

T.C
NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE İLE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TİCARET ve
TARIM İLİŞKİLERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Berk UZİYEL

TARIM EKONOMİSİ ANABİLİM DALI

Danışman : Yrd.Doç.Dr.Okan GAYTANCIOĞLU

Tekirdağ-2009

Her hakkı saklıdır.

Yrd.Doç.Dr.Okan GAYTANCIOĞLU danışmanlığında, Berk UZİYEL tarafından hazırlanan bu çalışma 28.12.2009 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Tarım Ekonomisi Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı : Yrd.Doç.Dr.Okan GAYTANCIOĞLU

İmza :

Üye : Yrd.Doç.Dr. Korkmaz BELLİTÜRK

İmza :

Üye : Yrd.Doç.Dr.Gökhan UNAKITAN

İmza :

Fen Bilimleri Enstitüsü Yönetim Kurulunun/...../..... tarih ve sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof.Dr.Adnan ORAK

Enstitü Müdür V.

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

TÜRKİYE İLE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TİCARET ve TARIM İLİŞKİLERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Berk UZİYEL

Namık Kemal Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü

Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı

Danışman : Yrd.Doç.Dr.Okan GAYTANCIOĞLU

Avrupa'da bütünleşme hareketi 15.yüzyıla kadar dayanmakla birlikte somut olarak en önemli bütünleşme hareketi 6 ülkenin bir araya gelmesiyle oluşturulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'dur. AET, 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşmasıyla Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda arasında kurulmuştur. Avrupa Ekonomik Topluluğu zaman içerisinde ticari bir oluşumdan siyasi bir bütünleşmeye giderek üye sayısını 27'ye kadar yükseltmiştir. Bu birliktelikle ismi Avrupa Birliği adını alan bütünleşme hareketi, söz konusu 27 ülkenin birçok alanda ortak politikalar belirlemesine neden olmuştur.

AB üyesi ülkelerin tarım politikalarının siyasi ve ekonomik anlamda ortak bir çerçevede yönetilmesi esasına dayanan Ortak Tarım Politikası (OTP) AB'nin ilk ortak politikasıdır. Türkiye 1963 yılında imzaladığı Ankara anlaşmasıyla Avrupa Ekonomik Topluluğuna tam üye olacağını belirlemiştir. Tarihten ve hukuktan kaynaklanan bütünleşme hareketi yarım asırdır halen devam etmekte olup bir türlü Türkiye'nin tam üyeliği gerçekleşmemiştir. AB ülkeleri ile sadece 1996 yılından geçerli olmak üzere gümrük birliği anlaşması imzalanarak tarım dışı ürünlerde ticarete gümrük vergileri karşılıklı olarak kaldırılmıştır. Tam üye olunmadan gümrük birliği anlaşması imzalamanın ve bu anlaşmayı uygulamanın birçok sakıncaları bulunmasına rağmen üyelik süreci devam etmektedir.

Bu çalışmada Türkiye'nin üyelik süreci ve gelişmeleri çerçevesinde AB ülkelerinde uygulanan tarım politikası ve ticari ilişkilerinin kapsamlı bir biçimde değerlendirilerek tam üyelik için uygulanması gereken politikaların nasıl olması gerektiği amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler : Politika, ticaret, bütünleşme, tarım

2009, 82 sayfa

ABSTRACT
MS.C

**A RESEARCH ON RELATIONSHIP TRADE AND AGRICULTURAL
BETWEEN TURKEY AND EUROPEAN UNION**

Berk UZİYEL

Namık Kemal University
Science Institute
Agricultural Economics Department
Advisor : Assist. Prof.Dr. Okan GAYTANCIOĞLU

Although the integration movement in Europe dates back to the 15th century, the most important integration movement in concrete is European Economic Community (EEC) that was founded by six countries. EEC was founded with the Rome Agreement that was signed by Belgium, France, Germany, Italy, Luxemburg, and Holland. In time, EEC that had begun as an economic integration became a political integration and increased the number of its members up to 27. This integration movement that took the name of European Union with this integration resulted in the common policies in many areas in these 27 countries.

Common Agricultural Policy (CAP) which was based on the management of European Union member countries' agricultural policies in the political and economic sense on a common framework was the first policy of EU. Turkey identified its desire to be a full member of European Economic Community with Ankara Agreement that was signed in 1963. The integration movement that came out of history and law has been in progress for half a century but somehow the full membership of Turkey has not been carried out. The customs union agreement was signed with the EU countries that would be in practice in and after 1996 that applies to the trade apart from agricultural products which means that the customs duties were abolished mutually apart from agricultural products. Although the signing and practice of this customs union agreement before being a full member might involve a lot of drawbacks, and the membership process is still ongoing.

In this study, within the framework of Turkey's membership process and its developments, the agricultural policy and trade relations in EU countries will be evaluated and then the aim of the study is to question how the policies should be for full membership.

KEY WORDS: politics, trade, integration, and agriculture.

2009, 82 pages

TEŞEKKÜR

Bu çalıőmamda konu seçiminden sonuç aşamasına kadar beni teşvik eden, destek veren yönlendiren ve görüőlerinden büyük ölçüde yararlandığım tez danıőmanım Sayın Yrd.Doç.Dr.Okan GAYTANCIOğLU'na her konuda yardımını esirgemeyen bölüm baőkanımız Prof.Dr.İ.Hakkı İNAN hocamıza, bu çalıőmayı oluőtururken yararlandığımız tüm eserleri meydana getiren bilim adamları ve kurum yöneticilerine teşekkür ederim.

Berk UZİYEL

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
KISALTMALAR DİZİNİ	vii
İÇİNDEKİLER	viii
ÇİZELGELER	ix
1. GİRİŞ	1
2. MATERYAL ve YÖNTEM	3
2.1 Materyal	3
2.2 Yöntem	3
3. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN TARİHÇESİ VE KURUMSAL YAPISI	4
3.1 Avrupa Birliği Düşüncesi	4
3.2 Avrupa Birliği Genişleme Süreci	8
3.3 Avrupa Birliği’nin Kurumsal Yapısı	13
3.3.1 Avrupa Parlamentosu	14
3.3.2 Avrupa Doruğu	15
3.3.3 Avrupa Konseyi	15
3.3.4 Avrupa Birliği Komisyonu	16
3.3.5 Diğer Kurumlar	16
3.3.5.1 Adalet Divanı	16
3.3.5.2 Sayıştay	18
3.3.5.3 Ekonomik ve Sosyal Komite	18
3.3.5.4 Bölgeler Komitesi	18
3.3.5.6 Avrupa Yatırım Bankası	19
3.3.5.7 Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS) ve AB Merkez Bankası	28
4. TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ	29
4.1 Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Kısa Tarihçesi	29
4.2 Avrupa Ekonomik Topluluğu’na Tam Üyelik Başvurusu	30
4.3 AET ile Ortaklığa Doğru	31
4.3.1 Ankara Anlaşması	31
4.3.2 Katma Protokol ve Geçiş Dönemi	33

4.3.3 Tam Üyelik Başvuru Süreci	36
4.4 Müzakere Kararından Günümüze Türkiye – AB İlişkileri	42
5. AB ÜLKELERİNDE UYGULANAN TARIM POLİTİKASI	46
5.1 AB'nin Tarihsel Gelişim Süreci	46
5.2 Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası (CAP)	47
5.3 AB'nin Fiyat, Pazar Rejimleri ve Tarım Politikasının Finansmanı	48
5.4 AB Ortak Tarım Politikasının Gelişimi	49
5.5 Ortak Tarım Politikası Araçları	57
5.6 Tarımsal Pazar Politikası	58
5.7 Tarımsal Fiyatlar	59
5.8 Yardımlar	60
5.9 Sınırlamalar	61
5.10 Kırsal Politika	62
5.11 AB Tarımının Finansal Çerçevesi	66
6 TÜRKİYE ve AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ	69
6.1 Gümrük Birliği ve Türkiye	71
6.2 Tam Üyelik Sürecinde Türkiye	72
6.3 Türk Tarımının Topluluk Tarımına Uyumu	73
6.4 Türkiye Tarımının Değerlendirilmesi	76
7. SONUÇ ve ÖNERİLER	78

1. GİRİŞ

Avrupa'da Birlik olma fikri çok uzun bir geçmişin ürünüdür. Bu yüzden Avrupa'da Birlik düşüncesi hep var olmuştur. Roma imparatorluğunun yıkılışından sonra Avrupa'da bir kargaşa dönemi başlamış ve bu coğrafyada feodalizm devri yaşanmıştır. Böyle bir ortam genel olarak Avrupa'nın gelişmesini engellemiş, ekonomik, teknolojik ve kültürel ilerleme durmuştur. Birçok din, devlet ve düşünce adamı Roma imparatorluğu zamanını özlemle anmaya başlamıştır. Dolayısıyla mitolojiye dayandırılan tarihsel köklerin yanı sıra birleşik bir Avrupa kurma düşüncesi zaman zaman yeni bir Roma İmparatorluğu arayışı olarak karşımıza çıkmıştır. Roma İmparatorluğu gibi bir gücün tekrar kurulmasının kıtadaki sorunların çözümü ve savaşların önlenmesi adına en iyi yol olduğu bu dönemde sıkça dile getirilmiştir.

Avrupa'da ilk bütünleşme hareketi II. Dünya savaşının bitimiyle olmuştur. Savaştan mağlup çıkan Almanya ve İtalya ile savaşta işgale uğrayan Hollanda ve Fransa'nın ve hiç savaşmayan ancak ticaretin önemini diğer ülkelerle paylaşan Belçika ve Lüksemburg'un bir araya gelerek oluşturduğu Avrupa Kömür Çelik Topluluğu anlaşması başlangıçta kömür ve çelik ürünlerinin ticaretinin kolaylaşmasını sağlamak için yapılmıştır. AKÇT fiki Jean Monnet, Robert Schumann ve Alman Profesör Hallstein tarafından geliştirilmiştir. AKÇT antlaşması Benelüks ülkeleri (Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) Fransa, Almanya ve İtalya (Altılar) arasında 18 Nisan 1951'de imzalanmıştır. İngiltere antlaşmaya katılmamıştır. Onay sürecinden sonra AKÇT 25 Eylül 1952'de doğmuş ve Avrupa Birliği'nin temeli olmuştur.

AKÇT kısa sürede başarılı olmuş ve Avrupalıları daha kurumsal bir birlik kurmaya motive etmiştir. Böylece AKÇT'yi kuran altı Avrupalı ülkenin temsilcileri Haziran 1955'de İtalya'nın Messina kentinde, 1956'da Venedik'te toplanarak ortak bir pazar kurmaya, gümrüklerin kaldırılmasına ve nükleer enerjinin kontrol altına alınması için gerekli düzenlemelerin yapılmasına karar vermişlerdir.

Messina'da alınan bu karara istinaden 27 Mart 1957'de imzalanan Roma Antlaşması ile AET ve ardından EURATOM kurulmuştur. AET'yi kuran Roma Antlaşması, 248 madde, ekler ve protokollerden oluşmuştur. Roma Antlaşması 1 Ocak 1958'de yürürlüğe girmiştir. Altılar için gümrük birliği, dolaşım serbestliği, serbest rekabet, topluluk ticaret politikası ve topluluk tarım politikası oluşturulmuş ve topluluğun işleyişi ve bu işleyişin Roma Antlaşmasına uygunluğu Topluluk Adalet Divanı'nın denetimine bırakılmıştır. AET, Myrdal'ın deyimiyle "Küçük Avrupa", güvenliğini de NATO'nun şemsiyesinde sağlamıştır.

AET'nin nihai hedefi Avrupa'nın siyasal bütünlüğe ulaşmasıdır. Bu hedefe varmak için öngörülen ekonomik eşitliği sağlamak üzere, ilk araç olarak gümrük birliğinin kurulması düşünülmüştür. Böylelikle, üyeler gümrük birliği gereğince kendi aralarındaki gümrük vergilerini sıfıra indirip, dış dünyaya ortak bir gümrük tarifesi uygulamak suretiyle ticareti engelleyen her türlü sınırlamayı kaldırarak, dış ticaretlerinin genişlemesini sağlamayı amaçlamışlardır.

AB Ortak Tarım Politikası (OTP) 1950'li yılların sonlarında Stressa Anlaşması ile tasarlanmış AB tarım politikalarının kurumsal çerçevesini ve Avrupa tarımının modernleşme sürecinin temelini oluşturmuştur. Çok parlak bir dönem olarak nitelendirilen 1950-1980'li yıllar arasında tarım sektörü AB bütçesinden büyük miktarlarda desteklenmiş, AB ülkelerinin ekonomik büyümesine paralel olarak tarımsal ve kırsal altyapı geliştirilmiş, tarım-sanayi entegrasyonu kurulmuş, tarımsal üretim ve üretimde verimlilik artırılmıştır. Bu dönemde birçok üründe özellikle hayvansal ürünlerde, et-süt, tereyağı vb. üretim fazlası oluşmuş, diğer tarım ürünlerinde de AB büyük oranda kendine yeter konumu yakalamıştır.

Geçmişte tüm kesimlerin benimsediği AB tarım politikaları, AB bütçesine getirdiği yük, AB vatandaşlarının yoğun tarımın çevreye verdiği olumsuz etkileri nedeniyle, tarım politikalarına desteğini giderek çekmesi ve AB'nin dış ticaretteki korumacılığına karşı oluşan uluslar arası baskılar OTP'nin kapsamlı olarak yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmış, tarım politikalarında yenilikler ve bütçelerde indirimler şeklinde reformlar uygulamaya konulmuştur.

Bu araştırmada Türkiye-AB ticari ilişkileri kapsamlı bir biçimde incelenerek, özellikle AB ülkelerinde uygulanan tarım politikalarına Türkiye'nin nasıl uyum sağlayabileceği üzerine çeşitli öneriler getirilmiştir.

Halen AB'de uygulanan Ortak Tarım Politikasının Türkiye'de uygulanması halinde, Doğrudan Gelir Desteği için 8 milyar Euro, Pazar önlemleri için 1 milyar Euro, kırsal kalkınma önlemleri için 2.3 milyar Euro olmak üzere toplam 11.3 milyar Euro kaynak gerektiği ifade edilmektedir. Buna karşılık Türkiye 2009 yılında tarımını 2 milyar Euro gibi bir bütçe ile desteklemiştir. Başka bir deyişle AB tarım bütçesinin 1/6'sı kadar destek verebilmektedir. Batı kaynaklı hesaplamalar Türk tarımının AB'ye uyumunun yılda 20 milyar Euro'nun üzerinde bir kaynağa gereksinim duyduğunu ortaya koymaktadır. Buna karşılık böyle bir kaynağın halen olmadığı ve planlanmadığı da bir gerçektir.

2. MATERYAL ve YÖNTEM

2.1 Materyal

Araştırma materyali daha çok literatüre dayalı verilerden elde edilmiştir. Bunun nedeni çalışmanın makro düzeyde bilgiler içermesidir. Bundan dolayı kapsamlı bir literatür taraması yapılarak çalışmaya materyal toplanmıştır. Toplanan veriler, Avrupa Birliğinde ve Türkiye'deki tarımsal piyasalar hakkındaki uygulamaları ve sayısal verileri içeren başta internet siteleri ve konu ile ilgili çeşitli yazılı belgelere dayanmaktadır.

Örneğin Avrupa Birliği ülkelerindeki tarımsal Pazar organizasyonunu sağlayan kuruluşlarla ilgili bilgiler Avrupa Birliği ile ilgili çeşitli web sayfaları, Türkiye AB temsilciliği, İhracatı Geliştirme Merkezi, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Avrupa Birliğinin tarımsal kuruluşlarının incelenmesinden elde edilmiştir.

Bunların dışında konu ile ilgili yayınlanmış birçok yayına ulaşılarak bu çalışmalardan ve bu çalışmaların sonuçlarından yararlanılmıştır.

2.2 Yöntem

Avrupa Birliği ülkelerindeki tarım politikaları ve tarımsal piyasaların organizasyonunu Türkiye tarım piyasaları ile karşılaştırmayı amaçlayan bu çalışmada literatür taraması sonucu elde edilen araştırma bulguları daha çok kalitatif analiz yapılarak değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucu Avrupa Birliği ülkelerinde izlenen tarım politikaları ve piyasaların organizasyonu Türkiye ile karşılaştırılarak Türkiye'nin uyguladığı tarım politikalarının zayıf ve güçlü yönleri ile kalitatif bir analiz yöntemi olan SWOT analizi ile değerlendirilmiştir.

Yapılan tüm değerlendirme ve yorumlardan sonra Türkiye'deki tarım politikaları ve tarımsal piyasaların yönlendirilebilmesi için alternatif olabilecek bir model önerisi yapılarak bu modelin Türkiye ekonomisine ve tarımına yapabileceği katkılar ayrıntılı olarak ifade edilmiştir.

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TARİHÇESİ VE KURUMSAL YAPISI

3.1 Avrupa Birliği Düşüncesi

Avrupa'da "birlik" kurma düşüncesi çok eskilere dayanmaktadır. Avrupa Birliği bütünleşmesine katkı sağlayan ilk girişimleri, hem örgütlenme düzeyinde hem de düşünsel düzeyde Eski Yunan'da görmek olanaklıdır.¹ Dolayısıyla bu fikirlerin Avrupa'dan da eski oldukları görülmektedir. Edgar Morin'e göre aslında Hıristiyanlık ilkesi Asya'dan gelmiştir ve Avrupa'da yayılabilmesi ancak bininci yılının sonunda mümkün olmuştur.²

Yukarıda da bahsedildiği üzere, Avrupa'nın birleşmesini sağlayacak ortak bir ilke bulunmamasına karşılık Avrupa'yı birleştirmeye yönelik düşüncelerin kökenleri yüzyıllar öncesine kadar götürülebilmektedir. Ortaçağ'dan itibaren, Avrupa'nın birleştirilmesi fikrinsel boyutta bilim, din ve kültür adamları tarafından zaman zaman dile getirilmiştir. Avrupa, Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasından sonra hep Pax Romana'nın³ arayışları içinde olmuştur.

Pierre Dubois, Dante, Emeric Cruce, Abée de Saint, Jean Jacques Rousseau ve Immanuel Kant gibi bazı düşünür ve yazarlar Avrupa Birliği düşüncelerini dolaylı yoldan da olsa ifade etmişlerdir.

Avrupa'nın birleşmesi konusunda Dante, "Monarchia" adlı eserinde Avrupa'yı eskiden olduğu gibi Roma İmparatorluğu'nun egemenliğinde tek vücut bir ülke durumuna getirmeyi düşünmüştür.⁴

Pierre Dubois, 1306 yılında yazdığı De Recuperatione Terre Sanete adlı eserinde Avrupa'da bu bütünleşmenin ilk önerilerini sunmuştur. Dubois, kralın, laik devletlerden oluşan bir Haçlı Seferi organize etmesini istemiş ve oluşturulacak bir Konsey'in, uluslararası ihtilafların çözümünde Uluslararası Adalet Divanı rolü oynamasını önermiştir.⁵

De Sully, 1638'de açıkladığı "Büyük Avrupa Projesi"nde, Avrupa'da eşit güçte on beş siyasi birimin ortaya çıkmasını arzuladığını dile getirmiştir. Sully'in düşündüğü projede, Rusya ve Osmanlı İmparatorluğu yer almazken William Penn'in "Diet" adını verdiği parlamentoda bu iki ülkeye onar adet temsilci verilmesini önerilmiştir.

1600'lerin başında daha farklı ve somut bir öneri Emeri Cruce tarafından ortaya atılmıştır. Buna göre kurulacak olan birliğin temelinde şu ya da bu devletin çıkarı değil, ekonomik çıkarlar olmalıdır. Ticaret, yalnızca Avrupa'yı değil ileride tüm dünyayı federal bir yapıda birleştirecek bir unsur olmalıdır. Başta gümrükler olmak üzere ticareti engelleyen tüm engeller ortadan kaldırılmalıdır.⁶

Jeremy Bentham, 1793'de ve Immanuel Kant⁷ 1795'de yayınladıkları eserlerinde, barışın sağlanabilmesini Avrupa'nın bütünleşmesi fikrine bağlamışlardır. Bu düşünürlerin barış planları esas olarak Avrupa'da birleşmeyi öngörmüştür. O döneme kadar barışın temini için önce Avrupa'da bütünleşmenin gerektiği savunulmaktaydı. Bentham, Kant ve onları takip eden düşünürlerin ortaya koydukları çeşitli modeller, Milletler Cemiyeti veya Birleşmiş Milletler türü "idealist" teşkilatlar öngörmüştür.⁸

Victor Hugo, 1848 yılında yazdığı bir eserinde ilk kez Avrupa Birleşik Devletleri'nden söz etmiş ve bu amaca yönelik olarak büyük katkıda bulunmuştur.⁹

Avrupa'da bir Birlik yaratma fikri, "yaşlı kıta" üzerinde ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla aynı zamanda olmuştur. Ancak Avrupa'da birlik yaratma yolundaki çabalar, 18.yüzyılın sonuna doğru endüstri devriminin başlamasıyla, sanayi üretim arzının artışına paralel pazar arayışlarıyla birlikte hız kazanmaya başlamıştır.¹⁰1786 tarihli İngiliz-Fransız ticaret antlaşması ticaretin serbestîsi açısından gerçekleştirilen ilk ciddi girişim olmuştur. 1815 Viyana Kongresi ile büyük güçlerin çıkarları doğrultusunda Avrupa'da gerçekleştirilmiş olan gerçek ve kalıcı bir barıştan sonra, ticaret engellerini kaldırma yolunda ilk adım Prusya tarafından Maassen Tarifesiyle atılmıştır. İç gümrükleri tamamen kaldıran bu tarife, o dönemde Avrupa'daki en liberal tarife olmuştur.¹¹ 1834 yılında milliyetçi kişiliğiyle de tanınan Alman iktisatçısı Friedrich List tarafından ortaya atılan Alman Gümrük Birliği (Zollverein) 1871 yılında kurulan Alman Birliğinin temelini oluşturmuştur. List gümrük birliğinin sınırlarını bütün Avrupa kıtasını kapsayacak şekilde düşünmüştür.¹²

İki savaş arası dönemde Avrupa'yı birleştirme çabaları devam etmiştir. Bolşevik tehlikesinden duyulan endişe nedeniyle 1922 yılında, "Pan Avrupa Teşkilatı" Richard Coudenhove- Kalergi tarafından kurulmuştur. 1927 yılında "Pan Avrupa Teşkilatı"nın şeref başkanı olan M. Aristide Briand'ın yayınladığı bir bildiri "Ortak dayanışmanın tüm yararlarını güvence altına alacak, ancak her üye devletin bağımsızlığına ve milli egemenliğine saygı gösterebilecek esneklikte bir Federasyon öngörülmüştür."¹³

18 Temmuz 1932 tarihli Ouchy Sözleşmesi ile üç Batı Avrupa devleti Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında gerçekleştirilen ve üç ülke arasında aşamalı olarak bir gümrük birliği yaratmayı amaçlayan Benelüks; Batı Avrupa’da gerçekleştirilen ilk ekonomik birleşme olması açısından önem teşkil etmiştir.

Avrupa’da ciddi anlamda bir birlik yaratma düşüncesi İkinci Dünya Savaşı yıllarına rastlamıştır. Çünkü Avrupa’daki ulus-devletlerarasındaki fikir çatışmaları, Avrupa’da yeni bir genel savaşın çıkmasına yol açmıştır.¹⁴ 1946 yılında İngiltere Başbakanı, Winston Churchill’in Zürih’te yaptığı bir konuşmada söylediği cümle Avrupa siyaset adamlarını harekete geçirmeye yeterli olmuştur. Churchill bu konuşmasında Avrupa’da birlik için şu sözleri sarf etmiştir: “Kıtamızda kalıcı bir barış için Avrupa Birleşik Devletleri kurulmalıdır”.¹⁵

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Avrupa’da bütünleşme çabaları yaygınlaşırken, Avrupa ülkeleri arasındaki geleneksel güvensizlik ve hatta düşmanlık duyguları devam etmiştir. Almanya’nın tekrar silahlanmasından ve revizyonist bir politika izlemesinden endişe duyan İngiltere ve Fransa 4 Mart 1947 tarihinde, Dunkirk Anlaşması’nı imzalamışlardır. Anlaşma, Almanya’nın yeniden revizyonist bir politika izlemesi halinde tarafların birbirine yardım etmesini öngörmüştür.

Aralık 1947’de kurulan “Avrupa Birliği Hareketleri Uluslararası Komitesi”, 7-11 Mayıs 1948 tarihlerinde Lahey’de “Avrupa Kongresi” toplanmasını kararlaştırmıştır. 16 üyeden 663 delegenin katıldığı Kongre’ye Yunanistan 18 delege gönderirken, Türkiye delege göndermemiştir.

Kongre, özet olarak şu kararları almıştır:

1. Avrupa’yı ulusal egemenliğin sert ayırımlarına dayalı bir temel üzerine yeniden inşa etmek başarılı olamaz.
2. Güvenlik, ekonomik bağımsızlık ve sosyal ilerlemeyi sağlamak üzere Avrupa milletleri, bir ekonomik ve siyasi birlik yaratmalı ve bu amaçla belirli bazı egemenlik haklarını birleştirmeyi kararlaştırmalıdır.
3. Katılan ülkelerin parlamentolarından seçilecek üyelerden oluşacak bir “Avrupa Danışma Meclisi” hemen toplantıya çağrılmalıdır.

4. Avrupa Birliği ve Federasyon, temel insan haklarına saygı göstermeyi kabul eden bütün demokratik Avrupa devletlerine açık olmalıdır.
5. Bu hakların ihlal edildiği iddiaları üzerine yeterli güçle donatılmış bir “Avrupa İnsan Hakları Divanı” kurulmalıdır.
- 6- Birleşik Avrupa'nın kurulması, birleşik bir dünya kurulması için temel bir adım olarak kabul edilmelidir.¹⁶

Marshall Yardımlarını koordine etmek amacıyla 16 Nisan 1948 tarihinde kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği (OEEC) ulus-devletlerarasında işbirliği esasına dayanıyordu ve uluslarüstü olmaktan uzaktı. Bu örgüt gibi 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi de klasik uluslararası örgütlenme biçimine uygun bir işbirliğinden başka bir şey değildi. Avrupa gerçeği, bunların ötesinde bir bütünleşmeyi zorunlu kılıyordu.¹⁷

Savaş sonrası Avrupa'da birlik yaratma konusunda en ciddi girişim, Fransa Planlama Başkanı Jean Monnet'den gelmiştir. Monnet, “Savaş sonrası Avrupa'da düzenin korunmasının güvencesinin, Almanya'nın büyümesinin sınırlanmasında değil, Almanya'yı Avrupa içinde asimile etmekte görmüştür”.¹⁸

Fransa ile Almanya arasında anlaşmazlıklara ve savaşlara sebebiyet veren, o yıllarda savaş teknolojisinin temelini oluşturan kömür ve çelik üretiminin ve kullanımının uluslarüstü bir organa bırakılması düşünülmüştür. Bu amaçla Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman, Monnet'in düşüncelerinden yola çıkarak 9 Mayıs 1950 tarihli Schuman Planı olarak anılan planı ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun temellerini atmıştır. 18 Nisan 1951 tarihli Paris Antlaşması Benelüks ülkeleri ile Fransa, Almanya ve İtalya arasında imzalanarak tarafların yasama organlarıncaya onaylandıktan sonra 25 Eylül 1952'de AKÇT resmen oluşturulmuştur. AKÇT'nin kuruluşuna yol açan Schuman Planı ile “Fransa ve Almanya'nın tarihsel rekabetine son verilerek; iki ülkenin savaşı düşünülmez değil, fakat materyal olarak imkânsız hale getirilmesi amaçlanmıştır”.¹⁹ Avrupa'yı birleştirmeye yönelik gerçekleştirilen bu ilk girişimden sonra, başarısızlıkla sonuçlanan iki girişimde daha bulunulmuştur. Birincisi AKÇT'yi kuran altı ülke tarafından, 25 Mayıs 1952 tarihinde Paris'te imzalanan bir antlaşma ile kurulmak istenen Avrupa Savunma Topluluğu, diğer ise 10 Mart 1953 tarihinde Strasburg'ta kabul edilen Avrupa Siyasi Birliği'dir. Fransa Parlamentosu ulusal bağımsızlık endişesinden kaynaklanan bir gerekçe ile bu antlaşmayı veto etmiştir.²⁰

Avrupa Siyasi Birliği'nin başarısızlıkla sonuçlanmasından sonra doğan boşluk, İngiltere'nin önerisi ve yedi ülkenin katılımıyla, 1954'te toplanan konferansta savunma amaçlı BAB'ın kurulmasıyla kapatılmaya çalışılmıştır.²¹

Avrupa'da siyasi bir birlik kurma girişimleri başarısızlıkla sonuçlanınca AKÇT'yi kuran altılar, siyasi birliğin altyapısını oluşturan ekonomik birliği sağlamak amacıyla, 1 Haziran 1955 tarihinde İtalya'nın Messina şehrinde bir araya geldiler. Messina toplantısı, bir anlamda Topluluğu kuran Roma Antlaşmalarının hazırlayıcısı niteliğinde olmuştur. Toplantıda oluşturulan komisyonun başına Belçika Dışışleri Bakanı Paul Henry Spaak getirilmiştir. Komisyonun misyonu, ekonominin tüm sektörlerini kapsayacak bir uyum antlaşmasının taslağını hazırlamak olarak belirtilmiştir.²² Brüksel'deki Val Duchesse Şatosu'ndaki çalışmalarını Spaak başkanlığında yürüten komisyon 21 Haziran 1956 tarihinde hazırladığı raporda; AKÇT'nin yanı sıra, AET ve EURATOM'un kurulması önerilmiştir. Mayıs 1956'da Venedik'te toplanan altı ülkenin dışışleri bakanları Spaak raporunu kabul etmiştir.

