



AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI

Dr. Sibel TAN, TEAE
Dr. İlker DELLAL, TEAE

1. Giriş

Dünyada artan nüfus baskısı ve doğal kaynakların sınırlı kullanımı zorunluluğu, dünya ülkelerini daha sıkı bir şekilde ekonomik işbirliği ve yardımlaşmaya zorlamaktadır. Bunun ötesinde 20. yüzyılda politik ve ideolojik gelişmeler ülkeleri bir taraftan bloklara ayırmış, diğer taraftan ekonomik alanda birbirlerine yaklaşmayı zorunlu kılmıştır. Bu oluşumlardan en önemlilerinden bir tanesi de 1958 yılında Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'dur (AET) (Ayyıldız vd., 1997).



Topluluk kurulduktan sonra Ortak Tarım Politikası (OTP) en önemli politika olarak gündeme gelmiştir. Tarımsal kesimde gelir dalgalanmalarını önlemek ve bu kesimde çalışanların refah seviyelerini yükseltmek amacıyla, ortak bir tarım politikasının gerekliliği 30 Haziran 1960'da Avrupa Komisyonu'nda görüşülerek bu konuda müzakereler başlamıştır. Hukuki temelleri Roma Antlaşması'nın 3/d maddesinde yatan OTP'nin ilk ciddi adımları 1960-1964 yılları arasında atılmıştır. OTP, üye devletlerin milli mevzuatlarında uyumla gerçekleştirilen bir tarımsal üretim ve yapı politikasını, bir tarımsal pazar ve fiyat politikasını ve aynı zamanda üyelerin az gelişmiş bölgelerine ek yardım sistemini de kapsayan bir ortak finansman politikasını birlikte uygulamayı öngörmüştür (Gürkan ve Somunkıran, 1993).

2. Ortak Tarım Politikasının Amaçları

Avrupa Birliği'ni kuran Roma Antlaşmasınının 39. maddesinde OTP'nin amaçları aşağıdaki gibi sıralanmıştır (Günoğur, 1988).

- Teknik ilerlemelerin tarıma tatbiki, üretim faktörlerinin, özellikle de işgücünün en rasyonel şekilde kullanılarak tarımda verimliliğin yükseltilmesi,
- Özellikle tarımda çalışanların fert başına gelirlerinin artırılması ile tarımsal nüfusu uygun bir yaşam düzeyine ulaştırmak,
- Pazarların dengeli hale getirilmesi,
- İhtiyaçların garantili olarak karşılanabilecek duruma getirilmesi,
- Tüketicilerin uygun fiyatlarla tarımsal ürünleri satın alabilmelerinin mümkün kılınması ve üreticilerin üretim faktörlerini temin etmesini garanti altına almak.



Roma Antlaşması'nın 39. maddesinde sıralanan bu hedeflere kısa sürede ulaşılmış fakat bu kez OTP'da aşağıda sıralanan sorunlarla karşılaşmıştır (Tan ve Dellal, 2003).

- Yüksek koruma oranları tarımsal üretimde fazlalıklara yol açmış,
- Bu fazlalıklar piyasa fiyatlarında baskılar oluşturmuş,
- İhracat sübvansiyonları dünya piyasalarında dış ticaret dengelerini bozmuş,
- Yoğun üretim çevre üzerinde olumsuz etkiler yapmış,
- Bu artışlar artan maliyetleri beraberinde getirmiş, OTP'nin bütçe üzerindeki yükünü artırmıştır.

3. Ortak Tarım Politikası'nda Üç Altın Kural

1. Ortak bir pazarın kurulması (piyasa bütünlüğünün sağlanması): Bu prensibin amacı Avrupa Birliğinde tarımsal alanda bir ortak pazarın tesisi ve tarımsal ürünlerin üye ülkeler arasında serbestçe dolaşabilmesinin sağlanmasıdır. Dolayısıyla bu prensip Birlik içi ticarete gümrük vergilerinin, ticaretteki diğer engellerin ve rekabeti bozabilecek sübvansiyonların kaldırılmasını ifade etmektedir.

2. Topluluk Tercihleri (Topluluk ürünlerine öncelik verilmesi): Bu prensiple Birlik ürünlerinin satışına öncelik verilmesi hedeflenmiştir. Birlik fiyatlarının dünya fiyatlarının üstünde olması nedeniyle, iç piyasanın ucuz ithalattan ve dünya piyasalarındaki aşırı dalgalanmalardan korunması OTP amaçları arasındadır.

