

Yerelden Küresele Gıda Güvencesi Food Security From Local to Global

Ahmet ŞAHİNÖZ^a

ÖZET

İnsanoğlunun on bin yıl önce toprağa attığı ilk tohumla, “Neolitik Devrim” ile başlayan yiyeceğini güvence altına alma çabası bugün de henüz sonuçlanabilmiş değildir. BM Gıda ve Tarım Örgütü FAO’nun en son istatistiklerine göre, günümüzde ne yazık ki neredeyse 2,5 milyar insan, yani dünya nüfusunun üçte biri gıda güvencesinden yoksundur. Dünya nüfusunun %13’ü, yani yaklaşık 1 milyar insan ise, kronik açlık çekmektedir. Oysa 1948 tarihli BM İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi, gıda güvencesine ulaşım hakkı, insan haysiyeti kavramından kaynaklanan temel bir “insan hakları hakkıdır” diye yazmaktadır. Açlık olmasa da, bugünün Türkiye’si ciddi bir yetersiz beslenme ve uygun gıdaya ulaşım sorunları, yani “dengesiz beslenme” ile karşı karşıya bulunmaktadır.

Gıda güvencesi ile ilgili sürecin başlangıç noktası, gıdanın ilk halinin ortaya çıktığı tarımdır. Bu bakımdan ülkelerin “gıda güvenceleri” ile “tarım politikaları” arasında birebir ilişki mevcuttur. Gıda güvencesinin ülkeler için stratejik bir hedef haline gelmesi ile, II. Dünya Savaşı’ndan itibaren tarım politikaları sistematik bir uygulamaya dönüşmüştür. Küresel ekonomi çağında tarım politikaları, küresel ekonominin kurumsal paydaşları olan Dünya Ticaret Örgütü, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi örgütlerin yönlendirmesi altına girmiştir. Ancak temel tarım ürünleri fiyatlarının %70-80 arttığı 2007-2008 dünya gıda krizi tarım politikalarında, gıda güvencesi kaygısıyla yeniden “yerel” eğilimleri su yüzüne çıkartmıştır. Yeni yüzyılın başlarında küresel politikaların etki alanına giren Türkiye tarımı bugün, yüksek girdi maliyeti, düşük verimlilik ve yüksek ürün fiyatları gibi çok ciddi yapısal sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Ülkemizde gıda güvencesini tehlikeye atan bu durum ancak, ülke koşullarına uygun olarak yeniden tanımlanacak bir tarım ve gıda politikası ile aşılabılır.

Anahtar Kelimeler: Dünya Ticaret Örgütü, gıda güvencesi, gıda krizi, tarım politikaları, stratejik hedef.

--

ABSTRACT

The Mankind’s purpose of securing his food, which was started with the first seed that was thrown on the field, with the “Neolithic Revolution”, is not resulted yet. According to UN Food and Agriculture Organization’s (FAO) latest statistics, unfortunately almost 2,5 billion people, the one-third of the world population, suffering from the lack of food security. The 13% of the World population, around 1 billion people, are facing chronical starvation. However, on the UN’s Universal Declaration of Human Rights, which was dated on 1948, having the food security was defined as a fundamental human right that is stemming from the human honor. Although starvation is not the main problem, today’s Turkey is facing a serious poor and lack of convenient nutrition problem, namely a malnutrition problem.

The starting point of the process of food security is agriculture, where the food takes its initial form. From this point of view, there is one-to-one relationship between “food security” and “agriculture policies” of

^aProf. Dr., Başkent Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, Ankara ✉ sahinoza@gmail.com

Bu makale, 10-11 Mart 2017 tarihinde Ankara’da gerçekleştirilen 1. Tarım ve Gıda Etiği Kongresi’ne sunulan aynı başlıklı tebliğin üzerinde birtakım değişiklikler yapılarak düzenlenmiş halidir.

Gönderim Tarihi: 17.03.2017 • Kabul Tarihi: 04.04.2017

countries. Within the food security's becoming a strategic target for states, agriculture policies transformed into a systematic exercise after II. World War. Agriculture policies in the World of global economy entered into service of corporate shareholders of global economy such as World Trade Organization, International Monetary Fund and the World Bank. However, during the 2007-2008 crisis, where the fundamental agricultural good prices increased about 70-80%, local applications were reconsidered because of the concern of food security. The Turkish agriculture, which was entered into inspirational area of global policies during the early 20th Century, is facing high input costs, low efficiency and high output prices now. This problem, which damages the food security idea, can be only overcome by an agriculture and food policy that need to be redefined by considering the conditions of the country.

Keywords: *Agriculture policies, food crisis, food security, strategic target, World Trade Organization*

GİRİŞ

“Gıda güvencesi”, tüm insanların fiziki ve ekonomik açıdan; yeterli ve sağlıklı bir gıda sepetine, sürekli olarak ulaşabilmesi demektir. İnsanoğlunun varoluş mücadelesinin hep merkezinde yer almış gıda güvencesi, en eski çağlardan günümüze tüm devletlerin stratejik hedefi olmuştur. 10-11 bin yıl önce toplayıcılık-avcılıktan tarıma geçişin, yani insanı üretken hale getiren neolitik devrimin arkasındaki temel dinamik, hiç kuşkusuz gıda güvencesidir. Yiyecek peşinde koşan insan yiyecek üreterek, bir bakıma doğaya meydan okuyarak kendi geleceğini kendi ellerine almak istemiştir.

İnsanoğlunun toprağa attığı ilk tohumla başlayan tüm üretken çabalarına, daha da önemlisi herkese yetecek kadar gıda üretmesine karşın, en son FAO istatistiklerine göre, günümüzde ne yazık ki neredeyse 2,5 milyar insan, yani dünya nüfusunun üçte biri gıda güvencesinden yoksundur. Dünya nüfusunun %13'ü, yani yaklaşık 1 milyar insan ise, kronik açlık çekmektedir. Oysa 1948 tarihli BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, “Tüm insanlar ve uluslar gıda güvencesi hakkına sahiptirler.” diye yazmaktadır. Bir başka anlatımla, gıda güvencesine ulaşım hakkı, insan haysiyeti kavramından kaynaklanan temel bir “insan hakları hakkıdır”. Açlık olmasa da, yetersiz beslenme ve uygun gıdaya ulaşım, yani dengesiz beslenme sorunları bulunan Türkiye ise, Küresel Gıda Güvenliği Endeksi'nin 2016 yılı sonuçlarına göre, 113 ülke arasında 63,7 puanla ancak 45. sırada yer alabilmiştir (1).

“Gıda güvencesi” sorunsalının ülkeler için genel politikalar dışında özgün bir stratejik hedef olarak kabul görmesi, 20. yüzyılın ortalarına, daha doğrusu II. Dünya Savaşı sonrasına denk gelmektedir. Gıda güvencesi olgusunun başlangıç noktası, tüm ekonomik ve teknik gelişmelere karşın dün olduğu gibi bugün de tarımdır. Gıda güvencesi analizlerinde, tarım ve gıda sistemlerinin bir bütün olarak ele alınıp irdelenmesi söz konusu üretken faaliyet sürecinin devamlılığından ileri gelmektedir. Bu bağlamda ülkelerin gıda güvenceleri ile tarım politikaları arasında birebir ilişki bulunmaktadır. Aynı dönemde başlayan uluslararası ticaretin serbestleştirilme hareketi ve ardından gelen ekonomik küreselleşme, gıda güvencesi ve tarım politikalarının tanımına ister istemez uluslararası bir boyut kazandırmıştır. Küresel ekonomi çağında gıda güvencesi, gıda güvencesi bağlamında tarım politikaları, küresel ekonominin kurumsal altyapısını oluşturan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB)'nin belirledikleri stratejiler çerçevesinde şekillenmeye başlayacaktır.

YERELDEN KÜRESELE TARIM POLİTİKALARI

Yerel Müdahaleler

Tarımı diğer ekonomik kesimlerden yalıtılmış bir biçimde değerlendiremesek de, tarımın sıradan bir ekonomik sektör ve tarım ürünlerinin de herhangi bir mal olduğunu söyleyemeyiz. Bir bütün olarak tarım, insanlık tarihi kadar eski, kendine özgü bir sosyo-ekonomik yaşam biçimi ve başlı başına toplumsal bir

sistemdir. Bu bakımdan, tarımda arz ve talep katılığını ifade eden King yasasının mevcudiyeti tarım kesimine devlet müdahalesinin temel nedeni olsa da, müdahalenin tek nedeni olmadığını söyleyebiliriz. Ülkelerin gıda güvencesini sağlamak gibi stratejik, köylü kitlesinin geçimini sağlamak gibi sosyal, seçimlerde oy tabanı oluşturmak gibi siyasi ve ihracat yoluyla döviz girdisi sağlayarak ülke kalkınmasının dinamosu olmak gibi ekonomik işlevleri bulunan tarım kesimi, dünyanın her yerinde uzun yıllar değişik şekillerde devlet müdahalelerine tanık olmuştur.