Spaak komisyonu tarafından hazırlanan taslak, İtalya'nın başkenti Roma'da 25 Mart 1957 tarihinde Altılar tarafından imzalanmıştır. Roma Antlaşmaları adıyla anılan bu antlaşma ile AET ve EURATOM kurulmuş, antlaşmalar üye devletlerin parlamentolarında onaylanarak 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bir müddet bu üç örgüt (AET, EURATOM ve AKÇT) "Avrupa Toplulukları" olarak anılmış, 1965'teki birleşme, ya da daha bilinen adıyla "füzyon" antlaşmasıyla üç örgüt aynı organlarla yönetilen bir birlik haline gelmiştir. Temmuz 1987'de imzalanıp 1 Ocak 1988'de yürürlüğe giren "Avrupa Tek Senedi" ile sınırlardan doğan engeller neredeyse tamamen kaldırılmış ve "Avrupa Tek Pazarı" oluşturulmuştur. Bu andan itibaren örgüt "Avrupa Topluluğu" olarak adlandırılmış, ama bu isimlendirme de fazla uzun sürmemiş ve Aralık 1991'de Hollanda'nın Maastricht kentinde imzalanıp 1992'de yürürlüğe giren "Avrupa Birliği Antlaşması" ile ekonomik ve parasal birlik doğrultusunda yol alan ve tanımlı alanlarda hükümetler arası işbirliğini içeren bir Avrupa Birliği kurulmuştur.²³

3. 2 Avrupa Birliği Genişleme Süreci

Üç Avrupa Topluluğunun (AKÇT, AET ve EURATOM) kaydettiği olumlu aşamalar Avrupa'daki diğer devletlerin dikkatini çekmiştir. İlk genişleme İngiltere, Danimarka ve İrlanda, ikinci genişleme Yunanistan, üçüncü genişleme İspanya ve Portekiz, dördüncü

genişleme Avusturya, Finlandiya ve İsveç, beşinci genişleme ise Litvanya, Letonya, Estonya, Malta, GKRY, Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Slovakya'dır. Son genişleme ise Romanya ve Bulgaristan ile olmuştur.

Özellikle 1990'lı yıllarda Birliğe katılım yönünde başvurular artmıştır. Bu bağlamda topluluk 1993 yılında Kopenhag Zirvesi'nde daha somut tam üyelik kriterlerini belirlemiştir. Bu şekilde ayrıntılı kriterlerin belirlenmesine katılım için başvuruda bulunan adayların siyasi ve ekonomik yapılarının diğerlerinden farklı olması nedeniyle ihtiyaç duyulmuştur. Bu çerçevede Kurucu Antlaşmaların yeniden düzenlendiği Amsterdam Antlaşması'na Kopenhag'da belirlenen ölçütler dâhil edilmiştir.

İlk başvuru Roma Antlaşması'nın 237. maddesine istinaden İngiltere tarafından Temmuz 1961 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu başvuru Fransa tarafından tek taraflı olarak Roma Antlaşması'na uygun olmadığı için reddedilmiştir. Bu reddedişin temelinde, İngiltere'nin ABD ile yaptığı nükleer silahlar konusundaki işbirliği yatmaktadır. De Gaulle daha sonra yaptığı bir basın toplantısında bunu dile getirmiştir.

Bu olumsuz cevabın ardından İngiltere, 2 Mayıs 1967 tarihinde bir kez daha birliğe başvuruda bulunacağını açıklamıştır. Bu bağlamda, İngiltere ve İrlanda 10 Mayıs 1967'de Danimarka ise 11 Mayıs 1967'de AB'ye tam üyelik için başvuruda bulunmuştur.²⁴

İngiltere'nin başvurusu bu defa Fransa yani De Gaulle tarafından, İngiltere'nin ekonomik durumunun iyi olmadığı gerekçesiyle veto edilmiştir.

De Gaulle'in 28 Nisan 1969 tarihinde görevinden ayrılması üzerine aynı yıl gerçekleştirilen "La Haye Zirvesi"nde Topluluğa katılma talebinde bulunan İngiltere, İrlanda, Danimarka ve Norveç ile müzakerelerin başlatılması kararı alınmıştır.

İki yıl süren müzakerelerden sonra İngiltere, İrlanda ve Danimarka tam üye olarak, 22 Ocak 1972 tarihinde Topluluğa katılmıştır. Diğer aday ülkelerden farklı olarak Norveç, düzenlenen referandum sonucunda topluluğa girmeyi reddetmiştir. Katılım Antlaşmaları'nda yer alan maddelerin çoğu aday ülkeler tarafından kabul edilmiş, ancak, ticaretin serbestleştirilmesi ve mali konularda bu ülkelere beş yıllık geçiş süreci tanınmıştır. Böylece topluluğun üye sayısı altıdan dokuza yükselmiştir.²⁵

15 Temmuz 1959 tarihinde, Yunanistan AET'ye ortak üye olmak için başvuruda bulunmuştur. Yapılan görüşmeler sonucunda Yunanistan 9 Temmuz 1961 tarihinde Avrupa Toplulukları ile Ortaklık Antlaşmasını imzalamıştır. Bu Antlaşma Atina Antlaşması olarak anılmaktadır.²⁶

1967 yılında Yunanistan'da meydana gelen askeri darbe sonucunda ilişkiler kesintiye uğramıştır. "Albaylar Cuntası" olarak adlandırılan yönetim, Türkiye'nin Kıbrıs'a 20 Temmuz 1974 tarihinde müdahalesi ile son bulmuştur. Demokratik rejim Yunanistan'da yeniden sağlanmıştır. Bu gelişmelerin ardından ilişkiler yeniden canlanmıştır.

Bunu takip eden süreçte Yunanistan, 12 Haziran 1975 tarihinde Birliğe tam üyelik için başvurmuştur. 29 Ocak 1976'da Komisyon'dan çıkan rapor Yunanistan için olumsuz olmuştur.

Demokrasinin yeniden kurulması ve PASOK'un iktidara gelmesiyle AB-Yunanistan ilişkileri hareketlenmiş ve 27 Temmuz 1976'da katılım müzakereleri başlamıştır. Diğer üye devletler tarafından da bu olumlu süreç desteklenmiştir.²⁷

Yapılan tüm bu görüşmeler sonucunda Yunanistan ile Topluluk arasında 28 Temmuz tarihinde Katılım Antlaşması imzalanmış ve bu bağlamda Antlaşma onaylandıktan sonra 1 Ocak 1981'de yürürlüğe girmiştir.²⁸Portekiz ve İspanya'nın Topluluğa ilk başvuruları 1962 yılında gerçekleşmiştir. Ancak bu başvurular her iki ülkenin de diktatörlükle idare edilmesinden dolayı kabul edilmemiştir. Yunanistan ile birlikte Güney Avrupa'ya doğru genişlemeye başlayan Topluluk, İspanya ve Portekiz'in tam üyelik için başvurması ile yeni bir sürece girmiştir.

Bu iki ülkenin az gelişmiş ekonomileri ve demokrasiye geçişte karşılaştıkları güçlükler, AB'nin bu ülkeler ile ilişkilerinde sıkıntılara ve sürecin ağır işlemesine sebep olmuştur. Demokrasinin tam üyelikle olan bağıntısı ve AB'nin savunduğu değerlerin önemi bu örnekle daha iyi anlaşılmaktadır.

İspanya ve AT arasındaki ticari münasebetler ülkenin diktatörlükle idare edilmesinden dolayı çok fazla gelişmemiştir. Haziran 1970 tarihinde İspanya ile Topluluk arasında Tercihli Ticaret Anlaşması imzalanmıştır. Franco'nun 1975 yılında ölmesiyle demokratik rejim yeniden kurulmuş ve 1977 yılında seçimler yapılmıştır. Bu tarihten kısa bir

süre sonra İspanya, Topluluğa tam üyelik için başvurmuştur. Başvuru Topluluk tarafından olumlu karşılanmış ve müzakerelerin başlanması kabul edilmiştir.²⁹

Portekiz, 1960 yılında oluşturulan Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi'nin (EFTA) kurucu üyesidir. Portekiz'de, Yunanistan gibi 1970'li yılların ortalarında diktatörlükten demokrasiye geçmiştir. AT bu yeni rejimi desteklemek amacıyla bu ülkeye 150 milyon ECU tutarında mali yardımda bulunmuştur. Bunun yanında tarım alanında bazı ayrıcalıklar sağlanmıştır.

28 Mart 1977 tarihinde Portekiz, Topluluğa tam üyelik için başvurmuştur. 5 Nisan 1977'de, katılma başvurusunu Roma Antlaşması'na göre Komisyon'a göndermiştir. 19 Mayıs 1978'de gelen cevap olumlu olmuştur. Bu tarihten sonra görüşmeler başlamıştır. Yapılan müzakereler sonucunda İspanya ve Portekiz 1 Ocak 1986 tarihinde Topluluğa tam üye olmuşlardır. İki ülkeye 7 yıllık bir uyum dönemi verilmiştir.³⁰

Dördüncü genişleme süreci Güney Avrupa ülkelerine nazaran, ekonomik olarak daha gelişmiş ve demokrasinin tüm kurumları ile daha iyi işlediği Kuzey ve Orta Avrupa ülkeleri ile gerçekleştirilmiştir.

17 Temmuz 1989 tarihinde Avusturya, Konseye tam üyelik için başvurmuştur. Ekonomisinin gelişmiş olması Avusturya'nın üyelik sürecini hızlandırmıştır. Yapılan müzakereler sonucunda en tartışılan konular tarım, ulaştırma ve çevre olmuştur. Yapılan referandum sonucu, halkın % 33.61'i girmeye karşı oy kullanmıştır.

Parlamentar bir monarşinin bulunduğu İsveç'te de tam üyelik başvurusu 1 Temmuz 1991'de yapılmıştır. Diğer birçok Batı Avrupa ülkesinde olduğu gibi bu ülkede de Krallık Kurumu sembolik ve geleneksel bir anlam taşımaktadır.

İsveç tarafsızlık statüsü nedeniyle Avrupa Birliği'ne geç katılmıştır. 1994 yılında yapılan referandumda halkın %52'si AB'ye evet derken %46,9'u ise AB üyeliğine karşı oy kullanmıştır. Finlandiya ise, Avrupa'nın kuzeyinde yer alan bir ülkedir. Coğrafi konumu ve tarihsel kimliği bakımından Doğu ve Batı izlerini içinde barındırmaktadır. Avrupa Birliği üyeliği için yapılan referandumda halkın %57'si evet derken, %43'ü hayır oyu kullanmıştır. Bu üç ülkenin Birliğe üye devletlerle ortak değerlere sahip olması ve refah düzeylerinin yüksek olması nedeniyle, katılım müzakereleri Birlik tarihindeki en kısa sürede tamamlanmıştır. 1 Ocak 1995 tarihi itibarıyla bu ülkeler AB'ye tam üye olmuşlardır.

Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in katılımı ile Birlik, Orta ve Kuzey Avrupa'ya doğru genişleyerek üye sayısını 15'e çıkarmıştır.

Avrupa Konseyi, Aralık 1997'de Lüksemburg Zirvesi'nde genişlemeyi olası kılan süreci başlatmıştır. Bu süreçte ilk seferde Bulgaristan, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY), Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Romanya, Slovakya Cumhuriyeti ve Slovenya'ya aday ülke statüsü verilmiştir.

Malta, 1996'da 'dondurmuş' olduğu üyelik başvurusunu Ekim 1998'de tekrar yürürlüğe koymuştur. Avrupa Konseyi, Aralık 1999'da Helsinki Zirvesinde katılım sürecinin kapsamlı niteliğini teyit etmiş ve Avrupa Komisyonunun tavsiyesine dayanarak altı aday ülkeyle daha resmi katılım müzakerelerini başlatmaya karar vermiştir.³¹ Bu altı ülke ile katılım müzakereleri 15 Şubat 2000'de resmen açılmıştır.

1 Mayıs 2004 tarihinde, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya, Litvanya, Malta, GKRY, Letonya ve Estonya'nın üyeliği kabul edilerek, AB tarihinin en kapsamlı genişlemesi tamamlanmış oldu. Toplam 378 milyon nüfusa sahip olan AB'nin nüfusu, son genişleme ile birlikte 454 milyona ulaşırken; 10 yeni ülkenin katılımıyla AB'nin resmi dillerinin sayısı da 11'den 20'ye yükseldi. Avrupa kıtasının tarihi bölünmesini sona erdiren bu genişleme dalgası AB'nin sosyal, kültürel, ekonomik iç dengelerinin yanı sıra kurumsal yapısını da büyük ölçüde değiştirmiştir. AB'nin yaşamış olduğu en son genişleme, aday sayısı, yüzölçümü (yüzde 34 artış), nüfus (105 milyon artış) ve değişik tarih ve kültürlerin zenginliği dikkate alındığında, kapsam ve çeşitlilik açısından benzersiz olduğu için, eşsiz bir meydan okuma niteliğindedir.

1 Ocak 2007'de Bulgaristan ve Romanya'nın katılmasıyla Avrupa Birliği 27 üyeli büyük bir organizasyona dönüşmüştür.

Tablo I: Avrupa Birliği'nin genişleme s¼reci

Kuruluş ve Genişleme Tarihi	¼yeler
01.01.1958	Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, İtalya ve L¼ksemburg
01.01.1973	İngiltere, Danimarka ve İrlanda
01.01.1981	Yunanistan
01.01.1986	Portekiz ve İşpanya
01.01.1995	Avusturya, Finlandiya ve İsveç
01.05.2004	Litvanya, Letonya, Estonya, Macaristan, Malta, GKRY, Slovakya, Slovenya, Polonya, Çek Cumhuriyeti
01.01.2007	Bulgaristan ve Romanya

Kaynak: Hasg¼ler, Uludağ, 2007: 342.

3.3 Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı

Avrupa Birliği barışı korumak ve ekonomik ve sosyal ilerlemeyi pekiştirmek amacı ile bir araya gelmiş 25 üye devletten oluşur. Birliğin içinde ortak kurumları bulunan ¼ç Topluluk yer alır. Bunların içinde ilk kurulanı (1951 tarihli Paris Antlaşması ile) Avrupa K¼m¼r ve Çelik Topluluğu (AKÇT) olmuştur. Daha sonra (1957 Roma Antlaşması ile) Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Kurumu (EURATOM) kuruldu. Topluluklar bu s¼recin sonunda Üye Devletlerarasındaki b¼t¼n i sınırları kaldırarak tek bir Pazar kurdular. 1992'de Maastricht' te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması ile ekonomik ve parasal birlik doğrultusunda ilerleyen ve belirli alanlarda h¼k¼metler arası işbirliğini içeren bir Avrupa Birliği kuruldu³².

Birliği y¼neten kurumlar şunlardır: Demokratik yollarla seçilen Parlamento, Üye Devletleri temsil eden ve Bakanlardan oluşan Konsey, Avrupa Devlet ve H¼k¼met Başkanları Doruğu, Antlaşmaların koruyucusu olan Komisyon, Topluluk hukukuna uyulmasını sağlayan Adalet Divanı ve Birliğin mali işlerini izleyen Sayıştay. Ayrıca ekonomik, sosyal ve b¼lgesel çıkar gruplarını temsil eden çeşitli danışma kurulları vardır.

Birliğin dengeli gelişimine katkıda bulunan projelerin finansmanını kolaylaştırmak amacıyla kurulmuş olan bir Avrupa Yatırım Bankası bulunmaktadır³³.

3.3.1 Avrupa Parlamentosu

Avrupa Parlamentosu, AB'yi oluşturan ulusların demokratik, siyasi idaresini temsil eder. Avrupa Parlamentosu, AB'nin doğrudan seçimle işbaşına gelen tek organıdır. Parlamento'da üyeler, ülkelere göre değil, mensup oldukları siyasi gruplara göre bir araya gelmektedir. 405 milyon AB vatandaşı, doğrudan seçimle işbaşına gelen temsilcileri aracılığı ile Avrupa yönetimine katılmaktadır. AP, ulusal parlamentolarla benzeşik yetkilere sahiptir ve toplulukta denetim, bütçe, yasama ve danışma konusunda yetkili bir kurumdur. Topluluk bütçesinin ve yasalarının hazırlanmasında yönlendirici etkiye sahiptir. Parlamentonun öncelikli amaçları:

- Yasa çıkarmamakla birlikte, karar verme sürecinde, hazırlanan önerilere ilişkin olarak parlamentonun görüşlerini almak. (Bazı konularda, Parlamento'nun "uygun görüşü"nü alınması zorunludur. Örneğin, yeni üye kabulü için Parlamento'nun uygun görüş vermesi zorunludur.)
- Bütçe üzerindeki yetkisiyle, AB harcamalarında söz sahibi olabilmektedir. Bütçenin yürürlüğe girebilmesi için, nihai olarak parlamento tarafından kabul edilmesi gerekir.
- Yürütme erkini denetlemektir.
- Komisyon Başkanı ve üyelerinin oluşum sürecinde Parlamento söz sahibidir. Komisyonun atanması için AP'nin vereceği güvenoyu zorunludur. Ayrıca, Komisyon üyelerini gensoru ile düşürme yetkisine sahiptir.
- Ombudsman atama yetkisine sahiptir.

Ancak, Avrupa Parlamentosu'nun günümüzdeki sorumlulukları kuruluş antlaşmalarında ve özellikle Maastricht Antlaşması ile Amsterdam Antlaşması'nda ardı ardına yapılan değişikliklerin sonucunda olgunlaşmıştır. Kurulduğunda salt danışma meclisi olarak göreve başlayan AP günümüzdeki şekline evrimleşerek bir yasama parlamentosu haline gelmiştir. AB üyesi devletler zaman içinde Parlamento'nun sorumluluklarını genişleterek ve güçlendirerek AB'nin demokratik temellerini pekiştirme iradelerini sergilemişlerdir.

1979'dan bu yana tek dereceli genel seçimle iş başına gelen Avrupa Parlamentosunun genel kurulu Strasbourg'da toplanır. Her ayın bir haftası genel kurul oturumlarına ayrılmıştır. Bazı kısmi oturumlar ile komisyon toplantıları, Konsey ve Komisyon'la ilişkileri kolaylaştırmak amacıyla Brüksel'de yapılır. Sekreteryaya ise Lüksemburg'da bulunur³⁴.

3.3.2 Avrupa Doruğu

1974'te kurulan Avrupa Doruğu, Devlet ve Hükümet Bakanları ile Komisyon Başkanından oluşur. Dışişleri Bakanları ile Komisyonun bir üyesi onlara yardımcı olur. Yılda iki kez toplanan doruk gelecekte girişilecek eylemler için gerekli ivmeyi sağlar ve faaliyetlerin ana hatlarını çizer.

3.3.3 Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi (The European Union), AB üyesi 25 devletin devlet ve hükümet başkanlarından oluşur ve AB'ye yol gösterici genel siyasi kurallar sağlamayı amaçlar. Yılda en az iki kez toplanır. Konsey, bakanlar düzeyindeki toplantılarının yanı sıra bazen devlet ve hükümet başkanları düzeyinde toplanır. Bu toplantılar Zirve ya da Doruk adını alır. Bazen de hükümetlerarası konferans niteliğinde toplanır. Konsey, AB doruğunun 6 ayda bir düzenlenen toplantılarına ön hazırlık yapar. Bu çalışmalarda konseye Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER) ve bir sekreteryaya yardımcı olur. COREPER, bakanların kendi ülkelerindeki sorumlulukları nedeniyle Konsey çalışmalarını aksatmaması için ülkelerin AB nezninde gönderdikleri elçilerinden oluşur. Konsey başkanlığı 6 ayda bir değişir. Merkezi Brüksel'de olan Konsey, Birliğin karar ve yasama organıdır. Üyelerin ekonomi politikalarını koordine eder. Üye devletlerin ilgili bakanlarından oluşur ve Komisyon'un bir temsilcisi de Konsey toplantılarına katılır. Katılan bakanlar görüşme konusuna göre değişir.³⁵ Komisyon'un önerileri ışığında kararlar alır ancak Konsey'in onayını almayan kararlar uygulanamaz. Komisyon'un görüştüğü anlaşmaları karara bağlar, Parlamento ile birlikte bütçeyi hazırlar. Yasama faaliyetini nihai olarak gerçekleştirdiğinden kurum olarak birlik kurumsal yapısı içinde en güçlü kurum olarak kabul edilmektedir. Farklı karar yöntemleri bulunmakla beraber, günümüzde gittikçe yaygınlaşan bir biçimde "nitelikli oy çokluğu" ile karar almaktadır. Ve fakat komisyon önerisini değiştirerek karara bağlarsa, "oybirliği" usulünü kullanmak zorundadır.³⁶

Bakanlar Konseyi olarak da anılan Konseyin ana görevleri şunlardır:

- o AB'nin yasa yapma organıdır,
- o Üye devletlerin genel ekonomi politikalarını koordine eder,
- o AB adına, bir veya birden fazla ülke ile veya uluslararası kuruluşla anlaşmalar yapar,
- o Bütçe yetkisini Avrupa Parlamentosu ile paylaşır,
- o Üye ülkeler Devlet ve Hükümet Başkanlarından oluşan AB Konseyi'nin belirlediği genel ilkeler çerçevesinde, ODGP'nin şekillendirilmesi ve uygulamaya konulması için gerekli kararları alır,
- o Suçların önlenmesi ile ilgili konulardaki adli işbirliği ile polisiye alanlarda düzenlemeler yapar, üye ülkelerin faaliyetlerini koordine eder³⁷.

3.3.4 Avrupa Birliği Komisyonu

Birlik antlaşmalarının koruyuculuğunu üstlenen Komisyon, öteki AB organlarının veya kurumlarının hedef ve ereklerine ulaşmalarını sağlar. Üye devletlerin uygulamalarını denetlemekte, yeni yasa önerileri yapmakta, ortak politikaların oluşturulması ve yürütülmesi üzerinden AB'yi dış dünyada temsil etmektedir. Komisyon, bununla birlikte birlik politikalarını ve uluslararası ticareti de yürütür. "Komisyonu, kısaca Avrupa Birliği'nin hükümeti olarak tanımlamak mümkündür"³⁸.

Komisyon üyeleri görevlerini yerine getirirken, kendi ulusal hükümetlerinden tamamen bağımsız olarak davranmak ve sadece Avrupa Birliği'nin çıkarlarını gözetmekle yükümlüdürler. Komisyon'u görevden alabilecek tek organ Avrupa Parlamentosudur. Komisyon'un her üyesinin bir veya birkaç politika alanında özel sorumluluğu vardır. Ancak kararlar kolektif sorumluluk ilkesi temelinde alınır.

3.3.5 Diğer Kurumlar

3.3.5.1 Adalet Divanı

Lüksemburg'da bulunan AB yüksek mahkemesidir. Avrupa Adalet Divanı, üye devletlerin antlaşmalar kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini inceler ve topluluk kurumları tarafından düzenlenen belgelerin antlaşmalara uygunluğunu denetler. Kısacası, kurucu antlaşmaların ve ikincil hukuk normlarından tüzük ve yönergelerle alınan kararların uygulanması ve yorumlanmasından sorumlu organdır. Bazı tartışmalı metinlerin nasıl anlaşılması gerektiği konusunda da karar verir. Üye devletler ile topluluk arasındaki ve

topluluk kurumlarının kendi aralarındaki uyuşmazlıklara hakem olur. Genel anlamdaki en temel görevi, topluluk hukukunun üye devletlerde uygulanmasını sağlamak ve topluluk hukukunun ulusal hukuktan üstün tutulmasına ön ayak olmaktır. Avrupa Adalet Divanı'nın kararları nihaidir ve kararların temyiz olanağı yoktur. Divan kararları ulusal yasalarla çelişmeler bile uygulanır. Entegrasyonun lokomotif de olan Divan, birlik hukukunun ulusal hukuka üstünlüğü ilkesini getirmiştir³⁹. Fransız idari yargı usulüne göre çalışan Adalet Divanı'nın kararları özel ve tüzel kişileri ve devletleri doğrudan bağlayıcı niteliktedir.

Avrupa Adalet Divanı'nda üye devletler tarafından ortak uzlaşma ile yenilenebilir 6 yıllık bir süre için atanan 25 yargıç ve 9 avukat çalışır. Yargıçlar, ulusal hükümetlerden tümüyle bağımsızdırlar, topluluğu temsil ederler. Avukatlar ise ne topluluğu ne de üye devletleri temsil ederler. Onlar yalnızca kamu menfaati ile hareket ederler. Adalet Divanı başkanı her 3 yılda bir yargıçlar arasından seçilir.

1989 yılında bireylerin yararlanabileceği korunma mekanizmalarını güçlendirmek ve Adalet Divanı'nın iş yükünü hafifletebilmek amacı ile kurulmuş; bir ilk derece mahkemesidir. Amaç, Adalet Divanı'nı bireyler ve şirketler tarafından topluluk kurumları aleyhine açılan davalarla vakit kaybetmesini önlemek, onun, topluluk hukukunun temel görevleri üzerinde yoğunlaşmasını sağlamaktır. Asliye mahkemesinin kararları Adliye Mahkemesi'nde temyiz edilebilmektedir. Asliye Mahkemesi'nde üye devletler tarafından atanan 25 yargıç görev yapmakta ve başkan, yargıçlar tarafından seçilmektedir. Süre bitiminde başkan, tekrar seçilebilmektedir. Bu mahkemede avukatlar ya da danışman hukuk sözcüsü bulunmamaktadır. Mahkeme normalde daire şeklinde çalışmaktadır.

AB Asliye Mahkemesi ya da ilk derece mahkemesi, Birik Konseyi'nin kararıyla kurulmuştur. Mahkeme, Konsey tarafından oy birliği ile onaylanan bir iç tüzük çıkarmıştır. Mahkemeye genellikle belirli türden davalar gelmektedir. Şirket ve kuruluşlarla ilgili olarak fiyat belirlemesi, kartel anlaşmazlıkları, rekabet, kâr paylaşımı vb hususlarda gerçek ve tüzel kişiler tarafından dava açılır. Açılan davayı inceleyen mahkeme, 'ön karar almaya' yetkili değildir. Ve ancak hukuki sorunlarla ilgili olmak şartıyla kararlarına karşı Adalet Divanı'nda temyize gidilebilmektedir.

3.3.5.2 Sayıştay

Sayıştay, AB'nin mali yönetiminin hukuka uygunluğunu denetlemek amacı ile 1975 yılında Brüksel Antlaşması ile kurulan bir hesap mahkemesidir. Maastricht Antlaşması ile birlik organı sayılmıştır. Sayıştay, antlaşmalarla belirlenen mali yükümlülükleri yerine getirmemek sureti ile birliği zarara uğrattığına inanırsa, Komisyon aleyhine Adalet Divanı'na dava açma hakkına sahiptir. Amsterdam Antlaşması ile Sayıştay'a, Konsey'e ve Parlamento'ya rapor sunma yetkisi verilmiştir. Sayıştay'ın denetleme yetkisi kapsamına AB'nin üçüncü ülkelerdeki temsilcilikleri ve Avrupa Yatırım Bankası tarafından yönetilen fonları da dahil edilmiştir. Tüm bunların dışında Sayıştay, aktüel konular hakkında re'sen (kendiliğinden) görüş açıklama hakkına da sahiptir⁴⁰.

3.3.5.3 Ekonomik ve Sosyal Komite

Ekonomik ve Sosyal Komite, Konsey ve Komisyon'a yardımcı olmak amacıyla bir danışma organı niteliğinde kurulmuş olup, Brüksel'de toplanır. Roma Antlaşmasına uygun bir şekilde topluluk vatandaşlarının çeşitli kesimlerdeki temsilcilerinden oluşur. İşçi, işveren ve serbest meslek mensuplarından meydana gelen ve 222 üyeye sahip olan Komite, topluluk içerisindeki bazı önemli kararların alınmasından önce kamuoyu desteğini sağlayarak politikaların uygulanmasında, AB yönetimine önemli destek vermektedir. Söz konusu komitenin üyeleri, gerektiğinde topluluk kurumlarına danışmanlık yaparlar. Komite üyeleri 4 yıllık bir süre için atanırlar. Konsey, Komisyon ve Parlamento'nun çalışmalarına katkıda bulunur. Bir danışma organı olduğundan, çalışma düzeni görüş bildirme şeklindedir. Antlaşmaların belirttiği durumlarda zorunlu olarak Komite'ye danışılmaktadır. Komite'nin hazırladığı görüşler ayrıca AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanmaktadır. Komite, AB üyesi olmayan ülkelerin sivil toplum kuruluşları ile yakın ilişki ve diyalog kurmaktadır⁴¹.

3.3.5.4 Bölgeler Komitesi

Maastricht Antlaşması ile kurulan Bölgeler Komitesi, yerel bazda meslek ve çıkar gruplarının AB karar alma sürecine katılımlarını sağlayan bir kurumdur. AB'nin en genç organıdır. 222 üyeden oluşur. Bakanlar Konseyince oybirliği ile seçilen 15 üye tarafından yönetilmektedir.

Bölgeler komitesi üyelerinin ülkelere göre dağılımı şöyledir: Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya'ya 24'er üyelik; İspanya'ya 21 üyelik; Avusturya, Belçika, Hollanda, Yunanistan,

Portekiz ve İsveç'e 12'şer üyelik; Danimarka, Finlandiya ve İrlanda'ya 9'ar üyelik; Lüksembourg'a da 6 üyelik ⁴².

Bölgeler Komitesi, AB'nin en genç oluşturulmuş kurumlarından birisidir. Bu komitenin kurulmasında, AB ülkelerinin yerel ve ulusal kimliklerini yansıtmaya ve bu yerel motiflerin birlik politikalarının uygulanmasını benimsemelerine yönelik amaçlar güdülmüştür. AB politikalarının oluşturulmasında beş konuda Komite'nin görünümünün alınması zorunludur: Bunlar, Toplum sağlığı, eğitim ve kültür, Avrupa çapında ulaştırma ve haberleşme, elektrik şebekeleri ile ekonomik ve toplumsal bütünleşmedir.

