

Turkey–EU Agricultural Relations and Its Future

Selma Aytüre

Ankara Yildirim Beyazıt University, Sereflikochisar Faculty of Applied Sciences,
Department of International Trade and Logistics Management, Sereflikochisar-Ankara, Turkey
E-mail:sayture@ybu.edu.tr

Abstract

The beginning of Turkey-EU agricultural relations is based on the Ankara Agreement establishing Turkey-EU relations. In the Ankara Agreement, it was decided that the (European) Community would provide economic assistance to Turkey for a period of time for the development of the Turkish economy, a customs union would be established between the parties in order to achieve the objectives of the Partnership Agreement, and a three-step integration process was foreseen in this regard.

In the Ankara Agreement, a preferential transition has been provided to Turkey in traditional export products that have a significant place in Turkey's agriculture during the preparation period, which covers the 1963-1973 years. The nature of commercial and economic relations in the transitional period is determined by the Additional Protocol.

With the added protocol, the agricultural sector was excluded from the Customs Union and it was decided to continue to implement preferential regime and to take measures towards Common Agricultural Policy until the end of transition period.

Association Council Resolutions numbered 1/80, 1/95 and 1/98 includes important agricultural issues. Turkey's candidacy for membership was accepted with the Decisions of the Helsinki Summit on 10-11 December 1999 and negotiations started on 3 October 2005. Three of the 35 chapters determined by the negotiation framework document are related to agriculture (11, 12 and 13th chapters). With the start of negotiations, a two stage screening process has been conducted.

On 9 November 2006, the EU decided that the 8 chapters would not open to negotiations and no chapter would be provisionally closed until Turkey confirmed that it had fulfilled its commitments to the Additional Protocol (opening its ports of sea and air from Turkey to the Greek Cypriot administration). Among these chapters are Agriculture and Rural Development (Chapter 11) and Fishing (Chapter 13). Agricultural trade relations continue under the concessional regime. The EU is making frequent changes in the Common Agricultural Policy, and the target to adapt is constantly changing. With Brexit, the future of the EU has begun to be debated. Talks on the TTIP agreement, expected to closely affect Turkey's trade, have been interrupted. It is also discussed that agricultural and services trade to be included in the Customs Union.

In this context, this paper aims to discuss Turkey-EU agricultural relations and the possible future of these relations.

Keywords: Turkey, EU, agricultural relations, agricultural integration.

DOI: 10.7176/JSTR/5-4-25

JEL Classification: F13, F14, F15, Q17

Türkiye-Avrupa Birliği Tarım İlişkileri ve Geleceği

Özet

Türkiye-AB tarım ilişkilerinin başlangıcı, Türkiye-AB ilişkilerini kuran Ankara Anlaşmasına dayanmaktadır. Ankara Anlaşmasında, Türk ekonomisinin kalkınmasına yardımcı olmak üzere Topluluğun belli bir süre Türkiye'ye ekonomik yardımda bulunacağı, Ortaklık Anlaşmasının amaçlarına ulaşabilmek için taraflar arasında bir gümrük birliğinin kurulacağı belirtilmekte ve bu hususla ilgili olarak üç aşamalı bir süreç öngörülmektedir.

Ankara Anlaşmasında, 1963-1973 yıllarını kapsayan hazırlık döneminde Türkiye tarımında önemli yere sahip olan geleneksel ihraç ürünlerinde Türkiye'ye tercihli bir geçiş sağlanmıştır.

Geçiş dönemindeki ticari ve ekonomik ilişkilerin mahiyeti Katma Protokol ile belirlenmiştir. Katma Protokol ile tarım sektörü gümrük birliği dışında bırakılmış, tercihli rejim uygulamasına devam edilmesi ve geçiş döneminin sonuna kadar Türk Tarımının, AB Ortak Tarım Politikasına uyumuna yönelik önlemleri alması kararlaştırılmıştır.

1/80, 1/95 ve 1/98 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararlarında tarımla ilgili önemli hususlar yer almıştır. 10-11 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi Kararları ile Türkiye'nin üye adaylığı kabul edilmiş ve 3 Ekim 2005 tarihinde müzakereler başlamıştır. Müzakere Çerçeve Belgesi ile belirlenen 35 fasıldan üçü tarımla ilgilidir (11, 12 ve 13. fasıllar). Müzakerelerin başlaması ile iki aşamalı bir tarama süreci yaşanmıştır.

9 Kasım 2006 tarihinde AB, Türkiye'nin Ek Protokol'e ilişkin taahhütlerini (Türkiye'den deniz ve hava limanlarını Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ne açması) yerine getirdiğini doğrulayana kadar, 8 faslın müzakerelere açılmayacağını ve hiçbir faslın geçici olarak kapatılmayacağını kararlaştırmıştır. Bu fasıllar arasında, Tarım ve Kırsal Kalkınma (11. Fasıllar) ve Balıkçılık (13. Fasıllar) yer almıştır.

Tarımsal ürün ticareti ilişkileri tavizli rejim kapsamında devam etmektedir. AB, Ortak Tarım Politikasında sık sık değişiklikler yapmakta, dolayısıyla uyum sağlamaya çalışılan hedef sürekli yer değiştirmektedir. Brexit ile birlikte AB'nin geleceği tartışılmaya başlanmıştır. Türkiye'nin ticaretini yakından etkilemesi beklenen TTIP Anlaşması görüşmeleri kesintiye uğramıştır. Tarım ve hizmet ticaretinin Gümrük Birliği kapsamına alınması da tartışılmaktadır.

Makale bu çerçevede Türkiye-AB tarım ilişkilerini ele almakta, bu ilişkilerin muhtemel geleceğini tartışmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, AB, tarım ilişkileri, tarımsal bütünleşme.

JEL Sınıflandırması: F13, F14, F15, Q17

1. Giriş¹

Türkiye ve AB arasındaki tarım ilişkilerinin temeli, Türkiye ile AB arasındaki ilişkileri kuran Ankara Anlaşmasına dayanmaktadır. Tarım ilişkilerindeki önemli dönemler, aynı zamanda ilişkiler için de önem arz eden dönemler olmuştur. Ankara Anlaşması ve bazı Ortaklık Konseyi Kararları bu ilişkilerde önemli yere sahiptir. Ankara Anlaşmasında bir gümrük birliği öngörülmüş, buna hazırlık için bir hazırlık dönemi ve ilişkilerin tam üyeliğe ulaşması için son dönem öngörülmüştür. Ancak işler öngörüldüğü gibi gitmemiş ve üyelik gerçekleşmemiştir. Bugün AB ile ilişkiler daha çok ticari boyutta ilerlemektedir. Halihazırda Türkiye dış ticaretinin yarıya yakını AB ülkeleri ile yapılmaktadır.

AB 2005 yılında müzakereleri başlatma kararı vermiş, ancak bir süre sonra Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Yunanistan ve Fransa gibi bazı üye devletlerin vetoları ile müzakerelerde yol alınamaz hale gelinmiştir. Türkiye buna rağmen kendi pozitif gündemini oluşturmuş ve gerekli hazırlıkları yürütmeye devam etmiştir.

Son dönemde AB de bazı zorluklarla karşı karşıyadır: Bir taraftan içerde yükselen sağcı ve ırkçı hareketler, bir taraftan OTP'de reform arayışları ve Brexit. Türkiye-AB ilişkilerinde önem arz eden başka bir konu da TTIP (Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı) görüşmeleridir. Türkiye'nin bu görüşmelerin ve yapılacak anlaşmanın kapsamı dışında kalması Türkiye'nin aleyhine olacaktır. Amerikan Başkanı Trump'ın olumsuz tutumu nedeniyle görüşmelerin sekteye uğraması, bir bakıma Türkiye'ye zaman kazandırmıştır.

Bu makalede Türkiye-AB ilişkilerinin tarihçesi anlatılmakta, muhtemel gelişmeler karşısında ilişkilerin geleceği değerlendirilmektedir.

2. Türkiye-AB Tarım İlişkilerinin Tarihçesi

Türkiye ile AB (o günkü adı ile AT) arasındaki tarım alanındaki ilişkilerin temeli, ortaklığın temelini oluşturan Ankara Anlaşmasına dayanmaktadır. 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve 1 Ocak 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması üç dönem öngörmüştür: Hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönem.