Tarım politikası anlamına gelen tarımsal faaliyetlere devlet müdahalesi, tarımsal üretimin 1/5'ine el koyup kıtlığa-açlığa karşı “bolluk tahıl ambarları”nı sürekli dolu tutan Firavunlar dönemi Mısır’ı kadar insanlık tarihinin eski bir geleneğidir. Tarih boyunca bu türden devlet müdahalelerine dünyanın değişik coğrafyalarında zaman zaman rastlamak mümkündür. Ancak, Tarım politikalarının sistematik bir uygulamaya dönüşmesi ve dünya ölçeğinde yaygınlaşması için II. Dünya Savaşı sonrası beklemek gerekecektir. Gerek savaş anında yaşanan gıda kıtlığı, gerekse izleyen dönemde Doğu ve Batı blokları arasında ortaya çıkan “soğuk savaş” dalgasının etkisi ile “gıda güvencesi”ni sağlamak Batı Avrupa ülkeleri ile Japonya ve G. Kore gibi Uzak Doğu ülkelerinde stratejik hedefi olmuştur. Soğuk savaş döneminde tarımsal fazlanın ve gıda stoklarının uluslararası ilişkilerde “siyasi bir meta”ya dönüştürülmesi, gıda güvencesinin önemini bir kat daha arttırmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde, aynı dönemde yaşama geçirilen düzenli ulusal tarım politikalarının en meşru gerekçesini ise, topyekün ekonomik gelişme hamlelerine kaynak sağlama oluşturmuştur. Tarımsal ürünlerin dış ödemeler dengesine olumlu katkıda bulunması, çoğu gelişmekte olan ülkelerin temel döviz kaynağını oluşturması ve dış ilişkilerine stratejik bir güç kazandırması bu yöndeki politikalara yaygınlık kazandırmıştır. Ancak tüm ekonomi politikaları gibi, tarım politikalarının da dinamik bir yapıya sahip olduğunu, politikaları yönlendiren temel önceliklerin ve sektörel koşulların değişmesine bağlı olarak değiştiğini belirtmeliyiz. Nitekim 20. yüzyılın son çeyreğine kadar gıda güvencesi ve piyasa istikrarı gibi devlet ve çiftçi eksenli programlarla ortaya çıkan tarım politikaları, yüzyılın sonlarına doğru yeni aktörlerin devreye girmesi ile yön değiştirmiştir. Tarıma dayalı endüstrilere ucuz ve kaliteli ham madde sağlanması, sağlık ve çevre koşullarına uygun üretim yapılması, ekonomik küreselleşmenin tarımda müdahaleciliği tasfiye eden kurallar koyması 21. yüzyıl tarım politikalarının ihmal edilmesi çok zor kısıtları haline gelmiştir.

Nihai amaç gıda güvencesi ya da ekonomik gelişmeye kaynak yaratma olunca, tarım politikalarının yönü, kaçınılmaz olarak tarımsal üretim ve verimliliğin artırılmasına çevrilmiştir. Söz konusu amaca her ülke genel olarak, kendi tarımsal yapılarına ve genel ekonomik koşullarına uygun müdahale araçlarını seçerek ulaşmaya çalışmıştır. Tarımsal gelişmenin ileri aşamalarında olan Avrupa Birliği ülkeleri temel müdahale aracı olarak “destekleme fiyatları”nı ve ABD tarımsal mekanizasyonu seçerken, tarımı henüz geleneksel yapılardan çıkamamış Türkiye gibi ülkeler, fiyat desteğinin yanında “girdi destekleri”ni kullanmışlardır.

Uluslararası Düzenlemeler

Küresel ekonomi çağında gıda güvencesi, gıda güvencesi bağlamında tarım politikaları, küresel ekonominin kurumsal alt yapısını oluşturan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB)’nin belirledikleri stratejiler çerçevesinde şekillenmeye başlayacaktır. Kural koyucu, piyasa düzenleyici, proje danışmanı ve finansman kaynağı olarak dünya ekonomisine yön veren söz konusu kurumlar, gıda-tarım dâhil olmak üzere, ulusal ekonomi politikalarının artık birer doğal paydaşı durumuna gelmişlerdir. Nitekim 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren dünya tarım politikalarını çok büyük ölçüde, 1994 yılında imzalanıp 1995’te yürürlüğe giren DTÖ Tarım Anlaşması tarafından tasarlanacaktır.

II. Dünya Savaşı sonrasında dünya ekonomisini küresel bir yapıya dönüştürmek için ABD öncülüğünde oluşturulan kurumsal altyapının saç ayaklarından biri de GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel

Anlaşması)'dır (2, s. 319). GATT'ın temel hedefi, uluslararası ticaretin gelişimini, olası tüm engelleri ortadan kaldırarak desteklemektir. GATT gerçekten de, 1995 yılında yerini alacak Dünya Ticaret Örgütü'nün kuruluşuna kadar geçen yaklaşık yarım asırlık süre içerisinde uluslararası ticaretin belirli kurallara bağlanarak serbestleştirilmesi konusunda çok önemli işlevler üstlenmiştir. Söz konusu dönem içerisinde, sanayi ürünlerinde ortalama gümrük tarifelerinin %40'tan % 4'e indirilmesinde ve dünya ticaret hacminin 20 milyar \$'dan 4 trilyon \$'a yükselmesinde GATT'ın çabalarının çok büyük etkisi olmuştur.

Tarım kesimi 1947 GATT metninde, ülkelerin tarım konusundaki duyarlılıklarına uygun olarak, birtakım istisna kuralları içeren özel bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Üye ülkelerin tarımsal açıklarını büyütmemek ya da tarımsal fazlalarını eritmek amaçlarına yönelik olarak, ABD'nin önerisi ile GATT'da bir "tarım istisnası" düzenlemesine gidilmiştir. Bu bağlamda ülkelere, GATT'ın 11. Maddesi ile; bazı koşullar altında tarım ürünleri ithalatına miktar kısıtlaması uygulama, 16. maddesi ile; birtakım tarım ürünlerinin ihracatına sübvansiyon verme olanağı sağlanmıştır.

Gereğeler ne olursa olsun, uluslararası ekonomik ilişkilerde liberal politikaların öne çıktığı bir dönemde, tarım kesiminin GATT'ın kendisine tanıdığı "tarımsal muafiyet"den de yararlanarak, 1980'li yıllara kadar sürecek korumacı bir sarmalın içerisine girdiği yadsınamaz bir gerçektir. Yaygın bir biçimde uygulanan üretimi özendirici tarım politikaları, çok geçmeden, 1970'lerin sonlarına doğru dünyada ciddi bir "tarımsal fazla" sorunu yaratmıştır. Dünya tarım piyasalarında oluşmuş mevcut dengeleri sarsacak düzeyde bir fazla, özellikle AB'nin uyguladığı Ortak Tarım Politikası (OTP)'ndan türemiştir. Dünya piyasa fiyatlarının çok üzerinde müdahale fiyatları ile desteklenen ve prelevman gibi çok etkili araçlarla korunan buğday ve süt gibi temel tarım ürünleri, 1970'li yılların sonlarına doğru stoklara sığmayan bir düzeye ulaşıp dünya pazarlarına akmaya başlamıştır.

OTP'nin işleyişi gereği dünya piyasalarına ancak sübvansiyonlu olarak çıkabilen AB tarım ürünleri, 1980'li yıllara damgasını vuracak bir "sübvansiyonlar savaşı"nın fitilini ateşlemiştir. Savaş, dünyanın en büyük tarım üreticisi ve ihracatçısı olan ABD'nin de sübvansiyon silahını kullanması ile başlamıştır. Sübvansiyonlar savaşı her iki tarafa da çok büyük mali külfetler yüklerken, savaş dışında kalan Avustralya, Yeni Zelanda, Türkiye, Arjantin, Brezilya, Kanada, Endonezya gibi çok çeşitli tarım ürünü ihracatçısı ülkeleri büyük pazar kayıpları ile karşı karşıya bırakmıştır. 1979-81 döneminde 15 OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) ülkesinde 116 milyar ECU olan sübvansiyoncu tarım politikalarının yıllık maliyeti, beş yıl sonra, yani 1984-86 döneminde 220 milyar ECU'ye sızmıştır (2, s. 326). Adil olmayan bu dış piyasa rekabetinin arkasında tarımsal üretime sağlanan devlet destekleri bulunduğundan, tüm dünyada, OTP başta olmak üzere, müdahaleci tarım politikalarına karşı bir tepki oluşmaya başlamıştır.

