

Avrupa Birliğinde tarım politikaları, önceleri kendine yeterli bir tarımı ve çiftçi gelirini korumayı, daha sonraları ise rekabet edebilirliği ve çevreye duyarlılığı hedeflemiştir.

VII. AVRUPA BİRLİĞİ TARIM POLİTİKALARI

7.1. AB’de Tarım Sektörünün Yapısı

ABD gibi gelişmiş ekonomilerle kıyaslandığında, AB’deki tarım sektörü, toplam istihdama ve gayri safi yurt içi hâsılaya (GSYİH) daha büyük katkı sağlamaktadır. Fakat ABD’deki işletmeler ile kıyaslandığında AB’deki işletmelerin ortalama olarak daha küçük ve daha az etkin olması, daha yüksek üretim maliyetleri ve bundan dolayı daha yüksek tarımsal ürün fiyatları sonucunu doğurmaktadır.

AB’deki toplam istihdamın yaklaşık % 4,2’sini tarımsal istihdam oluşturur ve tarım sektörü GSYİH’ya % 1,2 oranında katkıda bulunur. Fert başına düşen brüt katma değer (burada fert başına düşen çiftlik gelirinin yaklaşık bir ortalaması kullanılmıştır) yılda 14.708 Euro’dur. Ortalama işletme büyüklüğü 2016 yılı rakamlarına göre 16,5 hektardır. Hâlbuki bu rakam ABD’de 178,9 hektardır yani 10,8 misli daha fazladır. Türkiye’de ise tarımsal işletme büyüklüğü yaklaşık 6,0 hektar, yani AB’nin yaklaşık üçte biri kadardır. Temel tarımsal ürünler ise, süt, sığır eti ve hububat olup bunlar, 2018 yılında 365,5 milyar € olan toplam tarımsal ürün değerinin sırasıyla % 14,5, % 8,7 ve % 12,0’sini oluşturmaktadır. AB uygulamada yoğun bir şekilde süt, et ve hububat piyasalarına müdahale etmektedir. Bu nedenle daha çok Ortak Tarım Politikasının (OTP) bu ürünler ile ilgili uygulamaları üzerinde durulacaktır.

Bu genel verilerin arkasında, değişik AB’ye üye ülkelerin tarım sektörleri arasında büyük farklılıklar yatmaktadır. Özellikle tarımın daha gelişmiş olduğu kuzey Avrupa ülkeleri (İngiltere, Hollanda, Danimarka, Belçika, Fransa ve Almanya) ile tarımı daha az gelişmiş Güney AB ülkeleri (İtalya, Yunanistan, İspanya ve Portekiz) arasındaki farklılığı ifade etmek gerekir. AB’nin Kuzey bölgesi, daha etkin bir tarım sektörüne sahiptir. Güney bölgelere nispeten işletmeler daha büyük, daha makineleşmiş ve girdi olarak daha fazla kimyasal gübre ve ilaç kullanmaktadır. Hektara verimlilik Güneye nispeten daha yüksektir. Kuzeyde tarımın toplam istihdama ve GSYİH’ya katkısı Güney ile kıyaslandığında daha azdır. Toplam GSYİH içindeki payı en yüksek olan iki ülke sırasıyla % 4,3 ve 4,0 ile Romanya ve Bulgaristan olurken en düşük iki ülke ise sırasıyla % 0,3 ile Lüksemburg ve % 0,6 ile İngiltere’dir. Tarımsal gelir göstergeleri ve tarımsal işletme büyüklükleri dikkate alındığında benzer bir dağılım ortaya çıkmaktadır. Tarımsal gelir seviyesi Portekiz ve Yunanistan’da en düşük olurken, Hollanda, Danimarka, Belçika, Lüksemburg ve Fransa’da en yüksek olmaktadır.

Yunanistan, Portekiz ve İspanya nispeten küçük tarım işletmelerine sahip olurken, İngiltere ve İsveç çok daha büyük tarım işletmelerine sahiptir.

AB’nde üretilen temel ürünler de bölgeler arasında farklılık göstermektedir. Buğday üretimi 2017 yılı verilerine göre Fransa, Almanya, İngiltere ve Polonya özellikle önemli yer tutmakta ve bu dört ülke AB buğday üretiminin % 62’sini üretmektedir. Diğer taraftan süt üretiminde en yüksek verime sahip ülkeler, İsveç (8717 kg), Danimarka (8529 kg) ve Finlandiya (8098 kg) dır. Fakat Avrupa Birliğinde sütün çoğunu üreten ülkeler, Almanya, Fransa, İngiltere, Polonya, Hollanda ve İtalya’dır. 2017 verilerine göre toplam sütün % 69’unu bu altı ülke üretmektedir. Sığır eti, İrlanda ve Lüksemburg’da büyük öneme sahip iken, asıl sığır eti üreticisi ülkeler, Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere olup toplam sığır etinin % 60’ını üretmektedirler.

7.2. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası

Tarımsal üretimde etkinliğin artırılması, çiftçilerin hizmet ve sanayi sektörlerinde çalışanlarla gelirlerinin dengelenmesi ve tüketicilerin tarımsal ürünleri uygun fiyat, kalite ve miktarda temin etmelerinin sağlanması amacıyla 1960 yılından itibaren OTP, uygulanmaya başlanmış ve üç ana prensibe dayandırılmıştır. Bunlar, tek bir pazar kurulması, topluluk tercihi ve mali dayanışmadır.



Tek Pazar, tarım ürünlerinin Topluluk iç pazarında sanayi ürünlerinde olduğu gibi serbest dolaşımını amaçlamaktadır. Tek pazarın oluşturulması, ortak fiyat ve rekabet kurallarını, merkezi bir yönetimi, ortak sağlık ve bitki sağlığı kurallarını, üye ülkelerde dengeli bir döviz kurunu ve dış rekabete karşı ortak bir korumayı gerektirmektedir.

Mali dayanışma ilkesi ise, tek pazar ve topluluk tercihi ilkeleri çerçevesinde uygulanacak ortak politikanın, ortak bir bütçeden ve bütün üye ülkelerin katılımı ile karşılanmasını amaçlamaktadır. Bu prensip doğrultusunda Ortak Tarım Politikası (OTP) bütçesi oluşturulmuş ve bu bütçenin fonu AB bütçesinden karşılanmaktadır. AB bütçesi yıllar itibariyle artmaya devam etmektedir. AB bütçesi 1965’de yaklaşık 75 milyon € iken, 2018 yılında 157 milyar €’ya yükselmiştir. Bu bütçenin %75’i 1980’de OTP’ye ayrılırken, yıllar itibariyle bu oran giderek azalmış ve 1990’lı yıllarda % 50, 2000’li yıllarda %40 ve 2018 yılında %35 civarına düşmüştür.

