

# Avrupa Birliđi ve Su Ürünleri Sektörünün Entegrasyonu

## **IKV (İktisadi Kalkınma Vakfı) Raporu**

### **Tarihi Süreç**

Türkiye-AB tarım ilişkileri çerçevesinde balıkçılık konusu ayrı bir başlık altında yer almamaktadır. Ankara Anlaşması'nda yer verilen açık hüküm, bu ortaklığın tarım sektörünü de kapsayacağını belirtir. 1973'de bu anlaşmanın uygulanma esaslarını belirleyen Katma Protokol yürürlüğe girmiştir. Burada 1964'den beri süregelen hazırlık dönemini takiben girilen geçiş dönemi belirlenmiştir. Bu geçiş döneminde; tarım da dahil olmak üzere gümrük birliğinin tamamlanması için yapılacaklar belirtilir.

Geçiş döneminin bittiği 1995 yılında alınan 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile sanayi ürünleri bakımından Gümrük Birliđi tamamlanırken, tarım sektörü bakımından, serbest dolaşımın tesisi için bir ek süreye daha ihtiyaç duyulduğu hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla, halihazırda tarım bakımından geçiş dönemi devam etmektedir.

Aralık 1997'deki Lüksemburg zirvesi Türkiye ile AB arasındaki siyasi diyalogun dondurulmasına neden olmuştur. Zirve, Türkiye'yi aday ülkeler grubuna almayarak, diğer 10 aday ülke için bir anlamda yol haritası belirlerken, Türkiye için ilişkilerin geliştirilmesi içerikli somut bir hedefe yönelik olamayan "Avrupa Stratejisi" çizmekle yetinmiştir. Zirve Türkiye-AB ilişkilerini olumsuz etkilemesine rağmen strateji belgesinin tarıma ilişkin bölümünde Türkiye'nin OTP'ye uyum sürecinde AB yardımına ihtiyaç duyacağı hususu ilk kez kabul edilmiş olduğu için tarım sektörü açısından önemli aşamayı teşkil etmektedir. Ayrıca bir tarım eylem planına da yer verilmiştir.

Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığı teyit edilerek Türkiye'nin topluluğa katılımı ve dolayısıyla Türk tarımının OTP ile uyum gerekliliği geri dönüşsüz bir sürece girmiş bulunmaktadır.

Kasım 2000'de yayımlanan ve tarıma ilişkin yönleri burada irdelenecek olan katılım ortaklığı belgesinde katılım müzakerelerine başlanması için Türkiye'nin yerine getirmesi gerekli kurallar yer almaktadır.

Her ne kadar, OTP'ye uyum açısından dikkate değer bir yol kat edilmemişse de, Ankara Anlaşması'ndan itibaren Türkiye kaynaklı tarım ürünlerini AB pazarına tek yönlü tercihli giriş imkanı sağlanmıştır. Bu uygulamaların en kapsamlısı 1/80 sayılı Ortaklık Konsey kararı çerçevesinde, Türkiye menşei tarım ürünlerinin

tamamına sağlanmış olan ad-valoren tabiatlı vergi muafiyetidir.

1/98 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile AB Türkiye'ye 1998 yılına değin tanımış olduğu tüm tavizleri (birtakım ürünlerde yeni taviz tanımak ve bir kısmını geliştirmek suretiyle) konsolide etmiş ve Türkiye ilk kez bu karar ile AB kaynaklı bazı tarım ürünleri için ticari açıdan etkin tercihli uygulama sağlamış bulunmaktadır.

Helsinki Zirvesi'nden sonraki dönemde AB uyum çalışmalarını koordine etmek üzere 8 ayrı alt komite kurulmuş olup bunlardan bir tanesi de (Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesi) ismini taşımaktadır. Türkiye-AB ilişkilerinde ilk kez balıkçılık kavramı ortak bir komiteye konu olmuştur.

