

DÜNYA TARIM ÜRÜNLERİ TİCARETİNİN LİBERALLEŞMESİNE YÖNELİK DÜZENLEMELERİN TÜRK TARIMINA YANSIMALARI

Sibel DOĞAN*

ÖZET

Bu çalışmada, dünya tarım ürünleri ticaretinin liberalleşmesine yönelik düzenlemeler değerlendirilmektedir. Ayrıca yapılan düzenlemelerin hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin tarım kesimine etkileri ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Dünya tarım ürünleri ticaretindeki en önemli düzenleme, 1994'te Uruguay Raundu Tarım Anlaşması ile yapılmıştır. 1930'lu yıllardan itibaren devlet tarafından yoğun bir şekilde desteklenen Türk tarım kesiminde gerek dünyadaki gelişmeler gerekse yapısal uyum politikaları gereği bir dönüşüm yaşanmış, 1990'lı yıllarda bu dönüşüm iyice belirginleşmiştir. IMF ile imzalanan 9 Aralık 1999 stand-by anlaşması ve bunu izleyen anlaşmalar, Türkiye'nin tarım kesiminin liberalleşmesi yönünde attığı adımlarda kararlılığını göstermektedir. Ayrıca Türkiye'nin IMF ile yaptığı bu anlaşmaların Tarım Reformu bölümünün, Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ve AB ile yapılan Gümrük Birliği anlaşmasıyla da uyumlu olduğu görülmektedir.

ABSTRACT

This study attempts to evaluate the affects of newly liberalized rules on agricultural commodities. Furthermore an effort will be made to asses the impact of these relaxed rules on agricultures of both developed and developing countries. The one most important agreement involving the trade of agricultural output was achieved in 1994 during the "Uruguay Round Agricultural Agreement" talks. Turkish agricultural policies, which were in the thirties, heavily regulated and subsidized all aspect of farming. However during the nineties, the new developments in the intenational scene along with the need of compliance with these evolutions, dictated a fresh new look at these policies. The protocols agreed and signed with the Intenational Monetary Fund (IMF) first in December 9, 1999 and then in the following years clearly have changed the Turkish policies towards more liberal management of affairs. These new initiatives in the filed of agriculture were also instrumental in achieving the compliance with the World Trade Organization's agricultural reforms and they were also inline with the following Customs Agreement with the European Union.

GİRİŞ

1994'de imzalanan Uruguay Raundu Tarım Anlaşması dünya tarım ticaretinin liberalleşmesine yönelik önemli bir gelişme olmuştur. Bu anlaşmayla birlikte yüksek oranlı korunan ve korumadan dolayı büyük refah kayıplarının olduğu düşünülen tarım ürünleri ticaretinde serbest piyasa mekanizmasının ön plana çıkarılması söz konusudur.

Gelişmekte olan ülkelerin ihracatının büyük bölümünü tarım ürünleri oluşturmaktadır. Hızlı nüfus artışı, teknoloji ve eğitim yetersizliği yanında gelişmiş ülkelerin korumacı politikaları özellikle 1980'li yıllardan itibaren bu ülkelere gelişmiş ülkelere döviz transferine yol açmıştır. Yapısal uyum politikaları, bu ülkelerin tarım ürünleri üretiminde ve ihracatında azalmalara yol açmıştır. Bu çalışma da, Uruguay Raundu Tarım Anlaşmasının uygulanmasının

* Araş. Gör., Muğla Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü.

gelişmekte olan ülkelerde ve geliştirmekte olan bir ülke olarak Türk tarım sektöründe yaratacağı etkilerin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde, GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması) müzakereleri ve Tarım Anlaşmasına değinilmektedir. İkinci bölümde Tarım Anlaşması sonrası müzakereler ve gelişmeler üzerinde durulmaktadır. Üçüncü bölümde de Türkiye'nin yapısal uyum politikalarıyla, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşması ve AB'nin Ortak Tarım Politikasına (OTP) uyum süreci incelenmektedir.

1. GATT TARIM GÖRÜŞMELERİ VE URUGUAY RAUNDU TARIM ANLAŞMASI

Ekonomik küreselleşmeye yönelik olarak yapılan düzenlemelerin en önemlisi olarak görülen GATT anlaşması 1947'de 23 ülke arasında imzalanarak 1948'de yürürlüğe girmiştir. GATT anlaşmasının temel amacı, dış ticarete serbestleşmeyi teşvik ederek sınırlardaki tüm korumacı uygulamalara son vermektir. Bu amaçla 1947 -1979 yılları arasında yedi adet gümrük tarife indirimi görüşmesi yapılmıştır¹.