Bu üç prensip çerçevesinde, tarımsal ürünler için sektör bazında "Ortak Piyasa Düzenleri" tesis edilmiştir. Söz konusu piyasa düzenleri; fiyat ve müdahale, topluluk içi serbest dolaşım, üçüncü ülkelerle ticaret, rekabet ve finansman politikalarını içermektedir. İlk ortak piyasa düzeni, 1962 yılında hububat sektöründe tesis edilmiş olup, halen 23 ürün ve/veya ürün grubu “Ortak Piyasa Düzenleri” kapsamında yer almaktadır.

OTP, tarımsal fiyat desteklemeleri, ticaret sınırlamaları, araziyi tarımsal faaliyetin dışında tutma, üretim kotaları ve çiftçilere doğrudan yapılan ödemeler gibi bir dizi politikadan oluşmaktadır. Bazı ürünler için, normal piyasa şartları altında çiftçilerin alması gereken bir hedef fiyatı belirlenmektedir. Genellikle hedef fiyatının bir yüzdesi olarak hesaplanan müdahale fiyatı, garanti edilen minimum bir fiyattır. Müdahale fiyatı temel olarak, hububat, tereyağı, süttozu, şeker, zeytinyağı, sığır eti ve domuz eti için uygulanmaktadır. Bunlara ilave olarak sadece belirli bitkisel ürünlere uygulanan ödeme tipleri de vardır. Durum buğdayı üreticilerine dekar başına bir ödeme yapılması yanında koyun ve keçi yetiştiricilerine de hayvan başına bir ödeme yapılmaktadır. Doğal olarak dezavantajlı şartları olan dağlık bölgelerde yaşayan çiftçilere, işledikleri alan ve/veya çiftliklerinde bulundurdıkları hayvan sayısına göre ödeme yapılmaktadır. Üretim kotası şeklindeki üretim kontrolleri, sadece şeker ve süt için uygulanmıştır. Özellikle hububat ve yağlı tohumlar gibi tarla bitkileri için 1992’den beri ekilen alan kontrol uygulaması artarak devam etmiştir. Tarımsal ithalatı düzenleyici ve tarımsal ihracatı sübvans edici sınır politikaları, topluluk içindeki destekleme politikalarının bir sonucudur.

Bu politikalar, tüm AB tarım piyasaları için geçerli değildir. Yumurta ve tavuk eti gibi bazı ürünler için dış ticaret korumaları olmasına rağmen, dâhili destekleme mekanizmaları yoktur. Diğer tarafta, yağlı tohum, pamuk ve tütün gibi fark ödemesi

formunda destek alan ürünler, sınır koruması altında değildirler. Hububat, süt, sığır eti ve şeker gibi temel ürünler, iki politikadan da yararlanmaktadır.

7.3. Ortak Tarım Politikası Reformu

Hem AB içinde hem de dışında OTP ile ilgili eleştiriler çok fazladır. Bu eleştiriler, OTP'nin ekonomik etkinsizliği teşvik ettiğini ve tarım dışındaki vergi ödeyenler ve tüketicilerden, çiftçilere, tarım arazisi sahiplerine ve tarımsal girdi arz edenlere çok büyük miktarlarda gelir transferi söz konusu olduğunu ifade etmektedir. Bu eleştirilere rağmen, AB, OTP reformunu geliştirmede yavaş davranmış, fakat yapılan yoğun tartışmalar sonrasında OTP'da reformlar yapılmaya başlanmıştır.

MacSharry Reformu

En çok önemli OTP reformu olan ve 1992 yılında başlayan MacSharry reformunun temel amaçları aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- Üretim fazlalıklarını ve OTP harcamalarını düşürmek.
- AB ile ABD, Kanada ve Avustralya gibi büyük tarım ihracatçısı ülkeler arasında oluşacak tartışmalardan kaçınmak.
- Küçük tarım işletmelerine yardım etmeyi hedef almak.

MacSharry reform paketi, daha çok hububat sektörünü hedeflemiş, belli bir miktarın üzerinde buğday üretenlerin her yıl arazilerinin %15'ini boş bırakması şeklinde tarımdan zorunlu arazi ayırmaları ile birlikte önemli müdahale fiyatı düşüşlerini içermektedir. Bu reformdan dolayı meydana gelecek gelir kayıplarını telafi etmek için, işlenen arazi ve hayvan başına telafi ödemeleri zorunlu kılınmaktadır.

Gündem 2000

Mart 1999'da Berlin'de yapılan Tarım Bakanları toplantısında yürürlüğe giren ve Gündem 2000 olarak da isimlendirilen OTP reformları, MacSharry reformlarının bir genişlemesidir. Gündem 2000, hububat, sığır eti ve süt için müdahale fiyatlarının 2000 yılından sonra daha ileri seviyede düşürülmesini zorunlu kılmakta ve dönüme ve/veya hayvan başına Doğrudan Gelir Desteği (DGD) ödemelerini devam ettirmektedir. Bu yeni reform paketi, AB'nin doğuya genişlemesinden ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) görüşmelerindeki beklenen politik baskıdan dolayı ortaya çıkmıştır.

Tek Ödeme Planı (Haziran 2003)

Daha fazla pazara yönelik, basit ve piyasaya müdahaleyi azaltacak ve tarımsal desteklemelerin üretimle ilişkisinin kesilmesini sağlayacak bu destek sistemine Haziran

2003’de geçilmesine karar verilmiştir. Üye ÷lkelerde üretim fazlalıklarını önleyeceği düşün÷len bu planda, AB ÷lkelerinde iyi bir şekilde tanıtılmasına, üretimin çevreye, gıda, hayvan ve bitki sağlığına zarar vermeyecek şekilde planlanmasına önem verilmektedir. 1 Ocak 2005’ten itibaren yürürlüğe girecek olan sistemde zorlanan üye ÷lkelerin hazırlıklarını en geç 2007’ye kadar tamamlamaları gerekmektedir.

OTP Reformunda Tek Ödeme Sistemi (2007)

- Tek Ödeme Planının basitleştirilmesi ve daha etkili hale getirilmesi
- Piyasa desteği araçlarının yeni fırsatlar ve güçlükler ışığında gözden geçirilmesi
- Yeni Fırsatların Değerlendirilmesi ve Güçlüklerle Mücadele Edilmesi

AB tarım politikalarının gelişimi üç temel dönem ile özetlenebilir.

