

20. YÜZYILDA KÜRESEL TARIM DÜZENLEMELERİ VE EKONOMİK ANALİZİ

Yrd.Doç.Dr. Bülent GÜNŞOY*

ÖZET

Dünya tarımında uluslararası düzenlemelerin etkisi gün geçtikçe artmaktadır. Tarımla ilgili gelişmeler gelecekte küresel gıda ihtiyacının karşılanması bakımından büyük öneme sahiptir. Dünya tarımının tarihsel analizi, tarımsal üretimin ve dünya tarımsal işbölümünün genellikle büyük tarımsal üreticilerin içsel dinamiklerince belirlendiğini göstermektedir. Küreselleşmeyle güçlenen uluslararası rekabet koşulları, ülkeleri kendi tarımsal yapılarını yeniden organize etmeleri için zorlamaktadır.

ABSTRACT

The effect of the international arrangements on the world agriculture are increasing gradually today. The developments interested agriculture are very important for answer the global food necessity in the future. The historical analysis of the world agriculture indicates agricultural production and the division of the world agriculture are defined by the great agricultural producer's internal dynamics. The international competition conditions which strengthened because of globalization are forced the countries to re-organize their agricultural structure.

* Anadolu Üniversitesi.İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,İktisat Bölümü.

GİRİŞ

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan tarım politikaları etkenlik ve edilgenlik niteliklerini farklı trendler ve belirleyicilerden almaktadır. Uzun bir dönem boyunca kendi iç politikalarının evirdiği ve statik faktörlerin belirlediği tarımsal yapılar, küreselleşmenin hız kazanmasıyla farklı etki alanları oluşturmaya başlamıştır. Tarım politikalarının şekillenmesi genellikle ülkelerin tarımsal yapısının iç dinamikleriyle değil, genel ekonomik koşulların gereklerine göre olmaktadır. Bu aşamada, gelişmiş ülkeler tarımsal güçlerini sosyo-ekonomik ve teknolojik değişim dinamikleriyle bağlantılı bir şekilde örgütlerken, gelişmekte olan ülkeler genellikle edilgen bir davranış kalıbı sergilemektedir.

Bu çalışma, yirminci yüzyıl boyunca dünya tarımının gelişimini ve bu gelişimin belirleyicilerini tarihsel bir bakış açısıyla incelemektedir. Gelişmiş ülkelerin tarımsal politikaları teknolojik gelişmeyi de kapsayacak şekilde ele alınırken küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelerle olan ilişkiler zincirine katkıları irdelenmiştir.

I. TARIM SORUNUNA KÜRESEL YAKLAŞIM

Tarım ve gıda üretiminin tarihsel biçimlenme şekli ve geçirdiği değişikliklerin global ekonomi ile etkileşimini açıklamaya yönelik olarak geliştirilen yaklaşımlar 1980'lerden sonra yeni literatürler ortaya çıkarmıştır. Önceki yaklaşımların özellikle 1970'lerdeki gelişmeleri açıklamakta karşılaştığı güçlükler, tarım, sanayi ve kamusal düzenlemeler arasındaki ilişkileri global unsurları göz önünde tutarak açıklayan yaklaşımlarla aşılmaya çalışılmıştır.

Global gıda düzenleri; devletlerin uzun vadeli ve birbirini tamamlar biçimde geliştirdiği politika demetleri ve bu demetlerin uyumlu organizasyonu sonucunda oluşan fiyatlar; üretimin uluslararası uzmanlaşma şekilleri ve bütün bunların sonucunda ortaya çıkan tüketim

ve ticaret kalıpları çerçevesinde oluşmaktadır.¹ Tarım ve gıda işlemlerinin içinde yer aldığı normlar ve kurallar bütünü ile birlikte, global gıda düzenlerinin üretim ve tüketim kavramsallaştırmasından yararlanabildiği görülecektir.²

Tarım ve gıda, yirminci yüzyılın başlangıcı etrafında, yalnızca sınırlarıyla bir devletin kuruluş problemi olarak çok önemsenmeyen bir konu şeklinde algılanmıştır. Tarım, zamanın bilim adamları tarafından, doğal üretim süreçlerinin sektörler arası örgütlendiği bir faaliyet olarak tanımlanmıştır.³ Oysa gıda üretimi, tüketimi ve ticaretinin gelişmesini uluslararası kurumlar ve piyasaların uğradıkları değişimlere bağlamak, tarımsal rejimleri belirli alanlarda birbirine yaklaştırmaktadır. Böylelikle kendi çıkarları doğrultusunda yalnız hareketlerle elde edemeyeceklerini koordineli davranış kontrolleriyle gözlemleyen devletlerin, zımnî veya açık ilkeler ve karar alma yöntemleri geliştirmeleri mümkün olmaktadır.⁴

II. DÖNÜŞTÜRME VE İKAMECİLİK SÜRECİ VE TARIMSAL İZDÜŞÜMLERİ

Tarımsal üretim, üretim biriminin genellikle aileler veya üretim faktörünün toprak olmasından öte doğal bir üretim süreci olması nedeniyle özgünlük taşır. Güneş enerjisinin gıda maddelerine dönüştürülmesi şeklinde tanımlanabilecek olan tarımın sanayileşmesi, endüstriyel gelişim çizgisinden farklı gelişim göstermiştir.⁵

¹ H. FRIEDMAN, "the Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order", *American Journal of Sociology*, 88, supplement, 1982, s.248.