Dünya ekonomisinde ve uluslararası ticarete 1980'li yılların başından itibaren kendini hissettiren durgunluk ve dünya tarım piyasalarında yaşanan karmaşa, uluslar arası ekonomik ilişkilerin yeniden gözden geçirilmesini gerektirmiştir. Bu nedenle 1986 yılında sona eren en önemli ve en uzun görüşme olan Uruguay Raundu gerçekleştirilmiştir. Uruguay Raundu görüşmelerine kadar gündem dışı kalan tarım ürünleri dış ticareti, Uruguay Raundu'nun temel tartışma ve anlaşmazlık konusu olmuştur.

Uruguay Raundu sonucunda; Bretton Woods kurumlarının Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) ile üçüncü ayağını oluşturacak Dünya Ticaret Örgütü'nün kurulması, 1947 yılından beri geçici bir statü ile çalışan GATT'ın işlevselliğini ortadan kaldırmıştır.

GATT çerçevesinde çok tartışılan bir konu olmakla birlikte, dünya tarım ürünleri ticareti GATT ilkeleri dışında tutulmuştur. Tarım politikaları çerçevesinde uygulamaya konan kurallar ve özellikle ihracat teşvikleri GATT ilkelerine aykırı olmasına rağmen, zorunlu istisnalar olarak kabul edilmiştir². Bunun bir çok nedeni vardır. İlk neden doğa koşullarına bağımlı bir ürünün piyasasında devlet müdahalesi olmadan belirli bir istikrarın olamayacağı gerçeğidir. İkinci neden İkinci Dünya Savaşı sonrası Japonya ve Batı Avrupa başta olmak üzere çok sayıda ülkenin insan beslenmesi gibi hassas bir alanda bağımsız olma stratejilerinin zorunlu kıldığı müdahaleci politikalar. Diğer bir

¹ Yaşar Uysal, "GATT Anlaşmasının Dünya Tarım Ürünleri Ticareti ve Türkiye Tarım Sektörü Üzerine Etkileri", **İzmir Ticaret Borsası**, İzmir, Mart 1996, s.1.

² Herve Bonnaz, "GATT Çıkılmaz mı?", **Cep Üniversitesi 1994 Ekonomisi**, çev. İTÜ İşletme Bölümü Öğretim Üyeleri, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994, s.60.

Dünya Tarım Ürünleri Ticaretinin Liberalleşmesine Yönelik Düzenlemelerin Türk Tarımına Yansımaları

önemli neden ise ilk üç Raund döneminde dünya tarım piyasalarının ihracatçı ülkeleri tatmin edecek kadar olumlu gelişme göstermesidir.

Günümüzde, DTÖ' nün uygulamaya çalıştığı neo-liberal rolün aksine, dünya tarım ürünlerinde müdahaleci akımlarını ilk başlatan ülke ABD olmuştur. Nitekim ABD'nin kendi süt üreticilerini yabancı rekabete karşı korumak için 1937 yılından kalma bir yasanın bazı hükümlerinden yararlanarak, süt ürünlerine koyduğu kotaları kaldırmayı reddetmesi sonucu, 1955 yılında GATT' a geçici bir statüde de olsa "ilga hükmü" girmiştir. Bu hüküm, tarım ürünlerine tanınan istisnaların zamanla ülke bazında yaygınlaşmasına yol açmıştır.

