

ÜLKEMİZ SU ÜRÜNLERİ TEŞKİLAT YAPISI TARİHİ GELİŞİMİ

Muharrem AKSUNGUR – SÜMAE

GİRİŞ

Türkiye’de su ürünlerinin örgütlenmesi deyince tek bir kuruluş akla gelmemektedir. Hizmetler değişik ölçülerde ve konularda, değişik bakanlıklar arasında dağılmış durumdadır. Su Ürünleri Kanunu ile esas yetki Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’na verilmiş olmasına karşın, Orman Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve bunların bağlı kuruluşları su ürünleri ile ilgili politikaların belirlenmesinde ve uygulamalarında değişik ölçüde etkili olmaktadır. Bu kurumlar arasında yeterli koordinasyonun olmaması sebebiyle, politikalar bir bütünlük içinde oluşturulamamakta ve bunun sıkıntıları da örgütlenme eksikliği şeklinde görülmektedir.

Su ürünleri ile ilgili olarak pek çok konuda çözüm bekleyen sorunlar mevcuttur. Bu sorunların çözümlenebilmesi için su ürünlerinde etkin bir örgütlenmeye gidilmesi gerekmektedir. Multidisipliner bir alan olan su ürünlerinde etkili bir kamu yönetimi ancak hizmetlerin bütünlükçü bir anlayışla ele alınması ile mümkün olabilecektir.

Tarihi süreç içerisinde teşkilat yapılanmasını değerlendirecek olursak, gerek Osmanlı ve gerekse de Cumhuriyet döneminde çıkarılan kanun ve yönetmeliklerin etkili olduğu kurumsal yapılaşma sürekli değişkenlik göstermiştir. Denizcilik ve balıkçılık konusunda ileri ülkelerde olduğu gibi hiçbir dönemde bakanlık düzeyinde yapılanma söz konusu olmamıştır. Üç tarafı deniz olan ülkemizde, Marmara gibi kendi kullanımına ait bir denizi ve zengin sayılabilecek içsu potansiyeli bulunmasına rağmen, denizlerimize ve su ürünlerine gereken önem verilmemiştir.

KAMU ÖRGÜTLENMESİ

Teşkilatlanmada Tarihsel Süreç

Cumhuriyetin ilk yıllarında balıkçılık yönetimi hizmetlerinin değişik bakanlıklara dağılmış olduğu görülmektedir.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında balıkçılık yönetimi ile ilgili belirli bir kuruluş yoktu ve balıkçılık nizamnamelerle yönetiliyordu. Devlet teşkilatında balıkçılık yönetimi konusunda ilk kamu örgütlenmesi 1934 yılında, 2450 sayılı Kanunla, İktisat Vekaleti bünyesinde bir Deniz Mahsulleri ve Avcılığı Müdürlüğü kurulması ile başlamıştır.

Cumhuriyet öncesi balıkçılık konusunda yürürlükteki mevzuat Osmanlı İmparatorluğu idaresinin doğal kaynakları ve idarenin kendi geleceğini korumak amacıyla yayınlamış olduğu;

- 27 Ağustos 1867 tarihli “Dersaadet Biladi ve Selasede, Midye ve İstiridyeye İhracı Hakkında Nizamname”,
- 19 Nisan 1878 tarihli “İstanbul ve Tevabii, Balıkxane İdaresine Dair Nizamname” ve,
- 19 Nisan 1879 tarihli “Zabıta-i Saydiye Nizamnamesi”nden ibarettir.

Bu nizamnameler ve Cumhuriyet Dönemi’nin bunlarla ilgili tadilleri 1971 yılında çıkarılan Su Ürünleri Kanunu’nun 39. maddesine göre kaldırılmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu devrinde tatbik edilen av mevzuatı Cumhuriyet Dönemi’nin ilk yıllarında balıkçılık mevzuatı olarak yürürlükten kaldırılmıştır. Bunlar balık avcılığı ile ilgili sınırlamalar, uygulanacak cezalar ve vergilerle ilgili basit bir mevzuattı. Bunları kısmen geliştirmek için nizamnamelerin bazı maddeleri, 22 Nisan 1926 tarih ve 820 sayılı kanun ile tadil edilmiştir.

Cumhuriyet Dönemi’nin ilk önemli su ürünleri mevzuatı, 29.04.1926 tarih ve 815 sayılı “Kabotaj Kanunu (Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye ve Limanlarla Karasuları Dahilinde İcrayı Sanat ve Ticaret Hakkında Kanun)”dur. Bu kanunun 3. maddesi ile Türkiye karasuları dahilinde balıkçılık işi Türklere verilmiştir. Bunu ifade eden kanun maddesi aynen şöyledir:

“Madde 3- Karasuları dahilinde balık, istiridyeye, midye, sünger, inci, mercan, sedef ve

saire saydı, kum ve çakıl ve saire ihracı ve gerek tahtı bahirde ve gerek ka'rı bahirde mevcut kazazede sefaın ve merakible enkazı metrukenin ihraç ve tahliyesi, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, deniz bakkallığı ve bilcümle Türk vesaiti ve merakibi bahriyesi derununda kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık ve amelecilik ve saire icrasive iskele ve rıhtım hamallığı bilumum deniz esnaflığı icrası Türkiye teb'asına münhasırdır."