### **Helsinki Sonrası Dönem**

AB'nin 2001 yılında onayladığı Türkiye'ye yönelik ilk Katılım Ortaklığı Belgesi'nde su ürünleri ile ilgili olarak öngörülen çalışmalara ilişkin kısa vadeli olarak (2001 yılı sonuna kadar tamamlanacak) balıkçılık kaynaklarının yönetime ilişkin kararlar sonuçlandırılması öngörülmüştür. Bu çerçevede piyasa ve yapısal gelişmelerin bir kaynak yönetimi politikası ile izlenmesi, denetim ve kontrol önlemleri ile balıkçılık filosu sicilinin iyileştirilmesi için idari yapıların oluşturulması hükme bağlanmıştır. Orta vadede öncelik olarak (2002 ve sonrası) OBP'nın yürürlüğe koyulması ve uygulanmasına ilişkin kapasite geliştirilmesinin tamamlanması hedeflenmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgesi'ne Türkiye'nin cevabı niteliğindeki, Ulusal Program'da (Mart 2001) balıkçılıkla ilgili olarak yer alan hususlar ise şu şekildedir:

Su Ürünlerinden sorumlu tek ve merkezi bir birim kurulmalıdır. Kota uygulamaları ve yıllık avlanabilir miktar tespiti, AB'de uygulanan sistemle uyumlu hale getirilmelidir. Su ürünlerinin, kalite kontrollerinin yapılması ve uluslar arası Pazar standartlarına uygun üretimin sağlanması için Tarım ve Köyşleri Bakanlığı'nca yapılan kontrol faaliyetlerinin etkinleştirilmesi amacıyla, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun ilgili maddelerinin değiştirilmesi ile su ürünleri yönetmeliğinin tekrar düzenlenerek, konu ile ilgili düzenlemelerin AB mevzuatı ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Buna ilaveten 1380 sayılı kanuna bir madde eklenerek su ürünleri

fonu kurulması önem arz etmektedir. Üretici örgütlenmeleri gerçekleştirilmeli ve fiyatlandırma sistemi tesis edilmelidir. Mevcut koordinasyon eksikliği Tarım ve Köyişleri Bakanlığının reorganizasyonu yoluyla çözülmelidir. Bakanlık başta olmak üzere ilgili kamu kurumlarının ve sivil toplum örgütlerinin AB müktesebatını yerine getirebilecek şekilde yeterli sayı ve nitelikte elemanlarla güçlendirilmesi gerekmektedir. Araştırma faaliyetlerinin geliştirilmesi ve koruma kontrol hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla yeni tekne alımları ile uzaktan algılama sistemleri kurulması, bilgisayar ağı oluşturulması ve denetim ekipmanı sağlanması gibi yatırımlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Bugün artık Ulusal Program'da yer alan hususlar bir zamanlar kalkınma planlarında yer aldığı gibi kamu kurumları için Türkiye'nin AB'ye tam üye olma kararlılığında bir değişim olmadığı sürece emredici mahiyettedir. Zira, Ulusal Program'ın genel ilkelere ilişkin ikinci maddesinde "Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, Ulusal Program'da yer alan çalışmalarını zamanında ve öngörülen hedefler doğrultusunda gerçekleştirmeleri esastır." denmektedir.

Katılım Ortaklığı Belgesi'nin adaylık sürecinde AB tarafından aday ülkenin neler yapmasının beklendiğine dair bir yol haritası, öte yandan Ulusal Program'da aday ülkeler tarafından bu yol haritasının nasıl algılandığı ve bu yönde neler yapılacağına dair ulusal hükümet tarafından verilmiş bir taahhütü belgelemektedir. AB komisyonu tarafından bütün aday ülkeler için her yıl hazırlanan ilerleme raporları bu taahhütlerin gerçekleşme düzeyini izleyen bir nevi denetleme raporları olarak nitelemek mümkündür. Türkiye 2001 İlerleme Raporu'nda Bölüm 8 başlığı altında yıllık değerlendirme şu şekilde belirtilmiştir:

Son düzenli rapordan beri bu sektörde somut bir ilerleme olmamıştır. Yapısal eylemler alanında 1500 tekne üzerinde daha gelişmiş bir kayıt sistemine yönelik pilot çalışma yürütülmektedir. Bu sistem, tutulan balıkların büyüklüğü, türü ve kullanılan avlanma sahaları gibi bilgileri kaydetmektedir. Balıkçılık yasası çerçevesinde uygulanan yaptırımların niteliği değiştirilecek (cezai yaptırımlardan idari yaptırımlara geçirilmesi) bir yasa tasarısı parlamentoya sunulmuştur. Genel olarak değerlendirilirse balıkçılık sektöründe OBP ile uyum konusunda ilerleme olmamıştır. Modern bir filo tescil sistemi kurulması gerekmektedir.