GATT'ın gümrük tarifelerini azaltarak dış ticarete serbestleşmeye gittiği bir dönemde, Batı Avrupa dışarıya karşı korumacı ve içeride sübvansiyoncu bir politikayı uygulamıştır. ABD'nin dünya pazarlarına egemen olduğu bir dönemde tarımsal ürünler bakımından kendi kendine yeterli olmayan AB, kuruluşunun hemen ardından Ortak Tarım Politikasını oluşturmuş ve yürürlüğe koymuştur. Dünya tarım pazarları AB ve ABD'nin karşılıklı tavizleriyle paylaşılmıştır. Kennedy Raunduna dayanan bu pazar paylaşımı, 1980'lerin başında AB'nin tarım ürünlerinde net ihracatçı duruma gelmesi, ABD'nin süt ürünlerinde fazla vermeye başlaması, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Endonezya, Arjantin ve Brezilya gibi üçüncü ülkelerin tahıl ve soya başta olmak üzere dünya tarım pazarlarından daha fazla pay almak istemeleri ve dünya tarım pazarlarının eşi görülmemiş bir durgunluk dönemine girmesi ile geçerliliğini kaybetmiştir. 1980-1990 yılları arasında tarım ürünleri ticaretine bakıldığında, ihracatı mutlak olarak gerileyen tek ülke ABD olmuştur. On yıl içinde yaklaşık beş kat bir büyüme ile olağanüstü bir gelişme göstererek, 1970'ten 1980'e 50 milyar Dolardan 233 milyar Dolara yükselen tarım ticareti bunu izleyen 5 yıl boyunca 210 milyar Dolar civarında dolaştıktan sonra, 230 milyar Doların üzerine ancak 1986 yılında çıkabilmiştir.

İç pazarları doyum sınırına ulaştığı halde tarımsal üretimi artırmaya devam eden ABD ve AB gibi ülkeler için ihracatın artırılması zorunluluktur. Dünya tarım pazarlarının durgunluğa girdiği bir dönemde böyle bir zorunluluk tarım pazarlarını paylaşma kavgasını yaygınlaştırırken, mücadeleyi de sübvansiyonlar savaşına dönüştürmüştür. Tahıl dağlarına dönüşen stoklarını eritmek için ABD'nin Mısır'a dünya fiyatlarının ancak %10-15'ine denk gelen bir fiyatla, tonu 25 dolardan un, süt göllerine dönüşen stoklarını eritmek için topluluğun eski Sovyetler Birliğine destekleme fiyatlarının yalnızca %14'üne denk gelen tonu 450 dolardan tereyağı satmaları 1980'li yılların başından itibaren ticari mücadele ve Pazar kapma savaşının boyutlarını göstermektedir³.

³ Uysal, a.g.e., s.4.

Sübvansiyonlar savaşı Cairns Grubu⁴ gibi ekonomi politikaları gereği sübvansiyon uygulamalarına karşı olan ya da Türkiye gibi bu tür bir mali mücadeleye girecek güçten yoksun olan gelişmekte olan ülkelerin tarım ürünleri ticaretini de olumsuz yönde etkilemiştir. Dolayısıyla döviz ihtiyacı yüksek olan ülkelere büyük kaynak transferi olmuştur. Bu duruma çözüm bulmak amacıyla 1982 yılında, bakanlar düzeyinde Cenevre’de bir toplantı yapılmış, ancak herhangi bir sonuç alınmadığı gibi, tarafların mücadeledeki kararlılığı da artmıştır.

ABD ekonomisinin tarımsal ürün ihracatına olan ticaret engelleri ve özellikle OTP’nin etkileri nedeniyle, ABD tarımı için ihracat olanaklarını kısıtlamaktaydı. 1986’da ABD’nin yoğun gayretleri ile 92 ülke temsilcisinin “tarım ticaretinde daha fazla serbestlik sağlamak, ihracat rekabetini sınırlayan tüm engelleri kaldırmak ve GATT’ı daha etkin hale getirme” hedeflerine ulaşmak için Punta del Este’de toplanmışlardır. OTP yalnızca ABD’nin hedefi olmaktan çıkmış; Cairns Grubu tarafından da eleştirilir hale gelmiştir. Bunun sonucunda OTP’nin işleyiş ve ilkeleri giderilirse dünya tarım ürünleri ticareti ile ilgili sorunların da ortadan kalkacağı düşüncesi Uruguay Raundu’na kısa sürede hakim olmuştur. ABD, 1987’de tarımsal ticarete zarar veren para yardımları, tarifeler ve tarife dışı engellerin kaldırılmasına yönelik 1989’da iç destekler, pazara giriş ve ihracat sübvansiyonları alanında çeşitli teklifler getirmiştir.

