

DÜNDEN BUGÜNE ORTAK TARIM POLİTİKASI VE AB TARIMININ YÖNETİM YAPISI

Sinan VAROL •

A. ORTAK TARIM POLİTİKASI

OTP esasen, 1950'li yıllardaki problemleri çözmek için oluşturulmuş bir politikadır. İkinci Dünya Savaşı yıllarında ve savaş sonrasında son derece ciddi bir sorun olan gıda yetersizliğinin yarattığı endişenin yanı sıra, savaş sonrasında AB aktif nüfusunun çok önemli bir bölümünü oluşturan tarım sektörü çalışanlarının gelir düzeyinin korunması ve üye ülkelerin ulusal tarım politikaları arasındaki derin farklılıkların giderilmesi gerekliliği ortaya çıktığından, ortak bir tarım politikası oluşturulması gündeme gelmiştir. Ayrıca, OTP'nin uygulanmaya başlaması ve bu yolla tarım ürünleri fiyatlarının bütün üye ülkelerde eşitlenerek, önemli bir sanayi girdisi olan ücretlerin üye ülkeler arasında haksız rekabete yol açmaması amaçlanmıştır.

OTP'nin Roma Antlaşması'nda belirtilen amaçları, tarım sektöründe verimliliği artırmak, teknik gelişmeyi teşvik etmek, çiftçilerin gelirlerini yükseltmek, tarımsal piyasalarda istikrarı temin etmek, tarımsal ürün arzını güvence altına almak, tüketicilerin uygun fiyatlarla tarımsal ürünleri satın alabilmelerini mümkün kılmak şeklinde özetlenebilir. Ayrıca, "Tek Pazar, Topluluk Tercih ve Mali Dayanışma" olarak belirlenen üç ilkesi vardır.

Kurulan sistemin temelinde, ürün bazında belirlenen Ortak Piyasa Düzenleri bulunmaktadır. Tarım ürünleri fiyatlarının düşmesi ve üreticilerin gelir düzeyinin azalmasını engellemek amacıyla 1962 yılından bu yana Ortak Piyasa Düzenlemeleri kapsamında yer alan ürünler için her yıl ortak fiyatlar saptanmaktadır. Fiyatların düşmesi durumunda pazara müdahale edilmesi ve ürünün müdahale fiyatından piyasadan çekilmesi, OTP'nin pazar ve fiyat politikasının temelini oluşturmaktadır. Sistem; iç piyasada destek, dış rekabete karşı koruma mekanizmalarıyla (ithalatta gümrük vergisi, ihracatta ihracat iadesi yoluyla) sürdürülmekte, ancak kullanılan koruma mekanizmaları üründen ürüne farklılık göstermektedir.

• TKİB, Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanı

Bu şekilde, başlangıçta amaçlar büyük ölçüde gerçekleştirilmiş ve Topluluk çiftçisi için yararlı olmuştur. Ancak, 1980'li yılların sonuna gelindiğinde, OTP'nin oluşturulduğu dönemdeki koşullar büyük ölçüde ortadan kalkmış, zaman içinde Topluluk için maliyeti yüksek bir politika olmuştur. Topluluk tarafından, tarım kesimine yönelik harcamaları azaltma yönündeki bütün gayretlere rağmen, harcamalar yıllarca artmaya devam etmiştir.

Büyük ölçüde fiyat ve pazar politikası yoluyla sağlanan gelir artışları daha çok büyük işletme sahipleri için yararlı olmuş, OTP'nin temel amaçlarından bir sapma olarak, tarımsal gelir dağılımında büyük ve küçük işletmeler arasında büyük farklılıklar ortaya çıkmıştır. Ürünlere göre farklı düzeyde desteklemeler gerçekleştirildiğinden, farklı ürün yetiştiricileri arasında ve bölgeler arasında gelir farklılıkları ortaya çıkmıştır. OTP'nin daha çok büyük üreticilere yaramış olması, üye ülkeler veya Topluluğun çeşitli bölgeleri arasında haksız gelir aktarımına neden olması ve üreticiler desteklenirken, tüketicilerin yüksek bir fiyat düzeyi ile karşılaşması, söz konusu ortak politikanın toplumsal amaçlarını da tartışmalı bir duruma getirmiştir.

OTP, tarım kesiminde istihdam edilenlerin gelirinde belirli bir artış sağlamakla beraber, bu artış vergi mükellefleri ve tüketicilerden kaynak aktarımı yoluyla gerçekleştirilmiş ve Topluluk kaynaklarının daha verimli iktisadi faaliyetler yerine, tarım kesiminde kullanılması refah kaybına neden olmuştur.

Ayrıca, Topluluğun tarım kesimindeki nüfusunun ve istihdamının her geçen yıl azalması tarım kesiminin siyasal önemini azaltmış ve tarım lobisinin gücünü azaltarak mevcut tarım politikasının devamını sağlamadaki etkinliğini kaybetmesine sebep olmuştur.

OTP, uluslararası ilişkilerde de önemli sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bugün de olduğu gibi, Topluluğun tarım ürünleri ithalatında koruyucu, ihracatında da destekleyici bir politika izlemesi, diğer tarım ürünleri ihracatçısı ülkelerin tarımını ve ekonomilerini olumsuz bir şekilde etkilemiştir.

Dünya piyasasında OTP'den en fazla etkilenen ABD ve Cairns Grubu ülkeler (Arjantin, Avustralya, Brezilya, Kanada, Şili, Kolombiya, Macaristan, Endonezya, Malezya, Filipinler, Yeni Zelanda, Tayland ve Uruguay), dünya tarım ürünleri ticaretinde, fiyatlardaki düşüş yanında, talepte ortaya çıkan yetersizliğin, büyük ölçüde OTP'den kaynaklandığını ileri

sürerek, gerek ikili ilişkiler gerek Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) yoluyla, koruyucu-destekleyici politikalardan vazgeçmesi için, Topluluğa sürekli olarak baskı yapmaya başlamışlardır.

Topluluk tarafından tarım ürünleri ihracatına sağlanan destekler, tarım ürünü ihracatçısı ülkeler tarafından, Topluluğun dünya tarım ürünleri ihracatından daha büyük pay almak için yaptığı bir destekleme politikası olarak görülürken, bu durum, Topluluk tarafından, bir dış ticaret politikası olmaktan çok, Topluluğun, çiftçi gelirini artırmaya yönelik politikasının bir yansıması olarak tanımlanmıştır.

OTP ayrıca, tarım ürünleri ihracatçısı ülkelerin Topluluğa ihracatını da azaltmıştır. Bu durum, uluslararası piyasada tarım ürünlerine duyulan talebin azalması ve fiyat seviyesinin düşmesi, dolayısıyla, ticaret hadlerinin tarım aleyhine gelişmesi üzerinde etkili olmuştur.

Bütün bu iç ve dış baskılar sonucunda, çeşitli dönemlerde reforma gitmek kaçınılmaz olmuştur.

B. REFORM SÜREÇLERİ

I. 1988 Reformu

İlk olarak, 1984 yılında, FEOGA Garanti harcamalarının % 40'ını oluşturan süt ürünleri sektörüne kota uygulaması getirilmiş ve bu uygulama başarılı olmuştur.

1988 yılında ise, sığır ve dana eti ile hububata yönelik harcamaların giderek artması, İspanya ve Portekiz'in üyeliği ile Akdeniz menşeli ürünlerin bütçeye getirdiği yük, dünyada tarım ürünleri fiyatlarının düşmesi ve AB ihracat maliyetlerinin yükselmesi kapsamlı reformları gerektirmiştir.

Bu reform çerçevesinde, FEOGA Garanti harcamalarının; 1992 yılına kadar yılda en fazla % 1,9 artması ve bütçe kaynaklarının artırılması ile OTP'nin AB bütçesindeki payının azaltılması hedeflenmiş, bu sistemin aşırı üretimle bozulmasını önlemek amacıyla, arz-talep dengesini sağlamaya yönelik bütçe dengeleyiciler oluşturulmuştur. Bu çerçevede en önemli araç; "maksimum garanti edilmiş miktar"dır. Her bir ürün için, üretimin önceden saptanan

eşığı aşması durumunda verilen desteğin otomatik olarak azaltılması öngörülmüştür. Ancak, bu eşiklerin aşılması durumunda Konsey'in bütçenin dengelenmesi için yapması gereken fiyat indiriminden kaçınması nedeniyle 1988 reformlarının etkisi zayıf olmuş ve stok birikimi engellenememiştir. Bununla birlikte, OTP'nin yapısını esnekletiren bu reformlar, Garanti Bölümünün FEOGA içindeki payını önemli ölçüde azaltmıştır.