Bu arada AB ve ABD gibi ülkelerin üretim fazlası, gelişmekte olan ülkelerde ucuz gıda politikalarını yaygınlaştırıp yerli tarımsal üretimin gerilemesine ve yoğun bir kırsal göçün yaşanmasına neden olduğunu söylemeliyiz. Dünya gıda ve tarım piyasalarında sübvansiyonlar savaşının gerilemesi ile tarımsal fiyatlar yeniden yükselme sürecine girmiştir. Yeni koşullarda ucuz gıda politikalarını sürdüremeyen söz konusu ülkeler, 2010 yılında patlak veren "Arap Baharı"na kadar uzanacak bir sosyal patlamalar zinciri ile karşı karşıya kalacaklardır.

Tarımsal fazlanın ve ticari karmaşanın zirveye ulaştığı 1986 yılında GATT devreye girerek Uruguay çok taraflı müzakerelerini başlatmıştır (3 s. 20). Yıllar süren Uruguay müzakerelerinde nihai anlaşmanın yolu ancak, tarımsal fiyatları dünya piyasaları ile uyumlu hale getirecek ve talep fazlası üretimi denetleyebilecek ciddi önlemler içeren OTP Mayıs 92 Reformu gerçekleştirildikten sonra açılabilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, Mayıs 92 Reformu'nun tarımsal müdahalenin yoğunluğundan çok müdahale sistemine yapılan bir değişiklik olduğudur. Nitekim reform sonrasında Topluluk tarım bütçesi miktarında herhangi bir gerileme olmamış, buna karşılık, "fiyat" destekleri tarımsal üreticilere yapılan "doğrudan" desteklere dönüştürülmüştür. Kısaca, söz konusu reform bir ölçüde, OTP'yi Amerikan tarımsal müdahale sistemine uyumlu bir çerçeveye yerleştirmiştir.

GATT müzakereleri sonrasında, Nisan 1994 yılında imzalanan ve 1995 yılı başında uygulamaya giren “DTÖ Tarım Anlaşması”, tarım politikalarını devlet müdahalesinden tedricen arındırıp, üretim ve ticareti piyasa mekanizmasının yönlendirmesine bırakma eğilimindedir. Söz konusu anlaşma, yalnızca ihracat sübvansiyonlarının ve ithalatta tarife dışı engellerin ortadan kaldırılıp gümrük vergilerinin azaltılması gibi dış ticareti ilgilendiren geleneksel uluslararası anlaşma çerçevesi ile sınırlı kalmamış; iç tarımsal destekleri de denetim altına almıştır. Çünkü ulusal tarım politikaları müdahaleci olan ülkelerin, uluslararası piyasalarda serbest ticaret kurallarına göre davranamayacağı, OTP örneğinden de çok iyi anlaşılabilir. Bundan böyle tarım, sosyo-politik ve doğal niteliklerinden giderek arındırılacak ve salt bir ekonomik sektör işlemini görmeye başlayacaktır.

Tarım Anlaşması, tarım kesimine sağlanan destekleri, sosyo-ekonomik etkilerine göre renk alan “kutular” a yerleştirerek yeni bir sınıflandırmaya tabi tutmuştur. Buna göre, tarımsal üretim ve fiyatlardan bağımsız olarak yapılan yardımlar “Yeşil kutu” (Green box)’da yer almaktadır. Ticareti saptırıcı etkisi olmayan ya da çok az olan ve Tarım Anlaşması indirim önlemleri kapsamı dışında tutulan “yeşil kutu” yardımları; tarımsal üreticilere devlet bütçesinden sağlanan doğrudan gelir destekleri, tarımsal araştırma, zararlılarla mücadele, alt yapı yatırımları, ülke içi gıda yardımları, gıda güvencesine yönelik kamu stokları, doğal afetlerle ilgili yardımlar, yapısal uyum programları, bölgesel kalkınma ve çevre programları ile ilgili harcamalar biçiminde sıralanabilir. Daha çok gelişmekte olan ülkeleri ilgilendiren kırsal kalkınma, kamu gıda stokları, gıda güvenliği ve kalitesi, bulaşıcı hastalık ve afet denetim hizmetleri, pazarlama ve reklam hizmetleri, bölgesel ve çevresel destekler çerçevesinde yapılan devlet yatırımları ve sağlanan destekler de indirim programlarının dışında tutulmuştur.

Piyasalara dolaylı müdahale niteliği taşıyan telafi edici ödemeler, üretim kotası ve nadas primleri gibi destekler “Mavi kutu” (Blue box)’ ya yerleştirilmiş ve geçici olarak indirim taahhüdü dışında tutulmuştur. Üretim ve ticarete etkisi açısından bir ara kategori sayılabilecek “mavi kutu” destekleri, ABD’de uzun yıllar uygulanan fark ödeme (deficiency payments) destekleri ile AB’nin 1992 Reformu ile uygulamaya koyduğu telafi edici ödeme (aides compensatoires) desteklerini kapsadığından, Uruguay turu müzakerelerinin bir anlaşma ile sonuçlanabilmesine azımsanamayacak katkıda bulunmuştur. Buna karşılık, müdahale fiyatı, destekleme alımları ve değişken oranlı gümrük vergileri (prelevman) gibi tarımsal üretim ve piyasaların işleyişine doğrudan müdahale eden destekler “Kırmızı kutu” (Red box) destek kapsamında bulunduğundan, Tarım Anlaşması’nın yürürlüğe girmesi ile ortadan kalkacaktır. DTÖ’nün tanımıyla “ticareti saptıran” (4, s. 138) ve “Sarı kutu” (Yellow, Orange ou Amber box)’da yer alan girdi ve kredi sübvansiyonları gibi iç ve ihracat sübvansiyonları gibi dış destekler, Anlaşma’da öngörülen oranlar dâhilinde hızlı bir biçimde azaltılacaklardır.

Reformu izleyen çeyrek asırlık süre incelediğinde, dünya tarım politikalarında serbestleşme yönünde gerçekten de kayda değer bir reform sürecinin yaşandığı görülür. Gelişmiş sanayi ülkeleri DTÖ Tarım Anlaşması, Türkiye dâhil gelişmekte olan ülkeler ise, DTÖ’den çok IMF (Uluslararası Para Fonu) ile imzalanan Yapısal Uyum Programları çerçevesinde tarımsal müdahaleleri hafifletmiş ve tarımsal destekleri piyasa akışını en az engelleyen kanallara aktarmışlardır. Tarımsal destek miktarı ölçüsü olarak kabul edilen ÜDE (Üretici Desteği Eşdeğeri), yani tarıma yapılan desteğin tarımsal üreticilerin toplam gelirlerine oranı, 1986-88 döneminden 2008-10 dönemine OECD ülkelerinde ortalama olarak %37’den %20’ye gerilemiştir (5).

Gelişmeleri biraz daha yakından incelediğimizde, destek oranlarındaki düşüşün tarımsal desteklerdeki kısmi gerilemelerden çok, 2007 yılından itibaren tarımsal fiyatlarda yaşanan olağanüstü yükselişten kaynaklandığını saptamış oluruz. Kısaca ÜDE oranlarındaki azalma, gelişmiş ülkelerin tarıma yaptıkları destek miktarında illaki mutlak bir azalma anlamına gelmemektedir. Nitekim 1990’lı yılların başında OECD ülkelerinde 220-230 milyar dolar düzeyinde olan yıllık toplam tarımsal sübvansiyon tutarı, 2000’li yıllardan itibaren 300 milyar doları aşmış, ancak küresel kriz sonrasında, 2010 yılında yeniden 227 milyar dolara gerilemiştir.

Tarımsal destekleri ihmal edilebilir düzeylerde bulunan yoksul ülkeler hariç, gelişmekte olan ülkelerde de bu süreç içerisinde tarımsal destek düzeyleri gerilemiştir.

DTÖ Tarım Anlaşması'nın tarım politikalarında en etkili olduğu alan, gerçekte tarımsal destek araçları olmuştur. Anlaşma'nın uygulamaya girdiği 1995 yılında AB, Japonya ve Norveç gibi ülkelerde tarımsal desteklerin yarısından fazlasını oluşturan, DTÖ'nün yasaklamış olduğu "kırmızı kutu" destekleri içinde bulunan fiyat destekleri yerlerini aşamalı olarak, önce DTÖ'nün geçici olarak izin verdiği "mavi kutu" desteklerine, daha sonra da kullanımı serbest olan "yeşil kutu" desteklerine bırakmışlardır. Örneğin, AB fiyat desteklerini kademeli olarak aşağı çekip dünya piyasa fiyatlarına yaklaştırırken üreticilerin gelirlerinde meydana gelen düşüşleri, mavi kutu kapsamında bulunan "telafi edici ödemeler" ile karşılamıştır. Telafi edici ödemeler ya da ABD'nin uyguladığı "fark ödeme" sistemi (deficiency payments) önceden saptanmış bir hedef fiyattan negatif sapmaları telafi ederken, çiftçilere ödemeler işletme genişliğine ya da hayvan sayısına göre yapıldığından, gerçekte üretimden tam da ayırışık (découplé) değildir. Üretim düzeyinden ayırışık doğrudan gelir desteklerine, yani yeşil kutu desteklerine, ABD'de 1996 "Fair Act" ve AB'de ise 2003 Ortak Tarım Politikası Reformu ile geçilmiştir.