Cairns Grubu, tarım ticaretinin olabildiğince serbestleştirilmesi için çalışmıştır. Bu yıllarda çok yoğun tartışmalar yaşanmıştır. 1991 yılında yayımlanan sonuç anlaşması taslağı hazırlanmış ve değerlendirmeye alınmıştır. Ancak ülkelerin hoşnutsuzlukları devam etmiş, özellikle AB’nin tarımsal koşullar nedeniyle görüşmeleri aksatması dikkat çekmiştir. ABD ve AB çeşitli görüşmeler yapmış ve Kasım 1992’de “Blair House Anlaşması” imzalanmıştır. Bu anlaşmaya göre, iki ülke ihracat sübvansiyonları ve iç destek konusunda bir anlaşmaya varmışlardır. Bundan sonra Uruguay Raundu görüşmeleri de hızlanmıştır. Nihayet 117 ülkenin katılımı sonucunda “Nihai Anlaşma” Fas’ın Marakeş şehrinde Aralık 1993’de imzalanmıştır.

1994’te imzalanıp 1995’te yürürlüğe giren “Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması”, Uruguay Raundu sonucunda ortaya çıkan yaklaşık 500 sayfalık hukuki metnin 26 sayfasını oluşturan bir belgedir.⁵ Uruguay Nihai Senedinde yer alan Tarım Anlaşması dört yeni kural getirmektedir.⁶

⁴ Cairns Grubu, orata büyüklükteki tarım ürünleri ihracatçısı olan 18 ülkeden oluşmaktadır. Bu ülkeler, Arjantin, Avustralya, Bolivya, Kanada, Şili, Kolombiya, Kostarika, Guetemala, Malezya, Yeni Zelanda, Paraguay, Filipinler, Güney Afrika, Tayland ve Uruguay’dır.

⁵ A.Halis Akder, “Dünya Ticaret Örgütünün Tarım Anlaşması ve Türkiye’de Tarımsal Desteklemenin İçeriği”, *Friedrich-Ebert –Vakfı Yayını*, İstanbul, 1998, s.5.

⁶ WTO, *Agreement on Agriculture*, 1995, Erişim adresi: <http://www.wto.org/wto/legal>, Erişim tarihi: 14.04.2001

i) Dış Koruma

Anlaşmaya imza koyan ülkelerin tümü, prelevman, asgari fiyat ya da kota gibi tarife dışı engelleri, sabit gümrük vergilerine dönüştürmeyi taahhüt etmektedir. Bu tarifeler, 1986 yılı esas alınarak gelişmiş ülkelerde 6 yıl içerisinde ortalama %36, gelişmekte olan ülkelerde 10 yıl içerisinde ortalama %24 oranında azalacaktır. Yukarıdaki basit ortalamalar için her ürün için en az, gelişmiş ülkelerde %15, gelişmekte olan ülkelerde %10'luk bir indirim koşulu getirmektedir. En az gelişmiş ülkeler tarifeye tabi olmakla birlikte azaltma taahhüdünden muafır.

ii) İthalat

Bir ülkenin tarım ürünleri ithalatı, iç üretim değerinin eğer %5'inden azını oluşturuyorsa, 6 yıllık dönem sonunda gelişmiş ülkelerde bu oran en az %5'e, 10 yıllık dönem sonunda gelişmekte olan ülkelerde %4'e yükselecektir. Bu kural tahıl, süt ve et ürünleri için geçerlidir.

iii) İhracat sübvansiyonlarının azaltılması

1986-1990 dönemi esas alınarak ihracat sübvansiyonları gelişmiş ülkelerde 6 yılda değer olarak %36, hacim olarak %21 oranında azaltılacaktır. Bu son indirim AB ve ABD'nin tarım stokları eridikten sonra başlayacaktır. Gelişmekte olan ülkeler için bu oranlar sırasıyla %24 ve %14 olacak ve on yıl içinde gerçekleştirilecektir. En az gelişmiş ülkeler bu uygulamanın dışında kalacaktır.

iv) iç destekler

Tarımsal üretime sağlanan doğrudan ya da dolaylı destekler gelişmiş ülkelerde 1986-1988 dönemi esas alınarak 6 yıl içinde %20, gelişmekte olan ülkelerde %13.3 oranında azalacaktır. Anlaşmada iki tip destek tanımlanmaktadır. Bunlar, ticaret ve üretim üzerindeki etkileri ihmal edilebilir düzeyde olan yeşil kutu önlemleri ile ticaret bozucu etkileri olduğu kabul gören amber kutu önlemleridir. Yeşil Kutu önlemleri, genel hizmetler başlığı altında sayılan zararlı ve hastalık kontrolü, pazarlama ve promosyon hizmetleri altyapı hizmetleri ve gıda güvenliği amaçlı kamu stoklarından oluşmaktadır.

