlet Planlama Teşkilatı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Köye ve Köylüye Neler Getiriyor**, DPT Yayın No : 751, Ankara
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl 1973-1977**, DPT Yayını, Ankara, 1973
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983**, Ankara, 1979
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Türk Köylüsüne Ne Getiriyor**, Ankara, 1979
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989**, Ankara, 1985
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994**, Ankara, 1989
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, Ankara, 1995
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, Ankara, 2000
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007-2013**, Ankara, 2006
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi**, Ankara, 2006
- Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 5. Baskı, Ankara, 2002
- DİE, **2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri**, Yayın no: 2898, Ankara, Temmuz 2004
- DİE, **Hanehalkı İşgücü İstatistikleri**, DİE 2001 Yılı Verileri, Ankara, Ocak 2003.

- DİE, **2001 Genel Tarım Sayımı, Köy Genel Bilgi Anketi Sonuçları**, Ankara, Temmuz 2004
- Dikmen, Ahmet Alpay, “Küresel Üretim ve Uluslararası İş Bölümü”, **ZMO Bahar Konferansları**, Ankara, 2003, s.37-45
- Ege, Aylin, “Türkiye AB İlişkileri”, **TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI Tarım Haftası’96 Sempozyumu**, T.C. Ziraat bankası Kültür Yayınları No:30, Ankara, 1996
- Eraktan, Gülcan, Yıldırak, Nurettin, **Türkiye’de Kırsal Kalkınma Stratejileri ve Politikaları**, Friedrich Elbert Vakfı, İstanbul, 1989
- Eraktan, Gülcan, **Türkiye’de Tarım-Tarım Kesimine Yönelik Politikalar ve AB Karşısında Durumu**, Alkar Matbaacılık, Ankara 1998
- Eraktan, Gülcan, **Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikası**, Ankara, 2001
- Eraktan, Gülcan, “Ortak Tarım Politikası”, **AÜ Hukuk Fakültesi Sertifika Hukuku Programı**, Ankara, 2003
- Erdost, Muzaffer, “Türkiye’de Küçük Köylülüğün Sermaye Tarafından Sömürülmesi Üzerine”, **Yeni Ülke**, sayı 7, Nisan-Mayıs-Haziran 1979
- Ertuğrul, Cemil, “Gündem 2000 Çerçevesinde OTP Reformu”, yayımlanmamış makale, Nisan 2000, Ankara
- Ertuğrul, Cemil, **Dünya Tarım Politikalarında Ortaya Çıkan Gelişmeler Karşısında Türk Tarımı**, T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara 1995
- Ertuğrul, Cemil, **Türkiye-AT İşlenmiş Tarım Ürünleri Ticaretinde 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı Sonrası Gelişmeler**, T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara 1999
- Ertuğrul, Cemil, “AB’nin Dönüşümü ve Gümrük Birliği”, **Küreselleşme ve Türkiye Tarımı**, TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI Sempozyum Bildirileri, Ankara, Ocak 2002, s. 190 – 208
- European Commussion, Basic Statistics of the Community, 2005
- European Commission, Directorate General for Agriculture, **Agriculture in the European Union**, Statistical and Economic Information 2002, Belgium, February 2003
- European Commission, **Agriculture and Rural Development in the European Union**, Fact Sheet, 2003
- European Commission, **Overview of the Implementation of Rural development policy 2000 – 2006**, Fact Sheet, 2003
- Eurostat– NewCronos istatistikleri
- European Commission, **The Common Agricultural Policy Explained**, Oct. 2004

