

**TÜRK TARIMININ ORTAK TARIM POLİTİKASINA UYUMU VE AVRUPA BİRLİĞİ  
MÜZAKERE SÜRECİNE ETKİSİ**

*HARMONIZATION OF TURKISH AGRICULTURE TO COMMON AGRICULTURAL  
POLICY AND IMPACTS ON THE EUROPEAN UNION NEGOTIATION PROCESS*

**Dr. Ceran ARSLAN OLCAY**

Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi,  
ceranarslanolcay@gmail.com, Ankara/Türkiye

**ÖZ**

Bu makalede, Türkiye'nin tarım politikasının Avrupa Birliği (AB) adaylığı sürecinin başlangıcından bu yana nasıl şekillendiği, gerek tarım politikasının işleyişinin gerekse kullanılan politika araçlarındaki paradigmatik değişimin nasıl ve hangi öncelikler doğrultusunda gerçekleştiği ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu değişim sürecinde, Türkiye'nin tarım politikasının işleyişi, geçmişteki deneyimlerine de vurgu yapılarak, AB'nin Ortak Tarım Politikası (OTP) ile benzeşen ve farklılaşan yönleri neden sonuç ilişkisi içinde incelenirken, özellikle son on yılda AB'nin tarım konusundaki güncel yaklaşımları ile Türkiye'nin sürece uyumu, AB Komisyonu tarafından hazırlanan İlerleme Raporları, 2003-2017 Stratejik Planı, Müzakere fasıllarına ilişkin notlar ve 2014-2020 Ulusal Kırsal Kalkınma Planı'ndan yararlanılarak tartışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Türk Tarım Politikası, Avrupa Birliği, Ortak Tarım Politikası, Müzakere Süreci, Müzakere Fasılları.

**ABSTRACT**

In this article, procedures and priorities of changing paradigms of functioning of Turkish agricultural policy and the policy tools will be examined from the beginning of European Union (EU) membership process in line with Turkish-EU relations. In this process, by emphasizing the management and implementation of the Turkish agricultural policy, similar and divergent aspects of EU and Turkish agriculture will be questioned in a cause&effect relationship. In addition, especially in the recent 10 years, EU's changing approach and Turkey's harmonization process will be discussed by using the Progress Reports of Turkey, 2013-2017 Strategic Plan, 2014-2020 National Rural Development Plan and chapters of accession process as sources.

**Keywords:** Turkish Agricultural Policy, European Union, Common Agricultural Policy, Chapters, Accession Negotiations.

**1. GİRİŞ**

Türkiye'de tarım politikalarının şekillenmeye başlaması, devletin tarıma müdahalesinin kalkınma planları ile daha sistematik bir hale getirildiği 1960'lara dayanmaktadır. 1980'lere kadar tarımsal üretim ve gelir artışına, kaynaklardan en iyi şekilde yararlanılmasına ve dışa bağımlılığın azalmasına önem verilen bir politika izlenmiştir.

Avrupa Birliği (AB)'nde de Ortak Tarım Politikası (OTP)'nın uygulanmaya başladığı 1962 yılından 1980'lerin ortalarına kadar, AB tarımının kendi içinde korunmasını ve üreticinin desteklenmesi yoluyla gıda güvencesini esas alan bir politika izlenmiş, hatta bunun sonucunda oldukça fazla bir mali yükün altına girilmiştir. Bu süreçte, '80'lere kadar tarım sektöründeki yapısal farklılıklar bir yana Türkiye'de de tarım sektörüne dair beklenti ve öncelikler, AB ile oldukça benzer seyretmiş, üreticinin korunması, kendine yeterlilik gibi benzer hedefler doğrultusunda hareket edilmiştir. Ancak, 21. yüzyıldan itibaren, sektörler arası yapısal farklılıklar ve dış faktörlerin doğurduğu farklı sonuçlar, yönelimleri ve öncelikleri farklılaştırmaya başlamıştır.

Tarım sektöründe, 1980'lerin başından 1990'ların ortalarına kadar süren neo-liberal etki, hem AB, hem Türkiye'de tarım politikalarını radikal bir değişime yöneltmiştir. Bu dönemde destekleme mekanizmaları şekil değiştirmiş, AB'de kırsal kalkınma kavramı gündeme gelmiş, AB'de artan bütçe yükü ve üretim fazlaları sebebi ile *bütçe dengeleme* ön plana çıkmıştır. Bu dönemde, destekleme mekanizmaları şekil değiştirmiş, kırsal kalkınma kavramı gündeme gelmiştir. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)' nün de baskısıyla uluslararası ticarete yönelik düzenlemeler yapılarak, tarım ürünleri ticaretindeki korumacı önlemler azaltılmaya başlanmıştır. Türkiye'de de üretici desteğinin, yerini doğrudan ödeme mekanizmasına bırakması ile öncelikler değişmeye başlamıştır.

Bu trend, 2007-2008 gıda krizine kadar devam etmiştir. Gıda krizi ile, dünyada ve AB'de radikal bir şekilde dönüşmeye başlayan tarım sektörü, tarım politikalarının gözden geçirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. OTP'nin son ve en radikal reform hedefi 2013 yılı itibariyle yürürlüğe girecek şekilde planlanmıştır. Bu doğrultuda, 2013 sonrası için yeni reform çalışmaları içinde bulunan AB de, tekrar geleneksel tarım yöntemlerinin gerekliliğini sorgulamaya başlayan, gıda güvenliğini odağına koyan bir yola girmiştir. Özellikle gıda tedarik zincirinin sağlanması ve doğal kaynakların korunması ilişkisi, üretimde yeni odak noktası olan yeşil tarım, bu bağlamda iklim değişikliği ile mücadele ve çevrenin korunması OTP'nin yeni yol haritasını şekillendiren önemli kriterler olmuşlardır. Tarım politikalarındaki son on yıllık değişimin bir kırılma noktası oluşturduğu, hatta Doha görüşmelerinin de sonuca ulaşamamasına da sebep olduğu söylenebilir.

Bu dönemde Türkiye-AB ilişkileri, 1999 yılından itibaren adaylık sürecinin resmileşmesi ve 2006 yılında başlayan üyelik müzakereleri ile farklı bir rotaya girmiştir. Müzakere süreci ile birlikte, Türkiye'nin uymakla yükümlü olduğu fasıllar arasında bulunan tarım ve kırsal kalkınma ile gıda güvenliği ve güvencesini kapsayan yükümlülükler bu süreçte oldukça fazla önem taşımaktadır. Bu çalışmada Türkiye'nin adaylık ve müzakere süreçlerindeki, tarım politikalarının reformuna yönelik çalışmalar ve OTP'ye uyumu ve değişim çalışmalarına dair girişimleri ele alınırken, özellikle son on yılda AB'nin tarım konusundaki güncel yaklaşımları ile Türkiye'nin sürece uyumu tartışılacaktır. Türkiye, tarım ve kırsal kalkınma kapsamındaki konulara uyum sağlamaya çalışırken, AB'nin de kendi içinde bulunduğu dinamik sürecin değişimini de takip etmek durumundadır. Zira, OTP de 1992'de başlayan, 2000'lerde hızlanan ve hala devam eden bir değişim süreci içindedir. Bu olgular ışığında, OTP sürecinin müzakerelere olan katkısının hangi yönde olacağına dair de cevap bulunmaya çalışılacaktır. Başka bir ifade ile, oldukça farklı bir yapıya sahip olan tarım sektörünün, ekonomik ve sosyal yapı da göz önünde bulundurularak, müzakere sürecine etkileri tartışılacaktır.