2002 İlerleme Raporu'nda kaynak yönetimi, denetimi ve kontrolü yapısal eylemler, Pazar politikası, devlet yardımları ve Uluslar arası Balıkçılık Anlaşmaları konusunda ilerleme kaydedilemediği belirtilerek ülkemizin 2001 yılında pilot uygulamasına başladığı filo kayıt sisteminin AB gereklerine tam uyumlu olmadığı belirlenmiştir. 2002 yılında filo kayıt sisteminin

modernleştirilmesi, üretici örgütlerinin kurulması ile yönetim, denetim ve kontrol sistemlerinin geliştirilmesi için ilgili çalışmaların sonuçlandırılması ve bu nedenle kaynak yaratılması vurgulanmıştır.

Görülmektedir ki, İlerleme raporlarında yer aldığı biçimiyle AB tarafından üyelik yolunda müktesebatın üstlenilmesine ilişkin değerlendirmeler olumlu değildir. Bu değerlendirmeler konusunda ülkemiz kaynaklarından bazı gelişme ve ilerlemelerin gözardı edildiği yönünde eleştiriler mevcuttur. Sebeplerinin analizi uzun ve zor olacaktır. Ancak bu husus oldukça önemli bir soruna işaret etmektedir.

- Ortak bir dil geliştirilememiştir, bizden beklenen anlaşılammış veya yanlış kavranmıştır.

- Gerçekleştiği iddia edilen ilerlemeler olması gerektiği şekilde anlatılamamıştır.

- Herhangi bir alanda uyum kısmen sağlanırken bazı noktalarda farklılıklar korunmuştur.

Oysa ki AB tarafından bu başlıklardaki ilerlemelerde istenen mutlak uyum içeren ilerleme kaydedilmesidir. Bu nedenle gelişme yönünde bazı hususlar yok sayılabilmektedir.

2003 yılı Nisan ayında Türkiye için katılım ortaklığı belgesi yenilenmiş ve burada kısa ve orta vadede yer alacak çalışmalar tekrar belirtilmiştir. Buna göre; kısa vadede balıkçılık yönetimi, denetim, pazarlama ve yapısal anlamda AB müktesebatına uyum sağlanması, orta vadede ise kurumsal olarak Balıkçılık idaresinin yapılandırılması, bilgisayar destekli gemi kayıt ve istatistik sistemlerinin OBP uygun şekilde geliştirilmesi ve uygulanması öngörülmüştür.

Bir öncekine göre daha somut dille hazırlanan Ulusal Program 2003 yılı içinde revize edilerek yeniden yayınlanmıştır. Bu raporda balıkçılık konusunda açılan başlıkta spesifik faaliyetler ve bunların yerine getirilmesi için uygulanacak takvimlere yer verilmiştir. "OBP'na uyum için yasal çerçevenin oluşturulması" temel öncelik olarak alınmış bununla birlikte yedi alt başlıktaki (Yapısal Politikalar-Koruma ve Kontrol-Pazarlama Politikası- Balıkçı Tekneleri Kayıt Sistemi- İstatistik Bilgi Sistemleri-Su Ürünlerinde Gıda Hijyen-Yetiştiricilik) beklenti ve hedefler belirlenen gelişme tarihi, finansman aracı ve mevzuatın uyum takvimleri tablolar halinde net olarak ortaya konmuştur.

Gözden geçirilmiş Ulusal Program (2003 yılı) için kullanılan dil dikkate alındığında yanlış anlama ve kavramlara yol açmayacak somut hedeflerin yer aldığı görülmektedir. Bu itibarla uyum çalışmalarının değerlendirilmesine yönelik ölçümde bu oranda kolaylaşacaktır.