1. Roma Anlaşmasının imzalanmasından 1985 yılına kadar olan dönemde kendine yeterlilik önceliğinin hâkim olduğu ürün destekleme dönemi,
2. 1985 yılından Gündem 2000’ne kadar olan dönemde üretici gelirlerinin korunması önceliğinin hâkim olduğu üretici destekleme dönemi,
3. Gündem 2000 ile başlayan dönemde gerek AB iç dinamikleri gerekse dış baskılar nedeniyle ürün desteklerinin rekabet edebilirlik önceliği ile nicelik yerine niteliğin desteklendiği dönemdir.

Üretimden bağımsız destek sistemi “Tek Ödeme Planı” kapsamında çiftçi başına destek miktarı, ya her bir çiftçinin referans dönemde (2000-2002) almış olduğu destek miktarı bazında bireysel olarak ya da bir ÷lke veya bölgedeki tüm çiftçilerin aynı dönemde almış olduğu destek miktarının toplam tarımsal araziye bölünmesi yoluyla bölgesel olarak hesaplanmıştır.

Bununla birlikte, çevresel m÷lahazaların artmasıyla birlikte, çiftçilerin çevreye daha duyarlı hale getirilmesi amacıyla desteklerin verilmesi, çiftçilerin çapraz uyum olarak tabir edilen ve çevrenin korunması, bitki ve hayvan sağlığı ve hayvan refahıyla ilgili “zorunlu yönetim gerekliliklerine” uyması ve tarımsal arazilerini “iyi tarımsal ve çevresel koşullarda” tutması koşuluna bağlanmıştır. Bunlara uyulmaması halinde ödeme miktarı azaltılmakta, hatta ciddi uyumsuzluk haline ödeme yapılmamaktadır.

Temel Ödeme (2013 ve Sonrası)

2013 reformunun tarımsal destekler açısından en önemli yansıması, bir taraftan desteklerin daha adil, daha yeknesak, daha yeşil ve daha çiftçi odaklı hale getirilmesi,

diğer yandan ise Üye Devletlerdeki farklı doğal koşullar ve üretim yapıları dikkate alınarak, desteklerin uygulanması ve finansmanında bu ülkelere esneklik tanınmasıdır. Ayrıca, piyasa destekleriyle kırsal kalkınma destekleri arasındaki tamamlayıcılık ilişkisinin geliştirilerek, tarım sektörünün daha bütüncül bir şekilde ele alınması amaçlanmıştır.

Buna göre, reform sonrası yayımlanan AB'deki tarımsal destekleri düzenleyen 1307/2013 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü kapsamında, daha önceleri Tek Ödeme Planı ve belirli koşullar altında verilen üretimle bağlantılı destek ile sınırlı olan ödemeler, bu ödemeyi tamamlayacak birçok yeni ödeme kalemi içerecek biçimde genişletilmiştir. Bu çerçevede çiftçiler esas olarak üretimden bağımsız bir “Temel Ödeme” almakta ve bu ödeme, belirli amaçları veya çiftçi kategorilerini hedef alan diğer bazı ödeme planları ile tamamlanmaktadır. 100 Avrodan az miktardaki ödemeler ile 1 hektardan az tarım arazileri, ödeme kapsamı dışındadır.

Yeşil ödeme, temel ödemeye ek olarak, doğrudan ödemelerin daha çevreci hale getirilmesi kapsamında, çapraz uyum standartlarına ek olarak, ürün çeşitlendirmesi, kalıcı meraların muhafaza edilmesi, arazilerin % 5'inin ekolojik odaklı alanlara (çitler, ağaç, çayır, tampon bölge vs.) tahsis edilmesi gibi bazı çevresel uygulamaların yapılması karşılığında çiftçilere ödenmektedir. Hâlihazırda çevreye yararlı uygulamalar yapan (organik tarımla uğraşan veya tarım çevre tedbirlerini uygulayanlar gibi) çiftçiler, bu temel koşulları yerine getirmiş sayılacaktır.

Genç çiftçiler için ödeme, tarımsal faaliyete yeni başlayan 40 yaşından genç çiftçiler için temel ödeme alması koşuluyla, ilk 5 yıl süresince, kırsal kalkınma kapsamındaki kurulum yardımını tamamlayıcı şekilde, ilave % 25'lik bir ödeme olarak yapılmaktadır.

Küçük çiftçi planı, katılımcılarına basitleştirilmiş, sabit bir ödeme sunan, daha esnek çapraz uyum koşulları getiren ve yeşil ödeme yükümlülüklerinden onları muaf tutan bir ödeme planıdır. Bu plana dâhil olan çiftçiler, Üye Devletler tarafından 500-1250 avro arasında belirlenen yıllık sabit bir ödeme alabilmektedir.

Gönüllü üretimle bağlantılı destek, sadece ekonomik, sosyal veya çevresel nedenlerle önem arz eden spesifik tarım türlerinin yapıldığı bölgelere veya belirli zorluklar yaşayan spesifik tarım sektörlerine, sadece mevcut üretim seviyesini korumak üzere verilebilir. Bu destek, yıllık ödeme olarak tanımlanmış miktar sınırlamaları dâhilinde ve sabit alan ve verim bazında veya sabit hayvan sayısı bazında verilmektedir.

Doğal kısıtı bulunan alanlara verilen destek, tarımsal üretimin zorlu koşullarda gerçekleştirildiği alanlarda üretimin devamlılığının sağlanması ve biyoçeşitliliğin korunması için verilebilmektedir.

Yeniden dağıtım ödemesi, küçük ve orta ölçekli çiftlikler için, çiftçilerin ilk 30 hektarlık arazileri için % 30 oranına kadar yıllık ilave bir ödeme şeklinde verilebilmektedir.

Ayrıca, alan desteği olarak, Bulgaristan, Yunanistan, İspanya ve Portekiz’de “Pamuk İçin Ürüne Özgü Ödeme” verilmektedir.

Doğrudan ödemeler bağlamında verilen bu desteklerin yanı sıra, daha önce belirtildiği gibi ortak piyasa düzenleri kapsamında da belirli sektörlerin güçlendirilmesine yönelik destekler bulunmaktadır. Bu destekler arasında, özellikle meyve ve sebze, zeytinyağı ve şerbetçiotu sektörlerindeki üretici örgütlerine sağlanan yardımlar, Üye Devletlerin şarap ve arıcılık sektörlerine yönelik olarak ulusal destek programlarına finansman yardımları, okul sütü ve okul meyvesi programı ile çeşitli sektörlerdeki devlet yardımları ve promosyon destekleri bulunmaktadır.