Avrupa sınır ötesi ağlar, halk sağlığı, eğitim, gençlik, kültür, ekonomik ve toplumsal bağlılık gibi konularda Bölgeler Komitesi'ne danışılır. Komite çalışmalarını, değişik komisyonlara dayalı olarak yürütür. Merkezi Brüksel'dedir. Komite yönetimi 2 yıllık bir süre için seçilir. Komitenin 222 üyesi bölge başkanları, şehir belediye başkanları gibi halka yakın görevlilerden oluşur. Bölgeler Komitesi, ikincilik ilkesinin güçlü bir uygulayıcısı olmuştur.

3.3.5.6 Avrupa Yatırım Bankası

Avrupa Yatırım Bankası (AYB), Avrupa Ekonomik Topluluğunu oluşturan ve 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşmasının 129. ve 130. maddelerinde yer alan hükümler çerçevesinde kurulmuştur. ⁴³ Anılan Antlaşmanın 129. maddesi aynen şöyledir:

Tüzel kişiliği olan bir Avrupa Yatırım Bankası kurulmuştur. Avrupa Yatırım Bankası'nın üyeleri üye devletlerdir. Avrupa Yatırım Bankası'nın ana sözleşmesi, işbu Anlaşmaya ekli bir protokol konusudur. ⁴⁴

Roma Antlaşması'nın 130. maddesinde ise AYB'nin görevlerine ilişkin hükümlere yer verilmiş olup Banka'nın çalışma ilkeleri, örgüt yapısı ve sermayesi konularındaki düzenlemeler ek protokolle belirtilmiştir. 130. maddeye göre AYB'nin görevleri aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

AYB'nin görevi, sermaye piyasalarına ve özkaynaklarına başvurarak, Topluluğun yararına Ortak Pazar'ın dengeli bir biçimde ve aksaksız kalkınmasına yardım etmektir. Bu amaçla, kazanç gayesi gütmeksizin, borçlar vererek ve garantiler sağlayarak, ekonominin bütün kesimlerinde aşağıdaki tasarıların finansmanını kolaylaştırır.

Bunu şu şekilde gerçekleştirmeyi hedeflemiştir:

1. Daha az gelişmiş bölgelerin kalkınmasına yönelik projeler
2. Ortak Pazar'ın giderek gerçekleşmesinin gerekli kıldığı işletmelerin modernleştirilmesini ya da faaliyet alanlarının değiştirilmesini ya da yeni faaliyetlerin kurulmasına yönelik ve boyutları ya da nitelikleri dolayısıyla her üye devlette varolan finansman kaynaklarıyla tam olarak karşılanması mümkün olmayan projeler
3. Birkaç üye devletin ortak çıkarına uygun olmakla birlikte, boyutları veya nitelikleri dolayısıyla her üye devlette varolan finansman kaynaklarıyla tam olarak karşılanması mümkün olmayan tasarımlardır.⁴⁵

Bu anlamda AYB, kendi kaynaklarının yanı sıra Para Piyasasına da girerek edineceği kaynaklarla, üçüncü kişilerin gelişmemiş bölgelerde yapacakları yatırımları, modernleşme veya üretim alanı değiştirmeyi amaçlayan projeleri, birden fazla üye devletin çıkarlarını içeren yatırımları veya Birlik amaçlarına yönelik projeleri uygun koşullarda vereceği kredilerle finanse etme görevi üstlenmiştir.

Banka, "üye devletlerin her birinde, ulusal mevzuatlar tarafından tüzel kişilere tanınan en geniş hukuksal kapasiteye sahiptir...(Statü Protokol.28.Md.), düzenlemesi ile iç hukuk kişiliğine de sahiptir. Bu nedenle AET-129.Md. düzenlemesi Banka'nın devletler hukuku kişiliğine yönelik yorumlanmalıdır."⁴⁶

1958 yılında Roma Antlaşması'nın hükümleriyle kurulan Avrupa Yatırım Bankası (AYB) Avrupa Birliği çerçevesinde yer alan bağımsız bir kurumdur. Merkezi Lüksemburg'da bulunan AYB, temel olarak Topluluğun dengeli büyümesine katkıda bulunacak yatırım projelerini finanse etmek amacıyla kredi sağlamaktadır. AYB ayrıca, AB ülkelerinin yanı sıra başta Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri (MDAÜ), Akdeniz ülkeleri ile Lomé Konvansiyonu ülkelerindeki yatırım projelerinin finansmanını da desteklemektedir. Roma Antlaşması çerçevesinde kar amacı gütmeyen bir kurum olan AYB'nin sermayesi üye ülkeler tarafından karşılanır ve üye ülkelerin maliye bakanları AYB Yönetim Kurulunu oluşturur.⁴⁷ Bunların dışında 800 personeli bulunmaktadır.⁴⁸

Avrupa Yatırım Bankası Avrupa Birliği'nin finans kurumudur; görevi üye devletlerin ekonomik ve sosyal kalkınmasına, dengeli gelişimine ve entegrasyonuna katkıda bulunmaktır. Bu amaçla piyasalardan çok büyük miktarlarda fon toplar ve Birliğin hedefleri ile uyumlu

projeleri en iyi koşullarda finanse eder. Birlik dışında ise Avrupa Gelişim Yardımı ve işbirliği politikalarının mali boyutunu uygular.⁴⁹ Avrupa Yatırım Bankası Avrupa Birliği'nin mali kurumu olarak hukuki tuzel kişiliğe ve mali bağımsızlığa sahiptir. AYB, AB'nin uzun vadeli krediler veren mali kuruluğu niteliğini taşımaktadır.⁵⁰

Bir proje finansmanına katkı

1. Banka hedeflerine uygunluğu
2. Rantabl ve verimli olması
3. Teknik yønden iyi seçilmiş olması
4. Toplam maliyeti
5. Finansman planı
6. Gerekli çalışma sermayesi
7. Kredilerin geri ödenmesi planı, vb. yönleriyle değerlendirilerek benimsenir.⁵¹

AYB'nin kuruluş yılı olan 1958'den bugüne değin sermayesinde ve katılma paylarında belirgin değişmeler gözlenmiştir. Bu olgunun altında yatan en önemli etken olarak Avrupa Birliği'ne yeni üye devletlerin katılmalarının gerçekteşmesi, finansman faaliyetlerindeki genişlemeler ve enflasyon gösterilebilir.⁵²

1958-1973 döneminde üye devletler "altılar" olarak anılan Federal Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda iken 2004 yılında bu rakam sırasıyla Danimarka, İrlanda, İngiltere (1973), Yunanistan (1981), İspanya, Portekiz (1986), Avusturya, İsveç, Finlandiya (1995), Macaristan, Polonya, Litvanya, Letonya, Estonya, Malta, GKRY, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Slovenya'nın (2004) katılımıyla 25' e çıkmıştır.⁵³ 2007'de ise Bulgaristan ve Romanya'nın da Birliğe dahil olmasıyla, AB 27 üyeli dev bir organizasyona dönmüştür.

Üye devletlerin AYB sermayesine katılmaları devletlerin ekonomik güçleri ve siyasal önlemleri ölçüsünde, bir başka deyişle farklı oranlarda gerçekteştirilmiştir.⁵⁴ Örneğin 1 milyar Hesap Birimi olarak taahhüt edilen kuruluş sermayesine F.Almanya % 30, Fransa % 30, İtalya % 24, Belçika % 8,65, Hollanda % 7,15 ve Lüksemburg % 0,2 oranlarında katılmışlardır. 1981 yılından itibaren AET'ye üye devlet sayısının 10'a yükselmesiyle Banka'nın sermayesine katılma payları F.Almanya % 21,875, Fransa % 21,785, İngiltere % 21,785,

İtalya % 17,50, Belçika % 5,76, Hollanda % 5,76, Danimarka % 2,925, İrlanda % 0,729, Lüksemburg % 0,146 ve Yunanistan % 1,563 biçiminde yeniden düzenlenmiştir.⁵⁵

AYB'nin sermayesi başlıca iki kaynaktan oluşmaktadır. Bunlar;

1)Üye devletlerin taahhüt ettikleri sermaye, ki Banka'nın güçlendirilmesi için buna üye devletlerce herhangi bir faiz tahakkuk ettirilmemektedir.

2)Uluslararası sermaye piyasasından borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklardır. Esasen AB üye ülkelerinin, topluluk dışı ülkelerin ve uluslararası sermaye piyasalarından yapılan borçlanmaların payı AYB kaynaklarının içinde çok önemli bir yer tutmaktadır.

AYB, AB kurumlarından bağımsız bir idari yapıya sahip, tüzel kişiliği olan bir finansman kuruluşudur. Dolayısıyla kendine ait karar organları bulunmaktadır. Banka oldukça basit sayılabilecek bir örgüt yapısına sahip durumundadır.

Bankanın işlemleri Governörler Kurulu (Board of Governors), Müdürler Kurulu ya da Yönetim Kurulu olarak çevrilebilecek (Board of Directors) ve Yönetim Komitesi (Management Comitee) ile Denetleme Komitesi (Audit Comitee) tarafından yürütülmektedir.

AYB Governörler Kurulu AB üye ülkelerin Maliye Bakanlarından oluşmaktadır. Doğal olarak üye ülkelerde hükümet değişiklikleri ya da Maliye Bakanlarında değişmeler, ülkenin AYB Governörler Kuruluna göndereceği temsilcisini etkilemektedir. Kurul, AYB'nin en üst düzey yönetim organı olarak, Bankanın, saptadığı ilkeler doğrultusunda faaliyette bulunması için gereken yönetim ve denetim görevlerini yerine getirir. Buna göre, Banka'nın kredileme politikasında temel ilkeleri saptar, üye ülkelerin açacakları özel nitelikli krediler hakkında karar verir, yıl sonu bilanço ve kar/zarar cetveliyle Genel Müdürlükçe hazırlanan çalışma raporunu onaylar. Ayrıca Yönetim Kurulu üyeleri ile Genel Müdürlüğün müdür ve üyelerinin atanmasından ve işlerine son verilmesinde sorumlu ve yetkilidir.

AYB Governörler Kurulunun yapısal durumunun bir sonucu olarak, ülke çıkarları ile uluslar-üstü nitelikteki AYB çıkarları arasında oluşabilecek çatışmalara karşı özel bir oylama yöntemi geliştirilmiştir. Kurul genel kararlarda çoğunluk oyunu aramakta; bazı özel durumlar için de AB Komisyonunda olduğu gibi, "nitel çoğunluk" istemektedir. Nitel çoğunluğun aranması durumunda üye devletlerin oyları belirli ağırlıklarla hesaplanmaktadır.

Yönetim Kurulu 25 asil ve 13 yedek üyeden oluşmaktadır. Üye devletler haricinde 1 asil ve 1 yedek üyeyi Avrupa Birliği Komisyonu atamaktadır. Yönetim Kurulu senede on kez toplanır.⁵⁶

Yönetim Kurulu, Banka'nın yürütme organı olarak görev yapar; bu nedenle, sermaye piyasalarından borçlanma, kredi açma, kredi miktarlarını yükseltme, kefalette bulunma ve faiz oranlarını saptama gibi konularda karar verme yetkisine sahiptir. Kurul işlemlerini, Roma Antlaşması hükümlerine, AYB'nin statüsünü belirleyen Yasasına ve Governörler Kurulunca gösterilen direktiflere uygun olarak yürütmekle yükümlüdür.⁵⁷ Yani Banka'nın AYB'nin statüsüne ve Governörler heyetinin belirlediği hedefler ile Avrupa Antlaşmalarına göre yönetilmesini denetler.⁵⁸ Ayrıca, kredilerin verilmesini onaylar, garantilerin ve borçların sonlandırılmasını sağlar ve Governörler Heyetine Banka'nın politikalarındaki değişim önerilerini sunar.

Yönetim Kurulunun toplantılarını Genel Müdürlük görevini de ifa eden Başkan veya onun bulunmadığı zamanlarda Başkan yardımcılarında biri yönetir. Başkan oylamaya katılmaz. Genel Müdürün oylamaya katılmaksızın Yönetim Kuruluna başkanlık etmesi statüde (AYB Yasası) hükme bağlanmış ve bununla, borç verme kararlarını hazırlayan ve sonra bu işlemleri yürüten Genel Müdürlükle, bu teklifleri onaylayacak olan Yönetim Kurulu arasında sıkı bir bağ kurulması amacı güdülmüştür.⁵⁹

Yönetim Kurulu üyeleri tam tarafsız kişiler arasından uzmanlıklarına göre seçilir. Yalnız Banka'ya karşı sorumlulukları vardır. Yedek üyeler Yönetim Kurulu toplantılarına oy hakkı olmaksızın katılabilir veya belirlenmeleri halinde asıl üyelerin yerlerini alabilirler.⁶⁰

Governörler Konseyi, Bankanın Yönetim Kurulu üyelerinin veya yedek üyelerin görevleri için gerekli koşulları tamamlayamaması veya kaybetmesi halinde ağırlıklı çoğunlukla üyeleri görevden alır. Governörler Konseyi, üyelerin görevleri ile bağdaşmayan durumları ise oybirliği ile saptar.⁶¹

Yönetim Kurulunun yıllık raporlarının Governörler tarafından onaylanmaması, Yönetim Kurulunun istifası sonucunu doğurur.⁶²

Üyeliğin; ölüm, istifa, görevden alınma gibi nedenlerle sona ermesi halinde, boşalan üyelikler yedek üyelerle doldurulur. Genel yenileme dışında üyelerin boşluk doldurma nedeniyle yapılan atamalarda yeni üyenin görev süresi, eski üyenin görev süresiyle sınırlıdır.

Yönetim Kurulu üyelere borç verilmesi, kefil olunması, Bankaya kredi temin edilmesiyle ilgili son karar merciidir. Kurul aynı zamanda Banka kredilerinde kullanılan faiz oranını tespit eder. Bankanın idaresinin, Antlaşma ve Statü uyarınca, Governörler Konseyi tarafından yapılan direktiflere uygun yürütülmesini sağlama görev ve yetkilerine sahiptir. Ayrıca her uygulama dönemi sonunda Governörlere bir faaliyet raporu sunmak ve onaylandıktan sonra bu raporu yayınlamakla yükümlüdür. Yönetim Kurulu, Yürütme Komitesi üyelerinin atanmasını Governörler Konseyine önerir. Gerekli durumlarda, Yürütme Komitesi üyelerinin görevden uzaklaştırılması talebini kalifiye çoğunlukla kararlaştırarak, Governörler Konseyi kararına sunar.

Yönetim Kurulu üyeleri kendi Başkanı ve Yardımcılarını seçer. Her üyenin bir oy hakkı vardır. Kararlar genellikle basit çoğunlukla alınır. Kalifiye çoğunlukla alınan kararlarda en az on üç oyun toplanması gerekir.⁶³

Banka'nın 1 Başkan ve 5 Başkan yardımcısından oluşan tam zamanlı görevlileridir. Yönetim Kurulunun önerisi üzerine Governörler Kurulunca 6 yıllık süreler için atanırlar. Genel Müdürlükle Yönetim Kurulu Başkan ve Başkan yardımcıları aracılığıyla birbirine bağlanmaktadır. Nitekim kurullarda üstlendikleri yetki ve sorumluluklar farklılık arz etmekle birlikte, bu kişiler Yönetim Kurulu toplantılarında da başkan ve başkan yardımcılığı görevlerini yaparlar.

Genel Müdürlük Başkanın gözetimi ve Yönetim Kurulunun denetimi altında bankanın günlük işlemlerini yürütmekle görevli olduğu gibi, Yönetim Kuruluna kararlar hazırlamak ve alınan kararların sonuçlandırılmasından da sorumludur. (AYB Yasası Md:13)

Bir Başkan ve iki üyeden oluşan Denetleme Komitesi, AYB'nin işlemlerinin ve kayıtlarının usulüne uygun olup olmadığını tahkik etmekle yükümlüdür. Bunun için Banka'nın bilançosu ile kar/zarar cetvelinin, tutulması gereken defterlere uygunluğunu inceleyerek bu konuda bir rapor hazırlar. (AYB Yasası, Md:14) Komite üyelikleri için adaylar genellikle üye ülkelerde kamu hesaplarının denetimi konusunda çalışmış deneyimli kişiler arasından seçilir.

Banka'da borç ve garanti vermeye yetkili organ, Yönetim Kurulu'dur. Banka borç vermeden önce, yatırım yapılacak üye ülkenin ve Komisyon'un görüşünü almak zorundadır. Eğer ilgili üye ülke, proje borçlanması konusunda uygun görüş belirtmez ise,

başvuru reddedilir. Komisyon olumsuz görüş bildirir ise, proje ancak Yönetim Kurulunda oybirliği ile kabul edilebilir. Topluluk dışındaki projelerin finansmanında, ayrıca üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan özel bir komitenin de görüşüne başvurulur.⁶⁴

Banka'nın Kuruluş Sözleşmesi'nin 21 nci maddesine göre, Banka'dan kredi talebi kuruma doğrudan doğruya, ilgili üye ülke veya Komisyon aracılığıyla yapılabilir. Banka, teknik yönden verimli ve kârlı olmasını, finansman yönünden sağlam bir yapıda bulunmasını, faiz ve ana para geri ödemelerinin garantiye alınmasını zorunlu şartlar olarak ileri sürer.⁶⁵

AYB, hukuki statülerine bakılmaksızın kamu ve özel kuruluşları, Roma Antlaşmasının 130. maddesinde ve AYB Yasasındaki ölçütlerle tutarlılığı olan projelerin finansmanı amacıyla kamu otoritelerini kredilendirirler ve bunlar lehine kefalette bulunur. Kredilendirme ya da kefalette bulunma lehdarın milliyetinden bağımsız olarak gerçekleştirilir.

AYB, kredilendirmelerinde proje maliyetinin ancak belirli bir bölümü için yetkilidir. Bir başka deyişle, Banka kredilendirmelerinde, müşterileri olan kişi ve kuruluşların özkaynaklarının ve diğer kaynaklardan sağladıkları kredilerin tamamlanması konusunu gözetmektedir. AYB, halihazırda kendi kaynaklarıyla, bir projenin sabit varlık maliyetinin en çok % 50'sine eşdeğer bölümünü kredilendirmektedir. Ayrıca AYB'nin açacağı kredi ve kefaletler toplamının üye ülkelere yüklenilmiş sermaye tutarının % 250'sini aşmaması zorunludur.

AYB belirli projelerin finansmanı için krediler açabilmektedir. Bu projelerin, AB amaçları çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Topluluğa dahil gerice yörelerin kalkındırılmaları ya da üye ülkelerin bir bölümünün veya tamamının ortak çıkarına hizmet edecek nitelikteki ve belirli durumlarda, yeni faaliyetler yaratıcı ya da modernizasyon amaçlayan projelerden olması beklenmektedir. Bu türden kredileme doğrudan olabildiği gibi, bir finansal kurum aracılığıyla da olabilmektedir. Bunun dışında AYB, küçük ve orta ölçekli girişimlerin kredilendirilmelerinde kullanılmak üzere finansman kurumlarına *global krediler* de açabilmektedir.

AYB, kredilerini çeşitli biçim ve koşullarda dağıtmaktadır. Genellikle kredilerde faiz oranları vadeye ve kullanılan ulusal paraya bağlı olarak değişme göstermekteyse de, riskli projelere ya da kredilenebilirliği düşük olan borçlular için daha yüksek saptanmaktadır. Ancak hangi koşul altında olursa olsun, AYB, kredilemede ve kefalette bulunduğu finansal

kuruluşlardan, kamu otoritelerinden ya da devletin kendisinden yeterli teminat almadan işlem yapmamaktadır.

AYB genellikle, kredilemelerini birkaç ulusal para ile yapmakta ve geri ödemeler de borçlanılan para ile yapılmaktadır. Ancak son zamanlarda «Kokteyl paralar»'la yapılan ödünçlemelere ek olarak tek para ile yapılan kredilemelere de geçilmiştir. Özetle, AYB müşterilerine şu kredileme seçeneklerini tanımaktadır :

1. Önceden vadesi, faiz oranı, bileşimi ve diğer koşulları belirlenmiş olarak birkaç ülke ulusal parası ile ödünçleme
2. AYB'nin mevcutlarına ve müşterinin tercihlerine uygun olarak saptanacak ulusal para bileşimleriyle ödünçleme
3. AB dışı ülkelerden birine ait tek ulusal para (örneğin Dolar, Yen, İsviçre Frangı gibi) ile ödünçleme,
4. Avrupa Hesap Birimi, «Kokteyl paraların» tümü ya da bir bölümü için ödünçlemelerde kullanılabilir.

Daha önce de belirtildiği gibi, AYB kamu ve özel kuruluşlara, kamu otoritelerine ve diğer finansman kuruluşlarına kredilemede bulunur. AYB'den borç talebinde bulunmak isteyen kuruluşlar Bankaya başvurularını şu üç şekilde yapabilirler.

1. Kredi talebini gerekli dokümanları ekleyerek doğrudan doğruya AYB'ye yapmak
2. AB aracılığıyla talepte bulunmak
3. Finansmanı istenen projenin bulunduğu devletin aracılığı ile AYB'ye başvurmak.

AYB, kredi talebinde bulunacak kuruluşlardan aşağıdaki konularda bilgileri içeren bir raporu istemektedir:

1. Yatırım projesinin değeri,
2. Proje süresi
3. Finansman planı
4. Gösterilecek teminat
5. Kuruluşa ait etraflı bilgi (kuruluş tarihi, kurucuları ve sermaye çoğunluğuna

sahip kimselerin kimlikleri, yönetim şekli ve yöneticilerinin kimlikleri v.b, ile kuruluşun faaliyet raporları, bilanço, kâr-zarar cetvelleri ve mali analizi)

AYB'ye herhangi bir kuruluş kredi talebiyle doğrudan başvuruda bulunmuşsa, Banka taleple ilgili görüşlerini almak üzere hem AB komisyonuna hem de ilgili projenin yer aldığı ülke hükümetine başvurur. Özellikle AB komisyonunun kredi talebiyle ilgili görüşlerine büyük önem verilir. Doğal olarak, AYB'ye başvuru doğrudan kuruluş tarafından değil de ilgili Devlet aracılığıyla yapılmışsa, Banka sadece AB Komisyonundan, devlet aracılığıyla değil de, AB aracılığıyla yapılmışsa, ilgili hükümetten projeye ilgili görüş ister. AYB'nin uzmanlarına teknik, ekonomik ve mali İnceleme yaptırması ancak ilgili hükümetten ve/veya AB Komisyonundan görüşler alındıktan sonra olur. Uzmanlarca yapılacak inceleme esas itibariyle

- Kuruluşun tanıtımını
- Projenin tanıtımını ve getirisini,
- Projenin finansman şeklini ve
- Geri ödeme durumunu içerir.

Uzmanlar tarafından hazırlanan rapor Genel Müdürlük incelemesine sunulur. Bu aşamada Genel Müdürlük, kredi ya da kefalet talebini, AYB Yasası ve kredileme ilkelerine uygunluk açısından değerlendirir; olumlu bulduğu takdirde kredi anlaşması taslağını, Yönetim Kurulu onayına sunmak üzere hazırlar. Genel Müdürlüğün kredi talebiyle ilgili görüşü olumsuz olursa, kredi talebi Yönetim Kuruluna sunulmaktan alıkoymaz. Ancak bu durumda, Yönetim Kurulunun olumlu karar verebilmesi için oybirliği koşulu aranır. Aynı şekilde, sadece AB Komisyonunun olumsuz görüşünün söz konusu olduğu durumlarda da, kredi anlaşmasının yapılabilmesi için kararın oybirliği ile alınması gerekmektedir. Hem AB Komisyonunun, hem de Genel Müdürlüğün projeye ilişkin görüşlerinin olumsuz olması durumunda, Yönetim Kurulunun olumlu karar vermesi söz konusu olamamakta ve kredi talebi reddedilmektedir. Genel Müdürlük ve/veya AB Komisyonunun olumlu görüşleri ile Yönetim Kurulunun onayladığı kredi talepleri ilgili kuruluşla imzalanan kredi sözleşmesi ile karşılanır. Sözleşme süresince borçlu, sözleşme hükümlerine uymak ve projenin gelişimiyle ilgili ayrıntılı teknik, mali ve ekonomik raporlarla AYB'yi bilgilendirmek zorundadır. Genellikle yükümlülüklerini yerine getirmeyen borçlular için kredinin tamamının vadesinden önce ödenmesi zorunluluğu sözleşmelerde yer alan klasik müeyyidelerdendir. Ancak makul karşılanabilecek nedenlerden ötürü borçlunun yükümlülüklerini yerine getirememesi durumu, AYB tarafından anlayışla karşılanır ve durumun düzeltilmesi yönünde getirilebilecek katkı araştırılır.

3.3.5.7 Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS) ve Avrupa Merkez Bankası (AMB)

Parasal birliğin sağlanmasında en önemli sorun, ortak bir para politikasının izlenmesi ve bu politikalardan sorumlu tutulacak bir kurumun kurulmasıdır. Bu kurum Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (The European System of Central Banks)'dir. Yeni sistem federatif bir yapıda da olabilir veya ulusal kurumlar ile ulusal merkez bankalarını kapsayabilir. Fakat ulusal hükümetlerden ve birlikten bağımsız bir nitelik taşınmalıdır. “Ekonomik ve Parasal Birlik”, tam entegrasyona giden yolda olmazsa olmaz bir ögedir. 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşması ile birliğin resmi ve ortak para birimi olan Euro’nun temelleri atılmıştır, denebilir. Bu sürece eşlik eden en önemli unsur ise, AMB ve AMBS’ dir.⁶⁶

AMB’nin asli görevi, tüm dünyadaki diğer merkez bankalarında olduğu gibi fiyat istikrarını sağlamak ve topluluğun para politikasını uygulamaktır. AMB, üye ülke paralarının döviz kurlarının geri dönülemez bir biçimde Euro’ya sabitlenmesi ile 1 Ocak 1999 tarihinde faaliyete başlamıştır. AMB, birliği tek para birimine hazırlamak için 1994 yılında kurulan Avrupa Para Kurumu’nun yerini almıştır. Ancak tüm bu politikaların gerçekleştirilmesi ve görevlerin yapılabilmesi için tek başına para politikaları yeterli olamaz. Bu politikalar diğer sosyoekonomik araçlarla ve piyasa dengelerine göre desteklenmelidir.⁶⁷

AMB, birlik içi ulusal hükümetlere karşı önemli ölçüde bağımsızdır. Başkanı ve üyeleri, AP tarafından Avrupa Konseyi’ne danışıldıktan sonra atanır. AMB, Konsey’e ve Parlamento’ya faaliyetleri konusunda düzenli olarak rapor verir. AMB’ nin faaliyete başlaması ile birlikte ulusal merkez bankaları varlıklarını yitirmemişler tam tersine sistem içerisinde AMB’ nin işlerliğinin de vazgeçilmez birer parçası olmuşlardır. Ulusal merkez bankalarının guvernörleri aynı zamanda AMB Yönetim Konseyi üyesidirler. Ulusal merkez bankaları AMB’ nin şemsiyesi altında kendi görev sorumluluklarına belirli sınırlar çerçevesinde hala devam etmektedirler. Ayrıca ulusal merkez bankaları AMB ile birlikte AMBS’yi oluştururlar. AMBS’nin görevleri:⁶⁸

- AB’nin tek para politikasını tanımak ve uygulamak,
- Kambiyo işlemlerini yapmak,
- Euro alanında üye ülkelerin resmi yabancı karşılıklarını elde bulundurma ve yönetme,
- Ödeme sistemlerinin düzenli işleyişini sağlamak.

4. TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

4.1 Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Kısa Tarihçesi

Türkler son bin yıllık tarihlerinde genelde Batı'ya doğru yönelmişlerdir. Fatih Sultan Mehmet'in 1453'te İstanbul'u fethederek Bizans İmparatorluğu'nu devralmasının ardından Türkler Bizans'ın kurumlarını, halkını, siyasal geleneklerini, mimarisini ve hatta mutfağını benimsemişlerdir. Balkanlar dört yüz yıl boyunca Osmanlı İmparatorluğu'nun en zengin ve en gözde bölgesi olmuştur. 1856'da, Kırım Savaşı'nda Rusya'ya karşı İngiltere ve Fransa'yla ittifak kurmasının ardından, İmparatorluk Avrupa diplomasi sisteminin –1815'de Avrupa Devletleri arasında yapılan **Concert of Europe** antlaşması– bir aktörü olarak görülmeye başlanmıştır. Hatta imparatorluk yeni ortaya çıkan ulus devletlere karşı toprak kaybetmeye başlayınca, “Avrupa'nın hasta adamı” şeklinde anılmaya başlanmıştır.⁶⁹

I. Dünya Savaşı'nın sonunda İtilaf Devletleri ile Osmanlı sultanının temsilcileri 1920'de Sevr Antlaşması'nı imzalamışlardır. Ama bu antlaşma Türkler tarafından hiçbir zaman onaylanmamış ve Türkler yenilgiyi kabullenmemişlerdir. Mustafa Kemal'in liderliğinde bir grup Osmanlı subayı kırsal bölgelerde milli güçleri harekete geçirerek 1919-1922 yılları arasında Kurtuluş Savaşı'na önderlik etmişlerdir. Türkler, işgalci İngiliz, Fransız ve Yunan kuvvetlerini yenmişlerdir. Sevr Anlaşması devre dışı kalmıştır. Mustafa Kemal 1923 Lozan Antlaşmasıyla birlikte Türkiye Cumhuriyetini kurmuştur. Atatürk yeni cumhuriyetin Avrupa'yı yakalayabilmesi için çalışılması gerektiğine karar vermiştir. Atatürk'ün Avrupalılaşıma anlayışı birçok bakımdan Fransız Devrimi'nin değerlerine dayalı bir modernleşmeyi içermiştir. Osmanlı hukukunu ve şeriat kanunlarını kaldırmış, İsviçre medeni kanununu, İtalyan ceza hukukunu ve Alman Ticaret hukukunu Türkiye'ye adapte etmiştir. Cemaat ve tarikat oluşumlarını yasaklamış ve laiklik ideolojisini benimsemiştir.⁷⁰

Yukarıda anlatıların ışığında Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği (AB) arasındaki ilişkilerin temelleri, AB ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan önceye yani, Osmanlı İmparatorluğu ile Avrupa devletleri arasındaki ilişkilere dayandığı anlaşılmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra şekillenen iki kutuplu dünyada güvenliği için Batı'nın yanında yer alan Türkiye, bu blok için önemli faydalarda bulunmuştur.⁷¹

4.2 Avrupa Ekonomik Topluluğu'na Tam Üyelik Başvurusu

Türkiye 1950'lerin ikinci yarısında, ekonomik ve siyasal şartları itibarıyla bunalımlı bir dönem yaşadığından, Avrupa'da yükselmekte olan bütünleşme hareketi karşısında önceleri kayıtsız kalmıştır. Önceki yıllarda, OEEC'ye, Avrupa Konseyine ve NATO'ya üyelik konularını neredeyse dış politika gündeminin en üst sırasına oturtan Türkiye'nin bu kez büründüğü hareketsizlik, geleceği belirsiz bu oluşuma temkinli yaklaşmak gerektiği düşüncesinden doğmuştur.⁷² Ancak, Türkiye'nin Batı kurumları içerisinde Yunanistan'ı yalnız bırakmama politikasının devam ettiği yıllarda, iki ülke arasında AET karşısında birlikte hareket edilmesi fikri kararlaştırılmıştır.