² P. McMICHAEL, "Tensions Between National and International Control of the World Food Order: Contours of a New Food Regime", *Sociological Perspectives* 35 (2), 1992, s.344.

³ P.McMICHAEL, F. BUTTEL, "New Directions in the Political Economy of Agriculture", *Sociological Perspectives*, 22 (1), 89-1-9, 1990, s.93-99.

⁴ Bruce L. GARDNER, "Changing Economic Perspectives on the FARM Problem", *Journal of Economic Literature*, XXX (1), March, 1993, s.449.

⁵ D. GOODMAN, B. SORJ ve J. WILKINSON, *From Farming to Biotechnology, A Theory of Agro-Industrial Development*, Oxford: Basil Blackweel, 1987, s.1.

Geleneksel tarımın sanayileşmeye başladığı ve sermaye birikimine katkısının güçlendiği dönem ondokuzuncu yüzyılın sonlarıdır. Tarımın bir sektör olarak gelişmesinin açıklanmasında başlıca iki kavram kullanılır: Dönüştürmecilik (appropriationism) ve ikamecilik (substitutionism).

Dönüştürmecilik, tarımsal üretim sürecinin belirli öğelerinin sınai üretim faaliyetlerine dönüştürülerek yeni tarımsal girdiler elde edilmesi olgusudur.⁶ Tarımın mekanizasyonu yoluyla işgücü kıtlığının engellenişi, kimyasal gübrelerin ortaya çıkışı ve tohum melezleştirme tekniklerinin kullanımı birer dönüştürmecilik örneğidir.

İkamecilik ise, tarımsal girdiler yerine yapay girdilerin kullanılması sürecidir.⁷ Örneğin hayvancılık için üretilmekte olan yemlik tahıl üretimi yerine soya fasülyesi ununun kullanılmaya başlanması ikameci bir nitelik taşır.

Dönüştürmecilik ve ikameciliğin hız kazanması ve tarım makinelerinin yaygınlaşmasının otlak olarak kullanılan arazilerin de ekilmesiyle sonuçlanması 1920'lerde ABD'de aşırı üretim krizine yol açmıştır. Genetik tekniklerin ilerlemesi ve kullanımı, ABD tarımı için aşırı üretimi karakteristik bir özellik haline getirmiştir.⁸

III. DÜNYA TARIMINDA AŞIRI ÜRETİM: ABD ÖRNEĞİ

A) İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI ÖNCESİ DÖNEM

ABD'de yirminci yüzyıl başlarından Birinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde, tarıma doğrudan müdahale ve desteğin yapılmadığı ve fiyatların piyasa koşulları tarafından belirlendiği görülmüştür. Tarıma

⁶ D. GOODMAN, "Some Recent Tendencies in the Industrial Reorganization of the Agri-Food System", W. Friedlve (Ed.)..., içinde, s.38.

⁷ a.g.e., Kym ANDERSON, "On Why Agriculture Declines with Economic Growth", *Agricultural Economics*, 1 (3), June, 1987, s.198.

⁸ D. GOODMAN ve M. REDCLIFT, *Refashioning Nature, Food, Ecology and Culture*, London and New York: Routledge, 1991, s.105.

sadece dolaylı destek yapılmakta, bu ise tarım kredileri, kooperatiflerin desteklenmesi ve çiftçilerin eğitimi şeklinde olmaktadır. 1850'lerden beri yapılan dolaylı desteklerin amacı maliyetleri düşürücü kurumlaşmayı sağlamaktır. 1862'de Morrill Kanunu ile bütün eyaletlerde ücretsiz yüksek öğrenim sağlayan kolejler sistemi kurulmuş, aynı yıl Tarım Bakanlığı organizasyonu tamamlanmış ve 1887'de Hatch Kanunu ile eyaletlerde tarımsal deney istasyonları oluşturulmuştur.⁹ 1914'te Smith-Lever Kanunu ile Tarımsal Yayım Servisi kurulmuş ve 1916'da üreticiler için kredi kolaylığı sağlayıcı kararlar alınmıştır.¹⁰

Tarımdaki aşırı üretim, 1920'li yıllarda tarım fiyatlarının çökmesine yol açmış, bu sırada ihracat talebinin de düşmesiyle üreticilerin durumları kötüleşmiştir. Bunun üzerine üretici fiyatlarının stabilizasyonu ve gelirlerin arttırılması için bir dizi plan hazırlanmıştır. McNary-Haugen Planı adı verilen plan iç piyasaya yüksek, dış piyasalara satılan bölüm için dünya fiyatlarının uygulanması şeklinde ikili bir fiyat sisteminin uygulanmasını içermekteydi. McNary-Haugen Planı Başkan tarafından veto edilmiş ve uygulanmamıştır. 1920-29 yılları arasında süren Coolidge döneminde de önemli bir uygulama yapılamamıştır.¹¹ 1928 seçimiyle Başkan olan Hoover Federal Çiftçi Örgütü'ne iki yıl içinde ciddi ölçüde kaynak aktarınca, satışı yapılamayan kontrolsüz bir üretim fazlası gerçekleşmiştir. Ürün fiyatları dünya fiyatlarının üzerine çıkmış, ihracat iyice düşmüş ve Dünya Krizinin yapı taşlarından biri ortaya çıkmıştır.