Son Gelişmeler

Son dönemde OTP yine bir reform arifesinde bulunmaktadır. 2017 yılında başlatılan tartışma ve kamu istişareleri sonucunda Komisyon, aynı yılın Kasım ayında “Gıda ve Tarımın Geleceği” başlıklı bir Bildiri hazırlayarak tüm paydaşlara sunmuş ve gelen görüşleri de dikkate alarak 1 Haziran 2018 tarihinde OTP’nin geleceğine ilişkin mevzuat önerilerini yayımlamıştır. Önerilerin temelinde, OTP’nin sadeleştirilmesi ile kurallara uygunluktan ziyade sonuç ve performansla yönelimi amaçlayan yeni bir uygulama sistemi olan OTP Stratejik Planları yer almaktadır.

Bu kapsamda üye devletler; çiftçilere adil bir gelir sağlanması, rekabetçiliğin artırılması, çiftçilerin gıda zincirindeki rollerinin iyileştirilmesi, çevre, doğal kaynaklar ve biyoçeşitliliğin korunması, genç çiftçilerin desteklenmesi, kırsal alanların geliştirilmesi gibi gelecekteki OTP’ye ilişkin belirlenen dokuz hedefi gerçekleştirmek üzere belirledikleri politika tedbirlerini içeren bir OTP Stratejik Planı hazırlayacaktır. Bu Stratejik Planlar, hem birinci sütun, yani doğrudan destek ve piyasa tedbirleri hem de ikinci sütun, yani kırsal kalkınma politikası çerçevesindeki tedbirleri içerecektir. Dolayısıyla her bir Üye Devletin her iki sütun kapsamında uygulayacağı tedbirleri kapsayan tek bir stratejisi olacaktır. Söz konusu mevzuat önerilerinin 2019 ve 2020

yıllarında Konsey ve Parlamentoda tartışılması ve 2021 yılı başından itibaren uygulanmaya başlaması beklenmektedir.

7.4. Ortak Tarım Politikasının Finansmanı

AB Bütçesi

AB tarımsal programlarını oluşturan OTP, AB bütçesinde bu amaç için oluşturulan Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu tarafından finanse edilmektedir. Tarımsal Garanti Fonu gelir ve fiyat politikalarını desteklerken, Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu kırsal kalkınma politikalarını finanse etmektedir. OTP harcamalarının büyük kısmı, piyasa politikası yöntemleri formunda garanti fonu tarafından yapılmaktadır. 1980 yılında AB bütçesi 15,9 milyar € iken bunun % 73,6'sı OTP bütçesini oluşturmakta idi. Tam 38 yıl sonra 2018 yılında 28 ülkeden oluşan AB bütçesi, 156,7 milyar €'ya, OTP Bütçesi ise 58,5 milyar €'ya çıkmıştır. Ancak OTP bütçesinin AB bütçesindeki payı %37,3'e düşmüştür. Garanti Fonunun OTP bütçesindeki payı bu 38 yıl içerisinde % 96,6'dan % 75,7'ye düşerken Kırsal Kalkınma Fonunun Payı %24,3'e yükselmiştir (Çizelge 7.1).

Çizelge 7.1. Avrupa Birliği Bütçesinde EAGGF'nin Payı, 1980 – 2018

Yıllar	AB Bütçesi (Milyar €)	OTP Bütçesi (Milyar €)	Garanti Fonu (Milyar €)	Kırsal Kalkınma Fonu (Milyar €)	OTP'nin AB Bütçesine Oranı (%)	Garanti Fonunun OTP Bütçesine Oranı (%)	Kırsal Kalkınma Fonunun OTP Bütçesine Oranı (%)
1980	15,9	11,7	11,3	0,4	73,6	96,6	3,4
1992	58,2	34,1	31,2	2,9	58,6	91,5	8,5
2000	93,8	41,7	37,4	4,3	44,5	89,7	10,3
2007	120,3	52,0	42,1	9,9	43,2	81,0	19,0
2013	147,3	59,0	44,0	15,0	40,1	74,6	25,4
2018	156,7	58,5	44,3	14,2	37,3	75,7	24,3

Kaynak: European Union Budget: http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_en.htm#budget

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yön Verme Fonu (EAGGF), 1 Ocak 2007 tarihinde Avrupa Tarımsal Garanti (EAGF) ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonları olarak değiştirilmiştir. Birincisi önceki Garanti bölümünün, ikincisi ise Yön verme fonunun yerini almıştır.

EAGF – Avrupa Tarımsal Garanti Fonu

EAGF, OTP'nin 1958 yılından beri en önemli destekleme aracı olmuştur. Fon, AB'nin belirlediği kurallar çerçevesinde, temel tarımsal ürünlerdeki piyasaların düzenlenmesini finanse etmektedir. AB, OTP çerçevesinde başlıca üç temel başlık

altında toplanan alanlarda, piyasaların düzenlenmesine katkılarda bulunmaktadır. Bu harcama alanları;

- a. Bitkisel ürünler: Ekilen ürünler, şeker, zeytinyağı, kurutulmuş yemler ve sebzeler, lif bitkileri ve ipekböceği, meyve-sebzeler, şarap, tütün ve diğer bitkisel ürünler.
- b. Hayvansal ürünler: Süt ve süt ürünleri, sığır ve dana eti, koyun ve domuz eti, yumurta ve kümes hayvanları eti, diğer hayvansal ürünler ve balıkçılık.
- c. Diğer Harcamalar: Gıda yardımı, AB'deki fakirler için gıda yardımı, hilekarlığa karşı mücadele için yardımlar, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili pazar düzenlemeleri, gelir yardımları ve destekleme yardımları.

Garanti Bölümü, Topluluktaki tarım ürünleri fiyatlarında istikrar sağlamaya çalışmaktadır. Topluluk, bu amaçla, ithalat vergileri, iadeler diye adlandırılan ve tarım ürünleri ihracatında uygulanan ihracatta yardımlar ve fiyatların düşmesi halinde ulusal müdahale kurumları aracılığı ile ürünlerin depolanması veya satın alınması şeklinde fiyat destekleri sağlamak gibi mekanizmalar kullanmaktadır. Bu mekanizmalar, üye ülke hükümetlerinin tarım ve balıkçılık ile ilgili bakanlıkları ve her sektör için oluşturulan destekleme kurumları tarafından idare edilmektedir.