Türkiye'nin ekonomik sorunlarla mücadele içerisinde olduğu bir dönemde, Yunanistan Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) katılabilmek amacıyla 15 Temmuz 1959'da resmen başvuruda bulunmuştur. Yunanistan'ın bu başvurusu Türkiye üzerinde büyük bir endişe yaratmıştır. "Üzerinde düşünmeye, seçenekler üretmeye dahi gerek yoktu. Türkiye mutlaka Yunanistan'ı izlemeli ve AET'ye aynı şekilde başvurmalıydı."⁷³ Bunun üzerine Adnan Menderes Hükümeti, Avrupa'da altı ülke (Altılar) tarafından⁷⁴ kurulan ve 01.01.1958'de yürürlüğe giren AET'ye 31 Temmuz 1959 tarihinde üye olmak için başvurmuştur.

Bu başvuru, Türkiye'nin daha önce üye olduğu tüm uluslararası anlaşmalarda olduğu gibi; yeterince araştırılmadan, bilgilendirilmeden, kapsam ve önemi anlaşılmadan yapılan bir başvuru olmuştur. Menderes'in davranışı "Batı'yla bütünleşelim", "Aman dışarıda kalmayalım" anlayışının doğal bir sonucundan kaynaklanmıştır.⁷⁵ Türkiye, Yunanistan'ın AET'ye başvurmasından sonra grubun dışında kalıp olaylara müdahale edememesi yerine gruba üye olup kendisi aleyhinde çıkacak herhangi bir olumsuzluğu önlemeyi düşünmüştür. Bir bakıma düşmanını karşısına alıp savaşmayı veya korkulu rüya görmektense uyanık kalmayı yeğlemiştir.

AET'nin kuruluşundan henüz iki yıl dahi geçmeden Türkiye ve Yunanistan'ın 15 gün içinde peş peşe ortaklık için başvuruları AET ülkelerini mutlu etmiştir.⁷⁶ İngiltere'nin öncülüğünde kurulan EFTA'yla AET arasındaki itibar yarışında AET, Yunanistan ve Türkiye'nin başvurusu ile önemli bir başarı elde ettiğini düşünmüştür. Fakat Türkiye gibi AET'de bu başvuru sırasında ne yapacağını kestirememiştir.⁷⁷ Böyle bir şaşkınlık içerisinde 11 Eylül 1959'da Konsey şu karara varmıştır:

*Esas olarak politik yönü ağır basan Türk isteğine yollanacak yanıt, Yunanistan'a verilenin aynı olmalıdır. Türk ve Yunan görüşmeleri paralel götürülmelidir. Böylece hem AET kesin kararını verebilmek için vakit kazanabilir, hem de Türk ve Yunan istemlerinin aynı düzeyde ele alındığı hissi dünyaya yayılmış olur.*⁷⁸

4.3 AET ile Ortaklığa Doğru

Türkiye ile AET arasında 28 Eylül 1959'da başlayan ve 20 Haziran 1963'te sona eren görüşmeler sonucunda anlaşmaya varılmıştır. Üç buçuk yılı aşan bu süre içinde çoğu birer haftadan az on oturum yapılmıştır.⁷⁹ Türkiye ile AET arasında 28 Eylül 1959'da başlatılan görüşmeler devam ederken Türkiye 27 Mayıs 1960 askeri darbesi ile bir karışıklığa girmiştir. Başbakan Adnan Menderes ile bakanlar Fatin Rüştü ve Hasan Polatkan'ın idamları Avrupa'da büyük tepki uyandırmıştır. Milli Birlik Komitesi'nin AET ile başlatılan görüşmelerin devam edeceği ve yakın zamanda demokrasiye geçileceği yönündeki açıklamaları AET'nin Türkiye üzerindeki kuşkularını azaltmaya başlamıştır. Türkiye ile AET arasındaki görüşmeler tekrar devam ederken Mehmet Ali Birand'a göre "9 Temmuz 1961 günü Yunanistan ile AET, Atina'da anlaşmayı resmen imzalayınca Türkiye'nin tüyleri diken diken oluvermiştir."⁸⁰

Türkiye ile AET arasında devam eden görüşmeler yaklaşık üç buçuk yılı aşmış 20 Haziran 1963'te sona ermiştir. Türkiye, görüşmeler esnasında, Yunanistan'a özellikle tarımsal ürünlerde sağlanan kolaylıkların kendisi için de tanınmasında ısrar etmiş, ancak bunda başarılı olamamıştır. Türkiye'nin AET ile olan ilişkilerini bir gümrük birliği temeline dayandırmak istemesi, başlangıçta AET tarafından olumlu karşılanmamış olsa da görüşmeler sonucunda Türkiye'nin bu isteği AET tarafından kabul edilmiştir.⁸¹ 25 Haziran 1963'te, Türkiye ile AET arasında bir ortaklık ilişkisi kuran anlaşma Brüksel'de parafe edilmiştir.

4.3.1 Ankara Anlaşması

12 Eylül 1963 tarihinde, Türkiye ile AET arasında bir ortaklık yaratan Ankara Anlaşması imzalanmıştır. Anlaşma; Esas (33 madde), Geçici Protokol (11 madde), Mali Protokol (9 Madde), Son Senet (9 madde) ve işgücü konusundaki taraflar arasındaki teati edilen mektuplardan oluşmaktadır. Anlaşma 12 Şubat 1964 tarihinde GATT'ın onayına sunulmuş, Türkiye ve üye ülkelerin parlamentoları tarafından onaylandıktan sonra 1 Aralık 1964'te yürürlüğe girmiştir.

Anlaşmada gösterilen hedeflere ulaşılabilmesi üç aşamalı olarak takvime bağlanmıştır.

Madde 2/3 “Ortaklığın:

a) bir hazırlık dönemi, b) bir geçiş dönemi, c) bir nihai dönemi vardır.”

a) Hazırlık döneminde Türkiye herhangi bir yükümlülük üstlenmeyecektir. Bu dönemin özelliği AET’nin Türkiye’ye tek taraflı olarak avantaj sağlamasıdır.⁸² Madde 3/1:

Hazırlık döneminde Türkiye, geçiş dönemi ve son dönem boyunca kendisine düşecek yükümlülükleri üstlenebilmek için, Topluluğun yardımı ile ekonomisini güçlendirir.” Bu dönem en az beş, en çok on yıl sürecektir.

b) İkinci aşama geçiş dönemidir. Bu dönem Katma Protokol ile düzenlenmiştir. Hazırlık döneminden farklı olarak Türkiye’de yükümlülükler üstlenmektedir. Geçiş döneminin amacı; madde 4/1’de verilmiştir:

Türkiye ile Topluluk arasında bir gümrük birliğinin gittikçe gelişen şekilde yerleşmesini, Ortaklığın iyi işlemlerini sağlamak için Türkiye’nin ekonomik politikalarının Topluluğunkilere yakınlaştırılmasını, bunun için de gerekli ortak eylemlerin geliştirilmesini sağlarlar

c) Üçüncü aşama son dönem olacaktır. Bu döneme geçişle ilgili yöntemler, Ankara Anlaşması’nda açıkça belirtilmemiştir. 5. Maddede: “Son dönem gümrük birliğine dayanır ve Akit Tarafların ekonomi politikaları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesini gerektirir.” şeklinde bir öngöründe bulunulmuştur.

Ankara Anlaşması’nda dikkati çeken en önemli madde 28. maddedir. Bu maddeye göre:

Anlaşmanın işleyişi, Topluluğu kuran Anlaşmadan doğan yükümlerinin tümünün Türkiye’ce üstlenilebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar Türkiye’nin Topluluğa katılması olanağını inceler.” Türkiye’nin tam üyeliğinin söz konusu olduğu, tek madde olan bu maddede “açıkça belirtildiği gibi Türkiye’nin “tam üyeliği” öngörülen tüm koşullar yerine getirilmiş olsa bile, onun için kesin bir hak olarak değil, bir olanak olarak formüle edilmiştir.”⁸³

Ankara Anlaşması ile, Türkiye AET arasındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla Ortaklık Konseyi ve Türkiye-AT Karma Parlamento Komisyonu oluşturularak kurumsal yapı oluşturulmuştur.

Ankara Anlaşması’nın ilkeleri kısaca şunlardır:

- a. Anlaşmada belirtilen amaçlara ulaşabilmek için Türkiye ve Topluluk arasında bir gümrük birliği oluşturmak,
- b. Türkiye ile Topluluk arasında sosyal bağların geliştirilmesi,
- c. Türk ekonomisi ile AET ekonomileri arasında mevcut bulunan gelişme farkını ortadan kaldırmak,
- d. Türk ekonomisinin kalkınmasına yardımcı olmak üzere ekonomik yardımda bulunmak,
- e. Türkiye'nin gelecekte Topluluğa tam üye olmasını kolaylaştırmak,
- f. Roma Antlaşması'nda belirtilen ülküyü paylaşmak, barış ve özgürlüğü garanti altına almaktır.

Geçiş dönemini düzenleyen Katma Protokol 23 Kasım 1970'te Brüksel'de imzalanmıştır.

4.3.2 Katma Protokol ve Geçiş Dönemi

Katma Protokol'ün imzalanmasından sonra, Türkiye-AET ilişkileri bakımından ilk aşamada karşılaşılan dört sorun olmuştur. Bunlardan birincisi üye ülkelerin parlamentolarında kabul edilip yürürlüğe girmesi uzun zaman alacağından, protokolün bazı hükümlerinin hemen uygulamaya konulabilmesi için bir "geçici ticaret protokolü"nin hazırlanmasıydı. İkincisi, 12 Mart 1971'de askerlerin verdiği muhtıranın AET'nin demokratik ilkeleri açısından yarattığı sorunlardı. Yunanistan'la ilişkilerini dondurmuş olan AET, Türkiye ile ilişkilerini de donduracak mıydı? Üçüncüsü, AET'nin UNCTAD görüşmeleri çerçevesinde uygulamaya başladığı genel tercihlerin Türkiye ile yapılan anlaşmada yarattığı ödün aşınmalarının nasıl dengeleneceğiydi. Dördüncü ise, AET'nin yeni üyelerin katılımıyla genişlemesi durumunda, Katma Protokol'ün bu genişlemeye nasıl uyum sağlayacağını bir genişleme anlaşmasıyla kararlaştırılması.⁸⁴

Ankara Anlaşması'nda yer alan hükümlerin Türkiye'nin ekonomik durumuna uygun bir biçimde yürürlüğe konulmasını sağlayacak bir "uygulama anlaşması" olan Katma Protokol dört kısımdan oluşmaktadır.

1. Kısım: Malların serbest dolaşımı
2. Kısım: Kişilerin serbest dolaşımı
3. Kısım: Ekonomik politikaların yaklaştırılması

4. Kısım: Genel ve son hükümlerden oluşmaktadır.

Katma Protokol'ün temel ilkeleri şöyle özetlenebilir:

- Akit taraflar arasındaki karşılıklı ve dengeli yükümlülükler ilişkilerde esas olacaktır.
- Türkiye ile Topluluk arasında bir gümrük birliği gitgide yerleşecektir.
- Ortaklığın iyi işlemesi amacıyla tarafların, ekonomik politikalarının yakınlaştırılması ve ortak faaliyetlerin geliştirilmesi sağlanacaktır.⁸⁵

Hazırlık döneminden farklı olarak geçiş döneminde, Türkiye'de, Toplulukla olan ilişkilerinde yükümlülükler üstlenmiştir. Türkiye bu dönemde, Topluluk çıkışlı sanayi ürünlerine uyguladığı gümrük vergisi ve eş etkili vergileri aşamalı olarak kaldıracaktır.

Türkiye'nin gümrük indirimini sağlayacağı mallar iki liste halinde gruplara ayrılmıştır. Buna göre Türkiye'nin geçiş döneminde, dış rekabet gücü kazanacağı düşünülen sanayi ürünleri ile Türkiye'de kurulması mümkün olmayan sanayi ürünleri 12 yıllık listede yer almış, rekabet gücü az olan, Türkiye bakımından hassas olarak kabul edilen ürünler ile emekleme döneminde olası sanayi ürünleri 22 yıllık liste içerisine alınmıştır.

Türkiye, 1 Ocak 1973 ve 1 Ocak 1976 tarihlerinde yükümlülüklerine uymuş ve 12 yıllık listede yüzde 10'luk iki, 22 yıllık listede ise yüzde 5'lik iki indirim yapmıştır. Türkiye, yapması gereken gümrük indirimlerini tam üyelik başvurusundan sonra yapmaya başlamıştır.

AET, malların serbest dolaşımı ile ilgili olarak Türk sanayi ürünlerine uyguladığı gümrük vergilerini ve kısıtlamaları ticari hükümlerin yürürlüğe girdiği yıldan itibaren kaldırmıştır. Fakat pamuk ipliği, pamuklu dokuma ve rafine petrol ürünleri bu uygulamanın dışında tutulmuştur.

Türkiye geçiş dönemine hazırlıksız geçen bir hazırlık dönemi sonunda ve siyasi çalkantılar arasında girmiştir. 12 Mart 1971 Muhtırası sonrası Demirel hükümetinin istifası ve Nihat Erim Başbakanlığı'nda oluşturulan hükümetin işbaşında olduğu bir dönemde Katma Protokol onaylanmıştır. Katma Protokol'ün TBMM'de 69 olumsuz karşı 149 olumlu oyla kabul edilmesi ile bu konuda Parlamentoda ve Türk kamuoyunda bir isteksizlik olduğu sonucu çıkmaktadır. Oylama sırasında AP ve MGP üyeleri olumlu, CHP ve DP üyeleri ise olumsuz oy kullanmışlardır. Bu dönemde TİP ve MSP Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmıştır.

Türkiye siyasal çalkantılar içinde iken, Yunanistan, 12 Haziran 1975 günü AET'ye tam üyelik başvurusu yapmıştır. Türkiye, AET ile olan ilişkilerinde Yunanistan'ı izleme politikasını bu defa uygulamayarak, diplomasi tarihinin belki de en büyük hatasını yapmıştı. Türkiye'nin böyle bir politika izlemesinde; ülkede yaşanan siyasal istikrarsızlık ve kargaşa ortamı etkili olmuştur.

Türkiye, 25 Aralık 1976 tarihinde, Katma Protokol'ün 60. maddesine dayanarak ilişkilerin dondurulmasına karar vermiştir. AET ile ilişkilerin durdurulduğu bu dönemde, Batı kurumları dışında arayışlara giren Ecevit hükümeti, önceki hükümetlerden farklı bir tutum sergilemiştir. Başbakan Ecevit “Bizim en büyük başarımız Osmanlı devletinden bu yana ilk kez bizim hükümetimiz zamanında ekonomik ilişkilerle dış ilişkileri birleştirmek oldu.”⁸⁶ diyerek bu dönemin farklılığını izah etmiştir. Türkiye-Topluluk ilişkileri açısından başarısız geçtiği, Dışişleri Bakanlığı tarafından ifade edilen 70’li yılların ardından Ocak 1980’e gelindiğinde, Demirel azınlık hükümeti tarafından ekonomide köklü değişiklikleri içeren bir dizi kararlar alınmıştır.

24 Ocak Kararları olarak anılan ve teorik temeli Neo-liberal felsefeye dayanan, iktisadi kararlar, temelde şu amaçlara yönelik olmuştur.⁸⁷

- Dış ticaretin geliştirilmesi ve serbestleştirilmesi ,
- Döviz piyasasının ve sermaye girişimlerinde serbestleşmenin başlatılması,
- İç fiyatların piyasa denge fiyatını yansıtması,
- Faiz hadlerinin serbestleşmesi ve reel pozitif düzeye yükseltilmesi,
- Devlet kesiminin küçülmesi, KİT’lerin özelleştirilmesi,
- Reel ücretlerin düşürülmesi, tarım politikalarının baskı altında tutulması.

Yunanistan’ın 1 Ocak 1981’de AT’ye onuncu üye olarak katılması Türkiye-AT ilişkilerini de yeni bir boyuta getiriyordu. Bugüne kadar olan ekonomik sorunlar Yunanistan’ın tam üye olmasıyla siyasi boyutlar da kazanmıştır. Topluluğun karar organizasyonlarında yer alan Yunanistan, sahip olduğu veto yetkisini de kullanarak hemen her konuda Türkiye’nin aleyhinde olacak tutum ve davranışlar içerisine girmiştir. Ayrıca Yunanistan, Türkiye ile olan ikili sorunlarını da Topluluk içerisine taşımaya başlamıştır.

6 Kasım 1983 seçimleri ile Türkiye’de demokrasiye geçiş süreci başlamış ve parlamenter sisteme dönmüştür. Seçimlerde Turgut Özal’ın Genel Başkanı olduğu ANAP, oyların %45.1’ini alarak hükümeti kurmuştur.

Bütün bu olumlu gelişmeler sonucunda Ortaklık Konseyi, 16 Eylül 1986 tarihinde toplandı. 1980 sonrasında fiilen durmuş olan Türkiye-AET ilişkileri yeniden başlamıştı.

4.3.3 Tam Üyelik Başvuru Süreci

Türkiye 14 Nisan 1987 tarihinde;

- Roma Antlaşması’nın 237.
- Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması’nın 98.
- Avrupa Atom Enerjisi Komisyonu Anlaşması’nın 205.

maddelerine göre tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Bu maddelerdeki ortak hüküm, “Her Avrupa devleti Topluluğa üye olmak için başvuruda bulunabilir.” olarak ifade edilmektedir. Türkiye Ankara Anlaşması'nın 28. maddesinde yer alan haklarına dayanarak başvuruyu yapmıştır.

Türkiye tam üyelik başvurusundan sonra uzun bir süredir dondurmuş olduğu Katma Protokoldeki indirimleri gerçekleştirmeye yeniden başlamıştır.

Konsey tarafından Komisyona gönderilen Türkiye’nin tam üyelik başvuru talebine karşılık Topluluğun cevabı 18 Aralık 1989 tarihinde açıklandı. Topluluk, açıklamasında Türkiye’nin tam üyelik başvurusunu reddetti. Komisyon’un ret kararına gerekçe olarak, Topluluğun yürürlüğe girmiş olan Tek Senet ile birlikte Tek Pazar oluşumuna gidileceği ve bu dönemde genişlemesinin mümkün olmayacağıdır. Diğer bir gerekçe ise, Türkiye’nin ekonomik olarak gelişmişlik düzeyine ulaşamaması ve Türkiye’nin iç ve dış politik sorunlarının bulunmasıdır.

6 Haziran 1990 tarihinde Komisyon, Matutes Programı olarak bilinen, Türkiye ile ilişkilerin geliştirilmesini içeren işbirliği paketini açıkladı. Matutes Programı şu alanlarda işbirliği öneriyordu;

- i. Gümrük Birliği’nin 1995 yılı sonuna kadar gerçekleşmesi,
- ii. Gümrük Birliği ile doğrudan ve dolaylı ilgili bazı alanlarda işbirliğinin arttırılması,

- iii. Mali işbirliğinin yeniden başlatılması,
- iv. Siyasi işbirliğinin geliştirilmesi.⁸⁸

Matutes işbirliği programının Konsey'e sunulmasından sonra Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkiler Gümrük Birliği'ni oluşturmaya yönelik olarak gelişecektir.

9 Kasım 1992 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında, Türkiye ve AB arasında GB'nin gerçekleştirileceğine ilişkin ilk resmi açıklama yapıldı. Ortak bildiri, "Giderek güçlenen bir ilişki kurulması ve bu çerçevede Gümrük Birliği'nin 1995 yılında tamamlanması" konusundaki ortak irade açıklandı.⁸⁹

18 Mart 1993 tarihinde Gümrük Birliği Yönlendirme Komitesi oluşturuldu. 1969 tarihinde kurulmuş olan fakat uzunca bir süre işlevini gerçekleştiremeyen Gümrük İşbirliği Komitesi'nin yanı sıra kurulan Yönlendirme Komitesi'nin görevi gümrük birliği ile ilgili konuları, Ortaklık Komitesi aracılığıyla Ortaklık Konseyine sunmaktır. Türk tarafı ve gönüllü komisyon üyelerinden oluşan Yönlendirme Komitesi'nin asıl amacı teknik hazırlık aşamasında Yunan engelini ortadan kaldırmaktır. Yönlendirme Komitesi 1993 ve 1994 döneminde yedi kez toplantılar yaparak Gümrük Birliği'nin hukuki ve teknik altyapısını oluşturmuştur.

Nisan 1993 tarihinde Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın ölümü ve Başbakan Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından Tansu Çiller'in başkanlığında yeni bir DYP-SHP koalisyon hükümeti kuruldu.

Yeni kurulan koalisyon hükümeti, gümrük birliğinin gerçekleşmesini sağlayacak, üç dönemden oluşan bir takvim hazırladı. Birinci dönem; 1 Temmuz 1993- 31 Aralık 1993 tarihlerini kapsamakta gümrük birliğinin amaçları doğrultusunda Ortaklık Komitesi ve diğer komitelerde yürütülecek siyasi ve teknik temasların yapılması. İkinci dönem; Yunanistan'ın dönem başkanlığı süresi olan 1 Ocak-30 Haziran 1994 tarihleri arasında, üzerinde anlaşılan konulardaki çalışmaların Türkiye tarafından tamamlanması. Üçüncü dönem 1 Temmuz-31 Aralık tarihleri arasında, hassas ürünler konusunda ne gibi bir koruma sağlanacağına saptanarak, son dönem koşulları için, yeni bir protokol veya yeni ortak bildiri üzerinde anlaşılmasına ayrılmıştı.⁹⁰

1993 yılı Haziran ayında gerçekleşen Kopenhag Zirvesi'nde de AB ile MDAÜ arasındaki ilişkiler yoğunlaşma sürecine girmiştir. MDAÜ'nin AB'ne katılabilecekleri belirtilerek, tam

üyelik için gerekli kriterleri belirlemiştir. Kopenhag kriterleri olarak bilinen kriterler şunlardır.

- Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını garanti eden kurumların istikrarının gerçekleşmesi,
- İşleyen bir pazar ekonomisinin varlığının yanı sıra Birlik içindeki piyasa güçleri ve rekabet baskısına karşı koyma kapasitesine sahip olunması,
- Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına uyma dahil olmak üzere üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyetine sahip olunması.⁹¹

Kopenhag Zirvesi'nde Türkiye'ye ilişkin olarak şu görüşler yer aldı.

“AT Zirvesi, Türkiye ile işbirliğinin, bir gümrük birliğinin kurulmasıyla ilgili olduğu ölçüde, 1964 tarihli Ortaklık Anlaşması ve 1970 tarihli Protokol'da öngörülen perspektif içinde geliştirilmesi ve yoğunlaştırılması konusunda, Lizbon'da toplanan AT Zirvesi'nde kabul edilen esasların etkili bir şekilde uygulanmasının sağlanmasını Konsey'den istemiştir.”

1 Kasım 1993 tarihinde Maastricht Antlaşması yürürlüğe girmiştir. Antlaşmanın yürürlüğe girmesi Türkiye'nin AB'ye katılımını zorlaştıran bir unsur olmuştur. 8 Kasım 1993 tarihinde toplanan Ortaklık Konseyi toplantısında, gümrük birliğinin, ortaklık anlaşmalarında belirtilen takvime uygun olarak 1995 yılında tamamlanması yönünde tarafların siyasi iradelerini doğrulayan bir karar alındı. Toplantıda, gümrük birliğine geçiş için bir çalışma programı hazırlandı. Dokuz bölümden oluşan çalışma programı; gümrük birliğine geçişi sağlayacak gerekli teknik ve hukuki düzenlemeleri içermektedir.⁹²

1994 yılına, Yunanistan'ın AB dönem başkanlığı ile girildi. Yunanistan dönem başkanlığı sırasında Türkiye-AB ilişkilerini olumsuz etkilemek için büyük gayret gösterdi. Yunanistan, AB'den Türkiye ile girilecek GB'ne karşılık Kıbrıs ile tam üyelik müzakerelerinin başlatılmasını talep etmiştir.⁹³

1994 yılı Türkiye ekonomisi açısından bunalımlı bir yıl oldu. 1993 yılı sonu itibariyle, dış ticaret açığı 14.083 milyar Dolar, cari işlemler açığı 6.3 milyar Dolar'a yükselmiştir. Türkiye bu dönemde yüksek oranda bir iç borç baskısına girmiştir. Türkiye'de ilk defa dış borcun ödenebilmesi için, iç borçlanma daha fazla olmuştur. Kamunun yalnızca iç borç ve faiz ödemeleri, 1993 sonlarında Cumhuriyet tarihinde ilk defa toplam vergi gelirlerinin üzerine

çıkıştır.⁹⁴ Türkiye, 26 Ocak 1994 tarihinde %13.6'lık bir devalüasyon yapmak zorunda kalmıştır. Ekonomide yaşanan makro-ekonomik bozukluklar 5 Nisan 1994 tarihinde ekonomik istikrar kararlarının alınmasına yol açmıştır. 5 Nisan kararları, kamu açıklarını azaltarak finans piyasalarını dengeye getirmek, ihracat ve döviz kazandırıcı faaliyetleri teşvik ederek dış açığı azaltmak; yapısal reformlarla kamu açıklarını azaltmaya ek destek sağlamak amacıyla uygulamaya konuldu.⁹⁵

AB ile Türkiye arasında iki yıl süren görüşmeler sonunda 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK) ile AB-Türkiye Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girdi ve Türkiye, Gümrük Birliği konusundaki yükümlülüklerini yerine getirmiş oldu. Gümrük Birliği basit anlamda gümrük duvarlarının kaldırılmasının çok ötesine geçmiş ve yapısal değişimleri de beraberinde getirmiştir. 1/95 sayılı Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Kararı'yla beraber ülkemizde başta Patent Enstitüsü ve Rekabet Kurulu'nun tesisi olmak üzere, iç pazarı korumaya yönelik birçok düzenleme yapılmış ve yapılmaya da devam edilmektedir. Bunun yanı sıra, teknik mevzuat ve standartlar konusunda da dünya ve AB normlarına uyum sağlanması amacıyla çalışmalar başlatılmış, iç pazarımız ve tüketicimizin kalitesiz, standart dışı ürünlerden Dış Ticarete Standardizasyon rejimi aracılığıyla korunmuş ve bu yolla kaliteli üretim de teşvik edilmiştir.

Aralık 1997'de gerçekleştirilen AB'nin genişleme sürecinde yer alan aday ülke temsilcilerinin de katıldığı Lüksemburg Zirvesi sonunda alınan kararlar kapsamında, Türkiye'nin Topluluğa katılma konusunda yeterli olduğu onaylanmakta ve diğer başvuran ülkelerle aynı kriterlere tabi olduğu belirtilmektedir. Bunlara karşılık, Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesinin aynı zamanda ülkemizdeki siyasi ve ekonomik reformların sürmesine, Yunanistan ile iyi ve istikrarlı ilişkilere sahip olunmasına ve Kıbrıs sorununa çözüm bulunması amacıyla BM gözetimindeki müzakerelerin desteklenmesine bağlı olduğu vurgulanmıştır. Diğer taraftan da Türkiye'ye; Ankara Anlaşması'nın çerçevesinin genişletilmesi, gümrük birliğinin derinleştirilmesi, mali işbirliğinin yürürlüğe konulması ve AB yasaları ve prensiplerine uyumun sağlanması gibi bazı öneriler sunulmakta ve Türkiye'nin Avrupa Konferansı'na da katılımı öngörülmektedir.

AB Komisyonu tarafından 13 Ekim 1999 tarihinde açıklanan Türkiye için ikinci İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerine* uyum yönündeki reformlarını sürdürme niyetinin memnuniyetle karşılandığı ifade edilmiş, Türkiye'ye üyelik perspektifi verilmesi önerilmiş bunun sonucunda Aralık 1999'da toplanan Helsinki Zirvesi'yle Türkiye, AB'ye

üyeliğe aday ülke olarak kabul edilmiştir. Helsinki Zirvesi sonrasında, diğer aday ülkeler gibi Türkiye de, reformları teşvik etme ve desteklemeye yönelik bir katılım öncesi stratejisinden yararlanmaya başlamıştır.

Ankara Anlaşması ile ayrıca periyodik olarak toplanan ve ortaklıkla ilgili konuları görüşen Ortaklık Konseyi 3 yıl aradan sonra ilk defa Nisan 2000'de Türkiye'nin başkanlığında toplanmış ve Konsey'de 2 önemli siyasi karar alınmıştır. Bunlardan birincisi Ortaklık Komitesi kapsamında sekiz alt-komitenin oluşturulması, ikincisi ise AB ve Türk satın alma piyasalarının karşılıklı olarak birbirlerine açılması ve hizmetlerin serbestleştirilmesi amacıyla yapılacak anlaşma müzakerelerinin başlatılmasıdır. Müzakerelerin ilk turu gerçekleştirilmiştir.

