
AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRK TARIMI

Gülcan ERAKTAN*

1. Giriş

Küreselleşme ve dünya konjonktüründeki değişimler ülkeleri sadece dünya pazarlarına açılarak kalkınma arayışları içine itmekle kalmamış, dışsal etkenler içsel nedenlerden daha çok politika değişikliklerini hazırlayıcı bir konuma gelmişlerdir. Bu olguyu yalnız son otuz-kırk yılın getirdiği bir gelişme olarak algılamamak gerekir. İçinde yaşanan çağda, artan iletişim, bilişim, çok uluslu şirketlerin faaliyetleri ve egemen ulusların karar mekanizmalarında yer aldığı uluslararası örgütlerin politika önerileri dünya devletlerini adeta federal yapıda tek bir ülke gibi paralel politika kararları almaya yöneltmektedir. Geçmişteki "etkilenme" olgusu artık "etkileme" boyutuna gelmiştir. Örneğin, 1930'ların dünya ekonomik krizinden bütün dünya etkilenmiştir. Dünya piyasaları için üretimde bulunmayan Türkiye de o dönemde başlıca iktisadi mal kalemi olan belli başlı tarım ürünlerinin fiyatlarında, hatta o zamanki ölçülerle bile ciddi bir dış ticaret boyutu olmayan hububat ürünlerinde çarpıcı fiyat düşmelerinin yarattığı yıkımı yaşamıştır. Buğday fiyatları 1925-1930 yılları arasında Şikago Borsasında % 22 azalırken, İstanbul Borsasında buğday fiyatlarında % 20 oranında bir azalma olmuştur. Buna karşılık 1930 yılında 3.5 ay içinde Şikago'da buğday fiyatı

* Prof. Dr., A.Ü. Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü Öğretim Üyesi

%25 oranında düşerken, İstanbul Borsasında %45 gerilemiştir¹. Türkiye'de devletin tarım ürünleri piyasalarına müdahalesi de o dönemde başlamış, önce TC Ziraat Bankası hububat alımlarına başlamış, daha sonra da Toprak Mahsulleri Ofisi kurularak destekleme alımları dönemi başlamıştır.

Artık dünya ülkelerinde değişimler eskisi gibi diğer (ama ekonomik gücü olan ve büyük) ülkelerde ortaya çıkan gelişmelerin etkisi ile olmaktan çıkmış, fikir babalığı doğrudan veya dolaylı büyük ve güçlü ülkelere ait olaylar ve oluşumlarla yönlendirilmeğe başlanmıştır. Dolayısıyla dünya ekonomisini ilk elden biçimlendiren uluslararası kuruluşlar da, bütçesi ve yönetimi hangi devletlerin elindeyse, onların çizdiği stratejiler çizgisinde üye ülkeler ekonomisini şekillendirmektedirler. Bu uluslararası kuruluşların bu şablonla tıpa tıp örtüşen iki örneği Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankasıdır. Dünya Ticaret Örgütü, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı gibi örgütler ise karar alma sürecinde küçük ve/veya ekonomik açıdan güçsüz ülkelere daha fazla söz hakkı vermekle beraber, sonuçta alınan kararlar gene de güçlü ülkelerin ihtiyaçlarına göre şekillenmektedir.

Türkiye üyesi olduğu uluslararası ekonomik kuruluşlardan diğer gelişmekte olan ülkelere uygulanan muamelenin benzeri bir yaklaşımla yardım, destek ve politika önerileri almaktadır. Böylece ulusal politikaları içsel nedenlerden çok, dışsal nedenlerle değişime uğramaktadır. Bu politika önerileri bir telkin olmanın ötesinde belli çıkarları sağlamanın ön koşulu olunca da artık öneri olmaktan çıkıp, aksini yapmanın düşünülmemeyeceği bir yönlendirme özelliği kazanmaktadır. Bu aşamada Türkiye tarafından yapılması taahhüt edilen önlemler ortaya konulmakta ve sonuçta bu öneriler hükümetlerce benimsenip, ulusal politikalar olarak uygulama alanına konulmaktadır.

Türkiye'nin politika oluştururken önerilerine ve uyarılarına göre önlemlerini şekillendireceği bir diğer uluslararası politika gücü olarak Avrupa Birliği (AB) bulunmaktadır. Bu kez bir kuruluş değil, bölgesel karakterde bir ekonomik birleşme söz konusudur. Örnekleri verilen ve bir kez bu kuruluşlara ortak olunarak, daha sonra orada alınan kararlara uyum sağlanması beklenen diğer uluslararası kuruluşlardan farklı olarak ekonomik bütünleşmeyi hedefleyen AB'e katılım önemli farklılıklar taşımaktadır. Türkiye açısından hiçbir uluslararası kuruluşta katılım AB'e katılım kadar uzun zaman almamış, güçlük, engelleme ve isteksizlik bu boyutta dile getirilmemiştir. Taahhütlerin üye olduktan sonra ve belli anlaşmaların imzalanmasına bağlı olarak başladığı uluslararası kuruluşlara karşılık, burada taahhütler üye olmadan önce, hatta üyelik garantisi olmadan başlamakta, taahhütlerin yerine getirilmesine de (konusuna göre olmakla beraber) üyelik öncesi dönemde başlanılmaktadır. Uluslararası kuruluşlarda alınan kararlara imza atmak ve dolayısıyla o alanda sorumluluk almamak imkanı varken (Kyoto

1 Hacı Zade Mirza, "Buğday Fiyatlarının Tanzimi". I. Ziraat Kongresi İhtisas Raporları. Cilt I. Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti. Ankara, 1931, (810-818).

Protokolü gibi), AB ile ilişkilerde ülkenin, devletin dışında ve ona sorulmadan alınan kararlara itiraz hakkı olmadan uyum sağlamak, yani daha üye olmadan yetkiyi uluslararası organlara devretmek söz konusudur. Üstelik bir uluslararası kuruluş sadece bir veya birkaç alanda düzenleme yapma erkini elinde tutarken, AB ile ilişkilerde ulusal devletlerin karar yetkisine sahip oldukları alanlar sınırlanmaktadır.

Tarım uluslararası politikalarda en çok önlem geliştirilmeğe çalışılan ve sınırlamalara konu alanlardan birisidir. Tarım ürünlerinin stratejik önemi diğer hiçbir ticari malda yoktur. Kimi ekonomik alanlar kalkınma sürecinde, kimileri savaşta, kimileri küresel rekabetin zorlamasıyla stratejik önem kazanırken, tarım günlük yaşamın ve toplumların varlığını sürdürebilmeleri açısından bütün diğer alanların üstünde önem taşır. Bu önemin bilincinde olan gelişmiş ülkeler tarımda istihdam edilen nüfusun sayı ve oranının, tarımın ülkenin gayri safi üretim değeri ve dış ticareti içindeki payının azlığına rağmen özellikle 1970'li ve 1980'li yıllarda tarımı bütün güçleriyle desteklemişlerdir. Hatta o yıllarda Türkiye'de tarımın desteklenmesi tezini savunanlar bu desteğin boyutunu örnek göstererek, Türkiye'deki tarıma yönelik devlet desteklerinin ne kadar cılız kaldığını ifade ederlerdi.