II. 1992 Reformu (MacSharry Reformları)

OTP ile ilişkili en önemli reformlardan biri, GATT/DTÖ Uruguay Round ile aynı dönemde gerçekleşen **MacSharry** düzenlemeleridir. Genel olarak bakıldığında, 1992 düzenlemeleri ve Uruguay Round sonucunda çiftçiye sağlanan destekler, fiyat desteklerinden çok, çiftçinin mevcut gelir düzeyini sürdürmesine imkan sağlayacak şekilde doğrudan yardımlar, çevrenin ve kırsal peyzajın korunması ile ilgili ödemeler, kırsal kalkınma teşvikleri ve geçiş dönemi düzenleme yardımları şeklinde gerçekleşmiştir. Tarım politikalarında çevre ve kırsal kalkınma politikaları artan bir önem kazanmıştır. Nitekim, yeni devreye konulan programlarla CAP (Common Agricultural Policy) terimi bile değişerek, **CARPE** (Common Agricultural and Rural Policy for Europe) şeklini almaya başlamıştır. Diğer taraftan, yapısal fonlarla, tarım işletmelerinin yapısının iyileştirilmesi ile ilgili politikalara artan bir önem vermeye başlanmıştır.

MacSharry Reformları kapsamında, piyasa arz ve talep dengelerine müdahalelerin mümkün olduğunca azaltılmasına çalışılmış, temel ürün gruplarına verilen destekleme fiyatlarında üç yıllık bir süreye yayılan indirimler ile süt üretim kotalarında ilave indirimler öngörülmüştür. Çiftçilerin aldığı telafi yardımlarının hektar başına hesaplanması uygulamasıyla, yardım üretimden bağımsız hale getirilmiş ve zamanla doğrudan gelir yardımı halini almıştır. Bu geçişte, üretimi körüklemekten ziyade, vazgeçilen üretim için yardım verildiğinden, stokların azaltılması, en azından yeni stoklar yaratılmaması amacı etkin olmuştur. Reform paketinde ayrıca, “eşlik edici önlemler” (accompanying measures) adı altında, çevrenin korunması, tarım arazilerinin üretimden ayrılarak ağaçlandırılması ve 55 yaşın üzerindeki çiftçilerin erken emekli olmasını teşvik etmek amacıyla, daha az yoğun çiftçiliği özendirerek önlemler mevcuttur.

Diğer taraftan, Topluluk, Uruguay Round Tarım Anlaşması kapsamındaki yükümlülükleri çerçevesinde; iç desteklemeler bakımından 6 yıl içerisinde % 20 oranında

indirim yapılması (ticaret veya üretim üzerinde bozucu etkileri olmayan iç destekler indirim taahhütleri dışındadır); ihracat sübvansiyonları bakımından 6 yıl içerisinde bütçe harcamalarının % 36 oranında, sübvansiyona konu olan miktarın % 21 oranında azaltılması; pazara giriş bakımından ise, 1986-1988 dönemi esas alınmak ve tarife dışı engeller tarifeye dönüştürülmek suretiyle, tarife oranlarında 6 yıl içerisinde her ürün için en az % 15 ve basit ortalama olarak % 36 oranında indirime gidilmesi şeklindeki taahhütlerini 1 Temmuz 1995 tarihinde yürürlüğe koymuştur.

MacSharry Reformları sayesinde üretim fazlaları bir ölçüde azalmış ve Topluluk fiyatları dünya fiyatlarına yaklaşmışsa da, AB'nin yeni genişleme sürecinde karşılaşacağı sorunlara çözüm bulunması ve Dünya Ticaret Örgütü'nün yeni tur müzakerelerinde (Millenium Round) AB'nin elinin güçlendirilmesi için, bir revizyona daha ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda, "Gündem 2000" (Agenda 2000) ile tarım sektöründe yeni düzenlemelere gidilmiştir.

III. Gündem 2000 Reformu

Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine (MDAÜ) yönelik genişleme sürecine paralel olarak, Berlin Avrupa Konseyinde, 26 Mart 1999 tarihli Gündem 2000 (Agenda 2000) çerçevesinde, birtakım mali düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Gündem 2000 çerçevesinde gerçekleştirilen OTP Reformu, destekleme fiyat sistemi yerine doğrudan ödemelere ve kırsal kalkınma politikalarına yönelerek 1992 Reformunu daha köklü ve yaygın hale getirmeyi amaçlamaktadır. Gündem 2000 ile, genişleme sürecinde, tarımsal harcamaları, özellikle, destekleme fiyat politikası yoluyla yapılan tarımsal harcamaları daha çok kısmayı amaçlayan, telafi ödemelerine, yapısal politikalara, sosyal politikalara, bölgesel politikalara ve çevre politikalarına ağırlık veren bir reform sürecine girilmiştir.

Gündem 2000 reform paketi ile;

- AB tarım sektörünü, hem Topluluk piyasalarında hem de dünya piyasalarında rekabetçi bir konuma getirmek,
- Kırsal çevre ve peyzajın korunması ve zenginleştirilmesine katkıda bulunacak üretim metotlarının teşvik etmek,

- OTP'yi sadeleştirmek,
- Kırsal kesimin ekonomik kalkınmasını desteklerken, çiftçilerin gelir düzeyinin sürdürülmesine katkıda bulunmak amaçlanmıştır.

Bu amaçlara ulaşmak için kullanılması öngörülen araçlar ise şunlardır:

- *Garanti fiyatlarının düşürülmesi:* Destekleme fiyatlarındaki azalma, çiftçilere ödenecek olan doğrudan yardım ödemeleriyle dengelenecektir ve böylece, çiftçiler için adil bir yaşam standardı sağlanacaktır. Destekleme fiyat sisteminden doğrudan gelir desteğine geçiş, gelir politikasının tarımsal üretimden daha bağımsız olarak uygulanması anlamına gelmektedir.
- *Çevreyle dost üretim tekniklerinin teşvik edilmesi:* Üye devletlerin, kendi kırsal kalkınma programları çerçevesinde, tarım politikalarıyla çevrenin korunması arasında bağlantı kurmaları gerekmektedir. Buna ek olarak üye devletler, doğrudan yardım ödemelerini çevresel gerekliliklere bağlama (cross-compliance) imkanı dahil, çevre standartlarının çiftçiler tarafından karşılanmasını sağlamaya yönelik önlemler de almalıdır.
- *Kırsal alanlara yönelik olarak entegre kırsal kalkınma yaklaşımının desteklenmesi:* Yeni kırsal kalkınma politikası, entegre kırsal kalkınma stratejisinin bir parçası olarak, rekabetçi ve çok işlevli tarım sektörünün oluşumunu teşvik etmektedir.
- *Kalite üzerine yoğunlaşma:* Reform tüketicilerin ürün kalitesi ve güvenilirliği konusundaki artan ilgilerini tamamen karşılamayı amaçlamaktadır. Piyasa desteklerinde ve yeni kırsal kalkınma politikalarında, çevre, sağlık ve hayvan sağlığı konularında standartlara uyum sağlanacaktır.

Gündem 2000 reformları kapsamında, sığır eti, hububat ve süt ürünleri için kurumsal fiyatların azaltılması öngörülmüş ve 2000 yılından itibaren fiyatların sığır eti sektöründe % 20, tarla bitkilerinde % 15; süt ürünleri sektöründe ise 2005 yılından başlayarak % 15 oranında azaltılması planlanmıştır. Ayrıca, doğrudan ödemelerin, fiyattan ve ürün miktarından ayrıştırılarak üretimi sınırlayan programlara bağlanması ve tarla bitkileri sektöründe, arazinin boş bırakılması (set-aside) düzenlemeleri çerçevesinde, tarla bitkilerine ayrılan arazinin % 10'unun her yıl üretimden çekilmesi öngörülmüştür. 1999 Berlin Konseyi toplantısında, tarımla ilgili harcamalar için bir üst limit (Berlin Tavanı) belirlenmiş ve 2006 yılına kadar harcamaların hiçbir şekilde bu tavanı geçmemesi kararlaştırılmıştır.

