

ORTAK TARIM POLİTİKASI: DÜN – BUGÜN – YARIN

A. Halis AKDER*

Giriş

Ortak Tarım Politikası 1950’li yılların sonlarına doğru tasarlanmaya, 1960’lı yıllarda uygulanmaya başladı. Bugün hala gelişerek sürüyor. Bu yazının geçmişe dönük kısmının amacı Ortak Tarım Politikasının tarihini yazmak değil. Amaç bugün uygulanan politikaların geçmişle olan bağlantısını göstererek bugünü, son gelişmeleri daha iyi kavramaktır. İleri doğru olabilecekleri daha iyi kestirebilmek, tartışabilmek için de gene eski uygulamaları ve bugünü iyi anlamak gerekiyor.

Ortak Tarım Politikası birçok açıdan özgündür. İlk defa altı ülke, gönüllü olarak aralarında kararlaştırdıkları bir sektör politikasını dış dünyaya karşı da beraberce uygulamıştır. Ortak Tarım Politikası uzun süre Avrupa Birliğinin tek ekonomik bütünleşme politikasını oluşturmuştur.¹ Başlangıç yıllarında Ortak Tarım Politikası ülkelere göre hiçbir farklılık göstermeden, esneklik olmadan, bugüne göre çok daha katı biçimde uygulanmıştır.

Bu yazıda Ortak Tarım Politikası dün, bugün, yarın biçiminde üç aşamada sunulmaya çalışılmıştır. 2013 yılına kadar olan süre “geçmiş” olarak kabullenilmiş, 2014-2020 “bugün”, 2020 sonrası için süren tartışmalar “yarın” olarak kabullenilmiştir. Geçmişteki en önemli kırılma 1992 MacSharry Reformu ile gerçekleşmiştir. Fishler Reformlarını (2003) yeni Ortak Tarım Politikasının başlangıcı daha doğrusu bugünkü Ortak Tarım Politikasının başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

* Prof. Dr. ODTÜ İİBF öğretim üyesi.

¹ Grace Skogstad ve Amy Verdun, “The Common Agricultural Policy, Continuity and Change”, Grace Skogstad ve Amy Verdun (der.), **The Common Agricultural Policy, Policy Dynamics in a Changing Context**, Routledge, London, New York, 2012, s.9.

Başlangıçtaki Tarımsal Destek Araçları

Ortak Tarım Politikasının araçlarının, mekanizmaların tam olarak oluşturulması altmışlı yıllar boyunca devam etmiştir. Desteklemenin temeli en önemli mekanizması sınırda ithalat fiyatlarının değişken bir vergiyle dünya fiyatlarının çok üzerine çıkarılmasına ve buna karşılık gelen ihracat sübvansiyonlarının verilmesine dayanıyordu. Üye ülkeler, kendi çıkarları doğrultusunda her yıl müzakere ederek üç fiyat belirliyordu. “Hedef fiyat” (*target price*), iç piyasada sürdürülmek, erişilmek istenen fiyattı. Başlangıçta söz konusu fiyat düzeyi objektif yöntemlerle hesaplanmak istendi. Hedeflenen “Tarım sektöründeki ortalama geliri tarım dışı sektörlerdeki gelire eşitlemesi sağlayacak fiyat ne kadar olmalı?” sorusunun cevabını bulmaktı. “Eşik fiyat” (*threshold price*) ise, hedef fiyattan taşıma giderlerinin çıkarılmasıyla elde ediliyordu. Arzulanan hedefe göre eşik fiyat, dünya fiyatlarından birkaç misli yüksekteydi ve hem arzulanan hedef gelire erişmek hem de fiyat istikrarını sağlamak üzere eşik fiyat değişmiyor buna karşılık gümrükler dünya fiyatlarındaki artış ya da düşüşe göre değişiyordu. Gümrük vergilerinden elde edilen gelir ortak bütçenin önemli bir kaynağını oluşturuyor ve bu fonla politika kısmen finanse ediliyordu. Üçüncü fiyat, “müdahale fiyatı” idi (*intervention price*). Ürün fazlası nedeniyle ortak (iç) pazarda fiyat önceden belirlenmiş kritik düzeyin altına inerse, müdahale kurumları garanti edilmiş bu fiyatla alım yapıyor bunu stokluyor ya da dünya fiyatının biraz altında ihracat yapılabilecek bir sübvansiyon sağlıyordu.² Bu mekanizma AB’nin tarım ürünleri piyasasına iç, daha önemlisi dış gelişmelerden tam bir yalıtım sağlıyordu.

Eleştiri ve Değişim Baskısı

İlk yirmi-beş yıl Ortak Tarım Politikasının destekleme mekanizmalarında önemli bir değişiklik olmadı.³ Ancak değişim yönündeki baskılar birikti. Bunların bir kısmı politikanın işleyişine yöneltilen eleştirilerden kaynaklandı bir kısmı da işleyişinin dışındaki gelişmelerden. Ortak Tarım Politikası açıklanmış hedefler açısından değerlendirilecek olursa 1970’li yıllar boyunca, gıda güvencesi, verimlilik artışı, gelir ve fiyat istikrarı konusunda başarılı olmuştur. Ama sorunsuz değildi. Ortak Tarım Politikasının tüketicilere artan bir yük getiriyordu. Ayrıca bu yük üye ülkelerin tüketicileri arasında eşit

² A. Halis Akder, “Ortak Tarım Politikası”, B. Akçay, İ. Göçmen (der.) “Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar”, Seçkin Yayınevi, 2012, s. 406-407.

³ Alison Burrell, “Looking Back, Looking Ahead”, G. Skostad, A. Verdun (Der.), **The Common Agricultural Policy, Policy Dynamics in a Changing Context**, Routledge, London, New York, 2012 s 16.

dağılmıyordu. Bu mekanizmayla net ithalatçı üye ülkelerin tüketicilerinin, tarım ürünleri net ihracatçısı ülkelerin üreticilerini desteklediği biçimde de değerlendirilebilir. Genel bir başarıdan söz edilse bile yükü eşit dağılmıyordu.

Yüksek fiyatlar bir yandan verimliliği diğer yandan üretimi artırıyordu. Ancak bu verimlilik artışı gelir düşüklüğü problemini çözemediği gibi yoğun girdi kullanımı çevre sorunlarını ciddi boyutlara taşıdı. Üretim artışı ithalatı kısıtıkça, ortak bütçenin en önemli gelir kaynağı ithalat vergisi de azalarak ortak bütçe sorununa dönüştü.

1980’li yıllardan sonra OTP’nin sağladığı desteklerin küçük değil büyük işletmelere gittiği de eleştirilere eklendi. Başka deyişle desteğe en az ihtiyacı olan büyük ve etkin işletmeler bu politikadan en fazla yararlanıyordu. Yüksek fiyatların neden olduğu üretim fazlasının yüksek sübvansiyonla ihracatı AB içinde israf olarak algılanırken, sonuçta dünya fiyatlarının düşüşü aynı ürünün ihracatçısı üçüncü ülkelere zarar veriyordu. Diğer yandan destek Kuzey ve Akdeniz ülkeleri arasında da orantılı dağılmadığı, kuzeydeki tipik ürünlerin daha güçlü desteklendiği görüldü.

Başlangıçta kur-enflasyon sorunu” Ortak Tarım Politikasının peşini bırakmadı. Tarımsal destek fiyatları ECU (*European Currency Unit* / Avrupa Para Birimi) cinsinden bir yıl önceden ilan ediliyordu. Ancak o yıl içinde ülkelerdeki enflasyon farklarına göre, destek fiyatları ülke parasına göre hem görece hem de mutlak olarak değişiyor, destek derecesi enflasyonla artıyordu. Çözüm olarak üye ülkeler arasındaki tarım ürünleri ticaretinden, enflasyon farklarını giderici bir ödeme (*monetary compensatory amount*) alınmaya başladılar. Bu konuda çok sayıda değişikliğe gidildi ancak Avro’ya geçişle sorun ortadan kalktı.

İlk genişlemeyle katılan ülkelerin daha liberal bir dış ticaret gelenekleri vardı, ikinci genişlemeyle katılan Akdeniz ülkelerinin ise tarımları daha zayıftı. Genişleme başlangıçtaki homojenliği bozdu. Başlatılan diğer ortak politikalar, tek pazar (single market), parasal birlik, bölgesel politika, enerji politikası hem Ortak Tarım Politikasının “tek” ortak politika olmasını sonlandırdılar, hem bütçeyi paylaşmaya başladılar hem de etkileşimle değişim potansiyel yarattılar.

Sürekli Reform

Yüksek fiyat politikasının (1) bütçeye getirdiği ve artan yükü, (2) yüksek fiyatlarla tüketicilere getirdiği yük, (3) özellikle tarım ihracatçısı üye olmayan

ülkelerle dış ticaret konusunda doğan gerilimler, (4) sağlanan desteğin küçük ve büyük işletmelere eşit dağılmaması, (5) yüksek fiyatların yoğun girdi kullanımını özendirilmesi ve bunun neden olduğu çevre sorunları, (6) tarımsal yapıları ve politika gelenekleri farklı ülkelerin Topluluğa katılması, (7) yeni ortak politikaların geliştirilmesi ve bunların etkileşimi Ortak Tarım Politikasına yöneltilen eleştirilerin ve reform baskısının kaynağını oluşturdular.