Gelişmiş ülkelerin tarıma yönelik ve birbiri ile rekabet edercesine yüksek tuttıkları destekler bu dönem içinde amacına ulaşmış, kendine yeterlilik sağlanmış, ihracat kapasitesi büyümüştür. Ancak artık dünya nüfusunun eskisi kadar hızlı artmaması, aç ülkelerin gene gelirlerini artıramadıkları için dışarıdan gıda ithali konusunda bir talep oluşturamamaları, gelişmekte olan ülkelerin de ellerinden geldiğince kendine yeterlilik oranlarını artırma gayreti içinde olmaları gelişmiş ülkelerin artan üretimini değerlendiremez hale gelmesine neden olmuştur. Stoklar gittikçe büyümüş ve zamanla bu stoklar altından kalkılmaz boyutta bütçe yükü yaratmaya başlamıştır.

Bu gelişmeler gelişmiş ülkelerin önlem alarak tarımsal üretimlerini kısıtlama ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Ama burada gene mantık yoluyla açıklanması zor bir yaklaşım sergilenmiştir; gelişmiş ülkeler kendileri ile birlikte henüz tarımsal üretimde ihtiyacını karşılayacak düzeye ulaşmamış gelişmekte olan ülkelere de, uluslararası kuruluşlarda alınan kararlar kanalıyla, üretimlerini kısıtlama yönünde önlem almayı dikte ettirmişlerdir. İtiraza karşı cevap da hazır: "İhtiyacınız varsa biz size satarız."

Bütün bu gelişmeler yaşanırken Türkiye'de birçok kesim buzdüğünün sadece suyun üstündeki kısmını görmeye devam etmektedir: "Türkiye'de tarım geridir. Çiftçilik yoktur, köylülük vardır. Köylülük son bulmadıkça tarım düze kavuşamaz." "Yapılan yardımlar yerine ulaşmamakta, tüketici dünya fiyatlarının çok üstünde fiyatlarla gıda maddelerini almaktadır." Bizim tüketicimize, çocuklarımıza yazık değil mi? Gelişmiş ülkelerde beslenme düzeyi yüksek; biz ise gelir düşüklüğüne bağlı olarak yeterli gıdayı alamıyoruz. Oysa dünya piyasalarında bu ürünlerin fiyatları çok düşük. Kapıları açsak, ithalata izin versek bizim çocuklarımız da beslenir!"

Elbette bu görüşler ileri sürülürken gözden uzak tutulan bir husus vardır. O zaman başta AB olmak üzere gelişmiş ülkeler neden ürün fazlaları altından kalkamayacak kadar büyük sorun yaratana kadar destekleme politikalarını sürdürmüş de, ancak ondan sonra üretimi kısıtlama politikalarını gündeme getirmiştir? Dünya fiyatlarının çok üstünde fiyatlarla Topluluk piyasalarında tarım ürünleri satılırken, düşük dünya fiyatları ile rekabet edebilmek için yüksek ihracat sübvansiyonları verilmesi, buna karşılık Topluluk üreticisini korumak için akla gelmeyecek ithalat engelleri yaratılması hangi nedene dayandırılmıştır? Gelişmekte olan ülkeler gıda malları ithalatı için de döviz bulmakta zorlanırken, gelişmekte olan ülkelerde bu amaç için kullanılacak yeterli döviz varken, niye onlar sorunlarını ithalatla çözmediler de, daha masraflı bir yol tutarak kendi üretimlerini artırdılar? Neden bu kadar ürün fazlası olduğu halde hala AB bütçesinin %48'i tarım kesimi ve Ortak Tarım Politikasının (OTP) finansmanı için harcanıyor?

Bütün bu soruların yanıtını ararken, gerçekleri saptırmaktan kaçınmak gerekir. Tarım bazı çevrelerce sanıldığı gibi ilkel koşullarda sürdürülen bir yaşam biçimi, babadan oğula geçen bir meslek, kendi kendine sürdüğü kadar sürecek, ama onun için bir şeyler yapılmasına, para harcanmasına gerek olmayan bir sektör değildir. Örneğin, AB mevzuatının yarısı tarım alanındadır. Eskiden toplam AB mevzuatının 80.000 sayfa, tarımla ilgili olanları 40.000 sayfa olduğu söylenirdi. Artık rakamlar büyüdü; AB çevrelerinde toplam mevzuatın 100.000 sayfa, tarım mevzuatının 50.000 sayfa civarında olduğu görüşü var. Kimse sayfa sayfa mevzuatı saymış değil ama, tüm AB mevzuatının yarısı tarıma ayrılmışsa, bu tarıma verilen önemin büyüklüğü ile de ilgili bir husustur.

AB'de tarımın önemi oranında Türkiye ile uyum çalışmalarında tarımın oynayacağı rol de büyümektedir. 17 Aralık 2004 tarihli Zirve Kararlarında kalıcı derogasyonlar getirilebilecek alanlar tarım, serbest dolaşım ve yapısal politikalar olarak ileri sürülmüşse, bu ifade de diğer bütün sektörler için de geçerli olacaktır. Üstelik bu görüş Mart ayında toplanan Zirve'de ve 29 Haziran 2005 tarihinde Komisyonun sunduğu taslak müzakere çerçevesinde de tekrarlanmaktadır. Tarım önemsiz ve kendi haline terk edilebilecek, hatta zaman zaman vergilerle tarım kesiminde elde edilen kaymağın (!) bir kısmının bütçeye aktarılması gereği "GSYH'nın %11-12'sini yaratan tarımın vergi gelirleri içinde %1'lik payı vardır" ifadeleriyle dile getirilecek bir sektörsel derinleşme, AB neden Türk tarımına yönelik kalıcı derogasyonlar konusunu bu kadar sık yinelemektedir? Türk ekonomisinde tarımın görece öneminde değinerek aba altından sopa mı göstermektedir, yoksa hala Türkiye'nin üyeliği tarımsal açıdan tedirginlik mi yaratmaktadır? Acaba bu konuda başka kaygı ve beklentiler de var mıdır?

Bu makalenin amacı uyum süreci içinde taraflar arasında sorun yaratabilecek bir ekonomik sektör olarak tarımda yapılması istenilen düzenlemeleri irdelemek ve bazı öneriler geliştirmektir.

2. Tarımda uyum: Neden ve nasıl?

Türkiye'nin bir ekonomik birlik içinde yer alması o ekonomik birliğin temelini oluşturan kuralların bütününe kabullenmesiyle mümkündür. O bakımdan AB'de geçerli olan ortak yasal düzenlemelerin bütününe oluşturan *acquis communautaire*'e uyum sağlaması tarımsal açıdan da AB mevzuatını üstlenmesi yükümlülüğünü beraberinde getirmektedir. Ama bu kural ne daha önceki genişlemeler zamanında icat edilmiştir, ne de Türkiye'ye karşı oluşturulan bir önlemdir; entegrasyonun mantığında vardır.

Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında bir ortaklık kuran 12 Eylül 1963 tarihli Ankara Anlaşması'nın 3. maddesinde Türkiye'ye Geçiş Dönemi ve Son Dönem boyunca kendisine düşen yükümlülükleri üstlenecek bir ekonomik konuma getirebilmek için Topluluğun yardımı ile ekonomisini güçlendireceği bir Hazırlık Dönemi tanınacağı, Anlaşmanın 4. maddesinde ise, Geçiş Döneminde Türkiye ile Topluluk arasında bir gümrük birliğinin gittikçe gelişen bir şekilde yerleşmesini ve ortaklığın iyi işlenmesini sağlamak için Türkiye'nin ekonomik politikalarının Topluluğunkine yaklaştırılması, bunun için de gerekli ortak eylemlerin geliştirilmesi hükmü getirilmektedir. Anlaşmanın 10. maddesi "gümrük birliği mal alışverişlerinin tümünü kapsar" demekle, kurulacak gümrük birliğinin yalnız sanayi ürünleri için değil, aynı zamanda tarım ürünleri için de söz konusu olduğunu ortaya koymaktadır. 11. maddede ise ortaklık rejiminin, Topluluğun ortak tarım politikasını göz önünde bulunduran özel usullere göre tarım ve tarım ürünleri alışverişini de kapsayacağı belirtilmektedir.

Bütün bunlar Ankara Anlaşmasının taraflar arasında bir gümrük birliğini amaçladığını, tarım ürünlerinin de bu gümrük birliği kapsamı içinde sayıldığını, gelecekte gümrük birliğinin kurulabilmesi için daha Hazırlık Döneminde Türk tarımının güçlendirilmesi çalışmalarına başlanmasının öngörüldüğünü, ilişkilerin gittikçe gelişerek yoğunlaşmasının Geçiş Dönemine bıraktığını ortaya koymaktadır. 1963 yılında Toplulukta henüz bir ortak tarım politikası bile oluşturulmamıştır. Ama Roma Antlaşmasının 38-47. md.leri buna amir olduğu için bu yolda çalışmalar sürdürülmekte ve alınacak tarım politikası kararlarının Türkiye tarafından da uygulanması istenmektedir.

Geçiş dönemindeki düzenlemelerin neler olacağı ise 23 Kasım 1970 tarihli Katma Protokolde belirlenmektedir. 32-35. maddeler tarım konusuna ayrılmıştır. Türkiye'nin ilk yükümlülüğü Ortak Tarım Politikasına (OTP)uyumdur. Katma Protokol, 22 yıllık Geçiş Dönemi sonunda tarım ürünlerinde serbest dolaşımın başlayabilmesini Türkiye'de OTP kurallarının uygulanmasına, yani Türkiye'nin tarım politikasını OTP'ye göre düzenlemesine bağlamıştır. Geçiş Dönemi sonunda, Türkiye'nin OTP'ye uyum önlemlerini almış olsa bile, serbest ticaretin ancak bu önlemlerin yeterliliğinin Ortaklık Konseyince onaylanmasından ve gerekli görülen düzenlemelerin yapılmasından sonra gerçekleşebileceği kaydedilmektedir.

Türkiye'ye getirilen yükümlülükler 30 Haziran 1980 tarihindeki Ortaklık Konseyi'nde de yinelenmiş, Türkiye'nin tarımını ve tarım politikasını Topluluk tanımına ve tarım politikasına uydurması ve bunun için gerekli çalışmalara hemen başlanması kararna varılmıştır.

Mart 1995 tarihinde alınan 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararında ise Gümrük Birliğinin tarım ürünlerine yaygınlaştırılmasının Türkiye'nin tarım politikalarını OTP'ye uydurduğunun belirlenmesinden sonra gerçekleştirileceği kabul edilmektedir. Gümrük Birliğinin tarım ürünlerine yaygınlaştırılmasının temeli Türkiye'nin AB ile aynı tarım politikalarını uygulaması koşuluna bağlanmaktadır. Bu istemde dile getirilen Türkiye'nin AB müktesebatına uyum yükümlülüğü değildir; çünkü o dönemde henüz Türkiye'nin aday ülke statüsü bile kabul edilmiş değildir. Burada tarım ürünlerinin taraflar arasında serbest dolaşımının yaratacağı ticaret sapmalarından korunma ve çok ciddi önlemlerle korunan AB ülkeleri tarımının korumacılığının delinmesine izin verilmemesi kaygısı öne çıkmaktadır.

Türk tarım politikasının OTP'ye uyumu yükümlülüğü Türkiye Topluluk arası ilişkileri düzenleyen bütün anlaşma ve protokollerde yinelenmekte ve Ankara Anlaşması sonrasında kurulan bütün hükümetleri bağlamaktadır. Ancak Aralık 1999 da Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin AB üye adayı ülke statüsüne geçirilmesi ile Ankara Anlaşmasının imzalanmasının üstünden geçen 37 yıldır ertelenen uyum yükümlülüğü, 2000 yılında tekrar ve bu kez ertelenmeme koşuluyla gündeme gelmiştir.

Demek ki Türkiye'nin 1963-2005 arası AB ile kırk iki yıllık resmi ilişkiler tarihi içinde hep Türk tarımının ve tarım politikasının AB tarım ve tarım politikasına uydurulması öngörülmektedir. Türkiye yarım yüzyıla yakın bir süre içinde bu yükümlülüğünü yerine getirememiştir. Bunda rol oynayan yalnız iki tarafın da ilişkileri dondurma konusundaki adımlarının getirdiği radikal değişiklikler, yeniden ısıtılarak masaya getirilen ilişkilerin, özellikle Topluluk tarafında gittikçe samimiyetten uzaklaşma şeklinde nitelendirilebilecek bir süreci beraberinde getirmesi değildir. AB'nin kendi gereksinimleri, iç dinamikleri, dış etkenler ve genişleme dalgaları gibi faktörler, OTP'i en kapsamlı ve en masraflı politika alanı olmanın dışında, en sık ve köklü reformlarla değişen politika alanı haline getirmiştir. Türkiye AB konusunda geleceğin bilinmezliğinin getirdiği duygu ve görüşlerle konulara eğilmemeyi tercih etmiş, uyum yükümlülüklerini ertelemiş, hatta OTP değişikliklerinin izlenmesi bile resmi kuruluşlarda ancak bu işi hobi şeklinde yapanlara özgü olmuştur. Bunda OTP önlemlerinin maliyetinin yüksekliği ve Türkiye'nin kronik bütçe açıkları nedeniyle tarıma ayrılacak kaynakların sınırlı oluşu da rol oynamıştır. İleride tam üye olabilme konusunda fazla ümit vaat etmeyen bir ortaklık ilişkisine dayanarak ciddi bir bilgi birikimi, kadro ve bütçe harcaması ile yürütülebilecek bir uyum çabasına girmek (karşı taraftan tam üye olmadan bu yolda bir parasal yardım alma beklentisi de olmadığı dikkate alınırsa) fazla bir anlam da taşımamaktaydı.

Gerçekten de Topluluk tarafından 12 Eylül 1980 sonrası dondurulan ilişkilerin Ekim 1986'da yeniden ısıtılma kararı sonrası Türkiye'nin 14 Nisan 1987 tarihinde yaptığı tam üyelik başvurusuna otuz iki ay süren bir bekleyişin ardından 1989 Aralık ayında açıklanan (Türkiye'nin tam üyeliğe ehil olmakla beraber, ekonomik, sosyal ve siyasi nedenlerle üyelik görüşmelerinin başlamamasını öneren) Komisyon Raporu Türkiye'de yeniden bir kırgınlık yaşanmasına neden olmuştur. 13 Aralık 1995 tarihinde (Türkiye Gümrük Birliğinin getireceği mali yükün karşılanmasında AB'den destek istediği için ortaya çıkan Avrupa Parlamentosundan görüş alma gereği karşısında) Avrupa Parlamentosunda estirilen aleyhte rüzgarlar gene bir huzursuz bekleyişi beraberinde getirmiştir. 1997 yılındaki Lüksemburg Zirvesi'nde Lüksemburg Grubu olarak adlandırılan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine adaylık statüsü verilirken, Türkiye'nin (gene adaylığa ehil olduğu vurgulanmakla beraber) o aşamada adaylığının kabul edilemeyeceği kararı Türkiye'yi bir kez daha yaralamıştır. Bu nedenle 1999 Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin aday ülke olarak ilanı adeta makus talihin yenilmesi gibi algılanmıştır. Ama AB'nin Türkiye için uyguladığı strateji daima huzursuz ve güvenilir olmayan bir bekleyiş ortamını hakim kılmak olduğu için, Türkiye'nin üye olamayacağını, bunun istenmediğini, ihsas etme de değil, vurgulama şeklindeki taktik uygulanmaya devam edilmektedir.