Bu arada, 1930'larda aşırı üretim krizinin aşılması için "yeni gıda sistemi" adı verilen tahılın ete dönüştürülmesi süreci uygulamaya sokulmuştur.¹² Buna göre soya fasülyesi un ve yağ açısından zengin olduğu için yemlik tahılın yerini almaktaydı. Böylece et üretimi

⁹ Gordon C. RAUSSER, "Predatory Versus Productive Government: The Case of U.S. Agricultural Policies", *Journal of Economic Perspectives*, V.6, N.3, 1992.

¹⁰ Kenneth L. ROBINSON, *Farm and Food Policies and Their Consequences*, Prentice Hall, New Jersey, 1989, s.14.

¹¹ Clifton B. LUTTRELL, *The High Cost of Farm Welfare*, Cato Institute, Washington, D.C., 1989.

¹² J. BERLAN, "The Historical Roots of the Present Agricultural Crisis", W. Friedlve vd. (ed.) *Towards a New...* içinde, s.116.

arttırılarak temel besin maddesi haline getirilmek istenmiştir.¹³ ABD’de 1933 ve 1938’de iki Tarımsal Uyum Kanunu çıkarılarak belirli ürünlere fiyat desteği verilmiş ve ekim alanları kontrol altına alınmıştır.¹⁴ Diğer yandan, okullara, sosyal kurumlara ve yoksul ailelere ürün fazlasının dağıtımı için düzenleme yapılmıştır.¹⁵ İkinci Dünya Savaşı ile birlikte azalan üretim tarımsal stokları azaltmıştır. Asker olmak ya da başka meslekler elde etmek isteyenlerin sektörden çekilmesi bu durumun belirleyicisidir. ABD Kongresi’nin üretimi destekleme çabası yeniden devreye girer bir daha stokların artmasını engelleyecek “esnek fiyat formülünü” 1948 Tarım Kanunu ile devreye sokmuş, ancak bu uygulama hedefine ulaşamamıştır.¹⁶

B) SOĞUK SAVAŞ VE GIDA YARDIMLARI DÖNEMİ

II.Dünya Savaşı sonrasında, tarımsal üretimdeki aşırı dalgalanmaları önlemek, tahıl stoklarının oluşmasını engellemek ve ABD’nin aşırı üretim dönemlerinde istikrarlı pazarlar oluşturmak için geri kalmış ülkelere gıda yardımı başlatılmıştır. ABD’nin bu politikası; dünyadaki siyasi lider rolünü üstlenmesi, ABD dolarının dünya parası haline gelmesi, Afrika ve Asya’daki dekolonizasyon sürecine katkısı ve Soğuk Savaş ilişkileri ile örtüşmektedir.¹⁷

ABD’nin gıda yardımında Marshall yardımı kurumsal çerçeveyi oluşturarak Avrupa’yı hedeflerken, 1954 yılında çıkarılan PL480 yasası ve 1961’deki “Food Stamp Programı” ile de az gelişmiş ülkelere yönelik uygulamalara başlanmıştır. Az gelişmiş ülkeler için uygun koşullarla buğday satışını içeren bu politikaların¹⁸ Marshall yardımından farkı

¹³ D. GOODMAN ve M. REDCLIFT, s.107-110.

¹⁴ ROBINSON, s.16.

¹⁵ a.g.e., s.16-17.

¹⁶ a.g.e., s.18-19.

¹⁷ H.FRIEDMAN, “The Origins of Third World Food Dependence”, H. Bernstein vd..., içinde, s.16.

¹⁸ Kym ANDERSON and Timothy Josling, “The Challenge to Economists of Multilateral Trade Negotiations on Agricultural Protection”, *Food Research Institute Studies*, XXII (3), s.275-304.

tarımsal bir kalkınma modeli içermesidir. Dolayısıyla az gelişmiş ülkeler için tahıl ithalatına bağımlı kalma riskini taşıyordu.¹⁹ ABD'den gıda yardımı alan ülkelerin bunun karşılığını kendi ulusal para birimleriyle ödemesi, bu paranın ülke içinde harcanması zorunluluğu getirdiği için, ABD bu durumdan yardım yaptığı ülkelerdeki askeri gücünü geliştirmek ve böylece dış politika hedeflerine ulaşmak için yararlanmışır.²⁰

Aynı dönemde Avrupa'da tarım politikalarının stratejik kaygılar, gıda kıtlığı ve döviz yokluğu içerisinde şekillendiği görülmektedir.²¹ Denizaşırı ulaşımın savaşla birlikte aksaması ABD'de ve Avrupa'da kendine yeterlilik hedefinin yoğunlaşmasına sebep olmuştur.²² GATT müzakerelerinin Kennedy Turu'nda (1964-1967) Avrupa kendi tahıl üretiminin korunması karşılığında ABD'den soya ürünleri ithal etmeyi benimsemiştir. Bu, tarımda uluslar ve sektörler arası entegrasyona yönelik ilk gelişmeler arasında yer alan bir olgudur.

C) SOĞUK SAVAŞ SONRASI DÖNEM

Soğuk savaş sürecinin 1970'li yılların başında yumuşaması ile birlikte dünya tarım ve gıda düzeni yeni bir döneme girmiştir. SSCB'nin büyük miktarlarda buğday ithal etmeye başlaması, ABD ve Avrupa tarımının içinde bulunduğu koşulları köklü bir biçimde değiştirmiştir.