2.1. Hazırlık dönemi

1963-1973 yıllarını kapsayan hazırlık döneminde, iki taraf arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi ve Türkiye'nin ekonomisini gümrük birliğine hazırlamak ve güçlendirmek amacı hedeflenmiştir. Bu dönemin esasları Geçici Protokol ve Mali Protokol ile belirlenmiştir. Geçici Protokol'ün 2nci maddesi ile, Türkiye tarımında önemli bir yere sahip olan geleneksel dört ihraç ürünü olan tütün, kuru üzüm, kuru

¹ Bu makalenin bir bölümü, "4th SCF Conference 2018"de bildiri olarak sunulmuştur.

incir ve fındık ithalatı için AB, Türkiye'ye kota dahilinde gümrük vergisi indirimi şeklinde tercihli bir rejim sağlamıştır. AB tarafından Türkiye'ye 1967 yılından itibaren, Geçici Protokol'ün 6ncı maddesine dayanılarak, bazı narenciye ürünleri, deniz ve iç su ürünleri ve şarap için belirli kontenjanlar dahilinde gümrüksüz veya düşük gümrük vergisi tavizleri tanınmıştır. Bu dönemin 5 yıl sürmesi ve Türkiye istediği takdirde bu sürenin 12 yıla çıkarılması öngörülmüştür (TKB, 2000:35).

2.2. Geçiş dönemi (Katma Protokol)

Türkiye 5 yıllık sürenin sonunda AB ile ikinci döneme geçmek için görüşmelere başlamış, bu görüşmelerin sonunda 1 Ocak 1970 tarihinde Katma Protokol imzalanmıştır.

Katma Protokol, 1973-1995 yılları arasında kapsayan geçiş döneminin esaslarını belirlemektedir. Katma Protokol'de, tarım sektörü gümrük birliği dışında bırakılmış, tarım ürünlerinde tercihli rejim uygulamasının devamı kararı alınmış ve Türkiye'nin Geçiş Dönemi'nin sonuna kadar Türk Tarımının Ortak Tarım Politikası'na (OTP) uyum sağlamasına yönelik önlemleri alması öngörülmüştür. AB 1973 yılından itibaren Türkiye'nin ihraç ettiği tarım ürünlerinin % 37'sini oluşturan kuru üzüm ve tütünden gümrük vergisi almamış, bazı tarım ürünlerine tercihli gümrük vergisi uygulamış ve bunların dışında kalan ürünlere de % 50-60 civarında gümrük vergisi ve kota uygulamıştır.

Katma Protokol'ün 31inci maddesinde, Topluluğa ithalatı söz konusu olabilecek tarımsal ürünlerin OTP esasları içinde ele alınacağı belirtilmiştir. 33üncü Maddede, "yirmi iki yıllık bir dönem içinde, Türkiye, tarım ürünlerinin Türkiye ile Topluluk arasında serbest dolaşımı için Türkiye'de uygulanması gerekli OTP tedbirlerini bu dönemin sonunda (1 Ocak 1995) alabilmek amacıyla, kendi tarım politikasının uyumu yoluna gider" ifadesi yer almaktadır. 34üncü maddede, "yirmi iki yıllık dönemin sonunda Ortaklık Konseyi, Türkiye'nin 33üncü Maddenin birinci fıkrasında belirtilen OTP tedbirlerini aldığı tespit ettikten sonra, tarım ürünlerinin Türkiye ile Topluluk arasında serbest dolaşımının gerçekleşmesi için gerekli hükümleri tespit eder" denmektedir. 35inci Maddede, "Türkiye ve Topluluk birbirlerine, tarım ürünleri ticareti için, genişliği ve usulleri Ortaklık Konseyi tarafından tespit edilecek tercihli bir rejim tanırlar" denmiştir.

Katma Protokol'ün 6 Sayılı EK'inde, taraflar arasındaki tarımsal ürünler ticaretine ilişkin hususlar yer almaktadır. Burada AB'nin Türkiye'den ithal ettiği bazı tarım ürünlerine gümrük muafiyeti, bazılarında da muhtelif oranlarda gümrük indirimi uygulayacağı belirtilmiştir. Buna karşılık, Türkiye de AB orijinli tarımsal ürünlere tercihli uygulamada bulunacağını taahhüt etmiştir. Katma Protokol'ün yürürlüğe girmesinden 1 yıl sonra tarafların talebiyle ve Ortaklık Konseyi Kararları çerçevesinde tavizlerin iki yılda bir iyileştirilebileceği belirtilmiştir.

Birbirlerine karşı uygulayacakları tercihli rejim çerçevesinde AB, Türkiye'ye bazı meyve ve sebzeler ile kurutulmuş veya başka şekillerde muhafaza edilmiş meyveler ve turşular için % 50 gümrük vergisi indirimi sağlamıştır. Bu indirim, kuru üzümde % 100, portakalda % 40 olarak uygulanmıştır.

Katma Protokol'ün 6 Sayılı EK'nin 17inci Maddesinde: "Türkiye ticari nitelikte yaptığı ithalat çerçevesinde, Topluluk kaynaklı tarım ürünleri ithalatının tatmin edici bir artış göstermesini sağlayabilecek tercihli bir rejimi Topluluğa tanı" denilmektedir. Bu Madde gereğince 1989 yılında Türkiye'nin taviz verebileceği tarım ürünleri listesi hazırlanmış, bu liste üzerinden görüşmeler başlamıştır. Türkiye gerçek anlamda ilk tavizi 1993 İthalat Rejimi ile vermiş, bu çerçevede bazı tarım ürünlerinde AB'ye yaklaşık % 30 gümrük indirimi sağlanmıştır (TKB, 2000:36-37).

Bazı Ortaklık Konseyi Kararları (OKK) Türkiye-AB İlişkilerinde kilit öneme sahiptir. Bunların başlıcaları 1/80, 1/95, 2/97 ve 1/98 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararlarıdır.

1/80 Sayılı OKK

Bu Karar çerçevesinde, uygulanan tercihli rejimin genişletilmesi ve Türkiye'den ithal edilecek tarım ürünlerine uygulanan sabit gümrük vergilerinin 1 Ocak 1987 tarihinde kaldırılması kararlaştırılmıştır. Türkiye'nin AB'ye ihraç ettiği bazı meyve ve sebzelere takvime bağlı olarak belirli dönemlerde gümrük muafiyeti getirilmiştir.

12 Eylül 1980 tarihinden itibaren Türkiye ve AB ilişkilerinin kesintiye uğraması sebebiyle, uzun süre Ortaklık Konseyi toplanamamıştır. İlişkilerin düzelmeye girmesi ile 1987 yılında kaybedilen yılların telafi edilmesi amacıyla Türkiye, AB'ye tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Ancak AB'nin genişleme yerine derinleşme döneminde olması ve bazı ekonomik ve sosyal nedenlerden dolayı bu başvuru kabul edilmemiş, ancak taraflar arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi amacıyla bir işbirliği raporu (Matutes Raporu) hazırlanmıştır. Bu Raporda tarım alanında, AB ve Türkiye arasında tercihli bir rejimin oluşturulması ve Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullar göz önünde bulundurularak OTP'ye uyumunun önemi vurgulanmıştır. 1993 yılında yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında taraflar gümrük birliğini ve bu çerçevede alınması gereken önlemleri tanımlamışlardır (TKB, 2000:40).

2.3. Son dönem: 1/95 Sayılı OKK (Gümrük Birliği)

6 Mart 1995 tarihinde toplanan Ortaklık Konseyi, 1/95 Sayılı OKK ile, 01.01.1996 tarihinden başlamak üzere, Katma Protokol'ün geçiş döneminin sonlandırılarak, Türkiye ve AB arasında bir gümrük birliği oluşturulmasını ve ilişkilerin tam üyelikle sonuçlanması beklenen son dönemine geçilmesini kararlaştırmıştır. Ancak Türk Tarımının OTP'ye uyumu konusunda kayda değer bir ilerleme kaydedilemediğinden, tarım ürünleri gümrük birliği kapsamına alınmamıştır.

1/95 Sayılı OKK'nın 17-21inci Maddelerine göre, sadece işlenmiş tarım ürünlerinin gümrük birliği çerçevesinde serbest dolaşıma tabi olacağı belirtilmiştir.