Bu reformun OTP üzerindeki etkilerine bakacak olursak; bir kere, kurumsal fiyatların düşük tutulması, verimliliğin ve Topluluğun Topluluk içi ve dışı piyasalarda rekabet gücünün arttırılmasına imkan vermiştir. Nitekim, Gündem 2000'in tahıllar, sığır eti, yağsız süttozu ve tereyağında müdahale fiyatını düşürmesi, daha düşük piyasa fiyatının oluşumunu ve dünya fiyatlarıyla Topluluk fiyatları arasındaki farkın azalmasıyla ihracat sübvansiyonlarına olan ihtiyacın azalmasını sağlamıştır. Bu durum ile, aynı zamanda, Gündem 2000 çerçevesinde Topluluğa katılacak olan yeni üyelerin bütünleşmesinin kolaylaştırılmasının yanında, AB'yi yaklaşan DTÖ turunda daha güçlü kılmayı amaçlanmaktadır. Kurumsal fiyatların düşük düzeyde tutulması, OTP harcamalarını kısmayı amaçlayan Topluluğun, özellikle, yeni üyelerin katılımı nedeniyle doğabilecek harcamaları azaltması bakımından önemlidir.

Yine, DTÖ çerçevesinde tarım ürünleri dış ticaretinde korumacı engellerin kaldırılmasıyla birlikte, bitki ve hayvan sağlığı kuralları ile gıda güvenliği konuları, yeni bir korumacılık şekli olarak artan bir önem kazanmaktadır. Topluluk, bu nedenle OTP'nin reformunda, gıda güvenliği konusuna büyük ağırlık vermektedir. Böyle bir tercih, hem bitki ve hayvan sağlığı kurallarının tarım ürünleri dış ticaretinde Topluluk piyasasını koruyucu bir araç olarak kullanılmasına imkan sağlayacaktır. Bu aynı zamanda, giderek artan insan hakları bilincinin bir sonucu olarak da ortaya çıkmaktadır.

Gündem 2000 reformuyla birlikte AB, kırsal politikalara ve çevre politikalarına ve ağırlık veren bir yaklaşıma kaymıştır. Böyle bir yaklaşım, OTP'den kaynaklanan ihtiyaçlar yanında, küreselleşme koşullarında DTÖ kurallarına uyum için de uygun düşmektedir. Çünkü daha önce de belirtildiği üzere, yeşil kutu önlemleri kapsamında çevre ve kırsal kalkınma programları çerçevesinde yapılan destekler, iç destek taahhütlerinden muaf tutulmuştur. Dolayısıyla, Topluluğun, kırsal ve çevresel politikalarla tarım sektörüne kaynak aktarımı, hem OTP'nin kendi gelişim süreci hem de DTÖ kurallarına uyum için son derece elverişli bir durum yaratmıştır.

IV. OTP'nin Ara Dönem Değerlendirmesi

1999 yılı baharında Gündem 2000 reformunun nihai kararları alındığında, reform kararlarının, tarım bütçesinin durumu ve piyasa gelişmeleri ışığında tekrar incelenmesi amacıyla, 2002/2003 yıllarında bir dizi ara dönem değerlendirmeleri yapılmasına da karar verilmiştir.

Ara dönem değerlendirmesi, Konseye ve Avrupa Parlamentosuna sunulan bir bildiri Şeklinde hazırlanmıŐtır. Bunun amacı, OTP'nin gidiŐatı hakkında bir tartışma baŐlatmak ve diğer AB kurumları, ulusal ve bölgesel otoriteler ve geniŐ oranda sivil toplum örgütleri arasındaki görüş alıŐveriŐlerine olanak sağlamaktır.

Komisyon'un önerilerinin temel unsuru, çiftlik başına üretimden bağımsız tek bir doğrudan ödemenin baŐlatılmasıdır. Bu ödemenin, Gündem 2000'nin tümüyle uygulanmasını ve ara dönem değerlendirmesi çerçevesinde kararlaŐtırılacak olan piyasa önlemlerini dikkate alarak ayarlanmış olan geçmiş ödemelere dayalı olması planlanmakta ve bu uygulamanın, mümkün olduğunca çok sektörü kapsaması düşünölmektedir. İlk aŐamada, sığır eti, koyun eti, hububat, yağlı tohumlar ve diğer bazı bitkiler kapsam dahiline alınacaktır. Bu uygulama ile, plan kapsamındaki çiftlikler, üretimle ilgili kararlarında daha büyük bir esnekliğe sahip olacaktır.

Bu yeni yaklaşım, 1992 reformlarıyla başlayan desteğin üretimden üreticiye kaydırılması sürecinde nihai mantıksal adım olarak görölmektedir. Yardımın üretimden baęımsızlaŐtırılması ile, tarımın genel itibariyle piyasa merkezliliğinin artırılması ve çiftçilerin üretim bileŐimlerini piyasa fırsatlarına göre ayarlamalarının sağlanması hedeflenmektedir.

Komisyon'un amacı, doğrudan ödemelerin bir gelir yardımı olarak aktarılmasının daha da yaygınlaŐtırılması ve desteklerin daha basit ve Şeffaf olmasıdır. Son olarak, böyle bir planın DTÖ Yeşil Kutu önlemlerine uygunluğunun, bu ödemelerin uluslararası düzeyde teminat altına alınmasına yardımcı olacağı düşünölmektedir.

Bir diğer önemli öneri, OTP'nin ikinci ayağı olarak kırsal kalkınmanın güçlendirilmesidir. Bu amaçla, **dinamik modölasyon** mekanizması yoluyla birinci ayaktan (piyasa desteklerinden) ikinci ayağa (kırsal kalkınma) para aktarılarak, daha fazla fon elde edilmesi yöntemi benimsenmiŐtir. İkinci ayak (kırsal kalkınma) kapsamında bu paranın kullanılabileceği önlemler geniŐletilmiŐtir. Gıda güvenliği ve gıda kalitesi, çevresel amaçlar ve hayvan refahı konularına çapraz uyumun yanı sıra, çiftçilerin gönöllü programlara katılmalarının teşvik edilmesi yoluyla değinilmektedir.

Üretimden bağımsız çiftlik gelir ödemesinin yanısıra, diğer doğrudan ödemelerin verilmesi, çevre, gıda güvenliği, hayvan sağlığı ve refahı standartları ve çiftçiler için mesleki güvence gibi konularda, belirli gerekliliklerin yerine getirilmesi koşuluna bağlı olacaktır. Bu **çapraz uyum**, kullanılan ya da kullanılmayan tarım arazisine ilişkin koşullarla birlikte, çiftliği bütünüyle ele alan bir yaklaşım olarak uygulanacaktır. Çapraz uyum gerekliliklerine uyulmaması durumunda, sözkonusu risk ya da zarar bakımından oransallık muhafaza edilerek, doğrudan ödemeler azaltılacaktır.

Komisyon, doğrudan ödeme sistemindeki büyük değişikliklerle birlikte, birçok tarımsal ürün için ortak piyasa düzenlerinde ayarlamalar yapılmasını önermektedir. Komisyon'un değerlendirmesine göre; piyasa politikası açısından, müdahalenin rolünün, üretim fazlası için alternatif bir pazar olarak değil, bir güvenlik ağı olarak güçlendirilmesi için bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmakta ve tarımsal üretimin, yapay olarak yaratılmış fiyat teşvikleri veya ürüne özgü yardımlara değil, halkın istediği ürün ve hizmetlere odaklanması gerekmektedir.

Komisyon'un değerlendirmesine göre, ara dönem değerlendirmesi önerileri hep birlikte ele alındığında, genişleme açısından da bazı avantajlar sağlayabilecektir. İlk olarak, ortak piyasa düzenlerinde yapılması önerilen değişiklikler, mevcut ya da öngörülen birtakım piyasa dengesi sorunlarını işaret etmektedir. Bu tür meselelerin genişlemeden önce gündeme getirilmesi yararlı olacaktır. Aksi halde bu sorunlar genişlemiş AB'de de varılmaya devam edecektir. İkinci olarak, desteklerin üretimden bağımsız hale getirilmesi, çiftçileri, pazar merkezliliğin artırılmasına ve üretimlerini politika teşviklerinden ziyade karşılaştırmalı üstünlüklere yoğunlaşmaya teşvik edecektir. Ancak, üretimden bağımsız çiftlik gelir ödemesinin başlatılmasının, yeni Üye Devletler'de, mevcut düzenlemelerin uygulanmasına kıyasla, daha basit bir sistem olarak uygulanması önerilmektedir. Bu, entegre idare ve kontrol sisteminin (IACS) kaldırılacağı anlamına gelmemekte, ancak uygulamanın basitleştirilmesi düşünülmektedir. Yeni Üye Devletler'de her bir çiftlik için geçmiş referansların oluşturulması çok zor olacağı için, her bir çiftlik için ödeme haklarının belirlenmesi için Komisyon başka çözümler bulunmasına çalışmaktadır.

Üçüncü olarak, dinamik modülasyon, yeni Üye Devletler'deki çiftçilere, normal AB doğrudan ödemeleri düzeyine ulaşmadan uygulanmayacaktır. Ayrıca, halihazırda, bu çiftçilerin kırsal kalkınma ödeneklerinin normal AB düzeyine nazaran artırılması önerilmiştir.