AB Konseyi tarafından resmen 8 Mart 2001 tarihinde kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesi, aday ülkenin adaylıktan üyeliğe geçiş sürecinde atması gereken somut adımları, gerçekleştirmesi gereken yasal reformları bir takvim çerçevesinde belirtmesi nedeniyle önemli bir yol haritasıdır. Bu adımları ne hızda gerçekleştireceği aday ülkenin hükümetinin yetkisindedir. Uyum hızı, aday ülkenin üyeliğe geçiş hızını da belirler. Katılım Ortaklığı Belgesi, 2000 yılı İlerleme Raporu'nda belirtilen öneriler esas alınarak hazırlanmıştır ve kısa vadede 11 politik, 42 yapısal veya mevzuat değişikliği yapılması, orta vadede ise 8 politik, 52 ekonomik ve sosyal politika değişikliği yapılmasını öngörmektedir.

Türkiye bu Katılım Ortaklığı Belgesi doğrultusunda 19 Mart 2001'de Müktesebat'ın üstlenilmesi için Ulusal Programı (UP) kabul etmiştir. Türkiye'nin, Ulusal Program'da, kısa vadeli (2003) ve orta vadeli (2004 yılı sonuna kadar) hedefleri net bir şekilde belirtilmiştir.

Program geniş çaplı bir siyasi ve ekonomik reform gündemi ortaya koymaktadır. Siyasi reform alanında 37 maddelik bir Anayasa Değişiklik Paketi oluşturulmuş ve bu Anayasa Değişiklik Paketinin 34 maddesi Meclis tarafından onaylanarak kabul edilmiştir. Söz konusu değişiklik önerilerinin 22 tanesi Ulusal Programımızda (UP) yer alan önceliklerle örtüşmektedir. Ekonomik alanda ise ekonomik krizlerle mücadele etmek amacıyla birçok reform gerçekleştirilmiştir. Bu reformlar Ulusal Programımızın bu alandaki öncelileriyle de birebir örtüşmektedir. Aynı zamanda, müktesebat uyumu için AB Genel Sekreterliği eşgüdümünde ilgili kuruluşların kapsamlı çalışmaları halen devam etmektedir.

Aralık 2001 tarihlerinde yapılan Laeken Zirvesinde, Türkiye tarafından Ekim 2001'de gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri, Türkiye ile müzakerelerin başlatılması yönünde

önemli bir gelişme olarak değerlendirilmiş ve Türkiye'nin müktesebata uyum durumunun değerlendirilmesinde yeni bir aşamaya geçilmesi gereğine dikkat çekilmiştir.

Haziran 2002'de gerçekleştirilen Sevilla Zirvesinde, Türkiye'nin, Katılım Ortaklığı Belgesinde belirtilen önceliklerin tamamlanması konusundaki gayretlerinin desteklendiği belirtilmiş, siyasi ve ekonomik reformların hayata geçirilmesiyle Türkiye'nin AB'ye katılım ihtimalinin ortaya çıkacağı ifade edilmiştir. Türkiye'nin adaylığının bir sonraki aşamasına ilişkin kararın da Kopenhag Zirvesinde alınabileceği vurgulanmıştır.

12-13 Aralık 2002 tarihlerinde gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesinde ise, Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum açısından 2002 yılı içinde kaydettiği ilerlemelerin olumlu olduğu, ancak siyasi kriterlere uyum bakımından uygulamanın daha önemli olduğu ifade edilmiştir. Zirvede, Komisyonun görüş ve tavsiyeleri doğrultusunda, Aralık 2004'te toplanacak Zirvenin Türkiye'nin Kopenhag Siyasi Kriterlerini yerine getirdiğine karar vermesi durumunda müzakerelerin hemen başlatılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca, Kopenhag Zirvesinde, Komisyon, Türkiye için yeni bir Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlamaya davet edilmiş, bu doğrultuda, Komisyon tarafından hazırlanan yeni Katılım Ortaklığı Belgesi, 14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilmiştir.

AB Komisyonu 6 Ekim'de İlerleme Raporu'na dayanarak, Türkiye'de hazırlık aşamasında olan bazı temel mevzuat çalışmalarının tamamlanması koşuluyla Türkiye ile müzakerelere başlanmasını tavsiye etmiştir.

Komisyon müzakerelere başlanması için 3 aylık bir strateji önermiştir; Birincisi, Türkiye'deki reform sürecinin güçlenmesi ve desteklenmesi için daha etkin bir işbirliği, ikincisi Türkiye'nin katılımına özgü unsurlara uyarlanmış müzakereler ve üçüncüsü AB halkları ile Türk halkını bir araya getirecek güçlendirilmiş bir siyasi ve kültürel diyalog. Komisyon, bir taraftan katılım sürecinin Türkiye'deki reform sürecini ileriye götüreceğine olan inancını belirtirken, katılım müzakerelerinin doğası gereği ucu açık bir süreç olduğunu vurgulamayı ihmal etmemiştir. Amacın katılım olduğu açık, ancak bu amaca ulaşılacağı konusunda önceden bir garanti verilmemiştir. İlerleme Raporu'nun yanı sıra Komisyon, Türkiye'nin AB'ye katılımının olası etkilerini değerlendirdiği ilave raporunda; bu tür bir olasılık, hem AB hem de Türkiye açısından bir takım zorluklar içerse de, iyi değerlendirildiği takdirde her iki taraf için de önemli fırsatlar sunabilir demektedir.

17 Aralık 2004'de Türkiye ve AB arasında yapılan görüşmelerin ardından üyelik müzakerelerinin koşulları hakkında bir anlaşmaya varıldı. Brüksel'de 16-17 Aralık 2004'de yapılan Avrupa Konseyi Zirvesi sonrasında 17 Aralık Sonuç Bildirgesi yayımlandı ve Türkiye ile müzakerelere 3 Ekim 2005 tarihinde başlanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

4.4 Müzakere Kararından Günümüze Türkiye – AB İlişkileri

17 Aralık 2004 Brüksel Zirvesi'nde AB Türkiye'ye 3 Ekim 2005'de tam üyelik için müzakerelere başlama tarihi vermiştir. Müzakerelere başlamanın ilk ayağı tarama sürecidir. Tarama süreci aday ülke ile AB Komisyonunun ortaklaşa yürüttükleri, Topluluğa katılacak olan ülkenin ulusal mevzuatının AB müktesebatı ile karşılaştırıldığı ayrıntılı bir inceleme sürecidir. Bu süreçte aynı zamanda, müktesebat ile uyumlu olan, uyumlaştırılması gereken ya da paralel mevzuat çıkarılması gereken alanlar tespit edilmektedir. Bunlara ek olarak tarama süreci, geçiş dönemleri ya da istisnaların uygulanacağı alanların belirlenmesinde de yardımcı olmaktadır. Bu özellikleri itibariyle tarama süreci, katılım müzakerelerinin ilk aşaması olarak kabul edilmekte, aday ülkenin ulusal hukukunun AB müktesebatı ile uyumunu veya uyumluluğunu tespit etmeyi amaçlamaktadır. Katılım müzakerelerinin açılması, ilke olarak, mevzuat anlamında farklılıkların tespiti ertesinde mümkün olmaktadır.⁹⁶

Müzakerelerin resmen başlaması gerçekten de söz verildiği tarihte yani 3 Ekim 2005 Pazartesi günü 25 üye ülkenin dışişleri bakanlarının katıldığı Brüksel'deki Zirvede gerçekleşmiştir. 1959'dan bu yana Avrupa macerasını sürdüren Türkiye tam 46 sene sonra AB ile müzakerelere başlamak için vize almıştır. En az on sene sürmesi beklenen müzakere yolunda tarama sürecinden geçecek olan Türkiye'nin bu dönemde AB müktesebatına uyum düzenlemelerinde geldiği aşama tespit edilecektir. Müzakerelerin 35 başlıkta yapılması kararlaştırılmıştır.⁹⁷

- 1.Malların Serbest Dolaşımı
- 2.İşgücünün Serbest Dolaşımı
- 3.Yerleşme Hakkı ve Hizmet Sağlama Özgürlüğü
- 4.Sermayenin Serbest Dolaşımı
- 5.Kamu İhaleleri
- 6.Şirketler Hukuku

- 7.Fikri Haklar Hukuku
- 8.Rekabet Politikası
- 9.Mali Hizmetler
- 10.Bilgi Toplumu ve Medya
- 11.Tarım ve Kırsal Kesim Kalkınması
- 12.Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası
- 13.Balıkçılık
- 14.Ulaştırma
- 15.Enerji
- 16.Vergilendirme
- 17.Ekonomi ve Para Politikası
- 18.İstatistik
- 19.Sosyal Politika ve İstihdam
- 20.şirketler ve Sanayi Politikası
- 21.Avrupa Üzerinden Giden Ulaştırma Ağları
- 22.Bölgesel Politika
- 23.Hukuki Temel Haklar
- 24.Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
- 25.Bilim ve Araştırma
- 26.Eğitim ve Kültür
- 27.Çevre
- 28.Tüketim ve Sağlık Korunması
- 29.Gümrük
- 30.Dış İlişkiler
- 31.Dış Güvenlik ve Savunma

32.Mali Kontrol

33.Mali ve Bütçe Koşulları

34.Kurumlar

35.Diğer Konular

20 Ekim 2005 tarihinde üyelik müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturan tarama süreci, bilim ve araştırma alanında düzenlenen “tanıtıcı tarama” toplantısı ile başlamıştır. Toplantıya Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK), Türkiye Atom Enerjisi Kurumu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı temsilcilerinden oluşan 30 kişilik Türk ekibinin yanı sıra Hırvatistan heyeti de katılmıştır. Ardından “Eğitim ve Kültür” başlığındaki tarama toplantısı 26 Ekim’de yapıldı. 9 Kasım’da AB Komisyonu, Türkiye’ye yönelik 2005 yılı İlerleme Raporu ve Katılım Ortaklığı Belgesini açıkladı. 2005 yılı İlerleme Raporu, bir önceki İlerleme Raporundan bu yana Türkiye’nin siyasi ve ekonomik kriterler ile müktesebat uyumu alanlarında kaydettiği ilerlemeleri ve eksiklikleri ortaya koydu. 15-16 Aralık 2005’te düzenlenen AB zirvesinin en önemli gündem maddesi 2007-2013 dönemini kapsayan bütçe tartışmaları oldu. AB liderleri uzun tartışmalar sonucu bütçe üzerinde anlaşmaya vardı.⁹⁸

AB ile katılım müzakerelerinin ilk adımı niteliği taşıyan tanıtıcı tarama toplantılarının sekizincisi 16 Ocak 2006’da “Malların Serbest Dolaşımı” faslında başladı. Türkiye 20 Ocak’ta Kıbrıs sorununun çözümüne yönelik yeni planı İngiltere Dışişleri Bakanı Jack Straw’un KKTC, Kıbrıs ve Türkiye ziyareti öncesinde, BM Genel Sekreteri Kofi Annan’a sundu. Annan’ın inisiyatif alması istenen bu planda, Türk limanlarının Rumlara açılması karşılığında KKTC’ye izolasyonların kaldırılması istendi. 12 Nisan’da Reform İzleme Grubunun 14 Mart 2006 tarihli toplantısında alınan kararlara dayanan 9. Reform Paketi, Dışişleri Bakanı Abdullah Gül tarafından açıklandı. Reform Paketinde, Kamu Denetçiliği Kurumu Tasarısı, Sayıştay Kanununda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı, Özel Öğretimler Kanununda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı, Vakıflar Kanunu, İskan Kanunu tasarısı, İdari Usul Kanun tasarısı, İdari Yargı Usulü tasarısı, siyasi etik komisyon kurulmasına dair tasarısı, siyasi partilerin finansmanına dair kanun tasarısı, askeri mahkemelerin kuruluşu ve yargılama usulü kanununda değişiklik ve yapılması öngörülen idari düzenlemeler başlıklarına yer verildi.

AB ile fiili müzakereler Rumların tüm engelleme çabalarına karşın 12 Haziran 2006 tarihinde başladı. Bilim ve araştırma başlığı Rumların itirazlarına rağmen açılıp kapandı. Dışişleri Bakanı Abdullah Gül tartışmalı geçen toplantıların ardından, “Yapamayacağımız tek şey Kıbrıs konusunda tavizdir” dedi.

Türkiye-AB fiili müzakereleri 12 Haziran’da Rum kesiminin vetosu nedeniyle sancılı geçen bir sürecin ardından başladı. Bilim ve araştırma başlığıyla ilgili müzakereler, Lüksemburg’da gidişi son ana kadar netleşmeyen Abdullah Gül’ün katıldığı toplantıda açılıp kapandı. Lüksemburg’daki AB Dışişleri Bakanları toplantısında, Rum yönetiminin itirazları aşıl原因, müzakerelere ilişkin ortak tutum belgesi üzerinde uzlaşmaya varıldı. AB ve Türkiye ilişkilerinin en önemli karar organı Ortaklık Konseyi toplantısından sonra yayımlanan tutum belgesinde, reform sürecinin yavaşladığı görüşü dile getirildi, reformların yaşama geçirilmesi için daha çok çaba gösterilmesi çağrısında bulunuldu. Gül, “Kıbrıs konusu yüzünden Türkiye-AB ilişkilerinin gereksiz bir şekilde zehirlenmesine izin vermemek gerektiğini” söylemiştir.⁹⁹

3 Ekim 2005’te başlayan müzakere görüşmeleri Türkiye’nin kendisinden beklenenleri yerine getirmemesi dolayısıyla Aralık 2006 zirvesinde 8 başlıkta askıya alınmıştır. Zirvenin sonuç bildirgesinde, Türkiye konusuna genişleme başlığı altında değinilmiş, Bildirgede, “Avrupa Birliği Konseyi, dışişleri bakanları tarafından 11 Aralık günü alınan kararı onaylar” denilmiştir. Dışişleri bakanları, AB Konseyi’nin “Türkiye limanlarını Rumlara açmadıkça müzakerelerin 8 başlıkta askıya alınması, diğer başlıkların ise kapatılmaması” yönündeki tavsiye kararına destek vermişti. AB Zirvesi kararlarında “Genişlemenin hızı belirlenirken, AB’nin yeni üyeleri hazmetme kapasitesi dikkate alınmalıdır” denilmektedir.

Genişleme politikasında, AB’nin yeni üyeleri bünyesine entegre etme kapasitesiyle AB’nin kurumsal ve karar alma süreci açısından güçlendirilmesi, aday ülkelerin gerekli kriterleri tam olarak yerine getirdiğinin denetlenmesi ve kamuoyunun bilgilendirilmesi gibi ilkelerin temel alınacağı vurgulanan kararlarda, AB’nin genişleme konusunda taahhütte bulunduğu ülkelere karşı sözünü tutacağı belirtilmiştir.¹⁰⁰

5. AB ÜLKELERİNDE UYGULANAN TARIM POLİTİKASI

Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, hem tarımın son derece hayati bir işlev olan beslenme ile doğrudan bağlantılı olması, hem de AB bütçesinin en büyük kısmının OTP'ye ayrılması nedeniyle ayrı bir önem taşımaktadır. AB'nin en eski ortak politikası olan OTP, Birlik içindeki olası gıda yetersizliklerinin önüne geçmeyi, verimli, sağlıklı ve çevre dostu bir üretim altyapısına kavuşmayı ve AB'nin gıda alanındaki dışa bağımlılığını ortadan kaldırmayı hedeflemektedir.

5.1 AB'nin Tarihsel Gelişim Süreci

Avrupa devletleri arasında II.Dünya savaşı sonrası birleşme ve ekonomik bütünleşme yoluyla savaşları engelleme çabaları yoğunlaşmıştır. İlk olarak 1943 yılında Londra'da bulunan sürgün hükümetleri aracılığı ile Belçika, Hollanda ve Lüksemburg BENELÜX adıyla anılan ortak bir gümrük sahası oluşturmuşlardır.

18 Nisan 1951 Paris anlaşması ile *Avrupa Kömür ve Çelik Birliği (ECSC)* kurulmuş ve böylece bugünkü Avrupa Birliğinin temeli atılmıştır. Bu birlik, o dönemin en stratejik iki ürünü olan kömür ve çeliğin üretimini kontrol ediyor ve serbest dolaşımını sağlıyordu. Ayrıca bu anlaşma, Avrupa ülkeleri arasındaki ilk yakınlaşma ve tavizleri meydana getirdiği için son derece önemlidir. Bu anlaşmaya 6 ülke (Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg) dahil olmuştu.

25 Mart 1957 tarihinde Roma'da *Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)* ve *Avrupa Nükleer Enerji Topluluğu (EURATOM)* anlaşmaları aynı 6 ülke tarafından imzalanmış ve 1 Ocak 1958'de yürürlüğe girmiştir. Bugün Avrupa Birliğinin temelini oluşturan üç anlaşma bunlardır. *Ama Avrupa Birliğinin temel taşı Roma anlaşmasıdır.* Roma anlaşması kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlayacak bir ortak pazar kurulmasını öngörmüş, bu ortak pazar da Gümrük Birliği eksenine oturtulmuştur.

1985 yılında Topluluğa üye devletler ilk dönemin deneyimleri ışığında AT komisyonu tarafından hazırlanan "*Beyaz Kitap*" adlı rapora dayanarak klasik ortak pazar tanımının ötesine giden bir oluşumu başlatmak gereksinimini duymuşlardır. Yeni oluşum, Topluluk içi serbest dolaşımın ulusal sınırların varlığı nedeni ile karşılaştığı her türlü tarife dışı engelin kaldırılmasını, böylece Avrupa Topluluğu ortak pazarının aynı normlara tabi olan bir İç Pazar (Tek Pazar) biçiminde gerçekleştirilmesini amaçlıyordu.

1985 yılında kabul edilen, ancak 1987'nin Temmuz ayında yürürlüğe giren "*Tek Senet*" ile bir yandan Topluluğun amacı yenilenirken, öte yandan da bu yeniliğin gerektirdiği kurumsal değişiklikler yapılmıştır. Böylece 1958 yılında yürürlüğe giren Roma anlaşmasını tadil eden Tek Senet yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma ile üye ülkelere serbest dolaşımın ötesinde politik, sosyal ve kültürel boyutlar getirilmiştir.

Topluluk, 7-10.02.1992 tarihlerinde Maastricht kentinde imzalanan, ancak 1994 yılında gecikmeli olarak yürürlüğe giren Maastricht anlaşması ile yeni bir aşamaya girmiş bulunmaktadır. Roma anlaşmasının tadiline dayanan Maastricht anlaşması ile ortak pazarın ekonomik ve parasal birliğe dönüşmesi öngörülmüş, bunun yanı sıra işlerinde koordinasyon, güvenlik ve dış politikada işbirliği gibi konular da bu anlaşmanın kapsamına girmiştir. Avrupa Topluluğu bu anlaşmadan sonra isim değiştirmiş ve Avrupa Birliği olarak anılmaya başlanmıştır.

1958'de Avrupa Topluluğunu kuran 6 ülkeye 2008 yılına kadar geçen 50 yılda 21 ülke daha katılmış ve Topluluğa katılan ülke sayısı 27'e çıkmıştır. Bunlar yıllara göre şöyledir:

1958:Almanya, Fransa, Hollanda, Belçika, Lüksemburg, İtalya (üye sayısı 6)

1973: Birinci Katılım;İngiltere, Danimarka, İrlanda (üye sayısı 9)

1981: İkinci Katılım;Yunanistan (üye sayısı 10)

1986: Üçüncü Katılım; İspanya, Portekiz (üye sayısı 12)

1995:Dördüncü Katılım;İsveç, Avusturya, Finlandiya (üye sayısı 15)

2005 : Beşinci Katılım; Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Malta, Güney Kıbrıs (üye sayısı 25)

2007 : Altıncı Katılım; Bulgaristan, Romanya (üye sayısı 27)

5.2 Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası (CAP)

Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası, kurulduğunda AET, şimdiki adıyla AB olan Avrupa Birliği hareketinin kurulduğundan beri en önemli, en kapsamlı ancak en karmaşık ve en tartışmalı ortak politikalarından birisidir.

1957'de imzalanan Roma anlaşmasının 39. maddesi Ortak Tarım Politikasının (Common Agricultural Policy veya kısaca CAP) amaçlarını şu şekilde ifade etmiştir:

- Tarımda verimliliği yükseltmek
- Çiftçilerin ve ailelerin yaşam standartlarını yükseltmek
- Tarım ürünleri piyasalarını düzenlemek ve stabilize etmek
- Tarım ürünleri arzını kontrol altına almak
- Tüketicilere uygun fiyatlarla gıda maddeleri sağlamak

Ortak Tarım Politikası üye ülkelerin tarım piyasalarının düzenlenmesi ve tarımın gelişmesi için izlenen politikaların tümüdür. Ortak Tarım Politikası üç temel ilkeye dayandırılmıştır.

1-Tek pazar

2-Topluluk tercihi

3-Mali dayanışma

Topluluk düzeyinde tek bir pazarın oluşturulması ve bu pazarda tarım ürünlerinin serbestçe dolaşımı birinci ilke olarak saptanmıştır. Tek pazarın oluşturulması ile fiyatlar eşitlenmiştir.

İkinci ilke olan Topluluk Tercihi ile AB ülkelerinde yetiştirilen ürünlerin tercih edilmesi ve bu şekilde Topluluk tarım ürünlerinin ve bunları üreten çiftçilerin Topluluk dışı ülkelere karşı korunması hedeflenmiştir.

Mali dayanışma ilkesi ile Ortak Tarım Politikasının finansmanında Topluluğun ortak bütçesinin kullanımı ve üye ülkelerin bu bütçeye katılımı öngörülmüştür. Ortak tarım politikasının esası, piyasa ve fiyat olgularına dayanmakta, başka bir deyişle AB iç piyasası belirli kurallara göre işlemekte, AB sınırları dışında da ortak kuralların uygulanması öngörülmektedir.

5.3 AB'nin Fiyat, Pazar Rejimleri ve Tarım Politikasının Finansmanı

OTP'nin uygulanmadığı yıllarda bazı tarım ürünlerinde net ithalatçı olan AB ülkeleri, 1990'ların başında Dünya tarım pazarlarında ABD ile birlikte söz sahibi konumuna gelmiş ve net ihracatçı ülkeler arasına girmiştir.

5.4 AB Ortak Tarım Politikasının Gelişimi

AB Ortak Tarım Politikası oluşturulduğu 1960'ların başından günümüze kadar önemli değişikliklere uğramış, olmasına rağmen başlangıçta hedeflenen amaçlara büyük oranda ulaşılmıştır.

OTP'deki gelişmeler ana hatlarıyla 4 dönem içinde ele alınabilir. İlk dönem ortak politikaların oluşturulduğu geçiş dönemi, diğerleri ise farklı yönlerde reform arayışlarının sürdüğü üç dönemdir. Topluluğun kuruluşundan itibaren yaşanan sorunlar ve kaydedilen gelişmeler şu şekilde sıralanabilir¹.

1.Dönem (1958-68) OTP kurallarının oluşturulması : Bu geçiş döneminde OTP'nin temelleri atılmış, ancak üye ülkeler kendi ulusal politikalarını sürdürmeğe devam etmişlerdir. Bu dönemde içerdiği önlemlerle amaca ulaşmada en çabuk sonucu alınan müdahale alanı olan pazar ve fiyat politikası oluşturulmuştur. Bunun temel nedeni kısa sürede kendine yeterliliği sağlamak ve piyasaları belirli bir disipline alıştırmak şeklinde açıklanabilir. Bu politika genellikle "*Ortak Piyasa Düzeni*" olarak isimlendirilmiştir. Bu dönemde üretici gelirlerinin tümünün ya da büyük bir kısmının "piyasa" çerçevesinde ve Komisyonun önerisi üzerine Konsey tarafından benimsenen "*ortak fiyatlar*" dolayında oluşturulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda fiyat ve piyasa düzenlemeleri, dış ticarete koruyucu birtakım uygulamaların yapılabilmesi için 1964 yılında ortak finansman aracı olan Avrupa *Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu* (FEOGA), başka bir deyişle "Tarım Fonu" kurulmuştur. Bu şekilde bir yandan verimlilik ve üretim artırılırken, öte yandan pazarlama altyapısı oluşturularak çiftçinin ürününün en iyi şekilde değerlendirilmesi garanti altına alınmış ve bu amaçla Birlik bütçesinin oluşturulduğu ilk yıllarda % 70'leri bu sektöre tahsis edilmiştir.

Avrupa *Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu* (FEOGA), topluluk genel bütçesi içinde yer almış ve genel bütçe gelirleriyle finanse edilmiştir. Fonun en önemli gelir kaynakları gümrük vergileri olmuştur. Fon *garanti* ve *yönlendirme* olmak üzere 2 bölümden oluşmuştur. Yıllara göre değişmekle birlikte, FEOGA'nın mali kaynaklarının yaklaşık %25'i garanti bölümü harcamalarına ayrılmıştır. Garanti bölümünde; düşük ürün fiyatlarına müdahale, üretim ve işleme yardımları, primler, stoklama, satınalma ve geri çekme yardımlarının bulunduğu "*iç*

¹ Gülcan Eraktan ve ark., 2007"Avrupa Birliği Politikaları" İmaj Yayınevi, ISBN 978-975-8752-45-4

piyasa müdahaleleri” ve *“ihracat para yardımlarının finansmanı*” gibi harcamalara kaynak ayrılmıştır.

Tarımsal üretimin yönlendirilmesi ve piyasaların dengelenmesi amacıyla ürün veya ürün gruplarının belirli bir rejime tabi tutulması şeklinde ifade edilen piyasa politikası, Ortak Tarım Politikasının en eski ve en önemli araçlarından biridir. Bu sistemin özü tarımsal üretimi iç piyasada desteklemek ve dış pazarlara karşı korumaktır. Roma Anlaşmasıyla yasal dayanağı oluşturulan OTP ilk defa 1962 yılında ilk Ortak Piyasa Düzeni'nin kurulmasıyla hayata geçirilmiştir. Geçen süre içinde patates ve alkollü içecekler dışında 22 ürün grubunun yani yaklaşık tarımsal ürünlerin % 90'ının bulunduğu “garanti” bölümünde yer alan ve Ortak Piyasa Düzenine tabi olan ürünler, aşağıdaki tarım politikası uygulamalarını içermiştir.

Bunlar;

-Tarımsal üretimin %70'ini oluşturan iç piyasada müdahale önlemlerine başvurulması ve bir dış koruma sisteminin oluşturulmasını içeren hububat, süt ve süt ürünleri, şeker ve et sektöründe *zorunlu*, domuz eti, sofralık şarap ve bazı meyve ve sebzelerde ise piyasada *bir kriz anında uygulanan, müdahale ve dış koruma sağlayan düzenlemeler*,

-Tarımsal üretimin yaklaşık %25'ini kapsayan, yumurta ve kümes hayvanlarının etleri, kalite şaraplar, çiçekler, yaş meyve ve sebzenin çoğunda herhangi bir fiyat garantisi vermeksizin, ithalatta referans fiyatı ve fark giderici vergi uygulaması şeklinde *dışa karşı koruma sağlayan düzenlemeler*,

-Toplam tarım ürünlerinin %2.5'ini oluşturan kolza, ayçiçeği, pamuk, bezelye ve bakla gibi ürünlere *ek üretim yardımı* yapılması. Burada AB fiyatları ile ithal ürünlerin fiyatları arasındaki farkın kapatılması amaçlanmıştır.

-Avrupa Birliği tarımsal üretiminin çok küçük bir bölümünün yararlandığı keten, kenevir, şerbetçiotu, ipekböceği ve tohumluklar gibi özelliği olan ürünlere hektar başına ya da üretilen miktara göre *götürü yardımlar* yapılması esasına dayanan düzenlemeler, şeklinde uygulanmıştır.

Ortak Tarım Politikasının hedeflerinin gerçekleştirilmesinde önemli bir işlevi olan FEOGA'nın “yönlendirme” bölümünün bütçesi ise “garanti” bölümüne göre daha düşük

gerçekleşmiştir. Bu bölümde daha çok sosyal ve altyapı yatırımları, az gelişmiş bölgelere yapılan özel yatırımlar, tarımsal altyapı ile ilgili yatırımlara kaynak aktarılmıştır.

II.Dönem (1968-81) Bu dönem şu olaylar ve gelişmelerle tanımlanabilir;

Fiyat ve Pazar politikalarının ağırlık kazanması : OTP'nin ilk yılları zor koşullarda ve pazarlıklar sonrası oluşturulan yüksek fiyatlar yoluyla tarım kesiminin desteklenmesi kararına varılmış bir dönemdir. Dışa (üçüncü ülkelere) karşı korunma ve yardımlar da birer politika aracı olarak kullanılsa da, temel uygulamalar çiftçi gelirini ve üretimini artırmaya yönelik olarak yüksek fiyatlara dayandırılmıştır.

Mansholt planı : Bu dönemde “Mansholt planı” ile tarımsal yapıya yönelik iyileştirmelere ağırlık verilmiştir.

Petrol krizi : Bu dönemde 1978-1979 yıllarında ortaya çıkan petrol krizinden Topluluk da etkilenmiş, artan tarımsal üretime karşılık ihracatta yaşadığı darboğazlar stokların artmasına yol açmıştır. Enflasyonun ve işsizliğin artmasına rağmen tarımsal desteklemelerin bütçedeki ağırlığı devam etmiş, tarım öncelikli sektör olmuştur. 1970'lerin sonlarında tarım ürünleri fiyatlarındaki artış bir taraftan üretim artışını teşvik edici rol oynarken, diğer taraftan tüketicilerin Dünya fiyatlarına göre yüksek fiyatlar ödemelerine, böylece hem bütçeden (yani vergi mükelleflerinden) hemde tüketicilerden tarıma transfer yapılmasına yol açmıştır. Fiyatlar yoluyla harcamaların bununla da kalmamış, stok maliyeti de yüksek saptanan fiyatlar yüzünden yükselmiştir.