Kısaca art arda gelen reformlar, OTP'nin bütçe büyüklüğünden çok harcama kalemlerini değiştirmiştir. 2015 yılında tarıma, Topluluk Bütçesi'nin yaklaşık %40'ına denk gelen 58 milyar Euro'luk bir kaynak ayıran AB ülkeleri, gerçekten de dünyada tarımını en fazla destekleyen ülkelerin başında gelmektedir. Reform süreci başlamadan, tarım bütçesindeki payı %90'lara ulaşan müdahale alımları ve ihracat sübvansiyonlarının payı, üç reform sonrasında %15'e düşmüştür (6, s. 17). Aynı süreç içerisinde çiftçilere yapılan doğrudan desteklere bütçeden ayrılan pay %70'leri aşmıştır. Bütçe kalemlerinde yaşanan bu dönüşüm kadar, doğrudan desteklerin AB'de ortalama çiftçi gelirlerinin %60'ını oluşturacak bir düzeye ulaşmış olması (7) ve bu desteklerin kaldırılması durumunda AB çiftçilerinin üçte birinin bir yıl içerisinde yok olma tehlikesi ile karşı karşıya bulunması önem taşımaktadır (8). Doğrudan ödemelerle birlikte, OTP'nin ikinci temel sütununu oluşturan kırsal kalkınma kaleminin de tarım bütçesinden aldığı pay artmıştır. Tarım bütçesinin geri kalan bölümü biyoçeşitlilik, su yönetimi, iklim değişikliği, yenilenebilir enerji, erozyon vs. gibi çevre temelli kırsal kalkınma alanlarına gitmektedir. Son tarım bütçesi döneminde (2014-2020), doğrudan ödemelerin payı %71, kırsal kalkınmanın payı %24 ve piyasa önlemlerinin payı %5 dolayında gerçekleşmektedir.

Doğal dengeyi, kırsal mirası ve istihdamı, insan ve hayvan sağlığını korumaya yönelik faaliyetler, kısaca çevre duyarlılığı bu süreç içerisinde tarımsal üreticilere verilen doğrudan desteklerin temel gerekçelerini oluşturmuştur. Bu politika dönüşümünde hiç şüphesiz sanayi toplumlarında çevreye yönelik olarak artan bilincin ve bu bağlamda, 1990'lı yıllarda kendini kabul ettiren "sürdürülebilir kalkınma" temelli çevre politikalarının etkisi yadsınamaz. Batı Avrupa ülkelerinde organik tarım ürünlerine hızlı bir biçimde artan talebin de çevreci tarım politikalarını özendirildiğini belirtmemiz gerekmektedir. 2014 yılı verilerine göre (9) dünyada organik tarım yapılan alanların 11,6 milyon hektar ile %27'sinin bulunduğu Avrupa, 80 milyar \$'a ulaşmış bulunan organik ürün pazarlarının da, ABD ile birlikte %90'ına ev sahipliği yapmaktadır.

DÜNYA GIDA KRİZİ İLE DEĞİŞEN PARADİGMA

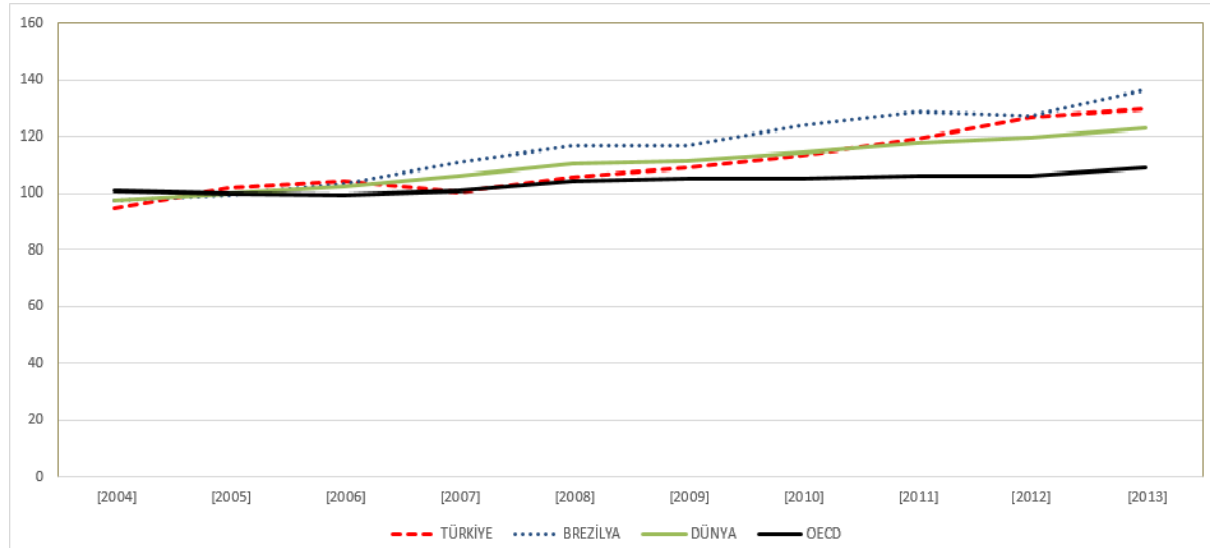
Tarım ve tarıma bağlı gıda üretimi, üretim tekniklerinde meydana gelen tüm gelişmelere karşın, dünya genelinde doğal koşullara bağımlılığını sürdürmektedir. Ülkeden ülkeye değişen yalnızca bağımlılığın derecesidir. Tarımsal üretimde en ileri tekniklerden yararlanan sanayileşmiş ülkelerde söz konusu bağımlılık, gelişmekte olan ülkelere göre elbette daha zayıftır. Nitekim 2007 yılında evrensel boyutta yaşanan kuraklık dünyada tüm ülkeleri, değişik derecelerde de olsa etkilemiştir. Yaşanan büyük kuraklığa bağlı olarak tarımsal üretimdeki düşüşlerle birlikte, dünya piyasalarında gıda fiyatları hızlı bir tırmanışa geçmiştir. 2006 yılından 2007 yılına fiyatlar temel tarım ürünlerinden sütte %80, ayçiçeği tohumunda %65, yağlarda %50, buğdayda %50, mısırdaki %34, pirinçte %26 oranında artış göstermiştir (10, s. 24). Küresel ekonomik krizin yaşandığı

2009 yılında sakinleşen dünya gıda fiyatlarındaki yükselme, 2010 yılından sonra, Grafik 1’de görüleceği üzere, küçük düzeyli de olsa yeni bir yükselme eğilimine girmiştir.

Ülke içi fiyatlara göre, genelde daha düşük olan dünya piyasa fiyatları, dünya gıda krizi ile hızlı bir yükselişe geçince ülke fiyatları artan dünya fiyatları arasındaki farklar da büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. OECD ülkelerinde, gıda fiyatları 2007 yılında yaşanan güçlü bir artıştan sonra, izleyen dört yıl içerisinde, bu ülkelerin ekonomik büyümelerindeki durgunluğa paralel olarak belirli bir düz çizgi izledikten sonra, ancak 2012 yılında yeniden hafif bir yükselişe geçmiştir. Çoğunluğu AB ülkelerinden oluşan OECD’de gıda fiyatları, yüksek tarımsal destekleme fiyatları nedeniyle dünya piyasa fiyatlarının hep üzerinde olmuştur.

OTP’de 1992 yılında başlatılan reform süreci çerçevesinde destekleme fiyatları uygulaması 2003 yılı reformu ile sonlandırılınca OECD gıda fiyatları çok büyük ölçüde dünya piyasa fiyatlarına yaklaşmıştır. 2007/2008 gıda krizi ise, krize bağlı fiyat artışlarının OECD’de dünya ortalamasının altında kalması ile iki fiyatın yakınsamasını sağlamıştır.

Grafik 1: Dünya Gıda Krizi ve Gıda Fiyatlarındaki Gelişmeler (Fiyat Endeksi: 2004-2006=100)



Kaynak: Dünya Bankası (DB)

Gıda krizine bağlı olarak tarımsal fiyatların tarihi zirveler yaptığı 2007/2008 dönemi aslında dünya tarım politikaları için de bir dönüm noktası olmuştur. O zamana kadar “stoklara sığmayan bir gıda üretimi fazlası” üzerine inşa edilen DTÖ rehberliğindeki tarım politikaları, değişen tarım paradigması ile yerini “gıda kıtlığı her an kapınızı çalabilir” kaygısına terk etmeye başlamıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında tarım politikalarına damgasını vuran “gıda güvencesi” önceliği, 60 yıl sonra ülkeler için yeniden stratejik bir hedef haline gelmiştir. Gıda krizini bir yıl sonra küresel ekonomik kriz izleyince tarım politikalarında serbestleşme yönünde 1990’larda başlatılan tarım reformları ya tamamen rafa kaldırılmış ya da en azından reform süreçleri yavaşlatılmıştır. Dünya Bankası 2008 Tarımsal Gelişme Raporu, yeni bin yılın ilk yarım yüzyılı sonunda, mevcut sayısına iki milyardan fazla insan eklenecek olan dünya nüfusunun gıda talebinin %70 artacağını belirtmiştir.