Son olarak, önerilen yeni kırsal kalkınma önlemlerinin, yeni Üye Devletler'deki çiftçilerin, gıda güvenliği, hayvan sağlığı ve refahı ve çevre koruma ile ilgili AB standartlarını uygulamalarına yardım edeceği düşünülmektedir.

Bunlara ilaveten, 2003 yılında zeytinyağı, şeker, tütün, şarap, şerbetçiotu, pamuk ve bazı meyve ve sebzeler gibi bir dizi sektörde reforma gidilmesi planlanmıştır: Komisyon, ara dönem değerlendirmesine uygun olarak ve önümüzdeki dönemde doğacak tartışmaların ışığında, bu sektörler için politika yönelimleri önerecektir. Bu tartışmalar sonucunda, Komisyon'un AB'nin yapısal politikasına ilişkin ilk yönelimleri sunması beklenmektedir. Bu kapsamda, kırsal kalkınma ve gelecekteki mimarisine ilişkin daha temel sorular gündeme gelebilir. Son olarak, 2004 baharında, 2007-2014 dönemi için mali perspektife ilişkin tartışmaların başlamasının beklendiği belirtilmektedir.

Genel olarak bakıldığında, ara dönem değerlendirmesi daha ileri düzenlemeler getirmekle birlikte, 1992'de başlayan OTP reformunun mantık çerçevesi içinde kalmaya devam etmektedir. Ara dönem değerlendirmesinin, hala, Berlin Avrupa Konseyi'nin tarımsal harcamalar için belirlediği bütçe tavanının altında olduğu, Gündem 2000'nin koyduğu hedefleri izlemeye devam ettiği ve onlara daha iyi bir şekilde ulaşmaya çalıştığı ifade edilmektedir.

Temel noktalar itibariyle OTP'nin geçirdiği değişimler şu şekilde özetlenebilir:
Piyasa politikası bakımından;

1990'ların başına kadar OTP'nin piyasa politikası, üretim miktarının sıkı bir şekilde kontrol edilmesi ile birlikte, yalnızca fiyat desteği sistemine dayanmakta ve fiyat desteği, sınır koruması, ihracat sübvansiyonu ve garanti fiyat seviyesinde müdahale alımlarının bir toplamından oluşmaktaydı. Bugün, bu destek sistemlerinin çoğunluğu hala yürürlükte ancak bunların önemi azalmaktadır.

Nitekim, 1992 reformu, birkaç önemli sektör için, fiyat desteğinden doğrudan ödemelere geçişi sağlamış ve bu doğrudan ödemeler, geçmiş dönem üretim miktarları ile sınırlandırılmıştır. 1999 yılında gerçekleştirilen Gündem 2000 reformuyla birlikte, fiyat desteğinden doğrudan ödemelere geçiş devam etmiş olup, gelecekte, bunun AB'deki tarımsal

desteklerin en etkin şekli olacağı düşünülmektedir. Bu gelişme, daha az saptırıcı ve daha şeffaf olması nedeniyle, tarım sektörüne yapılan destekler bakımından çifte avantaja sahiptir.

Yapısal tarım politikası ve kırsal alanlar bakımından;

Ortak bir politika çerçevesi oluşturulması açısından ilk adım, 1970'lerde sosyo-yapısal direktifler yoluyla atılmıştır. Bu direktiflerin başlıca amacı, tarımsal üretimi, işleme ve pazarlama yapılarını iyileştirmek ve az gelişmiş bölgelerdeki çiftçileri desteklemek olmuştur.

1980'li yıllarda, ilk entegre kalkınma programları başlatılmıştır. Bunlar, farklı Topluluk fonlarının bir arada devreye girdiği çok sektörlü programlar olup, AB, Üye Devletler ve bölgeler arasında yakın bir işbirliği ile gerçekleştirilmiştir. Bu yaklaşım, 1988'de yapısal fonların reformuyla daha da geliştirilmiştir ve Gündem 2000 reformlarından sonra da temel anlayış olmaya devam etmiştir.

Çevresel sorunlar bakımından;

Oluşumunun ilk 25 yılı boyunca çevresel sorunlar, OTP içerisinde önemli bir rol oynamamıştır. Fakat bu durum değişmiştir. Artan çevresel sorunlar, AB topraklarının çoğunluğunun tarım amaçlı kullanılması nedeniyle kamuoyunun dikkatini, tarımın bu kapsamda oynayabileceği role çekmeye başlamıştır. 1980'lerin ikinci yarısında bazı ihtiyari önlemlerin uygulanmasının ardından, 1992 reformları kapsamında daha kapsamlı bir tarımsal çevre politikası getirilmiş ve uygulanması, Üye Devletler için zorunlu hale getirilmiştir. Diğer önlemlerle birlikte bu politika, AB'nin tarımsal ve kırsal politikasının önemli bir parçasını oluşturmakta ve çevre konusunun mali olduğu kadar politik olarak da önemi artmaktadır.

Topluluğun genişleme süreçleri bakımından;

OTP'nin yeniden yapılandırılmalarının önemli bir özelliği, düzenlemelerin çoğunlukla yeni üye katılımlarının öncesinde gerçekleşmesi ve destekleme yoğunluğunun her yeniden yapılandırılma sürecinde biraz daha azaltılmasıdır. AB gerçekte, bütçe disiplini çerçevesinde, tarımsal harcamaları sınırlamayı amaçlamakta, dolayısıyla, yeni üye katılımlarında, tarımsal harcamalar için öngörülen tutarı, destekleme yoğunluğunu azaltarak gerçekleştirmektedir. Nitekim, Topluluk, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine (MDAÜ) yönelik genişleme sürecine

paralel olarak, destekleme fiyat politikası yoluyla yapılan tarımsal harcamaları daha çok kısmayı amaçlayan böyle bir yeniden yapılandırılma sürecine girmiş ve Gündem 2000 çerçevesinde OTP harcamaları 2006 yılına kadar hemen hemen sabitleştirilmiştir.

Topluluk ayrıca, son yıllarda tarım da dahil olmak üzere, bütün alanlarda, mali destek sağlamaktan çok düzenleyici bir rol alma yoluna girmektedir. DTÖ çerçevesinde ortaya çıkan gelişmeler tarımsal harcamaların kısılması yönündeki süreci daha da hızlandırmaktadır.

Benzer bir yeniden yapılandırılma uygulaması, Türkiye'nin AB'ye katılımı öncesinde de söz konusu olabilecektir.

Türkiye, OTP'ye uyum ile Türk tarımına AB kaynaklarından yeterli desteği sağlayıp sağlayamayacağı endişesi içerisindeyken, AB, bu uyumun kendine nasıl bir mali yük getireceği hesabı içerisinde. Türk tarımının OTP'ye uyumunun, desteklemenin azaldığı bir dönemde gerçekleşmesi durumunda, AB'nin bütçesine büyük bir yük getireceği söylenemez.

OTP'nin yeniden yapılandırılmasına ve yapısal fonlarla ilgili ortaya çıkabilecek gelişmelere bağlı olarak, uzun dönemde, Türk tarımı için, FEOGA'nın Garanti Bölümünden çok Yönlendirme Bölümü önem kazanabilecektir.

Türk tarımı, Topluluk tarımı ve dünya tarımı hızlı ve sürekli bir değişim içerisinde. Bu nedenle, muhtemel bir uyumun sonuçları, büyük ölçüde uyumun ne zaman gerçekleşeceğine de bağlıdır. Desteklemenin yoğun bir şekilde uygulandığı bir dönemde uyumun gerçekleşmesi ile, desteklemenin azaltıldığı veya tamamen kaldırıldığı bir dönemde uyumun gerçekleştirilmesi Türk tarımı için çok farklı sonuçlar doğurabilecektir. Topluluğun bugünkü destekleme düzeyinde Türk tarımının OTP'ye uyumu, Türk tarımına bazı imkanlar sağlayabilecektir. Ancak, OTP'nin yeniden yapılandırılması çerçevesinde önümüzdeki yıllarda tarıma sağlanan desteklerin azaltılması nedeniyle, OTP Türk tarımı için yeterli ölçüde destekleyici-koruyucu olmayacaktır. Bu gelişmeler göz önüne alındığında Türkiye'nin OTP çerçevesinde AB'den sağlayacağı mali destek çok sınırlı bir düzeyde olabilecektir.