3. Ortak Mali Sorumluluk (Mali dayanışma veya müşterek finans sorumluluğu): Avrupa Birliği içinde özellikle ortak fiyat politikasının uygulanması tarım sektörünün ortaklaşa finansmanını gerektiren ve böylece ortak bir mali sorumlulukla üye devletler arasında paylaştırmayı hedefleyen bir prensiptir (Ayyıldız vd., 1997).

4. Ortak Piyasa Düzenleri



Ortak Tarım Politikası'nın en karmaşık, en masraflı ama içerdığı önlemlerle amaca ulaşmada en çabuk sonucu alınan müdahale alanı pazar ve fiyat politikasıdır. Tarım pazarlarının düzenlenmesi tarımın diğer sektörlerdeki serbest piyasa düzeninden farklı bir yaklaşım gerektirmiş ve tarım pazarlarının yönlendirilmesi için çabalar pazar ve fiyat politikalarında yoğunlaştırılmıştır (Eraktan, 1988).

OTP'nın amaçlarına ulaşılabilmesi için, 1962 yılından itibaren Avrupa Toplulukları içinde "Ortak Piyasa Düzenleri" gerçekleştirilmiştir. Ortak Piyasa Düzenleri'nin amacı; üye ülkelerdeki değişik biçimlerde yapılan piyasa düzenlemeleri yerine, ortak bir tarım politikası geliştirmek, üye ülkeler arasındaki ticari ilişkileri geliştirecek şartları temin etmek ve bu sayede mal alış-verişinin serbestçe yapılmasını sağlamak ve Avrupa Birliği içinde ortak bir tarımsal pazar oluşturarak iç pazar ve Birlik üretimini üçüncü ülkelere karşı korumaktır .

- Destek Fiyat (%71.9)
- Dışa Karşı Koruma Sağlayan Düzenlemeler (%25.0)
- Ek Yardımlar (%2.5)
- Götürü yardımlar (%0.6)

Ortak Piyasa Düzenleri, destek fiyat, dışa karşı koruma sağlayan düzenlemeler, ek yardımlar ve götürü yardımları şeklinde dört temel kategoriye ayrılmakta olup, bu çeşitli piyasa destekleme mekanizmaları ile tarımsal ürünlerin tamamını koruma altına almaktadır (Anonim, 1992) .

5. Yapısal Fonlar

AB'nin kuruluşundan itibaren, üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik olarak tedbirler almaya ve harcamalar yapılmaya başlanmıştır. Dolayısıyla Avrupa Birliği'nde yapısal fonların kuruluş sebepleri, Birlik içinde dengeli kalkınma ve böylece bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların giderilmesidir. Bu amaçla 1958'de Avrupa Sosyal Fonu, 1962'de Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu - EAGGF (The European Agriculture Guidance and Guarantee Fund) veya Fransızca adıyla, FEOGA (Fonds European d'Orientation et de Garanti Agricoles), 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, 1993 yılında ise çevre koruma ve Trans-Avrupa ulaştırma ağına ilişkin projelere mali destek sağlamak amacıyla Uyum Fonu kurulmuştur (Tan ve Dellal 2003).

OTP prensiplerinin uygulanabilmesi için ortak bir finansman kaynağına ihtiyaç duyulması sonucunda Roma Antlaşması'nın 40. ve 43. Maddeleri dikkate alınarak kurulan, Avrupa Tarımsal Yönverme ve

Garanti Fonu, tek başına bir Fon olmayıp, Avrupa Birliği bütçesinin en önemli bölümü olarak genel bütçe harcamaları içerisinde yaklaşık % 60 paya sahip olan bir fondur (Tan vd.,1999).

Dolayısı ile FEOGA'nın kuruluş amacı, Roma Antlaşması ışığında tarım politikası amaçları arasında yer alan arzın esnekliğinin sağlanması, üreticilerin belirli bir gelir seviyesine ulaşmasının sağlanması, fiyat politikalarını ve tarımsal altyapıyı düzenlemek için bir finansman kaynağı oluşturmaktır. 4 Nisan 1962 tarihinde kurulan Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu, 5 Nisan 1964 yılında Garanti Bölümü ve Yönverme Bölümü olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonunun Garanti Bölümü 1964 yılından beri Avrupa Birliği OTP'nin önemli bir uygulama aracı olmuştur. Fon, Avrupa Birliği'nin belirlediği kurallar çerçevesinde, temel tarımsal ürünlerdeki piyasaların düzenlenmesinde katkılarda bulunmaktadır. Yönverme bölümü ise Roma Antlaşması'nın 39. Maddesinde sayılan ve OTP'nin hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik ortak eylemleri finanse etmek için oluşturulmuştur (Tan vd., 1999).

