

AB ORTAK TARIM POLİTİKASI VE TÜRKİYE'YE ETKİLERİ (TARIM MÜZAKERELERİ ANALİZİ)

Fatma CAN SAĞLIK¹

ÖZET

Avrupa Birliği (AB) katılım müzakereleri, aday ülkelerin Avrupa Birliğinin müktesebat olarak adlandırılan mevzuatını ne kadar sürede kendi iç hukukuna aktarıp, yürürlüğe koyarak, etkili bir şekilde uygulayacağını belirlediği süreçtir. Avrupa Birliğinin ilk ortak politikası olma özelliğine sahip Ortak Tarım Politikası (OTP), oldukça kapsamlı ve çok sayıda hukuki düzenlemeyi içermekte ve AB bütçe harcamalarının yaklaşık %40'ını oluşturmaktadır. den. Bugüne kadar oldukça fazla sayıda reform geçiren OTP'nin, Türkiye'nin üyeliğine kadarki süreçte de ciddi bir takım değişikliklere uğraması beklenmektedir. Tarım alanındaki katılım müzakereleri, Türk ekonomisi ve istihdamında önemli bir yere sahip olan tarım sektörünün bu sürekli değişen politika alanına uyum sağlamasını gerekli kılmaktadır.

Tebliğ, ülkemizin Avrupa Birliği (AB) katılım müzakerelerinin sürdüğü bu dönemde, OTP ile ilgili 2 müzakere faslı kapsamında ülkemizi nelerin beklediği, müzakerelerin etkilerinin neler olabileceği ve bu etkilerin hafifletilmesi için yapılması gereken çalışmalar ile müzakere sürecinde gelinen aşama hakkında genel bilgi vermeyi hedeflemektedir.

Türk tarım sektörü yapısı bakımından, OTP'den farklılık göstermektedir. AB üyeliği ile birlikte ülkemizin, OTP'yi uygulayacak olması nedeniyle, olası etkilerin önceden çok iyi analiz edilip, üyeliğe kadar geçecek süreçte hafifletilmesi için gerekli adımların atılması büyük önem taşımaktadır. Söz konusu adımların ekonomik, kurumsal ve tarım politikası üzerine etkileri olacağı açıktır.

Anahtar sözcükler: AB Ortak Tarım Politikası, Katılım Müzakereleri, Tarım Müzakereleri

AB'NE KATILIM MÜZAKERELERİ

Katılım müzakerelerinin ana ilkeleri ve dolayısı ile sonuçlarını ele almadan, Avrupa Birliği (AB) Ortak Tarım Politikasının (OTP) Türkiye'ye etkisinin incelenmesi mümkün değildir. Bu bağlamda tebliğ kapsamında öncelikle bu konuya değinilmesi daha doğru olacaktır.

Avrupa Birliği (AB) Devlet ve Hükümet Başkanlarının 17 Aralık 2004 tarihli Zirvesinde aldığı karar doğrultusunda 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'ta yapılan Hükümetler Arası Konferans ile, Türkiye AB'ye katılım müzakerelerine resmi olarak başlamıştır. Yine aynı tarihte, katılım müzakerelerine ilişkin ayrıntıların ortaya konduğu "Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi" yayımlanmıştır.

Müzakere Çerçeve Belgesinin 10 uncu maddesinde de açıklandığı üzere, katılım, Birlik müktesebatı olarak bilinen, Birlik hukuk sistemine ve Birliğin kurumsal yapısına bağlanan hak ve yükümlülüklerin kabulü anlamına gelmektedir. Diğer bir ifade ile Türkiye AB müktesebatını, katılım tarihindeki haliyle benimsemek ve etkili biçimde uygulamak zorundadır. (ec.europa.eu,2005:4).

Müktesebat, AB'yi kuran ve daha sonra değişikliğe uğrayan antlaşmaları, aday ülkelerin AB'ye katılırken imzaladıkları katılım antlaşmalarını, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Komisyonu(Komisyon), Avrupa Toplulukları Adalet Divanı(ATAD) gibi Topluluk organlarının çıkardıkları tüm mevzuatı ve aldıkları kararları ifade etmektedir.

¹ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Tarım ve Balıkçılık Başkanı.

Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi

Aynı belgenin 12 inci maddesinde, katılım müzakerelerinin kapsamı da çizilmiştir. Belgede “müktesebattan kaynaklanan hak ve yükümlülüklerin Türkiye tarafından üstlenilmesi, müktesebatta özel uyarlamalar yapılmasını gerektirebilir ve istisnai olarak, katılım müzakereleri sırasında belirlenmesi gereken geçici tedbirlerin alınmasına neden olabilir.” demek suretiyle, müzakereler sırasında geçiş dönemi, istisna ve özel bazı düzenlemelerin öngörülebileceği vurgulanmaktadır. (ec.europa.eu, 2005:5)

Dolayısı ile katılım müzakereleri, Türkiye'nin AB Müktesebatını ne kadar sürede kendi iç hukukuna aktarıp, yürürlüğe koyacağı ve etkili bir şekilde uygulayacağı belirlendiği süreçtir. Klasik müzakerelerden çok farklı olarak, aday ülkelerin hareket alanları oldukça sınırlıdır.