## 2. OTP'NİN MİHENK TAŞLARI

### 2.1. Büyük Genişleme ve OTP'nin Değişimi

AB Bütünleşmesi bakımından en önemli politikalardan biri olan OTP, Topluluğun oluşumundan bu yana varlığını sürdürmekte ve günün beklentilerine göre şekillenmektedir. AB entegrasyonunda gerek bütçe içindeki payı gerekse Tek Pazar içindeki rolü bakımından önemli bir yere sahiptir. Tarım harcamalarının, AB Bütçesi'ndeki payının yüksekliği Topluluk genelinde yapılan tarım harcamalarının yaklaşık %70'inin AB fonlarından yapıldığını göstermektedir (AB Komisyonu 2013a).

1990' lardan sonra artan neo-liberal etki ve Birlik içi azalan rekabet gücü ve verimlilik ile, AB'de reform ihtiyacını zorunlu kılmıştır. Liberal yaklaşımlar ve Birlik içindeki değişim ihtiyacı sonucu, doğrudan gelir desteğine odaklanılarak ard arda yapılan reformlarla OTP dönüşmeye ve değişmeye başlamıştır. Doğrudan gelir desteği mekanizması ve kırsal kalkınmadan oluşan iki sütunlu bir yapı yaratılması, bu dönüşümün en önemli unsurlarıdır. Doğrudan gelir desteği ile birlikte çiftçi ne üretirse üretsin, fiyatı ne olursa olsun kendisine yapılacak ödemenin sabit olması sağlanacaktır.

Dönemin en önemli girişimi olan kırsal kalkınma hedefi de önemi gittikçe artan bir konu olmuştur. AB'de kırsal alanlar, ormanlık ve ara (intermediate) bölgeler AB sınırlarının %91'ini, nüfusunun %59'unu oluşturmakla birlikte, bu alanlarda kişi başına düşen milli gelir, Birlik ortalamasının altında, işsizlik ise Birlik ortalamasının üstündedir. Bu oranların AB içinde bölgesel farklılıklar yarattığı da bir gerçektir. Ayrıca, AB-28 (MDA ve AB-15 ülkeleri) kapsamında toplam istihdamın yarısından fazlası da kırsal bölgelerde ikamet etmektedir (AB Komisyonu 2012a). Merkezi Doğu Avrupa (MDA: Çek Cumhuriyeti, Letonya, Litvanya, Polonya, Macaristan, Slovakya, Slovenya, Estonya, Hırvatistan, Kıbrıs, Romanya, Bulgaristan) ülkelerinin katılımı ile, Birliğin genişlemesi de tarım sektörünün farklılıkları ve benzerliklerini daha net ortaya çıkarmakla birlikte kırsal kalkınmaya verilen önemi de pekiştirmiştir. Sosyo-ekonomik olarak kırsal bölgelerinin yapısı AB-15' e (MDA ülkelerinin katılımından önce AB üyesi olan ülkeler; Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Lüksemburg, Belçika, İngiltere, Avusturya, Danimarka, Yunanistan,

İspanya, Portekiz, İrlanda, İsveç, Finlandiya) göre farklılık gösteren MDA ülkelerinde, OECD verilerine göre toplam nüfusun %50'si kırsalda yaşamakta, km<sup>2</sup>'ye 150 kişi düşmektedir. Bununla birlikte AB-15 ve MDA ülkeleri arasında kırsal alanlarda istihdama ilişkin çarpıcı farklar bulunmaktadır. Örneğin; MDA ülkelerinin kırsal alanlardaki toplam istihdam kapasitesi AB-15'in iki katı olmakla birlikte, bu bölgelerdeki kişi başına düşen milli gelir, AB-15'in kırsal alanlarının kişi başına düşen milli gelir ortalamasının yalnızca %40'ına denk gelmektedir (Gorton 2009: 1312) ve ekonomik verimlilik düzeyleri de nispeten düşüktür. Uzun dönem işsizlik oranlarının da nispeten yüksek olduğu eski sosyalist ülkeler olan MDA ülkelerinde OTP'ye uyum yolunda yapısal değişim oldukça zor olmaktadır.

2004 yılındaki büyük genişleme ile, AB'nin 2006 Bütçesi 16 milyar €'luk artışla 106,5 milyar Avro'ya ulaşmış, yeni üye ülkeler için AB Bütçesinden yapılacak toplam harcamaların %30'u tarım sektörü için ayrılmıştır. Yeni üye devletlerde, tarım sektörünün modernizasyonu ve yeniden yapılandırılmasının yanı sıra tarım bölgelerinde ve kırsal alanlarda refahın artırılması amacıyla da değişimler öngörülmüştür. %30'u tarıma ayrılan bütçenin %40'lık bölümünün ise kırsal kalkınma için harcanması planlanmıştır. Genişleme öncesi AB Tarım Bakanları 27 üyeli OTP'ye yönelik reform sürecini, 2 sütunlu bir yapıya dönüşecek şekilde şekillendirmeye başlamışlardır. Çiftçi gelirlerinin doğrudan ödemeler sistemi ile desteklenmesi de bu reform sürecine denk gelmiş ve yeni üye olan MDA ülkeleri bu yapıya adapte edilmeye çalışılmıştır. AB açısından bakıldığında, tarım ürünleri arasında fiyat ve standart farkı bulunan, gıda endüstrilerinde yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyan ülkelerin OTP'ye entegre olması için çalışılmış ve çalışılmaya devam edilmekte, diğer tarafta MDA ülkeleri açısından bakıldığında ise geniş bir pazara dahil olma, tarım sektörünü sürdürülebilir ve karlı bir şekilde yönetmek için gerekli araçlara sahip olmanın avantajını ve adapte olmanın zorluklarını aynı anda yaşamaktadırlar (Arslan Olcay 2008: 189).

## 2.2. Avrupa 2020 Doğrultusunda OTP'nin Değişimi

AB'de yeni bir yapılanma ihtiyacının belirginleşmesiyle, 2000 yılı sonrası Lizbon Stratejisi ile başlayan AB'yi küresel güç haline getirme hedefi, Avrupa 2020 Stratejisi ile pekişmiş, *akılcı ve kapsayıcı büyüme* hedefiyle yol haritası belirlenmiştir. Stratejinin temel öncelikleri olan; bilgiye ve yenilikçiliğe dayalı, kaynakları verimli kullanan ve çevreci, rekabetçi yüksek istihdama dayalı ekonomi yaratma hedefi Avrupa tarımının şekillenmesi ve reform çalışmaları için önemli bir vizyon oluşmaya başlamıştır. Özellikle gıda tedarik zinciri ve doğal kaynakların verimli korunması ilişkisi, üretimde yeni odak noktası olan yeşil tarım; bu bağlamda iklim değişikliği ile mücadele ve çevrenin korunması OTP'nin yeni yol haritası için önemli kriterler olmuşlardır. Komisyon 2012 yılında, 2013 sonrası OTP'si için hazırladığı yönetim planında da *Avrupa 2020* stratejisinde belirtilen, iklim değişikliği, bütçe ve ekonomik krizler karşısında dayanıklılık konularına vurgu yapmıştır (AB Komisyonu 2012a). Avrupa 2020 stratejisinin en önemli unsurunun *büyüme* kriteri olduğu göz önünde bulundurulursa; gerek istihdam gerekse üretim etkisi açısından tarım ve kırsal kalkınmanın önemi giderek artmaktadır. Zira, tarım sektöründeki büyüme Birlik milli gelirini doğrudan etki etkileyecektir. Çiftçilerin daha istikrarlı bir gelir düzeyine sahip olması da hiç kuşkusuz tarımsal büyümenin en önemli unsurlarından biridir .