İlk reform önerisi hiç gecikmeden 1968 yılında geldi. Radikal öneriler içeren haliyle uygulanmadı ama önemli etkileri oldu. “Mansholt Planı” olarak bilinen “Ortak Tarım Politikası Üzerine Memorandum” ilk reform önerisi olarak hazırlandı, gündeme geldi⁴. Plan kullanılan politika araçlarının ve yüksek fiyatların mevcut tarımsal yapıyla taşınamayacak bir üretim fazlası ve yük getireceğini öngörüyordu. Çözüm olarak çiftçi-çiftlik sayısını (küçük işletmeleri) beş milyon kadar azaltmayı buna karşılık 80-120 hektarlık, 40-60 ineğe bakan modern işletmelerin kurulmasını öneriyordu. Böylelikle tarımda yüksek gelir düzeyine yüksek fiyatlarla değil ölçek ekonomisinden yararlanarak, etkinlik artışıyla erişilecekti. Özellikle küçük tarım işletmecilerden gelen güçlü (politik) eleştiri geri adım attırdı plan sulandırılarak Avrupa tarımında “yapısal iyileştirme” hareketi olarak yürürlüğe girdi. 1972 yılı yine de ilk Ortak Tarım Politikası reformu olarak değerlendirilebilir. Ancak önemli bir başarı elde edilemedi. Modernleşme ve yapısal iyileştirme çabaları tarım piyasalarında oluşan arz talep dengesizliğini gideremedi hatta artırdı.

Mansholt’un öngördüğü üretim fazlası sorunu kısa süre içinde gerçekleşti, Ortak Tarım Politikası 1980’li yıllarda tüketilemeyen tereyağı dağları, şarap gölleri, diğer üretim fazlalarıyla boğuşuyordu. Bu hem bütçe krizine yol açtı hem de kamuoyunu politika hakkında olumsuz etkiledi. Bundan sonra bütçelerin zorlandığı yıllar “reform” yılları oldu. Ancak başlangıçta bütçe sorununu yaratan nedenlerin köküne inilmediği için reform başarıları sınırlı kaldı.

Süt Kotaları (1984)

1980’li yılların bakış açısından (karar alıcılar) politikacılar süt ve süt ürünleri fazlasına, bütçeye getirdiği yüke bir çözüm bulmak durumundaydılar.

⁴ S. Mansholt o sırada Komisyon’un başkan yardımcısıydı ve Ortak Tarım Politikasından sorumluydu. Mansholt’un bununla karıştırılmaması gereken bir de 1960 yılında hazırladığı rapor vardır.

Ama Ortak Tarım Politikasının bu aşamada üstlendiği rol küçük üreticinin ve dezavantajlı yörelerin koruyucusu olmaktı. Bütçe yükünü azaltmak için önce, 1977’de ortak sorumluluk vergisi (*co-responsibility levy*) konuldu.⁵ Üretim belirlenen miktarı aşarsa fazlanın tüm maliyet sorumluluğu üreticiye ait olacaktı. Kolayca anlaşılabilceği gibi bu önlem süt üretimi fazlasının nedenlerini gidermeğe yönelik değildi, bütçe sorununu azaltmaya yönelik bir uygulamaydı. Sonuç istenen yönde gerçekleşmedi. Hiçbir ülke çözüm için fiyat düşürmeye razı olmadı. Tarım zaten yüksek sabit maliyetle (üretim ne olursa olsun ödenecek bedel) maliyet aynı kalacağından ancak yüksek bir fiyat düşüşü üretimi düşürebilmek için etkili olabilirdi. Bu da en çok küçük üreticinin canını yakardı. Fiyat düşürme önerileri boşa çıkınca 1984 yılında kota rejimine geçildi. Ükelere dağıtılan kotalar iki farklı şekilde kullanılabilirdi. Kota tarım işletmelerine ya da mandıralara dağıtılıyordu. Burada dikkat çekici iki nokta var. Birincisi, karar vericilerin (politikacıların) yüksek fiyat politikasından vazgeçmeme gerekçesi küçük üreticileri korumaktı ancak bu tüketicilerin üretim fazlasının gerektirdiği fiyat düşüşünden yararlandırılmaması anlamına geliyordu. İkincisi, sütün bütçeye maliyeti kotayla sınırlamasına rağmen, kotanın denetimi için yeni ve önemli bir kota yönetim (işlem) maliyeti yaratılmış olunuyordu. Örneğin 1992’de İtalya söz konusu kotayı hala “yönetim” nedenlerini gerekçe göstererek uygulamamıştı.⁶

Bütçeye İstikrar Sağlayıcı Önlemler (1988)⁷

1980’li yıllarda bütçe sorunu tam bir krize dönüştü. Ortak Tarım Politikası sonucu oluşan üretim fazlası için bütçeden sürekli daha fazla harcanıyordu. Yük toplam bütçenin yüzde yetmişine ulaşmıştı. Topluluğa Yunanistan, İspanya ve Portekiz’in katılımıyla harcamalar daha da hızlandı. Bütçe gelirleri ise o denli artmıyordu. Üretim fazlası zaten en önemli gelir kaynağı olan ithalatı, ithalat vergi gelirini düşürmüştü. Bu nedenle bütçe için yeni bir kaynak bulmak gerekiyordu. Bu nedenle katma değer vergisinden önce yüzde bir, daha sonra yüzde 1.4lük bir pay bütçeye aktarıldı. Böylelikle Ortak Tarım Politikasının yükü artık sadece tüketicilerin değil aynı zamanda vergi mükelleflerinin de sırtına yüklenmiş oldu. Bütün bunlar, Avrupa Tek Senedi (Single European Act) ile birlikte Topluluğun finansal sisteminin ve

⁵ 1986’dan sonra buğdaydan da alındı.

⁶ A. Kay, **The Reform of the Common Agricultural Policy**, Cabi Publishing, Wallingford, UK, 1998, s.40.

⁷ İngilizcesi “Budget Stabilizers”.

bütçe disiplinin güçlendirilmesini zorunlu hale getirdi. Bu da topluluk politikalarına yeni ekonomik ve sosyal hedefler konulmasıyla sonuçlandı.

Söz konusu bütçe reformu o sırada komisyon başkanı olan Jacques Delors tarafından 1988 yılında başlatıldı. Bu birinci “Delors Paketi” olarak anılmaktadır. Bunu 1992’de ikincisi takip etti. 1988 paketindeki en önemli reform hareketi bütçeye yeni bir kaynak kazandırmak oldu. Üyeler artık milli gelirlerinin (en fazla) yüzde 1.15’ini ortak bütçeye aktaracaktı ve harcamalar planlanan beş yıllık bütçeye göre yapılacaktı. 1992’de bu oranlarda ufak değişiklikler oldu.

1986 yılından sonra bütçe yükü şampiyonluğu süt sektöründen tahıllara ve yağlı tohumlara geçti. Süt kotalarına rağmen, tarımın bütçe yükü artışı durmadı. Burada amaçlanan, önemli ürünler için öngörülen üretim miktarının ve veya buna bütçeden ayrılan desteğin aşılmasıyla, bir sonraki yılın desteklemesinde (ya da fiyatından) otomatik olarak öngörülmüş bütçenin yeterliliği ölçüsünde indirime gidilmesiydi. Ancak çok başarılı olunamadı; çünkü istikrar sağlayıcı önlemleri tetikleyecek azami miktarlar yüksek tutulmuştu. Aslında hem süt kotaları hem de istikrar sağlayıcılar, tek başlarına yürürlüğe girmediler. Problem bütçe olduğundan, bütçe sorununu çözmek üzere “reform” olarak nitelenmese de başka refakatçi önlemlerle birlikte uygulandılar: örneğin erken emekliliğin teşviki, daha ekstansif üretim yöntemlerinin özendirilmesi, ağaçlandırma ve gönüllü nadasa (*set-aside*) bırakma. Toprağı ekmemek gönüllülük esasına göre uygulanıyordu. Toprağının en az yüzde yirmisini üretimden beş yıl için çekenlere bir ödeme yapılıyordu. Toprak hiç ekilmeyebileceği gibi (kara nadas), üzerinde orman ağaçlandırması yapılabilir, gıda dışı ürünler (keten gibi) hatta nohut, mercimek, fiğ yetiştirilebilirdi. Bu uygulamanın üretim fazlasını azaltabileceği düşünülmüştü. Umulan olmadı. En verimsiz topraklar üretimden çekildi, kalan çok daha entansif biçimde işlendi.⁸ Geriye bakınca, hayal kırıklıklarına rağmen 1984 ve 1998’deki değişikliklerin 1992’deki yeni ve daha önemli reforma yol açıcı bir etki yaptığı düşünülebilir.

Yeni Ortak Tarım Politikasının Başlangıcı (1992-2013)

1992 uygulamaya başlanan MacSharry reformu 1992 Ortak Tarım Politikasının sürekli reform sürecinde bir kırılma noktası olarak kabul edilebilir. Böyle bir reformun önerilmesinin ve politikacılar tarafından kabul

⁸ S. M. Senior Nello, **The European Union, Economics, Policies and History**, McGraw-Hill, 2009, s.294–295.

edilmesinin çeşitli nedenleri olabileceği açıktır. Zayıf nedenler arasında eski reformların başarısızlığı dile getirilebilir. Aynı biçimde sorunların alınan önlemlere rağmen sürmesi reform için objektif gereksinim olduğu biçiminde de yorumlanabilir. Bütçe sorunu, genişleme (beklentisi) ve kamunun giderek benimsediği çevre, hayvan refahı, gıda kalitesi ve güvenilirliği sorunlarıdır. Ancak en güçlü neden 1986 başlayan 1990'larda süren ve AB yüzünden çıkmaza giren Uruguay Turlarıdır⁹.

OTP'nin sonucu Avrupa'da üretim tüketimden çok hızlı artmış, stoklar oluşmuş, bu stoklar tıkanık olan dünya piyasalarında dünya fiyatı daha da düşürülerek büyük sübvansiyonlarla satılmış, bu da AB'nin ticaret ortaklarına zarar vermiştir. İhracatçı, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler Avustralya'nın Cairns kentinde toplanarak Uruguay Turları sırasında bir koalisyon oluşturmuş, özellikle ihracat sübvansiyonlarının azaltılması konusunda AB'ye önemli ölçüde baskı yapmaya başlamışlardır.