6. Ortak Tarım Politikası'nda Reform Arayışları

Başlangıçta tarımsal gelirlerin artırılması ve arzın sürekliliğini sağlamak amacıyla bir araç gibi görülen müdahale alımları zamanla üretimi körükler hale gelmiştir. Birlik çiftçisinin gelir seviyesinin korunması, bütçeye gün geçtikçe yük olmaya başlamıştır (Karluk, 1999).

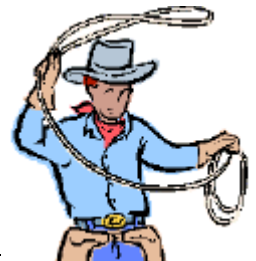
Yüksek fiyat, sınırsız destekleme ve etkin koruma ilkelerine dayanan OTP, iki temel sorunla karşılaşmıştır. Bunlardan ilki "üretim fazlalıkları"dır. Tarımsal üretimin yıllık %2 oranında gelişirken, iç tüketim yıllık olarak ancak %0.5 artması tarımda önemli üretim artışlarına yol açmıştır. Böylece ortaya çıkan fazlalıkların stoklanması sorun yaratmıştır. İkinci temel sorun "bütçe maliyeti"dir. Topluluk çiftçisinin gelir seviyesinin korunması amacıyla yapılan desteklemeler gün geçtikçe artmış ve bütçe üzerine daha fazla yük getirmeye başlamış ve destekleme alımları, bütçe giderlerinin %60-70'ini oluşturmuştur.

Bu sorunları çözümü için değişik dönemlerde çeşitli önlem paketleri alınmıştır. Örneğin AB komisyonu bu sorunlar karşısında reforma gidilmesi yönündeki niyetini önce 1985 yılı programında vurgulamış, daha sonra bu politikanın perspektiflerini kapsayan ve "Yeşil Kitap" diye anılan Raporunu, Konsey'e sunmuştur. Bu raporda piyasa taleplerini yansıtan bir fiyat politikası aracılığıyla fazlalık veren sektördeki üretimin zamanla azaltılması önerilmiştir. Yeşil Kitap'tan sonra 1987 yılında Tek Avrupa Senedi, 1988 yılında Stabilizerler ve Gündem 2000 raporlarında Avrupa Birliği OTP uygulamalarında çeşitli reform arayışları devam etmiş, üretim girdilerini azaltarak verimliliği düşürme, ekim alanlarının boş bırakılması, erken emeklilik gibi bir takım önlemlerle AB tarımında ortaya çıkan ürün fazlalıkları sorunlarına çözüm getirilmeye çalışılmıştır (Tan ve Dellal, 2003).

7. Gündem 2000 ve Sonrası

Avrupa Birliği'nin üreticilerini sürekli korumak amacıyla bir taraftan üreticilerine yüksek sübvansiyonlar vermesi diğer taraftan Dünya ticaretinde kendi ürünlerinin önünü açmak amacıyla yüksek ihracat teşviki uygulamaları, Dünya ticaretinde haksız rekabete yol açmıştır. DTÖ'nün bu iç destekleri azaltmasına yönelik kararları ve AB Ortak tarım Politikası'ndaki diğer reformlardaki başarısızlıklar, Birliği yeni arayışlara yöneltmiştir. Bu sebepler neticesinde Aralık 1995 Madrid Zirvesi'nde Konsey'in isteği üzerine Komisyon tarafından hazırlanan ve 21. yüzyılda AB'nin karşılaşacağı sorunları saptayarak, çözüm önerileri içeren Gündem 2000 metninde, OTP reformlarının devamı niteliğinde hazırlanan bir dizi reforma yer verilmiştir (Anonim, 2001). Bu kapsamda 21. yüzyılda OTP'nin işleyişine yön verecek yeni amaçlar aşağıdaki şekilde saptanmıştır.