1962 yılında hububat, 1965 yılında süt ürünleri ve 1967 yılında bitkisel ve hayvansal yağlarda ortak piyasa organizasyonları kurulmuştur. Topluluğun gümrük birliğini gerçekleştirdiği 1 Temmuz 1968 tarihine kadar ise şarap ve tütün dışındaki bütün ürünlerde ortak piyasa düzenleri işlemeye başlamıştır. 1975 yılından itibaren tarımsal ürünler için üye ülkeler tarafından yapılan yardımlar geniş ölçüde kaldırılmıştır. Bunun yerini Topluluk bütçesinden sağlanan EAGGF Garanti Bölümü yardımları almıştır. Ancak, Fon yardımları, yapılması gereken masrafların tamamını karşılamıyorsa, üye ülkelerin ulusal bütçelerinden ek masraflar finanse edilmektedir.

Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine doğu meydana gelecek bir genişlemenin, Topluluğun Garanti Bölümü harcamalarında bir artışa neden olması beklenmektedir. Ancak, gerek OTP'de gerçekleştirilen düzenlemeler, gerekse Topluluğun kuzeye doğu genişlemesiyle üye ülkeler kompozisyonunda meydana gelen değişiklikler ile Topluluk tarafından geliştirilen diğer politikalar ve nihayet Uruguay Turu sonucu tarım ürünleri ticaretinin de Anlaşma kapsamına alınması ile tarıma yapılan sübvansiyonlara getirilen kısıtlamalar sonucu, Topluluk bütçesinden Garanti Bölümüne yapılan harcamaların, önümüzdeki yıllarda da nispi olarak azalmaya devam edeceği tahmin edilmektedir.

EAFRD – Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu

2007'den önce EAGGF'nin Yön verme Bölümü, Avrupa Topluluğunu kuran Roma Antlaşmasının 39'uncu maddesinde belirtilen genel ilkeler doğrultusunda, OTP'nin yapısal sorunlarını çözmek amacıyla yapılan yatırımların finansmanına katkıda bulunmaktadır. Fon, yardımlarında Topluluk tarafından tespit edilmiş kriterler çerçevesinde hareket etmiştir.

Fakat 2007'de hayata geçirilen ve 2007-2013 olarak planlanan EAFRD, tek bir kırsal kalkınma fonu, tek bir programlama sistemi, tek bir mali kurallar seti ve tek bir kontrol sistemini öngörmektedir. Bu yeni yapılanmada temel prensip, basit, sade, kolay anlaşılır ve uygulanabilirlik yanında AB'deki tüm alanlara hitap etmesidir. Program üç temel alana yoğunlaşmaktadır. Bunlar:

- Tarım ve Ormancılık sektörlerinin iyileştirilmesi ve rekabetin artırılması
- Çevre ve arazi yönetiminin geliştirilmesi
- Kırsal alanlardaki yaşam kalitesinin ve ekonomik çeşitliliğin artırılması

Bu amaçların gerçekleşmesi için 4 yaklaşım öngörülmektedir. Bu eksenler:

1. Tarım ve ormancılık sektörlerinin rekabet gücünün artırılması
2. Kırsal Alanların ve Çevrenin geliştirilmesi
3. Kırsal Alanlardaki yaşam kalitesinin artırılması ve kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi
4. LİDER yaklaşımı

Birinci eksenin temelinde rekabetçilik vurgusu yapılmaktadır. Bu eksenden çiftçiler, kooperatifler, üretici grupları, danışmanlık hizmeti veren kuruluşlar, Altyapıdan sorumlu özel kuruluşlar/devlet kuruluşları, ormancılıkta; özel mülk sahipleri, belediyeler veya birlikler yararlanabilmektedir. Bu kapsamdaki faaliyetler aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir

- İnsan Potansiyeli: Mesleki eğitim, genç çiftçiler, erken emeklilik, yönetim, yardım ve danışmanlık hizmetleri.
- Fiziksel Potansiyel: Yatırım desteği, işleme ve pazarlama.
- Kaliteli ürün ve üretim: yeni standartlar, gıda kalite sistemleri, teşvik
- Yeni üye ülkeler için geçiş tedbirleri (2008'e kadar)

Kırsal alanların ve çevrenin geliştirilmesinden (İkinci Eksen) çiftçiler, arazi yöneticileri ormancılıkta; özel mülk sahipleri, belediyeler veya birlikler yararlanmaktadır. Bu kapsamdaki yatırımlar aşağıda sıralanmıştır.

- Tarımsal arazilerin sürdürülebilir kullanımı açısından dezavantajlı bölgeler, Natura 2000 alanları, tarımsal-çevre ve hayvan sağlığı, verimli olmayan yatırımlar.
- Ormanlık arazilerin sürdürülebilir kullanımı açısından ilk ağaçlandırma, tarımsal orman sistemleri, Natura-2000 alanları, orman-çevre, ormancılık üretim potansiyelinin yenilenmesi, verimli olmayan yatırımlar

Ekonomik faaliyetlerin çeşitliliği ve yaşam kalitesi 3. Ekseninden Çiftçiler, Mikro-İşletmeler, Özel/Kamu Kurumları ve Birlikler yararlanmaktadır. Bu kapsamda faaliyet alanları aşağıdadır.

- Kırsal ekonominin tarım dışı iktisadi faaliyetlere yönlendirilmesi, mikro işletmelerin desteklenmesi, turizm, doğal mirasın korunması ve yönetilmesi
- Kırsal alanlardaki yaşam kalitesinin artırılması: temel hizmetler, köylerin yenilenmesi/kırsal miras
- Eğitim ve kapasite geliştirme

Dördüncü Eksen olan Lider yaklaşımı aşağıdaki alanları kapsamaktadır.

- Lider yaklaşımının, diğer üç eksenenden biri ile birleşimi halinde yerel stratejilerin (projelerin) uygulanması,
- Lokal gruplar arasında bölgeler ve uluslararası seviyede işbirliği,
- Yerel eylem gruplarının kapasite geliştirme ve eğitimi

7.5. AB Bütçesinin İdaresi

AB Ödeme Kurumları, üye ülkelerde Tarım Bakanlığı bünyesinde görev yapan ve AB kurallarına göre ödeme kurumu olarak belirlenmiş kuruluşlardır. Ödeme kurumlarının ana görevi, üye ülkelerde OTP'nin yürütülmesi için ayrılan finansmanın kullanılmasını sağlamaktır. EAGGF Garanti Bölümü'nden yapılan OTP harcamaları kullanıcılara üye ülkelerdeki ödeme kurumları yoluyla ödenmektedir. Bu bağlamda, 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.