Reform sürecinde bir yandan tarımın AB Bütçesi'ndeki payının azaltılması gereği vurgulanırken, bir yandan da nitelik ve verimlilik açısından tarım ve kırsal kalkınmanın iyileştirilmesi gereği bütçeye eklenecek yeni kalemleri de beraberinde getirmektedir. Güçlü ve rekabetçi tarıma paralel olarak, çevre standartlarının iyileştirilmesi ve iyi yaşam koşullarının sağlanması doğrultusunda birçok araç ve hedefler öngörülmeye başlanmıştır. Hatta, 1.Sütunun (doğrudan ödemeler-piyasa araçları) ortadan kaldırılması öngörülerek, AB Bütçesi'nden talep edilen fon miktarının da düşürülmesi hedeflenmiştir. Ancak, 2007-2008 gıda krizi ile, Dünyada ve AB'de radikal bir şekilde dönüşmeye başlayan tarım politikalarına daha temkinli yaklaşılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 2013 sonrası için yeni ve radikal reform çalışmaları içinde bulunan AB de, tekrar geleneksel tarım yöntemlerine yaklaşan, gıda güvenliğini odağına koyan bir yola yönelmiştir.

12 Nisan 2010 - 11 Haziran 2010 tarihleri arasında yapılan OTP'nin geleceğine yönelik kamuoyu araştırması ve takip eden konferansın sonuçları 2020 Stratejisi doğrultusunda, 2013 sonrası OTP'sine yönelik yol haritasının şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Bu bağlamda vatandaş, çiftçi, çeşitli araştırma merkezi, enstitü ve düşünce kuruluşları, yatırımcılar ve arazi sahiplerinden oluşan 5700 kişiye yöneltilen ve bağımsız uzmanlar tarafından değerlendirilen anket çalışması ile, OTP'ye olan ihtiyaç sorgulanarak, vatandaşın beklentilerine cevap aranan bir sorgulama yapılmış; bu doğrultuda, sürecin gidişatına yönelik olarak, ihtiyaçlar ve beklentiler doğrultusunda daha sağlıklı bir rota çizilmesine çalışılmıştır (Arslan Olcay, 2015: 95). Öncelikle, katılımcılar AB düzeyinde bir politikanın ulusal ve bölgesel politikalarından daha etkili olduğu yönünde buluşmalar da, araştırmadan ortak politikanın yönünün değiştirilmesi sonucu çıkmış, öncelikli beklenti *gıda güvenliğinin* sağlanması olmuştur. Ulaşılabilir ve şeffaf

fiyatlar ve kırsal kalkınmanın desteklenmesi de katılımcıların diğer önemli beklentilerin başında gelmiştir. Araştırma sonucunda, katılımcıların neden OTP'ye reform gerekli sorusuna cevabı, desteklemelerle ilgili eşitlik, gıda tedarik zincirinin işleyişinin iyileştirilmesi şeklinde olmuştur (Avrupa Komisyonu 2013c).

Öte yandan, süreçte, kırsal kalkınma ve çevre faktörüne de ağırlık verilmeye başlanınca, OTP'nin daha az politika ürettiği, daha az ortak zeminde bulunduğu ve daha az tarımsal unsurlara yer vermiş olduğu eleştirileri yaygınlaşmaya başlamış; kırsal unsurlar, çevre ve sosyal yardımlar ön plana çıkarken, politikanın üretim bağlantısının her geçen gün azalıyor olması çiftçilerin eleştirilerine neden olmuştur. Tarım kesiminin beklentileri ve sosyal beklentiler arasındaki farklılıklar özellikle de çevre duyarlılığı ile ilgili beklentilerin artması, OTP ile ilgili temsil ve güven sorununu akıllara getirmeye başlamıştır. Bütün bu değişim süreci OTP'nin meşruiyet tartışmasını başlatmıştır. Bu noktada, en çok önem verilen konu da vatandaşlarla bağın güçlendirilmesidir (Arslan Olcay, 2015:118). Bu sebeplerle uluslararası bir yapıya sahip olan OTP'nin, gıda ve gıda-dışı üretim yapan, bunu yaparken de her geçen gün çevreyle dost olmasına dikkat eden bir politika olmanın yanısıra, kırsal alanların iyileştirilmesi amacıyla, kırsal kalkınmayı da ayrı bir politika alanı olarak benimseyerek *çok fonksiyonlu* (Rønningen vd 2004:2) bir yapıyla yönetilmesi ve yürütülmesi çabası içine girilmiştir. Söz konusu çok fonksiyonluluk, tarım politikasına olan desteğin daimi ve güvenilir, dolayısıyla meşruiyet kazanması arayışında olduğunu gösteren en önemli kanıttır.

Bütün bu tartışmalar sonucunda, 2020 hazırlıkları çerçevesinde Komisyon tebliğinde, 2014-2020 mali planının inovasyon ve araştırma başlığı kapsamında, dört öncelik gündeme alınmıştır. Bunlar; gıda güvenliği, sürdürülebilir tarım, deniz ve denizcilikle ilgili araştırmalar ve bio-ekonomidir. Bu girişimlerin, sürdürülebilir ve rekabetçi tarım ve gıda sektörüne de katkısı AB tarımının geleceği açısından önemsenmektedir (AB Komisyonu 2013b).

### 2.2.1. OTP'nin Paradigmal Dönüşümü

İlk yürürlüğe girdiği 1960'lı yıllardan bu güne önemli bir paradigmal dönüşüm yaşayan OTP'nin değişim süreci aşağıdaki tabloda özetlenmektedir. İlk yıllarında pazar birliği ilkesi ile yola çıkan, bu doğrultuda üretim miktarlarını artırarak kendine yeterliliği sağlamayı hedefleyen ve bu yolda üreticiyi cömertçe destekleyen OTP, bugün rekabetçi, kaliteli ve çevreyle dost üretim beklentisini, desteklerin adil dağılımını ve tarım kesiminin yaşam koşullarının iyileştirilmesini de gözeterek, ön plana koymaktadır. AB, bu yolda, genişleme sürecinin de etkisi ile basit ve adil bir ödeme sisteminin oluşturulması ve sürdürülmesi için uğraşmaktadır. Aşağıdaki Tablo 1 de de görüldüğü gibi, piyasa araçları, doğrudan ödemeler ve kırsal kalkınma başlıklarında 2013 sonrasında tekrar şekillendirilen OTP, reformun kapsamı konusunda yoğun tartışmalara sebep olmuş, çok radikal bir dönüşüm hevesiyle sürece başlansa da gerek Birlik içi ihtiyaçlar, gerekse küresel konjonktürün etkisiyle *yeniden yapılandırma* çerçevesi içinde politika araçlarının basitleştirilip günün gereklerine göre şekillendirilmesine karar verilmiştir.