Türkiye; tarım işletmelerinin yapısındaki bozukluk, teknoloji kullanımındaki yetersizlik, düşük verimlilik gibi sorunlara bağlı olarak doğal kaynakları nedeniyle üstün durumda olduğu ve meyve-sebze, tütün, pamuk gibi, Topluluk tarımını tamamlayıcı nitelikte

olabilecek ürünler dışında, çoğu tarım ürününde, özellikle büyükbaş hayvancılıkta Topluluk ile rekabet edemeyecektir. Tarımsal üretimde ve üretici gelirlerinde beklenen artış sağlanamayacak, hatta azalmalar ortaya çıkabilecektir. Ayrıca Türkiye çoğu stratejik tarım ürününde dışa bağımlı bir hale gelecektir.

Bu çerçevede, tarım ürünlerimizin Topluluk piyasasında rekabet gücünün artırılması amacıyla, kalitenin artırılması, maliyetlerin düşürülmesi ve fiyatların AB fiyatlarına yaklaştırılması için gerekli önlemler alınmalıdır. Ayrıca, birçok tarım ürünü bakımından AB’de kota uygulaması olduğundan ve bu kotalar üyelik müzakerelerinde geçmiş performanslar dikkate alınarak belirlendiğinden, yüksek rakamlar üzerinden pazarlık yapabilmek için önümüzdeki iki yılın çok iyi değerlendirilerek verimliliğin ve üretim miktarının artırılması gereklidir.

Ayrıca, bitki ve hayvan sağlığı şartları (hayvan refahı dahil) ile gıda ve tarım ürünlerindeki kalite ve standartlar AB seviyesine yükseltilmeli ve sağlık şartları ile standartlara uyumun denetimi konusunda Topluluk sistemine uyum sağlanmalıdır. Aksi halde ticaretteki en büyük partnerimiz olan AB ile bu ürünlerin ticareti gerçekleştirilemeyecek ve sözkonusu sağlık ve kalite koşullarını taşımayan ürünler serbest dolaşıma çıkamayacağından tam üyelik önünde bir engel olarak karşımıza çıkacaktır.

Bu bakımdan, bitki ve hayvan hastalık ve zararlıları ile etkin bir şekilde mücadele edilerek, ülkemizin ticaretini engelleyecek olan bu hastalık ve zararlıların etkisi ekonomik anlamda zarar vermeyecek düzeye getirilmeli, ürünlerin kalitesini artırmak için; organik tarım uygulamaları yaygınlaştırılmalı, İyi Tarım Uygulamaları (Good Agricultural Practices) yerleştirilmeli, entegre üretime geçilmeli, kalite kontrol teknolojileri ile geliştirilmiş yeni çeşit anaçlar ve sertifikalı üretim materyalleri kullanılmalı, AR-GE yatırımları artırılmalı, eğitim ve yayım faaliyetleri yaygınlaştırılmalı, hasat sonrası modern uygulama ve teknikler geliştirilmeli, işleme ve ambalaj sanayii geliştirilmeli ve sözleşmeli üretim teşvik edilmelidir.

Bunların yanı sıra, tarım ürünlerinin işlenmesi ile dahili ve harici pazarlama hizmetlerinin geliştirilmesine özel bir önem verilmelidir. Tarımsal üretim yanında, tarıma dayalı sanayiler ve pazarlama kanalları, özellikle, borsa sistemi ve haller geliştirilmeli, tarım-sanayi entegrasyonunun güçlendirilmesi ile ulusal pazarlarda ve Topluluk pazarlarında

rekabet gücü artırılmalıdır. Tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasında, Topluluk kural ve standartlarına uygun bir yapı oluşturulmalıdır.

C. TARIM POLİTİKASININ YÖNETİMİ

I. Topluluk Düzeyindeki Yönetim

Birliğin kurumsal çalışma kapsamı içerisinde, 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 teknik ve tavsiye organlarıdır.

Politik gruplardan oluşan ve AB halklarınca her beş yılda bir seçilen 626 üyeli **Avrupa Parlamentosu**'nun en önemli güçleri; yasama gücü, bütçe üzerindeki gücü ve yürütmeyi denetleme gücüdür.

Parlamento'da tarım dahil olmak üzere Birliğin tüm faaliyetleri ile ilgilenen 20 adet Komite mevcuttur. Tarımla ilgilenen komiteye **Tarım Komitesi** adı verilir. Komiteler Parlamenta sunulacak olan gündem maddelerinin ön hazırlıklarını yürütür.

Birliğin nihai karar alma organı olan ve **Bakanlar Konseyi** olarak bilinen Avrupa Birliği Konseyi 15 Üye Devletin bakanlarından oluşur. Üye Devletler Birlik için yasama yapar, amaçları ortaya koyar, ulusal politikaları koordine eder ve Konsey aracılığıyla kendileriyle diğer kurumlar arasındaki farklılıkları çözümler.

Üye hükümetler, Konsey toplantılarına, gündemdeki konuyla ilgili bakanlarını gönderirler. Dışişleri Bakanları Konseyi Genel Konsey olarak adlandırılır. Hükümet Başkanları Konseyi ise Avrupa Konseyi ya da Avrupa Zirvesi olarak adlandırılır.

Her Üye Devletin Brüksel'de Daimi Temsilcilik olarak bilinen Ulusal Delegasyonu vardır. Bu delegasyonlara "COROPER" olarak adlandırılan Daimi Temsilciler Komitesi başkanlık eder. COROPER Bakanlar oturumunu hazırlar. Tarım Konseyinin çalışmaları, haftalık toplanan **Özel Tarım Konseyince** hazırlanır.

Birliğin yürütme organı olarak Ortak Tarım Politikası da dahil olmak üzere, politikaların başlatılmasından ve yönetiminden sorumlu olan **Avrupa Komisyonu'nda** görevli 20 adet Komiserden biri tarımla ilgilenir.

Komisyon'a bağlı 26 adet Genel Müdürlük'ten biri olan **Tarım Genel Müdürlüğü (DG VI)** tarımsal konuları yürütmekle yükümlüdür.

DGXIV (Balıkçılık), DG XXIV (DG SANCO - Sağlık ve Tüketicinin Korunması), DGI (Dış İlişkiler), DGII (Ekonomik ve Finansal İşler), DGIII (İç Pazar ve Endüstriyel İşler), DGIV (Rekabet), DG XI (Çevre), ve DGXVI (Bölgesel Politika) de tarımsal konularla ilgilidir.

(Tarım Genel Müdürlüğü de kendi içinde alt birimlere ayrılmıştır. Bunlar görevleri itibariyle incelendiğinde;

A Müdürlüğü; sayısal, istatistiksel ve ; ekonomik analizler yapar.

A-I Müdürlüğü; Yönetim konuları ve genel işler, bütçe ve mali konular, FEOGA harcamalarının incelenmesi ve tarım sektöründe uygulanacak önlemlerin değerlendirilmesinden sorumludur.

A-II Müdürlüğü;Avrupa Parlamentosu ve diğer hükümet dışı kuruluşlarla ilişkileri yürütür.

B-I Müdürlüğü; tarım mevzuatı, rekabet, kuralların ihlali ve şikayetlerin incelenmesi, muhtelif ürünlerle ilgili kalite politikası gibi alanlarda çalışır.

B-II Müdürlüğü; kamu, bitki ve hayvan sağlığı koşulları ve mevzuatı ile ilgili görev yapar.

C Müdürlüğü;hububat, yağlı tohum ve proteinli bitkiler gibi bazı ürünlerin ortak piyasa düzenlerinden sorumludur.

D Müdürlüğü; canlı hayvan, süt ürünleri, sığır ve dana eti, domuz eti ve kümes hayvanları ürünlerinin ortak piyasa düzenleri ile ilgili çalışır.

E Müdürlüğü; taze ve işlenmiş meyve ve sebze, şarap, alkol, muz, tütün, şerbetçiotu, patates ve benzeri ürünlerin ortak piyasa düzenleri alanında görev yapar.

F-I Müdürlüğü; kırsal kalkınma, kırsal yardımların eşgüdümü ve bölgesel politika konularında çalışır.

F-II Müdürlüğü; kırsal kalkınma önlemleri, tarımsal yapıya ilişkin genel düzenlemeler, ormancılık, çevre koruma ve tarımsal araştırmaların koordinasyonu konularından sorumludur.

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 diğer 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.

Adalet Divanı 15 hakim ve 9 avukattan oluşur. Divan, Antlaşmaların hatasız yorumlanması ve uygulanmasından sorumludur.

Ekonomik ve Sosyal Komite, işverenler, işçiler ve tarım da dahil olmak üzere çeşitli konulardaki çıkar gruplarını temsil eden 222 üyeden oluşmuştur. Ekonomik ve Sosyal Komite yalnızca Birliğin sosyal ve ekonomik hayatıyla ilgili danışmanlık rolünü üstlenmiştir.