Bu ortam Türkiye'nin kendi inisiyatifi ve kaynakları ile Topluluk politikalarına, özellikle OTP'e uyum çalışmalarına başlaması için uygun görülmemiştir. Ancak Helsinki Kararları sonrası Komisyon'dan diğer aday ülkeler için de hazırlanmış olan Katılım Ortaklığı Belgesini (KOB) hazırlaması istenmiş ve arkasından Türkiye'nin hazırladığı Ulusal Program (UP) açıklanmıştır. Türkiye UP sonrasında artık resmen uyum çalışmalarına başlamıştır.

3. Uyum Modelleri

Topluluk ilk dört genişlemede tarım ürünleri konusunda üç türlü uyum modeli kullanmıştır. İlk iki genişlemede Topluluğun kuruluşunda uygulanan "klasik model" uygulanmıştır. Burada OTP'nin temelleri hemen geçerli kılınmakla beraber, tarım ürünleri fiyatları, eski ve yeni üye devletler arasındaki sınır korumalarının kaldırılması, üçüncü ülkelere karşı uygulanan ortak gümrük tarifelerine (OGT) uyum aşamalar halinde gerçekleştirilmiştir. İngiltere'ye beş yıllık bir geçiş dönemi verilmiş, tarım ürünleri fiyatlarının altı aşamada Topluluk düzeyine getirilmesi, kendi aralarındaki gümrüklerin kaldırılmasında ve OGT'e uyumda beş aşama olması öngörülmüştür. Yunanistan için de beş yıllık bir geçiş dönemi kabul edilmiş, ama İngiltere'dekinden farklı olarak taze ve işlenmiş domates ve şeftali için yedi yıllık bir geçiş dönemi verilmiştir. Tarım ürünleri fiyatlarının (şeftali ve domates hariç) Topluluk ile eşitlenmesinde beş aşama, dış ticaretle ilgili düzenlemelerde altı aşama öngörülmüştür. Yunanistan ile Topluluk arasındaki ticarete tarım ürün-

leri fiyat farklarını ortadan kaldıracak telafi edici tutarların ödenmesini FEOGA üstlenmiştir².

İspanya ve Portekiz'in katılımında ise, tarafların tarım politikaları ve tarımsal yapıları farklı olduğu için bütün ürünlerde klasik model uygulanamamıştır. Bunun da nedeni o dönemde her iki ülkede de tarım ürünleri piyasalarına büyük çapta devlet müdahalesinin bulunmasıdır. Diğer taraftan bu iki ülkede üretilen birçok Akdeniz ürününün eski üyeler üzerinde ciddi bir rekabet baskısı yaratması beklenmekteydi. İspanya'da zeytinyağı, meyve ve sebze için on yıllık, diğer ürünlerde yedi yıllık, Portekiz'de hemen hemen bütün önem taşıyan ürünler için on yıllık, geri kalanlar için yedi yıllık iki aşama öngörülmüştür. Birinci aşamada ülkedeki eski tarım piyasası düzenlemeleri geçerli olurken, ancak ikinci aşamada klasik model denilebilecek OTP'ye aşamalı uyum öngörülmüştür. Bu iki modelde de üye devletler arasındaki ticarete sınırların aşamalı olarak kalkması ve tarım ürünlerinde görülen nispi fiyat farklılıkları yüzünden sınırlarda bu farklılıkları telafi edici kesintiler yapılmıştır³.

Buna karşılık Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımında iç pazarın hemen gerçekleşmesi ve telafi edici kesintilere gidilmesine, sınır kontrollerine gerek kalmaması, malların serbest dolaşımının engellenmemesi için daha katılım olmadan, yani 31 Aralık 1992 tarihinden itibaren iç piyasa koşullarının uygulanmasına başlanmıştır. Bu da hemen katılımı birlikte bu üç ülkede OTP'nin bütün düzenlemelerinin yürürlüğe girmiş olması demektir⁴. Zaten fiyat ve döviz kuru farklılıklarından kaynaklanan telafi edici kesinti uygulamaları 1993 yılında Tek Pazarın kurulması ile yürürlükten kalktığı için bu konuda önceki genişlemelerde olduğu gibi bir uygulamaya da gerek kalmamıştır.

Beşinci genişlemede de benzeri bir yol tutulmuştur. Üye aday ülkeler tarım mevzuatını bütünüyle kabul ederek kendi mevzuatlarını ona uyarlamışlardır. İç piyasalara yönelik ortak piyasa düzenleri (OPD) ve OGT katılımı birlikte yürürlüğe girmiş, görüşmelerde varılan kararlar gereği (kayıt sistemleri, bazı devlet yardımları vb gibi) uyumun tamamen sağlanamadığı konularda kendilerine tanınan süreler içinde uygulamaya geçme olanağını elde etmişlerdir. Tek farklılık, diğer genişlemelerde yardım mekanizmaları yeni katılan ülkeler için de eski üyelere farksız olarak uygulanırken, bu kez, doğrudan ödemelerin on yıllık bir dönem içinde kademeli olarak artırılarak ancak dönem sonunda yeni ve eski üyelere eşit yardım düzeyine erişilmesinin esas alınmasıdır. Doğrudan ödemelerin 2004 yılında %25 den başlayarak, 2013 de %100 e yükseltilmesi şeklinde kademeli bir uygulamaya

2 W. Winkler, "Modelle für die Integration des Agrarsektors beim Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union." 1996 (A.Ü.Ziraat Fakültesinde 2 Ekim 1996 tarihinde verilen konferans metni) (Basılmamış).

3 İbid.

4 G. Eraktan, "Genişleme Sürecinin Avrupa Birliği Tarımı ve Ortak Tarım Politikasına Etkileri." VI. Tarım Ekonomisi Kongresi, Tokat, 2004, (1-11), s. 3.

konu olmasında AB bütçe harcamalarının birden bire artmasının getireceği sorunlardan kurtulma arayışı etken olmuştur. Ama yeni üyelere bu bir avantaj sağlama aracı olarak takdim edilmiştir. Yeni üyelerin eskilerinden farklı olarak daha düşük oranlarda yardımla OTP uygulamalarına katılmalarının mazereti olarak, kısa sürede gerçekleşen gelir artışlarının yeniden yapılandırma üzerinde olumsuz etkiler yapması beklentisi gösterilmektedir. Yardımların eski üyelereki çiftçilere ödendiği miktarlarda ödenmesi halinde yeni üye devletlerde bir beklenti olabileceği, böyle kademeli bir doğrudan ödeme artışı sağlanması yoluyla "var olan yapıların olduğu gibi kalması ve modernizasyonun engellenmesi" olgusunun önüne geçileceği düşünülmektedir⁵.