Amber kutu önlemleri ise, iç fiyatların müdahale fiyatları uygulanarak desteklenmesi şeklinde gerçekleşen önlemlerdir. Bunlar indirime tabi tutulurken, yeşil kutu önlemleri indirimden muaf tutulmuştur. Bir başka uygulamada mavi kutu önlemleridir. Bu uygulama destek indirimine tabi olmaksızın uygulamasına izin verilen "Doğrudan Ödemeler" şeklindeki uygulamalardır.

Sonuçta azami destek, gelişmiş ülkelerde üretim değerinin %5'ini, gelişmekte olan ülkelerde de %10'unu geçmeyecektir. En Az gelişmiş ülkeler bu indirimlerden muaf tutulacaktır. Üstelik net gıda ithalatçısı ülkelerin bu

yönde olumsuz etkilenecekleri kabul edilerek, bu ülkelere gıda ve teknik yardım öngörülmektedir.

2. URUGUAY RAUNDU SONRASINDAKİ GELİŞMELER

AB, tarım anlaşmasının yürürlüğe girmesinden sonra OTP' de "Gündem 2000" kapsamında yeni bir reforma ihtiyaç duymuştur. Bu reformla AB, yeni bir gelişme sürecine girmiş yeni görüşme döneminin ertelenmesi yönünde çaba göstermiştir. 2000-2006 dönemini kapsayacak olan reform paketi, AB'nin tarım desteklerinin, fiyattan desteğinden doğrudan desteklere kayması yönünde bir adım atılmasını sağlamıştır.

AB ortak bütçesinin %51'inin tarım kesimine, bunun da %46'sının tarımsal desteklemeye ayrıldığı, ayrıca ortak bütçenin %25'ini temsil eden "bölgesel kalkınma fonunun" geri bölgelerin ekonomik faaliyetlere kaydırılması amaçlı olarak gene kısmen tarımsal nüfus lehine kullanılabilirdi bilinmektedir. Bununla ilgili olarak AB'de toplam destekleme içinde doğrudan gelir ödemeleri %30'luk bir paya sahiptir. Pazar fiyat desteği %55'lik bir önem derecesinde bulunmakta, girdi desteği de %8 boyutunda kalmaya devam etmektedir⁷. ABD'de ise 1996 yılında FAIR yasası çıkarılmış olup, ürün destekleri doğrudan destek haline getirilmiştir. Bunun bütçeye olan yükünün azaltılması da yedi yıllık bir dönem olarak düşünülmüştür. ABD'de halen fiyat desteğinin tarımsal destekleme içindeki payı %50, doğrudan gelir ödemelerinin payı %10, girdi kullanımına dayalı destek ise %10 dolayındadır.

DTÖ içinde üyelerin büyük çoğunluğunu oluşturan gelişmekte olan ülkeler, hem yapısal uyum politikaları hem de DTÖ Tarım Anlaşması gereği tarım sektörünü serbestleştirmek zorundadırlar. Tarım kesiminde korumacılığın azalmasıyla birlikte tarımsal ürün fiyatlarında meydana gelmesi beklenen fiyat artışlarının, özellikle net gıda ithalatçısı olan ülkelerin gıda güvenliğini tehlikeye atacak olması büyük endişe yaratmaktadır. Tarımsal liberalleşmenin sosyal etkileriyle ilgili olarak Birleşmiş Milletlerin 1995 yılında yayınladığı Birleşmiş Milletler Sosyal Gelişme Enstitüsü Araştırma Raporuna göre "yapısal uyum programlarına maruz kalan gelişmekte olan ülkelerdeki yoksul çiftçilerin sosyal güvenliği ortadan kalkmaktadır. Hükümetler sübvansiyonları elimine etmekte ve sonuç olarak küçük çiftçiler temel girdi ve hizmetlere giriş hakkını kaybederken, tarımsal gelir düşmekte ve yoksul çiftçiler toprağı terk etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde yerel piyasalar için üretim yapan çiftçiler uluslararası rekabetin soğuk yüzüyle karşılaşmakta, sübvansiyon uygulamaları ve teknolojik ilerlemeden dolayı tarımsal ürünü daha ucuza üreten Kuzey Amerika ve AB çiftçileriyle rekabetleri olanaksız hale gelmektedir. Uluslararası

⁷ Tayfun Özkaya, Oğuz Oyan, Ferruh Işın ve Ayşe Uzmay, **Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları, Dünü-Bugünü-Geleceği**, TÜSES, Ankara, 2001, s.26.