Çok taraflı müzakereleri çıkmazda tutmak ve başarısızlıkla sonuçlandırmak, üstlenilmek istenmeyen bir sorumluluktur. AB'nin müzakereleri sonuçlandırabilmesi için radikal bir reforma gereksinimi vardı. Kaldı ki OTP'nin sonuçları, içinde bulunduğu durum, artık amaçlarıyla olan tutarlılığını kaybetmişti. Fiyat desteklerinin yüzde sekseni, işletmelerin, en büyük, etkin yüzde yirmisine gidiyordu. Tarımda nüfusun azalması önlenememiş ve bunca desteğe rağmen tarımda kişi başına gelir çok az artabilmişti. Reformun kabul edilmesinin diğer nedenleri arasında, üretime dayalı fiyat destekleri ciddi çevre sorunları yaratması ve batı toplumlarında bu konuda bir hassasiyetin gelişmiş olması sayılabilir. Öte yandan Doğu Avrupa'da komünist sistemin çökmesi ve bu ülkelerin ileride AB ile bütünleşme beklentisi de kuşkusuz reformu kabul ettiren nedenler arasında sayılabilir.

Uruguay Turlarının tıkanmasını yalnız "tarım anlaşması" ile ilgili bir konu olarak görmek zaten eksik bir değerlendirme olabilir. Uruguay turları sanayi ürünlerin dış ticaretini, başka konuları da içeren bir paketti. Paketin tümü kabul edilirse anlaşmaya ulaşılmış olacaktı. Örneğin Almanya'nın sanayi ürünleri dış ticaretine yönelik çıkarları tarımdan çok daha önemliydi. Başka deyişle tarım anlaşması yüzünden ortaya çıkan tıkanıklık yüzünden AB'ye yalnız ABD, ve Tarım ürünleri ihracatçısı ülkelerin (CAIRNS grubunun) baskısı değil bunun yanında AB'nin içinden diğer ekonomik sektörlerin de reform beklentisi vardı.

⁹ S. Tangermann, "An Ex-post Review of the 1992 MacSharry Reform", K. A. Ingersent. (der.), **The Reform of the Common Agricultural Policy**, Macmillan Press Ltd, 1998 s.12-35.

Böylelikle politika düzenleyici otoritenin uluslararası bir kuruluşa, Dünya Ticaret Örgütüne, devredilmesinin iç pazarla ilgili politikada reforma yol açtığı söylenebilir¹⁰ Bunu “küreselleşme etkisi” olarak yorumlamamak daha doğru olabilir, küreselleşme daha çok pazarların bütünleşmesi ile ilgili bir konudur. Avrupa Birliği 1992-2008 arasında Ortak Tarım Politikasının dünya ticaretinde saptırıcı etki yapan destek araçlarını adım adım, giderek değiştirmiş, tümüyle kaldırmamış ama bu yöndeki olumsuz etkileri sınırlamaya çalışmıştır. 2008’de Doha Gelişme turlarının Hindistan ve ABD anlaşmazlığı ile tıkanmasıyla uluslararası ticaret kurallarına uyum kaygısı da azalmış, çok uluslu bir tarım politikası düzenlemesinden, yeniden ikili ticaret anlaşmalarına bununla reformlar, 2013’den sonra, yeniden iç pazar beklentilerine göre biçimlendirilmeğe başlamıştır.

MacSharry¹¹ Reformu (1992)

Reformun “yeni” olan tarafı neydi? Önce reform söylemindeki yeniliğe işaret edilebilir. OTP’nin yarattığı gelir dağılımı sorunu ilk defa önemli bir reform gerekçesine dönüştü. OTP’nin üçüncü ilkesi, ortak bütçe anlayışının bu aşamada “finansal dayanışmanın” ve herhangi bir miktar vermek değil; ihtiyacı olana gerekeni vermeye dönüştüğü görülüyor. Politika araçları açısından reformun getirdiği en önemli yenilik “telafi” anlayışıyla düzenlenen doğrudan ödemeler ve buna eşlik eden diğer önlemlerdir. Başka deyişle doğrudan gelir desteği ile desteğin yükü tüketicinin üzerinden alınmaya ve vergi yükümlülerin üzerine kaydırılmaya başlanmıştır.

1992’de uygulanmaya başlanan reform Ortak Tarım Politikasının yapısını dönüştürdü. En belirgin değişiklik bitkisel üretim sektöründe oldu. Tahıllar, yağlı tohumlar ve yem bitkilerinde destek fiyatları neredeyse üçte bir oranında düşürüldü. Bunu kırmızı et (*beef*) daha az bir düşüşle izledi. Dünya fiyatlarına yaklaşarak hem rekabet gücü yükseltildi hem de Uruguay Müzakerelerini sonuçlandırmak üzere tıkanıklık giderildi. Fiyatların düşüşünden doğan kayıp telafi edici doğrudan gelir desteği ile giderilmeye çalışıldı. Üretimi belli bir sınırı (92 ton) aşan işletmeler zorunlu olarak paralı-nadas programları (*set-aside*) uygulamaya başladı¹². Reform tarımda her alt sektörü kapsamadı. Örneğin “şeker” gibi önemli bir

¹⁰ C. Dugbjerg, Responding to Non-Linear Internationalisation of Public Policy: The World Trade Organization and Reform of the CAP 1992–2013, **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 35, No.3, May 2017, s. 486-501.

¹¹ Ray MacSharry o sırada Komisyon’da tarımdan sorumlu komiserdi.

¹² Belli ürünlerin ekilmemesi karşılığında verilen gelir desteği.

ürüne hiç dokunulmadı. Piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırabilmenin yanında refakatçi önlemlere de yer verildi: çevre ve ağaçlandırma konusu gündeme oturdu, kırsal gelişmede çiftçinin rolü kabul edildi, yoksul çiftçilere odaklanmaya çalışıldı, çiftçilerin erken emekliliği özendirildi. Önceki reformlara göre olumlu, başarılı ve bir dönüm noktası olarak değerlendirildi. Ancak sorunların tümü giderilemedi. Hatta “telafi” yüksek tutulduğu için bütçe yükü değil azalmak, arttı.

MacSharry reformunun önemi, başardıklarından çok getirdiği yeniliklerle, kendisinden sonra gelecek yeni tip reformlara yol açmış olmasıdır. Bunlardan en önemlisi, AB'nin 1995'te DTÖ'nün Tarım Anlaşmasını imzalaması ve uyum için taahhütte bulunmasıdır. AB bu anlaşma sonucu 2013'de ihracat sübvansiyonlarını tümüyle zorunlu olmadığı halde kaldırmayı planlamış, doğrudan gelir desteğine geçerek, fiyatlarda önemli düşüşler sağlamış, gümrüklerinin alacağı en yüksek tavan değerlerini aşağı çekmiş, iç piyasada kendi çiftçilerine sağladığı desteği aşağı çekmeyi taahhüt etmiştir. Aslında MacSharry Reformu ve GATT Uruguay Turları sonunda imzalanan DTÖ'nün Tarım Anlaşması yeni reformlara gereksinim yaratmış, yeni anlayıştaki reform süreci devam etmiştir.

Gündem 2000

Gündem 2000 bir bakıma Mac Sharry Reformlarının devamıydı. Aynı anlayışla, Ortak Tarım Politikasının süren uluslararası anlaşmalara uyumunu sağlamak üzere düzenlendi. 1997 yılında hazırlandı, 1999 yılında yürürlüğe girdi¹³. Tahılların yanı sıra kırmızı et ve süt ürünlerinde de ürüne bağlı destek indirimleri sürdü. Süt fiyatları yüzde 15 azaltıldı; ancak kotalar sürdürüldü. Fiyatların aşağı çekilmesi rekabet gücünü daha da artırdı. Öte yandan reform ortamı 1992'den çok farklıydı. Reform için acil bir baskı yoktu, Gündem 2000 bir yanıyla ileri dönük bir reformdu. Bir amacı da Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliğinin sağlanabilmesiydi.¹⁴ Başlangıçta önemsenmeyen ama sonradan öne çıkan bir uygulama da “dönem arası değerlendirme” (mid-term review) başlatıldı.

Yenilik olarak iki destek aracı geliştirildi. Çapraz Uyum, çevre dostu uygulamalara bağlandı (cross compliance) ve gelir desteklerine özellikle

¹³ “Europe’s Agenda 2000, Strengthening and widening the European Union” Draft of Commission information brochure for the general public on Agenda 2000, Priority Publications Programme 1999, X/D/5, Final Versiom 31.8

¹⁴ Isabella Garzon, **Reforming the Common Agricultural Policy, History of a Paradigm Change**, Palgrave MacMillan, 2006, s. 77.

çiftlik düzeyinde bir üst sınır getirilerek, bu fazla desteğin kesilip (modulation) kırsal kalkınma amaçlı kullanılması önerildi. Ancak bu aşamada bunların uygulamaları sınırlı kaldı. Kırsal gelişme de eskiye göre çok farklı biçimde canlandırıldı ve OTP'nin ikinci ayağını¹⁵ oluşturdu. Kırsal gelişmeyle çiftçilere ve ailelerine tarım dışı istihdam ve gelir seçenekleri oluşturulmaya, yapısal ve çevresel kaygılar politikaya katılmaya, gıda kalitesi ve güvenliği iyileştirilmeye çalışıldı. Toprak ve su kirleten uygulamalardan vazgeçme, desteği alabilmenin koşulu oldu. Reform sırasında kırsal gelişmeye önem verilmesinin nedenleri arasında da genişleme var. Yeni üyelerin kırsal gelişmeye daha kolay uyum gösterip daha çok yararlanabilecekleri düşünüldü. Yerel yönetimlerin sunulan bu yeni kırsal gelişme yönlendirme fonlarının dışında üç kaynak daha aynı amaçlarla kullanılabilir: Bölgesel Gelişme Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Balıkçılığı Yönlendirme için Finansal Araçlar.