Bu gelişme karşısında ABD'nin tahıl stokları hızla erimiş ve buna paralel fiyatlar yükselmiştir. Daha önceki dönemlerde sıkça kullanılan ekim alanlarının kontrolü programları 1973 ve 1977'de yeniden uygulanmasına rağmen hemen hemen hiç kullanılmamıştır. Gıda yardımının stratejik önemi soğuk savaşta girilen yeni süreçle birlikte azalınca 1973 sonrasında ikili anlaşmalara dayalı ABD gıda yardımı azalmış ve çok taraflı yardımlara dönüşmüştür. Aynı dönemde

¹⁹ H. FRIEDMAN, "The Political...", s.261.

²⁰ B. CROW, "Moving the Lever: A New Food Aid Imperialism?", H. Bernstein vd. (eds.) *The Food Question: Profits Versus People*, New York: Monthly Review Press, içinde, 1990, s.32.

²¹ D. GOODMAN ve M. REDCLIFT, s.120.

²² D. HA'ITHAWAY, "Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules", *Policy Analyses in International Economics*, Institute for International Economics, 20, September 1987, s.7.

uluslararası piyasalarda tahıl fiyatları hızla yükselmiş ve artan fiyatlar üretimi teşvik etmiştir. 1938-73 yıllarında ortalama %1.8 artan ABD tahıl üretimi 1973-82 yıllarında ortalama %2.6 oranında büyüme göstermiştir.²³

1970'lerin sonlarına doğru ABD ve Avrupa'da yeniden üretim fazlaları ortaya çıktığında, ABD'de üreticinin ürünü piyasaya çıkarmayarak elinde tutması karşılığında ödeme yapılarak fiyatların düşmesi önlenmeye çalışılmıştır.²⁴ Avrupa'da ise ABD'nin teknoloji ve üretim kapasitesi tekelinin kırılmasının²⁵ ardından gerçekleşen üretim fazlası ABD'deki gibi bir kriz yaratmış ve ABD ile olan rekabet büyük fiyat düşüşleri ile sonuçlanmıştır.

IV. TARIMDA GLOBAL REGÜLASYON VE BİYO-DEVİRİM SÜRECİ

1980'lerden itibaren uluslararası gıda düzeninde devletlerin öneminin marjinalleştiği buna karşılık çok uluslu gıda üreticisi şirketlerin ön plana çıkmaya başladığı görülmektedir. Böylelikle regülasyon mekanizmaları da globalleşmiş ve ulusal ekonomiye olan içselliklerini yitirme eğilimine girmiştir.²⁶

Üretim tabanında yaşanan gelişmeler irdelendiğinde, birincil düzenlemelerde başı çeken ikameciliğin yeni bir boyutu olan yeni biyoteknolojilerin²⁷ tarımsal üretim süreçlerinde bir devrim niteliğinde değişikliklere neden olduğu söylenebilir. Ancak bu seferki

²³ J. BERLAN, s.117.

²⁴ ROBINSON, s.22.

²⁵ FRIEDMANN, "The Political...", s.261.

²⁶ P.McMICHAEL ve D. MYHRE, "Global Regulation and the Nation-State: Agro-Food Systems and the New Politics of Capital", *Capital and Class*, 43, s.85-86; P. McMICHAEL, s.345.

²⁷ Biyoteknoloji, maddelerin biyolojik ajanlarla bilim ve mühendislik ilkelerine dayanarak işlenmesi yoluyla mal ve hizmet üretimidir:U.S. Office of Technology Assessment, "New Technology: Assessment, "New Technologies and Agricultural Productivity", *Economic Impact*, 1986/1 ve OECD, *Bio-Technology: International Trends and Perspectives*, Paris, 1982'den aktaran Gülten KAZGAN, "2000 Yılında Türk Tarımı: Biyoteknoloji ve GAP Ne Getirebilecek?", Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000), Şevket Pamuk ve Zafer Toprak (Der.), Yurt Yayınları, Ankara, 1988, s.258.

dönüştürmecilik ve ikamecilik, ilk dönemlerin özelliğinden farklı olarak, tarımsal endüstrilerin doğayı dönüştürerek kullanabilme kapasitelerinde olağanüstü bir ilerlemeyi temsil etmekteydi.²⁸ Özellikle tohumlar üzerinde yoğunlaşan genetik mühendislik tarımsal üretim sürecinin kontrolünü kolaylaştırmakta ve “biyo-sanayileşme” olarak tanımlanan²⁹ yeni tarımsal örgütlenme sayesinde gıda maddeleri üretiminin tarımsal girdiler ile olan güçlü ilişkisi zayıflamaktadır. Çünkü, biyoteknolojiler gıda hammaddesi çeşitlerini sürekli arttırırken yapay yöntemlerle üretilen maddeler diğerleriyle başarılı bir şekilde rekabet edebilmektedir. Bu durum, toprağa dayalı yeni tarımsal ürün çeşitlerinin gelişimiyle ifade edilebilecek dönüştürmecilik ile, tarımsal olmayan girdilerin üretim süreçlerine adaptasyonunu ifade eden ikameciliğin aynı ekonomik tabanda rakip olabileceklerine işaret etmektedir.