Genişlemeler : 1973 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın katılımı ile sadece koyun, keçi eti gibi daha önceden Ortak Piyasa Düzenlemeleri içine girmeyen yeni ürünler için düzenleme arayışı başlamakla kalmamış, daha önceden hesaplanması yapılmayan ülkelerin bütçeye net transferleri konusu da gündeme getirilmeye başlanmıştır.

Ortak mali sorumluluk vergisinin getirilmesi : Üretim arttıkça ortaya çıkan sorunlar üretime katılan her üreticinin sorumluluğunu da beraberinde getirdiğinden ve fazla üretenin az üretenin göre üretim artışında daha fazla katkısı bulunduğundan, kimi ürünlerde (şeker ve süt gibi) fiyatlarda oransal olarak otomatik bir indirim yapılmaya başlanmış ve bu indirim ortak sorumluluk vergisi olarak tanımlanmıştır.

Reform ihtiyacı : Bir taraftan ürün fazlaları ve stoklar, diğer taraftan artan harcamalar ve bunun tarım dışı kesimlerde yarattığı tedirginlik OTP kurallarında bir değişiklik yapılması yönünde bir arayışı gündeme getirmiştir.

III.Dönem (1981-1988) : Bu yıllar sancılı yıllar olarak anılmaktadır. Bu dönemle ilgili belli başlı sorunlar şu şekilde özetlenebilir.

Aşırı üretim : Bir önceki dönemde başlayan verimlilik ve dolayısıyla üretim artışları üçüncü dönemde artarak ve yarattığı sorunlar büyüyerek sürmüştür.

Bütçe zorlukları : Üretim fazlalıkları ve uygulanan politikalar yapılan harcamaları o kadar artmıştır ki, bütçenin yıllara göre değişmekle beraber, önemli bir kısmı tarıma ayrılmakta ve harcamaların finansmanı gittikçe zorlaşmaya başlamıştır.

Süt kotaları : Ortak sorumluluk vergisi uygulaması ve ona eşlik eden süt ineği varlığını azaltmaya yönelik yapı politikası önlemleri ile geriletemeyen süt ve ürünleri üretimi ve dolayısıyla satışı, üreticilerin bütün itiraz ve kota konulmasını engelleyici çabalarına karşın, 1984 yılında kotaya bağlanmıştır.

Genişlemeler : Bu dönemde önce Yunanistan (1981), sonra İspanya ve Portekiz (1986) üye olmuşlar ve yeni Akdeniz ülkelerinin katılımı ile piyasa düzenlemeleri içine katılan ürünlerin sayısı artmış, genişlemeler yeni harcama kalemlerini beraberinde getirmiştir.

IV.Dönem (1988 ve sonrası) : Bu dönemde reformlar adı konularak yapılmıştır. Daha önceki dönemlere göre daha radikal önlemleri içerir.

1988 reformu : Topluluk içi sorunların yanı sıra 1986 yılında başlayan GATT-Uruguay Görüşmeleri, tarım ürünleri ihracatçısı üçüncü ülkelerin Topluluğa yönelik baskısı sonucu bir dizi reform yapılmıştır. Bunlar;

Garanti eşiği : Üretim fazlası verilen ürünlerde belli bir üretim miktarı eşiği aşıldıktan sonra fiyatların ve/veya yardım miktarlarının düşürülmesidir. Kotadan farkı, garanti eşiği miktarı

aşıldıktan sonra da müdahale alımlarının sürmesi, ancak fiyat ve yardım miktarında indirime gidilmesi şeklindedir.

Bütçeyi dengeleyici unsurlar : Tarıma yönelik harcamalardaki yıllık artışın GSMH artışının % 74'ünü geçmemesi ve harcamalardaki artışa bir sınır getirilmesi, harcamaların bütçedeki miktarı aşmaması için getirilen Erken Uyarı Sistemi ile Komisyona bu alanda önlem geliştirme görevi verilmesi, kur dalgalanmalarına karşı ihtiyat akçesi oluşturulması, stokların elden çıkartılması için kurallar oluşturulması gibi önlemler bu arada sayılabilir.

Arazilerin boş bırakılması : İsteyen üreticilerin ortak piyasa düzenine tabi ürünlerin üretimden vazgeçmeleri, gerekirse bu arazileri boş bırakmaları durumunda “set-aside” yardımlarından yararlandırılmaları, bu şekilde ürün fazlalarının önüne geçilmesi öngörülmüştür.

Üretimin azaltılması : Üretim fazlası veren ürünlerde girdi kullanımını azaltma yoluyla verimini azalttığını ispatlayan üreticilere parasal ödemede bulunularak üretimin azaltılması teşvik edilmiştir.

Üretim türünün değiştirilmesi : Ürün fazlası vermeyen ve üretimi arttırılmak istenen ürünlerin üretimini teşvik etmek amacıyla üye Devletlerce uygulanacak projeler çerçevesinde verilecek parasal yardımların % 25'inin Topluluk bütçesinden ödenmesi kararlaştırılmıştır.

Erken emeklilik : İsteyen üreticinin işletmesini devretmesi ile normal emeklilik yaşından önce emekli olma projesi geliştirilmiş, böylece tarımda çalışanların sayısının azaltılması, genç çiftçilerin önünün açılması ve tarım nüfusunun gençleşmesinin sağlanması, işletmelerin büyütülmesi gibi amaçlara ulaşılması öngörülmüştür.

Sıkı fiyat politikası : 1988/89'da ECU olarak 1988 sonuna kadar ise ulusal paralarla fiyatların aynı kalması veya azalması esas alınmıştır. Yeni agromonoter uyumla enflasyon oranının altında (ulusal paralarla) bir fiyat artışı, sorumluluk vergisi uygulamasının genişlemesi ve artmasını sağlayıcı yeni stabilizatörler oluşturulması, yani üretim/müdahale için garanti eşiği miktarının daraltılması, ortak sorumluluk vergisinin artırılması, müdahale fiyatı ve yardımların düşürülmesi, müdahale yükümlülüğünde azaltılma, aylık fiyat artışlarında azalma (hububat, pirinç, kolza, ayçiçeği) öngörülmüştür.

1992 reformu ile fiyat politikasından yardım ağırlıklı politikalara kayma başlamıştır. Bu reform 1988 reformlarının bir devamı olduğu gibi Uruguay Görüşmelerinin beraberinde getirdiği taahhütlerin hayata geçirilmesi ile de ilgilidir.

Üretimin kısıtlanması : Fiyat desteklerinin azaltılması, düşen fiyatlar nedeniyle çiftçi gelirlerindeki azalmanın yardımlar yoluyla telafi edilmesi, ama yardımların üretimde azaltma (zorunlu nadas) koşuluna bağlanarak üretimde, dolayısıyla stoklarda bir azalma sağlanması amaçlanmıştır. Yağlı tohumlarda fiyatlar Dünya fiyatları düzeyine indirilmiş, telafi edici yardımlarla üreticinin üretime devamı sağlanmaya çalışılmıştır. Sığır etinde ekstansif üretim yapanlara kesim mevsimi dışı kesim yapanlara prim ödemeleri başlamıştır.

Hayvancılığın korunması için yardım mekanizmaları güçlendirilmiştir : Bu nedenle belli koşullara bağlı olarak çeşitli prim uygulamalarına gidilmiş, ayrıca daha az avantajlı bölgelerde hayvancılığı teşvik primleri konulmuştur.

Yan önlemler : İşletme arazileri içinde ağaçlık alanlar oluşturulması, erken emekli olacaklar için yeni düzenlemeler yapılması, tütün piyasalarının düzenlenmesi, bir entegre yönetim ve denetim sistemi oluşturularak bilgi akışı sağlayacak veri bankalarının kurulması ve Topluluk yardımlarının bu şekilde denetlenmesi esası getirilmiştir.

DTÖ taahhütlerini gerçekleştireci kararlar : Bu amaçla ihracat ve ithalata lisans getirilmesi, ihracat sübvansiyonlarında ve gümrüklerde yapılacak indirimler belirlenmiş, iç desteklerdeki azalma programa bağlanmıştır.

Genişlemeler : 1995 yılında Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımı ile tarım politikası kararları değişmemekle beraber, bu ülkeler için düzenlemeler getirilmiştir.

GÜNDEM 2000 : Tarıma yönelik harcamaların Topluluk bütçesinin yarısını oluşturmaya devam etmesi, tarım ve çevre ilişkilerinin artan önemi, BSE (Deli Dana hastalığı) krizi ile önemi bir kez daha anlaşılan ürün güvenilirliği ve tüketici hakları, DTÖ Dokuzuncu tur görüşmelerine yönelik hazırlıklar, AB üreticilerinin Dünya ile rekabetinin artması kaygıları Gündem 2000'in kapsamını oluşturmuştur.

Doğrudan Ödemeler : Reform çerçevesinde doğrudan ödemelere ağırlık verilerek harcamaların kırmızı kutudan mavi kutuya aktarılmasına çalışılmakta (yani üretim artışını teşvik edici fiyat ve fiyat etkisi yapan önlemlerden, üretimin kısıtlanması koşuluyla destek verilmesi temeline dayalı önlemlere geçilmekte) bu yolla düşen fiyatlar, ama sürdürülen parasal destekle üreticiye rekabet gücü kazandırılması öngörülmektedir.

Çevre önlemleri : Yardımların çevre ile ilişkisi kurularak, hem üretimde bir azalma, hem çevre korunmasına katkıda bulunmak amaçlanmaktadır (çapraz uyum)

Kırsal kalkınma : Bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, tarımsal faaliyetin gerçekleştiği ortamın iyileştirilmesi ve çiftçilerin refah düzeylerinin artırılması, sınırlanan tarıma yönelik yardımların başka bir kalem altında sürdürülebilmesinin açısından kırsal kalkınma bir can yeleği gibi sarılan bir konu haline gelmiştir.

Yeni genişleme hazırlıkları : Yeni adayların katılımı için mevzuat uyumu, aday ülkeleri tam üyeliğe hazırlayacak yapısal değişimlerin gerçekleştirilebilmesi için çalışılmış, örneğin katılım öncesi finansman ihtiyacının karşılanabilmesi için “Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanında Özel Katılım Programı (SAPARD)” oluşturulmuştur.

2003 Haziran Reformu : Bir taraftan tarım kesimindeki henüz çözümü bulunamamış sorunlar ve yeni DTÖ Görüşmeleri hazırlıkları, diğer tarafta yeni genişlemelerden sonra tarım alanında yeni sorunların ortaya çıkmasının önüne geçecek önlemlere olan gereksinim yeni OTP reformu arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede 2003 yılında yeni reform önerileri kabul edilmiş ve 2004-2005 yıllarından itibaren yeni düzenlemelere geçilmiştir.

Tek ödeme programı : Piyasa koşullarına göre oluşan, ticareti saptırıcı özellik taşımayan ve basit bir sistem olarak çiftçilere üretimden bağımsız yardımlar verilmesini esas almaktadır. Bunun için çiftçinin 2000-2002 yılları ortalaması olarak belirlenen bir referans döneminde aldığı yardım miktarı üzerinden yardım alması öngörülmektedir. 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren bütün üye Devletler tek ödeme programını hayata geçirecek, ama uygulamayı 2007 yılına kadar erteleyebileceklerdir. Bununla birlikte Üye Devletler üretimle bağlantılı yardımın kesilmesinin ardından ilgili ürünün piyasasında bozulma olması veya o ürünün üretiminin iyileştirilmesinde bir aksama olması ihtimaline karşılık o ürüne gene üretimle bağlantılı yardım vermeğe devam edebilirler. Bu amaçla ya temel tarla ürünleri için verilen yardımların

% 25'ini ödemeye devam ederler veya ilave durum buğdayı yardımının % 40'ına kadar olan kısmını mevcut ürüne bağlı hektar üzerinden ödemeyi devam ettirebilmek yukarıda belirtilen oran düzeyine kadar yükseltebilirler. Koyun ve keçi priminin % 50'si ürüne bağlı olarak verilebilir. Emziren ineklere verilen prim % 100'e kadar, kesim primi % 40'a kadar ürünle bağlantılı tutulabilir. Süt sektöründe yardımın üründen bağımsız hale gelmesi reformun tümüyle hayata geçirileceği 2007'ye bırakılmıştır. Kurutma yardımı, tohumluklar, uzak bölgeler ve Ege adaları için verilen doğrudan ödemelerde tek ödeme programına geçmeye gerek yoktur. Ayrıca üye Devletler çevre korunması ve iyileştirilmesi için önemli olan veya tarım ürünlerinin kalitesini ve pazarlanmasını iyileştirici tarımsal faaliyetlere ek yardımlar verebilirler. Bu yardımlar Üye Devlette tek ödeme programına alınan bir sektör için mevcut ayrılan fonun % 10'una kadar verilebilir. Ek ödeme ile ilgili sektör için konulan genel limitler içinde kalmalıdır.

Tek ödeme sisteminin bütün AB ülkelerince uygulamaya konulmasının ardından 2 yıl sonra gerekiyorsa piyasa sapması veya yapısal gelişme halinde sektöre özgü doğrudan ödemelerin sürdürülmesi için Komisyon Konsey'e uygun teklifler içeren bir rapor sunar.

Mecburi çapraz uyum : Gündem 2000'le getirilen çapraz uyum 2003 reformu ile mecburi kılınmıştır. Doğrudan ödemelerden yararlanan bütün çiftçiler buna uymak zorundadır. Çevre, gıda sağlığı, hayvan sağlığı ve refahı konusunda 18 yasal Avrupa standardı içeren bir öncelik listesi oluşturulmuş, bu standartlara uyulmaması halinde ödemelerde indirimle gidilmesi karara bağlanmıştır. Ayrıca doğrudan yardımlardan yararlananlar arazinin terk edilmesi ve bunun sonucu ortaya çıkacak çevre sorunlarından kaçınılması için bütün tarım arazilerinin iyi tarımsal uygulamalar ve çevre koşullarına uymak zorundadır. Bu Entegre İdare ve Kontrol Sistemi ile denetlenirken, ayrıca kurulacak çiftlik danışmanlık sistemi ile de yönlendirilecektir.

Modülasyon ve mali disiplin : Büyük çiftçilere ödenen yardımdan kısarak bu paranın kırsal kalkınma alanına yatırılması öngörülmektedir. Yılda 5000 Euro'nun üstünde doğrudan yardım alanlar 2005 yılında % 3'den başlayarak 2006'da % 4 ve 2007 ve sonrasında % 5 daha az yardım alacaklardır. Üye devletin topladığı fonun % 20'si ilgili üye Devlete tahsis edilir. Kalan miktar ise üye devletler arasında i) tarım arazileri, ii) tarımdaki işgücü, iii) satın alma gücü olarak kişi başına GSYH kriterleri itibariyle dağıtılır. Üye devletler bu şekilde modülasyon fonlarından en az % 80 oranında para alacaklardır. AB'nin denizaşırı bölgeleri ve Ege adaları doğrudan yardım indirimine tabi tutulmayacaklardır.

Kırsal kalkınmanın güçlendirilmesi : Modülasyon oranının % 5'i ile ek kırsal kalkınma fonu oluşturulacak ve 2005 yılından başlanarak gıda kalitesinin iyileştirilmesi, daha yüksek standartlara erişim ve hayvan refahı gibi mevcut kırsal kalkınma önlemlerinin alanı genişletilecektir.

Diğer düzenlemeler : Tek ödeme programından yararlanacak çiftçiler halen tarımsal faaliyetine devam eden ve referans dönemi içinde yapmış olduğu başvuruları belgeleyebilenler olacaktır. Referans döneminde alınmış olan yardımlar (yem bitkileri ekili alanlar da dahil olmak üzere) bu yardımlara konu ürünlerin yetiştirildiği hektar bazında tarla alanları genişliğine bölünerek hesaplanır. Tam yardım miktarını alabilmek için yardıma ehil arazi miktarı kadar alanda tarımsal üretimde bulunmak gerekir. Ancak bunlar daimi ürünler ekili alanlar olamaz. Ayrıca bu alanlarda meyve-sebze ve sofralık patates ekili olamaz. Üç yıl boyunca kullanılmayan tahsisler aynı üye devletteki çiftçilere dağıtılır.

Çiftlik danışmanlık sistemi : Çiftlik yönetimi, çevre, gıda sağlığı ve hayvan refahı konularındaki düzenlemelere uyulup uyulmadığının kontrolü için ve bu alanda yol göstermek amacıyla üye Devletler 2006 yılı sonuna kadar bu sistemi oluşturmak zorundadırlar. Bazı çiftçiler için 2010 yılından sonra bu sistemin zorunlu kılınması tartışılmaktadır.

Ortak Tarım Politikası, üye Devletler tarımını geliştirme ve çiftçilere daha yüksek bir gelir düzeyi sağlama, Topluluk içi ve Dünya pazarlarında rekabet gücü ve pazar payı artışı yönleriyle büyük başarılar sağlayan, ama aynı zamanda ciddi üretim fazlası ve parasal sorunlar getiren, bu nedenle yeni reformlarla desteklenmesi veya bazı kısıtlamalarla düzenlenmesi gereken, çok kapsamlı bir politika alanı olmuştur. Zaman içinde yapılan politika değişiklikleri, harcamaları kısma, rekabete açık bir tarım sektörü yaratma ve kırsal nüfusa daha iyi bir yaşam, tüketicilere daha kaliteli ve uygun fiyatlarla gıda sağlama arayışı yönünde olmaktadır.

5.5 Ortak Tarım Politikası Araçları

Tarım politikasının araçları genel olarak üretim ve Pazar alanında, sosyal alanda, gelir alanında, bölgesel alanda uygulama bulur. OTP ise bir ulusal politikadan farklı olarak, uluslararası bir politika özelliğiyle daha dar bir kapsamda faaliyet göstermekte, bu yönüyle bazı konuları ulusal politikaların belirlemesine izin vermektedir. Ortak politika kapsamında olan alanlar üye devletler arasında rekabet koşullarının bozulmasını önleyici, üretimi ve

pazarları düzenleyici özellikte olanlardır. Ancak zaman içinde, başlangıçta ulusal politikalarca düzenlenmesi öngörülen politika alanlarında da OTP'nin müdahale önlemleri geliştirmeye başladığı görülmüştür. Örneğin sosyal politikaların bazı konuları (sosyal güvenlik, tarımsal yayım gibi) başlangıçta ulusal politika alanı içinde yer aldığı halde, zamanla OTP içinde de ortak eylem programları, politika önlemleri geliştirilmiş ve bazı yönlerden ortak disiplin getirilmesi yoluna gidilmiştir. Bölgesel politikalar gene ulusal devletlerin inisiyatifinde olarak yürütülmüş, Komisyon'a yapılan başvuru sonrası proje bazında Topluluk desteği sağlanmıştır.

OTP son reformlar çerçevesinde ortak hareket noktalarını genişletmiş, tarımsal yapı politikasını bölgesel politikalar çerçevesi içine alarak tümünü Yapısal Politikalar olarak adlandırmış, çevre ile ilgili düzenlemeleri OTP'ye entegre etmiştir. Tarımsal yapılarla ilgili çalışmaları Kırsal Kalkınma Politikası içinde yürütmeye başlamış, küresel anlamda azaltılmaya çalışılan tarımsal ürünler fiyat destekleri yerine büyük çapta doğrudan gelir desteklerini (DGD) ikame etmiştir. 2000'li yıllar itibariyle OTP önlemleri iki ana başlık altında toplanmaktadır. Pazar politikaları ve doğrudan ödemeler ve kırsal kalkınma politikası.

5.6 Tarımsal Pazar Politikası

Tarımsal pazarlara olan müdahaleler müdahale kapsamı ve müdahale harcamaları yönüyle azalsa bile, pazar politikasının genel çizgileri geçmişteki şekliyle devam etmektedir.

Topluluk 3 türlü piyasa müdahalesi uygulamaktadır. Bunlar;

1. ***Fiyat desteği ve dışa karşı koruma uygulaması*** : Burada belirlenen çeşitli fiyatlar üzerinden Topluluk çeşitli koşullara dayalı olarak alımlar yapmakta ve içeride belirli bir fiyat politikasıyla koruduğu ürünleri üçüncü ülkeler çıkışlı ithalatın getireceği rekabete karşı da koruyabilmek için bu kez sınırlarda gümrük engelleri getirmekte ve Dünya fiyatlarının üstünde fiyat bulan tarım ürünlerinin ihracatını sağlamak için ihracatta geri ödemelere gitmektedir. Ancak bazı ürün ve ürün grupları için ayrıca yardım mekanizmalarından yararlanılmaktadır.
2. ***Dış pazarlardan gelecek rekabete karşı sınır korumaları ve ihracat sübvansiyonları*** : Burada da bazı ürünlerin iç piyasada fiyatlar yoluyla korunmaksızın sadece dış ülkeler ürünlerine karşı rekabet edebilmesi esas alınmaktadır.

3. **Fiyat saptamaları ve dışa karşı koruma olmaksızın pazar düzenlemeleri** : Burada yalnız yardım mekanizmalarından yararlanılmaktadır.

Üç yöntemle yürütülen bu sistem zaman içinde “fiyatlarla koruma” dan “yardımlarla koruma” şeklinde bir değişiklik yaşanmasına karşın, ana çizgileri itibariyle devam ettirilmektedir.

İçte ve dışa karşı yürütülen korumacılıkta yararlanılan araçlar fiyatlar, yardımlar ve bazı sınırlama, kısıtlama ve/veya yasaklamalardır.

5.7 Tarımsal Fiyatlar

Fiyatlandırma yukarıda açıklanan pazar müdahale sistemlerinin gerçekleştirilebilmesi için başlıca araçtır. Üç türlü fiyat vardır.

1. Birlik içinde üretici açısından erişilmesi istenen fiyatlar,
2. Alımlara konu olan fiyatlar,
3. Üçüncü ülkelerden gelecek rekabete karşı iç piyasayı koruyucu fiyatlar,

Birlik içinde erişilmek istenen fiyatlar üreticiye uygun bir gelir düzeyi sağlayacağı, piyasanın yönlendirilmesinde uygun bir baz oluşturacağı hesabına göre belirlenen fiyat düzeyleridir. Piyasada bu fiyat düzeyi gerçekleşemese de bir gösterge özelliği taşır. Bu fiyatlar; hedef fiyatı (çiğit, zeytinyağı), temel fiyat (domuz eti), referans fiyat (beyaz şeker, ham şeker), yönelim fiyatı (şarap)’tır.

Birlik içinde alım yapılırken uygulanan fiyatlar ise, temel müdahale fiyatı (hububat), müdahale fiyatı (tereyağı, yağsız süttozu), özel depolama için temel fiyat (sığır eti), kamu müdahale fiyatı (güvenlik ağı için-sığır eti), özel depolama için tetik fiyatı (zeytinyağı), minimum fiyat (şekerpancarı, çiğit, kuru incir, şeftali ve erik konservesidir).

Üreticileri üçüncü ülkelerden gelecek rekabete karşı koruyucu fiyat olarak giriş fiyatı (domates, portakal, madalina, limon, sofralık üzüm, elma, armut şeftali, kiraz, erik, salatalık) bulunmaktadır.

Fiyatlandırma şekilleri reformlarla büyük ölçüde sadeleştirilmiştir. Ama esas önemli olan fiyatların rolünün azaltılması, müdahale alımlarının özel durumlarla sınırlanması, fiyatların ithalatı zorlaştırıcı etkisinin büyük ölçüde hafifletilmesi, üreticilerin fiyatlar yoluyla desteklenmesinden vazgeçilmesi sayesinde düşen Topluluk içi fiyatlarla Toplulukta üretilen tarım ürünlerinin Dünya piyasalarına daha kolay açılmalarının ön planda tutulmasıdır.

Müdahale alımları otomatik olmaktan çıkartılmış, şartlı müdahaleye konu olmuştur. Ancak bazı koşulların varlığı halinde müdahale alımı yapılmakta, ama örneğin ham ve beyaz şekerdebu alım müdahale alımı yapılmakta, ama örneğin ham ve beyaz şekerde bu alım müdahale fiyatı üzerinden değil, referans fiyatının % 80i ve belirli standartlar dikkate alınarak olmaktadır.

5.8 Yardımlar

Yardımlara dayalı destekler önce 1992 reformu daha sonra 2003 reformuyla şekil değiştirmiştir. Reformlar sonrası birçok yardım şekillerine son verilmiş, yardımlar önce üretim artırıcı etki yapmayacak yönde uygulanmaya başlamıştır. Bazı ürünlerde fiyatların düşürülmesi nedeniyle üretici gelirlerinin azalmaması için telafi edici ödemeler verilmiş, ton üzerinden yapılan ödemeler üreticinin üretim miktarı üzerinden değil bulunduğu bölgenin ortalama verimlerinden yola çıkılarak, üretim ekim alanı genişliğine dönüştürülerek ödenmiştir.

Çoğu ürün için yardımdan yardımdan yararlandırma ekim alanını/üretimi azaltma veya çevre kuralları ile bağlantı kurulma koşullarına bağlanmıştır. 2003 Reformuyla da birçok yardımın kaldırılarak, ürün bazında yardım yerine geçmiş dönemde üreticinin çiftlik bazında toplam olarak aldığı yardım miktarı, ne üretimi yapıldığına bakılmaksızın, Tek Çiftlik Ödemesi adı altında ödenmeye başlamıştır. Böylece yardımların üretimle bağlantıları tamamen kesilmekte, sadece üreticilere verilen bir gelir desteği hüviyetine bürünmektedir.

Tek ödeme sistemi dışında kalıp da yardımlardan yararlanan tarım ürünleri şunlardır;

- **Yardım** (kuru yem, keten ve kenevir lifi, tohumluklar, ipekböceği)
- **Üretim yardımı** (zeytinyağı, işlenmiş şeftali ve erik, kuru incir)
- **Hammadde yardımı** (işlenmiş domates, Williams ve rocha armudu)
- **Hektar başı yardım** (kuru üzüm)
- **Prim ve ek yardım** (tütün)

Bu yardımlar da genelde sınırsız değil belli limitler dahilinde ödenmektedir.

5.9 Sınırlamalar

Sınırlamalar/kısıtlamalar ve yasaklamalar olarak Avrupa Birliği OTP'sında yürütülen uygulamaların başında üretim kotaları ve garanti eşikleri gelmektedir. Kotalar çeşitli şekillerde uygulamaya konulmaktadır.

- Üretim kotaları ulusal ve çiftçi bazında uygulanmaktadır. Kotasını aşacak miktarda üretim yapan çiftçi için bir tür ceza mekanizması vardır.

- Ulusal garanti eşiği bir üye Devlet için yardıma ehil kılınan alan veya miktarı göstermektedir. Bu sınırın üzerinde üretim olursa ödenecek olan yardım dolaylı olarak azaltılır.

- Topluluk garanti eşiği Topluluk ülkelerinin tümü için konulan bir üretim sınırlandırmasıdır. Burada temel alınan ve aşılması istenmeyen tek tek üye Devletlerdeki değil, toplamdaki üretim miktarı veya üretim alanıdır.

- Ürün fazlalıklarına ilişkin ulusal kota ise ürün fazlasının piyasadan geri çekilmesi (meyve ve sebze-geri çekme eşiği) veya zorunlu damıtma için konulan miktardır (şarap-damıtma eşiği).

Ortak sorumluluk vergisi örneğin şeker ve glükozda üretim vergisi adı altında alınmaktadır. Topluluğun değişik şekillerdeki sınır korumaları yerine yalnız ya yüzde olarak ithalat değeri üzerinden (ad valorem) ve/veya spesifik gümrük vergileri adı altında, ithal edilen ürünün birim miktarı üzerinden uygulama bulan bir sınır korumacılığına dönüş olmuştur. Ancak örneğin hububat, pirinç, beyaz şeker, zeytinyağı, proteinli bitkiler, süt ve ürünleri, şarap, meyve ve sebze ithalatında alınacak gümrük vergileri konusunda bazı ekstra korumacılık önlemleri alınmaktadır. Örneğin ithal edilen meyve ve sebzelerin fiyatı Toplulukta baz dönemindeki fiyat düzeyinin altında olduğunda, başlangıç fiyatı ile Topluluk sınırındaki Dünya fiyatı arasındaki fark spesifik bir gümrük vergisi olarak kesilir. Başlangıç fiyatı DTÖ tarım anlaşmasında 1986-88 fiyat ortalamalarını vermekte olup, DTÖ'ye konsolide edilmiş ve altında bir fiyattan ithalata izin verilmeme hakkına kavuşmuş bir fiyat düzeyidir. Bu başlangıç/giriş fiyatının üstünde ayrıca normal gümrük vergisi de geçerli olmaktadır. Bu da

DTÖ tarım anlaşması ile tariflendirmeye geçildiği halde, gene aynı anlaşmanın “özel koruma önlemleri” çerçevesinde bir tür prelevman uygulamasının sürdürüldüğü anlamına gelir.

Bitki ve hayvan sağlığı kuralları ve standart uygulamaları gene ithalatı yasaklamada bir araç olmaya devam etmekte, ithalat lisansları yoluyla ithalata müdahale mümkün olduğu gibi, ihracat lisansları ile de ihracatı kontrol altında tutulmaktadır.

5.10 Kırsal Politika

Tarım kesimine yönelik yardımların pazar politikaları yoluyla verilmesinin önüne uluslar arası kurallar marifetiyle konulan engeller ve AB genişleme sürecinin yaratacağı yüksek pazar müdahalesinin getireceği harcamalardan kaçınma amacıyla tarım politikalarının ağırlığı zaman içinde kırsal kalkınma yönüne kaydırılmıştır. Tarımsal üretim hacmi artışı konusundaki beklentilerin de zaten karşılanmış olduğu dikkate alınır, Pazar politikalarının eski yoğunlukta sürdürülmesine olanak ve gerek de kalmamıştır. Tarımsal yapının, bu arada tarımsal üretim ortamının içinde yer aldığı kırsal alanın kalkındırılması tarımsal kalkınmanın da itici gücünü oluşturacak ve bu yönde harcanacak paralara karşı da ulusal ve uluslar arası çevrelerden bir itiraz gelmeyecektir.