Mevcut gıda sorununa çözüm üretmek ve önümüzdeki 10 yılın tarım politikalarına ortak bir perspektif oluşturmak için Şubat 2010’da bir araya gelen 30 OECD ülkesi ile, başta Brezilya ve Güney Afrika olmak üzere 10 gelişen ülke, toplantı sonunda yayınladıkları ortak bildiriye, tarım piyasalarının serbestleştirilmesi üzerine değil, artan dünya nüfusunun yeterli ve sağlıklı bir biçimde beslenebilmesi için gerekli gıdanın sürdürülebilir bir çerçevede nasıl temin edilebileceği sorusuna vurgu yapmıştır. DTÖ Doha İleri Tarım

Müzakereleri de dünya gıda krizinden etkilenmiştir. 2013 yılında Bali’de gerçekleştirilen DTÖ IX. Bakanlar Konferansında, tüm dünyada açlık ve yoksullukla savaşan dünya nüfusunun gıdaya erişiminin güvence altına alınması ve gelişmekte olan ülkelerde kırsal kalkınmanın sağlanması konularına yönelik kararlar alınmıştır. Bu arada 2007/2008 gıda krizi ile artan fiyatlar yatırımcıların tarım kesimine ilgisini arttırmış ve FAO’nun verilerine göre, 2007 yılında 13,6 milyar \$ olan gelişmekte olan ülkelere yapılan doğrudan yabancı sermaye yatırımları, 2009 yılında yaklaşık ikiye katlanarak 25,4 milyar \$’a yükselmiştir (11, s. 21). Türkiye’de sektörler itibariyle sabit sermaye yatırımlarına baktığımız zaman da, tarım sektörünün payının 2006 yılından 2009 yılına %7,0’dan %12,8’e yükseldiğini görürüz (12, s. 47).

“Gıda güvencesi”, küresel tarım politikalarında yaşanan değişikliklerden bağımsız olarak, tek tek ulusal tarım politikalarında yer alması gereken özgün bir hedeftir. Her ne olursa olsun, M. Allais (13, s. 144)’in işaret ettiği gibi, “Ülular, gıda güvencelerini sağlayabilecek ölçüde tarımlarını koruma temel hakkına sahiptirler.” Dünya gıda fiyatlarında 2007-2008 döneminde yaşanan dalgalanmalar “gıda güvencesinin”, Türkiye dâhil tüm ülkelerin ulusal tarım politikalarının en meşru gerekçesi ve temel stratejik hedefi olması gerektiğini, tartışmasız bir biçimde ortaya koymuş bulunmaktadır. Üstelik, gıda güvencelerinde yaşanan sorunların gelişmekte olan ülkelerde, özellikle de en yoksullarında ne tür ekonomik ve sosyal yıkımlara yol açtığı da unutulmamalıdır.

Son dünya gıda krizinin arkasında esas olarak, kuraklık ve sel gibi doğal afetlerden kaynaklanan bir üretim yetersizliği olduğu muhakkaktır. Kriz öncesi dönemde petrol fiyatlarında, dünyada hızlı ekonomik büyümenin tetiklediği artışa bağlı girdi-taşıma maliyetlerinde artış, biyoyakıt üretimindeki artış ve gelişmekte olan ülkelerde kentleşme-gelir artışına bağlı gıda talebi patlaması da gıda fiyatlarındaki sıçramaya uygun ortam yaratmıştır. Ancak gıda fiyatlarındaki artışın arkasında bu saydığımız piyasa mekanizması hareketleri kadar etkili olan, piyasa mekanizmasını şaşırtan bir “mali spekülasyon” oyununun bulunduğu anlaşılmaktadır. Mali spekülasyona ortam yaratan ise, gıda piyasalarının kırılganlığı olduğuna göre, bunun da asıl sorumlusu, DTÖ Tarım Anlaşması’na göre şekillenen 21. yüzyıl tarım politikalarıdır. Temel tarım ürünlerinde fiyat desteği ve müdahale alımlarının hızlı bir biçimde kaldırılması, gıda piyasalarında düzenleyici rol oynayan kamu stoklarını zaafa uğratmış ve böylece spekülörlere, tarımsal arzda meydana gelen düşüşlerden yararlanarak fiyatlar üzerine baskı yapma fırsatı sağlamıştır. 2008 küresel ekonomik kriz sonrası ortaya çıkan durgunluğu aşmak amacıyla sanayileşmiş ülkelerin, “ekonomiyi canlandırma programları” çerçevesinde finans piyasalarında yarattıkları likidite bolluğu ile kaynakları genişleyen mali spekülörlere için temel gıda ve tarım ürünleri, gıda krizi döneminde en çekici yatırım araçlarından bir tanesi haline gelmiştir.

AB Ortak Tarım Politikalarına yarım asır önce yaşam veren “gıda güvencesi” kaygısının, yirmi yıllık bir reform sürecinin ardından gelecek için (2014-2020) tasarlanan yeni OTP’de de yerini korumasında 2007-2008 dünya gıda krizinin hiç şüphesiz büyük etkisi olmuştur. Söz konusu kriz AB’de gıda güvencesi sorununu yeniden gündeme taşıırken, piyasa mekanizmasının işleyişini bozmadan, piyasa istikrarını ve gıda temininin sürekliliğini sağlayacak “güvenlik ağı” biçiminde birtakım geleneksel piyasa önlemlerine başvurulması yönündeki politikalara da ortam hazırlamıştır. Tarımsal fiyatlarda meydana gelebilecek aşırı bir dalgalanma durumunda devreye girecek olan “güvenlik ağı” sistemi, kamu stoklarının oluşturulmasının ve/veya özel stokların oluşmasına devlet desteği sağlanmasının yolunu açmaktadır.

GIDA KRİZİ VE ULUSLARARASI SERBEST TİCARET GÖRÜŞMELERİ

Dünya gıda krizi sonrası Dünya Ticaret Örgütü, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası tarafından gerçekleştirilen düzenlemelerin ulusal tarım ve gıda politikaları üzerindeki etkisi azalsa da, yine de ileriye dönük adımların atılmasında ciddi bir kısıt olarak ülkelerin karşısına çıkmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)’nün son çok taraflı müzakere süreci, 2001 yılında, “Doha Kalkınma Roundu” adı altında Doha’da başlamıştır. Doha Tarım Müzakereleri aslında Uruguay Müzakerelerinde başlatılan tarımsal “serbestleşme”

sürecinin ilerletilmesine yönelik bir harekettir. Bu bağlamda, Doha Bakanlar Deklarasyonunda yer alan İleri Tarım Müzakerelerinde; “pazara giriş” koşullarının iyileştirilmesi, “ihracat sübvansiyonlarının” kaldırılması ve adil rekabeti bozucu “iç desteklerin” azaltılması hedeflenmiştir.

Günümüze kadar süregelen Doha Kalkınma Roundunda en çetin müzakereler, Uruguay Roundda da olduğu gibi, yine tarım dosyası üzerinde yapılmıştır. Dünya ticaretinin %10’nu dahi oluşturamayan gıda ve tarım ürünlerinin Doha müzakerelerinin en kritik dosyasını oluşturması, tarım ve gıdanın hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için ne ölçüde stratejik bir öneme sahip olduğuna işaret etmektedir (14). Dünya üzerinde farklı coğrafyalara ve tarımsal yapıya sahip olan ülkeler için ortak ilkeler üzerine kurulu uyumlu bir tarım politikası oluşturulması kısa vadede çok güç görülmektedir.