- European Commission Directorate-General for Agriculture, **CAP Reform Summary**, Newsletter, Special Edition, Temmuz 2003.
- European Commission, **Sapard Annual Report 2002**, Belgium 2003
- European Commission Agriculture Directorate-General:rural development http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm,
- European Commission Agriculture Directorate-General:rural development (monitoring and evaluation) [http:// europa.eu.int/ comm/agriculture/rur/index_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm),
- European Commission Agriculture Directorate-General:Leader+[http://leaderplus/ index_en.htm](http://leaderplus/index_en.htm),
- European Commission Regional Policy [http://europa.eu.int/comm/ regional_policy/index_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm)
- Evren, Gürbüz, “Müzakere Çerçeve Belgesi; Gizlenenler, Yalanlar ve Çifte Standartlar”, **Jeopolitik**, Kasım 2005, Yıl 4, Sayı 22, s. 29-30
- Geray, Cevat, **Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar, Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler**, TODAİE Yayını, Ankara, 1974
- Geray, Cevat, “Türkiye’de Kırsal Yerleşme Düzeni ve Köy-Kent Yaklaşımı”, **A.Ü. SBF Dergisi**, C:30, S:1-4. Ankara, 1977, S.45 - 67
- Geray, Cevat, **Kırsal Türkiye’de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik**, Tuna Yayıncılık, Ankara, 1981
- Geray, Cevat, “İşlendirme Açısından Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz”, **A.Ü. SBF Dergisi**, Ankara, 2000
- Glucksman, Jerzy, “AB Genişleme Sürecinin Işığında Ortak Tarım Politikası”, **AB Genişleme Sürecinde Türkiye**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2003, Ankara, s.27 - 49
- Güder, Gökhan, “Avrupa Birliği Kırsal kalkınma Politikaları ve Değişim Eğilimleri”, **AB Genişleme Sürecinde Türkiye**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2003, Ankara, s.144 - 170
- Günaydın, Gökhan, “AB-Türkiye Hububat Sektörü Politikaları”, **AB Genişleme Sürecinde Türkiye**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2003, Ankara, s.231 - 290
- Günaydın, Gökhan, **Yeni Dünya Düzeni ve Türkiye Tarımı**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara, 1998
- Günaydın, Gökhan, **Türkiye Kırsal Yerleşme Düzenine Yönelik Planlama Yaklaşımları**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi no:1, Nisan 2001, Ankara
- Günaydın, Gökhan, **Küreselleşme ve Türkiye Tarımı**, TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI Tarım Politikaları Yayın Dizisi No:3, Ankara, 2002

- Günaydın, Gökhan, “Küreselleşen Piyasa, Yoksullaşan Köylü”, **Liberal Reformlar ve Devlet**, KİGEM Sempozyum Bildirileri, Ankara, Nisan 2003, s. 43 – 121
- Günaydın, Gökhan, “Türkiye Ekonomisinin Tarımsal Yapısı ve Gelişimi”, **Türkiye Ekonomisi**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1579, Eskişehir, 2005, s. 95 - 126
- Günaydın, Gökhan, “Küreselleşme Sürecinde Türkiye Tarım Sektörü: Belgelerin İzinde Bir Analiz”, **Demokrasi Platformu, AB’ye Uyum Sürecinde Türk Tarımı**, Yıl 1, Sayı 3, Ankara, 2006, s.147 - 173
- Güler, Birgül Ayman, “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:28, S:3, Ankara, 1995
- Güler, Birgül Ayman, **Devlette Reform Yazıları–Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi İdari Liberalizasyona**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005
- Hobsbawn, Eric, **Kısa 20. Yüzyıl 1914 – 1991 Aşırılikler Çağı**, Sarmal Yayımcılık, İstanbul, 1995
- http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/back/index_en.htm.
- http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/countries/index_en.htm.
- http://www.europa.eu/comm/dg06/agrista/index_fr.htm4
- http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_en.htm:Rural development programmes 2000–2006, Country Profiles: United Kingdom, Belgium, Germany, France, Austria, Luxembourg, Netherlands, Sweden, Finland, Denmark, Italy, Portugal, Spain, Greece, Ireland
- İktisadi Kalkınma Vakfı, **21. Yüzyılın Eşiğinde AB Ortak Tarım Politikası**, Ankara, 2000
- İktisadi Kalkınma Vakfı, **AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye’nin Uyumu**, İstanbul, 2002
- İlerleme raporu 1, 1998 Regular report from the Commission on Turkey’s Progress towards accession
- İlerleme raporu 2, 1999 Regular report from the Commission on Turkey’s Progress towards accession
- İlerleme raporu 3, 2000 Regular report from the Commission on Turkey’s Progress towards accession
- İlerleme raporu 4, Commission of the European Communities, SEC (2001) 1756, 2001 Regular report on Turkey’s Progress towards accession, Brussels, 13.11.2001
- İlerleme Raporu 5, Commission of the European Communities, SEC (2002) 1412, 2002 Regular report on Turkey’s Progress towards accession, Brussels, 9.10.2002
- İlerleme raporu 6, 2003 Regular report from the Commission on Turkey’s Progress towards accession
- İlerleme raporu 7, Commission of the European Communities, SEC(2004) 1291, 2004 Regular report on Turkey’s Progress towards accession, Brussels, 6.10.2004,