Yeni üyelere çiftçilere AB'nin 2003 reformu ile getirdiği tek çiftlik ödemesinin yapılmasında AB-15 ile aynı referans periyodu (2000-2002) kullanılmıştır. Yeni üyeler de AB-15 için kullanılan "bölgesel uygulama seçeneği" uygulayabilmektedirler. Bölgesel çerçeve ulusal yardım miktarının bölgelere bölünmesiyle bulunur. Ulusal rezerv, eski ve yeni üyelere ulusal tavanın %3 ü oranındadır⁶.

Yeni üye devletlere Entegre İdare ve Kontrol Sistemini (IACS-Integrated Administration and Control System) tam olarak oturtamamış olmaları halinde (yalnız Malta ve Slovenya bunun koşullarını yerine getirebilmişlerdir), sunulan bir seçenek de basitleştirilmiş programdır. Bu programla sınırlı bu süre için kullanılan tüm tarım alanlarına *de-coupled* (üretimden bağımsız) doğrudan ödemeler yapılabilir. Bu durumda her ülkeye ödenecek toplam doğrudan yardım miktarı esas alınarak toplam tarım arazisi üzerinden alan başına ortalama ödeme miktarı bulunur; yani her ülke için arazi birimi başına bir ödeme miktarı belirlenir. Ancak sistemlerin tam olarak oturtulmasındaki gecikme AB fonlarından yararlanamama ve ulusal bütçe üzerine yük gelmesi olarak düşünülmektedir⁷.

Son genişleme öncesi yapılan projeksiyonlar üye ülkelerce AB mevzuatının tümüyle üstlenilmesi sonucu aday ülkelerin birçok tarım ürünlerinde ürün fazlası verecekleri ve AB piyasalarındaki arz talep dengesinin bundan çok olumsuz etkileneceği yönünde sonuçlar alınmıştır⁸. AB'nin yeni bir reform yapması ihtiyacının bütün bu kuşkulardan kaynaklandığı kuşkusuzdur.

5 European Commission, "Questions & Answers - Commission enlargement proposals on agriculture" Brussels, 30 January 2001, MEMO/02/13 Date: 30/01/2002.

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/02/13&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (01.07.2002)

6 D. Ahner, 2004. "CAP Reform and EU Enlargement The Future of European Agricultural Policy." Conference on The Common Agricultural Policy and Enlargement: opportunities and perspectives, Sofia, 14-16 March 1996.

7 F. Fischler, "Agriculture and enlargement - 44 days to go". Press conference Brussels, 18 March 2004.

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/138&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (1.9.2004)

8 Commission of the European Communities, Agenda 2000 The Challenge of Enlargement. Brussels, 15.07.1997. COM (97) 2000 final, Vol. II, 1997.

Türkiye de son genişleme dalgasındaki sürecin bir benzerini yaşayacaktır. Türkiye'den istenen uyum da diğer aday ülkelerden istenilenler gibi olacaktır. Türkiye'nin katılma dönemine kadar yeni reformlar da yapılacaktır. Zaten 29 Haziran 2005 tarihinde Türkiye için açıklanan Müzakere Çerçevesi Taslağında "Türkiye'nin katılımının mali yönleri, uygulanacak Mali Çerçeve bünyesinde hesaba katılmalıdır. Bu sebeple, Türkiye'nin katılımı önemli mali sonuçlar doğurabileceğinden, müzakereler ancak 2014 yılı sonrası dönem için oluşturulacak Mali Çerçevenin -olası dolaylı mali reformlarla birlikte- tamamlanması ertesinde sonuçlandırılabilir." ifadesi ile hem katılımın yeni bütçe dönemi öncesinde olamayacağı, hem o tarihe kadar yapılabilecek olası reformlar vurgulanmaktadır.

4. Uyum Çalışmalarının Kapsamı

4.1. Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye Ulusal Programı

Türkiye'nin AB'ne aday ülke olarak kabul edilmesinin ardından Konsey Komisyona Türkiye için bir Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlaması ve uygun izleme mekanizmaları kurması için çağrıda bulunmuştur. Konsey ayrıca Komisyonu Topluluk müktesebatının analitik incelemesine yönelik bir hazırlık yapmaya davet etmiştir. 11 Nisan 2000 tarih ve 3/2000 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile, diğer aday ülkeler için Katılım Ortaklığının öncelikleri ve mevzuatın yaklaştırılması konularındaki gelişmeyi izlemek amacıyla Ortaklık Komitelerine bağlı olarak kurulan alt komitelerin benzeri, AB ve Türkiye arasında da oluşturulmuştur. AB-Türkiye arasında kurulan alt komiteler şunlardır:

- Tarım ve balıkçılık,
- İç pazar ve rekabet,
- Ticaret, sanayi ve AKTÇ ürünleri,
- Ekonomik ve parasal konular, sermaye hareketleri ve istatistik,
- Yenilenme,
- Ulaştırma, çevre ve enerji (trans-Avrupa şebekeleri dahil),
- Bölgesel gelişme, istihdam ve sosyal politika,
- Gümrük, vergilendirme, uyuşturucu trafiği ve kara para aklama.

Bu alt komitelerden tarım ve balıkçılığın konuları tarım ve balık ürünleri, tarımsal işbirliği ve kırsal gelişme, işlenmiş tarım ürünleri, bitki ve hayvan sağlığı konuları, ticarete uygulanan mevzuat olarak belirlenmiştir.

8 Mart 2001 tarihinde açıklanan Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ile Türkiye görüşmeler öncesi Topluluk mevzuatına uyum yükümlülüğünü üstlenmiştir. Katılım Ortaklığı belgesinde tarım için de bir bölüm ayrılmış, kısa ve orta vadede Türkiye'nin mevzuat uyumu sağlaması beklenen konular belirtilmiştir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir.

Kısa vadede, işleyen bir çiftçi ve arazi kayıt sistemi, hayvan kimlik sistemi (bunlar yatay konular olarak adlandırılmaktadır), bitki pasaportu sistemi ve tarım piyasalarının izlenmesi ve çevresel, yapısal ve kırsal kalkınma önlemlerinin uygulanması için idari yapıların geliştirilmesi öngörülmüştür. Gene birinci derecede öncelikli olarak hayvan ve bitki hastalıkları ile mücadele için mevzuatın uyumlaştırılması, veteriner ve bitki sağlığı açısından uygun bir uyum stratejisinin oluşturulması ve laboratuvar testleri, hayvan muayeneleri ve kuruluşlar başta olmak üzere uygulama kapasitesinin artırılması kısa vadede gerçekleştirilmesi istenen çalışmalardır. Balıkçılık alanında balıkçılık kaynaklarının gelişimini izleyebilmek için idari yapıların oluşturulması, kaynak yönetim politikası yoluyla pazarın ve yapının gelişmesinin sağlanması, teftiş ve denetim önlemleri ve balıkçılık filo kayıtlarının iyileştirilmesi gerekli görülmüştür.

Orta vadede tarım ve kırsal kalkınma politikaları alanında Topluluk müktesebatına uyum açısından hazırlıkların tamamlanması, gıda işleyen tesislerin (et ve süt fabrikaları) AB hijyen ve kamu sağlığı standartlarını karşılayacak şekilde modernize edilmesi ve test ve teşhis kolaylıklarının daha ileri derecede tesisi öngörülmektedir. Balıkçılık alanında da ortak balıkçılık politikasının ortaya konulması ve uygulanmasına ilişkin kapasite gelişiminin tamamlanması ve Türkiye'deki balık ürünlerinin tüm kalite standartları ve güvenilirliğinin iyileştirilmesinin devamı öngörülmektedir.