Müzakere Çerçeve Belgesinin 19 uncu maddesinde de açıklandığı üzere, müzakere süreci Komisyonun Türk makamlarına müktesebatı açıklamak, müktesebat alanlarında müzakerelerin açılması için Türkiye'nin hazırlık durumunu değerlendirmek ve müzakerelerde gündeme gelme ihtimali yüksek konulara ilişkin ön verileri elde etmek üzere, tarama olarak adlandırılan, müktesebatın incelenmesine ilişkin resmi bir süreç ile başlatılmaktadır. (ec.europa.eu, 2005:7)

Her bir müzakere faslının taraması bittikten sonra, Komisyon üye ülkelere bir rapor sunmaktadır. Buradaki değerlendirme ve öneriler, o fasılda müzakerelerinin açılmasına temel teşkil etmektedir. Komisyon, raporlarında, ayrıntılı tarama sırasında ülkemizce verilen bilgilere dayanarak ülkemizin müzakerelere hazır olup olmadığını değerlendirmekte ve sonuç kısmında ya faslın müzakereye açılmasını önermekte; ya da bunun için tamamlanması gereken açılış kriterlerini (benchmarks) ortaya koymaktadır.

Açılış kriterlerinin karşılanması sonrasında Türkiye'den, belirlenen başlıklardaki müzakere pozisyonlarını hazırlamasını istenmektedir. İlgili müktesebat başlıklarına göre, Türkiye'deki ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından sivil toplum kuruluşlarının görüşleri de alınarak hazırlanan müzakere pozisyonları resmi sürecin tamamlanması sonrasında AB tarafına iletilmektedir.

Türkiye'nin müzakere pozisyonuna göre Komisyon, aynı başlıktaki AB'nin taslak müzakere pozisyonunu hazırlayarak Konseye sunmaktadır. Konseyin nihai pozisyonu oybirliğiyle belirleyerek, Türkiye'ye iletmesi ile müzakereler fiilen başlamaktadır. (abgs.gov.tr, 2009).

AB ORTAK TARIM POLİTİKASI

Avrupa Topluluğunu kuran 1957 Roma Antlaşması, tarım dahil olmak üzere bir “Ortak Pazar”ın kurulmasını öngörmüştür. Antlaşmanın 38-47. Maddeleri (yeni 32-42. Maddeler) ile yasal dayanağı oluşturulan Ortak Tarım Politikası (OTP), Avrupa Birliği'nin ilk ortak politikalarından birisidir.

OTP, 1962 yılında ilk ortak piyasa düzeninin oluşturulması ile resmen hayata geçirilmiştir. OTP'nin başlıca amacı; çiftçilere makul bir yaşama standardının, tüketicilerin ise kaliteli gıdaya adil fiyatlarla erişiminin sağlanmasıdır.

Tarımsal üretimin yönlendirilmesi ve piyasaların dengelenmesi amacıyla ürünler veya ürün gruplarının belirli bir rejime, yani ortak piyasa düzenine tabi tutulması anlamına gelen piyasa politikası, OTP'nin en eski ve en önemli araçlarından birisini oluşturmaktadır. Böylelikle üretim ve ticarete ortak kurallar işletilmesi mümkün olmaktadır.

OTP'nin diğer önemli bir aracı ise yardımlarla, çiftliklerin yeniden yapılandırılmasını hedefleyen yapısal politikadır.

OTP uygulamasının Türkiye'ye muhtemel etkilerini ortaya koyabilmek için, OTP mevzuatının dayandığı 3 temel prensip üzerinde durmak yerinde olacaktır:

Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi

- **Tek Pazar,** tarımsal ürünlerin üye devletlerin coğrafi sınırları ile belirlenmiş iç pazarda serbestçe dolaşmasını öngörmektedir. Dolayısı ile üye devletler arasında gümrük vergisi ve tarifeleri, miktar kısıtlamaları ve her türlü eş etkili önlemler ile tarım ürünlerinin serbest dolaşımını bozucu etkiye sahip her türlü sübvansiyon ortadan kaldırılmıştır. Bu ilke aynı zamanda malların serbest dolaşımını engelleyen teknik konulardaki düzenlemelerin harmonize edilmesi, böylece mallara ilişkin kontrollerin üye devlet sınırlarında değil malların üretim noktası ve pazarda yapılması ilkesiyle de paralellik arz etmektedir. İlaveten, tarım ürünlerinin serbest dolaşımını, ortak tedbirlerin uygulanması ve destekleme tedbirleri ile dışa karşı korumanın merkezi biçimde yönetilmesinin temini yoluyla güçlendirilmiştir.
- **Topluluk Tercihli,** AB içinde üretilen ürünlerin tercih edilmesi ve ithal edilen ürünlere kıyasla bu ürünlere fiyat avantajı sağlanması, aynı zamanda üye olmayan devletlerden gelen benzer ürünlerin ithalatına karşı iç pazarda üretilen ürünlerin belirli bir koruma düzeyinden yararlanması anlamına gelmektedir.
- **Ortak Mali Sorumluluk,** OTP'nin uygulanması sonucu ortaya çıkan harcamaların Topluluk bütçesinden karşılanmasıdır (europarl.europa.eu:2009).