Üye ülkelerdeki toplam ödeme kurumu sayısı 90'dır. Bazı ülkelerde tek bir ödeme kurumu mevcut iken, 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.

AB'ne aday ülkelerde, EAGGF Garanti Bölümü ve katılım öncesi araçları düzenleyen yönetmeliklerle paralel bir şekilde ödeme kurumu kurmaları öngörülmektedir. Ödeme Kurumu, yetkili Ulusal Fon tarafından akredite edilir ve AB Komisyonu da bu akreditasyonu onaylar. İlgili süreçler tamamlandıktan sonra ilk yılda Mali Memorandum imzalanır ve Topluluk finansmanı Ulusal Fona devredilecek duruma gelir. Ancak Ulusal Fon, hazine yönetimi, fonların alınması, ödeme kurumuna dağıtımı, bilgisayar güvenliği ve iç teftişe ilişkin bazı temel ölçütleri karşılayabilmelidir. Bu Fon bu aşamadan sonra, Komisyon ve Ödeme Kurumu arasında mali transferleri yapan ve iletişimi sağlayan bir birim haline gelecektir. Bu da; projelerin seçimi aşamasından, ödemelerin yapılması aşamasına kadar, üye devletlere tüm yönetim aşamalarının devredildiği adem-i merkeziyetçi uygulamaların da bir yansımasıdır. Aday ülkeler AB'ye tam üye olduğunda Komisyon ile ödeme kurumu arasındaki mali ilişkileri düzenleyen Ulusal Fon ortadan kalkacak, EAGGF'den karşılanacak finansman Tarım Bakanlıkları bünyesinde oluşturulan Ödeme Kurumuna aktarılacaktır. Ödeme kurumlarının oluşturulması, ulusal mevzuatın doğrudan ödemeye ilişkin AB mevzuatına uyumunu sağlayacak, AB gereksinimlerine uyacak bir doğrudan ödeme mekanizması ve kurumsal yapısının meydana gelmesini kolaylaştıracaktır. Aynı şekilde, Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (IACS) kapsamındaki düzenlemelerin yapılmasını da hızlandıracaktır. IACS düzenlemeleri, tarımsal üretici ve işletmelerin istatistiki kayıtlarının tutulması, tarımsal parsellerin tanımlanması, hayvanların kaydı için alfa numerik sistemlerin oluşturulması gibi konularla ilgilenmektedir.

Ödeme kurumlarının bünyelerinde sahip olması gereken 5 birim şu şekildedir. Ödeme yapmaya yetkili birim, ödemelerin yönetimi ile ilgili birim, muhasebe birimi, iç denetim birimi ve teknik hizmetler. Ödeme yapmaya yetkili birimin yerine getirdiği hizmetler ile teknik hizmetler başka bir kuruma devredilebilir. Türkiye'nin de Ortak Tarım Politikasının gereklerini yerine getirmek adına, bir an önce altyapıyı oluşturması ve bunun yapı taşı kabul edilebilecek ödeme kurumunu oluşturması gerekmektedir. Faaliyetler, Türkiye henüz aday ülke statüsünde olduğundan Türkiye'deki diğer Mali kurumlar bünyesindeki bazı birimleri kapsadığından söz konusu kurumlarla da koordineli bir şekilde faaliyetler sürdürülmelidir. Bu bağlamda adaylık sürecinde IPARD projeleri için Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) bir ödeme kurumu gibi bir misyonu yüklenmiş ve faaliyetlerini sürdürmektedir.

7.6. Bütçe Kaynakları

AB Bütçesinin kaynakları beş başlık altında toplanmaktadır.

1. Gümrük Vergileri

Gümrük vergileri, üçüncü ülkelerden yapılan ithalata uygulanmakta olan Ortak Gümrük Tarifesi'nden (OGT) elde edilen gelirler olup, 1 Ocak 1971 tarihinde yürürlüğe giren Konsey Kararı ile kademeli olarak Topluluk bütçesine devredilmiş ve 1975 yılından itibaren bütçenin öz kaynaklarından biri haline gelmiştir. Gümrük vergilerinin Topluluk Bütçesindeki payı yıldan yıla farklılıklar göstermekle birlikte, bütçenin yaklaşık % 14'lük kısmını teşkil etmektedir. İthalattan alınması nedeniyle, gümrük vergisi gelirlerinde sanayileşmiş ülkelerin payı daha yüksektir.

2. Tarım Ürünleri İthalatından Alınan Vergiler

Başlangıçta bir gümrük vergisi niteliğinde ve tarımsal "prelevman"lar adıyla uygulanmakta olan bu vergiler, GATT Uruguay Turu görüşmelerinin tarımda uygulanan değişken vergilerin kaldırılması ile sonuçlanması üzerine tarifeli vergilere dönüşmüştür. 1 Ocak 1971 tarihinden itibaren bütçenin öz kaynaklarına dâhil edilen tarım vergileri, OTP'nin uygulanmasından dolayı üçüncü ülkelerle yapılan tarım ürünleri ticaretinden alınan vergiler, telafi edici vergiler, ek vergiler ve primlerden oluşmaktadır. Tarımsal vergilerin Topluluklar bütçesindeki payı yaklaşık % 1 civarında olup, tarım üreticisi olmayan ve daha ziyade tarım ürünleri ithalatı yapan ülkelerin Topluluk bütçesine katkı payları daha yüksektir.

3. Şeker ve Glikoz Vergileri

1 Ocak 1971 tarihinden itibaren bütçenin öz kaynaklarına dâhil edilen şeker vergileri ile ilgili olarak çeşitli tarihlerde düzenlemeler yapılmıştır. En son 1994'de yapılan tüzükle; şeker üreticilerinden pazar düzenlemelerini desteklemek amacıyla alınan şeker ve izoglikoz üretim vergileri ve şeker depolama vergileri adı altında vergi alınması, kararlaştırılmıştır. Şeker vergilerinin bütçedeki payı % 1,7 olup şeker üreticisi ülkelerin katkı payları daha yüksektir.