OKK'nın 22inci Maddesinde, tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlama hedefi teyit edilmekte ve bu amaçla ek bir sürenin gerekliliği kaydedilmektedir. 23'üncü Maddede, tarım ürünlerinin serbest dolaşımının, Türkiye'nin OTP'yi benimsemesine bağlı olduğu vurgulanmakta, bu doğrultuda alınacak tedbirler konusunda Ortaklık Konseyi bünyesinde danışma toplantıları yapılabileceği belirtilerek, Topluluğun tarım politikalarını belirlerken, Türk Tarımının çıkarlarını da gözetmesi ve alınan kararlar konusunda Türkiye'ye bilgi vermesi hüküm altına alınmaktadır. 24üncü Maddede, Topluluk ve Türkiye'nin tarım ürünleri ticaretinde birbirlerine tanıdıkları tercihli rejimleri, aşamalı olarak ve karşılıklı avantajlar yaratacak biçimde geliştirmeleri öngörülmüştür. 25inci Maddede ise, Ortaklık Konseyinin, Türkiye'nin OTP önlemlerini aldığı teyit ettikten sonra, tarım ürünlerinin serbest dolaşımı için gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiştir (TKB, 2000:41).

2/97 Sayılı OKK

1/95 Sayılı OKK'nın 8inci Maddesine göre; Türkiye'nin, ticarete teknik engellerin kaldırılması konusundaki Topluluk araçlarına (standardizasyon, metroloji ve kalibrasyon, akreditasyon ölçümleme ve belgelendirme) ilişkin Topluluk mevzuatını, Kararın yürürlüğe giriş tarihinden itibaren beş yıl içinde iç yasal düzenlemelerine aktarmayı kabul ettiği, bu araçların listesi ve bunların Türkiye tarafından uygulanma koşul ve kurallarının Anlaşmanın yürürlük tarihinden itibaren bir yıl içinde OKK ile belirleneceği belirtilmiştir. Bu düzenlemeye göre AB mevzuatının listesi ile bu mevzuatın Türkiye tarafından uygulama koşul ve kuralları 1997 yılında kabul edilen 2/97 Sayılı OKK ile belirlenmiştir.

Türkiye'nin akreditasyon alanındaki eksikliğini gidermek üzere Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK), 27 Ekim 1999 tarihinde 4457 Sayılı "Türk Akreditasyon Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun"la kurulmuştur.

Standardizasyon alanında ise, Türk Standartları Enstitüsü (TSE), Avrupa Standardizasyon Kuruluşları CEN ve CENELEC'e üye olmuş, EN Standartlarını uyumlaştırmıştır.

Uyumu yapılan Teknik Mevzuatın hukuki altyapısını oluşturmak üzere, 4703 Sayılı "Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun" bir çerçeve kanun olarak hazırlanmış ve 11 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Çerçeve Kanun'un uygulama usul ve esaslarını gösteren dört adet Yönetmelik çıkarılmıştır: CE Uygunluk İşaretinin Ürüne İliştirilmesine ve Kullanılmasına Dair Yönetmelik, Uygunluk Değerlendirme Kuruluşları İle Onaylanmış Kuruluşlara Dair Yönetmelik, Ürünlerin Piyasa Gözetimi ve Denetimine Dair Yönetmelik, Teknik Mevzuatın ve Standartların Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Bildirimine Dair Yönetmelik (Yılmaz, 2009:86).

2/97 Sayılı OKK kapsamında uyumlaştırılması gereken Teknik Mevzuat kapsamında yer alan tarımla ilgili konular şunlardır: Tarım ve ormancılıkta kullanılan traktörler, gıda ürünleri, gübreler, tütün ve alkollü içecekler.

1/98 Sayılı OKK

Katma Protokol'ün 35inci Maddesinde yer alan ve 1/95 Sayılı OKK ile teyit edilen, Topluluk ve Türkiye'nin tarım ürünleri ticaretinde birbirlerine tercihli rejim öngörecekları ve bunu aşamalı olarak ve karşılıklı avantajlar yaratacak şekilde geliştirecekları hükmüne dayanarak Topluluk Türkiye'den taviz talep etmiştir. AB ile 1993 yılında başlayan ve 13 tur süren müzakereler neticesinde, Türkiye ile AB tarım ürünleri ticaretinde tercihli (tavizli) rejimi genişleten Protokol, 25 Mart 1997 Tarihinde imzalanmış ve 9 Ocak 1998 tarihinde İthalat Rejimi Kararı olarak Türkiye Resmi Gazetesinde ve 1/98 Sayılı OKK olarak 28 Şubat 1998 tarihli AB Resmi Gazetesinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. OKK ile tarafların tarım alanında birbirlerine tanıdıkları tavizler genişletilmiş ve bazı ürünlere yeni düzenlemeler getirilmiştir (TKB, 2000:42).

1/98 Sayılı OKK'nın ekinde yer alan III No.lu Protokol ile Türkiye ve AB arasındaki tarım ürünleri ticaretinde uygulanacak yeni menşe kuralları belirlenmiştir. Bu çerçevede, "Türkiye ile Avrupa Topluluğu Arasında Tarım Ürünleri Ticaretine İlişkin Menşe İspat Belgeleri Yönetmeliği" hazırlanmış ve 17 Mayıs 1998 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Söz konusu Yönetmeliğe göre, bir ürünün taraflar arasında menşeli sayılabilmesi ve bu kapsamda tercihli rejimden yararlanabilmesi için, ya tamamen "elde edilmiş" ya da imalinde üçüncü ülke menşeli girdi kullanılmış ise, bu girdilerin "yeterli

işçilik ve işleminden geçmiş” olması gerekmektedir. Üçüncü ülke katkısının, nihai ürünün fabrika çıkış fiyatının % 10'unu aşmaması gerekmektedir (Atılğan, 2009:99).

AB'nin 2004 ve 2007 yıllarında gerçekleştirdiği genişlemeler neticesinde 1/98 Sayılı OKK'nın revizyonu ihtiyacı doğmuş, bunun neticesinde yeni Üye Devletlerle akdedilmiş olan Serbest Ticaret Anlaşması hükümleri 1/98'e dercedilerek, 2/2006 Sayılı OKK altında birleştirilmiştir. 2/2006 Sayılı OKK, 22 Aralık 2006 tarihli AB Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır (Atılğan, 2009:100).

Türkiye İçin Avrupa Stratejisi-1998

15-16 Haziran 1998 tarihlerinde Cardiff'de yapılan Zirve'de onaylanan Stratejide, Türkiye ve AB arasındaki gümrük birliği ve diğer alanlardaki işbirliğini geliştirmek için bir çalışma programı düzenlenmiştir.

Stratejinin “Tarım” bölümünde, Türkiye'nin Topluluk müktesebatını benimsemeye teşvik etmek amacıyla, AB Komisyonu, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine uygulanan yaklaşımdan esinlenen üç aşamalı bir süreç önermiştir. Bu sürecin sonunda Türkiye'den, AB'ye Topluluk müktesebatının benimsenmesine yönelik bir çalışma programı sunması istenmiştir. Birinci aşama 1998 yılının sonunda başlatılmış, 1999 yılı Mart ayında üçüncü aşama olan öncelikler iletilmiştir. Ancak bu stratejinin gerekleri tamamlanamamıştır (TKB, 2000:47-48).

3. Helsinki Zirvesi ve Sonrası

10-11 Aralık 1999 tarihinde toplanan Helsinki Zirvesinde Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmiştir. Zirve Kararları gereğince 8 Mart 2001 tarihinde Türkiye için bir Katılım Ortaklığı Belgesi kabul edilmiştir. Belgede Türkiye'nin tam üyeliğe hazırlanması için ulaşması gerekli hedefler belirlenmiş, bu hedeflere ulaşmak için kısa ve orta vadeli öncelikler ortaya konmuştur. Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik program ve takvim içeren ilk Ulusal Program 26 Mart 2001 tarihinde Avrupa Birliğine sunulmuştur.

Katılım Ortaklığı Belgesi

Katılım Ortaklığı Belgesi 2003, 2006 ve 2008 yıllarında yenilenmiştir. 26 Şubat 2008 tarihli son Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan tarımla ilgili hususlar şunlardır;²

Fasıl 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma

– AB gerekliliklerine uygun olarak akredite edilecek bir IPARD (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-Kırsal Kalkınma Bileşeni) ajansının kurulması.