Genişleme 2004 ve 2007

OTP'de değişimin önemli bir kaynağı da AB'nin genişlemesidir. Genişleme, her şeyden önce tarımsal nüfusu ve tarım alanını çok artırmıştır. Yeni üyelerle sürdürülen en hararetli konular, doğrudan ödemeler, kotaların belirlenmesi, üretici birlikleri, gıda güvenliği, hayvan refahı gibi konulardır. Sonuçta tek tip olmasa da politikalar uyum için geçiş dönemleri, muafiyetler öngörülmüştür.

Fischler Reformu (2003)

Fischler Reformu (2003) Sağlık Yoklamasıyla (2009)¹⁶ birlikte bugünkü Ortak Tarım Politikasının başlangıç, köşe taşlarını oluşturdu. Fischler reformu doğrudan ödemelerin üretimle bağlantısını daha da keserek, “tek çiftlik ödemesi” (single farm payment) uygulamasını getirdi. Burada gözden kaçmaması gereken amaç değişikliğidir. Eskiden ürünlere göre verilen destek artık çiftçinin gelirini arttırmak için verilecekti. Fakat ödemelerin yüzde yirmibeşinin üretimle ilişkilendirilmesine izin verildi.

Tek ödemeyi alabilmenin koşulu “çapraz uyumdu”. Çapraz uyum, üreticilerin çevre, hayvan sağlığı, refahı ve gıda güvenliğine ilişkin

¹⁵ İngilizcesi: Pillar

¹⁶ Health Check

yönergelere uyması anlamına geliyordu. En önemli destek, doğrudan ödeme ya da tek ödeme büyük farklılar gösteren biçimde uygulandı.

Eski ürün deseni ortalamasına göre (historical), bölgesine göre sabit bir ödeme miktarı (regional flat-rate) ve bunların karışımları, statik ve hibrid tek ödemeler söz konusuydu. Ülkeler bunlardan birini değil, karışımlarını da seçebiliyordu. Daha sonra, genişlemeyle gelen ülkeler sisteme, tek-alan-ödemesiyle katıldılar. Eski onbeş üye ülke arasından Fransa dahil çoğu üretimle ilişkilendirilmiş desteği tercih etti. Almanya, İrlanda ve İngiltere tümüyle üretimden bağımsız desteği benimsedi. Daha önceleri Topluluğun ürünlere göre farklılaştırdığı tarım desteği, ülkelerin gereksinimine göre ortak çerçeve içinde farklı destek anlayışına dönüştü. Bu esneklik bir bakıma Ortak Tarım Politikasının yeniden millileştirme yönünde adım atılması biçiminde yorumlandı ama Birliğin bütünleşmesi açısından bir olumsuzluk yaratmadı.

Bu reform piyasaya yönelmeyi, tüketicinin tercihlerini, kipleme¹⁷ ile kırsal gelişmeyi ve çevre konularını öne çıkarıyordu. 2003 yılı reformları 2004–2005 yıllarında da devam etmiştir. Süt, koyun, kırmızı et pirinç, tahıllar (çavdara müdahale kaldırıldı), durum buğdayı, yağlı tohumlar, kuru yem, sert kabuklu meyveler ve nişastalık patatesle başlatılan ortak pazar re-organizasyonu, 2005 yılında Akdeniz ürünleri ile pamuk, tütün, zeytinyağı, sofralık zeytin, şerbetçi ile devam ettirmiş, 2006’da bunlara şeker, 2007’de meyve sebze, 2008’de şarap başlı başına reformlar olarak eklenmiştir. Reformların üretim den bağımsız destek anlayışı daha çok uluslararası anlaşmalara uyumu, çapraz uyum ise iç piyasaya yönelik çevre (çok işlevli tarım) boyutuna işaret ediyordu.

Sağlık Kontrolü (2009)

OTP, nasıl daha etkili olur ve uygulamaları nasıl basitleştirilebilir? Tarıma başlangıçta fiyat yoluyla yapılan müdahaleler sürdürülmeli mi, nasıl? Gelecekte hangi sorunlarla mücadele edilecek, hangi önlemler alınmalı? OTP’nin sağlık kontrolü ile (*check-up*) cevap aradığı sorular bunlardı. Birinci soruya ilişkin, doğrudan desteklerin üretimle ilişkisinin daha da azaltılması, bu alandaki istisnalara son verilmesi istendi. Bu Fischler dönemindeki “yeniden milli tarım politikalarına dönüş” konusunda geri adımdı hem de Doha Müzakerelerine yönelik bir pozisyon hamlesiydi. Çapraz uyumun daha iyileştirilmesi daha çok topluluğun kendi içinden gelen taleplere dönük bir

¹⁷ Modülasyon.

istekti. İkinci soruya ilişkin, DTÖ, Doha Müzakereleri nasıl sonuçlanırsa sonuçlansın, ihracat sübvansiyonlarına son verilmesi, toprakların üretimden çekilmesine (*set-aside*) son verilmesi, 2015’te son bulacak süt kotaları için yumuşak iniş sağlanması konusunda kararlılığın devam ettiğini tekrarladı. Son soruya ilişkin, tarımda risk yönetimi, iklim değişikliği, bio-yakıtlar, su yönetimi, biyolojik çeşitliliğin korunmasının önemi ve bu alanlara kaynak aktarabilmek için kırsal gelişmenin daha da güçlendirilmesi gerektiği üzerinde duruldu.

Devam Eden Sorular (?)

Fischler ve Sağlık Yoklaması reformları eski sorunlara çözüm getirirken, devreye sokulan yenilikler yeni sorunlar yaratmaya başladılar. Bunlar genelde doğrudan ödemelerin meşruluğunu sorguluyordu. Doğrudan ödemeyi hak edilecek ölçüde “kamu malı” üretiliyor mu? Böyle kamu malını Topluluk kaynaklarıyla üretmek “yerindelik” (subsidiarity) ilkesiyle bağdaşır mı?

Dünle bugün arasındaki en belirgin değişim tarım ürünlerinin desteklendiği bir sistemden tarım üreticilerinin desteklendiği bir sisteme geçiştir. Daha önce adım adım gelişen reformların ortak bir yanı var mıydı? Tarıma verilen desteğin azaltılmaya çalışılması, tarım ürünleri fiyatlarının piyasaya duyarlılığının artırılması, bu duyarlılığı azaltan destek araçlarından vazgeçme en ortak özellikler olarak görülebilir. 1992’den sonra verilen destekler daha doğrusu doğrudan “gelir” ödemeleri “ne ürettiğinden bağımsız” fakat “sürdürülebilir çevreye uyumlu tarım” yapma koşuluyla verildi. 2013 yılı öncesi AB’nin toplam bütçesinin neredeyse üçte biri bu doğrudan ödemeler için harcanıyordu. Ancak dikkatli değerlendirilecek olursa doğrudan gelir ödemelerinin üreticilerin gelirleriyle orantılı bir ilgisi yoktu. Olsa ya gelirlerine ters oranlı ya da ihtiyacı olana destek biçiminde uygulanırdı. Çevre için ödemeler de üretilen kamu malının niteliğine, maliyetine göre farklılık göstererek ödenirdi. Ancak uygulamalar toprağa bağlı ve sabit oranlarla verilmeğe çalışılıyor bu da ortak bütçenin çok önemli bir kaynağının çok eskiye göre daha yerinde ama hala kesin, belirgin olmayan bir amaca yönelik harcandığı biçiminde yorumlanabilir. 2014-2020 reformlarının hazırlık tartışmalarında bu kaygılara yer verilmişti.¹⁸

¹⁸ Givonni Anania and Maria R.P. D’Andrea, “The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy”, J. Swinnen (der.), **The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy, An Imperfect Storm**, Centre for European Policy Studies, Rowan&Littlefield, 2015

Bugünün Ortak Tarım Politikası: 2013-2020 Reformu

Bugünün Ortak Tarım Politikasının temelleri 2010 yılında atılmaya başlanmıştır. Üç yıl süren tartışmalar, pazarlıklar sonucu 2014'ten sonra uygulamaya geçilmiştir. 2014-2020 reformu bugünün Ortak Tarım Politikası olarak nitelendirilebilir. Bugünkü Ortak Tarım Politikasında desteklenme üç boyutta öbeklenmiş sorunlarla gerekçeleniyor: (1) ekonomik boyut: gıda güvenliği hatta küreselleşme, düşen verimlilik, fiyat dalgalanması, yüksek girdi maliyetlerinin yarattığı baskı ve gıda zincirinde durumu zayıflayan tarım üreticisi desteklemesi birinci boyutunda yer alıyor. (2) Çevre boyutu: kaynak verimliliği: toprak ve su kalitesi, doğal yaşam üzerindeki tehdit, biyolojik çeşitlilik gibi sorunlar ikinci boyutu oluşturuyor. (3) Bölgesel (territorial) sorunlar: kırsal alanların işgücü ve işyeri kaybı. Bütün bu sorunlar üç uzun dönemli hedef olarak da ifade edilebilir: gıda üretimi, doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi ve iklim değişikliğine uyum ve dengeli bölgesel gelişme.