4. Katma Değer Vergisi

1970 yılından itibaren bütçenin öz kaynakları arasına dâhil edilen ve Topluluk tarafından belirlenen kurallar çerçevesinde tüm üye ülkelerde tek tip olarak tespit edilen KDV'nin % 1,4'ü Bütçenin öz kaynakları olarak kabul edilmiş, ancak 12 Kasım 1994 tarihinde yapılan değişiklikle GSMH hesabında kabul edilen % 55'lik oran ile % 1,4 olan katkı payı ise kademeli bir şekilde sırasıyla % 50 ve % 1'e indirilmiştir. KDV nedeniyle bütçeye en büyük katkı sanayileşmiş ülkeler tarafından yapılmaktadır. 2013

yılı itibariyle bütçe gelirlerinin yaklaşık % 9,45'lik kısmı KDV gelirlerinden oluşmakta ve KDV gelirleri bütçenin GSMH katkısından sonra ikinci en önemli kalemini oluşturmaktadır.

5. Gayri Safi Milli Hâsıla Katkısı

Avrupa Konseyinin Şubat 1988'de yapılan toplantısında bütçenin mevcut kaynaklarının yetersiz olduğu kabul edilmiş ve hesaplanmasında üye ülkelerin GSMH'sını esas alan yeni bir kaynağın Topluluk bütçesinin öz kaynakları arasına dâhil edilmesi benimsenmiştir. Alınan Karar gereğince; üye ülkelerin GSMH'lerinin 1988-1992 yılları arasında aşamalı olarak % 1,2'si bütçenin öz kaynakları olarak kabul edilerek gelir kalemleri arasına dâhil edilmiştir. Ancak, Konsey Kararı ile bu oran, 1995 yılından başlamak üzere 1999 yılına kadar aşamalı bir şekilde % 1,27'ye yükseltilmiştir. Üye ülkelerin GSMH'lerine ilişkin verilerin birbirleriyle uyumlaştırılmaları ve böylece tespit edilecek ortak bir yöntemle katkı miktarlarının hesaplanması da ayrıca karara bağlanmıştır. GSMH katkılarının Topluluk bütçesindeki payı her geçen yıl artmakta olup, 2013 yılında % 74,3'lük payla birinci kalemi oluşturmıştır.

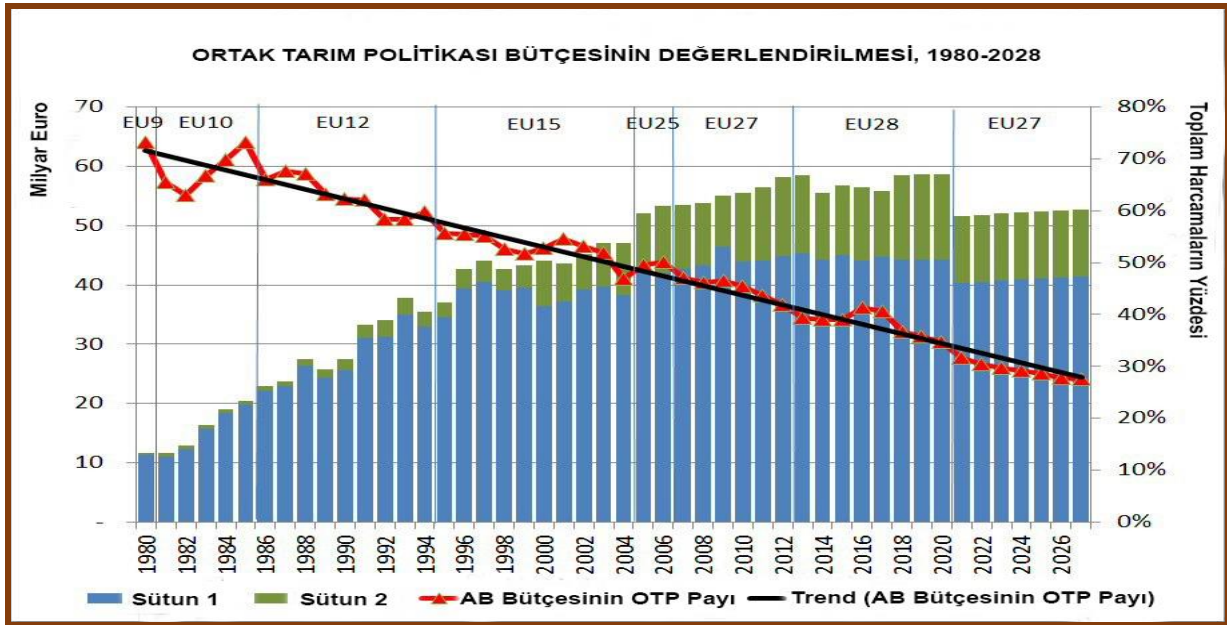
7.7. Bütçe Harcamaları

AB bütçesinin en büyük gider kalemini, başlangıçta ayrı ayrı bütçelere sahip olan üç Topluluğun (EEC, ECSC ve EURATOM) 1967 yılında yapılan Antlaşma ile organlarını birleştirmesi ve 1968 yılından itibaren tek bütçenin oluşturulması ile tarıma yapılan destekleme harcamaları veya bir başka ifade ile EAGGF Garanti Bölümü harcamaları teşkil etmektedir. Şekil 2'nin incelenmesinden de görüleceği üzere, 1970 yılında Garanti Bölümü harcamalarının toplam Bütçe harcamaları içindeki payı % 91,2'ye çıkmış ve bütçe, adeta bir tarım destekleme bütçesi haline gelmiştir. 1970 yılından sonra kabul edilen kararla, bütçenin kendi öz kaynaklarına sahip olması ve aynı yıl Araştırma Politikası ile Topluluk Balıkçılık Politikasını kabulü, 1971 yılında Avrupa Sosyal Fonunun yeniden düzenlenerek güçlendirilmesi ve 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun oluşturulması ile EAGGF-Garanti Bölümünün bütçedeki payı, 1980 yılında % 71,1'e inmiştir.

1970 ve 1980'li yıllarda uluslararası genel eğilimde meydana gelen gelişmeler, Topluluğun önce kuzeye, daha sonra iki defa güneye doğru genişlemesi ve Topluluk harcamalarının hızla büyümesi; Topluluk harcamalarının disipline edilmesine yönelik çalışmaları gündeme getirmiştir. Bu çalışmalar sonucunda, öncelikle bütçede çok önemli bir paya sahip olan tarım destekleme harcamalarının kısıtlanması ve zaman

içinde Topluluk fiyatları ile dünya fiyatları arasındaki farkın azaltılması konusunda görüş birliğine varılmıştır. Meydana gelen bu gelişmeler sonucu EAGGF Garanti Bölümünün AB bütçesindeki payı 2013 yılında % 30'a gerilemiştir.