Tablo 1. Reform Sürecinde OTP'nin Öncelikleri

	<b>Piyasa araçları (1234/2007 sayılı Konsey Yönetmeliği)</b>	<b>Doğrudan ödemeler (73/2009 sayılı Konsey Yönetmeliği)</b>	<b>Kırsal Kalkınma (1698/2005 sayılı Konsey Yönetmeliği)</b>
Entegrasyon-OTP için hedefe yönelik değişiklik	Var olan araçların basitleştirilmesi ve gıda tedarik zincirlerine önem verilerek çiftçilerin pazarlık gücünün artırılması	Doğrudan ödemelerin yeşil tarım odaklı yeniden dağıtılması ve çapraz uyumun güçlendirilmesi	Üye devletler arasında yeniden dağılım/inovasyon iklim değişikliği ve çevrenin korunması belirleyici unsurlar. Ortak strateji hedeflemesi

Kaynak: (Garzon 2006: 193)

## 3. AB VE KÜRESELLEŞME ETKİSİNDE TÜRK TARIMI

### 3.1. Türkiye'de Tarımın Dönüşümü

Türkiye'de tarım politikası uygulamalarının temeli, 1963'de başlayan beş yıllık kalkınma planları (BYKP)'na dayanmaktadır. 1983 yılına kadar sürmüş olan ilk dört BYKP ile de öncelikli olarak tarımsal üretim ve gelir atışı, kaynaklardan en iyi şekilde yararlanılması, dışa bağımlılığın azalması ve kooperatifleşmenin teşvik edilmesi ön plana çıkmıştır. Ancak 1970'lerin sonuna kadar desteklenen ürünlerin dünya fiyatları nezdinde farklılaşması ek finansman ihtiyacını doğurmuştur. 4. BYKP ile fiyat ve müdahale alımlarına ek olarak fiyat dışı desteklemeler gündeme gelmiştir. 24 Ocak (1980) kararları ile ülke içindeki siyasi belirsizlikler, petrol şokları ve döviz talebinin artması ve dışa açık ekonominin teşviki, 1985 yılında ortaya konan 5.BYKP'nı şekillendirmede önemli rol oynamıştır. Uluslararası konjonktürün etkisiyle, özellikle sanayi alanında ithal ikameci üretim politikaları yerini ihracata yönelen bir politikaya bırakmıştır. 6.

BYKP dönemine denk gelen 5 Nisan Ekonomik kararları sonrası desteklemeler belirgin bir şekilde azalmış, hububat, şeker pancarı ve tütün dışında desteklenen ürün sayısı 3'e düşmüştür (Gürlük, Turan 2013:83- 84).

1980'lerden sonra Dünya'daki neo-liberal akımın etkisi ile başlayan, AB süreci ile hızlanan dönüşüm ile, çeşitli dinamikler açısından tarım sektörü, ülkemizde de gözle görülür bir şekilde değişmiştir. Türkiye, 1980'lerin başında hızlı bir değişim rüzgarına maruz kalsa da, bu değişim genel anlamda sektörün tepkisiyle karşılaşmıştır. 1990'ların başına kadar liberal politika araçlarının öne sürülmesinin yarattığı tepkinin artmasıyla yumuşayan neo-liberal süreç, 1999 IMF (Uluslararası Para Fonu) istikrar programına kadar ılımlı bir seyir izlemiştir (Önal 2014:301).

2000'lerin başından itibaren, gerek ülke içindeki ekonomik sıkıntılar, gerekse küreselleşen dünyadaki tarım piyasalarının dönüşümünün etkileri, Türk tarımının da yeniden şekillenmesini kaçınılmaz hale getirmiştir. AB sürecinin etkisi ve küresel etkiler Türk tarımını özellikle 2000'lerin başından beri hızla şekillendirirken, Tarım piyasalarındaki dönüşümün, AB süreci ile paralel seyretmesi, hiç kuşkusuz süreci hızlandırmıştır. Başka bir ifade ile, liberal politikalar (söz konusu politikalar IMF Stand by Anlaşması'nın yanısıra, 2001'de Dünya Bankası Tarım Reformu Uygulama Projesi, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Dünya Ticaret Örgütü'nden kaynaklanan yükümlülükler) ve AB süreci, tarım kesiminde önemli bir dönüşüm sürecini başlatmıştır (Önal 2014:302).

Türkiye'de tarım politikalarının yürütülmesinde başta Tarım Bakanlığı olmak üzere, tarımsal kooperatifler, mesleki örgütler, sivil toplum kuruluşları rol oynamaktadır. Özellikle kooperatifler, meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşlarının söz sahibi olması, ülkemizde de tarım politikası uygulamalarının meşrulaşmasına katkıda bulunacaktır.

### 3.2. AB Adaylığı ve Müzakere Sürecinde Türk Tarımı

1995 yılında Gümrük Birliği (GB) sürecinin başlamasına vesile olan Ortaklık Konseyi'nin imzalanması ve 1996 yılında GB sürecinin başlamasını takiben, 1999 yılında Helsinki Zirvesi ile Türkiye'nin AB adaylığı resmileşerek, ilişkiler yeni bir boyut kazanmıştır. Bu dönem, çeşitli zorluklara rağmen, her alanda AB'ye hazırlık sürecinin hız kazandığı bir sürecin başlangıcıdır.

Bu sürecin en temel mihenk taşı, Türkiye'nin AB'ye katılmaya aday her ülke gibi bir Katılım Öncesi Stratejisi'nden yararlanacak olmasıdır. Bununla birlikte, AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin bir Ulusal Program (UP) içerecek, katılım sürecinde öncelikli alanları belirleyecek bir Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlanması da diğer adımlardır (Karluk vd 2004:6). Ayrıca, Türkiye için bir *tarama (screening) süreci* (AB müktesebatının analitik olarak incelenmesi) başlatılacak, gerekli izleme mekanizmaları oluşturulacak ve Türkiye adaylık döneminde, AB'nin bu konuya yönelik mali imkanlarından yararlanabilecektir. Türkiye'nin mevzuat uyumu konusundaki yükümlülüklerini senelik olarak irdeleyen ve 1998'den beri yayınlanan İlerleme Raporları da bir nevi karne özelliği taşıyarak müzakerelerin başlamasıyla önemini korumaya devam etmiştir.

Müzakere süreci öncesine rast gelen dönemde, 8. BYKP ile DTÖ Antlaşması ve AB sürecine uyum kapsamında, yapısal değişimleri içeren tarım politikalarına vurgu yapılmıştır (Gürlük, Turan 2013:87). Böylece AB sürecinde OTP'ye uyum sürecine dair çalışmalara da başlanmıştır. Türkiye'de de çeşitli ekonomik programlarla, tarım sektöründeki geleneksel destekleme politikalarının kaldırılması ve dönüştürülmesi öngörülmüş; var olan ürün destekleri yerine AB'de de uygulanmaya başlanan *doğrudan gelir desteği* mekanizmasının kullanılması kararlaştırılmıştır. Böylece tarımsal fiyat, kredi ve girdi destekleri kaldırılmıştır. Süreç, her ne kadar AB ile benzerlik gösteriyor gibi görünse de, biz de uygulamaya koyulan *doğrudan gelir desteği* mekanizması daha çok finansal kaygıları ortadan kaldırmaya yönelik olarak tasarlanmıştır (Şahinöz 2011: 477). Ayrıca, kırsal kalkınma, çiftçi kayıt sistemi ve tarım sigortaları kanununun çıkarılmasına öncelik verilmiştir. Amaç, tarımın rekabet gücünün artırılması için, serbest rekabet piyasasının teşviki ve tarımsal faaliyetlerin çevrenin korunması gözetilerek sürdürülmesidir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, AB'nin OTP'sine uyum sürecinde de Türkiye'de tarım politikalarının yürütülmesinden öncelikle Tarım Bakanlığı sorumludur. Ayrıca AB sürecinde kırsal kalkınmayı desteklemek, AB ve ulusal kaynaklardan sağlanan fonları hedef kitlenin etkin şekilde kullanmasını sağlayarak, ulusal kalkınmaya katkı amacıyla kurulan Türkiye Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) kurulmuştur. TKDK da müzakere sürecinden kaynaklanan öncelikli alanların desteklenmesinde önem taşımaktadır. Bu doğrultuda, TKDK, IPARD (Kırsal Kalkınma İçin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) olarak adlandırılan mali yardım aracının yürütülmesinden sorumludur. Ancak sürecin yürütülmesinde

kooperatiflerin, meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşlarının yeterince etkin olmadığını söylemek yerinde olacaktır.