- İlerleme raporu 8, Commission of the European Communities, SEC(2005) 1426, Turkey 2005 Progress Report, Brussels, 9.11.2005
- İnan, Hakkı ve arkadaşları, “Türkiye’de Tarımda Kırsal Kesim Örgütlenmesi”, **TMMOB ZMO Ziraat Mühendisliği V. Teknik Kongresi**, Ankara, 2000
- Katılım Ortaklığı Belgesi 1, Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey.
- Katılım Ortaklığı Belgesi 2, Official Journal, L.145/40, 19.5.2003: 2003/398/EC no’lu Konsey Kararı : Council Decision of 19 May 2003 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey,
- Katılım Ortaklığı Belgesi 3, Council Decisions, on the Principles, Priorities, and Conditions contained in the Accession Partnership with Turkey, Brussels, November 2005
- Kazgan, Gülten, **Tarım ve Gelişme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003
- Keleş, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1993
- Keleş, Ruşen, Hamamcı, Can, **Çevrebilim**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1993
- Kısağüner, **Koray**, **Avrupa Birliği’nde Kırsal Kalkınma Politikası**, Ankara Üniversitesi, ATAUM, OTP 6.Dönem, Ankara-2000.
- Kok, Wim, **Enlarging the European Union-Achievements and Challenges**, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies
- Korkut, Selver, **Toplulaştırılmış Köy Uygulaması (dağınık yerleşim birimlerinin toplulaştırılması)**, DPT Yayınları, Ankara, 1987
- Kuruç, Bilsay, **Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, 1. Cilt 1929 – 1932**, A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:569, Ankara, 1988
- Kuruç, Bilsay, **Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, 2. Cilt 1933–1935**, A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:580, Ankara, 1993
- Küçük, Yalçın, **100 Soruda Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1971
- Lange, Dirk, “The Enlargement Process–Lesson Learned”, **The Common Agricultural Policy and Enlargement : Opportunities and Perspectives**, European Commission DG Agri, Sofia, 2004
- Miroslava, Georgieva, “Lessons learned from the SAPARD Program Management in Bulgaria”, **Consequences of EU Accession for the Agriculture Sector**, EU Commission, İzmir, 28 Mart 2006
- Moegele, Rudolf, “Key Issues in the Agricultural Enlargement Negotiations”, **The Common Agricultural Policy and Enlargement : Opportunities and Perspectives**, European Commission DG Agri, Sofia, 2004