Kırsal alanların geliştirilmesine verilen önemde AB-25’de kırsal alanların % 92 oranında olmasının ve kırsal alanlarda yaşayan nüfusun toplam nüfusun % 56’sına erişmesi de rol oynamaktadır. Kırsal alanlardan elde edilen gayrisafi üretim değeri toplamda % 45’e, kırsal alanda sağlanan istihdam da toplam istihdamın % 51’ine erişmektedir. Kırsal alanlarda nüfus yoğunluğu da ülke ve bölgeler arasında km² başına 38-632 arasında değişebilmektedir. AB-25 itibariyle tarımın istihdamdaki payı %13, GSYH’daki payı % 5’dir.

Bütün bu sayılan nedenler kırsal kalkınmanın 2000’li yıllarda OTP’nin pazar politikalarından sonra ikinci temelini oluşturmasının ve harcamalar içinde kırsal alanların kalkındırılmasına yönelik olanların öneminin artmasına neden olmuştur. Kırsal alanda yeni iş olanakları ve yeni gelir kaynakları yaratarak kırsal nüfusun ekonomik gücünü artırmak hedeflenmektedir. Kırsal alanlar ekonomik kalkınma ve tarım pazarlarıyla ilgili olduğu kadar, önemli bir çevre ve rekreasyon işlevini yerine getirmektedir.

Kırsal kalkınma kırsal alanda yaşayabilir, sürdürülebilir tarım ve ormancılığın desteklenmesi, arazi kullanımını, ekonomik ve sosyal koşulları geliştirerek sürdürülebilirlik ekseninde kırsal

nüfusun varlığını korumak, çevre, kırsal alan ve doğal mirasın devamı ve iyileştirilmesi konularına yönelik olarak önlemler geliştirilmesini öngörür. 2007-2013 dönemi için kırsal kalkınma programının 4 hedefi vardır.

1. *Tarım ve ormancılıkta rekabet gücünün iyileştirilmesi* (Topluluk katkısının en az % 10'u bu alana ayrılacak ve programlara katkı % 50, uyum bölgelerinde % 75 olacaktır.) Örneğin, çiftçi ve ormancılara eğitim ve danışmanlık hizmetleri sağlayarak insan sermayesini geliştirmek, tarım ve ormancılığın geliştirilmesi ve uyumuyla ilgili altyapının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi, gıda kalite programlarına katılan çiftçilerin desteklenmesi, yeni üye Devletlerde yarı geçimlik çiftçilerin rekabetçi olabilmeleri için desteklenmeleri, yeniliklerin desteklenmesi
2. *Çevre ve kırsal alanın iyileştirilmesi* (Topluluk katkısının en az % 25'i bu alana ayrılacak ve programlara katkı maksimum % 55-uyum bölgelerinde % 80 olacaktır.) Örneğin dağlık bölgelerde çiftçilere doğal engel ödemeleri yapmak, NATURA 2000 ödemeleri, tarımsal çevre önlemleri, sürdürülebilir ormancılık önlemleri.
3. *Kırsal alanda yaşam kalitesinin iyileştirilmesi ve ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi* (Topluluk katkısının en az % 10'u bu alana ayrılacak ve programlara katkı % 50- uyum bölgelerinde % 75 olacaktır) Örneğin tarım dışı faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, mikro işletmelerin oluşturulmasının desteklenmesi, turizmin teşviki, köylerin yenilenmesi, kadınların yeniden işgücü piyasasına katılabilmelerine yardım için çocuk bakımı olanakları yaratmak gibi temel hizmetler.
4. *LEADER yaklaşımı* (Topluluk katkısının en az % 5'i LEADER unsuruna ayrılacaktır ve yeni üye Devletler için bu oran % 2.5 olacaktır. Her Kırsal Kalkınma Programı tabandan tavana yerel eylem gruplarının yerel kalkınma stratejilerinin uygulanması için bir LEADER unsuru içermelidir.

Bu hedefler çerçevesinde Kırsal Kalkınma Programlarında ele alınabilecek 22 çeşit önlem söz konusu olmaktadır (1257/1999 sayılı konsey tüzüğü). Bunlardan tarımsal çevre ile ilgili olanlar zorunludur; diğerleri üye Devletler tarafından seçilirler. Avantajsız bölgeler, orman kurma, ormancılıkla ilgili diğer önlemler, işletmelere olan yatırımlar, eğitim, köylerin

yenilenmesi ve geliştirilmesi konularını bütün üye Devletler Kırsal Kalkınma Programlarında uygulamıştır.

Kırsal Kalkınma Programlarında yer verilebilecek politika unsurları şunlardır.

1. *Tarım işletmelerinde modernleşme, canlanma, gelir artışı, yaşam, çalışma ve üretim koşullarının iyileştirilmesi konularında bilgi ve katkı verilmesi*, Bu konulardaki AB proje yardımı proje maliyetinin % 40'ı oranındadır.
2. *Genç çiftçilerin tarımsal faaliyete alınmaları*, 40 yaşın altında ilk defa tarımsal faaliyete başlayanlara ya 25 bin EURO kadar tek bir prim veya bu prim miktarını geçmemek kaydıyla çiftlik kurma maliyetini düşürme amacıyla faiz sübvansiyonu verilir.
3. *Eğitim*, Kalite artışı, çevre ve ormancılık, mesleki beceri, uzmanlık, hijyen, hayvan refahı, konularında bilgi aktarımı. Mesleki eğitimin amacı üreticilerin çiftliklerini daha iyi idare etmeleri, yeni ürün geliştirmeleri ve marka yaratmaları gibi konularda mesleki eğitim almalarını teşvik etmektir.
4. *Erken Emeklilik*, İşletmesini 55 yaş ve üstünde devredene en çok 15 yıl ve yılda 15 bin EURO'ya kadar (toplam 150 bin euro'yu geçmemek şartıyla) 75 yaşına kadar para ödenir.
5. *Az gelişmiş, avantajsız bölgeler ve çevre sınırlılığı getirilen alanlar*, Üye ülkeler dezavantajlı alanların tespitini yapıp Komisyona bildirmek durumundadır. Dezavantajlı bölgelerin toplam alanı ülke yüzölçümünün % 10'unu aşmaması gerekir. Dezavantajlı alanlar ile ilgili kriterler mevzuatlarda belirlenmiştir. Az gelişmiş alanlara bölgenin handikapının fazlalığına ve ürün çeşidine göre değişmek üzere 25-200 EURO/ha yardım yapılır.
6. *Tarımsal çevre önlemleri*, İyi çiftçilik, doğal kaynakları, toprağı, genetik çeşitliliğı, doğal kültür ve peyzajı korumaktır. Programa katılımıyla ortaya çıkan masraf ve gelir

kaybını karşılamak, bu tür yaklaşımları teşvik etmek için yıllık ürünler 600 EURU/ha, çok yıllıklar 900 EURO/ha, diğer toprak kullanımlarında 450 EURO/ha ödeme yapılır.

7. *İşletme ve pazarlama yardımları*, Tarım ürünlerinin işleme ve pazarlama aşamalarında gelişme yaratacak projeler Hedef 1 bölgelerinde azami % 50, diğer bölgelerde % 40 oranında Birlikçe desteklenir. Ancak perakende satışlara ve 3.ülke ürünlerinin işleme ve pazarlanmasına yönelik faaliyetler bundan hariç tutulur.
8. *Ormancılık*, AB'nde Belediyeler veya bunların elindeki Dernekler ile özel işletmeler tarafından işletilen orman işletmeleri desteklenmektedir. Bu yardım 40-120 EURO/ha kadardır. Burada çevreye uyumlu ormanlaştırma, ekonomik, ekolojik ve sosyal değeri artıran yatırımlar ve orman ürünlerinin hasa işleme ve pazarlanmasını iyileştirici, endüstriyel işleme öncesi yatırımlar destek bulunmaktadır. Burada kuruluş masrafları için çiftçi derneklerine 25 yıl süre ile 725 EURO/ha, tüzel kişilere 185 EURO/ha ödenir. Orman kurma nedeniyle üzerinde orman kurulan alanlarda katlanılan gelir kaybını önlemek için 20 yıl süre ile yıllık prim ödenir. Ancak kamu ormanları için yıllık prim ödemesi olmaz. İlk 5 yılda yönetim masraflarına da katkıda bulunulur.
9. *Uyum ve kalkınma önlemleri*, Bunlar, arazi iyileştirmesi, yeniden parselleme, çiftlik yönetim hizmetlerinin kurulması, kaliteli ürünlerin pazarlanması, temel hizmetler, köy geliştirme, kırsal mirasın korunması, faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, alternatif gelir kaynakları, su kaynaklarının yönetimi, tarımsal kalkınma ile ilgili altyapı, turistik faaliyetler, çevre, hayvan refahı, tarım ilişkilerinin kurulması, üretim potansiyeli çeşitli nedenlerle zarar gördüğünde bunu düzeltme ve koruma, mali yönetim konularıdır. Ancak üye Devletler isterse bu yardımları kısıabilir.

2003 OTP reformu ile tarıma yönelik fonlar büyük ölçüde pazar politikalarından kırsal kalkınma politikalarına kaydırılmış, bunun için bir mecburi modülasyon mekanizması (Tek Ödeme Sistemi içinde 5000 EURO'dan yüksek ödemelerden yararlananlardan yapılan kesintiler) oluşturulmuş, mevcut önlemlere ek olarak bazı yeni önlemler de getirilmiştir.

Bunlar şu şekilde sıralanabilir; Gıda kalitesi önlemleri (kalite programlarına katılım), çevre, sağlık (kamu, hayvan ve bitki sağlığı), hayvan refahı ve mesleki güvenlik, hayvan refahı (iyi hayvancılık uygulamalarının ötesinde önlemler), genç çiftçilerin desteklenmesi,

NATURA 2000'in uygulanması için destek (Kuş ve Habitat Direktifi), ormancılığın desteklenmesi (daha kapsamlı), Kırsal çevre ve hayvan refahı için arttırılmış ortak finansman oranı, avantajsız bölgeler (artırılan maksimum destek düzeyi)

2007-2013 mali dönemi için yeni kırsal kalkınma politikasının özellikleri ise tek bir fon ve programlama aracı, yani Avrupa Tarımı Kırsal Kalkınma Fonu, AB önceliklerine odaklı yeni bir kırsal kalkınma stratejisi yaklaşımı, kontrol, değerlendirme ve raporlama ve Üye Devletlerle Komisyon arasında sorumlulukların daha açık bir şekilde bölüşümü, güçlendirilmiş tabandan tavana yaklaşımdır.

5.11 AB Tarımının Finansal Çerçevesi

Tarım politikalarının uyumunu sağlayacak ilk adım olarak tanımlanabilecek olan ve 14 Ocak 1962 tarihinde imzalanan 25/1962 sayılı tüzük ile FEOGA'nın kurulması kararlaştırılmıştır. OTP'nin ana ilkeleri arasında bulunan ortak mali dayanışmanın sağlanması FEOGA'nın işlevleri ile başarılabilmiştir. FEOGA tek başına ayrı bir fon değil Birlik bütçesinin bir bölümüdür.

AB ülkeleri yaklaşık 40 yıldır uyguladığı tarım politikasının temel ilkelerinde değişiklik yapmadan reform çalışmalarını yönlendirmektedirler. Yıllar geçtikçe tarımın desteklenmesi için ayrılan paylar AB ortak bütçesinde azalmasına rağmen üretici gelirlerinde istikrar sürmektedir 1960'larda tarıma ayrılan paylar % 80'lerde iken bu oran günümüzde % 40'lara kadar gerilemiştir. 2013 yılına kadar % 35'e indirilmesi planlanmaktadır (Çizelge 5.1).

FEOGA harcamaları başlangıçta yıllar itibariyle hızla artmıştır. Çünkü Ortak Piyasa Düzeni kapsamına alınan ürünlerin sayısı gittikçe artırılmış, Topluluğun genişlemesi, yeni ülkelerin katılımı ile bütçeye olan yük artmıştır.

Tarımsal üretimdeki artışlar çeşitli yeni harcama kalemleri yaratılmasına yol açmış, zaman içinde tarım ürünleri fiyatlarında kaydedilen yükselme ve yeni yardım yöntemlerine başvurulmaya başlanması masrafları artırmış, Topluluğun dış ilişkileri ve dış ticaret politikası çerçevesinde çeşitli ülkelere verdiği ticari ödünlere de doğrudan OTP'nin yarattığı harcamalar olmamakla beraber tarım ürünleri açısından bütçeyi etkileyen sonuçlar yaratmıştır.

Çizelge 5.1'den de anlaşılacağı üzere AB, tarım ve kırsal kalkınma önlemlerine halen yılda 42 milyar Euro düzeyinde harcama yapmaktadır.

Çizelge 5.1 Yıllara Göre AB Ortak Bütçesi

<i>Taahhüt onayları</i>	2005	2006	Oran(%)*
1. Tarım	41 930	41 660	38.8
OTP (Kırsal kalkınma hariç)	37 570	37 290	
Kırsal Kalkınma ve eşlik edici önlemler	4 360	4 370	
2. Yapısal Fonlar	29 595	29 170	27.2
Yapısal Fonlar	27 080	26 660	
Aşınım Fonları	2 515	2 510	
3. İç Politikalar	6 480	6 600	6.1
4. Dış Politikalar	4 600	4 610	4.3
5. Yönetim	5 000	5 100	4.7
6. Rezervler	400	400	0.4
7. Katılım Öncesi Yardımlar	3 120	3 120	2.9
Tarım	520	520	
Katılım öncesi yapısal enstrüman	1 040	1 040	
Aday Ülkeler	1 560	1 560	
8. Genişleme	14 200	16 780	15.6
Tarım	2 930	3 400	
Yapısal Faaliyetler	10 000	12 080	
İç Politikalar	820	850	
Yönetim	450	450	
Toplam Taahhüt Onayları	105 325	107 440	100.0

* 2006 yılı bütçesi oranlarıdır.

FEOGA “garanti” ve “yönlendirme” olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. **Garanti bölümü** Avrupa Birliğinin tarımsal pazar ve fiyat politikasının yürütülmesi amacıyla yapılan ödemeler, üretim ve gelir yardımları, ihracat sırasında yapılan yardımlar, müdahale alımlarının yürütülmesi için üye Devletlerce alınan kredilerin faizinin bir bölümü, erken emeklilik, avantajsız bölgelerde, çevre sınırlılığı olan alanlarda yapılan yardımlar, tarımsal çevre önlemleri, tarım ürünlerinin işleme ve pazarlamasının iyileştirilmesi konularındaki kırsal kalkınma yardımları ile Hedef 1 bölgeleri dışındaki bölgelerde diğer kırsal önlemlere

eşlik eden kırsal kalkınma yardımları, bazı veterinerlik harcamaları, parasal rezerv ve OTP ile ilgili bilgi akışına ilişkin önlemlere harcama yapar. *Yönlendirme bölümü* ise Hedef 1 bölgelerinde tarımsal konulardaki Garanti bölümü tarafından karşılanmayan kırsal politika uygulamalarının finansmanını sağlar.

2007 yılı ile birlikte FEOGA kaldırılmış yerine 2 ayrı fon kurulmuştur. Bu fonlar Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (esas olarak garanti bölümü harcamalarını ele almaktadır) ve Avrupa Tarımı için Kalkınma Fonu (esas olarak yönlendirme bölümünün işlevlerini üstelenecektir)'dur.

Sonuç olarak OTP'nin geçmişte geçirdiği ve yakın gelecekte geçireceği reformlar ile AB tarım sektörünün öncelikli ürünlerinin etkili bir şekilde korunması amaçlanmakta ve üretimin piyasadaki değişikliklere daha çabuk cevap vermesi sağlanmaktadır. DTÖ'nün katı kuralları çerçevesinde rekabetçi bir sektör elde etmek için düzenli bir şekilde Topluluk politikasını gözden geçiren AB, aynı zamanda tarımsal faaliyetlerin sürdürülebilir nitelik taşımasının yanında sosyal ve ekonomik açıdan da tatmin edici olması için gerekli tadilleri yapmaktadır (Batur, 2008).

AB ülkeleri tarımı sosyal bir konu olarak görüp tarımını bu yönde şekillendirmektedirler. Piyasa müdahaleleri şeklinde değil daha çok piyasayı çiftçilerin oluşturması şeklinde yönlendirme yapılmaktadır. Ayrıca özellikle 2000'li yıllarla birlikte kırsal kalkınmaya ilişkin desteklemeler artmaktadır. Böylelikle kırsal alandan olabilecek göçlerin önüne geçilmekte, köyle kentler arasındaki gelir ve refah düzeyi farklılıkları azaltılmaya çalışılmaktadır.

6 TÜRKİYE ve AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

Türkiye'nin Avrupa Topluluğunu oluşturan üç topluluktan biri olan AET* (Avrupa Ekonomik Topluluğu) ile imzalanmış ve yürürlükte bulunan bir ortaklık anlaşması bulunmaktadır. Türkiye AET'nin kurulmasından hemen sonra, Temmuz 1959'da Topluluğa katılmak için başvuruda bulunmuştur. Dört yıl süren görüşmelerden sonra, AB ile ilişkilerimizin temelini oluşturan *Ankara Anlaşması* imzalanmıştır. 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan anlaşma, 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anlaşmanın amacı, Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını, Türk halkının çalıştırılma düzeyinin ve yaşama koşullarının yükseltilmesi gereğini tümü ile gözönünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi özendirme olarak. Ankara Anlaşması hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönem olmak üzere üç dönemden oluşmaktadır:

1-Hazırlık Dönemi

1 Aralık 1964 tarihinde başlayan bu dönemde Türkiye'nin, daha sonraki dönemlerde üstleneceği yükümlülükleri yerine getirebilmesi için, Topluluğun yardımları ile ekonomisini güçlendirmesi öngörülmüştür. Bu dönem içinde kullanılmak üzere, 1.Mali Protokol ile Türkiye'ye 175 milyon ECU'luk bir kredi sağlanmış ve bazı ürünler için gümrük vergisi indirimleri sağlanmıştır.

Türkiye'nin ekonomik ve sosyal açıdan bir gelişme göstermesi için bu süre en az 5 yıl, en çok 10 yıl düşünülmüşse de, geçiş dönemi koşullarının saptanması için yapılan görüşmelerin uzaması nedeniyle hazırlık dönemi 9 yıl sürmüştür.

2. Geçiş Dönemi

Hazırlık döneminin sonuçlarını değerlendiren Topluluk, Türkiye ekonomisinde beklenen olumlu gelişmeleri saptayarak 9 Aralık 1968'de Türk yetkilileri ile geçiş dönemi koşullarını görüşmeye başlamışlardır. 1970 yılına kadar süren görüşmeler 23 Kasım 1970 tarihinde Katma Protokolün imza edilmesi ile sonuçlanmış, katma protokol belgelerinin onaylanmasından sonra geçiş dönemi 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

* Maastrich Anlaşmasından sonra *Avrupa Birliği (AB)* olarak isimlendirilmektedir. İngilizce'si *European Union (EU)*dir.

Katma Protokolde sanayi ürünleri için gümrük birliğinin 12 yıl sonunda, tarım ürünleri için 22 yıl sonunda tam olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür. Geçiş döneminde sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, ekonomik bütünleşme hedefine varmak için, endüstriyel, tarımsal ve ekonomik politikalar oluşturulması öngörülmüştür.

Geçiş döneminde Topluluğun Türkiye'ye yardımlarını sürdürmesi, Türkiye'nin de bazı yükümlülükler altına girmesi kararlaştırılmıştır. Bu yükümlülüklerin başlıcaları; Topluluk ürünlerine konulan gümrük vergilerinin 12 yıllık sürede kademeli olarak azaltılması, korunmaya muhtaç ürünlerde ise 22 yıl sonunda sıfırlanmasıdır. İthalattaki miktar sınırlamaları da 22 yıl sonunda kaldırılacaktır.

Kısaca ifade edilirse, 1 Ocak 1995'de Türkiye'nin AT ortak pazar politikasına tam uyumunun gerçekleşmesi ve katma protokol ile birlikte imzalanan mali protokol ile Türkiye'ye uzun vadeli düşük faizli kredi verilmesi öngörülmüştür.

1 Ocak 1973'de Topluluk üyesi ülke sayısı 6'dan 9'a çıkınca Türkiye'nin 6 ülke ile yapmış olduğu ortaklık anlaşması genişletilmiş ve Topluluğa uyumu bazı problemlere neden olmuştur. 13 Ocak 1972'de başlayan görüşmeler, 30 Haziran 1973'de bu ülkelerle Ankara'da tamamlayıcı protokolün imzalanmasıyla sonuçlanmıştır.

3-Tam Üyelik Dönemi

Ankara Anlaşmasının 28. maddesi "*Söz konusu anlaşmadan doğan yükümlülüklerin Türkiye tarafından yerine getirilebileceği anlaşıldığında, taraflar Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler.*" şeklinde tam üyeliği öngörmekte ve katma protokol ile düzenlenen 22 yıllık geçiş döneminden sonra tam üyelik dönemi başlamaktadır.

Türkiye, 14 Nisan 1987'de geçiş döneminin bitmesinden 8 yıl önce, Roma anlaşmasının 237. maddesine göre Avrupa Topluluğuna tam üyelik için resmen başvurmuştur. Bu başvuru Topluluk Komisyonunca incelenmiş ve bir görüş raporu hazırlanarak Bakanlar Konseyine sunulmuştur. Konsey 5 Şubat 1990'da bu raporu kabul etmiştir.

Söz konusu raporda Türkiye'nin Topluluğa tam üyelik statüsüne geçiş çalışmalarının başlamasının mümkün olmadığı, Topluluğun 1993 yılına kadar tek pazarın kurulması ve gelişmesi için çözmesi gereken önemli sorunları olduğu ileri sürülmüştür. Türkiye'ye

yeniden tam üyelik başvurusu için herhangi bir tarih verilmemiş olmakla birlikte, tam üyelik hakkının devam ettiği bildirilmiştir.

6.1 Gümrük Birliği ve Türkiye

Gümrük Birliği iki veya daha fazla sayıda ülkenin kendi toprakları arasında malların serbest dolaşımını sağlamaları, yani gümrük vergilerini kaldırmaları ve üçüncü ülkeler olarak adlandırılan diğer ülkelere aynı gümrük vergilerini uygulamalarıdır.

Gümrük Birliği kuran ülkelerin sınırları içinde gümrükler kalkar, ancak üçüncü ülkelere gelen mallara gümrük uygulanır. Bu gümrük tarifesi gümrük birliğine dahil bütün ülkelerde aynı olup, buna "*Ortak Gümrük Tarifesi*" denir.

Katma protokole göre geçiş dönemi sonunda Topluluk ile Türkiye arasında malların serbest dolaşımını öngören Gümrük Birliğine gidilmesi gerekmektedir. Katma Protokol'un 22 yıllık geçiş süresi 31.12.1995 tarihinde dolmuştur. Türkiye AB'ne tam üye kabul edilmemesine rağmen gümrük birliğine girmekte bir sakınca görmemiş ve tam üye olmadan gümrük birliğine dahil olan ilk üye olmuştur.

Avrupa Birliği ile Türkiye arasında gerçekleşen Gümrük Birliği esas itibariyle sanayi ürünlerini kapsamaktadır. Tarım ürünlerinin serbest dolaşımının sağlanması, Türkiye'nin Topluluğun Ortak Tarım Politikasına uyumu ile mümkün olabilecektir².

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki Gümrük Birliği Türk ekonomisine şunları getirmiştir:

-Topluluk üyesi ülkelerle Türkiye arasında ithalatta olduğu gibi ihracatta da gümrük vergileri ve eş etkili vergiler kaldırılacak, miktar kısıtlamaları ile mal ve hizmet üretimine anlaşmanın hedeflerine aykırı koruma sağlamayı amaçlayan eş etkili bütün tedbirler yasaklanacaktır.

-Türkiye üçüncü devletlerle olan ilişkilerinde, Topluluğun ortak gümrük tarifesini kabul edecek ve Topluluk tarafından dış ticaret konusunda uygulanan diğer mevzuata uyacaktır.

² DTM, 2000 "*Avrupa Birliği ve Türkiye*", T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı Yayınları, 3.Baskı, Ankara, s.4-5.

-Sermayenin, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımı ise Gümrük Birliği takvimi ve kapsamı dışında bırakılmıştır.

Türkiye ile Avrupa Birliği ülkeleri arasında yapılan Gümrük Birliği, Türkiye'yi önemli miktarlarda döviz gelirinden mahrum etmesine rağmen bir türlü AB ile tam üyelik anlaşması yapılamamıştır.

1999 yılı Aralık ayında Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin resmen AB'ye aday ülke ilan edilmesi ile yeni bir döneme girilmiştir. AB Helsinki Zirvesi, Türkiye'nin Haziran 1993'de yapılan AB Konseyi Kopenhag Kriterleri siyasi kıstaslarına uymadığı gerekçesi ile Türkiye ile tam üyelik müzakerelerini açmamıştır. AB'nin 13. aday ülke olarak ilan ettiği Türkiye, kendisiyle tam üyelik müzakerelerinin başlatılmadığı tek aday ülke konumundadır.

6.2 Tam Üyelik Sürecinde Türkiye

17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de yapılan AB Konseyi Zirvesinde Türkiye'nin tam üyelik görüşmelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılması kararı alınmıştır. Bu karar çerçevesinde bugüne kadar adaylık süreci geçiren tüm ülkelere uygulanmayan bazı konular Türkiye için ön koşullu olarak sunulmuştur. Ayrıca 3 Ekim 2005 tarihinde yapılan görüşmelerde de Türkiye'nin AB'ne tam üyeliği, Birliğin hazmetme kapasitesine bağlanmıştır. Buna bağlı olarak Türkiye'nin AB'ne üyelik şartlarında kaydedeceği ilerlemeler AB Dönem Başkanlığı ve Bakanlar Konseyince sürekli denetlenecektir.

AB, üyelik görüşmelerine başladığı tüm ülkeleri müzakereler sonunda tam üye olarak kabul etmişken ilk defa Türkiye'nin üyeliğinin “ucu açık bir süreç” olduğunu yani görüşmelerin tam üyelikle sonuçlanamayabileceğini kabul etmiştir. Eğer görüşmeler tam üyelikle sonuçlanmazsa, Türkiye'nin en sıkı bağlarla AB'ne bağlanması da 3 Ekim 2005'deki “Çerçeve Belge”ye yansımıştır. Bu en sıkı bağlar “ayrıcalıklı ortaklık” anlamına gelmektedir.

Yine Türkiye'nin yaklaşık 35 maddeden oluşan konulara ilişkin yapacağı müzakereler tamamlansa dahi tam üyelik için bazı ülkeler (Fransa, Avusturya) referandum kararı almışlardır.

Katılım Müzakereleri, Türkiye'nin AB Müktesebatını ne kadar sürede kendi iç hukukuna aktarıp, yürürlüğe koyacağını ve etkili bir şekilde uygulayacağını belirlediği süreçtir. Klasik müzakerelerden çok farklıdır. Aday ülkelerin hareket alanları oldukça sınırlıdır.

AB Dışişleri Bakanları ve Türkiye Dışişleri Bakanının bir araya geldiği Hükümetlerarası Konferans müzakerelerin resmi platformudur ve müzakere sürecine ilişkin siyasi kararlar burada ilan edilir. Fiili müzakereler bu platformda yapılmaz. Fiili müzakereler AB üye devletlerinin Brüksel'deki daimi temsilcileri ve Türkiye'nin Baş Müzakerecisi başkanlığındaki Müzakere Heyeti arasında gerçekleşir. Bu aşamada, Avrupa Komisyonu ile Türk Müzakere Heyeti bürokratları ve çalışma gruplarının üyeleri arasında çok yoğun gayri resmi temaslara olur.

6.3 Türk Tarımının Topluluk Tarımına Uyumu

Halen AB'de uygulanan Ortak Tarım Politikasının Türkiye'de uygulanması halinde, Doğrudan Gelir Desteği için 8 milyar Euro, Pazar önlemleri için 1 milyar Euro, kırsal kalkınma önlemleri için 2.3 milyar euro olmak üzere toplam 11.3 milyar euro kaynak gerektiği ifade edilmektedir. Buna karşılık Türkiye 2008 yılında tarımını 1.8 milyar Euro gibi bir bütçe ile desteklemiştir. Başka bir deyişle AB düzeyinin 1/6'sı kadar destek verebilmektedir. Batı kaynaklı hesaplamalar Türk tarımının AB'ye uyumunun yılda 20 milyar Euro'nun üzerinde bir kaynağa gereksinim duyduğunu ortaya koymaktadır. Buna karşılık böyle bir kaynağın halen olmadığı ve planlanmadığı da bir gerçektir.

Gerekli mali yardım yapılmadan gerçekleştirilebilecek olası bir üyelikte, tarıma yönelik kalıcı derogasyonların kaldırılması halinde; AB Ortak Tarım Politikasının 3 temel ilkesinden "Mali Dayanışma" dışında kalan diğer ikisi olan "Pazar Birliği" ve "Topluluk Tercihinin" işlenmesiyle "Etki Değerlendirme Raporunda" da belirtildiği gibi yalnızca, yaş meyve ve sebze, fındık, koyun eti ve bakliyat alt sektörlerinin rekabetçi olabileceğini, diğer alanlarda ise AB tarımsal ürünlerinin Türkiye pazarını dolduracağını öngörmek zor değildir.