Reform 1990'larda başlayan sürecinin devamıdır ve yenilik getirmektedir. Avrupa Parlamentosu ilk defa karar alma sürecine katılmıştır. Yeni Ortak Tarım Politikası iki ayak (two pillars) üzerinde durmaya devam etmekle birlikte bunların arasındaki ilişkiler güçlendirilmiştir. Böylelikle tarım politikası daha bütüncülleşmiştir. Doğrudan ödemelerin mimarisi yenilenmiş, daha amaca yönelik hale getirilmiş, daha eşitlikçi, daha yeşil (çevreci), daha güçlü güvenlik ağı ve kırsal gelişme sağlanmaya çalışılmıştır. Daha sürdürülebilir daha rekabetçi topluluk tarımı için adımlar atılmıştır.¹⁹

Aralık 2013'de iki yıl süren müzakerelerden sonra 2014-2020 döneminin Konsey topluluğun bütçesini, "Çok Yıllık Finansal Çerçeveyi" kabul etti ve 1 Ocak 2014 tarihinde yürürlüğe koydu. 28 üyeli Topluluğun bütçe tutarı 959 988 milyon Avroydu. Bu 27 üyeli 2007-2013 bütçesinden reel olarak yüzde üçbuçuk daha azdı. Böyle bir azalma ilk defa oluyordu. Hemen hemen Ortak Tarım Politikasına karşılık gelen "Sürdürülebilir Büyüme, Doğal Kaynaklar" başlığına konulan maddi kaynak bir evvelki döneme göre % 42.3'ten % 38.9'a düştü. Özellikle birinci ayak, doğrudan ödemelere 277 851 milyon Avro, bütçenin %28.9'u ayrıldı. Bir evvelki dönemde bu pay %32.1 di. Daha düşük bir oranla kırsal gelişmeye ayrılan kaynaklar da düştü. Diğer başlıklar altında tarıma ayrılan kaynaklar da dikkate alındığında düşüş değişmiyor.²⁰

¹⁹ <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf>(1 Ağustos 2017)

²⁰ Roberto Hanke et. al, **Implementation of the First Pillar of the CAP 2014-2020 in the Member States**, 2015 <<http://www.europarl.europa.eu/studies>> (1 Ağustos 2017), s. 27-28

Bütçe müzakereleri ile yeni Ortak Tarım Politikaları için müzakereler birlikte yürütüldü. Bu yalnız kaynak miktarını bilerek tartışmaya devam etmekle ilgili değildi. Bütçe tartışmaları bir ölçüde politikanın da tartışılmasını gerektiriyordu. Sonuçta ayrı ayrı yürütülen iki müzakere birbirini tamamladı. Örneğin **Doğrudan ödemelerin dışsal yakınlaşmasıyla**²¹ hektar başına Avrupa Birliği ortalamasının üzerinde ödeme yapılanlardan azaltılarak daha düşük olan ülkelere aktarılması “politik anlaşma” sonucu değil, çok yıllık finansal çerçeve müzakereleriyle yürürlüğe geçti. Benzer biçimde “**Gerileyen Oranda Destek**”²², “**Desteğe Üst Sınır Koyma**”²³, “**Yeşillenme**”²⁴, “**Ayaklar Arası Kaynak Aktarma Esnekliği**”²⁵, “**Finansal Disiplin**”²⁶, “**Kırsal Gelişme**”²⁷, “**Kriz İçin Rezerv**”²⁸ bütçe müzakereleri sonucu yeni Ortak Tarım Politikasının eskisine göre değiştirilmiş ve yeni araçları oldular.

Doğrudan ödemelerin gerekçe vurgusu reformla birlikte “üretimden bağımsız destek” anlayışından “hedeflenmiş destek” anlayışına kaydırıldı. 2003 reformunun gelir desteği gelir artırmanın ötesinde üretimden bağımsız ama net belirlenmiş amaçlarla ilişkilendirildi. Çok amaçlı doğrudan ödemelerin artık yedi bileşeni var: (1) temel ödeme, (2) yeşillenme, (3) genç çiftçiler için ödeme, (4) yeniden dağıtım ödemesi (5) doğal kısıtlar altında ü her ülke tarıma yapılan ödeme, (6) Üretime bağlı destek (7) Küçük çiftçi destekleri. Bunlardan ilk üçü zorunlu olarak uygulanıyor daha sonraki dördü isteğe bağlı.

Birinci ayak desteklerinin, doğrudan ödemelerin bölünmesi Ortak Tarım Politikasının destek araçlarını çoğalttı. Çoğaltmaktan daha önemlisi her bölümü ayrı bir hedefe yönlendirerek eskiye göre daha hedefe yönelik bir politika oluşturuldu. Eskiden her ülke belirlenmiş Ortak Tarım Politikasına harfiyen uymak zorundaydı. Yeni Ortak Tarım Politikası iki Ayak arasındaki bağlantıları artırarak, doğrudan ödemelerde zorunlu ve gönüllü katılım sağlayarak herkesin aynı politikaya uymasını değil, amaçlarla belirlenmiş, uyulmak zorunda olan bir çerçeve içinde her ülkenin Ortak Tarım Politikasını kendine en uygun biçimde uygulamasına olanak tanıdı.

²¹ External convergence of direct payments

²² Degressivity, Hanke et. al, 2015.

²³ Capping

²⁴ Greening

²⁵ Flexibility between Pillars

²⁶ Financial Discipline

²⁷ Rural Development

²⁸ Reserve

Doğrudan Ödemeler ve İki Ayak Arasında Aktarma Esnekliği

Her üye ülke yıllık doğrudan ödemelerin (tavan değerine göre) %15'ini İkinci Ayağa (Kırsal Gelişme) aktarabilir. Böyle bir uygulama yapmayan ülkeler ters yönde bir aktarmaya karar verebilirler. İkinci Ayaktan Birinciye %15'lik bir aktarma yapabilirler. Bulgaristan, İspanya, Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Finlandiya, İsveç ve İngiltere, bu oniki ülkenin aldığı doğrudan ödemeler Topluluk ortalamasının yüzde doksandan az olduğundan, ikinci ayaktan birinciye %25'e varan aktarma yapabileceklerdir. Doğrudan ödemelerin Kırsal Gelişmeye (İkinci Ayak) aktarılması yeni ya da yenilik olarak değerlendirilmemeli. Fischler reformunda "zorunlu modülasyon" hatta Gündem 2000'nin gönüllü modülasyon (kipleme) aynı yönde uygulamalarıydı. Tersine ise, yalnız yeni üyelere tanınan bir ayrıcalıkken, şimdi bütün ülkeler kaynaklarını kendi beceri ve istekleri doğrultusunda izin verilen ölçü içinde istedikleri gibi kullanmalarına olanak sağlıyor.

Aktif Çiftçi ve Doğrudan Ödeme Alabilmenin Asgari Koşulları

Doğrudan ödemeler toprak sahiplerine yapıldığından, tarımla uğraşmayan ya da söz konusu toprak üzerinde tarım önemsiz, uç bir faaliyetse, bunlara ödeme yapmamak için yeni Ortak Tarım Politikası (2015), yardımı hak eden "aktif çiftçiyi" kısmen de kimlerin hak etmediğini belirlemeye çalışmıştır. MacSharry reformlarında sadece toprağı iyi koşullarda tutmak şartı vardı başka deyişle tarımsal üretim yapmadan destek almak mümkündü. Desteğin üretimle ilişkisinin kesilmesinin, alana bağlı desteğin amaçlanmamış bir sonucu da hak etmeye destek vermek biçiminde ortaya çıktı. 2008'de Sağlık Yoklaması sırasında ülkelere "aktif çiftçiyi" tanımlayıp ona göre destek vermek önerilmişti. 2014-2020 reformu bunu zorunlu kıldı ancak üye ülkeler bu konuda genelde kabul edilen ölçütlerden daha katı uygulamakta serbest bırakıldılar. Aslında kimin "aktif çiftçi" olduğu yerine kimin olmadığını belirlemek daha kolay. Hayvan otlatmaya ya da işlemeye elverişli arazisi üzerinde üye ülkenin belirlediği asgari faaliyeti yerine getirmeyenler "Aktif Çiftçi" değildir. Ayrıca bir tür kara listeden söz edilebilir. Örneğin hava alanları, spor sahaları, demir yolları, sular idaresi, tarımsal faaliyette bulunmayan toprak sahipleridir. Eğer buralarda sürdürülen önemli hatta zorunlu bir tarımsal faaliyet varsa toprak sahibi kanıtlamakla yükümlüdür. Eğer alınan tarımsal destek toplam gelirlerinin en az yüzde beşiyse kara listedekiler bile hala destek alabilirler. Ayrıca kara listedekiler bile yılda 5000 Avroyu geçmeyen bir destek alıyorsa bu onlara ödenmeye devam edilecektir. Buna karşılık yıllık 100 Avrodan düşük destekler ödenmeyecek, bir hektardan küçük topraklar destek kapsamına alınmayacaktır.

(1) Temel Ödeme²⁹

Temel ödeme daha önceki tek ödeme sisteminin yeniden ayarlanmış biçiminden başka bir şey değildir. Tek alan ödeme sisteminden³⁰ destek alan ülkeler buna (değişiklik olmadan) 2020 yılı sonuna kadar devam edebilirler. Dikkatten kaçmaması gereken bir konu temel ödemelerin önceden belirlenmediğidir. Temel ödeme ve gönüllü harcamalar yerine getirildikten sonra geriye kalan ödeme miktardır. Bu durumda temel ödeme, doğrudan ödemeler için öngörülmuş tavan değerinin %0 ile %70'i arasında bir değerde kalacağı varsayılabilir. Bu uygulamayla destek almaya hak kazananların kapsamı genişletildi. 2013 yılında meyve, sebze, patates, tohumluk patates, süs bitkileri yetiştiricileri, üzüm bağcıları, koşulları yerine getirdiği halde daha önce müracaat etmemiş olanlar yeniden destek kapsamına alındı.

İçsel Yakınlaşma³¹

2013 reformu ile (üye) ülke içindeki hektar başına temel ödemelerin 2019 yılına kadar birbirine daha yakın düzeye getirilmesi kararlaştırıldı. Daha önce tek ödeme sistemini kullanmış ülkeler bunu üç farklı yöntemle yerine getirebilecektir. (1) Tam Yakınlaşma: her yerde (ülkenin tümünde ya da seçilmiş bölgelerinde) hektar başına aynı temel ödemenin yapılması ile uygulanır. (2) 2019 yılında tam yakınlaşma: 2019 yılına kadar farkların azalarak ortadan kaldırılmasını öngörmektedir. (3) Kısmi yakınlaşma: 2019 yılına kadar temel ödeme farkları azalacak ancak azalmış düzeyinde hala sürecektir. Temel doğrudan ödeme artık olarak hesaplandığından diğer ödemelerdeki değişiklikler içsel yakınlaşma için yapılacak uygulamaları etkileyecektir. Çelişkili durumları gidermek için oldukça karmaşık önlemler de önerilmektedir.