Biyoteknolojinin tarım ve tarıma dayalı sanayilerde yaratacağı köklü değişimler büyük olasılıkla şu yönlerde gelişecektir:³⁰ Zararlılara, hastalıklara, iklim ve ısı değişmelerine, kuraklığa dirençli bitki ve hayvan türleri yetiştirilecektir. Bu, halen tarım yapılamayan marjinal-altı toprakların üretime açılmasını sağlayacaktır. Öte yandan, tarım ürünlerini girdi olarak kullanabilen sanayiler arasına yenileri katılabilecektir.³¹

Aslında yukarıdaki gelişmeler, dünyada yaşanan önemli bir yapısal değişimle birlikte değerlendirilmelidir: sanayiinin gelişimi tarımdan, sanayileşmiş ülkelerin gelişiminin de az gelişmiş ülkelere bağımsızlaşmaktadır.³² Yukarıda değinilen etkilerin, küreselleşmenin ivme kazandırdığı fiyat sistemiyle yansımaları olacaktır. Doğaldır ki, yeni kullanım alanı ortaya çıkan ürünlerin talep ve fiyat artışı da

²⁸ GOODMAN, s.41.

²⁹ a.g.e.

³⁰ KAZGAN, s.259.

³¹ a.g.e.

³² Peter F. DRUCKER, “Dramatic Shifts in the Global Economy”, *Foreign Affairs*, Spring 1986’den aktaran KAZGAN, a.g.e., s.260.

gündeme gelmekte ve bu alanda yeni bir yapılanma gerekliliği ortaya çıkmaktadır.³³

V. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER VE YENİ ULUSLARARASI DÜZENDEKİ YERİ

1945 sonrası üretim ve ticaret kalıplarının değişimiyle birlikte tarım ve gıdadaki uluslararası işbölümü de değişmiştir. ABD ve Avrupa ülkeleri, kolonyal dönemde az gelişmiş ülkelere ithal ettikleri birçok ürün yerine ikame ürünler kullanmaya başlayınca, bu ülkelerin geleneksel ürünlerine yönelik dış talep oldukça azalmıştır.³⁴ Bu gelişmelerin ertesinde, daha önce bahsedilen düşük fiyatlı Amerikan ve Avrupa buğdayı ve gıda yardımları ile ulusal gıda rejimlerini ayakta tutan az gelişmiş ülkeler tarımsal gelişme projelerini bu sistem üzerine kurmayı tercih etmişlerdir. Bu bağlamda gıda maliyetlerinin düşük olması ve bunun işgücünün yaşam maliyetlerini düşürmesinin sanayileşmenin gereksinim duyduğu maliyet avantajını sağlaması, güçlü bir ulusal tarım yapısının kurulmasına tercih edilmiştir.³⁵ 1950 ve 1960'larda birçok az gelişmiş ülkenin giriştiği toprak reformu ve "Yeşil Devrim" projeleri³⁶ kimyasal gübre, tarım makineleri ve melez tohumların ithali yoluyla dışarıdan beslenerek tarımsal üretimi iç talep doğrultusunda arttırmıştı. Oysa 1980'lerden itibaren uluslararası gıda düzeni ihracata yönelik tarımı gerekli hale getirirken uluslararası finans

³³ Anne O. KRUEGER, Maurice SCHIFF and Alberto VALDES, "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies", *World Bank Economic Review*, 2 (3), September 1988, s.266.

³⁴ S.W. MINTZ, *Sweetness and Power, The Place of Sugar in Modern History*, London: Penguin Books, 1985.

³⁵ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: R. BATES, "Governments and Agricultural Markets in Africa, G. Johnson ve E. Schuh (der.), *The Role of Markets in the World Food Economy*, Boulder Co. Westview Press, içinde, 1983.

³⁶ H. FRIEDMAN ve P. McMICHAEL, "Agriculture and the State System, The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present", *Sociologia Ruralis*, 29 (2), s.111.

kuruluşları da yapısal uyum kredilerini küresel ihtiyaçlar doğrultusunda yönlendirmiştir.³⁷

Gelişmekte olan ülkelerin tarımsal örgütlenmesinin uluslararası işbölümüne gittikçe artan oranda dahil edilmesinin önemli bir uzantısı ve yeni bir biçimi de tarımsal gıda sanayileri arasında dikey entegrasyon/koordinasyon ve taahhüt tarımının yaygınlaşmasıdır.³⁸

VI. URUGUAY ROUND: YENİ KURALLAR

İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan gelişmeler ve GATT sürecini 1930'larda dünya ekonomisinde görülen yoğun koruyuculuk ve iktisadi milliyetçilik hareketlerine bir tepki olarak düşünmek mümkündür.³⁹

1980'lerin ortalarından itibaren ABD ve Avrupa Topluluğu'nun tarımı destekleme harcamalarının bütçedeki paylarının aşırı boyutlara tırmanması⁴⁰ üzerine tarımsal ticaretin liberalizasyonu konusu, GATT Uruguay Round görüşmelerine dahil edilmiştir.⁴¹ Uruguay Round'un tarımla ilgili önemli tartışmalarına konu olmasının nedeni, tarımsal ürünlerin 1960'lardan beri GATT tartışmalarının dışında bırakılmasıdır. Bu konudaki serbestleştirme, Uruguay Round'da başta ABD olmak üzere CAIRNS olarak bilinen ülkelerin ısrarlı oldukları bir konudur. Çünkü, AB'nin oldukça korumacı Ortak Tarım Politikası, bu konudaki girişimlerin uzamasına ve kimi zaman da tıkanmasına neden olmuştur.⁴²

³⁷ Alan SWINBANK, "CAP Reform, 1992", *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), September 1993, McMICHAEL ve MYHRE, s.99.