## AB OBP'nin Temel Unsurları ve Uyum Sürecinde Yapılması Gerekenler

### Koruma Politikası

Topluluk koruma politikası; balıkçılık sahalarına ve balık stoklarına giriş hakları, av çabasını sınırlama yolları, yavru ve anaç balıkların korunmasına ve arzulanmayan yan ürünün avlanmasını önlemeye yönelik ağ gözü büyüklüğü gibi teknik önlemler, yönetmelik veya düzenlemelerin etkin ve adil olarak uygulanmasını sağlamaya yönelik kontrol ve yaptırımlar, deniz ve tatlısu habitatları ve korunma altındaki türlerle ilgili çevresel düzenlemelerden oluşmaktadır.

Av sahaları koordinatları ICES (Uluslararası Deniz Değerlendirme Konseyi) veya FAO tarafından belirlenmiş alanlardır. Stoklarda yine uluslararası kuruluşlar tarafından (Örn: ICAT-Uluslararası Atlantik Ton Balığı Koruma Konvansiyonu) belirlenmektedir. Toplulukta her yıl Balıkçılık Konseyi tarafından her bir av sahası için TAC (Toplanılabilen Miktar) kotası belirlenmekte, üye ülkeler arasında paylaşılacaktır. Toplam avlanma miktarları üye ülkeler tarafından sıkı bir şekilde takip edilmekte ve komisyona bildirilmektedir. Üye ülkeler aralarında kota alışverişi yapabilmektedirler. Öte yandan sürdürülebilir bir balıkçılık politikası takip etmek amacıyla Topluluk av çabalarını da sınırlandırmaktadır. Bu çerçevede Çok Yıllık Yönlendirme Programları uyarınca (MAGP) üye devletler filolarını küçültmek zorundadır. Öte yandan avlanılan gün sayısının veya denizde geçirilen saatlerin sınırlandırılması gibi önlemlerle de av çabaları kısıtlanabilmektedir. Avlanmanın sınırlandırılmasına yönelik mevzuat henüz Akdeniz'de uygulanmamaktadır.

Avrupa Birliğinde uygulanan Toplam Avlanabilir Balık Miktarı (TACs) belirlenmesi ve kota tahsislerinin yapılması, hem stok tahmini çalışmalarını hem de belirlenecek kotaların dağıtımını ve idaresini gerektirecektir. Bu çalışmalar için mevzuatımızda hukuki imkan bulunmamakta, ayrıca bu tip bir düzenleme ek idari, mali, teknik kaynak gerektirmektedir. Denetim hizmetleri için, öncelikle alt yapı (kontrol tekneleri, uydudan izleme vb.) bu hizmetleri yürütecek özel eğitimli personel, bu personelin çalışma esas ve usullerini belirleyen ayrı bir mevzuat ile Balıkçı gemilerini izleyen bir sistemin tesis edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'de böyle bir düzenleme mevcut değildir. Söz konusu sistemi oluşturmak amacıyla 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun bazı maddelerinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

Ulusal programda "Denizlerden elde edilen üretimde görülen azalma eğiliminin önlenmesi ve kaynakların korunarak üretimin artırılması amacıyla, stok büyüklükleri ve yıllık avlanabilir miktarın belirlenmesine yönelik araştırma

faaliyetlerinin sürekli ve uygulamaya dönük olarak gerçekleştirilmesi sağlanacaktır." İfadelerine yer verilmektedir. Esasen pek çok alanda olduğu gibi, sorunların çözümleri konusunda isabetli tespitlerin olduğu ancak kararlılık ve finansal kaynak eksikliği bulunduğu gözlenmektedir.