– Dana eti, canlı büyükbaş ve yan ürünlerinin ticaretiyle ilgili kısıtlamaların kaldırılması.

Fasıl 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı

– Gıda, yem ve veterinerlik konularında AB gereklilikleriyle uyumlu ve AB müktesebatının tam olarak aktarılmasına olanak sağlayacak bir çerçeve kanununun kabul edilmesi.

– AB müktesebatıyla uyumlu olarak büyükbaş hayvanların kimliklendirilmesi ve hareketlerinin kaydı sisteminin işlerliğinin sağlanması ve koyun ve keçilerin hareketlerinin izlenmesi için uygun bir sistemin uygulanmaya başlanması.

– Trakya bölgesinin Dünya Hayvan Sağlığı Teşkilatı tarafından, aşılama yoluyla şap hastalığından arı bölge olarak tanınması için gerekli önlemlerin alınması.

– AB müktesebatına dayalı olarak tüm tarım- gıda işletmelerinin sınıflandırılması ve bu işletmelerin iyileştirilmesi için bir Ulusal Program hazırlanması.

Fasıl 13: Balıkçılık

– Özellikle, balıkçılıkla ilgili tüm konulardan sorumlu merkezi bir birim oluşturulması yoluyla idari yapıların güçlendirilmesi. Ayrıca, balıkçılık denetim ve kontrol hizmetlerinin güçlendirilmesine özel önem verilmesi

– Denetim ve kontrol ile kaynak ve filo yönetimi alanları da dahil olmak üzere, AB gerekliliklerine uygun olarak revize edilmiş Su Ürünleri Kanununun kabul edilmesi.

Ulusal Program da 2003 ve 2008 yıllarında yenilenmiştir.³

İlerleme Raporu

Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program dışında adaylık statüsü kazanılmasıyla beraber hazırlanmaya başlanan diğer bir belge ise "İlerleme Raporu"dur. Komisyon, aday ülkenin müktesebata uyum alanında kaydettiği ilerlemeleri veya bu alanda gözlemediği eksiklikleri yıllık bazda ilerleme

² https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf

³ https://www.ab.gov.tr/ulusal-programlar_46225.html

raporlarıyla değerlendirmektedir. Türkiye için ilk İlerleme Raporu 1998 yılında hazırlanmış olup, günümüze kadar her yıl Türkiye için bir İlerleme Raporu yayımlanmıştır. 2016 yılı İlerleme Raporunda yer alan tarımla ilgili hususlar şunlardır;⁴

Fasıl 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma

Tarım ve kırsal kalkınma alanında hazırlıklar belirli bir düzeydedir. Geçtiğimiz yıl bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Genel tarım konularına ve ortak tarım politikasına uyum sağlanmasına ilişkin hazırlıklar ilerlemiştir. Katılım öncesi kırsal kalkınma programı IPARD'ın uygulanmasıyla birlikte Türkiye'nin fonları hazmetme kapasitesi artmıştır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle: - canlı sığır ve sığır eti ithalatında geriye kalan kısıtlamaları kaldırması; - tarım istatistikleri için bir strateji belgesi hazırlaması gerekmektedir.

Fasıl 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası

Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikası alanında hazırlıklar belirli bir düzeydedir. Geçtiğimiz yıl ilerleme kaydedilmemiştir. Bu alandaki AB müktesebatının tam olarak uygulanması için, özellikle de hayvansal yan ürünler, hayvan refahı ve hayvanların kimliklendirilmesi ve kayıt altına alınması ile hareketlerinin kontrolü konularında kayda değer ilave çabalara ihtiyaç duyulmaktadır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle: - diğer bazı hususların yanı sıra, bir ulusal program ve izleme planı sunmak suretiyle, gıda işletmelerini AB standartlarını karşılayacak şekilde geliştirmesi; - hayvan refahı ve hayvansal yan ürünlere ilişkin kuralların uyarlanması ve uygulanmasına yönelik daha fazla adım atması gerekmektedir.

Fasıl 13: Balıkçılık

Bu alandaki hazırlıklar hâlâ başlangıç aşamasındadır. Geçen yıl, kaynaklar ve filo yönetimi, denetim ve kontrol ile uluslararası anlaşmalar konularında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Yapısal eylemler, devlet desteği ve piyasa politikası konularındaki mevzuatın uyumlaştırılması ve kurumsal kapasitenin artırılması için daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle: Su Ürünleri Kanun Tasarısı'nı kabul etmesi gerekmektedir.

4. Müzakerelerin başlaması

17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de yapılan AB Zirvesinde, Türkiye ile 3 Ekim 2005 tarihinde tam üyelik müzakerelerini başlatma kararı alınmış ve bir müzakere çerçeve belgesi kabul edilmiştir.

Kararın 23üncü maddesinde müzakerelerin açık uçlu olduğu belirtilmektedir. Bu maddeye göre: “Bu müzakereler sonucu önceden garanti edilemeyen açık uçlu bir süreçtir.” Yine Karara göre. “Uzun geçiş süreleri, derogasyonlar ve özgün düzenlemeler ile daimi koruma tedbirleri yani koruma tedbirlerine temel teşkil etmek üzere daimi olarak elde tutulan hükümler düşünülebilir”. Ayrıca, “Bütün Kopenhag Kriterlerini göz önünde bulundurarak şayet bir aday ülke üyelik yükümlülüklerinin tümünü tam olarak üstlenmek durumunda değilse, ilgili aday ülkenin mümkün olan en güçlü şekilde Avrupa yapılarına tam olarak bağlı kalması sağlanmalıdır.”

Müzakere Çerçeve Belgesi (MÇB), müzakere sürecinin en temel belgesidir ve katılım müzakerelerine ilişkin ilkeleri, esasları, usulleri ve müzakere fasıllarını belirler. Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesi'nde müzakereler aşağıdaki 3 temel unsur üzerine kurulmuştur:

1. Kopenhag siyasi kriterlerinin istisnasız olarak uygulanması, siyasi reformların derinleştirilmesi ve içselleştirilmesi,
2. AB müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanması,
3. Sivil toplumla diyalogun güçlendirilmesi ve bu çerçevede hem AB ülkelerinin kamuoylarına, hem de Türkiye kamuoyuna yönelik olarak bir iletişim stratejisinin yürütülmesi.⁵

Belgede müzakerelerin 35 fasılda yürütüleceği belirtilmiştir. Her bir fasıl bir müktesebat alanını temsil etmektedir. Buna göre tarımla ilgili konular: “11. Fasıl: Tarım ve Kırsal Kalkınma”, “12. Fasıl: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı”, “13. Fasıl: Balıkçılık” olarak 3 grupta toplanmıştır.

Müzakere Çerçeve Belgesinde belirlenen usuller çerçevesinde ilk önce Tarama Süreci gerçekleştirilmiştir. Tarama Süreci de iki aşamada gerçekleştirilmiştir: Tanıtıcı Tarama ve Ayrıntılı Tarama.

11. Fasılın tanıtıcı tarama toplantısı 05-08 Aralık 2005 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı 23-26 Ocak 2006 tarihlerinde, 12. Fasılın tanıtıcı tarama toplantısı 9-15 Mart 2006 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı 24-28 Nisan 2006 tarihlerinde, 13. Fasılın tanıtıcı tarama toplantısı 24 Şubat 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı 31 Mart 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Tanıtıcı tarama toplantısında AB

⁴ https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf

⁵ https://www.ab.gov.tr/muzakere-cerceve-belgesi_46229.html

mevzuatı hakkında AB yetkililerince, Türk yetkililerine bilgi verilmiş, ayrıntılı tarama toplantısında Türk yetkilileri, AB yetkililerine Türk mevzuatı ve Türkiye'deki uygulamalar hakkında bilgi vermişlerdir. Hatta bu süreç Hırvatistan'la birlikte yürütülmüş, bu süreçte AB tarafınca gönderilen "Questionnaire" lere verilen cevaplar, Türkiye'den izin alınarak Hırvatistan'a örnek olarak gösterilmiştir. Ancak ne yazık ki bundan sonraki süreçte Türkiye ile olan ilişkiler siyasi gerekçelerle sekteye uğramış, buna karşılık Hırvatistan ile müzakere süreci tamamlanarak, Hırvatistan 2013'te AB'ye tam üye olmuştur.