Yeni Üyeler İçin Ödeme Sistemi

Daha çok yeni üyeler için öngörülmuş olana “tek alan ödeme sistemi” 2014 yılında sona erecekti ancak yeni reformla 2020 yılına kadar yeniden uzatıldı.³² Bu ülkeler arasından genel temel ödeme sistemine geçmek isteyenlere değişik yöntemler sunulmaktadır.

²⁹ Basic Payment

³⁰ Single Area Payment Scheme

³¹ Internal Convergence

³² Uygulama süresi daha önce de “Sağlık Yoklamasıyla” 2014 yılına kadar uzatılmıştı.

Rezerv Parası

Üye ülkeler temel ödemenin yüzde üçünü geçmeyen bir miktarı öncelikle yeni ve genç çiftçiler için rezerv edeceklerdir. Yüzde üçün yetersiz kaldığı durumlarda miktar artırılabilir. Bu ihtiyat parası, toprağın terkedilmemesi, çiftçilerin karşılaştıkları dezavantajları tazmin etmek, istisnai nedenlerle destek alamamış çiftçilere yardım için, tek alan ödemelerinde karşılaşılabilecek durumlara, genç çiftçilere ve küçük işletmeleri desteklemek üzere kullanılabilir.

(2) İklim ve çevre açısından faydalı uygulamalar için ödeme (yeşillenme³³)

Reformla doğrudan ödemelerin (ulusal tavan değerinin) yüzde otuzu yeşil ödemelere ayrılacaktır. Yeşil ödemeyi alabilmek için bir tarım işletmesi üç gereği yerine getirmesi bekleniyor. (1) Ürün deseninin çeşitlendirilmesi, mevcut otlakların korunması, alanın bir kısmını “Ekolojik Odak Alanı” olarak ayırmak³⁴. İlgili yönergeler uygun davrandıkları sürece kuş ve su barındıran alanlar yeşil ödeme gereklerini karşılamaktadır. Organik tarım alanlarının da bu gerekleri otomatikman yerine getirdiği varsayılmaktadır. Ürün deseninin çeşitlendirilmesi koşulu 10 hektardan büyük işletmeler için geçerlidir. On ile otuz hektar arasındaki işletmelerin en az iki, otuzdan büyüklerin en az üç çeşit ürün yetiştirmeleri öngörülmektedir. Ana ürün alanın %75’inden fazlasına ekilemez, iki ana ürün alanın %95’inden fazlasını kaplayamaz.

Ekolojik odak alanlarının amacı biyoçeşitliliği artırmak. Bunu onbeş hektardan büyük işletmelerin yerine getirmesi bekleniyor. Bu büyüklükteki işletmeler alanlarının yüzde beşini ekolojik odak alanı olarak tutmak zorundalar. Bu eşik bazı durumlarda yüzde yediye yükseltilebilir. Nerenin biyolojik odak alanı olarak kabul edilebileceğinin ölçütleri bir bakıma üye ülkelere bırakılmıştır. Eldeki listede sayılanlar, nadas alanı, sekiler (teraslar), manzara öğeleri, sınır alanları, genel kırsal gelişme programlarından destek alan tarımsal-ağaçlandırma alanları, orman kenarları, ağaçlandırılmış alanlar, toprağa nitrojen kazandıran ürünler. Bu uygulamalar bölgesel düzeyde de uygulanabilir. Elverişli durumlarda çiftçiler ortak uygulamayı tercih edebilirler.

Kırsal kalkınma programlarının benzer konularına (aynı kamu malı için) iki kere ödeme yapılmasını önlemek üzere bazı ölçütler geliştirilmiştir. Öte yandan

³³ Greening

³⁴ Ecological Focus Areas (EFAs).

yeşil ödeme koşullarını yerine getirmemenin yaptırımını olduğu belirtilebilir. Koşulları yerine getirmeme yalnız bu amaçla yapılan ödemelerden vazgeçme değil, diğer doğrudan ödemelerin azalmasıyla da sonuçlanabilir. Ancak bazı özel durumlarda bu koşullara uymadan cezasına katlanmak işletme açısından hala daha karlı bir çözüm olabilir. Başka değişle bu yeni aracın herkesi çevre ve iklim konusunda alınması istenen önlemlere zorlayacağı varsayılmaz.

(3) Genç Çiftçiler İçin Ödeme

Genç Çiftçiler için yapılan doğrudan ödemeler zorunludur. Bu ödeme kırsal gelişme (ikinci ayak) programındaki başlangıç³⁵ ödemesini tamamlamak üzere de ödenebilir. Bu ödemeler toplamın yüzde ikisi kadar olabilir, temel ödemeyi ya da tek alan ödemesini alabilecek koşulları yerine getiren genç çiftçilere ödenir. Ayrılan para yeterli olmazsa eksik ihtiyat parasından karşılanabilir. Genç çiftçi bir işletmenin ilk defa başına geçen ve kırk yaşını aşmamış kişidir. Ülkeler bu tanıma beceri ve eğitim gerekleriyle ilgili ek kısıtlar koyabilir. Bu amaçla yapılan ödemelerin süresi beş yıldır.

(4) Yeniden Dağıtım İçin Ödeme³⁶

Yeniden dağıtım ödemesi doğrudan ödemelerin gönüllü olarak yerine getirilebilecek bir uygulamasıdır. Amacı desteğin bir kısmını büyük işletmelerden küçüklere aktarmaktır. Ülkeler bütçelerinin yüzde otuza kadar olan kısmını yeniden dağıtım için kullanabilir. Hiçbir çiftçi ülke ya da bölge ortalamasının yüzde altmışbeşinden fazlasını yeniden dağıtım desteği olarak alamaz. Otuz hektarın üstündeki işletmeler bu destekten yararlanamaz. Üst limitler aşılmamak üzere ülkeler farklı ödeme miktarı kararlaştırabilir. Eğer bir ülke milli kaynaklarının yüzde beşinden fazlasını yeniden dağıtıyorsa, doğrudan ödemelerde 150 000 Avronun üzerindeki ödemelerden azalan oranda indirim uygulamadan³⁷ muaf tutulabilir. Her iki uygulamanın da amacı benzetmektedir, yeniden dağıtım büyük işletmelerden küçüklere, diğerinde yüksek destek alan işletmelerden kırsal gelişme programlarına kaynak aktarılmaktadır.

(5) Doğal Kısıtlar Altındaki Alanlar İçin Ödemeler

Kırsal gelişme kurallarına göre işledikleri alanlar kısmen ya da tamamen doğal kısıtların etkisinde kalan alanlar için ülkeler gönüllü olarak doğrudan

³⁵ Start-up payment

³⁶ Redistributive Payment

³⁷ Degressive payment

bir destek verebilir. Amacı kırsal gelişmedir. Böyle yörelerde insanları tutabilmek amacıyla verilen diğer destekleri tamamlamaktır. Ülkeler toplam kaynaklarının yüzde beşini bu tür ödemelere ayırabilir. Bu ödemeden yalnız doğrudan ödemelerin temel ödemesini almaya hak kazanmış üreticiler yararlanabilir.

(6) Üretime Bağlı Gönüllü Destek³⁸

Eğer üye ülkelerin birinde özel bir üretim biçimi, özgün bir tarım sektörü, ekonomik, sosyal ya da çevre açısından önemli bir rol oynuyorsa, bu ürünün üretimini sürdürmek için ülke doğrudan destek kaynaklarının yüzde sekizi yetiştirilen ürünün alanına (Hayvancılıkta hayvan başına) bağlı olarak verilebilir. Duruma göre desteğin oranı yüzde sekizin üstüne çıkarılabilir.

Bütün sektörlerin aksine, Bulgaristan, Yunanistan, İspanya ve Portekiz'de pamuğa üretime bağlı olarak verilen destek 2014-2020 boyunca devam edecektir. Ancak bu ülkelerin pamuk için hektar başına verecekleri destek miktarı farklılaşacaktır.

(7) Küçük Çiftçi Ödeme Sistemi³⁹

Amaç küçük ödeme söz konusu olduğundan hem desteği alacak kişinin hem de kamunun bürokratik işini basitleştirmektir. Ancak desteği verecek ülke gönüllü olarak kabullendikten sonra o ülkedeki çiftçiler için de gönüllü bir uygulamadır. Vaktinde başvurmak önemli ancak bazı ülkeler başvuruları otomatikman yapıldığını varsaydığından sistemden vaktinde çıkmak da önemlidir. Kolaylaştırılmış sistem temel ödeme, tek alan ödemesi, yeşil ödeme, genç çiftçi ödemesi, yeniden dağıtım ödemesi, ürüne bağlı destekleri, pamuk desteğinin yerine verilmektedir. Sisteme dahil olanlar yeşil ödeme koşullarını yerine getirmekten, çapraz uyumdan sorumlu değildir. Ödeme yıllık tek seferde de yapılabilir. Yıllık ödeme 500 Avro'dan az olamaz 1.250 Avroyu geçemez.