2003 yılında hazırlanan KOB ise gene konuyu kısa ve orta vadede ele almaktadır:

Kısa vadeli hedefler yatay konular içinde hayvan kimlik sisteminin oluşturulmasının tamamlanması, Topluluk kırsal kalkınma ve ormancılık stratejisinin benimsenmesine ilişkin bir strateji geliştirilmesi, Veteriner Çerçeve kanunu ve bu alanda ikincil mevzuatın üstlenilmesi, bilimsel, test ve denetime ilişkin insani, teknik ve bilgi kaynaklarının güçlendirilmesi, mevzuatın uygulanmasının sağlanması, hayvan hastalıklarıyla mücadele çalışmaları, acil eylem planları, izleme kapasitesinin güçlendirilmesi, Topluluk sistemine uyumlu sınır kontrol noktaları kurulup, işletileceği bölgelerin belirlenmesi, Topluluğun bitki sağlığı mevzuatının üstlenilmesine yönelik bir programın benimsenmesi, bu mevzuatın verimli ve etkin bir biçimde uygulanmasını sağlayacak idari, bilimsel ve teknik yapıların güçlendirilmesi, bitki ve bitkisel ürünlerin üretimi, ithalatı ve gıda işleme kuruluşlarının denetim düzenlemelerinin güçlendirilmesi ve balıkçılık idare, kontrol, pazarlama ve yapısal uyum mevzuatının Topluluk müktesebatı ile uyumlaştırılması konularını ele almaktadır.

Orta vadede ise Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin oluşturulmasının tamamlanması, Topluluk kırsal kalkınma ve politikası ve ormancılık stratejisinin uygulanmasına ilişkin idari yapıların oluşturulması, ortak piyasa düzenlerinin tesisi ve izlenmesine ilişkin yasal temel idari yapılar ve uygulama mekanizmalarının üstlenilmesi, Sınır Kontrol Noktalarının güçlendirilmesine ilişkin bir plan ve takvim hazırlanması, gıda güvenliği ve kontrol sisteminin

yeniden düzenlenip, güçlendirilmesi, bu konuda insani, teknik ve mali kaynakların iyileştirilmesi, gıda işleme kuruluşlarının hijyen ve kamu sağlığı standartlarına uyum açısından modernizasyonunun güçlendirilmesi, test ve teşhis birimlerinin kurulmaya devam edilmesi, balıkçılık idari sisteminin kurumsal kapasitesinin yeniden düzenlenip, güçlendirilmesi, balıkçılık alanında idare, kontrol, pazarlama ve yapısal uyum konusu ile tekne kayıt sistemi ve istatistik bilgi sisteminin Topluluk müktesebatına uyumlu bir şekilde geliştirilerek, hayata geçirilmesi sağlanacaktır.

Buraya kadar verilen bilgiler KOB temelinde mevzuat uyumu, idare ve kontrol mekanizmalarının gerçekleştirilmesi, kayıt sistemleri, Toplulukla uyumlu uygulamalar gibi alanlarda toplanmakta, bunların bir kısmı kısa vadede (bir yılda), bir kısmı ise orta vadede (2-3 yılda) gerçekleştirilmek istenmektedir.

2001 yılında KOB'nin sunulmasından sonra Türkiye de 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Ulusal Programını (UP) kabul etmiştir.

UP'da tarımla ilgili olarak önce bir genel değerlendirme yapılmış, Türk tarımının yapısı, amaç, ilke ve tarım politikalarında yapılması planlanan çalışmalar ve bunun için gerekli hukuki ve kurumsal düzenlemeler sıralanmıştır. Türk mevzuatının mevcut durumu ve bu alanda gerekli değişiklikler, kurumsal değişiklik ihtiyaçları ve gerekli yatırımlar özetlenmiştir. Daha sonra tarımsal ürünlerde mevcut durum, bitkisel ürünler, hayvancılık ve ormancılık başlıkları altında mevzuat ve finansman yönleriyle ele alınmıştır. Gene aynı yönleriyle bitki ve hayvan sağlığı, hayvan kimlik sistemi, arazi kayıt sistemi ve kırsal kalkınma politikaları irdelenmiştir. Ortak balıkçılık politikası konusunda da gene mevcut durum, bu alandaki Türk mevzuatı, uyum için gerekli değişiklikler şeklinde bir açıklama getirilmiştir.

2003 yılında da UP yayınlanmış, KOB'deki öngörülere paralel olarak izlenecek yol açıklanmıştır. Türkiye UP'ı hazırlarken Katılım Ortaklığı Belgesini esas almış, ancak doğal olarak kendi önceliklerini de dikkate almıştır. Bu diğer aday ülkelerin de uyguladığı bir yöntemdir.

AB ile uyum çalışmalarında aktif bir görev üstlenen Avrupa Birliği Genel Sekreterliği 3/2000 sayılı Ortaklık Konseyi Kararına dayanarak alt komiteler oluşturmuştur. Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesinin tarım alanında mevzuat uyum çalışmalarını yürütebilmek için çeşitli çalışma grupları halinde çalışmasının sağlayacağı yarar göz önünde bulundurularak, ilgili Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, akademisyenler, sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de katıldığı çalışma grupları kurulmuştur.

ABGS tarafından kurulan ve halen uyum çalışmaları yapan çalışma grupları şunlardır:

Yatay konulara ilişkin düzenlemeler (çiftçi ve arazi kayıt sistemi, hayvan kayıt sistemi),

Veterinerlik,
Bitki Sağlığı,
Kontrol,
Ortak Piyasa Düzenlerine Uyum
Kırsal Kalkınma ve Ormancılık Stratejisi
Balıkçılık

4.2. İlerleme Raporları

Avrupa Komisyonu tarafından 1999 yılından beri Avrupa Parlamentosu'na ve kamuoyuna açıklanan aday ülke ilerleme raporları arasında Türkiye için de İlerleme Raporu hazırlanmaktadır. Bu raporların içerik açısından temel amacı, Türkiye'nin mevzuat değişiklikleri, icraat ve Ulusal Program dahilinde gelinen noktayı Katılım Ortaklığı Belgesi ile karşılaştırmaktır.

İlerleme Raporlarında Tarım Bölümünde yer alan hususlar Türkiye'de kaydedilen gelişmeleri esas itibariyle yansıtmaktadır. Söz konusu bölümün başında, geçen rapordan bu yana nasıl bir ilerleme kaydedildiği, son bir sene zarfında yapılan düzenlemelere ilişkin detaylı bilgi sunularak irdelenmekte, çıkartılan mevzuat ve uygulamaların AB'deki yaklaşımla uyuşan ve uyuşmayan yönleri belirtilmektedir. Topluluk müktesebatına uyum konusundaki gelişmeler kaydedilmekte, eksik kalan yönler sıralanmaktadır.

4.3. Türkiye'ye yönelik üyelik öncesi stratejide yeni dönem

Avrupa Komisyonu, yeni üye devletlere olduğu gibi diğer aday ülkelerin her biri için ayrı ayrı hazırlayarak Avrupa Parlamentosu'na sunduğu ilerleme raporlarının yanı sıra, Avrupa Birliği'nin genişleme perspektiflerini Aday Ülkelere Yönelik Strateji Belgesi'nde bir sentez içinde ele almıştır.