İktisat Vekaleti bünyesinde su ürünlerinde bir gelişme sağlamadığından su ürünleri hizmetlerinin ulaştırma ile ilgili olduğu düşünülmüş ve 1939 yılında bu hizmetler Münakalat (Ulaştırma) Vekaletine verilmiştir. Daha sonra da su ürünlerinin Münakalat Vekaleti ile ilgisinin çok sınırlı olduğu anlaşılmış olduğundan ve devlete ait avlanma yerlerinin kiralama işlemini Maliye Bakanlığı yaptığından su ürünleri hizmetlerinin Maliye Bakanlığı'na devredilmesi uygun bulunmuştur.

Maliye Bakanlığı'nın su ürünlerine katkısı devlete ait avlakların kiralama işleminden ileriye gidilemediğinden 5639 sayılı Kanunla; su ürünleri hizmetleri, 1950 yılında Ekonomi ve Ticaret Bakanlığına bağlı Balıkçılık ve Avcılık İşleri Genel Müdürlüğüne devredilmiş ve bu genel müdürlükçe 27 Aralık 1882 tarihli av yasaları yasası uygulanmasına devam edilmiştir.

Türkiye balıkçılığı 1950–1970 yılları arasında Ticaret Bakanlığı, Su Ürünleri ve Avcılığı İşleri Müdürlüğü tarafından idare edilmiş, avcılık yolu ile elde edilen üretim bugünkü üretimin dörtte biri kadar olmuş ve kaynaklarımız yeterince değerlendirilememiştir.

Ticaret Bakanlığı, Su Ürünleri ve Avcılığı Müdürlüğü'nün su ürünlerinde gerekli atılımları yapamaması, su ürünleri ile ilgili yetkilerin diğer Bakanlıklara dağılmasına sebep olmuş ve su ürünleri kanunu çıkıncaya kadar balıkçılar, işlerinin takibi için altı bakanlık dört genel müdürlük ve belediyeler arasında dolaşıp durmuşlardır. Su ürünleri hizmet-yetki kargaşası, Su ürünleri kanunu çıkıncaya kadar böyle devam etmiştir. Bu dönemdeki su ürünleri üretimi 100-200 bin ton arasında çok düşük kalmıştır.

Su Ürünleri Kanunu ve Sonrası

1951 yılında Ticaret Bakanlığı'na düzenlenen Su Ürünleri Kongresi'nde alınan karar gereğince balıkçılık mevzuatının tadili hususundaki tavsiye 1951 yılında hükümete arz edilmiştir. Bunun üzerine hükümet bir

balıkçılık kanunu tasarısı hazırlamış ve bunu 1952 yılında Büyük Millet Meclisi'ne sunmuştur. Balık avcılığında kullanılan akaryakıt hakkında tasarıya konmuş olan vergi muafiyeti hükmünün gayri meşru akaryakıt ticaretine yol açabileceği görüşüyle tasarı TBMM tarafından reddedilmiştir.

Hükümet Avrupa ülkelerindeki halihazır durumu tetkik etmiş ve 1957 yılında yeni bir balıkçılık kanunu tasarısı hazırlamıştır. Bu kanun tasarısı;

- Su ürünleri üretimi,
- Pazarlama (piyasa, ihracat, kalite),
- Teçhizatın ıslahı (dondurma, depolama, kalite),
- İdari bünyedeki yenilik ve
- Balıkçıların kooperatif halinde teşkilatlandırılması konularını içermektedir.

Bu kanun tasarısı da Meclis'te uygun bulunmadığından reddedilmiştir.

Balıkçılık Kanunu konusunda 1969 yılına kadar hiçbir çalışma yapılmamış ve 1969 yılında Su Ürünleri Kanun tasarısı hazırlanmıştır.

Balıkçılık yönetiminin Tarım Bakanlığı sorumluluğuna verilmesi ve Su Ürünleri Kanununun kabulüyle 1971–1985 yılları arasında balıkçılık hizmetlerinin tek elde toplanmış olduğu görülmektedir.

Osmanlılardan kalma nizamnamelerle su ürünleri hizmetlerinin yürütülmesinde ortaya çıkan sorunlar ve Birleşmiş Milletler Örgütüne bağlı FAO (Dünya Gıda Tarım Örgütü) bünyesinde balıkçılık bölümünün kurulması ile bu konuya diğer üye ülkeler gibi ülkemizde de daha fazla önem verilmeye başlanması sonucu, 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu, 04.04.1971 tarih ve 13799 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu kanuna istinaden çıkarılan Su ürünleri Tüzüğü ise, 27.07.1973 tarih ve 14607 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Bu kanun ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına (TKB);