DTÖ Doha tarım müzakerelerine katılan 150 dolayında ülkenin her biri, kendi tarımsal yapı ve gıda stratejilerine uygun müzakere gruplarında yer almaktadır. Güçlü sanayi ülkeleri karşısında; Gelişen ülkelere belirli bir esneklik sağlanması kaydıyla gelişmiş ülkelerin tarım sektörlerinde iddialı reformlar talep eden Brezilya’nın öncülük ettiği G-20 (23 ülke), tarım pazarlarının yabancı ürünlere açılmasında belirli bir esneklik talep eden, “özel ürünler dostu” diye anılan ve Endonezya’nın öncülük ettiği gelişen ülke grubu G-33 (48 ülke) ve Afrika, Karayıp ve Pasifik (AKP) ülkeleri öncülüğünde en az gelişmiş ülkeler ve DTÖ Afrika Grubu’nun dâhil olduğu G-90 (70 ülke) gibi değişik ülke grupları oluşturulmuştur (15). Gelişmiş ülkelerin tarım pazarlarını geliştirmekte olan ülkelere daha çok açması ve geniş bütçe olanaklarına dayalı olarak sürdürmekte oldukları üretim ve ihracat desteklerini azaltmaları söz konusu geliştirmekte olan ülke gruplarının, Doha görüşmelerinde ortak talepleri olmuştur. Ancak tarımsal gelişme düzeyleri ve üretim potansiyelleri birbirlerinden farklı olan geliştirmekte olan ülkeler arasında da her zaman görüş ve eylem birliği sağlanabilmiş değildir. Yukardaki gruplara Avustralya’nın başını çektiği ve 14 ülkenin yer aldığı Cairns Grubu, Avrupa Birliği ülkelerinin oluşturduğu G-29, Japonya, G. Kore, İsrail ve İsveç, Norveç gibi Kuzey Avrupa ülkelerinden oluşan G-10, Uruguay, Paraguay, Arjantin ve Brezilya gibi Latin Amerika ülkelerinin ortak pazarı olan MERCOSUR, ABD’nin kurduğu G-1, Ürdün, Ermenistan, Arnavutluk, Makedonya, Suudi Arabistan, Moldovya gibi DTÖ’ye yakın zamanda giriş yapan ülkelerin grubu olan Son Gelenler, vs. eklenince müzakereleri bir sonuca ulaştırma güçlüğü daha da pekişmiş olur. Sözü edilen gruplaşmaların ötesinde tek tek ülkeler, ulusal çıkarlar gerektirdiğinde kendi gruplarının dışında da ittifaklar yapabilmektedirler. Örneğin bir ülke, “ihracatta rekabet” konusu görüşülürken A grubunda yer alırken, “gıda güvenesi amaçlı kamu stok programları” konusunda B grubu ile hareket etmesi müzakerelerde sıkça rastlanan bir durumdur.

Ülkelerin gıda güvencelerini sağlayabilmek için DTÖ tarım müzakerelerinde çok önemli iki başlık ele alınmaktadır. Bunların ilki, tarım ürünleri ithalatının aşırı bir biçimde artması ya da ithalat fiyatlarının ülke referans fiyatının altına düşmesi durumunda ülkelere, gümrük vergilerini yükseltme ya da miktar kısıtlamasına gitme olanağı veren “Özel Korunma Önlemleri Mekanizması”, ikincisi ise, “Gıda Güvencesi Amaçlı Kamu Stok Programları”dır.

Örneğin Türkiye, G-33 grubunda yer alan Hindistan ve Çin ile birlikte Özel Korunma Önlemleri Mekanizması için bir metin hazırlarken, aynı G-20’de bulunan Brezilya ve Arjantin, koşulsuz bir serbestleşme yanlısı ABD ve Avustralya gibi ülkelerle birlikte hareket ederek ithalatta tarife indirim olmayana bir senaryoda Özel Korunma Mekanizmasının kabul edilemeyeceğini tezini savunmaktadırlar. Diğer taraftan, yine G-33 grubunun desteklediği Gıda Güvencesi Amaçlı Kamu Stok Programları, söz konusu stok programının fiyat desteklerini “yeşil kutu” kapsamına almak anlamına geleceğini ileri süren AB ile Cairns Grubu gibi önemli tarım ihracatçısı ülkelerin yanı sıra, yine G-20 Grubunun itirazları ile karşılaşmıştır.

Kısaca belirtmek gerekirse, Doha Kalkınma Roundunun en duyarlı başlığının Tarım Müzakereleri, Tarım Müzakerelerinin de en çetin konusunun ülkelerin “gıda güvenesi” kaygısının olduğunu söyleyebiliriz. İçinde bulunduğumuz 2017 yılında, Ocak 2005 tarihinde tamamlanması öngörülen 2001 Doha Kalkınma Roundu

henüz sonuçlandırılabilmiş değildir. 2007 yılında dünyanın kuraklık nedeniyle karşı karşıya kaldığı “dünya gıda krizi” ve bir yıl sonra, 2008 yılında kendini gösteren “küresel ekonomik kriz”in de ulusal politikaları öne çıkarıp Doha müzakerelerini yavaşlattığına kuşku yoktur. Her koşulda Doha Roundunun, katılımcı tüm ülkelerin destekleyeceği bir anlaşma ile sonuçlanmasının 2020'lere sarkması sürpriz olmayacaktır.

TÜRKİYE'DE TARIM VE GIDA GÜVENCESİ SORUNLARI

Balkan Savaşlarından Kurtuluş Savaşına Türkiye'de yaşanan açlık-sefalet, ülkenin sınırlı döviz kaynakları ve tarıma dayalı ekonomik yapı, Cumhuriyet'in hemen başından itibaren tarımın yönünü iç pazarlara yani gıda güvencesine çevirmiştir. Geçmişte fındık, kuru üzüm, kuru incir ve tütün gibi geleneksel ihracat ürünleri ile daha yakın zamanlarda dış pazarlara yönelen taze meyve-sebze, tarımın ağırlıklı olarak içe dönük bu yapısal niteliğini değiştirememiştir. Tahıl, endüstriyel bitkiler, yağlı tohumlar ve hayvansal ürünlerde dış pazarlar arz fazlası ya da eksikliği olduğu yıllarda ancak gündeme gelebilmektedir.

Türkiye'de kalkınmacı ve korumacı tarım politikalarının, dünyadaki genel eğilime paralel olarak 1960'lı yıllarla birlikte yaygınlaşıp kurumsallaştığını biliyoruz. Üretimden pazarlamaya tarımsal üretime sağlanan teknik, ekonomik ve kurumsal devlet destekleri sayesinde tarımsal verimlilik ikiye katlanarak ciddi bir “tarımsal artık” yaratılmıştır.

Gerçekleştirilen tarımsal artık, bir yandan tarıma dayalı endüstrilere hammadde sağlarken bir yandan da hızla artan kent nüfusunu besleyebilmiştir. Aynı dönemde başlatılan “ithal ikamesine dayalı sanayileşme” hamlesinin iç ve dış finansman desteği ve tarım dışı sektörlerin işgücü gereksinimleri de gelişen tarım kesimi tarafından karşılanmıştır.

Gıda güvencesi ve ekonomik kalkınma odaklı müdahaleci tarım politikalarında ilk kırılma 24 Ocak 1980 İstikrar Tedbirleri ile yaşanmıştır. Uluslararası Para Fonu'nun standart bir yapısal uyum programı niteliğinde olan “24 Ocak Kararları”, Türkiye ekonomisini içine girdiği döviz darboğazı, yüksek enflasyon ve ekonomik durgunluktan çıkarmayı hedeflemiştir. 1970'li yıllarda Devlet'in uyguladığı yaygın tarımsal girdi sübvansiyonları, destekleme fiyatları ve düşük faizli tarımsal krediler yüksek enflasyonun en önemli nedeni olarak görülmüştür. Bu nedenle bir yandan devletin tarım kesimine sağladığı mali destekler en düşük düzeye indirilirken, bir yandan da ithalatın kısmen serbestleştirilmesi ile tarım piyasalarına işlerlik kazandırılmak istenmiştir. Ancak yetersiz bir beslenme düzeyinde sağlanabilmiş olan Cumhuriyet döneminin gıda güvencesinde ilk çatlaklar, 1980'li yıllarda başlayan süt tozu ve muz gibi gıda ürünlerinin ithalatı ile oluşmuştur.

IMF'nin yapısal uyum programlarına göre şekillenmiş olan daha az müdahaleci tarım politikaları, 1980'lerin dünyasında giderek yaygınlaşan küreselleşme ve liberal iktisat politikalarına denk gelse de, söz konusu politika değişiminin dış gelişmelerden çok iç dinamiklere bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Böyle olduğu için de, 1990'lı yılların ilk yarısında dünya tarım politikalarında serbestleşme süreci başlatan Uruguay Müzakereleri sona yaklaşırken Türkiye tarım politikalarında tam tersi bir gelişme olmuş, tarım kesimine sağlanan devlet destekleri, biraz da siyasi kaygılarla yeniden arttırılmıştır.