OTP'nin amaçları ve ilkeleri, kuruluşundan günümüze kadar değişmese de, bu amaçlara ulaşmak için kullanılan araçlar değişikliğe uğramıştır. OTP'nin oluşturulduğu 1960'lı yıllarda, fiyatların desteklenmesi yoluyla üretimin desteklenmesi temel hedef iken, geçen süre zarfında toplumun değişen beklentileri, bütçe kısıtlamaları ve dışsal baskılar nedeniyle bu araçlar önemli bir dizi reforma tabi tutulmuştur. Örneğin başlangıçta süt üretimini desteklemek için müdahale alımları en önemli araç iken, arz fazlası nedeniyle 1980'li yıllarda süt üretimi kotaya tabi tutulmuştur.

2003 yılında OTP kapsamlı olarak yeniden reforme edilmiş, geçmişte çiftçilere ne kadar üretirlerse o kadar çok destek verilirken, çiftçilere verilen yardımların büyük bölümü, üretim miktarından bağımsız olacak biçimde düzenlenmiştir. Yeni sistem, tüketici ve vergi mükelleflerinin çıkarları göz önüne alınarak, üretimin piyasadaki taleplerle yönlendirilmesi ve çiftçilerin piyasa ihtiyaçlarına uygun olarak üretim yapmasını hedeflemektedir.

Reform sonrasında, çiftçilerin gelir istikrarının sağlanması için, geçmişte belli bir referans dönemde aldıkları doğrudan destekler göz önüne alınarak belirlenen oran doğrultusunda halen çiftçilere "tek ödeme planı" adı altında doğrudan destekler yapılmaktadır. Ancak bu desteklerden yararlanmak için çiftçilerin çevre, gıda güvenliği, bitki sağlığı ve hayvan sağlığı ve refahı kurallarına riayet etmesi gerekmektedir (çapraz uyum). Bu kurallara uyulmaması durumunda, doğrudan desteklerde kesinti yapılmaktadır.

Reform aynı zamanda, OTP'nin ikinci ayağı olarak bilinen Kırsal kalkınma için daha fazla kaynak ayrılmasını hedeflemiş, 5.000 €'dan fazla doğrudan destek alan çiftçilere yapılacak ödemelerde %5'lik kesinti yapılarak, bu kesintilerin kırsal kalkınmaya ayrılmasını öngörmüştür (modulasyon).

2003 yılında ilk olarak belli grup ürünlere yönelik desteklemeler tek ödeme planı kapsamına alınmış olup, geçen süre zarfında daha fazla sayıda ürüne yönelik ödemeler tek ödeme kapsamına dahil edilmiştir. Son olarak 2003 reformunun uygulanmasının gözden geçirildiği "sağlık taraması" sonrasında 2009 yılında kabul edilen düzenlemelerle, geri kalan doğrudan desteklerin 2012 yılına kadar üretimle ilişkisinin koparılması öngörülmüş ve bu destekler tek ödeme planı kapsamına dahil edilmiştir. Ancak sistem halen bazı üye devletlerin sağlıklı inek, koyun ve keçi primlerini üretimle ilişkili vermesine olanak tanımaktadır.

Son düzenlemelerin önemli özelliklerinden bir diğeri ise OTP ile ilgili tüm tartışmalarda önemli bir yer işgal eden süt kotalarının tedicisi olarak 2015 yılına kadar kaldırılmasının hedeflenmesidir.

TARIMLA İLGİLİ MÜZAKERE FASILLARI VE BUNLAR KAPSAMINDAKİ MEVZUAT

Müzakere Çerçeve Belgesi uyarınca, AB müktesebatı 35 başlık altında sınıflandırılmıştır. Müktesebatın neredeyse yarısına tekabül eden OTP, 2 ayrı başlık altında ele alınmaktadır. Bunlar; 11 no'lu Tarım ve Kırsal Kalkınma faslı ile 12 no'lu Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası faslıdır. Türkiye'nin aksine AB'de balıkçılık ayrı bir politika alanı olduğu için, bu tebliğ kapsamında ele alınmamıştır.

Tarım ve Kırsal Kalkınma faslı OTP'nin temel olarak "Topluluk Tercih" ve "Ortak Mali Sorumluluk" ilkelerinin yansıtıldığı kuralları içermektedir.

Bu fasıl kapsamında, esas itibarı ile değişik ürünler için geliştirilen ve çiftçilere ve sektörde yer alan ürün işleyicileri gibi aktörlere verilen destekler, bazı ürünlere yönelik üretimle ilgili kota düzenlemeleri, bu ürünlerin ithalatına yönelik kısıtlamalar, ek tarifeler gibi hususlar ile bunların uygulanmasına yönelik kontrol sistemleri yer almaktadır. Ayrıca tarımla uğraşan ve gelir düzeyi nispeten düşük olan kırsal kesimin ihtiyaçlarını karşılamaya, gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesine yönelik tedbirlerin ele alındığı AB kırsal kalkınma politikasının uygulanabilmesi için zemin teşkil eden planlama, programlama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim ve kontrol ile politika amaçlarına ulaşmak için kurulması gereken sistemler ve idari araçlar da bu başlık altında ele alınan diğer temel hususlardır.