Müzakerelerin başlaması kararı ile fasıllar tam anlamıyla açılmamış da olsa, 2006 yılı itibariyle de, koşullu olarak başlamıştır. Ancak, müzakere başlıklarından sekizi halen açılmamış ve açılmış olan fasıllar ise kapatılmamıştır. Müzakere sürecinde açılacak başlıklar, 2004 Aralık Zirve Sonuç Bildirgesi'nde ele alınmıştır. Bu noktada, Türkiye'nin müzakerelere başlayabilmesi için Gümrük Birliği Ek Protokolü'nü AB'ye yeni giren on üyeyi de kapsayacak şekilde genişletmesi ön koşul olarak koyulmuştur. AB açısından Kıbrıs Cumhuriyeti bu yeni üyelerden biridir. Dolayısıyla Türkiye'nin başlıklarının tümünün açılması, Gümrük Birliği Ek Protokolü'nün Kıbrıs Rum Kesimi'ni kapsayacak şekilde genişletilmesi koşuluna bağlanmıştır (Erhan vd 2016: 10).

Tarım sektörünün Türkiye ekonomisi içindeki yeri göz önünde bulundurulduğunda, sürecin tarım sektörünü kapsayan kısmı oldukça büyük önem taşımaktadır. OTP'nin referans alınarak şekillendirilmesi planlanan sektörde uzun ve çetrefilli bir yola çıkıldığı açıktır. 11. 12. Başlıkların tarım alanına giren müzakere başlıklarına uyum süreci, üyelik sürecini yavaşlatır mı endişesini de beraberinde getirmektedir. Tarım sektörü Türkiye için hem ekonomik hem de sosyal bir anlam taşımaktadır. Yapısal farklılıklar da süreci etkileyecek unsurların başında gelmektedir. 28 üyeli AB'de gıda ve tarım sektörü toplam istihdamın %7'sini, gayri safi yurt içi hasılabın %6'sını oluşturmaktadır. AB Bütçesi'nin %41'i bu alana ayrılmaktadır. Türkiye'de ise tarım sektörü GSYİH'nin %9,6'sını, toplam istihdamın %23,6'sını oluşturmaktadır (Gürlük, Turan 2013:101-104). Türkiye ve AB'de tarımsal destek miktarlarının toplam GSYİH'ya oranı ise sırasıyla, % 2,2 ve %0,79'dur (OECD 2015). Ayrıca Türkiye'de tarım arazileri, toplam alanın %50,8'i kadarken, AB-28'de bu oran %40'dır (OECD 2010). Öte yandan, 50 hektar ve üzeri tarım işletmeleri AB'de %5'lik bir orana sahip iken, Türkiye'de %1'dir (EUROSTAT 2013). Yani ülkemizde tarım arazileri daha parçalı AB'de ise daha bütündür. Bu veriler bizi, Türkiye'de tarım sektörünün hacminin daha fazla olmasına rağmen verimliliğin daha düşük olduğu yorumuna ulaştırabilir. Ayrıca, '80'lerden sonra değişen destekleme yöntemi ve miktarları, finansal katkı amacıyla yapıldığı için, Türkiye'deki tarım sektörü ile çok da uyumlanamamış ve yapısal sorunlara çok da katkı sağlayamamıştır.

2007 yılında başlayan 9. BYKP ile şekillenmeye başlayan tarım politikaları için, 2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planı, 2007-2013 Stratejik Planı, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejileri ve İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı referans niteliği taşımaktadırlar. Bütün bu sürece, Türkiye'nin yeni AB Stratejisi de ışık tutmaktadır. Bu doğrultuda, AB'nin kendi içinde bulunduğu reform süreci, özellikle 2013 sonrası için yeniden şekillendirilmeye çalışılan, Avrupa 2020 Stratejisi bağlamındaki OTP'nin hedef ve öncelikleri de dikkate alınmaktadır. Bu kapsamda; gıda güvenliği, piyasalarda istikrarın sağlanması, çiftçi destekleri, tarım sektöründe rekabetçiliğin artması ve kırsal kalkınma tarım politikasının öncelikli alanları olarak hedeflenmiştir. Ayrıca iklim değişikliği eylem planı doğrultusunda öngörülen iklim değişikliğinden kaynaklanan etkilerin azaltılması ve yeşil tarıma katkı yapılması, özetle doğal kaynakların doğru yönetilmesi de müzakere süreci ile başlayan dönemin başlıca unsurlarındandır.

Nicolas Sarkozy'nin 2007 yılında Cumhurbaşkanı olması ile bazı fasıllar Fransa'nın Hükümetlerarası Konferansta veto etmesiyle engellenmiştir. 11. Fasıllar olan *Tarım ve Kırsal Kalkınma* faslı da engellenen fasıllardan biri olmuştur (İKV 2016). Yukarıdaki tespit ve açıklamalar göstermektedir ki, Türkiye-AB arasında tarım ve kırsal kalkınmaya ilişkin sürecin başlaması halinde müzakere süreci çok da kolay olmayacaktır. Bu başlıklardan yalnızca, 12 no'lu, *Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı* başlığı, İspanya'nın AB Dönem Başkanlığı'nı yürüttüğü 2010 senesinde açılmıştır.

11.fasıl henüz müzakerelere açılmamış da olsa, fasılın açılması için gerekli 5 teknik kriterden 2'si (AB Bakanlığı 2016a:13) karşılanmıştır. Bu alanda mevzuat uyumu için gerekli mali destekler de sürece katkı sağlamaktadır.

11. fasıl, üreticilere verilen destekleri uyumlaştırmayı, piyasa önlemlerini ve kırsal kalkınma önceliklerine uyumu amaçlamaktadır. 11.Fasıl kapsamındaki en önemli kriterlerin başında destekleme sistemlerinin yakınlaştırılması gelmektedir. OTP kapsamında üretimden bağımsız doğrudan destek uygulaması esastır. Başka bir ifade ile desteklemeler ürün esaslı değil, üretici esaslı verilmektedir. Bu kapsamda *genç çiftçi programı* gibi 40 yaş altı çiftçilere ek desteği ve *yeşil ödemeler* gibi çevre ve iklim odaklı amaca hizmet eden programlar da bulunmaktadır. Bu desteklemelerin yönetimi de *Entegre idare ve kontrol sistemi (IACS)* aracılığı ile yapılmaktadır. Böylece, kayıt ve kontrol mekanizması sağlanmış olmaktadır. Ancak, 2016 İlerleme Raporu'nda, Türkiye'nin, OTP'nin temel araçlarından olan doğrudan destekleme mekanizmalarına uyumu, yönetim ve kontrol sistemleri konusunda uygulamaları ve AB standartlarına uygunluğu

değerlendirilmiş, ilerlemeler olduğu gözlenmekle birlikte, istenilen seviyede olmadığına dikkat çekilmiştir (Türkiye İlerleme Raporu 2016). Dolayısıyla, 11. Fasıl açılrsa bile, Türk tarımının heterojen yapısı ve uyum sürecinin zorluğu nedeniyle, müzakere sürecini yavaşlatacak başlıklardan biri olabilecektir.