15 Aralık 2006'da Brüksel'de yapılan Liderler Zirvesinde, 8 başlıkta müzakerelerin askıya alınması kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'nin Ek Protokol'e ilişkin taahhütlerini yerine getirdiğini doğrulayana kadar, 8 başlığın açılmayacağı ve geçici olarak kapatılamayacağı belirtilmiştir. Bu 8 fasıl içerisinde, "11. Fasıl: Tarım ve Kırsal Kalkınma" ile "13. Fasıl: Balıkçılık" yer almaktadır.

12 No'lu Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası Faslı, AB tarafından iletilen 6 adet açılış kriterinin karşılanması için gerekli çalışmaların tamamlanması sonrası, 30 Haziran 2010 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen 9. Türkiye-AB Katılım Konferansında müzakereye açılmıştır. Müzakerelerin geçici olarak kapatılabilmesi için 7 adet kapanış kriteri bulunmaktadır. Söz konusu kapanış kriterlerinin karşılanması amacıyla kamu kurum ve kuruluşları ile birlikte gerekli adımlar atılmaktadır.

Balıkçılık Faslında henüz taslak tarama sonu raporu bile iletilmemiştir.⁶

Katılım Ortaklığı'nın öncelikleri ve mevzuatın yaklaştırılması konularındaki gelişmeleri izlemek ve Ortaklık Komitesi'ne yardımcı olmak amacıyla, 3/2000 Sayılı OKK ile 8 adet alt komite kurulmuştur. Bu komiteler, Türk ve AB uzmanlarının bir araya gelmesini ve karşılıklı bilgi alışverişini sağlamaktadır. Bu komitelerden biri de "1 No.lu, Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesi'dir. Komitenin yılda iki kez toplanması öngörülmüşse de, çeşitli sebeplerle düzenli toplanamamıştır, yine de bilgi alışverişi için iyi bir platformdur. Komite 13üncü toplantısını 22-23 Aralık 2017 tarihlerinde Ankara'da yapmıştır.

Tarım başlıklarında yaşanan durağanlığa rağmen AB konularında tüm çalışmalar aksatılmadan sürdürülmektedir. Ayrıntılı taramaların sona ermesi ile birlikte çalışmalara Müzakere Tutum Belgesinin hazırlanması ve Sektörel Analizlerin yapılmasına yönelik Düzenleyici Etki Analizlerinin yapılması ile devam edilmiştir. AB'ye uyum sürecinin olumsuzluğuna rağmen hız kesmediğinin diğer bir göstergesi de, uyum sürecinin bir getirisi olarak; AB mevzuatına uyumlu olan 12 temel kanunun yürürlüğe konulması olmuştur (TKB, 2008:3).

AB'ye üyelik yolunda son aşama olan müzakere süreci, Türkiye'nin AB ile bütünleşmesini istemeyen veya böyle bir bütünleşmenin mümkün olabileceğine inanmayan çevrelerin aksi yöndeki tahminlerine rağmen 17 Aralık 2004 zirvesinde söz verildiği gibi 3 Ekim 2005'te resmen, 20 Ekim 2005'te de fiilen başlamıştır. Sürecin bazen hızlanıp bazen yavaşlayan inişli-çıkışlı bir seyir izlemesinin nedeni daha çok siyasidir. Politikacıların bu konuyu iç siyaset malzemesi yapmaları, kamuoyu algısını biçimlendiren başka siyasi-kültürel faktörler ekonomik ve teknik nedenlerden daha belirleyici olmaktadır (Acar ve Aytüre, 2014:274).

Türkiye'nin adaylık statüsü sürdükçe, ortak kırsal politika IPARD desteği ile, mütevazı adımlarla ilerleyecektir. Tarım politikası için bu kadar net bir şey söylemek ise mümkün görünmemektedir. Müzakerelerde tarım faslının açılma tarihi henüz belli değildir ve tam üyelik için de artık tahmin yapmanın gerçekçi olmadığı bir dönem yaşanmaktadır (Akder, 2013:368).

5. Son Gelişmeler

5.1. Gümrük Birliği'nin güncellenmesi

Gümrük Birliği'nin dinamik etkileri, Türk imalat sektörünün rekabet ve verimlilik düzeyine olumlu yönde katkıda bulunmuş, yabancı yatırımcıların Türkiye'ye yönelmesinde etkili olmuştur. Sağladığı yapısal değişim ve ülkemize kazandırdığı rekabetçilik yaklaşımı, üretim yapısını çeşitlendirmiş, kaliteli ve güvenli ürün üretimini sağlamıştır. Ülkemizin AB'ye uygun şekilde oluşturduğu teknik mevzuat altyapısı, AB'nin fikri mülkiyet ve rekabet kurallarını benimsemesi, ülkemizin uluslararası pazarlarda rekabet gücünü yükseltmiş, Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisiyle entegrasyonunu artırmıştır.

Ancak Gümrük Birliği'nin uygulamadan kaynaklanan sorunlu tarafları da mevcuttur. Bu sorunları temel olarak, AB'nin serbest ticaret anlaşması (STA) imzaladığı bazı ülkelerin, AB üzerinden pazara girme avantajının da etkisiyle ülkemizle benzer bir anlaşma imzalamada isteksiz kalmasıyla oluşan ticaret sapması ve haksız rekabet riski, Gümrük Birliği'ni ilgilendiren alanlarda AB'nin karar alma mekanizmalarına yeterli düzeyde dahil olunamaması, bazı üye ülkelerce ülkemizde kayıtlı ticari araçlara uygulanan karayolu kotaları ile işadamlarımızla kamyon şoförlerimize uygulanan vizelerin oluşturduğu teknik engeller olarak sıralamak mümkündür.

⁶ <https://www.ab.gov.tr/files/pub/abms.pdf>

Avrupa Komisyonu tarafından, Gümrük Birliği'nin bu sorunlarına ilişkin olarak Dünya Bankası'na (DB) bir çalışma yaptırılmıştır. Bu çalışma sonucunda Dünya Bankası tarafından hazırlanan rapor Nisan 2014'te kamuoyu ile paylaşılmıştır. Raporla, Gümrük Birliği'nin negatif ve pozitif etkilerine ilişkin tespitlerde bulunulmuş, Türkiye'nin Gümrük Birliği'nin asimetric yapısından kaynaklanan sıkıntılarının çözümüne vurgu yapılmış ve değerlendirme sonucunda AB ile Türkiye arasındaki ticari entegrasyonun artmasının her iki tarafın da çıkarına olacağı önerisi getirilmiştir.

Öte yandan, Gümrük Birliği'nin tesisinden bu yana geçen süre zarfında ülkemizde ve dünya ticaretinde yaşanan ekonomik gelişmeler ve değişimler de Gümrük Birliği'nin mevcut halinin gözden geçirilmesini gerekli kılmıştır. Bu çerçevede, taraflar arasında varılan mutabakat uyarınca Türkiye ve AB bir dizi teknik görüşme gerçekleştirmiş ve müzakerelerin çerçevesini belirleyen bir rapor üzerinde uzlaşma sağlanmıştır. Buna göre, güncelleme kapsamında Gümrük Birliği'ni tesis eden 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın daha iyi uygulanmasına ilişkin hususlar ile Gümrük Birliği'nin kapsamının hizmetler ve kamu alımları alanlarına da genişletilmesi ve tarım tavizlerinin karşılıklı geliştirilmesi hususları yer almaktadır.⁷

Dünya Bankası Raporunda yer alan tarımla ilgili özet değerlendirme aşağıdaki şekildedir:⁸

“Gümrük Birliği'nin tarım ve hizmetleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi her iki taraf için de önemli faydalar sağlayacaktır. Türkiye'nin GSYH'sinde tarım % 10'luk, hizmetler ise % 60'lık bir paya sahiptir, ancak bu sektörler gümrük birliğinin kapsamı dışında bırakılmıştır. Türkiye'nin ortalama tarımsal MFN (en fazla kayırlan ülke) tarifesi çok yüksektir (% 41,7). Tarımsal ticaret aynı zamanda tarife kotalarına ve fiyat düzenlemesine tabidir; bu durum hem AB hem de Türkiye'de yüksek derecede bir koruma yaratmıştır. İkili tarımsal ticaretin serbestleştirilmesi ve tarım için AB'nin ortak gümrük tarifesinin kabul edilmesi, Türkiye'nin bazı ürünlerdeki ithalat korumasında önemli bir azalma ve tarımsal istihdamda düşüş anlamına gelecektir. AB'deki Akdeniz ülkeleri Türk yağları ve domatesi ile daha fazla rekabet etmek durumunda kalırken, diğer üye ülkelerden Türkiye'ye hayvansal ürün ihracatı artacaktır. Bununla birlikte, Türkiye ile AB arasında tarımsal ürün hareketindeki artış, Türkiye'nin gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı konularındaki AB kurallarını ne kadar hızlı bir şekilde kabul edeceğine ve uygulayacağına kritik bir şekilde bağlı olacaktır.