Üyelikle birlikte, tüm üye ülkeler birbirlerinin karasularında eşit avlanma haklarına sahip olacak ve ortak yatırım ve çalışma kuralları belirlenecektir (37/92/EC). Halen Türkiye'de balıkçılık ruhsatı alabilmek için Türk vatandaşı olmak gerekmektedir. Avlanma alanlarının belirlenmesi ve kısıtlanmasına, yaralanma oranlarının, avlanma miktarı ve denizde kalma süresinin tespit edilmesine, ruhsatlı tekne sayılarının kısıtlanmasına yönelik düzenlemeler getirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de stokların idaresine ilişkin bir kota (sınırlama) uygulanmamaktadır. Tekne boyutu, avlanma sezonları, ağ ölçüleri gibi çeşitli koruma teknikleri uygulanmaktadır. Bu idari tedbirlerin uygulanması genellikle kısıtlı ve avlanma sezonu dışındadır. Son yıllarda avlanma miktarlarında görülen büyük farklılığın sebebi çevresel koşullar ile avlanma çabalarının ortak etkisi olabilir. Ancak bu alanda gerçek sebebi ortaya koyacak ve çözüme dönük kararların kontrolüne ilişkin detaylı bir çalışma bulunmamaktadır. Veri toplama, çevresel izleme ve balık stoklarının değerlendirilmesi konusunda önemli yatırımlar gerekmektedir.

### Kontrol ve Uygulama

AB'de temel kontrol vasıtaları şunlardır:

- Balıkçılık ruhsat teskereleri,
- Avlanma İzinleri,
- Beyan ve bildirim gereksinimleri,
- Kayıt defterleri,
- Denetimler ve cezalar,
- Tekne izleme.

Üretici örgütlerinin hazırlaması gereken üretim planları yoluyla belirli ek kontroller de uygulanabilir. İlgili ulusal yasadaki herhangi bir değişikliğin Komisyon'a bildirilmesi zorunludur.

Üyelikle birlikte Türkiye'den balıkların karaya çıkartılması, satışı, taşınması ve sınıflandırılması gibi avlanma faaliyetlerinin yakından izlenmesi, denetlenmesi ve belli format içinde Komisyon'a rapor edilmesi istenecektir.

Gemi kayıtları ve filo kaydı, OBP'nin yapısal, kontrol ve koruma politikalarının uygulanmasında esastır.

Gemi kayıt ile ilgili ana belgeler, gemi sicil ve resmi gemi av kayıt (log) defteridir (10 m ve üzerindeki teknelerin 2874/93/EC uyarınca kayıt defteri tutma yükümlülükleri vardır). Gemi sicil

belgesinin adı, tipi ve özellikleri, gross ve net tonajları, sahibinin adı, sicil yeri, donanım kategorisi yanında tayfa görevleri gibi kayıtları kapsar. Ayrıca, tüm gemi personeli hakkında temel bilgiler içerir. Gemi kaptanı (reis) tarafından tutulan resmi av kayıt defterinden geminin envanteri, seyir bilgileri ve av bilgileri bulunur. Ayrıca teknik, idari hususlar ve gemideki günlük faaliyetlerin detaylarını da kapsar.

Avcılık faaliyetlerinin izlenmesinin organizasyonunda sadece av miktarı kayıt edilirken; karaya çıkarılan ürünlerde gerekli istatistikler tutulmadığı için yetersizlikler görülmektedir. Diğer taraftan gerek sahil güvenlik birimleri gerekse Tarım ve Köyişleri Bakanlığı kontrolleri açısından bir tekrar göze çarpmaktadır.

### Tekne Kayıt

Tekne ve balıkçılar Türkiye’de Tarım ve Köyişleri Bakanlığının merkeze bağlı organizasyon, destekleme proje ve istatistiklerden sorumlu personeli bulunan 80 il müdürlüğü tarafından kayıt altına alınmaktadırlar. Bakanlık “visual basic” veri tabanı kullanmak suretiyle merkezi bir kayıt sistemi oluşturmaya çalışmaktadır. Ancak halen illerde doğrudan internet bağlantısı sağlanamamıştır. Dolayısıyla kayıtlar manuel olarak yenilenmekte ve merkeze geçilmektedir. Tekne kayıtları yıl bazında değil beş yılda bir yapılmaktadır. Bu nedenle merkeze aktarılan verilerin sağlıklı olması hususunda kaygılar bulunmaktadır. Bakanlığın tekne kayıt sisteminin AB mevzuatına uygunluğu ve teknik özellikleri ile teknelerin uluslararası sınıflandırılması konularında teknik yardıma ihtiyaç vardır.