³⁸ M. WATTS, "Peasant under Contracts: Agro-Food Complexes in the Third World", Bernstein vd..., içinde.

³⁹ Halil SEYİDOĞLU, *Uluslararası İktisat*, 6.B., Güzem Yayınları, İstanbul, 1988, s.347.

⁴⁰ C.F. RUNGE, "The Assault on Agricultural Protectionism", *Foreign Affairs*, 67, 1988, s.133.

⁴¹ HATHAWAY, s.1; P.J. DAWSON, "The Simple Analytics of Agricultural Production Quotas", *Oxford Agrarian Studies*, 19 (2), 1991.

⁴² E. HANEY ve R. ALMAS, "Lessons on European Integration: Watching Agricultural Policies from the Fringe", *Sociologia Ruralis*, 31 (2-3), s.100; Osman Z. ORHAN,

AB'nin bir yandan aile işletmeleri üreticilerini korumak isterken, diğer yandan tarımsal koruma tedbirlerinin azaltılması halinde tarım faaliyetinin Avrupa'dan dünyanın daha düşük ücretli ve maliyet avantajlı diğer bölgelerine taşınacağı hesabını yaptığı da bir görüş olarak ileri sürülmektedir.⁴³ ABD'nin ithalatla ilgili bazı engellerin, yerli üretime yönelik desteklerin ve ihracat sübvansiyonlarının 2000 yılına kadar kaldırılmasını istemesindeki ısrarcılığının nedeni, tarım ürünleri ticaretindeki fazlasının düşmesidir. 1981 yılında 24.7 milyar dolar olan ticaret fazlası 1985'te 7.6 milyar dolara, dünya buğday ihracatındaki payı %50'den %25'e düşmüştür. AB'nin dünya buğday ihracatındaki payı ise uyguladığı ihracat sübvansiyonları sayesinde aynı dönemde %12'den %17'ye yükselmiştir.⁴⁴ ABD'nin isteklerine AB'nin duyarsız kalması 1990'da görüşmeleri aksatmış ise de Kasım 1992'deki Blair House Görüşmeleri sonucunda Tarım Anlaşması imzalanmıştır. Tarım Anlaşması doğrultusunda taraflar, tarımsal destekleme ve korumalarda, belirli bir süreye yayılmış büyük oranlarda ve artan ölçülerde indirimler sağlayarak dünya tarım pazarındaki kısıtlama ve çarpıklıkları önlemeye yönelik çalışmalar gerçekleştireceklerdir. Gelişme yolundaki ülkelerin tarımsal ve kırsal gelişmeyi destekleyici dolaylı ve dolaysız devlet yardımları, tarıma uygulanan yatırım sübvansiyonları, düşük gelirlili üreticilere sağlanan tarımsal harcama sübvansiyonları ve uyuşturucu madde üreticilerinin diğer ürünlere yönelmeleri için yapılan teşvikler taahhüt kapsamı dışında bırakılmıştır.⁴⁵ Bu gelişme, dünya piyasalarında ağırlığı ve belirleyiciliği olmayan küçük ülkelerin uzun dönem çıkarlarını gözetenek kurabilecekleri koalisyonların etkili olabileceğini göstermesi bakımından dikkat çekicidir.⁴⁶

Türkiye'de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyatları Politikası, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No; 1999-62 İstanbul, 1999, s.99.

⁴³ HANEY ve ALMAS, s.111.

⁴⁴ ORHAN, s.99.

⁴⁵ a.g.e., s.100-101.

⁴⁶ Erol H. ÇAKMAK, H. KASNAKOĞLU, A.H. AKDER, *Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye*, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD;T/99-12/275, İstanbul, 1999, s.79.

Tarım ürünlerinde dış ticaret politikasını oluşturan ve Uruguay Round Nihai Metninin en önemli bölümlerinden birisi olan DTÖ anlaşması Tarım Anlaşması metninde genel eğilim, tarım politikalarının devlet müdahalesinden ve sosyal boyuttan arındırılarak, tarımsal üretim ve değişimi piyasa mekanizmalarının yönlendirmesine bırakma yönündedir. Anlaşmanın getirdiği kurallara uyularak hedeflere erişilmesinin ithalatçı ve ihracatçı ülkelere daha öngörülebilir ve istikrarlı ortam sağlayacağı umulmaktadır.⁴⁷

Tarım anlaşması reform sürecinden beklenen, tarım ürünleri dış ticaretinde piyasa mekanizmasını etkin kılmaktır.⁴⁸ Piyasa mekanizmasının işleyişini bozucu bir niteliği bulunan fiyat müdahaleleri aşamalı olarak çiftçilere doğrudan gelir desteğine dönüştürülecektir.⁴⁹

VII. YENİ GÖRÜŞME DÖNEMİ ÖNCESİNDEKİ GELİŞMELER

Dünya tarım ticaretinde, yeni görüşme dönemi öncesi büyük aktörlerin pozisyonları ilgi çekicidir. Aşağıdaki Tablo 1’de ülkelerin reform süreci yol haritası yer almaktadır. AB, yeni görüşme döneminde zorlanacağını farkına vararak Ortak Tarım Politikası’nın ikinci önemli reformunu Gündem 2000 adı altında tartışmaya başlamış ve Fransa’nın desteği nedeniyle sulandırılmış olarak Mart 1999’da sonuca bağlanmıştır. 2000-2006 yıllarını kapsayacak reform paketi, AB’nin tarım desteklerinin fiyattan doğrudan ödemelere doğru kaymasını sağlamıştır. AB’nin, pazarlık süreçlerinde sıkıştığında “Avrupa Tarım Modeli’ni öne sürerek tarımın çok işlevliliğini öne çıkarmasının sürpriz olmayacağı ileri sürülmektedir.⁵⁰

⁴⁷ DPT, *Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler*, 8. BYKP, ÖİK Raporu, Ankara, 2000, s.41.