Bazı tarımsal sektörlerde uyarılma ile ilgili endişeler bulunmasına rağmen, daha derin bir STA bağlamında tarımın karşılıklı olarak daha fazla açılması uygulanabilir bir seçenek olabilir. Bazı ürünler için her iki tarafta da hassasiyetler olabilir ve bunlar özellikle ithalatta büyük artış potansiyelinin bulunduğu durumlarda ticaret reformunu engelleyebilir. 69 Ürün bazında iki taraflı piyasa erişiminin müzakere edilmesi bu hassasiyetlerin aşılmasına yardımcı olabilir. Örneğin, Türkiye AB'ye zeytinyağı ihracatını arttırmak, AB de Türkiye'ye hayvan ihracatını arttırmak ile ilgilenmektedir. Bununla birlikte, böyle bir pozitif liste yaklaşımı bir bütün olarak tarım sektörü için yavaş bir ticaret serbestleştirme getirecektir, dolayısıyla genel refah kazanımlarını sınırlayacaktır.”

Avrupa Komisyonu (2016) tarafından yürütülen son etki değerlendirmesi çalışmasına göre, Gümrük Birliğinin güncellenmesi ile, AB'nin gerçek GSYH'sının % 0,01 oranında artacağı, ekonomik refahın 5,4 milyar Avro artacağı ve Türkiye'ye AB ihracatının 27,1 milyar Avro artacağı tahmin edilmekte. Türkiye'nin reel GSYH'sinin % 1,44 oranında artacağı ve refahın 2,5 milyar Avro artacağı, AB'ye ihracatın ise, 5,0 milyar Avro büyüyeceği tahmin edilmektedir.

5.2. OTP'deki Gelişmeler

1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması AB'nin iki kurucu antlaşması olan Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın tam ve kapsamlı bir şekilde yeniden şekillendirilmesidir. Lizbon Antlaşmasında tarım başlığı altında yapılan düzenlemeler birkaç temelde ele alınabilir. Bunlar:

- AB'nin kuruluşu sırasında önem taşıyan, artık yönlendirici özelliği kalmayan bazı uygulamalarla ilgili hükümlerin kaldırılması,
 - Bazı ifadelerin kaldırılması veya değiştirilmesi,
 - Tarım ve balıkçılığın aynı başlık altında ele alınması,
 - Tarım başlığının altındaki maddelerin temel olarak kapsamlarında bir farklılaşmaya gitmeden mevcut maddelerin yeniden numaralandırılması,
 - Karar alma mekanizmasında yetki devriyle ilgili bazı düzenlemeler yapılması temeline dayanmaktadır.
- 3üncü Maddede, Birliğin münhasıran yetkili olduğu alanlar sıralanmış, bunlar arasında sadece, “Ortak balıkçılık politikası altında denize ait biyolojik kaynakların korunması” yer almıştır.

⁷ https://www.ab.gov.tr/gumruk-birligi_46234.html

⁸ [www.http://tr-eu-customs-union-tr.pdf](http://tr-eu-customs-union-tr.pdf)

4üncü Maddede ise, Birlik ve üye devletler arasında yetkinin paylaşıldığı alanlar sıralanmakta, bunlar arasında “tarım ve balıkçılık” yer almaktadır. Tarım konularında yetkinin Birlik ve üye devlet arasında paylaşılması bir ilktir. Bu Komisyonun geçmişteki öğretisi ve yasal katkıları ile taban tabana zıt düşmektedir. Tarım alanında kararların Konsey ve Avrupa Parlamentosu tarafından ortak alınması zaten çok zor alınan tarım politikası kararlarını daha da geniş bir platforma yayarak almaya çalışmak gibi bir uygulamaya dönüşmektedir (Eraktan, 2012:319).

2014-2020 reformları 2010 yılından sonra geniş bir kamuoyu katılımıyla hazırlanmış, 2013 yılında kabul edilmiştir. Değişiklikler “reform” başlığı altında sunulmakla birlikte ortaya çıkan sonucu 2003-2013 reformlarının devamı, pekiştirilmesi olarak değerlendirmek daha doğru olabilir. Daha önce Komisyon ve Tarım Bakanlarıyla sürdürülen karar alma sürecine ilk defa bu dönemde bütçe boyutuyla Avrupa Parlamentosu katılmıştır. Etkili de olmuş, Komisyonun tüm değişiklik önerilerine katılmış, ancak OTP bütçesini az da olsa düşürmüştür. Diğer önemli değişiklik, bir evvelki dönemde geçmişteki destek düzeyi esas alınarak yapılan doğrudan desteklerin ülkeler arasında yarattığı hektar başına destek farkının, eşitsizliğin giderilmesi için başlatılan yeniden dağılım çabalarıdır. Çevre ve iklim değişikliği sorunları ikinci ayak, kırsal gelişme destekleriyle de güçlendirilmeye çalışılmıştır. OTP’deki radikal değişimin bir göstergesi de bütçeden yapılan harcamaların kompozisyonudur. 1992 yılında piyasa müdahaleleri bütçenin yüzde doksanını oluştururken, bu oran 2013 yılının sonunda yüzde beş düzeylerine çekilmiş, doğrudan ödemeler yüzde doksan dört düzeyine yükselmiştir. Başka bir yenilik de üretim sınırlandırmalarının kaldırılmasıdır. Reformun yönü açısından pek bir soru işareti yoktur. Açık olan soru, 2012’de sürmekte olan ekonomik krizin bu planları, plana ayrılacak kaynakları ne yönde etkileyeceğidir (Akder, 2016:485).

Üye sayısı 28’e çıkan AB’nin tarımsal ve kırsal özellikler bakımından artan heterojen yapısı, OTP’nin uygulanmasını zorlaştırmış, üyeler arasındaki dağılımların adaletsiz olduğu yönündeki şikayetlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Üye ülkelere, OTP araçlarının uygulanması amacıyla yaratılan “esneklik” imkanının en temel gerekçelerinden biri yapı farklılıklarıdır. Reform sürecinin en önemli sonuçlarından biri olan sütunlararası esneklik imkanı, OTP’nin üye ülkelerin ihtiyacına göre şekillenebilmesine imkan tanıyabilmektedir. Ancak bu uygulamaya yönelik ülkelerarası farklılıkların, OTP’nin “ortak” özelliğine zarar getirip getirmeyeceği konusu da en çok tartışılan ve bundan sonra da tartışılması muhtemel olan konuların başında gelmektedir. OTP, Avrupa 2020 hedefleri doğrultusunda stratejik önemini devam ettirecektir. Bununla birlikte, AB’de tarım harcamalarının yarısından fazlasının AB Bütçesi’nden karşılanıyor olması, elbette AB’ye gerek çiftçilik, gerek gıda kalitesi, gerekse doğal kaynakların kullanımı gibi temel konularda söz hakkı ve kontrol yetkisi vermektedir. 2014-2020 yıllarını kapsayan yeni Mali Plan kapsamında AB Bütçesi’nin, istikrarlı ve güvenilir bir şekilde, ekonomik büyümeye, kültürel ve sosyal gelişmeye katkıda bulunması hedeflenmektedir (Olcay, 2016:120).

OTP’de hala devam eden bir reform süreci vardır. OTP’yi sadeleştirme çalışmaları devam etmektedir. Tarımsal desteklerin eşit dağılımı konusu hala sorun olmaya devam etmektedir. Ayrıca Brexit konusu da bütçe üzerinde baskı yaratmakta ve OTP harcamalarının azaltılmasını gerekli kılmaktadır. Bu gibi nedenlerle OTP’de reform kaçınılmaz görünmektedir. Bu durum Türkiye’nin uyum hazırlıklarını da yakından ilgilendirmektedir.