AB Ortak Tarım Politikası harcamaları, AB genel bütçesinin yaklaşık %40'ına tekabül etmektedir. Harcamalar; çiftçilere yapılan doğrudan ödemeler ile piyasa müdahaleleri ve ihracat iadeleri gibi tarımsal piyasaları düzenleyen tedbirlerin finanse edildiği Avrupa Tarımsal Garanti Fonu ile üye devletlerin kırsal kalkınma programlarını finanse eden Avrupa Kırsal Kalkınma Tarımsal Fonu adındaki iki fondan karşılanmaktadır. Dolayısı ile fasıl kapsamında, bu fonlar ve kullanım esaslarına yönelik ayrıntılı düzenlemeler bulunmaktadır.

Bu başlık altında aynı zamanda sebze ve meyvelere yönelik pazarlama standartları, organik tarım ve (Malatya kayısı) veya "Adana Kebab" gibi belirli yöresel ürünler ve tariflerin (coğrafi işaretler) korunmasına yönelik düzenlemeler de bulunmaktadır. Burada pazarlama standartlarının sadece kalite ile ilgili olduğunun, ürünlerin sağlıklı olması ile ilgisinin bulunmadığı belirtilmesinde yarar görülmektedir. Diğer bir ifade ile, örneğin satışa sunulan domatesin boyutları, tazeliği gibi konular bu fasılda ele alınırken, bunların üzerinde veya içinde bulunan zirai mücadele ilaçlarının kalıntıları doğrudan Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikaları başlığı kapsamına girmektedir.

Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası faslı, OTP'nin "Tek Pazar" ilkesi açısından önemli olan ve tarımsal ürünlerin ticaretine yönelik teknik tedbir farklılıklarının ortadan kaldırılmasını öngören düzenlemeleri içermektedir. Fasıl kapsamında yer alan mevzuatın temel amacı, çiftlikten sofraya kadarki tüm süreçlerde gıda güvenliğinin temini olduğundan fasıl, birbiri ile ilişkili çok sayıda mevzuattan oluşmaktadır.

Mevzuatının önemli bir bölümünü oluşturan hayvan sağlığı (veterinerlik), esas itibarı ile canlı hayvanlar ve hayvansal ürünlerin topluluk içi ticareti, hastalık kontrol ve eradikasyonu, AB dışındaki ülkelerden gelecek ürünlere ilişkin teknik ve idari düzenlemeler ile hayvansal kökenli ürünlerin üretiminin kontrolüne ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Alt-başlık altında aynı zamanda, hayvan hastalıklarının bildirimini, hayvanların kimliklendirilmesi ve hareketlerinin takibine ilişkin gerekli idari yapılara ve mekanizmalara ilişkin kapsamlı düzenlemeler bulunmaktadır.

Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi

Bitki Sağlığı alt-başlığı altında bitki ve bitkisel kökenli ürünlere zarar veren organizmaların kontrolü, iç ve dış karantina tedbirleri, zirai mücadele ilaçları, bitkisel kökenli ürünlerde zirai mücadele ilaçları kalıntıları, tohum ve fide kalitesi ve bu ürünlerin pazarlanmasına ilişkin kurallar yer almaktadır.

Gıda Güvenliği ise, tüketicinin korunması, bilgilendirilmesine yönelik hijyen ve sunum kuralları, gıda güvenliğinin teminine yönelik mekanizmalar ve denetimlere yönelik düzenlemeleri içermektedir.

ORTAK TARIM POLİTİKASININ TÜRKİYE'YE ETKİLERİ

Yukarıda da belirtildiği üzere, Türkiye OTP müktesebatını, katılım tarihindeki haliyle benimsemek ve etkili biçimde uygulamak zorundadır. Bunun genel olarak aşağıdaki etkileri yaratması beklenmektedir:

Türk Tarım Politikası üzerine etkiler: Üyelikle birlikte Türkiye, AB'nin OTP destek araçlarını kullanmaya başlayacak, sektöre vereceği destekler tarıma ilişkin devlet yardımı kuralları ile uyumlu hale gelecektir. Burada, 5488 sayılı Tarım Kanunu'nda öngörülen destekleme araçlarının büyük oranda OTP'dekiler ile benzerlik taşıdığına altının çizilmesinde yarar bulunmaktadır. Ancak uygulamada AB'den önemli düzeyde farklılık söz konusudur. Nitekim 30.11.2004 tarihli ve 2004/92 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile kabul edilen 2006-2010 Tarım Stratejisi belgesinde, AB'nin tek ödeme sistemine benzer özellikler taşıyan doğrudan gelir desteği (DGD) sistemi için ayrılan % 78'lik bütçe payının aşamalı olarak azaltılarak % 45'e indirilmesi öngörülmüş olmasına rağmen, 2009 yılından itibaren DGD uygulaması kaldırılmıştır (dpt.gov.tr, 2004). Diğer taraftan, Tarım Stratejisinde destekleme içindeki payının %13 olması öngörülen, üretimle ilişkili olarak değerlendirilen prim ödemeleri (Kanun da geçen şekliyle fark ödemeleri), destekleme bütçesinin neredeyse yarısına yakın bir bölümüne ulaşmıştır.