Türkiye'nin AB ülkelerinde uygulanan Ortak Tarım Politikasına uyumu ancak kendi içinde uyguladığı tarım politikalarını değiştirmesiyle mümkündür. Tarım sektöründe günlük politikalar yerine orta ve uzun vadeli, tutarlı destekleme politikaları izlenmelidir. Türkiye tarımının Topluluk tarımına uyumu Ortak Tarım Politikasının tüm kuralları ve temel ilkeleri doğrultusunda gerçekleşebilecektir. Bu nedenle, Türk tarımının çıkarlarını koruyacak

maddelerin Ortak Tarım Politikasına eklenmesi gerekebilecektir. Bunların eklenmesi veya bir kısmının Türkiye'nin çıkarları yönünde değiştirilmesi son derece zordur. Türkiye gibi benzer özelliklere sahip İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın Topluluğa uyum ile ilgili deneyimleri Türkiye için yararlı olacağından, bunların izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekir.

Uyum konusunda Türkiye'nin bir şansı da genişleme süreci sırasında diğer Doğu Avrupa ülkelerini izleyebilmek olabilir. AB'nin şu sıralarda ilan ettiği son değişim, reform programının Türkiye'ninkine paralel, benzer çok yanı var. Ancak önemli fark, AB tarıma ayırdığı kaynaklar hemen hemen aynı kalırken, kullanım alanı ve biçimi değişmektedir. Türkiye'de tarıma ayrılan kaynaklar ciddi oranda azalmıştır. AB'nin birinci sıraya koyduğu hedef, üretim ve doğrudan gelir desteğinin ilişkisini kaldırmak “decoupling”. İkincisi bu ödemeleri çevre, gıda güvenliği, hayvan refahı, sağlık, karşılığında vermek (cross-compliance). Üçüncüsü, büyük işletmelere verilen doğrudan gelir desteğini kırsal kalkınmaya aktarmak (modulation). Dördüncüsü, yeni bir danışmanlık sistemi kurmak (farm advisory system). Beşincisi, yeni kırsal kalkınma önlemleri olarak üretim kalitesini, gıda güvenliğini yükseltmek, danışma sisteminin maliyetini karşılamak (new rural development measures). Son olarak ürün piyasalarında düzenlemeler yapmak. Bu ürünler arasında Türkiye'de olduğu gibi, tütün ve şeker pancarı da bulunmaktadır. Avrupa Birliğindeki yetkililer de doğrudan gelir desteğinin “üretim yapılmasın” diye verilmediğini, karşılık olarak ne beklendiğini açıklamakla uğraşmaktadırlar.

Ortak tarım politikası bu değişiklikleri gerçekleştirdiğinde istikrarlı bir uygulamaya kavuşmuş olacak mı? Ne kadar iyi sunulursa sunulsun Ortak Tarım Politikası bu biçimiyle önemli çelişkiler içeriyor. Bugünkü uygulamalar içinde hala “hükümet desteğine bağımlı tarım” anlayışının güçlü olduğu söylenebilir. Başka deyişle, tarım sektörünün piyasa koşulları altında kendi ayakları üzerinde duramayacağı, hükümetler tarafından desteklenmedikçe tarımın gerileyeceği anlaşılmaktadır.

Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasından bu yana “rekabetçi tarım” görüşü giderek, daha önce desteklenmesine gerek duyulmamış ürünler, hububat ve yağlı tohum üreticileri arasında taraftar ve uygulama kazanmaktadır. Avrupa tarımına rekabet gücü kazandırma önemli hedefler arsında sayılmaktadır. Somut olarak fiyatların dünya fiyatlarına yaklaşması olarak izlenebilir, ölçülebilir. Bu anlamdaki rekabetten, tarımın iç pazarda diğer sektörler karşısında piyasa fiyatlarından, kredi, işgücü, toprak için rekabet edebileceği, dünya

piyasalarına da ihracatçı konumunda kalınabileceği düşünülmektedir. Rekabetçi tarım görüşünün daha çok İngiltere, Danimarka, İsveç ve Hollanda tarafından benimsendiği söylenebilir. “Rekabetçi” ve “bağımlı” tarım görüşleri arasındaki çatışma kendisini en fazla Uruguay Turları sırasında göstermiştir. Aslında “rekabetçi tarım” görüşü Dünya Ticaret Örgütü müzakereleri sırasında en fazla “Cairns” grubu tarafından savunulmuş, AB Mac Sharry reformlarına (1992) ilk defa buna sıcak bakabileceğinin sinyalini vermiştir. AB içinde “bağımlı tarım” görüşünü artık açıkça savunan ülke gösterilemezse de bu görüşün dünyadaki en önemli destekçilerinin Japonya ve G.Kore olduğu biliniyor.

AB’de henüz küçük bir nüve olmasına rağmen “küreselleşmiş tarım” ile “rekabetçi tarım” arasındaki farka da değinmek gerekir. Tarımda küreselleşme ve rekabetçi yaklaşımların en önemli farkları konuya bakış açıları. Küreselleşmeden yana gelişen görüş tarıma üretim açısından değil, arz zincirine, tarım ürününü işleyenler, tarım ürünleri ticareti, ilgili hizmetler, tüketiciden başlayarak bakan bir yaklaşım. Buna karşılık rekabetçi tarım konuya hala üretim açısından ve hatta milliyetçi bir açıdan bakan yaklaşım. Küreselci yaklaşım Tarım Anlaşmasının (1995) SPS (risk değerlendirmesi), TRIPS (fikri mülkiyet hakları), GATS (servis ticareti), TRIMS (yabancı sermayeye güvence) gibi Dünya Ticaret Örgütü’nün diğer anlaşmalarıyla birlikte ele alınmasıyla biçimleniyor. Bu görüşün en önemli destekçileri, tarım ürününü ham madde olarak kullanan işletmeler, gıda ürünleri satan zincirler, süper marketler olmuştur.

Avrupa Birliği’nin tarım politikası içinde giderek güçlenen dördüncü pozisyon “çok işlevli tarım” (multifunctional agriculture). Bu görüş çevreci ve kırsal kalkınmacı görüşlerle gelişiyor. Çok işlevli tarım Almanya, Avusturya, Fransa ve İtalya’da baskın. Bu yaklaşıma göre tarımsal faaliyetlerden elde edilen gelir kırsal bölgeleri ayakta tutmaya yetmemektedir. Tarım kırsal kesimde yalnız gıda ve hammadde değil aynı zamanda kamu malı, birisinin kullanmasıyla diğerinin dışlanmadığı, manzara gibi, üretilmektedir.

Bu kamu malı üretimi karşılığında verilen, ödenen düşüktür oysa kırsal kesim korunmalıdır, tarımda aile işletmeciliği sürmeli, kırsal kalkınma vurgulanmalı, çevre konusunda sübvansiyon, tarımda monokültürleşme, aşırı uzmanlaşmaya eleştiri getirmelidir. Bu görüşleri destekleyenler daha çok merkezlere uzak, küçük çiftçiler, hayvancılıkla uğraşanlar, zeytinlikler. Çevre ve hayvan refahı konusunda tarım sübvansiyonu olmalıdır çünkü dünya piyasaları tek amaçlı tarımın fiyatlarını yansıtmaktadır, bu fiyatlar kamu malı üretmek açısından yetersizdir. Ticaret çevreyi tahrip etmektedir... Daha fazla liberalleşmeye karşı olan

AB dışındaki ülkelerden Norveç, İsviçre, Japonya da çok işlevli tarımı öne sürmektedirler. Avrupa Birliği tarımı içinde bu farklı görüşler bir arada barınabilir mi yoksa zaman içinde bunlardan biri daha baskın olup diğerlerini önemsizleştirecek mi? Gündem 2000'in üç sloganı, "rekabet", "sürdürülebilirlik", "kalite" birlikte elde edilmek istenen özellikler olabilir. Ancak birbirleriyle çelişen yanları olduğu da gösterilebilir. Bu bölünmüşlük, mücadele yalnız AB içinde yok. Başka düzeylerde de gözlemlenebilir.

AB'nde tarım ortak bütçenin en büyük kısmını oluşturmaktadır. Bu muhasebe bazı varsayımlar altında çeşitli zamanlarda yapılmıştır. Eski çalışmalar bunun Türkiye için karlı bir uyum olacağına işaret ediyordu. Yeni çalışmalar Türkiye'nin kazançlı çıkabileceğinden kuşku uyandıracak sonuçlar veriyor. AB'ndeki üye sayısı arttıkça yeni üye olmanın hiç bir alanda aşırı bir getiri sağlamayacağı artık bir sır değil, yaygın görüştür. Tarım ürünleri dış ticaretinde hala net ihracatçı olan Türkiye'nin rekabetçi anlayışın giderek güçlenmesiyle bu özelliğini bile AB karşısında koruyabileceği kuşkuludur. Sonuç bitkisel üretime değil hayvancılık ürünlerine bağlıdır. Daha önce üye olmuş güney ülkelerinde gözlemlendiği gibi, Türkiye'nin de bu alandaki rekabet gücü zayıf. Ancak zayıflığında dereceleri var, önümüzdeki sürede teknolojik ilerleme ile Türkiye zayıflığının bir kısmını kapatabilir. Tarıma rekabet gücü kazandırabilmek Türkiye'nin en anlamlı uyum strajelerinden biri olabilir.

6.4 Türkiye Tarımının Değerlendirilmesi

Bu bölümde Türkiye tarımı ve tarımsal piyasaları, AB ülkelerindeki piyasalar da dikkate alınarak birçok açıdan bir kalitatif analiz tekniği olan SWOT analizi yöntemi ile değerlendirilmiştir. Yapılan bu değerlendirmede Türkiye'deki tarımsal piyasalar güçlü ve zayıf yönleri dikkate alınarak incelenmiş ve piyasaların gelişip daha etkin bir hale gelebilmesi açısından Türkiye'nin önündeki fırsatlar ve tehditler Çizelge 6.2'de açıklanmıştır.

Çizelge 6.2'den de anlaşılacağı gibi Türkiye tarım piyasalarının birçok güçlü yönü olduğu gibi önemli zayıf tarafları da bulunmaktadır. Bu zayıf yönler daha çok yapısal nitelikli olup çözümü uzun yıllara dayalı politikalar izlemeyi gerektirmektedir. Ancak bu yapısal sorunların çözümü bulunmaktadır. Bu sorunlar çözüldüğü takdirde "fırsatlar" bölümünde yazılı olan konular Türkiye'de tarım sektörü için oldukça avantajlı bir konum arzedecektir.

Türkiye tarımının ve tarım piyasalarının önündeki fırsatlardan yararlanabilmesi için nitelikli ve tutarlı tarım politikalarının izlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde Türkiye tarımını tehdit eden birçok sorun Türkiye tarımının istenilen düzeye gelmesini engelleyebilecektir.

Çizelge 6.2 Türkiye'deki Tarımsal Piyasaların SWOT Analizi İle Değerlendirilmesi

Türkiye Tarımsal Piyasalarının Güçlü Yönleri	Türkiye Tarımsal Piyasalarının Zayıf Yönleri
<ul style="list-style-type: none"> - Tarımsal üretim için ekoloji (<i>iklim ve toprak koşulları</i>) uygun, - Sayı açısından birçok üretici örgütü (<i>tarım kooperatifi, ziraat odası</i>) mevcut, - Ticaret borsaları var, - Sulanabilir arazi potansiyeli yüksek, - İşgücü temini kolay - Tarıma dayalı sanayi mevcut, - Tarımsal girdi kullanımının ve teknolojik yeniliklerin önemi biliniyor, - Tarımsal pazarlar mevcut, - Tarım kooperatifleri ortaklar ve devlet tarafından desteklenirse, piyasaların düzenlenmesi ve üretimin planlanması kolaylaşır, - Çok sayıda Ziraat Fakültesi ve Ziraat Mühendisi var. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pirinç, ayçiçeği gibi birçok üründe ülkemiz kendine yeterli değil, - Üretici örgütleri etkin değil, finansman sorunları var, devlet desteği yok gibi, - Borsa sayısı çok fazla ve etkin değil, - Borsalarda salon satışı yetersiz, üreticilerin borsalarda temsilcileri yok, - Sulama ağı ve sulu tarım yetersiz, sulama randımanı düşük - İşgücü niteliksiz, atıl işgücü fazla - Girdi kullanımı optimum değil, teknolojik gelişmelerden yeterince yararlanılmıyor, - Tarımsal KİT'ler özelleştirildiğinden ve tarım kooperatifleri devletçe desteklenmediğinden tarım piyasaları başıboş ve üretim planlaması yapılamıyor, - Ziraat Mühendislerinin istihdam sorunu ciddi boyutlarda
FIRSATLAR	TEHDİTLER
<ul style="list-style-type: none"> - AB'ne katılım olabilir. Uygulanan politikalar ve siyasi gelişim bu yönde, - Girişimci ruha sahip, risk alabilen üretici, kooperatifçi ve iş adamları mevcut, - Organik tarım için araziler ve ekoloji çok uygun, dış pazarlar hazır, -Mevcut borsalar uygun yasal koşullar ve üretici katılımı sağlanırsa daha etkin çalışabilir. - Üretici örgütleri ve özellikle tarım kooperatifleri için uygun ortam ve destek sağlanırsa, ürün pazarlama, fiyat stabilizasyonu, girdi ve kredi sorunları çözülebilir. - Üreticiler kooperatif, birlik vb.özerk üretici örgütleri kurmaya istekli 	<ul style="list-style-type: none"> - AB mevzuatının ve OTP'nin aynen AB'deki gibi uygulanması olanaksız, AB normlarına uyum kolay değil, -OTP gereği FEOGA'dan yararlanacak kırsal nüfusun fazlalığı ve ülkedeki işsizlik AB'ne girişte ciddi bir engel, -Hükümetlerin üretici kooperatif yönetimlerine müdahalesi sürüyor, üstelik bunlara mali desteği yok. -Mevcut yasalar üreticilerin özerk ve demokratik kooperatif ve üretici örgütleri kurmalarına engel - Devletin tarım kooperatiflerine mevcut yaklaşımı değişmezse, üreticilerin ürün pazarlama, girdi ve kredi sorunlarının yakın gelecekte çözümü oldukça zor. - Tarım ve gıda ürünlerinde belirli bir standardizasyon ve kalite anlayışı yok, - Organik tarım konusunda üreticiler bilgisiz ve pazarlama kuruluşları yok,

7. SONUÇ ve ÖNERİLER

Türkiye'deki tarım piyasalarını AB ülkelerindeki tarımsal piyasalarla karşılaştırmalı olarak inceleyen bu çalışmada, Türkiye tarımının çözülmesi gereken kurumsal ve yapısal sorunlarının oldukça fazla olduğu ve dolayısıyla gelişmiş ülkelerdeki organize tarımsal piyasaların Türkiye'de oluşabilmesinin daha uzun yıllar süreceği anlaşılmaktadır.

Tüm Dünya ülkelerinde tarıma uygulanan devlet müdahaleleri başta gelişmiş ülkeler olmak üzere zaman içerisinde azaltılarak piyasalara olan etkileri minimuma düşürülmüştür. Türkiye'de ise devletin tarımsal piyasalardaki rolü 1990'lı yılların sonuna kadar devam etmiştir. 1990'ların ortalarından itibaren Türkiye'de izlenen, tarım politikalarında önemli değişiklikler yapılmaya başlanmış, desteklenen ürünlerin sayıları azaltılarak bazı devlet kuruluşlarının ve devlet aracılığıyla destekleme alımı yapan tarım satış kooperatifleri birliklerinin piyasayı düzenlemedeki rolü asgariye indirilmiştir. Bununla beraber tarım ürünlerinin serbest piyasa oluşumunun sağlanması için çeşitli arayışlar başlamıştır. Özellikle ürün borsalarını geliştirme projesi, TMO'nun desteklemelerden çekilmesi ve üretici birliklerinin yeniden yapılandırılması şeklindeki girişimler, bu amacı destekler niteliktedir. Ancak bu arayışlar sürerken ekonomik krizlerin görülmesiyle birdenbire 2000 yılı ile birlikte devlet tarımsal piyasalardan tamamen çekilme kararı almıştır.

Özellikle Avrupa Birliği gibi birçok gelişmiş ülkeyi barındıran bir ticari ve siyasi birlikte, devlet tarımsal piyasaların işleyişine doğrudan doğruya karışmamakla birlikte, tarımın kendine özgü doğal koşullara bağımlılık gibi özelliklerinden dolayı, bu ülkelerde piyasaları fazla etkilemeyen ve üreticileri koruyan yeni tarım politikası araçları devreye girmiştir. Söz konusu tarım politikası araçları ile beraber gelişmiş ülkelerde sağlam bir spot borsa piyasası ve buna bağlı olarak oluşan geleceğe yönelik işlemler de piyasalara önemli bir derinlik ve likidite kazandırmaktadır.

Bu ülkelerde gelişmiş ve üst örgütlenmesini tamamlamış bir tarımsal kooperatifçilik hareketi ve sigortacılık sisteminin bulunması, tarımsal arzdaki ve buna bağlı olarak ürün fiyatlarındaki dalgalanmaları hafifletebilmektedir. Sonuç olarak, fiyat dalgalanmalarına bağlı olarak tarımsal gelirlerdeki dalgalanmalar da büyük ölçüde ortadan kaldırılabilmektedir.

Daha çok ABD ve Avustralya'da uygulanan bir nevi risk transfer aracı olarak nitelendirilebileceğimiz vadeli işlemler ise gelecekte Türkiye ile birlikte Dünyanın birçok ülkesinde tarımsal piyasalarda geniş kullanım alanları bulabilecek gibi görünmektedir. Bu

piyasaların AB ülkelerinde çok fazla kullanılmamasının en önemli nedeni, AB Ortak Tarım Politikasıdır. Dördüncü bölümde ayrıntılı olarak açıklanan bu piyasanın işleme mekanizmasının temelinde serbest piyasa ekonomisi yattığı için, üretici ile alıcıların örgütlü olması piyasa risklerini minimuma düşürmektedir. Kısacası, AB ülkelerinde OTP devrede olduğu sürece futures piyasalara ihtiyaç yoktur. Çünkü futures piyasalar bir ihtiyaç sonucu doğmuştur.

Futures piyasalara benzer piyasaların oluşması, gelecekte Türkiye için de gerekli olabilir. Ülkemizde üretim planlamasına yönelik bir düzenleme olmadığından, bazı yıllar bazı tarım ürünlerinin arzında iklime, teknolojik gelişmelere ve ürün fiyatına göre önemli dalgalanmalar görülebilmektedir.

Hasat dönemlerinde piyasaya ürünün tamamına yakın bir bölümünün arz edilmesi bu dönemlerde alıcıların önemli finansal sıkıntılar çekmesine neden olmaktadır. Böyle durumlarda alıcıların birçoğunun yeterli sermayeye sahip olamaması piyasada eksik rekabeti oluşturmaktadır. Bu durumda sermaye sahibi bazı alıcılar piyasa fiyatlarını kendi istedikleri doğrultuda belirleyebilmektedirler. Genellikle kredi ile çalışmaktan ötürü nakite her zaman ihtiyacı bulunan üretici böyle bir durumda pazarlık şansına sahip değildir. Piyasaları gelişmiş ülkelerdeki gibi düzenleyemeyen devlet de kendisi alıcı olarak piyasalara girmek zorunda kalmaktadır. Bu açıdan da devlet belli bir finansal yükü çekmekle birlikte stok maliyetine de katlanmaktadır.

Türkiye’de devletin piyasaları düzenleyici yeni bir takım uygulamalara geçmeden 2000 yılı ile birlikte birdenbire piyasadaki sıkıntılara üreticilere doğrudan gelir desteği adı altında direkt destek vermesi üreticileri önemli pazarlama sıkıntıları içerisine sokmuştur. Çünkü Türkiye’deki üreticiler özellikle ürün pazarlamada örgütlü davranmadıklarından dolayı kendilerine göre daha iyi organize olmuş ve sermayeyi elinde bulunduran alıcıların fiyat düşürmelerine ve keyfi davranmalarına fazla tepki verememektedirler. Bu durum alıcılar açısından doğal bir olgudur. Çünkü alıcıların rekabetçi ortamdaki amaçları öncelikle kârlılıktır. Bu bağlamda da ucuza alıp pahalı satmak ticaretin bir gerçeğidir.

Türkiye’de tarımsal destekleme politikalarındaki yeni arayışlar sonucu vadeli işlemler çok sık gündeme gelmiş, tartışmalara konu olmuş ve tarımsal destekleme politikalarının alternatifleri olarak görülmüştür. Vadeli işlemler piyasası tarımsal destekleme politikaları ile birlikte kullanılabilir iyi bir araç olmakla birlikte, vadeli işlemler kesinlikle tarımsal desteklemelerin bir alternatifleri olamaz. Daha açık bir ifade ile tarım sektörü serbest piyasa koşullarına hiç bir destek almaksızın bırakılamaz. En belirgin örneği ile ABD’de yüzyılı aşkın

bir süredir uygulanan vadeli işlemlerle birlikte tarımsal destekleme politikaları hiçbir zaman bırakılmamıştır. Hatta ABD tarımını en çok destekleyen ülkelerden birisidir. Burada dikkat edilmesi gereken tek şey serbest piyasa ekonomisini etkilemeden destek sağlamaktır.

Vadeli işlemler piyasası veya dünyadaki adıyla Futures piyasalar serbest piyasa koşullarının iyi işlediği ekonomilerde risk transfer aracı olarak kullanılmaktadır. Geleceğe yönelik fiyat belirsizliklerinin transfer edildiği bu sistemde fiyatlara müdahale olmaması gerekmektedir. Bu nedenle Türkiye’de bu sistemin kullanılabilmesi için temel koşullardan birisinin de destekleme politikalarındaki değişimlerin yaşanmasıdır. Özellikle müdahaleci politikaların olmaması sistemin temel özelliklerinden biridir.

Türkiye’de vadeli işlemlere geçilmesi fikri 1980’li yılların ortalarına kadar uzanmaktadır. Bu konu ile çok şey söylenmiş ve yazılmış olmakla beraber, hala kavram kargaşasının yaşandığı günümüzde bu konuya sahip çıkıp, kurulması yönünde çaba sarf eden kişilerce dahi konunun tam olarak bilinmediği belirlenmiştir. Pek çok borsa yöneticisi ve üyesinin, bu konu ile ilgili kuruluşların ve hatta çeşitli mesleki örgütlerin görüşleri birbiryle farklı olabildiği gibi, sistemin teorisine de ters düşebilmektedir. Her bölgede işlem hacmi bakımından öne çıkan borsalar kendi bölgelerinde yapıları itibariyle uzmanlaştıkları ürünlerde Futures işlemlere geçme gereğinin olduğunu ve bu konuda da kendilerinin vadeli işlem borsasına dönüşmelerinin faydalı olacağını ifade etmektedirler.

Bu borsa sistemine ve vadeli işlemlere olan ilgi ve sahiplenme açısından olumlu bir davranış olmakla beraber, sistemin bu haliyle kurulmaya çalışılması sonucu her bölgede en az bir tane vadeli işlem borsasının kurulması şeklinde sonuçlanabilir. Oysa spot borsacılık sisteminde bile oldukça fazla olan borsa sayısına bakılacak olursa, bunun doğru olmayacağı açıktır. Bu noktada “küçük olsun ama benim olsun” şeklindeki geleneksel ve dar görüşlü olan bu fikrin terk edilmesi gerekecektir.

Türkiye’de borsacılık geleneği ile ilgili olarak en önemli eksikliğin altyapı olduğu söylenebilir. Ancak buradaki alt yapı, fiziksel alt yapıyla beraber sistem, bilgi, insan kaynağı, kurumsal ve yasal çerçeve ile birlikte yürütülmelidir. Hatta kurumsal ve yasal düzenlemeler tamamlanmadan, bilgi ve deneyim konusunda yeterli düzey sağlanmadan fiziksel altyapıya geçilmemelidir. Başka bir ifade ile her şey gerektiği yerde ve akışında olmalıdır.

Üreticiler açısından sisteme entegre olamayışın en önemli nedenlerinden birisi de, üreticilerin sahip olduğu işletmelerin küçük olması ve sermaye yetersizliğidir. Bu durum piyasalara katılmaları için önemli bir engeldir. Çünkü vadeli işlem sözleşmeleri standart boyuttadır.

Piyasalarda akıcılığı ve aşırı spekülasyonu önlemek için her bir kontrat, üzerine yazıldığı ürünün standart olarak belirlenen belli bir miktarına eşittir.

Türkiye’de yıllardır yaşanan istikrarsızlıkların nedenini veya sonucunu oluşturan enflasyon, vadeli işlemler borsacılığı için de önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Enflasyonun yüksek olması ileriye dönük fiyat tahminlerini belirsizleştirmektedir. Bu belirsizlik, piyasaya olan güveni azalttığı için derinlik oluşmasını engelleyici özelliştir. Belirsiz bir ekonominin para birimi yerine sağlam bir para birimi üzerinden işlem yapmak üzere kontratların yabancı bir para (*örneğin ABD\$’i*) üzerinden kote edilmesi görüşü doğmuştur. Ancak bu sistem hem ulusal ekonomi açısından bir güvensizlik yaratabileceği gibi dolarizasyon ile kur riskini de gündeme getirecektir.

Öte yandan borsalarda üreticileri temsil eden bir taraf bulunmamaktadır. İleride vadeli işlemlere geçişin düşünüldüğü bir ortamda, tarafların (*oyuncuların*) eşit sayıda olması bu piyasaların yürütülebilmesi için önemlidir. Çünkü alıcı-satıcı eşitliği doğru sağlanamazsa vadeli işlem piyasaları üreticiyi koruma amacından uzaklaşır ve daha çok spekülâtör ağırlıklı kurumlar olur. Örneğin Pakistan’da İngilizler tarafından kurulan pamuk vadeli işlemler borsasında bu desenin zamanla bozulması, sadece spekülasyon ağırlıklı bir kumar borsasının oluşmasına sebep olmuştur. Öyle ise borsalarda üreticileri (*çiftçiyi*) de temsil edecek kişi ya da kuruluşların (*üretici kooperatifleri veya çiftçi örgütleri*) olması doğru olacaktır.

Vadeli işlem piyasalarında işlem gören kontratlar mala dayalı olsun veya olmasın, üzerine yazıldıkları ürünün spot fiyatına bağlı olarak değişim gösterirler. Yani spot fiyat ile futures fiyat yüksek bir ilişki içindedir. Buna göre o ürünün spot fiyatında referans olabilecek bir borsanın bulunması gereklidir. Bu durumda Türkiye’deki gibi aynı ürüne ait farklı fiyatların açıklandığı bir sistem sakıncalı olabilmektedir. Çünkü olası bir anlaşmazlık durumunda referans kim olacaktır? Öte yandan günlük dengeleme fiyatlarının esas alındığı vadeli işlemlerde, gün sonunda spot piyasa ile karşılaştırma hangi borsada yapılacaktır. Burada akla gelen fikir borsaların birleştirilerek bölge borsaları niteliğine kavuşturulması olabilir. Örneğin ABD’de MİDAM gibi (*Orta Amerika Tahıl Borsası*). Türkiye’de de böyle bir uygulama buğday örneğinde yapıldığı zaman Polatlı, Eskişehir ve Konya’nın ortak girişimi ile diğer küçük borsaları da şube şeklinde bağlayarak bir Orta Anadolu Tahıl Borsa’sı kurulabilir. Bu şekilde açıklanan spektler ve fiyatlar Ülke için referans olabilir. Diğer yandan Trakya’da yağlı tohumlar için etkin ve güçlü bir borsa kurulabilir.

Tarımın serbest piyasa ekonomisi koşullarına bırakılması ile birlikte çiftçilerce sahip olunan ve yönetilen kooperatiflerin önemi ön plana çıkmaktadır. Çünkü birbirinden habersiz

ve çok sayıda bulunan tarım işletmesi sayısı önemli bir dezavantajdır. Üstelik buna parçalı ve küçük arazi yapısı ile sermaye yetersizliği de eklendiğinde, çiftçilerin bu dezavantajlarını gidermek için çarelerinin birleşmek olduğu açıkça görülebilir. Üretici kooperatifleri aynı zamanda serbest piyasa işleyişi ile ilgili bilgi aktarımı vazifesini de üstlenmek durumundadırlar.

Örgütlenmiş bir üretici grubunun piyasa sinyallerine göre üretim yapması istikrar ve arzın yeterliliği açısından da önemlidir. Üstelik birleşerek yapılan üretimde kalite ve standardizasyon sorunlarını da birlikte daha kolay çözümleyebileceklerdir. Bunun yanında işlemin karşı tarafını oluşturan sanayici ve tüccar kesimi kendi aralarında bu gibi sorunları azaltabilmek için zaten örgütlü yapıdadır. Ticaret ve Sanayi Odaları, İhracatçı Birlikleri vb. şekillerde örgütlü bir yapıya sahip grubun karşısına üreticiler de örgütlü bir şekilde çıkmak zorundadırlar.

Serbest piyasa ekonomisine geçilmesi ile ilgili olarak devletin sağlayacağı bir başka yarar da, TMO'nun destekleme alımlarını bırakarak piyasayı düzenleyici bir kurum statüsüne bürünmesidir. Bu şekilde stratejik alım miktarının dışında alım yapmayacak olan TMO'nun finans sıkıntısı ortadan kalkabilecektir. Ayrıca TMO'nun yaygın depo ağı da özel sektöre kiraya verilerek ayrı bir gelir imkanı da sağlanabilecektir.

TMO'nun başlattığı makbuz senetleri sistemi de borsalarda işlem görerek öncelikle spot ürün üzerinde kağıda bağlı işlemlerin oturması için zemin teşkil edebilecektir. Böylece geleneksel alım satıma alışmış olan kesim kağıtlara güven sağlayabilecektir. Bu şekilde görerek, nümune üzerinden yapılan alımlar yerini üzerinde özellikleri yazılan makbuzlara bırakarak, kontrat piyasaları için altyapı sağlayacaktır. Bunun oturması ile vadeli işlemler önce teslim bağı (*forward*) kontratların borsa nezdinde işlem görmesi ile başlayıp futures kontratlar şeklinde piyasaya adapte edilebilir. Ancak futures kontratların belli bir derinlik kazanması ile bunların üzerine yazılacak opsiyonlar devreye girebilecektir. Bu durumda henüz piyasaların birdenbire futures ve opsiyonla işe başlaması erken sayılabilir.