1 Haziran 2018 tarihinde, Avrupa Komisyonu 2020 ötesi Ortak Tarım Politikası (OTP) yasama önerilerini sunmuştur. Bu öneriler, sürdürülebilir ve rekabetçi bir tarım sektörü için Avrupalı çiftçileri desteklemeye devam ederken, iklim değişikliği veya nesiller yenileme gibi mevcut ve gelecekteki zorluklara karşı daha duyarlı hale getirmeyi amaçlamaktadır. Avrupa Birliği, 2021-27 dönemi için bütçe planlaması yapmaktadır. Komisyon, OTP için fonların yaklaşık %5 oranında azaltılmasını önermektedir (Brexit nedeniyle).

OTP’nin geleceği için 9 hedef belirlenmiştir. Bunlar; çiftçilere adil bir gelir sağlamak, rekabet gücünü artırmak, besin zincirindeki gücü yeniden dengelemek, iklim değişikliği eylemi, çevresel duyarlılık, arazi yapısını ve biyoçeşitliliği korumak, nesillerin yenilenmesini desteklemek, canlı kırsal alanlar, gıda ve sağlık kalitesini korumaktır.⁹

⁹ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap_en

5.3. Brexit

Lizbon Antlaşması ile ilk kez, isteyen üye devletin Birlikten ayrılma hakkı düzenlenmiştir (50. Md.). Üye devletlerden, Birlikten ayrılmak yönünde bir talep gelmesi halinde Avrupa Parlamentosunun talebi uygun bulmasının ardından, Konseyin nitelikli çoğunlukla karar alması gerekmektedir. Birlikten ayrılan devletin, ileriki bir tarihte yeniden Birliğe katılmak istemesi halinde yeniden üyelik talebinde bulunması ve katılım koşullarını karşılaması gerekmektedir (Akşahin, 2009:178).

Lizbon Antlaşması 50. Maddeye dayanarak Birleşik Krallık, 29 Mart 2017 tarihinde Avrupa Konseyine, AB'yi terk etmeyi amaçladığını resmen tebliğ etmiştir. O gün konuşan Avrupa Konseyi Başkanı Donald Tusk, "Gerek Brüksel'de, gerekse Londra'da bugünün mutlu bir gün olduğunu düşünmek için bir sebep yoktur," demiştir. 27 ülkeli topluluğun ileri dönemde yapılacak müzakerelerde "kararlı ve dayanışma içinde" olacağını söyleyen Tusk, sözlerine şunu da eklemiştir: "Bizim amacımız bellidir: AB vatandaşlarının, işletmelerin ve üye ülkelerin üzerindeki yükü asgari düzeye indirmek." 50. Maddenin tebliğ edilmesi, Birleşik Krallığın 23 Haziran 2016'da yaptığı referandumun sonucundan sonra gerçekleşmişti.¹⁰

Ngaire Woods, 17 Ağustos 2017 tarihli The Guardian gazetesindeki "Brexit, tarım reformu için bir şanstır - ancak politikayı doğru bir şekilde belirlemeliyiz" başlıklı yazısında aşağıdaki görüşleri belirtmiştir;¹¹ "İngiltere'nin Avrupa Birliği'nden çekilmesi şüphesiz birçok risk taşıyor. Ancak, İngiliz politikacılar ve iş dünyası liderleri haklıysa, aynı zamanda önemli bir fırsat yaratır: daha güvenli, daha yeşil, daha verimli ve daha yenilikçi bir tarım sektörü inşa etme olasılığı. Birleşik Krallık bu fırsatı ele geçirmeyi başarır, AB, ABD ve yüksek oranda korunan tarım sektörüne sahip diğer ekonomiler de onu takip edebilir.

Öyle görünüyor ki, Birleşik Krallık tarımının büyük bir kısmı AB'nin ortak tarım politikasına kilitlendi. Bu durum, sektörün çiftlik çeşitliliğini desteklememesi ve İngiltere'nin en zengin toprak sahiplerine yaptığı ödemeleri yönlendirmemesi de dahil olmak üzere sektörü daha büyük, daha endüstriyel ve çevreye zarar verici uygulamalara yönlendirmekle suçlanıyor. 2005 tarihli bir soruşturma, İngiltere'nin OTP'den aldığı sübvansiyonlarda 3 milyar sterlinin (3.9 milyar dolar) büyük ölçüde Nestlé, Cadbury ve Kraft gibi büyük tarım ve gıda üretim şirketlerine gittiğini ortaya koydu.

Brexit'in savunucuları, kusurlu OTP'den kurtulduklarında, İngiltere'nin tarım ve tarım işçilerine daha iyi hizmet veren daha rekabetçi bir tarım sektörü inşa edebileceklerini ve bunun da sübvansiyonların çarpıtılmasına olan bağımlılığı azaltacağını savunuyor.

Tabii ki, Birleşik Krallıklı çiftçiler, ihrac ettikleri miktarın yarısından fazlasını oluşturan AB pazarını kaybetmekten dolayı artan sıkıntılarla karşı karşıya kalacaklar. İngiltere'den gelen AB göçmenlerinin engellenmesi, birçoğunun da mevsimlik işgücüne bağlı olması nedeniyle çiftçilere zarar verecektir. Ancak, İngiltere için, ne tür çiftliklerin ve gıdaların geliştirilmesi gerektiğine karar vermesi ve daha sonra serbest ticaret anlaşmalarını sonuçlandırmaya çalıştığı, dünyanın önde gelen ihracatçılarıyla olan anlaşmalarında çıkarlarını korumak için en önemli hedef olmalıdır."

Tarımsal ticaret tavizleri halihazırda ağırlıklı olarak tarife kotası şeklindedir. Bu AB tavizlerinin korunması durumunda tarife kotası ile yapılan Birleşik Krallık ithalatı, Yeni Zelanda koyunu ve tereyağı kotaları ile Afrika ülkelerinden şeker ithalatları, yeni düzenlemelerle ithal edilmek zorunda. DTÖ Kuralları gereğince İngiltere, bu ayrımcı kotaları bundan sonra uygulayamayacaktır (Agra Europa, 2016:42).

Brexit'in, AB için de birçok zorluklar getirmesi beklenmektedir. En önemli etki, AB bütçesinin en büyük 3üncü finansör ülkesinin kaybı ile oluşacak bütçe açığının kapanmasıdır. Bu açığın kapatılabilmesi için, 27 ülkenin AB bütçesine yaptıkları katkı payının artırılması, Bütçenin en önemli harcama kalemlerini oluşturan tarım ve uyum politikalarında reforma ve bütçe kısıntılarına gidilmesi gibi konular tartışılmaktadır.

Ancak Brexit'in çok da kolay olmadığı anlaşılmıştır. 50. maddeden doğan hakkını kullanan Birleşik Krallık, 2017'nin mart ayında 2 yıl kadar sürecek ayrılık görüşmelerini resmen başlatmıştır. Bu arada ülkede gerçekleşen seçimlerde muhafazakar parti lideri Theresa May, kötü bir sonuçla karşılaşmış ve parlamentodaki çoğunluğu kaybetmiştir. 2018'in Kasım ayında AB Konseyi Başkanı Donald Tusk, Avrupa Birliği'ne üye 27 ülkenin liderinin, İngiltere ile varılan Brexit mutabakatını onayladığını duyurmuştur.