Gerileyen Oranda Destek

Reform daha eşitlikçi bir destek dağılımı sağlayabilmek için yüksek desteklerin azalan oranda desteklenmesini öngördü. Bu amaçla aldığı toplam desteğin 150.000 Avroyu geçen işletmelere her yıl zorunlu olarak yüzde beş daha

³⁸ Voluntary coupled support

³⁹ Small farmer scheme

az doğrudan ödeme desteği yapılacak. Buradan artan kaynaklar kırsal gelişme programlarına aktarılabilir. Söz konusu ülke gönüllü yeniden dağılım programına başvurmuşsa azalan oranda destek verme yükümlülüğünden muaf tutulur.⁴⁰

Çapraz Uyum⁴¹

“Çapraz Uyum” alınan Ortak Tarım Politikası desteği ile yerine getirilmesi gereken koşullar arasındaki ilişkiyi 2013 reformundan sonra da sürdürmektedir. Bu koşullar kamunun çiftçilerden uymalarını bekledikleri kuralların yerine getirilmesidir. Kurallar çevre, kamu ve hayvan sağlığı ve hayvan refahı ile ilgilidir. 2003 te yürürlüğe girdiği biçimiyle çapraz uyum, doğrudan ödemeler, kırsal gelişme ve şarap sektörü ödemelerini kapsamaktadır. 2013 reformunun amaçları arasında toprağın ve doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve korunması, iklim değişikliğinin önlenmesi, bölgesel gelişmişlik sorunlarını gidermek de var. Bu çerçevede çapraz uyuma ilişkin değişiklikler yapıldı. Amaçlar netleştirildi, yasal taban yeniden toparlandı, çapraz uyumun kapsamı basitleştirildi. Desteği tam alabilmek için kurallara uymak şart. Avrupa Birliğinin çevre, kamu ve hayvan sağlığı, hayvan refahı, toprak yönetimi yasalarına uymayanların destekleri azaltılacaktır. Bu azalma konunun ciddiyetine ve tekrarlanmasına orantılı olacaktır. Çapraz uyum iki elemandan oluşmaktadır: (1) Resmi Yönetim Gereklere;⁴²Bunlar çevre, gıda güvenliği, hayvan, bitki sağlığı ve hayvan refahı hakkında 13 yasal standarttır. (2) İyi tarım ve çevre koşulları⁴³ da toprağın iyi tarım ve çevre koşulları altında tutulmasıyla ilgili toprak koruma ve bakımı, topraktaki organik madde, toprağın yapısı, doğal hayatın bozulmasının önlenmesi ve su yönetimi ile ilgili standartlardır. Üretim den bağımsız ve bağımlı doğrudan ödemeler, kırsal gelişme ödemeleri, (şarap) bağcılıkla ilgili destek ödemeleri çapraz uyumla ilişkilendirilmiştir.

İkinci Ayak (Kırsal Gelişme)

Yeni kırsal gelişme programlarının başlangıcı Gündem 2000 olarak kabul edilebilir. Elbette daha önce de kırsal gelişme programları vardı. Ancak dar ve sorunlu (gerileyen) alanlarla sınırlıydı. İlk defa Gündem 2000’le Avrupa Birliğinin tüm kırsal alanlarını kapsayan genel bir politika oluşturuldu. Ancak bu genel kapsamın içine iki ayrı sistem yerleştirilmiş oldu. Birincisi bölgesel gelişme

⁴⁰ Hanke et. al, 2015, s.27-42.

⁴¹ Cross-compliance

⁴² Statutory Management Requirements (SMRs)

⁴³ Good agricultural and environmental conditions (GAECs)

ya da birliktelik⁴⁴ yaklaşma-uyum politikasının uzantısı olarak kırsal gelişme, diğeri ise Ortak Tarım Politikası'nın tamamlayıcısı olarak kırsal gelişmedir. Gündem 2000 ayrıca kırsal gelişme program çerçevesini bir "menüden program seçimi" anlayışıyla dönüştürmüştür.⁴⁵

2007-2013 döneminde programların yapısı yeni önceliklerle yeniden odaklandırıldı. Odaklanılan alanlar tarım-gıda ekonomisi, çevre, bütün sektörleri içeren kırsal ekonomi ve nüfustu. Kırsal gelişme strateji ve programları dört aks üzerine oturtuldu:

1. Aks: Tarım ve ormancılığın rekabet gücünü artırmak (Tarımda insani ve fiziksel sermayeyi hedefleyen önlemler).
2. Aks: Çevre ve kır koşullarını iyileştirmek (Doğal kaynakları koruma önlemleri, doğal değeri yüksek tarım ve ormancılık sistemlerini, kültürel manzaraları sürdürmek – korumak).
3. Aks: Kırsal alanda yaşam kalitesini artırmak, kırsal ekonomiyi çeşitlendirmek (Kırsal alanlarda yerel altyapıyı ve insan sermayesini geliştirmek, büyüme ve her sektörde işyeri yaratma koşullarını artırmak).
4. Aks: Lider yaklaşımı (Yerel ve aşağıdan yukarı yaratıcı yönetişimli projeler geliştirmek).

Ortak Tarım Politikasının "sağlık yoklaması" daha çok birinci ayak üzerinde yaptığı değişikliklerle, artan zorunlu modülasyon, kırsal gelişmeye daha fazla kaynak aktarmaya çalıştı ama kırsal gelişmeye yüklenen yeni hedefleri de artırdı. İklim değişikliği ile mücadele, yenilenebilir enerji üretimi, su yönetimi, biyolojik çeşitlilik ve yenilikçilik⁴⁶ kırsal gelişmenin hedefine konuldu.

Amaç ve Öncelikler

2013 reformu ilk üç aksda bir değişiklik yapılmadan bunların yeni ortak kırsal politikayı çerçeveleyecek öncelikler, amaçlara doğrultusunda yerine getirilmesini öngördü. Bu öncelikler bir kısmı eskiden de vardı. En yenilerinin yenilikçilik ve risk yönetimi olduğu söylenebilir. Bütün bu amaçlar Avrupa 2020 stratejisi⁴⁷ ile de ilişkilendiriliyor.

⁴⁴ cohesion

⁴⁵ Francesco Mantino, The Reform of EU Rural Development, Policy and the Challenges ahead, Notre-Europe, Policy Paper 40, 2010, s. 5-6.

⁴⁶ Innovation

⁴⁷ EC, **Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable, and Inclusive Growth**, 3 Marc 2010.

Öncelikler kırsal gelişme programlarının oluşturulmasını sağlıyor ancak bu önceliklerin her biri daha dar “odak alanlara” ayrılıyor.⁴⁸

- (1) Tarım, ormancılık ve kırsal alanlarda bilgi transferi ve yenilikçiliği geliştirmek:
 - 1.A. Yenilik, işbirliği, bilgi tabanının güçlendiği kırsal alan
 - 1.B. Tarım, gıda üretimi, ormancılık, araştırma ve yenilik arasındaki ilişkileri güçlendirme
 - 1.C. Yaşam boyu eğitim, tarım ve ormancılıkta meslek eğitimi
- (2) Her türlü tarımın rekabet gücünü ve tarım işletmelerinin yaşayabilirliğini artırmak,
 - 2.A. Tüm tarım işletmelerinin performansını iyileştirmek, tarım işletmelerinin yeniden yapılanmasını ve modernleşmesini kolaylaştırmak.
 - 2.B. Yetenekli çiftçilerin tarım sektörüne katılımını kolaylaştırmak, yeni nesil çiftçi oluşturmak
- (3) Tarımı gıda zinciri organizasyonu ve risk yönetimiyle geliştirmek,
 - 3.A. Birincil üreticilerin rekabet gücünü artırarak gıda zincirine daha iyi entegre etmek
 - 3.B. Tarım işletmesi risk önlenmesi ve yönetimi
- (4) Tarıma ve ormancılığa bağlı ekosistemleri korumak ve canlandırmak,
 - 4.A. Biyoçeşitliliği canlandırmak, korumak, geliştirmek
 - 4.B. Su yönetimini iyileştirmek
 - 4.C. Toprak erozyonunu önlemek, toprak yönetimini iyileştirmek
- (5) Gıda ve Ormancılık sektöründe kaynak etkinliği ve düşük karbonlu, iklim değişikliğine dirençli ekonomiye geçmek
 - 5.A. Tarımda su kullanım etkinliğini artırmak
 - 5.B. Tarımda ve gıda işlenmesinde enerji kullanım etkinliğini artırmak
 - 5.C. Yenilenebilir enerji kaynaklarını ve arzını artırmak
 - 5.D. Tarımın sera gazı ve amonya emisyonlarını düşürmek
 - 5.E. Tarım ve Ormancılıkta Karbon(dioksit) yönetimini artırmak
- (6) Kırsal alanlarda sosyal bütünleşmeyi, yoksullukla mücadeleyi, ekonomik gelişmeyi artırmak

⁴⁸ Alan Matthews, “CAP Reform Post 2020 – Challenges in Agriculture”. Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, European Parliament, 2016, s. 13-14.

- 6.A. Küçük işletmelerin, çeşitlendirilmesi, oluşturulması ve geliştirilmesi, küçük işyeri açmanın kolaylaştırılması
- 6.B. Kırsal alanlarda yerel gelişmeyi güçlendirmek
- 6.C. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin (ICT) kırsal alanlarda kullanımını, niteliğini, erişebilirliğini artırmak

Ülkelerin bu çerçevede içinde hazırladıkları Projeler Kırsal Gelişme için Avrupa Tarım Fonu tarafından finanse ediliyor. 2014-2020 için bu fonda 100 milyar Avroluk bir fon var. Ülkelerin kendileri de bu amaçla 61 milyar Avroluk bir katkıda bulunacaklar. Şimdiye kadar 28 ülkeden 118 değişik kırsal gelişme programı gelmiş durumdadır.

Yarın: 2020'den Sonra

Geçirdiği bunca değişime rağmen Ortak Tarım Politikası bugün hala Avrupa Birliğinin en kapsamlı ortak politikası olarak kaldı. Bütçenin neredeyse yarısı, müktesebatin da yarısı tarıma ayrılmış durumda. Ancak bugün geleceğe yönelik tartışmalarda tarımın bugünkü konumu tartışılıyor.⁴⁹ Ortak Tarım Politikası artık Topluluğun “yerindelik ilkesini” (subsidiarity) karşılayabilir mi? Bütçe doğru yere harcanıyor mu? Kuşku duyanların sayısı oldukça arttı.