- Mülayim, Z.Gökalp, **Türkiye Kooperatifçiliğinin Temel Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 1990
- Münch, Wolfgang, “Perspectives for Agricultural Markets in The Enlarged European Union”, **The Common Agricultural Policy and Enlargement: Opportunities and Perspectives**, European Commission DG Agri, Sofia, 2004
- OECD, **Economic Surveys: Turkey**, Ekim 2002
- OECD, **Agricultural Policies in OECD Countries**, Monitoring and Evaluation 2005 Highlights, 2005
- Oyan, Oğuz-Özkaya, Tayfun ve ark., **Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları Dünü–Bugünü–Geleceği**, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ankara, 2001
- Öngel, Serkan ve ark, “Türkiye’de Kırsal Alanların AB ve OECD Kriterlerine Göre Yeniden Tanımlanması”, yayımlanmamış makale, Mimar Sinan Güzel sanatlar Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü, 2005, İstanbul
- Petit, Michel, **Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community**, I.F.P.R. Institute, Resarch Report 51, Washington D.C.,1985
- Pezaros, Pavlos, “The Background of the CAP: Principles, Objectives, Key Concepts. The 1992 Reform and the Impact of the URAA”, **The Cap in the light of the future EU Enlargement**, Ankara, Haziran 2002
- Plewa, Jerzy “Accession Negotiations in Agriculture–What’s Worth Knowing”, **Türkiye, Avrupa Birliği ve Tarım Politikaları**, Henrich Böll Stiftung, İstanbul, 2006
- Presidency Conclusions, Brussels, 16–17 December 2004
- Rosenow, Kerstin, “Instrument for Pre-accession Asistance (IPA): The Rural development Component IPARD”, **Perspectives for Turkish Agriculture and Rural Areas**, AB Komisyonu Türkiye Delegasyonu, İzmir, 28 Mart 2006
- Somel, Cem, “Bağımlılık Kuramı ve Güney Kore Deneyimi”, **Küreselleşme, Emperyalizm, Yerelcilik, İşçi Sınıfı**, drl. Ahmet Tomak, Ankara, İmge Yayınları, 2000
- Somel, Cem, “Azgelişmişlik Perspektifinden Küreselleşme”, **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl:5, Sayı:18, Ankara, Şubat-Nisan 2002, s.141-150
- Somel, Cem, “AB Üzerine Sorular”, **Mm Bülten**, Yıl:12, Sayı:133-136, Ankara, Mart-Nisan 2002, s.13-14
- Şahinöz, Ahmet, **Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası**, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, Yayın no:12, Ankara, 1993
- Şahinöz, Ahmet, “Gümrük Birliği Sonrasında Türk Tarımı”, **İktisat, İşletme ve Finans**, sayı:108, Ankara, 1995
- T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Avrupa Topluluğu ve Türkiye**, Ankara, Ocak 1993

- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarımsal Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Ankara, 2001
- Tarım Şurası II, “Tarımsal yapıda Değişme ve Gelişmeler”, Ankara, 2004
- Tema Vakfı, **AB Hazırlık ve Müzakere Dönemleri ile Üyelik Koşullarında Türkiye Tarım Sempozyumu**, Ankara, Mayıs 2005
- Teoman, Özgür, “Türkiye Tarımında Kapitalist Dönüşüm Tartışmalarına Bir Katkı”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi** Cilt: 3, Sayı: 3, Kış 2001, s.41 – 60
- The World Bank, *Turkey – A Review of the Impact of the Reform of Agricultural Sector Subsidization*, Washington D.C., March 2004
- TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI, **1980 Sonrası Türk Tarımı Yapısal Gelişmeler ve Sorunlar Sempozyumu**, Ankara, 1987
- TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI, **V. Teknik Kongresi**, Ankara, 2000
- TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI, **Küreselleşme ve Türkiye Tarımı Sempozyumu**, Ankara, 2002
- TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI, **AB Genişleme Sürecinde Türkiye, Tarımsal ve Kırsal Politikalar**, Ankara, Ocak 2003
- TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI, **VI. Teknik Kongresi**, Ankara, 2006
- TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI, **2000’li Yıllarda tarım Sektörü**, Ankara, Ocak 2006
- Topuz, Ali, “Kırsal Alan İçin Kalkınma Önerisi Olarak Köykentler Düzeni”, **SBF XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları (Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar)**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1981
- Toğa, Necla, “Tarımsal Girdilerin Fiyat ve Kullanımındaki Değişimler”, **2000’li Yıllarda Tarım Sektörü**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2006, s. 59 - 95
- Turan, Kamil, **Türk Tarımında Sosyal Politika Açısından Merkez Köyler Projesinin Uygulama Olanakları**, A.İ.T.İ.A., Ankara, 1975
- TÜSİAD, **DTÖ ve AB’deki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı**, Yayın No: 2005/06/397, İstanbul, Haziran 2005
- Tütengil, Cavit Orhan, **Türkiye’de Köy Sorunu**, Kitaş Yayını, İstanbul, 1969
- Tütengil, Cavit Orhan, **100 Soruda Kırsal Türkiye’nin Yapısı ve Sorunları**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1975, s.81
- Tütengil, Cavit Orhan, **Kırsal Türkiye’nin Yapısı ve Sorunları**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1975
- Ulusal Program 1, Resmi Gazete : 24 Mart 2001 gün, 24352 Mükerrer sayı, “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”