Müzakere edilen aday ülkelerle, müzakere sürecinde ele alınacak konuların belirlendiği, müktesebatın analitik incelenmesi ('screening') süreci tamamlandıktan sonra Müzakere Çerçevesinde ilgili konularda görüşlerini oluşturabilmeleri için, bu ülkelere, o zamana kadar onaylanan yeni müktesebat iletilmiştir. Ortaklık Komiteleri ve alt komiteler, yeni müktesebatın anlatılması, benimsenmesi ve uygulanması konularının tartışılması amacıyla kullanılmıştır. Bunların yanında, gerekli hallerde, müktesebatın anlatılmasına yönelik toplantılar düzenlenmiştir.

Son gelişme olarak Avrupa Komisyonu, 29 Haziran 2005 tarihinde 2005 yılı içinde Türkiye'ye yönelik olarak hazırlanması öngörülen belgelerden, "Türkiye İçin Katılım Müzakereleri Çerçevesi Taslağı" nı ve "Sivil Toplumlar Arasındaki Diyaloğa İlişkin Tebliği" açıklamıştır. Müzakere Çerçevesi Taslağına AB kurumlarının iç prosedürüne göre son şekli verilecektir. Müzakere Çerçevesi metni üye devletlerden gelen taleplere göre değişikliğe tabi tutulacak ve ortak tutum belgesi haline getirilecektir. AB açıklanan Mü-

zakere Çerçevesi dışında müzakereler süresince de Taslak Ortak Pozisyon belgeleri hazırlamaya devam edecektir. Türkiye'nin de, söz konusu belge üzerindeki görüşlerini belirtmesi, bir başka deyişle, kendi müzakere pozisyonlarının birincisini hazırlaması gerekecektir.

Müzakere Çerçevesinde tanımı da ilgilendiren konular olarak uzun geçiş dönemleri, istisnalar, özel düzenlemeler veya kalıcı koruma önlemleri alınabileceği belirtilmektedir. Komisyon, uygun gördüğü hallerde, kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar ve tanım gibi alanlara ilişkin önerilerinde söz konusu önlemlere yer verebilecektir. Bu arada geçiş düzenlemeleri veya koruma önlemlerinin, rekabete ve Tek Pazanın işleyişine etkileri de göz önünde tutulacaktır.

Türkiye'nin tam üyeliği 35 fasıl halinde ele alınacak olan görüşme konularının bir kazaya uğramadan kapatılması sonrası mümkün olabilecektir. Ama hem fasılların açılması, hem kapanması sırasında ve arada çıkacak pürüzler Türkiye'nin önüne yetmiş defadan fazla görüşmelerin akamete uğrama rizikosunu getirmektedir. Bir fasıl kapandıktan sonra onunla ilgili konularda tam mutabakata varılmış olmayabilir. Müzakere Çerçevesi Taslağının 17. maddesinde "Türkiye veya AB tarafından herhangi bir başlıkta ifade edilen bir görüş, diğer başlıklarda alınacak olan pozisyona hiçbir şekilde önceden etki etmeyecektir. Ayrıca, belirli başlıklardaki müzakereler sırasında varılan anlaşmalar, kısmi olanlar da dahil, tüm başlıklar üzerinde tam bir anlaşmaya varıncaya kadar nihai olarak değerlendirilmemelidir." ibaresi de bu durumun açıklamasıdır.

Türkiye bir taraftan tanım politikalarını düzenleyici bir Tarım Stratejisi Belgesi (2006-2010) hazırlar ve burada AB ile ilişkilerin getireceği değişiklikleri de bir ölçüde de olsa dikkate alırken, AB ile ilişkilerinde hedeflerini ve izleyeceği tarım stratejisini de II. Tarım Şurası çerçevesinde çizmiştir⁹. Buna göre kısa ve orta vadeli Eylem Planında şu önermeler yapılmaktadır¹⁰:

Karar 1- AB Ortak Tarım Politikasının gerektirdiği "Ödeme Kurumu" başta olmak üzere gerekli tüm idari yapıların 2-3 yıl içinde tamamlanması; bunun için çalışma grupları oluşturularak gerekli düzenlemelerin belirlenmesi ve Kırsal Kalkınma Ödeme Ajansının kurulması;

Karar 2- AB ile müzakere sürecine hazırlık amacıyla 1 yıl içinde Bakanlığın uzman kadrosunun güçlendirilmesi; bunun için mütercim kadrosunun güçlendirilmesi, teknik ve hukukçu personelin istihdamı, bu alanda çalışacak kadronun sayı ve kalite olarak güçlendirilmesi ve yabancı dil kapasitelerinin artırılması.

* Bir üye devletin veto hakkı kullanması, AB'nin temel ilkeleri olan özgürlük, demokrasi, insan haklarına saygı ve hukukun üstünlüğü konularında sürekli ve ciddi şekilde bir ihlal durumunda Komisyonun veya üye devletlerin üçte birinin önerisi ve Konseyin nitelikli çoğunlukla alacağı kararla müzakereler kesilebilir. Bkz. 17 Aralık 2004 Zirve Kararları md.23.

9 T.C. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, II. Tarım Şurası Sonuç Raporu. 29 Kasım- 01 Aralık 2004, Ankara, s. 578.

10 İbid, s.605-606.

Ancak OTP'e uyum için eylem planına başka unsurların da katılması gerekir; örneğin kısa vadede şu önlemlerin alınması çalışmaların koordinasyonu ve uyum koşullarının yerine getirilmesi açısından yararlı olur:

Uyum çalışmalarının yürütülmesinde başka kurumlar bünyesinde ele alınan bazı konular ve Ortak Piyasa Düzenleri içindeki bazı ürünlerle ilgili düzenlemelerde Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (TKB) ile ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve görev dağılımının temelleri belirginleştirilmelidir.

Bakanlığın uzman kadrosu güçlendirilirken uzmanlar arasında konuların dağıtımı ve her uzmanın alanında çok iyi yetişmiş olması sağlanmalı, uyum çalışmasına ilişkin bir uzman tarafından üstlenilmemiş bir konu kalmamalıdır.

Uyum çalışmalarında yer alan AB uzmanları dışındaki TKB personelinin günlük işler dışında kalan zamanlarda uyum çalışmalarına zaman ayırması çalışmaları güçleştirdiği için, bu alanlarda çalışanların tüm mesailerini uyum çalışmalarına ayırmalarını sağlayıcı düzenlemeler yapılmalıdır. Bu amaçla görevlendirilen personelin varsa bilgi eksikliklerinin giderilmesi için eğitim verilmelidir.

TKB taşra teşkilatında AB mevzuatına hakim elemanlar istihdam edilmelidir. Teknik, sağlık, laboratuvar, sınır kontrol noktaları gibi uygulama alanlarında çalışan personel de dahil olmak üzere mevcut personelin AB'e uyum konusunda eğitilmeleri ve daha sonra bu kişilerin gene buralarda görevlendirilmesine devam edilmesi gerekmektedir. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile TKB'nin taşra teşkilatlarıyla ilişkisi kesileceğinden, uygulamada uyumun nasıl yapılacağı konusundaki belirsizliğin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu eğitim sonrası AB konularında çiftçi eğitimi de gündeme geleceğinden, belirsizliklerin zincirleme büyümesinin önüne geçilmesi gerekir. TKB'nin taşra teşkilatında uygulayıcı kurum ve kuruluşların AB'dekine benzer şekilde TKB bünyesinde kalması gerekmektedir.