Ortak Tarım Politikasının 2013 yılında tamamlanan, bugün uygulanmakta olan 2014-2020 reformu 2014'te bir yıllık geçiş süresinden sonra 2015 yılından bu yana uygulanıyor. 2020'den sonra “reform nasıl olmalı?” tartışmaları da uygulama ile birlikte başladı. Bu kadar erken başlamasının çeşitli nedenleri var.⁵⁰

Reform paydaşlarının önemli bir kısmını memnun edemedi. Bazı yenilikler geldi ancak bunlarla ilgili deneyim olmadığından, örneğin karar sürecine Avrupa Parlamentosu daha çok da bütçe kanadından katıldı, beklenmeyen sonuçlarla karşılaşmış olabilir. Üreticiler doğrudan ödemelerle erişmede, genellikle nedenini anlamakta zorlandıkları, artan, uzun süren denetim bürokrasisinden, sürecinden yakınıyor. Çevreciler çok umut bağladıkları 2013 reformundan umduklarını bulamadılar. Hedeflemelerin hala başarılmadığını düşünenler oldukça fazla. Ülkelerin ilgili makamların programların hayata geçirilmesinin eskiye göre daha karmaşık hale geldiğini

⁴⁹ Mark Brady et al., The CAP and Future Challenges, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, October, No.11, 2009.

⁵⁰ Matthews, 2016, s. 16

ileri sürebiliyorlar. Gerçekten de esneklik reformun getirdiği olumlu bir değişim gibi görünse de madalyonun öbür yüzünden artan karmaşıklık çıkıyor. Bu da “kolaylaştırma⁵¹” konusunu 2020 sonrası reformun gündemine taşıyor.

Bazı sorunlar da reform hemen başladıktan sonra daha belirginleşti. Getirilen esneklik ve yeniden dağıtım çabalarına rağmen eski ve yeni Topluluk üyelerinin hektar başına aldıkları destek farkı azalsa bile reformdan sonra da sürmektedir. Azalan oranda destekleme ya da desteğe üst sınır koymak gibi yenilikler umulan sonuçları vermemiştir.⁵²

“2020’den sonraki Ortak Tarım Politikası nasıl olmalı?” sorusu kamuya açık bir tartışma olarak 2014-2020’de olduğu gibi sürüyor. Çok sayıda ve olabileceklerin çeşitli yönlerini öne çıkaran eleştiriler ve öneriler var. En çok eleştirilen, 2014-2020’deki değişiklikleri de yeterli bulunmayan, hatta uygulamadan kaldırılması istenen destek, doğrudan ödemelerdir.⁵³ Bunun için bir dizi gerekçe oluşturulmuştur. Doğrudan ödemeler 1992’de politika değişikliğinden ötürü ortaya çıkan çiftçi zararının telafisi, tazminatı olarak yürürlüğe girmiştir. Aradan geçen bunca yıldan sonra yeni politikalara uyumun sağlanmış olması beklenir. Doğrudan ödeme desteği için yapılan değişiklikler, oluşturulan yeni gerekçeler de ikna edici bulunmuyor, desteğin meşruiyeti şiddetle eleştiriliyor. Doğrudan ödemelerin yerinelik ilkesini yerine getirdiği tartışmalıdır. Bu destekler toprak değerine kapitalize olduğundan, toprak kiralayan çiftçilerin gelirini arttırdığını söylemek mümkün değil. Çevre konularına kaydırılsa bile, alana bağlı sabit bir miktarda ödendiğinden farklı koşullar ve maliyetler karşısında eşitsizlik ve etkinsizlik yarattığı açıktır. Bunca eleştirinin sonucunda doğrudan desteklerin kaldırılmasını isteyenler, tarıma verilen destek tümüyle kaldırılсын demiyor. Desteklerin başka türlü verilmesini öneriyorlar. Meşruiyet açısından tarımın kamu malı üreten, diğer gıda, hammadde üretimi le bileşik ürün olarak ortaya çıkan kamu mallarının: manzara, iklim değişikliği, çevre sorunlarıyla kaynak etkinliğini artırarak mücadele, toplumsal bütünlük gibi faaliyetlerin iyi hedeflenerek desteklenmesi en sık yapılan öneriler arasında. Öte yandan kaynaklar risk yönetimi, rekabet artırıcı önlemlerin desteklenmesine kaydırılabilir. Doğrudan ödeme yerine, koşullu, sözleşmeli anlaşmalar, giderilecek çevre sorunları ülke tarafından belirlenmiş programlara destek aktarılabilir. Bu aşamada aynı projelerin

⁵¹ simplification

⁵² Matthews, 2016, s. 16

⁵³ Stefan Tangermann, “CAP Reform and the Future of Direct Payments, **Intereconomics**, Forum, 2012/6, s.321-326. Allan Buckwell . et al., CAP - Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP – why, what and how? RISE Foundation, Brussels, 2017, s.9.

finansmanında ülkeler milli bütçelerinden katkı yapabilirler. Topluluk tarafından ülkeler ayrılan bütçeler ihtiyaçlarına ve daha önceki dönemlerdeki performanslarına göre ayarlanabilir.

İkinci ayak, kırsal destekleme, birinci ayağa göre daha az değişti ve daha az eleştiriliyor. Ancak bu gözlem bu ayağın meşruiyetinin tartışılmadığı sorunsuz olduğu anlamına gelmiyor.

Ortak Kırsal Gelişme hiçbir aşamada, övüldüğü, kâğıt üzerinde ifade edildiğine oranla kaynak ayrılan bir program olamadı. Söylemlerde artan önemine karşılık bütçedeki payı neredeyse sabit kaldı. Bunun çeşitli nedenleri olabilir. En önemlileri kırsal gelişme programlarının işlem maliyetinin⁵⁴ yüksekliği ve hedeflemenin net olarak yapılamamasıdır. 2020'den sonra ne yapılmalı sorusunun en kabul gören cevabı on maddeli Cork 2 Deklarasyonu'nda bulunabilir⁵⁵: (1) kırsal refaha destek vermek (2) kırsal değer zincirlerini güçlendirmek (3) kırsal uygulanabilirliği ve canlılığa yatırım yapmak (4) kırsal çevreyi korumak (5) Doğal kaynakları yönetmek (6) İklim değişikliği ile ilgili mücadeleyi desteklemek (7) bilgi ve yeniliği desteklemek (8) kırsal yönetimi geliştirmek (9) Basitleştirme ve bitirmeği ilerletmek (10) performans ve sorumluluğu iyileştirmek. Kırsal gelişme programlarının yalnız tarım değil, çok sektörlü olması ve şimdiye kadar ki program tercihlerine bakıldığında, ülkelerin kırsal tanımındaki farklılıktan proje tercihlerindeki farklılıkların büyüklüğü, sanki ulusal programlar olarak düzenlenseler daha başarılı olunurdu izlenimini vermektedir. Toplulukla ilgili, ortaklık sağlayan önemli boyutu tarım değil, birliktelik (cohesion) politikası olarak belirlemektedir.

En özetle Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasını, eskiye göre daha basitleştirmek, daha modernleştirmek, rekabet gücünü artırmak, hedefe yönelik olması gibi değişiklikleri 2020 sonrası için de planlayacaktır. Bugünkü ortamın uluslararası ilişkilerin zayıflamasıyla oluştuğu unutulmamalıdır. Yakın zamanda yeniden canlanması az bir olasılık da olsa, canlanırsa umulmadık yönde gelişmeler de gündeme gelebilir. Ancak artık emin olunabilecek, Ortak bir Tarım Politikasından çok, Ortak bir Tarım Politikası Çerçevesinin tartışıldığıdır. Bu çerçeve içinde ülkeler Tarım ve Kırsal Gelişme Politika tercihleri açısından farklılık gösterecekt

⁵⁴ Transaction costs

⁵⁵ <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/.../cork-declaration-2-0_en.pdf> (10 Temmuz 2017)

Kaynakça

- Akder, A. Halis, “Ortak Tarım Politikası”, Belgin Akçay ve Ike Göçmen (der.) “**Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin, 2012, s.373-400.
- Brady, Mark et al., The CAP and Future Challenges, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, October, No.11, 2009.
- Buckwell, Allan et al. (2017), CAP - Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP – why, what and how?, RISE Foundation, Brussels..
- Burell, Alison, “Looking Back, Looking Ahead”, G. Skostad, A. Verdun (Der.), **The Common Agricultural Policy, Policy Dynamics in a Changing Context**, Routledge, London, New York, 2012.
- EC, **Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable, and Inclusive Growth**, 3 Marc 2010.
- Garzon, Isabella, **Reforming the Common Agricultural Policy, History of a Paradigm Change**, Palgrave MacMillan, 2006.
- Givonni Anania and Maria R.P. D’Andrea, “The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy”, J. Swinnen (der.), **The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy, An Imperfect Storm**, Centre for European Policy Studies, Rowan&Littlefield, 2015
- Hanke, Roberto et. al, **Implementation of the First Pillar of the CAP 2014-2020 in the Member States**, 2015 <<http://www.europarl.europa.eu/studies>> (1 Ağustos 2017).
- Mantino, Francesco, The Reform of EU Rural Development, Policy and the Challenges ahead, Notre-Europe, Policy Paper 40, 2010.
- Matthews, Alan, “CAP Reform Post 2020 – Challenges in Agriculture”. Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development
- Skogstad, Grace ve Verdun, Amy, “The Common Agricultural Policy, Continuity and Change”, Grace Skogstad ve Amy Verdun (der.), **The Common Agricultural Policy, Policy Dynamics in a Changing Context**, Routledge, London, New York, 2012.
- Tangermann, Stefan, “CAP Reform and the Future of Direct Payments, **Intereconomics**, Forum, 2012/6.
<https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/.../cork-declaration-2-0_en.pdf>
(10 Temmuz 2017)
- <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf>(1 Ağustos 2017)