Türkiye tarım politikalarının küresel ilkelere, yani 1994 DTÖ Tarım Anlaşmasına asıl uyum süreci yeni yüzyılın hemen başında, IMF ve DB'nin desteği ile uygulamaya sokulan “Tarım Reformu” ile başlatılmıştır. 1999 yılı sonunda, yeni bir ekonomik kriz sonrasında IMF'ye sunulan niyet mektubunda tanımlanan ve 2000 yılı başında uygulamaya giren “Enflasyonla Mücadele Programı” isimli istikrar programında yer alan tarım reformuna göre; geleneksel fiyat, girdi ve kredi destekleri kaldırılıp tarımsal üreticilere yalnızca “Doğrudan Gelir Desteği (DGD)” verilecektir. Tarım Reformu, tarımsal destek sisteminde değişikliğin yanında tarımsal Kamu İktisadi Teşekküllerinin özelleştirilmesi, kooperatiflerin yeniden yapılandırılması ve ekim alanları kotaya bağlanacak tütün ve şeker için “Düzenleme Kurulları”nın oluşturulmasını da içermektedir. DB Tarım Reformu Uygulama Projesi Anlaşması (TRUP- ARIP) çerçevesinde, çiftçi kayıt sisteminin

kurulması gibi reformun hazırlık aşamasına ve uygulamasına 500 milyon \$ civarında bir finansman desteği sağlamıştır (2, s. 473).

Reform, tarım kesiminin kendine özgü koşullarından ve yapısal sorunlarından kopuk bir zeminde, IMF ile tamamen finansal kaygılarla, yani tarımsal desteklerin bütçe yükünü hafifletme, aynı zamanda küresel politikaların dayattığı piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırma amacıyla hazırlanmış bir programdır. Reform programında; “gıda güvenesi”nden söz edilmediği gibi, “sosyo-ekonomik gelişme”, “sosyal uzlaşma” ve “sürdürülebilir kırsal kalkınma” gibi ülkenin geleceğini ilgilendiren konular kendilerine yer bulamamıştır. Reform uygulaması, küçük üreticileri tarımdan kopararak kentlere yoğun bir göç hareketinin başlamasına ve yıllık ortalama tarımsal üretim artışlarını % 1'lere gerileterek ülkenin gıda güvenesini tehlikeye atmasına neden olmuştur. Tarım reformunun başladığı dönemde, 2002 yılında 7,5 milyon olan tarımsal istihdam sayısı dört yıl sonra, 2006 yılında üçte bir oranında azalarak 4,9 milyona düşmüştür (16). İşlenen tarım alanları ise, yeni yüzyılın başından günümüze 3 milyon hektar azalarak 24 milyon hektardan 21 milyon hektara gerilemiştir. Bu veriler yeni yüzyıl tarım ve gıda politikalarının hem ekonomik hem de sosyal açıdan başarısızlığının bir işaretidir.

1990'lı yıllarda ekonomik israfa ve politik istismara neden olmuş geleneksel tarım politikaları tarım reformuna geçişin gerekçesini oluştururken, reform uygulamaları tarımda yeni sorunlara kaynaklık etmiştir. Reformun başladığı 2000 yılında %12,2 olan tarımın GSYH içindeki payı, yarı yarıya azalarak 2015 yılında %6'ya gerilemiştir (12, s. 5). Oysa tarım toplam istihdamın günümüzde halen %21'ine ev sahipliği yapmaktadır (17). Tarımın ekonomik olmasa da, sosyal yaşamda bu kadar ağırlığı olmasına karşın Türkiye her yıl yaptığı gıda ve tarım ürünü ihracatının ortalama %80'i kadar ithalat yapmakta, bu da ülkenin gıda güvenesinin ne kadar kırılgan bir yapıda olduğunu göstermektedir. Hayvansal ürünlerden yağlı tohumlara, pamuk gibi sanayi hammaddelerinden tahıl ve pirince Türkiye'nin çok ciddi üretim açıkları bulunmaktadır.

SONUÇ YERİNE: DURUM TESPİTİ VE ÖNERİLER

2007-2008 krizi sonrasında Türkiye gıda ve tarım piyasalarında yaşanan gelişmeler bizi ister istemez yeni bir gıda ve tarım politikası arayışına yöneltmiştir. 2007 küresel kuraklığın tarımsal arz üzerindeki olumsuz etkilerini güçlü bir biçimde hisseden ülkelerden birisi de Türkiye olmuştur. Örneğin, 2007 yılında Türkiye'de tarım kesimi, sabit fiyatlarla % 6,7 oranında küçülürken (12, s. 5), nüfusun temel tarımsal besin maddesi olan buğday üretimi de aynı yıl, bir önceki yıla göre % 14 azalarak 20 milyon tondan 17,2 milyon tona gerilemiştir (18). 2007-2008 gıda krizinde Türkiye'de gıda fiyatları, Grafik 1'de görüleceği gibi, artış seyrine dünya genelinden bir yıl sonra, yani 2008 yılında girmiştir. Ancak söz konusu fiyatlar, bir yıl sonra OECD ülkelerinde ve birkaç yıl sonra da dünya genelinde sakinleşirken, artışlarını Türkiye'de izleyen yıllarda da hızla sürdürmüştür.

Gıda fiyatlarındaki gelişmeler açısından Türkiye'ye benzer, ancak çok daha belirgin eğilim, bir başka gelişen ülke olan Brezilya için de geçerlidir. Gıda krizi öncesi dünyanın en düşük gıda fiyatlarına sahip olan Brezilya, krizle birlikte dünya ortalamasını yakalamıştır. İzleyen yıllarda ise, Brezilya gıda fiyatları, sürekli olarak diğer ülkelerin üzerinde kalmıştır. Örneğin, 2004-2006 dönemi için 100 kabul edilen gıda fiyatları endeksi, 2007, 2010 ve 2013 yılları için OECD ülkelerinde sırasıyla: 100,9, 105,1 ve 109,2 düzeylerinde gerçekleşirken, dünyada: 106,1, 114,3 ve 123,0, Türkiye'de: 100,5, 113,5 ve 129,8 ve Brezilya'da: 110,9, 123,9 ve 136,7 olmuştur (19).

Burada asıl üzerinde durulması gereken konu, dünya gıda krizini izleyen birkaç yıl içerisinde fiyatların, önce OECD ülkelerinde ardından da dünya genelinde belirli bir istikrar kazanmışken, Türkiye'de artış seyrini sürdürüyor olmasıdır. Türkiye'de dünya ortalamasının üzerinde bir fiyat artış oranı ve süresi ile karşı karşıya kalmasının en önemli nedeni, gübre ve mazot başta olmak üzere, tarımsal ilaçlar, tohumluklar, hayvan

yemleri, vs. gibi tarımsal girdi fiyatlarında yaşanan sürekli artışlardır. Söz konusu girdilerin, üründen ürüne değişmekle birlikte birim ürün maliyetleri içerisinde ortalama %70-80'lik ağırlığı bulunmaktadır. Gübre ve mazot fiyatlarındaki artış eğilimi ile tarımsal ürün fiyatlarındaki artış eğilimini karşılaştıran araştırmalar da tarım aleyhine bir durum saptamış bulunmaktadırlar (10). Türkiye'de üretimi sınırlı olan tarımsal girdiler büyük ölçüde ithalata bağımlıdır. 2013 yılından sonra başlayan ve 2016 yılında zirveye çıkan yukarı yönlü kur hareketleri söz konusu girdi fiyatlarında çok büyük artışlara neden olmuştur. Gerek döviz kurlarında son yıllarda yaşanan artışlar gerek girdi piyasalarında öteden beri var olan oligopolistik yapılar girdi fiyatlarının aşırı bir biçimde yükselmesine yol açmaktadır. Girdi temini alanında çiftçilerin kooperatif biçiminde kapsamlı ve yaygın bir örgütlenmeye sahip olamaması girdi piyasalarında çiftçiler üzerinde bir de "istismar" rantı yaratmaktadır.

Tarımsal girdi piyasalarından başka, tarımsal verimlilik, üretim ve pazarlama konularında da ciddi yapısal sorunlar bulunmaktadır. Türkiye'de meyve-sebze dışında kalan tahıl ve özellikle de et ve süt gibi hayvansal ürünlerde verimlilik düzeyi oldukça düşüktür. Gerçi son yıllarda tohum çeşitlerindeki iyileşmeler, kültür ırkı hayvan sayısındaki artışlar, makine kullanımındaki ilerlemeler ve sulanan alanların genişlemesi (20, s. 244), yetersiz de olsa tarımsal verimlilikte bir kısım artışlar sağlamıştır. Örneğin, sulu ekim alanlarının genişletilmesi ve tohumların iyileştirilmesi ile mısır ve saf kültür ırk sığır varlığının arttırılması ile et üretiminde kayda değer verimlilik artışları sağlanmıştır. AB ülkelerine göre üçte bir düzeyinde kalan birim ekili alana ve hayvan başına verimlilik, yalnızca finansal kaygılarla hazırlanmış tarım politikaları ile değil, tarımsal üretimde yeniden yapılandırmayı içerecek tarım politikaları ile mümkün olabilecektir. Ülkemiz tarımında yalnızca ürün düzeyinde değil, işgücü temelinde de bir verim sorunu bulunmaktadır. AB ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye tarımında işgücü verimliliğinin Fransa'nın 1/11'i, ABD'nin 1/10'u, İtalya'nın 1/7'si ve Portekiz ve Yunanistan gibi Akdeniz ülkelerinin yarısı düzeyinde kaldığı görülür (20, s. 247). Türkiye'de bu ölçüde bir işgücü verimlilik sorunu, kısmen tarım kesiminin barındırdığı gizli işsiz kitlesinin yoğunluğundan kaynaklansa da, asıl sorunun mesleki eğitim ve uygun teknoloji kullanım eksikliğinden ileri geldiğini söyleyebiliriz.