- Su ürünleri üretiminin nizama bağlanması ve bu amaçla da su ürünleri üreticisi gerçek ve tüzel kişilere, su ürünleri üretiminde kullanılan gemiler ve bunları sahip ve donatanlarına ruhsat verilmesini sağlama,
- Su ürünlerinin korunması ve kontrolü için gereken tedbirleri almak,
- Ticari amaçla su ürünleri yetiştiriciliği

yapmak isteyenlerin projelerini incelemek, uygun olanların faaliyetine izin vermek,

- Etüt ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak,
- Su kaynaklarının kirlenmesini önleyici tedbirleri almak ve aldırarak,
- Kooperatifçiliğe teşvik etmek,
- Su ürünleri yatırımlarını teşvik ve himaye etmek,
- Su ürünleri eğitim ve öğretimi ile ilgili tedbirleri almak,
- Av araç-gereçlerinin haiz olması gereken asgari vasıf ve şartlar ile bunların kullanma usul ve esaslarını belirlemek ve üreticilere tanıtmak,
- Su ürünleri üretim yerleri, balıkçı barınakları, çekek yerleri ve üst yapılarının kiralanması ile ilgili esasları belirlemek,
- Su ürünleri ile ilgili bilgi ve belgeleri toplayıp değerlendirmek görevleri verilmiştir.

Bakanlığa kanunla verilen bu görevlerin yanında 1973 yılında çıkarılan Su Ürünleri Tüzüğü ile de, deniz ve içsularımızdaki su ürünleri stoklarının korunması, ekonomik değere sahip olmayan türlerin yerine daha ekonomik türlerin yetiştirilmesi, teknolojinin olanaklarından yararlanmak suretiyle üretimin artırılması, beslenmedeki protein ihtiyacının karşılanması gibi amaçlarla ve yetkili kamu kuruluşlarının yapacakları bilimsel ve teknik araştırmaların sonuçları göz önünde tutulmak suretiyle mevcut yasak, tehdit ve yükümlülükler, mevsimler, zamanlar, istihsal vasıtaları, su ürünlerinin cinsleri, ağırlıkları ve büyüklükleri yönünde yenilerini ekleme yetkisi verilmiş bulunmaktadır.

1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun bazı maddeleri, 1986 yılında günümüz şartlarına uygun olarak yeniden düzenlenmiş, tadil getiren 3288 Sayılı Kanun 28.05.1986 tarih ve 19120 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile getirilen en önemli değişiklikler, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun cezalara ilişkin 36. maddesi ile ilgili olmuş, 1380 sayılı kanununun bazı maddelerine getirilen tüzük hükümleri, 1995 yılında 3288 sayılı kanun ile yönetmelik haline dönüştürülmüştür. Ayrıca, Ticaret Bakanlığı'na verilen görevler, TKB'na devredilmiştir.

Kanunun uygulamaya konulması ile, 1971 yılında Su Ürünleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlüğe bağlı olarak Türkiye çapında 10 adet Su Ürünleri Bölge

Müdürlüğü faaliyete geçmiştir. Bunlar Ankara, İstanbul, İzmir, Van, Mersin, Eğirdir, Elazığ, Sinop, Samsun ve Trabzon Su Ürünleri Bölge Müdürlükleri'dir. Bu oluşum sonucunda su ürünleri konusunda bölgesel olarak etkin çalışmalar başlamıştır.

Bu durum 1983 yılına kadar sürmüştür. 1983'de yapılan bir reorganizasyonla Su Ürünleri Genel Müdürlüğü tekrar daire başkanlığı seviyesine indirilmiştir. 1985 yılında 361 Sayılı TKB Teşkilat ve Görev Kanunu ile Su Ürünleri Daire Başkanlığı da kaldırılarak, su ürünleri hizmetleri bakanlığın ilgili genel müdürlüklerine dağıtılmış, Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü ile Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü'nde Su Ürünleri Daire Başkanlığı birimleri kurulmuştur. Bu durum su ürünleri hizmetlerinin yürütülmesinde önemli sıkıntı ve problemler yaratmıştır. Yetersiz su ürünleri politikası, kredilerin yönlendirilmesinde etkinliğin arzu edildiği şekilde olmaması, kiralama işlemlerinde Maliye Bakanlığı, yetiştirme alanlarının kullanımında Çevre Bakanlığı etkin hale gelmiştir. Yasal işlemlerin zorlaşması sonucu, yasal olmayan işletmeler ortaya çıkmıştır. Çünkü bir işletmenin açılabilmesi için, TKB, Maliye Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Deniz Müsteşarlığı ve belediyelerden izin alınması gerekmektedir. Bu işlemler de 1.5-2 yıl gibi uzun bir zaman almaktadır.



Avrupa Birliği ile uyum sürecinde reorganizasyonun gündeme geldiği şu günlerde balıkçılık ve su ürünleri faaliyetlerinin daha organize yürütülmesi amacıyla çalışma yürütülmesi zorunluluk olmuştur. İnsan beslenmesi için önemi her fırsatta vurgulanan su ürünlerinde sürdürülebilir ve kontrollü bir üretim bu koşulda mümkün olabilir.