Bölgeler Komitesi, 222 üyeden oluşur. Komitenin 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.

15 üyeden oluşan **Sayıştay**, Birlik parasının bütçe kuralları ve düzenlemelerine göre harcanıp harcanmadığını inceler.

15 üyeli **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.

Burada, temel organların yanısıra, OTP ile ilgili en önemli kurumlardan biri olan **Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu** (FEOGA)'na ilişkin biraz daha detaylı bilgi vermek faydalı olacaktır.

4 Nisan 1962 tarihinde kurulan Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu, 5 Nisan 1964 yılında Garanti Bölümü ve Yönverme Bölümü olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

Garanti Bölümü

Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonunun “Garanti Bölümü” 1964 yılından beri Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasının önemli bir uygulama aracı olmuştur. Fon, Avrupa Birliği'nin belirlediği kurallar çerçevesinde, temel tarımsal ürünlerdeki piyasaların düzenlenmesine katkıda bulunmaktadır.

FEOGA'nın Garanti Bölümü ortak piyasa düzenleri içindeki harcamaları finanse eder, asgari fiyat garantilerini ve ihracat sübvansiyonlarını destekler. Garanti Bölümü kapsamına, destekleme giderleri, üretici yardımları, belli ürünlerin piyasadan çekilmesi ve üretimlerin azaltılması amacıyla yapılan yardımlar, depolama yardımları ile Avrupa Birliği dışındaki ülkelere yönelik tarım ürünleri ihracatına ödenen sübvansiyonlar girer. Garanti Bölümü harcamaları, bitkisel üretim, hayvansal üretim ve diğer tarımsal harcamalar olarak sınıflandırılabilir.

Garanti Bölümünün destek sağladığı ürünleri şöyle sıralanabilir:

Bitkisel Üretim: Şeker, zeytinyağı, lif bitkileri ve ipekböceği, meyve ve sebze (yaş ve işlenmiş) ,şarap,tütün,diğer bitkisel ürünler

Hayvansal Üretim: Süt ve süt ürünleri, sığır ve dana eti, koyun ve domuz eti, kümes hayvanları eti ve yumurta,diğer hayvansal ürünler,Balıkçılık

Diğer Tarımsal Harcamalar:Gıda yardımı,bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili pazar düzenlemeleri,gelir yardımları, destekleme yardımları

Yönverme Bölümü

Yönverme Bölümü; tarım işletmelerinin yapılarının geliştirilmesi, tarımsal alt yapının iyileştirilmesi, tarım ürünlerinin transformasyonu ve pazarlama şartlarının iyileştirilmesi amacı ile şu alanlarda faaliyet göstermektedir.

- Üretim ve pazarlama şartlarının düzeltilmesi yoluyla tarımsal yapının iyileştirilmesi, üretim düzeyinde toprakların yeniden değerlendirilmesi ve yeni sulama projelerinin gerçekleştirilmesi, pazarlama düzeyinde ise silo, soğutma tesisleri, ürünlerin işlenmesi, süt ve et kombinaları gibi yatırımları kapsamaktadır.
- Tarım sektöründeki iş gücü fazlasının giderilmesi amacıyla 54 yaşını aşmış çiftçilerin faaliyetlerini terk etmesi için gerekli yatırımlar. Bu konuda yaş faktörünün yanı sıra, kişi başına gelirin Birlik ortalamasından düşük olması hususu da göz önüne alınmaktadır.
- Birliğin dağlık nüfusunun gerilediği ve özel sorunu olan bölgelerin belirli düzeyde ekonomik canlılığını korumasına yönelik faaliyetleri desteklemektedir.
- Ekonomisi tarıma dayalı Akdeniz Bölgelerinin kalkındırılmasına katkıda bulunmak üzere ürünlerin pazarlanmasına ve bu bölgelerdeki altyapı yatırımlarına destek sağlanmaktadır.

- Özel faaliyet programları desteklenmektedir. Bu programlar, İtalya'nın engebeli ve dağlık yörelerinde ve Batı İrlanda'da sığır ağırlıklı hayvancılık, Grönland'da yine hayvancılık konularını kapsamaktadır.
- Entegre kalkınma programları desteklenmektedir. Tarım dışında el sanatları, tarım endüstrisi gibi faaliyetleri kapsayan, tarımla ilgili diğer alanların geliştirilerek bölgeye ekonomik canlılık katılması faaliyetlerinin desteklenmesi hedeflenmektedir.

II. Ulusal Düzeydeki Yönetim

Fiyat, piyasa rejimleri ve birçok yapısal ve sosyal önlemlerle ilgili politikalar, adı geçen Topluluk kurumlarınca yürütölmektedir. Ancak, Topluluğun karar alma mekanizması tarımı etkileyen bütün önlemleri kapsamamaktadır. Doğrudan vergilendirme, çiftçi ve çiftlik çalışanlarının sosyal güvenlikleri, araştırma, eğitim, yayım, altyapı, zararlı ve hastalık kontrolü, doğal afet yardım programları ve bazı çevresel veya bölgesel yardım programları gibi konular ulusal sorumluluk alanındadır. Ancak, tarımsal politika oluşturma ve tarımla ilgili idari kurumların yapısı, Üye Devletler arasında farklılık göstermektedir.

III. Tarımsal Çıkar Grupları

Kooperatifler, Çiftçi Birlikleri, İşleyici Birlikleri ve Tüccar Birlikleri gibi Birlik içi tarımsal çıkar grupları OTP'nin uygulanmasında olduğu kadar oluşturulmasında da önemli rol oynar. Bu kurumlar arasında Çiftçi Birlikleri ayrı bir öneme sahiptir.

Yalnızca Topluluk düzeyinde değil, aynı zamanda ulusal düzeyde de çok sayıda tarımsal üretici kuruluşu bulunmaktadır. Bu kurumların bazıları tarımsal sektörle bir bütün olarak ilgiliyken, diğerleri özel tarımsal ürün veya ürün gruplarıyla ilişkilidir. Bu kurumlar, Birlik yetkilileriyle ve özellikle Konsey ile doğrudan bağlantılıdır. Avrupa çiftlik lobisi, çiftçilerin çıkarlarının gözetilmesinde ve özellikle fiyat desteği düzeylerinin yukarı çekilmesinde önemli rol oynamaktadır.

Birlik seviyesinde çiftçileri temsil eden en önemli kurum **COPA/COGECA**'dır. Bir üretici örgütü olarak COPA (Avrupa Mesleki Kuruluşlar Komitesi), 1958 yılında, Komisyonun isteği üzerine, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun bütünleşme sürecinde bir güç

odağı olarak kurulmuştur. Bir kooperatif örgütü olarak COGECA (Avrupa Tarımsal Dayanışma Genel Komitesi) 1959 yılında kurulmuştur ve sekreterliği COPA'nın sekreterliği ile birleştirilmiştir. COPA/COGECA, tüm Üye Devletlerden örgütlerin üyeliği vasıtasıyla, Birlik'teki hemen hemen bütün çiftçileri temsil eder.

COPA'nın yönetim organları olarak, bir genel meclisi, bir yönetim kurulu, bir başkanlık, bir genel sekreterlik, genel uzmanlar grubu, çalışma grupları ve özel komiteleri (tarımsal ürünler, hukuki mesele ve sosyal sorunlara göre yapılmış) bulunmaktadır. COPA'nın çalışma grubu ve özel komitelerinin birçoğu, COGECA'nın aynı birimleriyle ortak komite şeklinde çalışmaktadır. COPA, ortak sekreterliği yalnızca COGECA ile değil CEJA (Avrupa Genç Çiftçiler Konseyi) ile de paylaşmaktadır.

COPA, tarımsal kurumlar ve özellikle çiftçi çıkarlarıyla ilgilenen Komisyon ile yakın ilişkilidir. COPA ve Komisyon arasında hiçbir resmi kurumsal düzenleme bulunmamakla birlikte, çalışma grupları, resmi olmayan toplantılar, Komisyon memurlarının COGA/COGECA toplantılarına iştirakleri, yazışma, yazılı önergeler ve bunun gibi her düzeydeki temaslar yer almaktadır. COPA yönetim kurulu, Tarım Komiseri ile düzenli olarak, gerekli hallerde de diğer Komisyon üyeleri ve Komisyon başkanıyla görüşmeler yapar. COPA'nın temel hedeflerinden biri, tarım konusundaki mevzuata ilişkin önergeleri oluştururken, Komisyon yetkilileri ve özellikle "DG VI" yetkilileri üzerinde etkili olmaktır.