Bu destekleme aracı, son reformlarla ortaya konulan destekleme araçları arasında yer almamaktadır. Dolayısı ile halihazırda destekleme bütçesinde önemli bir yere sahip olan prim ödemelerinin gelecekte kaldırılması, doğrudan gelir desteğine benzer destekleme araçlarının, temel destekleme aracı olarak tekrar gündeme gelmesi söz konusu olacaktır.

Türk tarım politikası üzerindeki önemli diğer bir etki ise, AB'dekine benzer biçimde, tarım ürünlerinin ithalata karşı korunması uygulamasının göreceli olarak azalmasıdır. Her ne kadar üyelik sonrasında halen AB üyesi ülkeler dışından gelen tarımsal ürünlerde koruma söz konusu olacaksa da, önemli bir tarımsal üretici olan AB ile gümrük duvarları ortadan kalkacaktır.

Komisyon'un 6 Ekim 2004 tarihli "Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar" başlıklı belgesinde (Etki Değerlendirme) de işaret ettiği gibi, Türkiye, meyve ve sebze, kabuklu yemişler, nohut, mercimek ve diğer bazı ürünler ile muhtemelen koyun eti gibi bazı sektörlerde halihazırda AB pazarında da rekabet gücüne sahiptir. Ancak önemli üretim miktarları olmasına rağmen, hububat ve et gibi hayvansal ürünlerde Türkiye'deki piyasa fiyatları daha yüksektir. Dolayısı ile AB ile gümrük duvarlarının kalkmasının, hububat ve hayvansal ürünler ticaretinde negatif bir etki yaratabileceği değerlendirilmektedir (mfa.gov.tr, 2004).

Yapısal ve ekonomik etkiler: Türkiye'de kırsal nüfusun büyük bölümünün, geçimlik ve yarı-geçimlik tarım ile uğraşması nedeniyle , rekabet gücünü artırıcı tedbirlerin yanında kırsal alanlara yönelik ekonomik kalkınma tedbirlerinin artırılması ve ürün çeşitliliği ile alternatif gelir kaynaklarının yaratılması büyük önem taşımaktadır. Bu konuda Yüksek Planlama Kurulunun 25/1/2006 tarihli ve 2006/1 sayılı Kararı ile kabul edilen Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinin temel amacı; potansiyel yerel kaynakların değerlendirilmesini, doğal ve kültürel varlıkların korunmasını esas alarak, kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlarla uyumlu olarak yöresinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınması olarak belirlenmiştir (dpt.gov.tr, 2006).

Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi

Ancak ülkemizde tarımsal ve kırsal alana yönelik politikaların birbirini tamamlayıcı ve daha sistematik biçimde programlaması amacıyla, Kırsal Kalkınma Stratejisi temelinde bir Ulusal Kırsal Kalkınma Planının hazırlanması ve uygulanması gereklidir. Bu planda öngörülecek bazı faaliyetler, AB'nin 2007-2013 döneminde aday ülkelere verdiği Katılım Öncesi Araç Kırsal Kalkınma (IPARD) bileşeni kaynaklarından desteklenebilecektir. Ancak gerek IPARD kapsamı dışında kalan illerdeki IPARD benzeri destekler, gerek IPARD programında ele alınmayan alt-yapı yatırımları gibi tedbirlerin finansmanı için ulusal bütçeden önemli kaynak ayrılması gerekecektir.

Tarım işletmeleri ve gıda işleme (özellikle süt, et ve su ürünleri işleme) tesislerinin, üyelik sonrasında (öncesinde de bu ürünleri AB'ye ihraç edebilmek için) üye devlet firmaları ile rekabet edebilmesi için, AB sağlık ve hijyen koşullarına göre üretim yapması gerekmektedir. Yapılan ön tespitlere göre, bu koşulları karşılamayan önemli sayıda işletme bulunmaktadır. IPARD kapsamında hangi işletmelerin modernizasyonuna destek verilebileceği, kalanların nasıl ve hangi plan çerçevesinde finanse edilebileceğine ilişkin bir Ulusal Gıda İşletmeleri Modernizasyon Planının hazırlanması, bu plan uyarınca yatırımları kendisi yapacak tesislerle işbirliği içinde, bu tesislerin modernizasyon çalışmalarının planlanması gerekmektedir.

Diğer taraftan AB hayvan refahı mevzuatı, önemli bazı yatırımları da beraberinde getirmektedir. Bu kurallara uyum sağlanması açısından, kanatlı sektörünün eksiklikleri ve bu çerçevede yapılması gereken yatırımların mahiyetinin belirlenmesi ve takvimlendirilmesi, nakliye sırasında hayvanların refahının sağlanmasına yönelik kurallar açısından nakliye araçlarının iyileştirilmesi, dinlenme istasyonlarının kurulmasına yönelik çalışmaların tamamlanarak, gerekli yatırımların yapılması önemlidir.

Gıda işleme tesisleri ve hayvan refahı mevzuatının uygulanması için gerekli bu yapısal değişiklikler, özel sektör üzerinde ekonomik etki yaratacaktır.