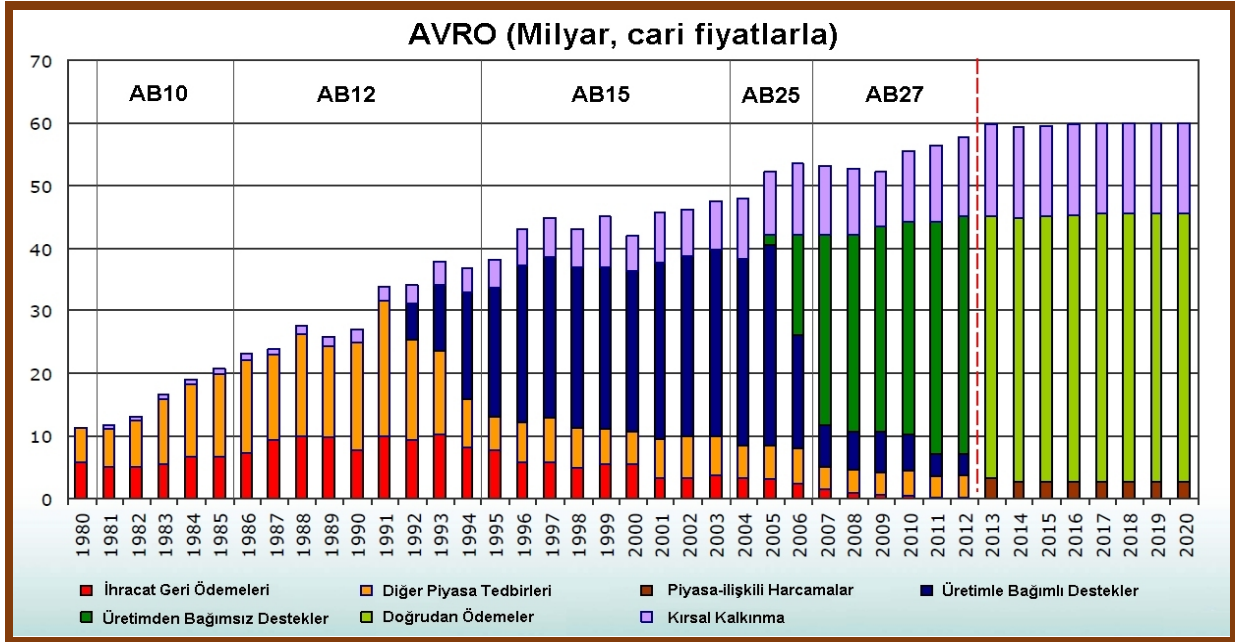
1992 yılında Avrupa Tek Senedinin kabul edilmesi ile Tek Pazarın gerçekleştirilmesine yönelik yeni politikalar uygulamaya konmuştur. 1994 yılında GATT Uruguay Turu görüşmelerinin anlaşma ile tamamlanması ile tarıma yönelik gerek ülke içinde, gerekse ihracatta uygulanan sübvansiyonların azaltılmasının kabul edilmesi ve Birliğin yeniden kuzeye doğru genişlemesi sonucunda Garanti Fonunun, yani doğrudan destekler ve piyasa önlemleri ödemelerini içeren Sütun 1'in harcamalarının bütçedeki payı daha da azalmıştır. Bu azalmanın yerini, OTP'nin Kırsal Kalkınma Fonu, yani Sütun 2 almıştır (Şekil 7.1). Sütun 1, üretimden bağımsız ödemeleri, diğer doğrudan ödemeleri, müdahale önlemleri, pazarlama, üretim ve dış ticaret harcamalarını içermektedir. Sütun 2 ise kırsal kalkınma altında ulusal kalkınma programları harcamalarını içermektedir.



Şekil 7.1. Garanti ve Kırsal Kalkınma Fonlarının AB ve OTP Bütçelerindeki Payları (%)

7.8. Reformlar Sonrası Bütçenin Dağılımındaki Değişim

Reformlar sonrası bütçenin bütçe kalemleri arasındaki değişimi Şekil 7.2'de verilmektedir. Genel eğilim olarak kırsal kalkınma ve doğrudan ödemeler artarken, piyasa desteği ve ihracat teşviklerinin azaldığı görülmektedir. 1980'lerde hiç olmayan kırsal kalkınma desteği yaklaşık 14 milyar €, doğrudan ödemeler 43 milyar € ve piyasa ilişkili harcamalar 3 milyar € ile sırasıyla %24, %72 ve %4 paya sahip olmuştur.



Şekil 7.2. OTP Desteklerinin Gelişimi ve 2020'ye Doğru Tahmin Edilen OTP Destekleme Profili

AB Politikalarının Kısa Bir Değerlendirmesi

- *AB'de yasalarla çerçevesi belirlenmiş tarım politikaları sistemi mevcuttur. Bu uzun dönemli yasalar, politikaları kurumsallaştırmaktadır.*
- *Tarımsal yapıdaki düzenlemeler öncelikli olarak yapılmakta, sonra tarımdan arazi ayırma ve çevreyi koruma gibi şartlara bağlı destekleme politikaları bu yapı çerçevesinde oluşturulmaktadır.*
- *Tarım politikaları, ortaya çıkan problem ve şartlara göre değişikliğe uğramakla birlikte belli bir dönem istikrarlı bir şekilde devam etmektedir.*
- *Tarım politikaları, dış ve iç dinamiklerin etkisiyle oluşan yeni ihtiyaçlara göre yeniden tedrici olarak şekillenmekte, fakat politikaların devamlılığına dikkat edilmektedir.*
- *İç dinamikler politika değişimlerinde daha etkili olurken, dış faktörlerin yönlendirmesine direnilmekte ve gerekirse bu değişim zamana yayılarak çok yavaş yapılmaktadır.*
- *Politikaların mali desteği önceden bir merkez tarafından belirlenmekte ve bu çerçevenin dışına çıkılmayarak sıkı bir bütçe disiplini uygulanmaktadır.*
- *Ekonomik gelişme, tarımın payını ulusal gelir ve istihdam açısından azaltmış ve bunun sonucu olarak, yapılan tarımsal desteklemeler ekonomiler üzerine ağır bir yük olmaktan çıkmıştır. Bu durum tarım politikalarının finansmanını da kolaylaştırmıştır.*