COPA/COGECA aynı zamanda, Parlamento ve özellikle Tarım Komitesi ve politik grup sekreterlikleri üzerinde etkili olmayı amaçlamaktadır. COPA yetkilileri parlamenterlerle yazışmalar yapar ve COPA sekreterliği de Parlamentonun genel oturumuna katılır.

COPA/COGECA, Konsey kararları ve özellikle "Özel Tarım Komitesi" kararları üzerinde üye örgütler yoluyla doğrudan veya dolaylı olarak etkide bulunmaya çalışabilir.

COPA aynı zamanda, Yönetim Komiteleri, ESC ve tarımla ilgilenen danışma komiteleri gibi danışma kurumları içerisinde yer almaktadır. Çok sayıdaki çalışma grupları ve uzman komiteleri, genel uzman grubu gibi yönetim organları sayesinde, COPA ile üye örgütler arasında sıkı bir ilişki oluşmuştur. Üye örgütlerin, Topluluk tarımı konuları hakkındaki görüş ve düşüncelerini, bunları açıklamadan önce, yönetim kuruluna sunmaları istenmektedir.

COGECA, yönetim organı olarak; idare komitesi, başkanlık bürosu ve sekreterliğe sahiptir. COPA'ya benzer şekilde çalışma grupları ve uzman komiteler de mevcuttur.

COGECA'nın etkinlikleri AB'de kooperatif hareketi üzerine yoğunlaşmış olup, karar alma sürecinde özellikle tarımsal fiyatların belirlenmesi ile ilgili olanlar başta olmak üzere, Birlik kurumlarını etkilemeye yönelik çalışmaları da vardır.

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.

Neredeyse Avrupa'daki tüm tarımsal kuruluşları kapsayan bir örgüt olan CEA (Avrupa Tarım Konfederasyonu), Avrupa tarımının çıkarlarını, özellikle ekonomik, sosyal ve kültürel meselelerini, AB dışı bir kurum olarak temsil ve muhafaza etmeyi amaçlar. Tarımla ilgili AB içi ve dışı kurumlar, tarım üreticilerini dünya düzeyinde temsil eden IFAP (Uluslararası Tarım Üreticileri Federasyonu) ile yakın ilişkilere sahiptir.

Bu tip çıkar grupları, ulusal düzeyde de gayet iyi örgütlenmiştir. Tüm Üye Devletlerde, tüketicilerin yanısıra çiftçileri, tüccarları ve işleyicileri temsil eden çeşitli tarım kuruluşları mevcut olup, yapıları Üye Devletler arasında farklılık göstermektedir. Bunlardan hemen hemen hepsi ulusal düzeyde olduğu kadar Birlik düzeyindeki çeşitli tarım kuruluşlarının da üyesidir. Bu kurumlar ulusal düzeyde benzer işlevlere sahip olup, üyelerinin haklarını doğrudan veya alt kuruluşları aracılığıyla korumak üzere Birlik kurumlarını etkilemeye çalışırlar.

IV. Avrupa Birliği Tarım Politikaları Karar Alma Mekanizması

Yasal süreç bir Komisyon önerisiyle başlar. Komisyon, yeni politika ve politika değişikliği gereksinimini araştırır, ulusal ve birlik düzeyindeki tavsiye organları ve ilgili birimlerin danışmanlığında yasa tasarıları hazırlar ve bunu Bakanlar Konseyine sunar. Komisyon bir öneri sunduğu zaman, Konsey, öncelikle tartışma yöntemini hazırlaması için üst düzey memurlardan oluşan özel bir komite veya bir çalışma grubuna talimat verir. Bunun

yanında görüş bildirmesi için ESC'ye de başvurulur ancak görüşü Konsey üzerinde bağlayıcı değildir. Komisyon, yeni yasayı ancak Konsey (veya ortak karar prosedürü çerçevesinde Parlamento ve Konsey) tarafından kabul edildiği takdirde işleme koyar.

OTP'nin oluşumunda ve uygulanmasında, resmi veya gayri resmi yolla, ulusal kurumlarla Topluluk Kurumları arasında yakın ilişki vardır. Bu süreçte, Üye Devletler Birlik kurumlarından daha önemli rollere sahiptir. OTP ile ilgili öneriler çoğunlukla Üye Devletlerden çıkar ve ulusal organlar tarafından bütün üye devletlerin temsil edildiği Birlik yasal kurumlarına iletilir. OTP'nin uygulanmasında, ulusal organlar, yönetim komiteleri ve tavsiye komiteleri Birlik kurumlarının bazılarında yer alır ve OTP için gereken yurt içi pazar müdahale önlemleri her üye devletçe kurulan müdahale kurumları tarafından alınır.

Her Üye Devletin Tarım Bakanlığı, Topluluk Organları ile olduğu kadar Ulusal Organlarla da yakın ilişki içindedir. Resmi ya da gayri resmi olarak bakanlıklar OTP'nin yasama ve uygulama sürecinin hemen hemen her aşamasında yer alır.

Topluluk yasaları; tüzükler (bütün üye devletlerde bağlayıcı ve belirli bir zaman içinde doğrudan uygulanan), direktifler (bütün üye devletlerde bağlayıcı ve amaçlara belirli bir zamanda erişmek için tasarlanmış ulusal önlemleri benimseyerek uygulanan), kararlar (sözü edilen kişileri, işletmeleri ve üye devletleri bağlayıcı); bağlayıcılığı olmayan tavsiyeler ve görüşler halinde olabilir.

D. ORTAK TARIM POLİTİKASININ UYGULANMASI İÇİN GEREKLİ BAŞLICA YAPILAR

I. Müdahale Kuruluşları (Intervention Agencies)

Tarım ürünlerinin piyasa ve fiyat destek sistemlerinin geliştirilmesi her bir üye ülkedeki **müdahale kuruluşlarınca** uygulanır. Üye Devletler kendi sistemlerini, OTP'nin finansmanına ilişkin ilgili tüzük ile belirlenen çerçeve kapsamındaki işleri yürütebilecek şekilde düzenler.

Üye devletler müdahale kuruluşlarının oluşturulması için farklı yaklaşımlara sahiptir. Fransa ve Hollanda'daki gibi ürün grupları için ayrı müdahale kuruluşları oluşturulabildiği gibi, İngiltere'deki gibi tüm ürün gruplarını kapsayan tek bir müdahale kuruluşu da

oluşturulabilir. Ancak, hiçbir ülke bu modelleri değiştirmeksizin almamiş olup, iki modeli birleştiren düzenlemelere de sıklıkla rastlanır. Düzenlemeler, ülkelerin tarihsel geçmiş ve deneyimleriyle biimlense de, öyle görünmektedir ki, ürün grupları için ayrı müdahale kuruluşlarının oluşturulması daha basit ve etkin bir yöntemdir.

Müdahale kuruluşları, Topluluk hukukunu, ulusal ereve ve hukukları dahilinde uygularlar.

Müdahale Kuruluşlarının harcamaları kısmen Komisyon, kısmen de ye Devletler tarafından karşılanır. Sözgelimi devlet hazinesi, kuruluşların yönetim harcamalarını, destekleme alımlarının teknik maliyetini ve müdahale stok alımlarının maliyetini karşılar. Teknik harcamalar daha sonra Komisyon tarafından standart oranlarda geri ödenir. Müdahale stokları zararına satılacak olursa, bu, Birliğin kaybı olarak değerlendirilir; satış kar elde edilerek yapılacak olursa bu durumda Birliğin yararına olarak değerlendirilir.

ye Devletlerde müdahale kuruluşlarının rolü ürün politikalarına göre değişiklik gösterir. Müdahale kuruluşları, söz konusu piyasa düzenine tabi olan tüm ürünlerin müdahale alımlarını düzenlemekle yükümlüdür. Müdahale işlemleri, uygun depoların belirlenmesi, tesislerin kalite kontrolü, alım sözleşmelerinin düzenlenmesi, bu sözleşmelere uygunluğun kontrolü ve müdahale satışlarının idaresini kapsar.

Piyasa yönetiminin geniş kapsamlı olması yönetim açısından önemli bir güçlüktür, zira ürün rejimleri çoğu zaman oldukça tekniktir ve sürekli düzenleme ile değiştirilmeyi gerektirir. Bu işlemler Brüksel ile bağlantılı olarak yapılmaya başlanmış olup, bazı bölgelerde müdahale kurumları rejimde belirtilen parametre hesaplarının ayrıntılarını dikkate almaksızın çalışmaktadır. Sözgelimi ihracat geri ödemesi hesaplanırken pek çok öğenin dikkate alınması gerekebilir ancak müdahale kuruluşu bunu bilmeyebilir. Müdahale kuruluşunun politikayı uygulayabilmesi için bilmesi gereken tek unsur ihracatlara geri ödenecek miktardır. Bu bilgi müdahale kuruluşuna Komisyon tarafından verilir.