⁴⁸ a.g.e.

⁴⁹ Ahmet ŞAHİNÖZ, “Tarım Reformu-Made in IMF”, *İşletme ve Finans*, S.172, Temmuz 2000, s.40; Doğrudan gelir desteği, ABD’nin 1987’de GATT’a sunduğu ve tarıma verilen arz-talep dengelerini bozucu her türlü fiyat desteğinin kalkmasını en akılcı çözüm olarak gördüğü bir öneriydi: RUNGE, s.135.

⁵⁰ ÇAKMAK v.d., s.90.

ABD’de 1985’de başlayan tarımda liberalleşme eğilimi,1996’daki FAİR yasası ile devam etmiş ve desteklemelerin önemli bir kısmı doğrudan destek haline dönüştürülmüştür.Bunun için ayrılan fonun da yedi yılda aşamalı olarak azaltılması kabul edilmiştir.ABD tarımın liberalleşmesine taraftar gözükmektedir.

Tablo 1: DTÖ Tarım Anlaşması Uygulama Haritası

	Uygulanacak Kurallar	Ticaretin Serbestleşmesi	Teminat ve Garantiler
İTHALAT	-Tarife dışı engellerin tarifelenmesi -Tarife kotalarının oluşturulması -Bütün tarifelere üst sınırın konulması	-Üst sınır tarifeleri 10 yıllık süre içinde ortalama %24 oranında indirilecek -Bütün tarife kalemleri en az %10 oranında incek	-Tarife kotalarıyla ihracatçılara pazara ulaşabilme garantisi -İthalatçılar için özel teminat
İHRACAT	-Uygulanmakta olan ihracat sübvansiyonlarına sınır konulması	-Sübvansiyonlu ihracat miktarı 10 yıllık süre içinde %24 azalacak -Bütçe harcamaları da aynı dönemde %24 azalacak	-Gıda yardımı kurallarına uyulması -İhracat kredilerine ilişkin görüşmelerin ileri alınması
ÜRETİM	-Taahhütlerde yer almayan mallara ihracat sübvansiyonu verilmemesi	-Fiyata doğrudan etki yapan ve dış ticareti saptıran desteklerin 10 yıllık süre içinde %13.3 oranında azaltılacak	-Gelişmekte olan ülkelere sübvansiyon istisnaları tanınması -Üretimi kısıtlayan programların istisna tutulması

Kaynak: ÇAKMAK vd., s.80.

Avustralya ve Yeni Zelanda’nın başını çektikleri CAIRNS grubu, çok yüksek tarife indirimlerinden yanadırlar. Bu grup, AB’nin meyve ve sebze uyguladığı giriş fiyat rejimi gibi karmaşık tarife sistemlerinin ortadan kaldırılmasını ve ihracat sübvansiyonlarının tamamen ortadan kaldırılmasını savunmaktadır.

Özetle, dünya tarımının büyük aktörleri genel yaklaşımda bir birliklilik göstermektedir. İthalatta tarife dışı engellere dönülmesinden

söz edilmemektedir. İhracat sübvansiyonlarında sınırlar devam edecek, iç desteklerde fiyata müdahale, ticaret bozucu etkisinden dolayı daha fazla sorgulanacaktır. Detaylara girildiğinde ise anlaşmazlıklar artmaktadır. Yeni görüşme döneminin planlandığı gibi başlamamasının nedeni de budur.⁵¹

SONUÇ

Yirmibirinci yüzyıl başlarında dünya tarımıyla ilgili başlıca büyüklükler ve sistemler, çok boyutlu ve oldukça fazla sayıda etken tarafından belirlenecektir. Tarımda verimin ve üretimin artış hızı, kişi başına gelir ile tarım/tarımdışı üretim kesimleri arasındaki ve tarımın kendi içindeki gelir bölüşümünün ulusal ve global boyutları önemli yapısal unsurlar olmaya devam etmektedir.

Bu incelemeden çıkan en önemli sonuç, dünya tarımının regülasyonunda geçtiğimiz dönemlerde olduğu gibi batılı sanayileşmiş ülkelerin ağırlığını koruduğu ve tarım sektörlerinin geleceği konusunda karar verebilme yetilerini sürdürdüklerinin tespitidir. Dünya tarımındaki büyük aktörlerin iç politika hesapları, tarımın uluslararasılaşmasının derecesini belirlemektedir. Küresel düzenlemelerin çerçevesini ve başarısını da bu aktörlerin iç gerilimlerinin sonucu belirleyecektir.