### Veri Toplanması

Sektöre ilişkin verilerin nedenli güvenilirliği olduğu tartışmalıdır. Sadece 20 metrenin üzerindeki teknelerin kayıt defteri tutma (ve dolayısıyla avlanmaya ilişkin veri) sorumlulukları vardır. Küçük ölçekli balıkçı tekneleri için bir kayıt tutma zorunluluğu bulunmamaktadır. Dahası mevcut veriler yıllık anket formları doldurulması usulüyle derlenmektedir. Boyları 12 metrenin altında olan tekneler için karaya çıkma istatistikleri örnekleme yöntemi kullanılarak tahmin edilmektedir.

Toplanan bilgilerin güvenilirliği konusunda endişeler bulunmaktadır. Ayrıca veriler yıllık bazda toplandığında sürekli bir izleme yapılmamaktadır. Karaya çıkış istatistikleri toplam kayıtlı av miktarı ile eşitlendiğinden kayıtsız avlanma ve fireler ihmal edilmektedir. Bu çerçevede karaya çıkış ve avlanma miktarı istatistiklerinin geliştirilmesi öncelikli bir alan olarak ortaya çıkmaktadır. Kaldı ki, sektörde ihracat ve ithalat rakamları dolayısıyla denge ve istihdam verileri de tam olarak

sağlanabilmiş değildir.

### İdari Yapı

Balıkçılık sektörünün idari yapısı çok karmaşık bir görüntü arz etmektedir. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığında bu konudaki faaliyetler dört ayrı genel müdürlük altında yürütülmekte bunlara ek olarak DİE, Sahil Güvenlik, Çevre Bakanlığı ve bu kurumlara bağlı il müdürlükleri gibi ara kademeler geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Kurumsal yeniden yapılanma ve bunların sektöre ilişkisi açısından kapsamlı bir analiz gerekmektedir. AB uyum çalışmalarını yürüten KKGMM bünyesindeki balıkçılık dairesinin politika oluşturmak sektörel planlama ve mevzuat geliştirmek için yeterli personel alt yapısı güçlendirilmelidir.

### AB Müktesebatına Uyum

Özellikle dış ticaret açısından bir zorunluluk olduğundan su ürünleri işleyen tesislerin sahip olması gereken asgari hijyen ve sanitasyon kuralları ile bunların denetlenmesine ilişkin mevzuat açısından önemli bir uyum düzeyi yakalanmış olmakla birlikte OBP’nin diğer alanlardaki müktesebatı açısından aynı uyum durumu söz konusu değildir. Halen reform süreci içinde olan OBP’de meydana gelmesi muhtemel değişiklikler ön görülmesine rağmen şu hususlar mevzuat uyum sürecinin ana başlıklarını oluşturacaktır.

- Balık stoklarının korunması ve stoklara erişiminin kontrolü
- Balıkçılık sektörünün organizasyon ve idaresi
- Avlanma kapasitesi ile ulaşılabilir balık stokları arasında denge kurulması (yapısal politika)
- Balık işleme ve pazarlama aşamalarında kalite temini
- Balıkçılıkla uğraşan kesimlerin sosyo-ekonomik gelişimi
- Üçüncü ülkelerle ilişkiler ve uluslar arası işbirliği

Sonuç olarak OBP ile ilgili yayınlanmış olan 102 tüzük ve direktif tercüme edilmiş ve bunlara ilişkin kısmi uyum sağlayan bazı yönetmelikler yayınlanmıştır. Ülkemiz su ürünleri stoklarının araştırılması birbirinden bağımsız kişi ve kuruluşlarca yürütülmektedir. Bu durum yönetim ve karar alma aşamasında tutarsızlıklara yol açmaktadır. Bu tür eksikliklerin tarama süreci başlamadan giderilmesi gerekmektedir. Ülkemizde bulunan üniversite ve kamu araştırma kurumlarında bu çalışmaları yürütecek teknik kapasite bulunmaktadır. Yapılacak altyapı yatırımları ile (araştırma teknesi, laboratuvar vb.) bu kapasitenin fiiliyata geçirilmesi sağlanmalıdır.