1. Birlik üreticilerinin iç ve dış alanda rekabet gücünün artırılması,
2. Ürün güvenliğinin sağlanması,
3. Tarım toplumunun yaşam kalitesi ve gelir düzeyinin artırılması,
4. Çevre korumanın OTP ile bütünleştirilmesi,
5. Tarım üreticilerine alternatif iş imkanları yaratılması,
6. Tarım alanındaki AB mevzuatının sadeleştirilmesidir.



8. Genel Değerlendirme

Avrupa’da petrol krizini izleyen dönemlerde yaşanan ekonomik durgunluk tarımsal üretimde düşüşe sebep olmuştur. Bu dönemde tarım ürünlerinin yetersizliği ve fiyatlardaki aşırı yükselme üretimi artırıcı önlemlerin alınmasını gerektirmiştir. Buna bağlı olarak Avrupa Birliği’nin ilk kuruluş yıllarında ortak bir tarım politikası’nın gerekliliği hissedilerek, yüksek ve yeni teknolojilerin tarımda uygulanması ile o günün şartlarına uygun olarak üretimi artırmaya yönelik politikalar benimsenmiştir. Bu politikalar uygulanırken etkili bir fiyat politikası ile bir taraftan Birlik içi üreticiler yüksek oranlarda desteklenmiş diğer taraftan dünya ticaretinde söz sahibi olabilmek amacıyla yüksek ihracat teşvikleri verilmiştir.

Başlangıçta nüfusun gıda tüketimini garanti altına almak ve tarımla uğraşan kesimin refah seviyesini artırmaya yönelik olarak uygulanan OTP hedeflerine kısa sürede ulaşılmış ve 1980’li yıllardan sonra başta süt ve süt ürünleri olmak üzere birçok üründe fazlalıklar ortaya çıkmış ve tarımsal destekler AB bütçesine daha fazla yük getirmeye başlamıştır. Dolayısıyla AB’nin bu yıllardan sonra uyguladıkları politikalar OTP’nın reformu şeklinde gündeme gelmiştir.

OTP’nı yönlendiren bir başka uluslararası gelişme de Dünya Ticaret Örgütü kararlarıdır. Birliğin üreticisini korumak amaçlı yürüttüğü politikalar Dünya ülkeleri arasında haksız rekabete yol açmıştır. Dolayısıyla bütün i desteklerin kaldırılmasına yönelik olan DTÖ kararları en fazla AB ülkelerini etkilemiştir.

Gerek ortaya çıkan üretim fazlalıkları sorunu gerekse uluslararası gelişmeler OTP’nın bugünkü hedeflerini tamamen değiştirmiştir. OTP’nın günümüzdeki hedefleri sürdürülebilir tarım, gıda kalite ve güvencesi, hayvan sağlığı ve refahı, çevre ve kırsal kalkınma başlıkları altında toplanmaktadır.

KAYNAKLAR

1. Anonim (1992), Agriculture in Europe (Development, Constrains and Perspectives), EC, Luxembourg .
2. Anonim (2001), <http://www.asam.org>. Turkey and the Procces of EU Integration.
3. Ayyıldız, T., Açıkel, S., Keskin, A., Atsan, T., (1997) Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri, Atatürk Üniversitesi Yayınları, No:332, Erzurum.
4. Eraktan, G., (1988), AT’de Tarım Ürünleri Ortak Piyasa Düzenleri, Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü (yayınlanmamış ders notları), Ankara.
5. Günüşur, H., (1988), Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması), TOBB Yayınları, Ankara.
6. Gürkan, T., Somunkıran, D., (1993), Topluluğuun Tarım Ürünlerindeki Ortak Piyasa Düzenleri, Fiyat Politikaları ve Destekleme Sistemleri, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara.
7. Karluk, R., (1999), Avrupa Birliği ve Türkiye, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, İstanbul
8. Tan, S., Şener, B., Aytüre, S., (1999), FEOGA ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, TEAE Yayınları, Ankara.
9. Tan, S., Dellal, İ., (2003), Avrupa Birliği’nde Ortak Tarım Politikası’nın İşleyişi ve Türk Tarımının Uyum Süreci, TEAE Yayınları, Ankara.

TARIMSAL EKONOMİ ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ

PK.34 06100 Bakanlıklar/Ankara

Tel:0.312.326 0006

Faks:0.312.322 8531

Web: <http://www.aeri.org.tr>

e-mail: aeri@aeri.org.tr