- Ulusal Program 2, Resmi Gazete: 24.7.2003 tarih, 25178 mükerrer sayı. “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”
- Ünal, Hatice, Şerifoğlu, Sibel, “Ürün Maliyeti ve Üretici Satın Alma Gücündeki Değişimler”, **2000’li Yıllarda Tarım Sektörü**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2006, s.121
- VAROL, Sinan, “Dünden Bugüne OTP ve AB Tarımının Yönetim Yapısı”, **AB Genişleme Sürecinde Türkiye**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ocak 2003, Ankara, s.110 - 133
- Wilkinson, Alan, “The Sapard Instrument on the Eve of Accession”, **The Common Agricultural Policy, Opportunities and Perspectives**, EU Commission DG Agri, Sofia, 14 – 16 March 2004
- Yentürk, Nurhan, “Ulusal Gelirin Yapısı ve Gelişimi”, **Türkiye Ekonomisi**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1579, Eskişehir
- YÜKSELER, Zafer, **Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi**, DPT, Ankara, 1999

ÖZET

Türkiye'nin sosyo ekonomik yaşamında önemli yer tutan tarım sektörü, kapitalizmin değişen koşullarından önemli oranda etkilenmektedir.

“Küresel çağ” olarak adlandırılan “yeni düzende” Dünya Ticaret Örgütü, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası gibi küresel aktörler *periferi* için “genel politika yapıcı” konumlarını pekiştirirken; “müktesebatı üstlenme” meşruiyet temelinde Avrupa Birliği üzerinden ayrıntılı bir politika transferi gerçekleştirilmektedir.

Ortak Tarım Politikası (OTP) Avrupa Topluluğu'nun ilk uluslarüstü politika alanı olarak belirlenmesinden bu yana, önemli oranda değişmiştir. Keynesgen Refah Devleti döneminde “daha fazla verim, daha fazla üretim, Topluluğu tarım ürünlerinde kendine yeter kılma ve tarım üreticisinin yaşam düzeyini diğer sosyal sınıfların düzeyine yaklaştırma” amaçları ile kurgulanan ve uzun yıllar boyunca çok büyük mali olanaklarla desteklenen sektör, kısa sürede hedeflerinin önemli bir bölümüne ulaşmıştır.

Merkezi kapitalizmin 1980'lerle birlikte başlayan yeni dönemi, OTP'yi de değişime zorlamıştır. Artan üretim kapasitesinin oluşturduğu “stok sorunu” nun da tetiklediği süreçte OTP reformları neoliberal bir yapıya yönelmiş, daha az kamusal kaynak kullanan, piyasacı, üretimi tahrik eden politikaları zaman içinde ortadan kaldıran bir tarım politikasının temelleri atılmıştır.

Rekabetçilik, girişimcilik, müşteri (tüketici) memnuniyeti, yetki ikamesi (*subsidiarite*), katılımcılık, yönetim, çevreye saygı, kaliteyi hedefleme, hayvan refahı ve bitki sağlığına özen, kırsal kalkınmanın desteklenmesi gibi yaklaşımlar neoliberal OTP reformlarının meşruiyet temelleri olarak tanıtılmıştır.

Tarım ve genişleme, Avrupa Birliği'nin her zaman birlikte ele aldığı konular olmuştur. Bu bağlamda, Berlin duvarının yıkılmasının ardından ortaya çıkan “yeni koşullarda”, genişlemenin merkezi Avrupa'ya olan maliyetini indirgeme kaygısı da, OTP'nin gerçek reform kaynağı olarak not edilmelidir.

Türkiye'nin tam üyelik koşullarında Ortak Tarım Politikası müktesebatını üstlenmesi; AB'nin o tarihteki üye ülkelere yönelik tüm ticaret sınırlamalarının kaldırılması yanında, diğer ülkelere yönelik olarak AB Ortak Gümrük Tarifesi'ne geçilmesi sonucunu doğuracaktır.

Bizzat AB'nin, Türkiye'nin üyeliğine yönelik olarak hazırladığı "Etki Değerlendirme Raporu"nda, verili koşullarda ve olası bir üyelikte Türkiye'nin bitkisel ve hayvansal üretim deseninin çok küçük bir bölümünde AB'ye karşı rekabetçi olabileceği belirtilmektedir. Buna göre, üyeliğin ilk etkileri, AB'ye karşı tarım ürünleri ticaretinde dışsatımın azalması ve dışalımın artması şeklinde sonuç doğuracaktır. Yine bu bağlamda olmak üzere, yapılan hesaplamalar, OTP uygulamaları için harcanması gereken kaynak düzeyinin ancak 1/6'sının Türkiye'de kullanılabildiğini göstermektedir.