Uyum projelerine STK'larının da başvurması gerektiğine göre TKB personeli proje hazırlama konusunda eğitilirken, bu eğitimlere ilgili STK'lardan da katılım olması üzerinde durulmalıdır.

Uyum çalışmaları çerçevesinde yürütülen projelerin maliyetinin düşürülmesi amacıyla KDV uygulamalarından muaf olma arayışı içine girilebilir.

AB uyum çalışmalarının sürdürülebilmesi için TKB'e mevcut bütçesinin dışında mevzuat uyum ve uygulamalarında kullanılmak üzere özel bir kaynak tahsisi gerekir.

Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan Topluluk müktesebatına uyumlu ikincil mevzuatın üstlenilmesini sağlayıcı yasal düzenlemeler tamamlanmalıdır.

Kırsal Kalkınma ve Ormancılık Stratejisi belirlenmelidir.

Topluluk mevzuatına uygun test, teşhis ve denetime yönelik birimlerin oluşturulmasına başlanmalı ve hız verilmelidir.

Orta vadede ise:

AB'e üyelik durumunda kayıt dışı çalışan, verimi düşük ve rekabet gücü zayıf üretim dallarında rekabet etme olanağı olmayacağından, bu tür özellikler göstermekle birlikte stratejik önem taşıyan üretim dallarını gözden çıkarmamak için bu alanlara gereken yatırımlar yapılmalı, devlet desteği sağlanmalıdır.

Gıda sanayi ve onlara ham madde sağlayan işletmelerde kalite AB normlarına yükseltilmelidir. Bunun için işletmelere finansman yaratılması ve finansman kaynağını kullanma sürecinin kolaylaştırılması sağlanmalıdır.

Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin tamamlanması gerekmektedir.

Kurumsal yapıların (Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu altında idari yapı ve sistemin kurulması, Tarımsal Muhasebe Veri Ağı ile ilgili Ulusal Komite, Piyasa ve Fiyat Araştırma Ajansı, Kırsal Kalkınma İzleme Komitesi, Merkezi Veterinerlik Otoritesi gibi) kuruluşlarının tamamlanması gerekmektedir.

Merkezde su ürünleri ile ilgili birimlerin güçlendirilmesi, koordinasyonun etkinleştirilmesi, balıkçılık faaliyetlerinin yoğun olduğu illerde konu ile ilgili birim oluşturulması, su ürünleri taşra teşkilatının, bölge, deniz veya göl havzası anlamında örgütlenmesi, balıkçıların örgütlenmesi gerekmektedir.

AB ile ilişkiler açısından uzun vadeli uygulamalar öngörülmemektedir. Ama Türkiye'nin tarımını AB ülkeleri ile rekabet edebilecek düzeye getirebilmek için yapısal sorunları çözümlenecek reformları tamamlaması gerekmektedir.

5. Sonuç

Türkiye 1990'lı yılların ortalarından başlayarak tarım reformunu telaffuz etmeye ve buna bağlı olarak reform arayışlarına başlamıştır. Bu çabaların temelinde tarıma yönelik harcamaların yüksek toplamlara erişmesine karşın tarımda özlenen gelişmenin sağlanamaması ve bütçe sıkıntıları kadar, dış etkenler de rol oynamıştır. Bu dış etkenler Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşması taahhütlerinin getirdiği tarım politikalarında yapılması gereken değişiklikler, Türkiye'nin ekonomik istikrar programı çerçevesinde bütçe harcamalarını kısma ve yeni ekonomik önlemler alma gereği duyması, bu arada özellikle doksanlı yılların sonunda IMF ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalardır. Ama AB ile kurulan Gümrük Birliği sonrası AB tarım politikasına uyum arayışları da bu reform çalışmalarını tetikleyen bir neden olmuştur.

Yukarıda değinilen uyum çalışmaları çerçevesinde Türkiye'den ilk etapta istenen ne tarım politikası uygulamalarını OTP paralelinde yeniden şekillendirmesi, ne tarımsal yapısının AB ülkeleri benzeri olmasını sağlaması

değildir. AB üyesi ülkelerde de tarımsal yapının birbirinden farklı özellikler göstermesi ve yapı farklılıklarının tam üyeliği engelleyici bir unsur olarak görülmemesi nedeniyle Türkiye açısından AB ortalamaları düzeyinde özelliklere sahip bir tarımsal yapıya ulaşmanın yakın zamanda gerçekleşmesi beklentisi içinde bulunulmamaktadır. Uyum çalışmaları kısa vadede idari ve denetim yapıları, arazi ve çiftçi kayıt sistemleri, hayvan kimlik sistemi, bitki pasaportu, veterinerlik ve bitki sağlığı hizmetleri, gıda kontrolü gibi tarımsal yapının, balıkçılıkta yapı ve kaynakların tespiti ve kontrol mekanizmalarının kurulması gibi hedeflerle sınırlanmıştır. Ama bu hedeflerin gerçekleşmesiyle de tarımsal yapılarda temel bazı değişiklikler yapılmış olacaktır.

Son olarak şu söylenebilir: Türkiye'nin AB'e uyum süreci çerçevesinde hayata geçireceği değişiklikler AB ülkeleri ile bütünleşmenin ön koşullarıdır ama, aynı zamanda, hiç tam üyelik gerçekleşmeyecek bile olsa, Türkiye'de tarımsal yapının güçlenmesi, kayıt dışılığın önlenmesi, izleme ve denetleme mekanizmalarının oluşturulması, kamu sağlığı, çevre, hayvan refahı konularında ciddi adımlar atılması yönleriyle aslında önemli kazanımlar olacaktır.

Kaynaklar

Ahner, D., "CAP Reform and EU Enlargement The Future of European Agricultural Policy." Conference on The Common Agricultural Policy and Enlargement: opportunities and perspectives, Sofia, 14-16 March 2004.

Commission of the European Communities, *Agenda 2000 The Challenge of Enlargement*. Brussels, 15.07.1997. COM (97) 2000 final, Vol. II, 1997.

Eraktan, G., "Genişleme Sürecinin Avrupa Birliği Tanımı ve Ortak Tarım Politikasına Etkileri." *VI. Tarım Ekonomisi Kongresi*, Tokat, 2004, (1-11), s. 3.

European Commission, "Questions & Answers - Commission enlargement proposals on agriculture" Brussels, 30 January 2001, MEMO/02/13 Date: 30/01/2002.

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/02/13&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (01.07.2002)

Fischler, F., "Agriculture and enlargement - 44 days to go". Press conference Brussels, 18 March 2004.

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/138&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (1.9.2004)

Mirza, H. Z., "Buğday Fiyatlarının Tanzimi". *I. Ziraat Kongresi İhtisas Raporları*. Cilt I. Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti. Ankara, 1931, (810-818).

T.C. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, *II. Tarım Şurası Sonuç Raporu*. 29 Kasım- 01 Aralık 2004, Ankara, s. 578.

Winkler, W., "Modelle für die Integration des Agrarsektors beim Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europaeischen Union." 1996 (A.Ü.Ziraat Fakültesinde 2 Ekim 1996 tarihinde verilen konferans metni) (Basılmamış).