Hükümetin AB ile anlaşmayı onaylasa bile, anlaşmanın İngiltere Parlamentosu'nda da kabul edilmesi gerekmektedir. Theresa May hükümetinin çoğunluğunu kaybettiği parlamentodan Ocak 2019'da çıkan karar olumsuz olmuş ve anlaşma reddedilmiştir. 21 Mart'ta gerçekleştiren oylamada, anlaşmayı ikinci kez ve son olarak üçüncü kez reddetmiştir. Parlamento'nun kabul oyunu bir türlü alamayan Theresa May

¹⁰ <https://www.avrupa.info.tr/tr/brexit-sureci-1062>

¹¹ <https://www.theguardian.com/business/2017/aug/17/brexit-farming-reform-uk-agriculture-cap>

hükümetinin artık çok az seçeneği kalmıştır, bunlardan bir tanesi ‘anlaşmasız ayrılık’ seçeneğidir, ancak bunu engellemeyi hedefleyen yasa tasarısı, İngiliz Parlamentosu’nun alt kanadı olan Avam Kamarası tarafından kabul edilmiştir. İngiltere Başbakanı Theresa May, 5 Nisan 2019 günü, Brexit’i 30 Haziran’a ertelemek için Avrupa Birliği ile resmi temasa geçmiş, 12 Nisan olarak planlanan Brexit, İngiltere Parlamentosu’nun çıkış için net bir karara varamamasının ardından yeniden ertelenmiştir. AB üyesi 27 ülke ve İngiltere, Brexit’i 31 Ekim’e kadar esnek erteleme konusunda anlaşmıştır. Avrupa Birliği (AB) Konseyi Başkanı Donald Tusk’ın açıklamalarına göre 31 Ekim 2019’a kadar geçerli olacak erteleme, sadece gerekli olduğu kadar uzatılabilecek, eğer ayrılık anlaşması taraflarca bu tarihten önce onaylanırsa, Brexit bir sonraki ayın ilk gününde gerçekleşebilecektir.¹²

5.4. Batı Balkanlar

Avrupa Komisyonu tarafından 6 Şubat 2018 tarihinde 'Batı Balkanlar ile AB katılımı için güvenilir bir genişleme perspektifi ve gelişme stratejisi' kabul edilmiş, bölgenin Avrupa geleceği için önemi vurgulanmıştır. Ortak değerlere dayanan istikrarlı, güçlü ve birleşik bir Avrupa için bölgenin jeostratejik konumundan bahsedilmiştir.

AB uzun zamandır Balkanları desteklemektedir. Bölgenin, AB'nin ayrılmaz bir parçası olduğu, ekonomik çıkarlar açısından önemi vurgulanmıştır. AB'nin genişleme politikası çerçevesinde 2025 yılında Sırbistan ve Karadağ'ın üyelik için hazır olabileceği belirtilmektedir. Nitekim bu ülkelerle müzakereler başlatılmıştır. Balkan Ülkelerinin üyelik durumları da Türkiye-AB ilişkilerini yakından ilgilendirmektedir.

6. Sonuç

AB ve Türkiye arasındaki tarım ürünleri ticaretinin daha uzun bir süre tercihli ticaret rejimiyle artarak süreceği anlaşılmaktadır. Belirgin eğilimleri değiştirebilecek bir işaretin olmadığı anlaşılmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü'nün ikinci anlaşması, Doha Turları ise henüz sonuçlanmamıştır. Amerika ve Avrupa'daki kriz sürdüğü sürece sonuçlanması da beklenemez. Eğer sonuçlanırsa bu, AB Türkiye tarım politikası ilişkilerini de etkileyecek ve en azından tercihlerin yeniden düzenlenmesini gerektirecektir. Türkiye-AB ilişkileri zor bir dönemden geçmektedir. Tarım da bundan nasibini almaktadır. AB'de yükselen sağcı ve ırkçı akımlar Türkiye ile ilişkileri zorlaştırmaktadır. AB'nin kendisi de zor günler geçirmektedir. Brexit dolayısıyla uğranılacak kayıpların telafisi bir zorluk alanı iken, bunun diğer üyelere örnek olması ihtimali Birliğin geleceğini tehlikeye sokmaktadır. Birlik bir yandan geleceğini sorgulayarak kendine yeni bir yol çizmeye çalışırken, bir yandan da oluşacak bütçe kayıpları ile baş edebilmek için bazı alanlarda reform ve desteklerde kesinti yapmayı düşünmektedir. Bu durumda da eskiden beri tüketiciler tarafından çok eleştirilen OTP hedefte bulunmaktadır. OTP çerçevesinde yapılan yardımların azaltılması kesin gibidir. Zaten AB, neredeyse her üye alımından önce OTP'de reform yaparak, ödemelerde kesintiye gitmektedir. Bu durumda ufukta görünmese bile, Türkiye'nin üyeliği halinde Türkiye'nin OTP çerçevesinde fazla bir destek alamayacağı anlaşılmaktadır.

Hali hazırda Gümrük Birliğinin güncellenmesi ve tarımın dahil edilmesi kısmi rahatlama sağlayabilecektir. Türkiye'nin TTIP kapsamına alınması için ısrarcı olunmalıdır. Aksi takdirde Türkiye'nin önemli bir pazar ve imkan kaybına uğraması muhtemeldir. AB'nin Batı Balkan ülkeleri ile ilişkilerin artması, bu ülkelerle yakın ticari ilişkileri olan Türkiye'yi yakından ilgilendirmektedir.

Bütün bu değişkenler incelendiğinde Türkiye-AB tarım ilişkilerinin geleceği hakkında net bir fikir yürütmek zor görünmektedir. Bu değişkenlerin yakından takip edilmesi ve gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

Kaynakça

Acar, M. ve Aytüre, S. (2014). Tarım ve Tarım Politikalarının Geleceği, Ekin, Bursa.

Agra Europa. (2016). Brexit: Impacts on UK&EU Agriculture Policy&Trade, at [file:///C:/Users/selma/Downloads/AE-Brexit-Impacts-on-UK-EU-Agriculture-Policy-and-Trade-MARKETING%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/selma/Downloads/AE-Brexit-Impacts-on-UK-EU-Agriculture-Policy-and-Trade-MARKETING%20(1).pdf), Erişim tarihi 15.03.2018.

Akder, A.H. (2013). Tarım Politikası. *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, 351-370, Turhan, Ankara.

Akder, A.H. (2016). Tarım Politikası. *Avrupa Birliği*, 469-490, Seçkin, Ankara.

¹² www.hurriyet.com.tr/dunya/10-adimda-brexit-sureci-41183985

Akşahin, S.B. (2009). Lizbon Antlaşması. *Türkiye-Avrupa Birliği Tarım İlişkilerinde Dönüm Noktaları*, 173-181, TKB Yayınları, Ankara.

Atılğan, Ş. (2009). 1/98 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı. *Türkiye-Avrupa Birliği Tarım İlişkilerinde Dönüm Noktaları*, 95-106, TKB Yayınları, Ankara.

Dünya Bankası. (2014). AB-TÜRKİYE Gümrük Birliği Değerlendirmesi, *Rapor No.85830-TR*

Eraktan,G. (2012). Tarım Politikası. *Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği*, 311-326, Seçkin, Ankara.

Olcay, C.A. (2016). Avrupa 2020 Stratejisi Doğrultusunda Ortak Tarım Politikasının Değişim Trendleri ve Yönelimleri. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt:15, No:2, 97-124, ATAUM, Ankara.

TKB. (2000). Avrupa Birliği'ne Giden Yolda Türk Tarımı, Ankara.

TKB. (2008). Türk Tarım Sektörünün Avrupa Birliği Sürecinde İncelenmesi, Ankara.

TKB. (2009). Türkiye-Avrupa Birliği Tarım İlişkilerinde Dönüm Noktaları, Ankara.

Yılmaz, Ç. (2009). 2/97 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı. *Türkiye-Avrupa Birliği Tarım İlişkilerinde Dönüm Noktaları*, 83-94, TKB Yayınları, Ankara.

İnternet Adresleri:

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf,
Erişim tarihi:11.03.2018

https://www.ab.gov.tr/ulusal-programlar_46225.html, Erişim tarihi: 11.03.2018

https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim tarihi:11.03.2018

https://www.ab.gov.tr/muzakere-cerceve-belgesi_46229.html, Erişim tarihi:12.03.2018

<https://www.ab.gov.tr/files/pub/abms.pdf>, Erişim tarihi:12.03.2018

https://www.ab.gov.tr/gumruk-birligi_46234.html, Erişim tarihi:13.03.2018

<https://www.avrupa.info.tr/tr/brexit-sureci-1062>, Erişim tarihi: 13.03.2018

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap_en, Erişim tarihi: 10.04.2019

<https://www.hurriyet.com.tr/dunya/10-adimda-brexit-sureci-41183985>, Erişim tarihi: 10.04.2019

<https://www.theguardian.com/business/2017/aug/17/brexit-farming-reform-uk-agriculturecap>,
Erişim tarihi:13.03.2018

<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-unioneng.pdf>, Erişim tarihi:12.03.2018