Hukuki ve kurumsal etkiler: Tarım ve Kırsal Kalkınma mevzuatı, üyelikle birlikte doğrudan doğruya uygulanabilen Tüzüklerden oluştuğundan, mevzuatın büyük bir bölümünün doğrudan uyumlaştırılması beklenmemektedir. Ancak özellikle katılım öncesinde, mevzuatta yer alan prensipler ve uygulama mekanizmalarına uygun olarak, sağlanan yardımların etkin bir şekilde kullanılmasını temin edecek idari ve hukuki düzenlemelerin yapılması, ilgili sistemlerin kurulması gerekmektedir. Bunlar özellikle çiftçilere verilen yardımların doğruluğunu kontrol ve tescil eden Entegre İdare ve Kontrol Sistemi, çiftçilerin gelirlerine yönelik mikroekonomik verilerin toplandığı ve değerlendirildiği Çiftlik Muhasebe Veri Ağı, desteklemeleri kaynaklı yardımların ödemesini yapan Ödeme Kuruluşlarıdır.

Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı faslı kapsamındaki mevzuatın yapısı gereği, adaylık sürecinde mevzuat uyumunda önemli ilerlemeler kaydedilmesi gerekmektedir. AB mevzuatı uyarınca, özellikle diğer ülkelerden gelen ürünlerde benzer üretim, standart ve hijyen kuralları arandığından, sadece katılım müzakereleri açısından değil aynı zamanda ülkemizden AB'ye yapılacak tarım ürünleri ihracatında sorunla karşılaşılması açısından mevzuat uyumu ve etkin uygulama önem taşımaktadır.

MÜZAKERELERDE GELİNEREN AŞAMA

OTP'nin kapsadığı iki müzakere faslının tarama süreci 2006 yılında tamamlanmıştır. Benzer biçimde her iki faslın tarama sonu raporları ile faslın açılması için karşılanması gereken açılış kriterleri 2007 yılında ülkemize bildirilmiştir. Yine benzer biçimde her iki fasıl için 6'şar açılış kriteri öngörülmüştür.

İki fasıl arasındaki temel fark, Tarım ve Kırsal Kalkınma faslında, Kıbrıs'ın açılış kriteri olarak getirilmiş olmasıdır.

Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi

Tarım ve Kırsal Kalkınma faslında Kıbrıs dışındaki açılış kriterleri ve bu kriterlerin karşılanmasında geline aşama aşağıda kısaca özetlenmiştir;

- *Katılım öncesi araç kırsal kalkınma (IPARD) bileşeni fonlarının uygulanmasından sorumlu akredite bir kurumun kurulması*; Bu konuda Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuş olup, kurumun kapasitesinin oluşturulması çalışmaları sonuçlandırılmıştır. Ancak akreditasyon çalışmaları henüz tamamlanmamıştır.
- *Destekleme stratejisinin sunulması*; Yukarıda da belirtildiği üzere Türk Tarım Politikasının destekleme araçları OTP'ninkilerden farklılık göstermektedir. Burada ülkemizden beklenen, bu farklılığın nasıl giderileceğine ilişkin bir stratejinin ortaya konmasıdır. Bu stratejinin hazırlanması konusundaki çalışmalar devam etmektedir.
- *Ülkemizdeki tarım istatistiklerinin toplanması ve düzenlenmesinin nasıl iyileştirileceğini gösteren stratejinin sunulması*; Ülkemiz mevcut tarım istatistikleri güvenilir değildir. Bu veriler, müzakerelerin dayandırılacağı verilerin temini açısından da önemlidir. Stratejinin hazırlanmasında önemli ilerlemeler kaydedilmiş olup, taslağın eksikliklerinin giderilmesi çalışmaları devam etmektedir.
- *Tarımsal arazilerin kontrolü için kurulması gereken arazi parseli tanımlama sisteminin mevcut çiftçi kayıt sistemi ile entegrasyonu stratejisinin sunulması*; Stratejinin hazırlıklarında ilerleme kaydedilmiş olup, Komisyon tarafından tespit edilen eksikliklerin giderilmesi çalışmaları devam etmektedir.
- *AB'den canlı hayvan ve et ithalatına getirilen yasaklamanın kaldırılması*: Henüz bir adım atılmamıştır.

12 no'lu faslın açılış kriterleri ve geline aşama ise şu şekildedir:

- *Fasıl kapsamındaki mevzuata uyum sağlamak için yasal dayanağı oluşturacak çerçeve kanunun kabul edilmesi*; Bu konuda hazırlanan Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısının yakın bir gelecekte T.B.M.M.'ne sevk edilerek yasalaşma sürecinin başlaması beklenmektedir.
- *Fasıl kapsamındaki mevzuata ne zaman uyum sağlanacağını, uygulama için laboratuvar dahil gerekli idari kapasitenin nasıl oluşturulacağını gösteren bir stratejinin sunulması*; Oldukça fazla sayıdaki mevzuata uyum için kapsamlı bir planlamayı içeren stratejinin hazırlıkları tamamlanmak üzeredir.
- *Hayvanların kimliklendirilmesi ve hareketlerinin kaydı sisteminin kurulması/iyileştirilmesi*; Koyun keçi kimliklendirme çalışmalarına 2010 ilkbahar kampanyası ile başlanacak olup, sığırların kimliklendirme sisteminin iyileştirilmesi çalışmalarının bu tarihten daha önce tamamlanması beklenmektedir.
- *Hayvanların ülke içindeki hareketlerinin yönünü ve kurban bayramındaki kesimlerin sayısını gösteren hayvan hareketlerinin değerlendirilmesi raporu*; Rapor hazırlanmış olup, 2009 verileri ışığında güncellenmesi çalışmaları devam etmektedir.
- *Trakya bölgesinin şap hastalığından arılığının tanınması için tamamlanması gereken "2 yıl hastalık görülmemesi" koşulu*, Kasım 2009'da tamamlanarak dosya Uluslar arası Hayvan Sağlığı teşkilatına sunulmuştur.
- *Tarım-gıda işletmeleri*, kayıtlı işletmeler ile özellikle hayvansal ürünlerin işlendiği onaylı işletmeler olarak sınıflandırılarak Komisyona sunulmuştur.

MÜZAKERELERİN ANALİZİ

Yukarıda görüleceği üzere, bu tebliğ kapsamında ele alınan 2 fasıl arasında en çok siyasi mülâhazaya konu olanı, Tarım ve Kırsal Kalkınma faslıdır.. Ortak Tarım Politikasının uygulanmasının maliyeti AB bütçesinden karşılandığından, önemli bir büyüklüğe sahip Türk tarım sektörünün AB bütçesine ve dolayısı ile üye devletlerin katılım paylarını artıracak olması, gelecekte AB üyesi ülkelerin tartışmayı farklı boyuta taşımasına yol açabilecektir.

Tarım ve Kırsal Kalkınma faslı, esas itibarı ile çiftçilere verilecek destekler ile kırsal kalkınma amacıyla ülkelere ayrılacak fonların büyüklüğü gibi, AB'nin bütçesini doğrudan ilgilendiren konuları içermektedir. Bu nedenle müzakeresi en son kapatılacak fasıllardan birisi olacaktır.

Ülkemizde, tarımsal destekleme politikasının prim ödemesi aracını esas alması, doğrudan gelir desteği uygulamalarının payının azalması ve Kamu İktisadi Teşekküllerinin rolü başta İlerleme Raporları olmak üzere, AB tarafından en çok eleştirilen konulardandır. Açılış kriterinin karşılanması için kabul edilecek strateji, destekleme araçlarının AB araçları ile yakınlaştırılmasına yönelik takvimi ortaya koyacaktır. Ancak burada, destekleme stratejisi ve araçlarının, üyeliğin olası etkilerinin hafifletilmesi amacıyla belirlenmesi ve uygulanması büyük önem taşımaktadır. Ayrıca destekleme araçları belirlenirken, Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikaları faslına uyum için gereken çiftliklerin ve gıda işletmelerinin modernizasyonuna yönelik ihtiyaçların da göz önüne alınması gerekmektedir.

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi esasında, Türkiye'de kırsal kalkınmanın temini için, operasyonel yapıda Ulusal Kırsal Kalkınma Plan ve Programının hazırlanması ve uygulanması, bunun için bütçede gerekli kaynakların tahsis edilmesine çalışılmalıdır.

Yapısı gereği, geçiş dönemi ve az sayıda geçici istisna haricinde manevra alanı bulunmayan Katılım Müzakerelerinde AB'ye üye yeni devletlerin tecrübelerine bakıldığında, bu başlık altında yeni üye devletler çiftçilerine yapılacak desteklerde kademeli artış ve birkaç teknik husus dışında geçiş dönemi öngörülmediği görülmektedir.

Müzakereler sırasında sadece aday ülkelerin değil, AB'nin de geçiş dönemi isteyebileceği unutulmamalıdır. Nitekim son genişleme sürecinde AB, yeni üye devletlerdeki destek oranlarının mevcut üye devletlerinkinden daha düşük tutulmasını ve kademeli olarak 10 yıllık bir süreçte eşitlenmesini öngörmüştür. Bunu AB tarafından talep edilen bir geçiş dönemi olarak nitelendirmek, yanlış olmayacaktır.

Ülkemizin tarım müzakerelerinde de benzer bir teklifin yapılması beklenmektedir. Bu destekleme oranlarının tarım sektörünü nasıl etkileyeceğine ve olası olumsuz etkilerin nasıl bertaraf edilebileceğine ilişkin kapsamlı bir analiz henüz yapılmamıştır. Böyle bir çalışmanın yapılarak, etkilerin minimize edilmesine yönelik adımların belirlenmesi ve AB ile müzakere edilmesi önemlidir.

Daha önceki bölümlerde, OTP'nin geçirdiği reformlardan kısaca bahsedilmişti. Türkiye'nin üyeliğinin ne zaman gerçekleşeceğine ilişkin net bir tarih belirlenmemiş olmakla beraber, üyeliğe ve özellikle 2014 ve sonrasındaki bütçe dönemine kadar OTP'de yeni reformlar yapılması beklenmektedir. Bu belirsizlik, Tarım ve Kırsal Kalkınma faslı müzakerelerinin en zorlu noktasıdır. Zira şu anda OTP'nin Türkiye'nin üye olduğu tarihte nasıl bir yapıda olacağı kestirilemediğinden, bunun etkisinin ne olacağı ve bunun nasıl hafifletileceği konusunda da çalışma öngörülememektedir.

Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası faslı, Türkiye AB'ye üye olsun veya olmasın taraflar arasındaki tarımsal ürünlerin ticaretini doğrudan etkileyecek olan konuları içermektedir. AB'nin daha önceki genişleme müzakerelerinde yaşanan tartışmaların da gösterdiği gibi, gıda güvenliği veya hijyene ilişkin AB düzenlemelerine uyum ve uygulama konusunda geçiş dönemi veya istisna talep

Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi

edilebilecek düzenlemeler değildir. Yeni tesisler için herhangi bir geçiş dönemi veya istisna talep edilmesi mümkün değildir. Diğer bir ifade ile Türkiye bu mevzuata adaylık sürecinde uyum sağlamak ve uyum tarihinden sonra kurulacak tesislerin tamamının, AB kriterlerine göre üretim yapmasını sağlamak durumundadır.

Geçiş dönemi ve istisnalar esas itibarı ile kurulu tesisler bazında sözkonusu olabilecektir. Nitekim üyelikle birlikte, AB mevzuatında özellikle esneklik tanınanlar hariç, başta süt ve et üreten ve işleyen (su ürünleri dahil) kurulu tesislerin ya AB mevzuatına göre üretim yapması ya da kapatılması gerekecektir. AB kriterlerine göre üretim yapmak tesislere ciddi ekonomik külfet getirebilecek olup, bunların üyelik tarihinde tamamen kapatılması ise sosyo-ekonomik etkilere yol açabilecektir.

Bu bağlamda, gıda işletmelerinin başta genel ve özel hijyen kurallarına ilişkin mevzuat olmak üzere, mevzuata uyum sağlamak için ne tür yatırımları yapması gerektiği ve bu yatırımların hangi takvim çerçevesinde yapılacağı belirlenmesi zorunludur. Bu bilgi ve belgeler ışığında müzakerelerde, her bir tesis bazında geçiş süresi alınması mümkün olabilecektir. Burada tesis bazında ifadesinin altının çizilmesinde yarar görülmektedir, zira geçiş süresi verilen bu tesislerin isim, adres, eksiklikleri ve geçiş süresinin bittiği tarihe, bütün ülkelerde onaylanacak olan Katılım Anlaşmasının içinde yer verilecektir.

Benzer bir durum hayvan refahına ilişkin düzenlemeler için de geçerlidir. Hayvanların naklinde kullanılan araçların nitelikleri, hayvanların yetiştirildiği işletmelerin altyapı ihtiyaçları müzakereler sırasında ayrıntılı biçimde ortaya konulmalıdır. Burada da başta tavuk çiftlikleri olmak üzere, hayvan refahı kurallarına uyum için gerekli yatırımları rasyonel biçimde yapmak için yine tesis bazında geçiş dönemi talebi olabilir.

Hali hazırda AB'de üye devletler arasında canlı hayvan veya diğer sanayi veya tarım ürünlerinin ticaretinde hiçbir sınır kontrolü bulunmamakta, bütün bu ürünler üye devletlerde serbest dolaşıma çıkmaktadır. Komisyonun, 6 Ekim 2004 tarihli "Türkiye'nin Üyeliğinin Etkileri Raporu"nda, Türkiye'deki hayvan hastalıklarının durumuna dikkat çekilerek, "Katılımdan sonra, Türkiye'den olan canlı hayvan ve hayvansal ürün hareketlerine özel kısıtlamaların getirilmesi beklenebilir. Bu, Türkiye ve diğer üye ülke sınırları arasında özel kontrollerin getirilmesi anlamına gelmektedir." şeklinde, konuyu mevcut uygulamaların dışına taşıyan bir değerlendirmede bulunmaktadır. Bu değerlendirmeden, müzakereler sırasında AB'nin canlı hayvan ve hayvansal ürünlerin serbest dolaşımı konusunda geçiş dönemi talebi ile müzakere masasına gelmesini beklemek yanlış olmayacaktır.

Sonuç olarak, OTP'nin kapsamı ve içerdiği düzenleme sayısı ile gelecekteki reformların belirsizliği göz önüne alındığında, tarımla ilgili 2 faslın katılım müzakerelerinin kolay olmayacağı ve üyeliğin kamu, özel sektör ve çiftçiler üzerinde önemli etkileri olacağı açıktır. Bu etkiler henüz ayrıntılı biçimde çalışılmamıştır. Önümüzdeki dönemde, muhtemel etkiler üzerine kapsamlı çalışmalar yapılması ve başta destekleme araçları olmak üzere tarım politikası kararlarının, olumsuz etkileri en aza indirecek tedbirleri içerecek biçimde belirlenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA:

- <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=37&l=1>, 04.12.2009.
- http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_1_1_en.htm, 04.12.2009.
- http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf, 04.12.2009.
- <http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/92.pdf>, 04.12.2009.
- <http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2006/20060204-9-2.pdf>, 04.12.2009.
- http://www.mfa.gov.tr/data/AB/etki_degerlendirme.pdf, 04.12.2009.