Türkiye'de tarım sektörü, özellikle 2000'li yıllarda uygulanan IMF ve Dünya Bankası odaklı ortodoks mali politikalarla sosyo – ekonomik yönden önemli oranda güç yitirmiştir. İç ticaret hadlerinin hızla tarım aleyhine geliştiği süreçte yerel üretim yapıları kırılmış, tarımsal dışalım miktar ve tutar olarak artmış, kırsal yoksulluk yükselmiş ve bu sürecin "doğal" bir sonucu olarak son bir yılda bir milyonu aşkın insan köylerini terk ederek kentlerin varoşlarına yönelmiştir.

Yatırımcı ve kalkınmacı bir tarım politikası temelinde yükselmeyen, AB'nin belirlediği zemin içerisinde kalarak Türkiye'nin kırsal kalkınma deneyim ve birikimini yok sayan bir "OTP müktesebatını transfer" süreci; adaylık, özel statülü üyelik, tam üyelik dönem ve seçeneklerinin tümünde, Türkiye'nin tarım sektörünün sosyal ve ekonomik yapısı üzerinde yıkıcı sonuçlar üretmeye adaydır.

ABSTARCT

The agricultural sector which takes an important place in Turkey's socio-economic life is being effected seriously by the changing circumstances of the capitalism.

In this "new order" called the "global era", while the global actors such as IMF, WTO and WB reinforce their status as the policy makers for the periferies, a detailed political transfer is made via the EU on the legitimacy basis by "adopting the *acquis*".

The Common Agricultural Policy (CAP) has remarkably changed since it has been defined as the first EU's supra-national policy. The sector, which has been fictioned with the aims of "more yield- more production, to make the community self-sufficient and to raise the level of life of the producers to a certain level closer to other social classes" and that has been supported with big financial opportunities, has realized an important part of its aims during the Keynes Prosperity State.

The new era of the central capitalism which has started in 80ies, has forced the CAP for change. In this period which has also been challenged with the "question of stock", the CAP reforms have been directed towards a neo-liberal structure which uses less public resources, market-oriented and that has created the basis of a policy that has lifted the policies which used to force for more production.

The approaches such as the competition, entrepreneurship, consumer (customer) satisfaction, subsidiarity, participation, governance, respect for environment, aiming quality, animal welfare, attention to plant health, supporting the rural development have been introduced as the basis of legitimacy of the CAP's neo-liberal reforms.

Agriculture and enlargement have always been two issues considered together by the EU. Therefore, the concern to reduce the costs of enlargement for the Central Europe, following the new conditions after the fall of the Berlin Wall, should be noted as the real source of the CAP's reforms.

Turkey's adoption of the CAP regulation under the full membership conditions will result with the acceptance of the EU Common Custom's tariff to other countries while lifting all the limitations against all EU countries of then.

In EU's own "Issues Arising from Turkey's Membership Perspective Report", under the conditions mentioned above and in case of possible membership, it is said that Turkey's a

very small part of plant and animal production capacity will be competing against the EU. Therefore, the first effects of the membership will be more importation and less exportation from and to EU. Still under these circumstances, the accounts made, showed that only 1/6 of the cost level from the CAP implementations needed can be used for Turkey.

The Agriculture Sector in Turkey, especially with the orthodox financial policies dictated by the IMF and WB, has lost a lot of power socio-economically. During the period in which the rapid developments of the internal commerce level against the agriculture, the structures for local production have been broken, agricultural exportation has raised as amount and cost, the rural poverty has raised, and as a natural result of this period, more than a million people left their villages and migrated to the suburbs of cities.

A period of transferring the CAP acquis under all circumstances such as candidature, full membership, special statutes' periods and options, which has not a basic policy on investment and development, which is limited within the basis defined by the EU and ignores Turkey's experiences and knowledges on rural development, is a possibility to cause destructive results on Turkey's agriculture sector and social and economic structures.