Dünya tarımının izleyeceği yolun ikinci önemli belirleyicisi büyük olasılıkla “çevreye zararsız” bir tarımsal üretim konsepti oluşturulması yolundaki talepler olacaktır. Kimyasal maddelere dayalı ve sermaye-yoğun tarım ve aşırı üretimin olumsuz etkileri konusunda büyüyen bir kaygı ve üretim süreçlerinde çevrenin önemine yönelik bir talep doğmaktadır. Bu nedenle ekonomik israfa ve politik istismara açık olan ve etkinliğini zaten uzun zamandır kaybetmiş olan geleneksel tarım politika ve sistemlerinin değiştirilmesi bir zorunluluk olmaktadır.

⁵¹ a.g.e., s.93.

KAYNAKÇA

ANDERSON, K. : “On Why Agriculture Declines with Economic Growth” *Agricultural Economics*, 1 (3), June, 1987, 195-207.

BERLAN, J. : “The Historical Roots of the Present Agricultural Crisis”, J. Friedlve vd. (der.) *Towards a New Political Economy of Agriculture*, Boulder; San Francisco; Oxford: Westview Press, içinde, 1991.

CROW, B.: “Moving the Lever: A New Food aid Imperialism?”, H. Bernstein vd. (eds.), *The Food Question: Profits Versus People*, New York: Monthly Review Press, içinde, 1990.

ÇAKMAK, E.H.: KASNAKOĞLU, H., AKDER, A.H.: *Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye*, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/99-12/275, İstanbul, 1999.

DAWSON, P.J.: “The Simple Analytics of Agricultural Production Quotas”, *Oxford Agrarian Studis*, 19 (2), 1991, 127-141.

DPT: *Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler*, 8.B.Y.K.P., Ö.İ.K. Raporu, Ankara, 2000.

FRIEDMAN, H.: “The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order”, *American Journal of Sociology*, 88, Supplement, 1982, 248-286.

_____ : “The Origins of Third World Food Dependence”, H. Bernstein vd..., içinde.

FRIEDMAN, H.-McMICHAEL, P.: "Agriculture and the State System, The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present", *Sociology Ruralis*, 29 (2), 1989, 93-117.

GARDNER, B.L.: "Changing Economic Perspectives on the Farm Problem", *Journal of Economic Literature*, XXX (1), March, 1993, 443-58.

GOODMAN, D.: "Some Recent Tendencies in the Industrial Reorganization of the Agri-Food System", W. Friedlve... içinde, 1991.

GOODMAN, D.-REDCLIFT, M.: *Refashioning Nature, Food, Ecology and Culture*, London and New York: Routledge, 1991.

GOODMAN, D.-SORJ, B.-WILKINSON, J.: *From Farming to Biotechnology, A Theory of Agro-Industrial Development*, Oxford: Basil Blackwell, 1987.

HANEY, E.: "Lessons on European Integration: Watching Agricultural Policies from the Fringe", *Sociologia Ruralis*, 31 (2-3), 1991, 9-119.

HATHAWAY, D.: "Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules", *Policy Analyses in International Economics, Institute for International Economics*, 20, September, 1987, 127,141.

KAZGAN, G.: "2000 Yılında Türk Tarımı: Biyoteknoloji ve GAP Ne Getirebilecek?", *Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, Şevket Pamuk ve Zafer Toprak (der.), Yurt Yayınları, Ankara, 1988.

KRUEGER, A.O.-SCHIFF, M.-VALDES, A.: "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies", *World Bank Economic Review*, 2 (3), September 1988, 255-71.

LUTTRELL, C.B.: *The High Cost of Farm Welfare*, Cato Institute, Washington, D.C., 1989.

McMICHAEL, P.: "Tensions Between National and International Control of the World Food Order: Contours of a New Food Regime", *Sociological Perspectives*, 35 (2), 1992, 343-365.

McMICHAEL, P.-BUTTEL, F.: "New Directions in the Political Economy of Agriculture", *Sociological Perspectives*, 33 (1), 1990.

McMICHAEL, P.-MYHRE, D.: "Global Regulation and the Nation-State: Agro-Food Systems and the New Politics of Capital", *Capital and Class*, 43, 83-105.

MINTZ, S.W.: *Sweetness and Power The Place of Sugar in Modern History*, London, Penguin Books, 1985.

ORHAN, O.Z.: *Türkiye'de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyatları Politikası*, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1999-62, İstanbul, 1999.

RAUSSER, G.C.: "Predatory Versus Productive Government: The Case of U.S. Agricultural Policies", *Journal of Economics Perspectives*, V.6, N.3, 1992.

ROBINSON, K.L.: *Farm and Food Policies and Their Consequences*, Prentice Hall, New Jersey, 1989.

RUNGE, C.F.: "The Assault on Agricultural Protectionism", *Foreign Affairs*, 67, 1988, 133-150.

SEYİDOĞLU, H.: *Uluslararası İktisat*, 6.B., Güzem Yay., İstanbul, 1988.

ŞAHİNÖZ, A.: “Tarım Reformu-Made in IMF”, *İşletme ve Finans*, Temmuz, 2000.

SWINBANK, A.: “CAP Reform, 1992”, *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), September 1993.

WATTS, M.: “Peasant under Contracts: Agro-Food Complexes in the Third World”, H.Bernstein vd..., içinde.

YENAL, D.-YENAL, Z.: “2000 Yılına Doğru Dünyada Gıda ve Tarım”, *Toplum ve Bilim*, 56-61, Bahar 1993, 93-114.