AB'den farklı olarak Türkiye'de, 90'larda yürürlüğe giren doğrudan ödeme mekanizmaları 2009'da sona ermiş, yerini ürün bazlı destekler almıştır. 10. *Kalkınma Planı*'nda, "Tarım ve Gıda" başlıkları altında öne çıkarılan politikalardan biri olarak, desteklemeler kapsamında, çiftçilik gelirlerinin tarım havzaları bazında üretim odaklı olarak düzenlenmesi öngörülmüştür. 1 Ocak 2017'den itibaren yürürlüğe giren *Milli Tarım Politikası* ile destekleme mekanizmalarında önemli değişim kararları alınmıştır. Bu kapsamda Türkiye 941 havzaya ayrılarak, havzanın özelliğine göre destek verilmesi kararlaştırılmıştır. Başka bir ifade ile havzada üretilmeyen ürüne destek verilmeyecek, destekleme kriteri hangi havzada hangi ürün ne kadar yetiştiriliyorsa o kadar desteklenecektir. Bu politika ile verimliliğin ve rekabet gücünün artırılması hedeflenmektedir. Tarım destekleri bundan böyle 3 yıllık olarak önceden açıklanacaktır. Böylece üreticinin önceden alacağı desteği bilerek üretim yapması öngörülmüştür. Tarım sektöründe ortalama %3 büyüme kaydedilen 2017 yılında, bu politika ile, bu kapsamda 21 ürün desteklenmiş, destekleme ödemeleri iki taksitte ödenmiştir. 2017 yılı için 12,8 milyar olarak Haziran ayında açıklanan destekler, Ağustos ayında yürürlüğe girmiştir (Yıldırım(a): 2017). 2018 yılında da 14,8 milyar desteğin sertifikalı tohum alan çiftçilere verilmesi, ilk defa uygulanacak bir yöntem olarak görülmektedir (Yıldırım(b):2017).

Destekleme mekanizmaları, AB sürecinde değerlendirilecek olunursa, uygulamalar hala müzakere sürecinin getirdiği yükümlülüklerden ve üyelik perspektifinden uzaktır. Bu noktada yalnızca desteklerin önceden belirlenmesi AB ile uyumlu hale gelmiştir. Bütün bu değişim sürecini, değerlendirmek gerekirse, Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı'nın önemli bir unsuru olan destekleme mekanizmalarının, son on yılda AB ekseninden uzaklaştığını söylemek çok da yanlış olmayacaktır.

11.Fasıl kapsamındaki diğer önemli konu da kırsal kalkınmadır. Bu doğrultuda kırsal alanların iş ve yaşam kalitesinin artırılması ve sürdürülebilir kılınması hedeflenmiştir (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2014a). Bu doğrultuda kırsal ekonominin geliştirilmesi amacıyla kırsal turizmin canlandırılması, tarım ve tarım dışı işletmelerin modernizasyonu başta olmak üzere, ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi; böylece istihdamın artırılması hedeflenmektedir. Bu hedeflere yönelik olarak ulusal ve uluslararası destekler önemli bir yere sahiptir ve bu desteklerin başında da, yukarıda da belirtildiği gibi, AB tarafından finanse edilen IPARD programı gelmektedir. IPARD'ın amacı katılım öncesi dönemde, Türkiye'nin kırsal alanlardaki ihtiyaçlarının dikkate alınarak sürdürülebilir büyümeye katkı ve işletmelerin AB standartlarına ulaşmasının sağlanmasıdır. (TKDK, 2015) IPARD I olarak tanımlanan ve 2007-2013 yıllarını kapsayan ilk dönemde, toplam 801 milyon Avro AB hibe desteği, 244 milyon avro ulusal destekten oluşan 1 milyar 45 milyonluk hibe kullanılmış, birinci teklif çağrısında yaklaşık 1600 sözleşme imzalanmıştır (Türkiye İlerleme Raporu 2018). 2014 -2020 yıllarını kapsayan sonraki mali dönem için ise toplam 874 milyon Avro AB hibe desteği, 291 milyon avro ulusal destekten oluşan 1 milyon 165 milyonluk hibe verilmesi öngörülmüştür (Şener 2015: 61). 2016 İlerleme Raporunda da, TKDK'nın iyi bir gelişme seviyesine geldiği ve daha iyi bir gelişme seviyesi için kurum personelinin eğitime devam edildiği belirtilmiş, IPA II Tüzüğü doğrultusunda kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi tavsiye edilmiştir. (Türkiye İlerleme Raporu 2016). Bu doğrultuda, ilaveten 200 personel istihdam edilmiştir. Ayrıca, LEADER yaklaşımına yönelik hazırlıklarda da bazı ilerlemeler kaydedilmiştir (Türkiye İlerleme Raporu 2018).

12. Fasılın en önemli konusu olan gıda güvenliği de, son yıllarda önemi tüm dünyada artan, gıda arz ve talebinde olan dengesizliğe karşı alınması gereken önlemlerin başında gelmektedir. Gıda güvenliği, üretimden tüketime gerekli hijyen ve sağlık kurallarına uyulması başta olmak üzere, her türlü kimyasal ve biyolojik zararlara karşı alınan önlemler bütünü olarak tanımlanmaktadır. Türkiye'de de gıda güvenliğinin sağlanması ve iyileştirilmesine yönelik oldukça kapsamlı çalışmalar yapıldığı söylenebilir. Örneğin, "Küresel Gıda Güvenliği"<sup>1</sup> 2016 sonuçlarına göre, 113 ülke arasından 45. olan Türkiye'nin, kalite ve güvenlik alanlarında puanını artırmış olması da önemli bir göstergedir. AB süreci ekseninde ele alındığında ise, müzakere sürecine ilişkin gelişmelerin değerlendirildiği 2016 İlerleme Raporu'nda, *Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı* başlığına ilişkin olarak son bir senede çok da kayda değer, ilerleme kaydedilmediği vurgulanmıştır. Özellikle hayvansal yan ürünler, hayvan refahı, hayvanların kimliklendirilip, kayıt altına alınması konularında daha fazla çaba beklenmektedir. Bunlarla birlikte, gıda işletmelerinin AB standartlarına uyacak şekilde geliştirilmesi de beklenmektedir. AB'de ise gıda güvenliği konusu, özellikle

<sup>1</sup> DuPont bilim şirketi tarafından desteklenen Küresel gıda güvenliği indeksi, Economics Intelligence Unit tarafından geliştirilmiştir.

gıda krizi sonrası reform sürecinin en önemli unsurlarından biri olmuştur (Türkiye İlerleme Raporu 2016). Öte yandan, 2017 sonunda yayınlanan, önümüzdeki yıllarda Türk tarımının nasıl şekilleneceği yönünde fikir veren 2018-2022 Stratejik Planında, gıda güvenliği konusunda kayda değer atılımlar öngörülmektedir. Uluslararası standartlara vurgu yapılarak, üretimden tüketime doğal kaynakların ve insan sağlığının korunmasının gözetileceği belirtilmektedir. Bu doğrultuda denetimlerin artırılması, gıda güvenilirliğine yönelik çalışmalar yapılarak geliştirilmesi amacıyla yaklaşık 472 milyon lira kaynak ayrılacağı öngörülmektedir (2018-2022 Stratejik Plan). Ancak, müzakere sürecine ilişkin gelişmeler değerlendirildiği 2016 ve 2018 İlerleme Raporları'nda ise, *Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı* başlığına ilişkin olarak son bir senede ilerleme kaydedilmediği vurgulanmıştır. Özellikle hayvansal yan ürünler, hayvan refahı, hayvanların kimliklendirilip, kayıt altına alınması konularında daha fazla çaba beklenmektedir. Bunlarla birlikte, gıda işletmelerinin AB standartlarına uyacak şekilde geliştirilmesi de beklenmektedir. Bunlara ek olarak, 2018 İlerleme Raporun'da; bu konuya yönelik olarak, bir yıl içerisinde bir ulusal programın sunulmasını da kapsayan, AB standartlarını karşılayan gıda işletmelerinin tesis edilmesi, olanların bu yönde yapılandırılmasına yönelik daha fazla adım atılması tavsiye edilmektedir. Böylece, İlerleme Raporu'ndaki eleştirilerin sonraki dönemlerde olumlu yönde değişeceği beklenebilecektir.