Bazı lkelerde müdahale kuruluşlarının yeleri, AB rn yönetim komitelerinin toplantılarına katılırlar. Bu ilişkiler mevzuat ve OTP'nin uygulanması konularında Birlik ve ye ülkeler arasında yakın işbirliği kurulmasını sağlar.

II. Ödeme Kurumları (Paying Agencies)

Üye ülkelerde Tarım Bakanlıkları bünyesinde görev yapan ve AB kurallarına göre ödeme kurumu olarak belirlenmiş ve akredite edilmiş kuruluşlardır. Ödeme kurumları temel olarak, söz konusu ödeme yapılmadan önce ödemeye konu olacak faaliyetlerin Topluluk kurallarına uygunluğunu, ödemelerin doğru olarak yapılıp, muhasebe kayıtlarına tam olarak geçirilip geçirilmediğini ve gerekli belgelerin zamanında ve AB normlarına uygun şekilde teslim edilip edilmediğini kontrol eder.

Bazı AB üyesi ülkelerde tek bir ödeme kurumu mevcutken, bazı ülkelerde bu sayı birden fazla olabilmektedir. Ancak, bu durumda üye ülke, söz konusu ödeme kurumlarının Topluluk kurallarını harmonize şekilde uygulamalarını sağlayacak önlemleri almaktadır. Akreditasyon sürecinin uzun zaman alması ve zor olması nedeniyle aday ülkelerin tek bir ödeme kurumu oluşturmaları önerilmektedir.

26 Ocak 2000’ de AB Komisyonu Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı’nın (Special Accession Programme For Agriculture and Rural Development - SAPARD-) Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde (MDAÜ) mali idaresine ilişkin bir tebliğ kabul etmiştir. Söz konusu tebliğe göre;

Her bir aday ülkenin, FEOGA Garanti bölümü ve katılım öncesi araçları düzenleyen yönetmeliklerle (1258/1999, 1663/95 ve 1266/1999) paralel bir şekilde **ödeme ve uygulama kurumu (paying and implementation agency)** kurması öngörülmekte ve SAPARD’ın yönetiminin her bir ülke sorumluluğunda olan bu kuruluşa aktarılması gerekmektedir.

Ödeme Kurumu, **yetkili Ulusal Otorite (Ulusal Fon)** tarafından akredite edilecek, AB Komisyonu da bu akreditasyonu onaylayacaktır. Akreditasyon, bazı ülkelerde oldukça uzun bir zaman süreci içinde tamamlanabilmektedir. Prosedürün tamamlanabilmesi için ödeme kurumlarının bir takım temel akreditasyon kriterlerini karşılamaları gerekmektedir. İlgili prosedür tamamlandıktan sonra ilk yılda “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 kriterleri karşılayabilmelidir. **Ulusal Fon, bu aşamadan sonra, Komisyon ve Ödeme**

Kurumu (Paying Agency) arasında mali transferleri yapan ve iletişimi sağlayan bir birim haline gelecektir.

Aday ülkeler AB'ye tam üye olduğunda Komisyon ile ödeme kurumu arasındaki mali ilişkileri düzenleyen Ulusal Fon ortadan kalkacak ve FEOGA'dan gelecek paralar ülke içerisinde ödeme kurumları aracılığıyla dağıtılacaktır.

III. Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (Integrated Administrative and Control System- IACS)

3887/92 ve 3508/92 sayılı tüzüklerle düzenlenen IACS, esasen, bir kontrol sistemi kurarak, OTP'de ekilebilir alanlar ve canlı hayvan düzenlemelerinde yolsuzluğun önlenmesi amacıyla 1992 yılında oluşturulmuş bir sistemdir.

Bu sistem ile,

- OTP reformları çerçevesinde doğrudan ödemelerle ilgili olarak getirilen hükümlerin etkin bir şekilde uygulanmasının teminat altına alınması,
- Çiftlik başına verilen destek sisteminin kurulması sonucunda ortaya çıkabilecek idari sorunların çözülmesi,
- Kullanılmayan arazi için yapılacak ödemelerin usulsüz kullanımına ilişkin cezai müeyyideler getirilmesi amaçlanmıştır.

Her üye devlet aşağıdaki unsurları ihtiva eden kendi IACS sistemini kurmakla yükümlü olup, bu çerçevede yardımlardan faydalanabilmektedir:

- Doğrudan gelir yardımı için başvuran her bir çiftçiye ilişkin bilgileri ihtiva eden bilgisayar destekli bir veri tabanı,
- Alfanumerik olarak hayvan kimlik ve kayıt sistemi,
- Tanımlı tarımsal parseller,
- Yardım başvurusu talep formları,
- Mali denetime ilişkin entegre kontrol sistemi.

Komisyon'un Ara Dönem Değerlendirmesinde, aday ülkelerin bu sistemi oluşturmadıkları takdirde, üye olsalar bile, doğrudan ödemelerden tam olarak yararlanamayacakları belirtilmektedir. Bu bakımdan, Türkiye'de sistemin bir an önce kurulması önem arz etmektedir.

IV. Çiftlik Muhasebe Veri Ağı (Farm Accountancy Data Network - FADN)

FADN, tarımsal işletmelerin gelirlerini ve Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) tarımsal işletmeler üzerine etkilerini değerlendirmek üzere oluşturulmuş bir araçtır. FADN kavramı 1965 yılında ortaya atılmış olup, 79/65/AET sayılı Konsey Tüzüğü ile bu ağın kurulmasının yasal çerçevesi oluşturulmuştur. Sözkonusu sistem, Avrupa Birliği (AB) Üye Devletlerinin yıllık olarak örnekleme yoluyla yaptığı incelemeler ile topladığı verilerden oluşmaktadır. AB içinde FADN'in işleyişinden sorumlu birimler, her yıl, örnekleme metodu ile seçilen AB'deki tarımsal işletmelerden muhasebe verileri toplamaktadır. Ulusal incelemelerden elde edilen verilerle oluşan FADN, birörnek mikro ekonomik verilerin toplandığı tek kaynaktır (örneğin kayıt tutma prensipleri bütün ölkelerde aynıdır). Sözkonusu inceleme AB'deki tüm işletmeleri kapsamamakta ve yalnızca ölçekleri itibariyle ticari sayılabilecek işletmeler kapsam dahiline alınmaktadır.

FADN incelemeleri çiftlikte yapılan tüm tarımsal faaliyetleri kapsamaktadır. Ayrıca, turizm ve ormancılık gibi tarımsal olmayan çiftlik faaliyetlerine ilişkin veriler de toplanmaktadır.

Halihazırda, yıllık örnekler yaklaşık 60.000 işletmeyi kapsamaktadır. Her bir örnek çiftlik için toplanan bilgiler yaklaşık 1000 değişkenle ilgilidir. Bu değişkenler; konum, ekili alan, hayvan sayısı, işgücü gibi fiziki ve yapısal veriler ile, farklı ürünlerin üretim değerı, stoklar, alım ve satımlar, üretim maliyetleri, malvarlığı, borçlar, OTP önlemlerinin uygulanması ile ilgili olanlar da dahil olmak üzere üretim kotaları ve sübvansiyonlar gibi ekonomik ve mali verileri kapsamaktadır.

Komisyon, verileri bizzat kendisi toplamamaktadır. Bu, her bir Üye Devletteki irtibat bürolarının sorumluluğudur, ve bu bürolar ya da onlar tarafından tayin edilen kurumlar tarafından üstlenilmektedir. Her bir irtibat bürosunu bir Ulusal FADN Komitesi yönlendirmektedir.

Komisyon, FADN incelemelerine katılmanın İrtibat Bürolarına mali bir yük getirdiğini bildiğinden, başarıyla tamamlanarak Komisyon'a iletilen her bir  iftlik Beyannamesi için bir geri ödeme yapılmaktadır.

FADN'ın kurucu mevzuatında, her bir çiftlikle ilgili olarak Komisyon'a iletilen tüm veriler bakımından gizlilik esasına azami dikkat edilmesi öngörülmüştür. Sonuç olarak, tek tek çiftliklerle ilgili veriler Komisyon'un Tarım genel Müdürlüğü dışına çıkarılmamaktadır. Sadece bir grup çiftlik ya da  ye Devletlere ya da bölgelere göre çiftlikler bakımından toplam sonuçlar yayınlanmaktadır.