Hayvansal üretim Türkiye tarımının en kırılgan alanlarından birisidir. Geleneksel tarımsal yapılar gereği uzun yıllardır hayvancılık bitkisel üretimin bir yan kolu olarak nitelendirildiği için tarımsal gelişme çabaları daha çok bitkisel üretim alanları ile sınırlı kalmıştır. Oysa günümüzde hayvancılık, hayvan ırklarının iyileştirilmesinden çayır-meraların ıslahına, modern besiciliğin özendirilmesinden yem bitkilerinin tarımla bütünleştirilmesine kadar uzanan bir dizi dönüşüm programlarına gereksinim duymaktadır. Aksi takdirde tüketici, dünyada ortalama kg fiyatı 5\$ olan ete 15\$ ödemeye, bugün olduğu gibi, daha uzun yıllar devam edecektir. Son yıllarda hayvancılığa sağlanan desteklerde, toplam tarımsal destekler içerisindeki payını %20'lere yükselten ciddi artışların olması da mevcut yapısal sorunların çözümü için yeterli olamamıştır.

Gıda ürünleri pazarlarında, dağıtım zincirinin aşırı uzunluğu, borsa ve vadeli işlem piyasalarının eksikliği, tarımsal üreticilerin örgütsüzlüğü gibi aksaklıklar gıda fiyatlarını yukarı doğru iten diğer önemli unsurdur. Yüksek maliyetler ve düşük verimlilik gibi değişik yapısal sorunlardan kaynaklanan yüksek tarımsal ürün fiyatları, yüksek düzeyli korumacılığı gündeme getirmektedir. Türkiye'de tarımsal üreticilerin eline geçen fiyatların sınır fiyatlarından % 20 daha yüksek olması (21), yabancı ürünlerin rekabetine karşı %50'lere yaklaşan ortalama gümrük tarifelerinin uygulanmasına neden olmaktadır.

Tahıldan hayvansal ürünlere yüksek tarım fiyatları gıda sanayinin de maliyetlerini arttırarak Türkiye'yi pahalı beslenmeye, bir başka anlatımla pahalı bir "gıda güvencesi" sağlamaya mahkûm etmektedir. Gıda fiyatlarının yüksekliği bir yandan gelir dağılımını bozup ülkede yoksulluğu arttırmakta, bu bağlamda gıda erişimi engelleyerek gıda güvencesini zayıflatırken, diğer yandan reel ücretleri yukarıya doğru itip Türk mallarının dış piyasalarda rekabet gücünü azaltmaktadır. Bu bakımdan bir ülkede gıda güvencesini sağlamanın nihai yolu, iç piyasaların yüksek fiyatlarını yüksek gümrük duvarları ile korumaktan değil, yüksek gıda ve tarım

fiyatlarının nedenlerini ortadan kaldırmaktan geçmektedir. Bu bağlamda tarımsal üretimde maliyetlerin yüksekliği ve verim düşüklüğü çözülmesi gereken iki temel sorun olarak karşımızda durmaktadır.

Şu an Türkiye’de gıda piyasalarında üretimde güvence ve fiyatlarda istikrar sağlayacak, en azından orta vade üzerinden tanımlanmış bir tarım politikası mevcut değildir. Sık sık değişen ürün temelli destek miktar ve yöntemlerinden oluşan günlük tarım politikaları, sektörün sorunlarını belirli bir zaman diliminde çözmeyi planlayan orta-uzun vadeli programlardan çok günü kurtarmaya yönelik uygulamalardan ibarettir. Bu bakımdan Türkiye’nin; sektörel açıdan kapsayıcı ve tarımsal destekler bakımından seçici olan, DTÖ Doha Müzakereleri gibi dış kısıtları, ülkenin gıda güvencesini gözeterek ele alan yeni tarım politikalarına gereksinimi vardır. Doha Tarım Müzakerelerinin önümüzdeki birkaç yıl içerisinde sonlandırılmayacağı varsayımı, Türkiye gibi ülkelerde mevcut sorunların çözümüne yönelik uygulamalara önemli bir esneklik kazandıracığı da unutulmamalıdır.

21. yüzyılda, tarımının temel sosyo-ekonomik ve teknolojik yapısal sorunlarını henüz çözememiş, hızla kentleşen ve yetersiz beslenen bir nüfusu barındıran, ekonomik büyümesi büyük ölçüde ithal girdilere bağlı olmasına karşın sınırlı bir ihracat yeteneğine sahip olan Türkiye için tasarlanabilecek bir tarım politikasında, dış koşul ve kısıtlar ancak, iç koşul ve kısıtlar izin verdiği ölçüde göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bakımdan Doha müzakerelerinde tarımda hızlı bir serbestleşmeyi savunan ABD ve Cairns Grubu karşısında Türkiye G33 Grubu ile birlikte, “tarım ürünlerine yönelik tarifelerde aşamalı bir indirime gidilmesi, pazara girişte gelişmekte olan ülkelere verilmesi öngörülen esnekliklerin

Türkiye’nin de gereksinimlerini karşılayacak bir kapsamda olması ve nihayet, gelişmiş ülkelerin rekabet bozucu iç destek ve sübvansiyonlarının en aza indirilmesi” yönünde bir program strateji izlemesi, en azından bu yönde atılmış olumlu bir adım olduğunu söyleyebiliriz.

Yeni tarım politikalarının tanımlanmasında göz ardı edilmemesi gereken bir başka parametre “çevre” konusudur. Kimyasal gübre ve tarımsal mücadele ilaçları gibi doğaya zarar veren girdilerin kullanımından aşırı sulama ve tuzlanmaya, Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar (GDO) içeren tohumluklardan organik madde içeren hayvan yemlerine kadar uzanan çevre kirletici tarımsal üretim programlarının denetim altına alınması gerekmektedir. Bu yönde atılacak adımlar, dünya gıda ve tarım piyasalarının en güçlü lokomotifleri olan “organik” raflara Türkiye’nin ulaşımını kolaylaştıracaktır.

KAYNAKÇA

1. Economist Intelligence Unit. Küresel gıda güvenliği endeksi. 2016.
2. Şahinöz A. Tarım ekonomisi ve politikaları. Ankara: Turhan Kitabevi; 2011.
3. Danau AVDS, Daniel-Poznanski M. L’Organisation mondiale du commerce et l’agriculture. C.S.A., Brüksel; 1999.
4. WTO. Annual Report 2004-2005. 2005-2006
5. OECD. Tarım Raporu. Paris; 2011.
6. Bréhon NJ. La PAC en quête de légitimité. Questions d’Eu. No: 209; 2011.
7. INSEE. Le poids des aides directes dans le revenu agricole, Paris; 2010. Momagri model. Erişim: (<http://www.momagri.org/UK/momagri-model-intro.html>)
8. Willer HLJ. The world of organic agriculture: statistics and emerging trends 2016. Research Institute of Organic Agriculture (FiBL). Frick; IFOAM-Organics International, Bonn; 2016.
9. Kıymaz T. Dünya Gıda krizi sonrası dönemde tarımsal ürünlerin rekabet durumu: Türkiye örneği. Ekonomik Yaklaşım, Ankara; 2014

10. FAO. Trends and impacts of foreign investment in developing country agriculture: Evidence from case studies. Roma; 2013.
11. T.C. Kalkınma Bakanlığı. Tarım ve gıda alanında temel göstergeler. Ankara; 2015.
12. Blanchet J. La Révolution agricole américaine. Economica, Paris; 1997.
13. İmir M. DTÖ tarım müzakereleri, Türkiye'nin tutumu ve müzakere sonuçlarının türk tarımına olası etkilerinin nitel bir değerlendirmesi. DTÖ Doha Turu Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri ve Türkiye, Editörler: Dr. M. Sait AKMAN, Şahin YAMAN. TEPAV Yayınları No:39; 2008.
14. WTO. Groups in the agriculture negotiations. 2016.
15. T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. Tarımsal veriler, Ankara; 2015.
16. TÜİK. İşgücü istatistikleri, Ankara; 2015.
17. TÜİK. Tarım istatistikleri, Ankara; 2012.
18. The World Bank. World development indicators. DATABANK; 2016.
19. Eruygur O, Kıymaz T, Küçük MC. Türk tarımında rekabet edebilirlik ve toplam faktör verimliliği. Ekonomik Yaklaşım, Ankara; 2016.
20. OECD. Agricultural policy monitoring and evaluation 2015. Statistical Annex-Summary Tables of Estimation of Support, Paris; 2015.