Gıda güvenliğinin yanısıra, gıda güvencesi de gerek Dünya'da gerek AB'de, son yılların en önemli konularından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Gıda güvencesini her ülkenin insanını besleyecek yeterlilikte gıda arzına sahip olması şeklinde tanımlayacak olursak, ulaşılabilir, şeffaf ve istikrarlı fiyatlar bu konunun en önemli kriterlerinin başında gelmektedir. Türkiye'de de bu konuda son yıllarda önemli çalışmalar yapılmaktadır. 2007-2012 döneminde Birleşmiş Milletler ve Tarım Örgütü (FAO)'nün verilerine göre 2050 yılında dünya nüfusunun 9 milyara ulaşacağı öngörülmüş ve gıda talebinin de buna bağlı olarak %70 oranında artması beklenmektedir (FAO 2009). Türkiye'de 2007-2012 yılları arası, tarımsal ürünler fiyat endeksinin toplam üretici fiyatlarına göre fazla artması, tarım sektörünün 2014-2018 dönemi için GSYİH içindeki payının %7,22 olarak hedeflenmesi de istihdamı nispeten artırmış, göreceli olarak kârlı hale gelen tarım sektöründe gelir artışı olmuştur (Şener 2015:46). Öte yandan, fiyatların yüksek seyretmesine bağlı gerçekleşen gelir artışının da hanehalklarını tehlikeye atabilme olasılığı (Şahinöz vd 2010:21) göz ardı edilmemekte ve *yeterli ve kaliteli gıda erişimi* hedefi, ülkemizin gelecek dönem hedefleri arasında önemle vurgulanmaktadır. Bu hedef, 2013-2017 Stratejik Planının da önemli alanlarından biridir. Bu anlamda, 2017 yılında gıda fiyatlarına ilişkin kayda değer gelişmeler yaşandığı söylenebilir. Özellikle tarım ürünleri ithalatında dikkat çeken senede, gıda fiyatlarının düşürülmesi adına başta hububat, canlı hayvan ve kırmızı et olmak üzere gümrük vergileri dikkat çeken oranlarda düşürülmüştür (Yıldırım(a): 2017). İthalatı kolaylaştırarak gıda fiyatlarını düşürme beklentisi ne kadar isabetli zaman gösterecektir. Gıda fiyatları önümüzdeki yıllarda da sorun olmaya devam edecek gibi görünmektedir. İthalat kolaylaşsa bile girdi fiyatlarının yüksekliği ve üreticinin üstüne yüklenen yük dolayısıyla fiyatların artması ihtimali çok da uzak değildir. Zira çiftçilerin girdi maliyetlerini düşürme ve destekleme yönünde kalıcı bir mekanizma yaratılmaması halinde gıda fiyatlarının yalnızca ithalatın kolaylaştırılarak düşürülmesi, hem üreticiyi hem de tüketiciyi zorlayacaktır. Dövizdeki en küçük bir dalgalanmanın bile olumsuz etkisi olacaktır.

#### 4. SONUÇ

Türkiye'de, 1980'lere kadar, tarım politikaları alanında, AB ile oldukça benzer bir seyir izlenmiş, üreticinin korunması, kendine yeterlilik gibi benzer hedefler doğrultusunda hareket edilmiştir. AB ile ilişkilerin resmi boyut kazandığı adaylık süreci ve müzakerelerin başlamasından bu yana da, Türkiye, OTP'nin aday ülkelerden beklentisi olan kriterlere uyum ve OTP'nin kendi içinde bulunduğu değişim sürecine paralel bir yol izleme çabası içinde olmuştur. Bu doğrultuda, Türkiye'nin OTP'ye uyum doğrultusunda, ilgili fasıllardaki beklenen hedef ve faaliyetleri göz önünde bulundurduğu da açıkça görülmektedir. Ancak ağırlıklı olarak iç dinamiklerin ve dönemsel kaygıların etkisiyle, uyuma dair yapılanlar ve Türkiye'den beklenenler her zaman örtüşmemektedir. Adaylık sürecinin başlangıcından 2007-2008 gıda krizine kadar göreceli olarak paralel giden uyum süreci, AB'nin gıda arzı endişesiyle geleneksel tarım yöntemlerine sahip çıkmak istemesi yönünde değişime yönelmesi, Türkiye'nin özellikle desteklemeler ve gıda arzı konularında rotadan uzaklaşmasına yol açmıştır. Öte yandan, kırsal kalkınma konusu IPARD destekleri kapsamında yapılan projeler ve gösterilen çabalarla daha iyi bir noktaya gelmiştir.

Tüm dünyayı etkileyen olumsuz ekonomik konjonktür, AB'yi de etkilemiş, yukarıda da belirtildiği gibi, özellikle, 2008 sonrası dünyada yaşanan gıda krizinden sonra tarımın geleceğine duyulan kaygı artmış ve tarım ürünlerinin arz ve fiyat konusu da tüketiciler için göz ardı edilemeyecek bir konu haline gelmiştir. Gıda harcamalarının hane halklarının gelirleri içindeki payı arttıkça, ekonomik istikrar anlamında endişeler ortaya çıkmaya, gıda güvencesi ve güvenliği en önemli beklentilerin başında gelmeye başlamıştır. Ancak, çok farklı



sosyo-ekonomik yapıya sahip Türk tarımında, 2013 sonrası için tasarlanan OTP hedefleri ile ülkemizin tarım stratejilerinde temel farklılıklar bulunmaktadır. Ülkemizin gıda güvencesinin sağlanarak beslenmenin iyileştirilmesi, üretici gelirlerinin iyileştirilmesi, çevrenin korunması ve kırsal kalkınma, ihracatın desteklenmesi ve sürdürülmesi, Türk tarımının ihtiyaç duyduğu ancak, çaba gösterilse de öncelik verilemeyen konulardan olmuştur (Şahinöz 2011:490). Gıda güvencesini ve güvenliğini sağlamak adına üretimde verimliliği artırmaya yönelik yeni yöntemler geliştirilmeye çalışılsa da bu alanda belli başlı politikalar, ulusal politika olarak benimsenemediği ve destekleme mekanizmalarında süreklilik olmadığı için yetersiz kalmıştır. Öte yandan, milli ve küresel çözümler üretmeyi amaçlayan 2018-2022 Stratejik Planı'nda, önümüzdeki yıllar için özellikle gıda güvenliği ve güvencesi konusuna yönelik kayda değer çalışmalar mevcuttur (2018-2022 Stratejik Plan). Gıda güvenliği konusunda ar-ge çalışmalarının ve denetimlerin artırılmasının hedeflenmesi, 2016 İlerleme Raporu'ndaki konuyla ilgili eleştirilere karşı alınmış önlem olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, yine aynı planda arz güvencesine vurgu yapılarak, tarımda rekabet gücünün artırılması adına uluslararası alanda daha etkinlik ve uluslararası örgütlerin karar süreçlerine dahil olmak hedeflenmesi, AB önceliklerinin de gözetileceği beklentisini de beraberinde getirmektedir. Ancak, gıda fiyatlarını azaltma yönündeki, gümrük vergilerinin azaltılması veya kaldırılması yoluyla, tarım ürünleri ithalatının kolaylaştırılması, girdi maliyetlerine yönelik yapısal ve istikrarlı bir düzenleme olmadığı sürece, riskli olabilecektir.

2016 İlerleme Raporu'nda, Türkiye'nin, OTP'nin temel araçlarından olan doğrudan destekleme mekanizmalarına uyumu, yönetim ve kontrol sistemleri konusunda uygulamaları ve AB standartlarına uygunluğu konusunda da, istenilen seviyede olmadığına dikkat çekilmiştir. Türkiye'de AB'de de uygulanan, 90'larda yürürlüğe giren doğrudan ödeme mekanizmaları 2009'da sona ermiş, yerini ürün bazlı destekler almıştır. 1 Ocak 2017'den itibaren yürürlüğe giren *Milli Tarım Politikası* ile destekleme mekanizmalarında önemli değişim kararları alınmış, üretimin tarım havzaları odaklı olarak düzenlenmesi kararlaştırılarak yeni bir mekanizma denenmeye başlanmıştır. Destekleme mekanizmaları kapsamındaki uygulamaların üyelik perspektifinden uzaklaştığını söylemek yanlış olmayacaktır. Hala ürün desteğine yönelik düzenlemeler yapıyor olması da AB sürecinden büyük ölçüde farklılık göstermektedir. Bu noktada yalnızca desteklerin önceden belirlenmesi AB ile uyumlu hale gelmiştir. Bütün bu değişim sürecini, değerlendirmek gerekirse, Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı'nın önemli bir unsuru olan destekleme mekanizmalarının, son on yılda AB ekseninden uzaklaştığını söylemek çok da yanlış olmayacaktır.

Yapısal farklılıkların bulunması, Türkiye'nin müzakerelere uyum sürecini özellikle 11. ve 12. fasıllar bağlamında zorlaştırdığı gibi, doğru strateji izlenmediği takdirde alınan önlemlerin de kısa vadeli ve etkinliğinin zayıf olmasına yol açmaktadır. Tarım politikalarının makro hedeflerine bakıldığında, rekabet gücünü artırma, gıda güvenliği ve güvencesine konularına önem veriyor olması önemli bir aşama kaydettiği söylenebilir. Ancak OTP ile olan yöntem farklılıkları, AB ile müzakere sürecinde bulunan Türkiye'nin, bu süreçte ilgili fasılları yerine getirmesi konusunda zorluk yaratabileceği gibi üyelik perspektifini yavaşlatabileceğini söylemek de yanlış olmayacaktır.

## KAYNAKÇA

Avrupa Komisyonu. Commission Communication on the CAP towards 2020 (2010).

<http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/>. (Erişim: 10.05.2016).

Avrupa Komisyonu. Directorate General for Agriculture and Rural Development Management Plan (2012a) .

[http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2012_en.pdf). (Erişim: 05.05.2016).

Avrupa Komisyonu. CAP Expenditure in the total EU Expenditure (2013a).

[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf) (Erişim: 20/11/2016).

Avrupa Komisyonu. Directorate General for Agriculture and Rural Development. Management Plan (2013b).

[http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013_en.pdf) (Erişim: 10.01.2017)

Avrupa Komisyonu. The CAP post - Your ideas matter.EU Commission Agriculture and Rural Development (2013c).

[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf) (Erişim:01.03.2017).

Avrupa İstatistik Ofisi. Eurostat Agricultural Land Use (2013). [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm\\_structure\\_statistics#Agricultural\\_land\\_use](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics#Agricultural_land_use) . (Erişim: 01.02.2017).

- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü, OECD Agricultural Support EU 28-Turkey (2015).<https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm>. (Erişim: 05.12.2016).
- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü, OECD Agricultural Land (2010).<https://data.oecd.org/agrland/agricultural-land.htm> . (Erişim: 05.12.2016).
- Gıda ve Tarım Örgütü. FAO (2009) How to Feed the World in 2050.  
[www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert\\_paper/How\\_to\\_Feed\\_the\\_World\\_in\\_2050.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf) . (Erişim: 10.11.2016)
- İktisadi Kalkınma Vakfı (2016). Müzakere Sürecinde Hangi Aşamadayız?  
[http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust\\_id=41&id=371#sthash.i45jGn2r.dpuf](http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=41&id=371#sthash.i45jGn2r.dpuf) . (Erişim: 12.10.2016)
- Garzon, Isabelle (2006). Reforming the Common Agricultural Policy-History of a Paradigm Change. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Gorton, Matthew. vd (2009). “The Folly of European Union Policy Transfer: Why the CAP does not fit Central and Eastern Avrope”. Regional Studies. Vol.43.10: 1305-1317.
- Gürlük. S. Turan. Ö (2013). Avrupa Birliği ve Türkiye (Türkiye Tarımı ve Ortak Tarım Politikası). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Olçay, Arslan, Ceran (2008). “Genişleme Sonrasında AB’nin Ortak Tarım Politikası”, Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler.Ed. Belgin Akçay vd. Ankara: Seçkin Yayıncılık:185-200.
- Olçay, Arslan, Ceran. Avrupa Birliği Ortak tarım Politikası’nın Geleceği (2015). Ankara:Yetkin Yayınevi.
- Karlık, Rıdvan. Tonus. Özgür. Avrupa Birliği’nin Genişleme Perspektifinde Türkiye’nin Yeri (2004). İzmir: Türkiye İktisat Kongresi.  
[http://sites.google.com/site/paribustr/karlık\\_tonus.doc](http://sites.google.com/site/paribustr/karlık_tonus.doc) . (Erişim: 12.09.2016).
- Katrina, Ronningen vd. Paper no 6 (2004). ISSN 1503-2736.  
[http://d3861196.hosted418.moonrocketadmin.net/dynamisk/Publikasjoner\\_PDF/PAPER%2006.04.pdf](http://d3861196.hosted418.moonrocketadmin.net/dynamisk/Publikasjoner_PDF/PAPER%2006.04.pdf) . (Erişim: 10.11.2014).
- Şahinöz, Ahmet. Kıymaz, Taylan (2010). “Dünya ve Türkiye-Gıda güvencesi durumu”. Ekonomik Yaklaşım. 76 (21):1-30.
- Şahinöz, Ahmet (2011). Neolitik’ten Günümüze Tarım Ekonomi ve Politikaları. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Şener. Gözde (2015). Avrupa 2020 Stratejisi Kapsamında Ortak Tarım politikası ve Türkiye’nin Bakışı. AB Uzmanlık Tezi. T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan 2016 İlerleme Raporu. Ankara: Milimetrik Grup Matbaacılık.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan 2018 İlerleme Raporu  
[https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon\\_ulke\\_raporlari/2018\\_turkiye\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf)
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı (2016a). Avrupa Birliği Sürecinde 11 no’lu Tarım ve Kırsal Kalkınma Fası, Ankara.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı (2016b). Avrupa Birliği Sürecinde 12 no’lu Gıda Güvenliği.Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası Fası. Ankara.
- T.C. Gıda Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı (2013a). 2013-2017 Stratejik Planı.  
[www.tarim.gov.tr/SGB/Belgeler/Stratejik%20Plan%202013-2017.pdf](http://www.tarim.gov.tr/SGB/Belgeler/Stratejik%20Plan%202013-2017.pdf). (Erişim:03.01.2017).
- T.C. Gıda Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı (2014a). 2014-2020 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi.  
[kcp.tarim.gov.tr/sp/UKKS%20\(2014-2020\).pdf](http://kcp.tarim.gov.tr/sp/UKKS%20(2014-2020).pdf). (Erişim: 10.01.2017)
- Yıldırım, Ali Ekber (a). “Tarım’da 2017’de neler oldu?”. Aralık, 28, 2017. Erişim tarihi: Ocak 10,2018.  
<https://www.dunya.com/kose-yazisi/tarimda-2017de-ne-oldu/396138>.
- Yıldırım, Ali Ekber (b). “Tarım’da 2018’de neler olacak?”. Aralık, 29, 2017. Erişim tarihi: Ocak 10,2018.  
<https://www.dunya.com/kose-yazisi/tarimda-2018de-neler-olacak/396771>