Dünya Tarım Ürünleri Ticaretinin Liberalleşmesine Yönelik Düzenlemelerin Türk Tarımına Yansımaları

piyasaların gelişmesi bazı zengin çiftçiler için geniş fırsatlar yaratsa da gelişmekte olan ülkelerde yaşayan yoksul çiftçiler zor durumda kalacaktır”⁸.

Yapısal uyum politikaları sonucunda gelişmekte olan ülkelerde tarımsal üretim genel olarak gerilemiştir. Gelişmekte olan ülkelerde tarımsal üretim değeri 12 milyon Dolardan 10 milyon Dolara, tarımın payı ise %20’den %14’e düşmüştür. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerin ürün deseninin uluslar arası doğrultuda değiştirilmesi, bu ülkeleri temel gıda maddeleri açısından dışarıya bağımlı hale getirmiştir. Bunun en açık örneği Somali’de yaşanmıştır. Somali’de hayvansal üretim ile bitkisel üretim arasındaki dengenin ortadan kaldırılması ve su kaynaklarına kadar her şeyin özelleştirilmesi kitlesel açlığı ortaya çıkarmıştır⁹. Hayvan varlığı olarak dünyada yedinci sırada bulunan Türkiye’nin 1980’li yıllarda uygulanan yanlış politikalar nedeniyle hayvancılık üretimi bitme noktasına gelmiştir. Türkiye şu anda süt ve et ürünlerinde net dışalımçı durumundadır. Meksika NAFTA’ya girdikten sonra net gıda ihracatçısı ülke olmaktan çıkıp, net gıda ithalatçısı ülke konumuna gelmiştir.

Gelişmekte olan ülkeler açısından DTÖ’ nün ticari serbestleşme gayretleri karşısında “görünür engeller” olarak nitelenen tarife ve kotalarda önemli indirimlerin sağlanmaya başlanmış olması, bu ülkeler açısından sorunların aşılma yönünde bir kanı uyandırmıştır. Ancak son yıllarda ticarete hakim olan mal ve ürünler yönünden ticarete sınırlama getiren sıhhi ve bitki sağlığı ölçütleri, çevre standartları, fikri mülkiyet hakları gibi “görünmeyen engellerin” giderek yaygınlaşması bu iyimserliği oldukça zedelemiştir¹⁰.

a) Seattle Konferansı

Tarım anlaşmasının gelişmiş ülkeler için uygulama döneminin 2000 yılında sona ermesi nedeniyle, yeni tur müzakereleri 29 Kasım-3 Aralık 1999 tarihleri arasında ABD’nin Washington Eyaletinin Seattle şehrinde başlatılmıştır. DTÖ müzakerelerine 193 üye ülke temsilcisi katılmıştır. Seattle müzakereleri DTÖ kurulduğundan itibaren gerçekleştirilen üçüncü müzakeredir. İlki 1996’da Singapur’da, ikincisi 1998’de Geneva’da yapılmıştır. Seattle’deki görüşmeler dünya kamu oyunda oldukça büyük yankı yaratmıştır. Küreselleşme hareketlerinin daha da gelişmesiyle birlikte uluslar arası ticaretin öneminin bütün ülkeler için öneminin artıyor olması, bunun en önemli nedeni olarak gösterilebilir.

AB, ABD, Kanada ve Japonya arasında önemli görüş ayrılıklarının bulunması, Seattle Konferansının gidişatını kötü bir şekilde etkileyen temel

⁸Martin Khor, “ **Macroeconomic Policies that Affect The South’s Agriculture**” 1996, <http://www.thirdworld.net>

⁹ **Ekonomi Muhabirleri Derneği**, “Uçsuz Bucaksız Sorunlar Sektörü: Tarım”, 1999, <http://www.emd.org.tr/eks8-dos>, Erişim Tarihi:29.03.2002

¹⁰ Oktay Aktan, “Bölgesel Bütünleşmeler:Global Serbestleşmeden Bölgesel Anlaşmalara”, **Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Ankara, XVIII, 2000, ss.29-37.

nedendir. ABD'nin izlemiş olduğu politika, Cairns Grubu ile aynı paralellikte; yani tarım sübvansiyonlarının kaldırılması yönünde olmuştur. Bu politika aslında AB'nin OTP' sine karşı sürdürülen bir politikadır. AB ise, tarım sübvansiyonlarını, dolayısıyla OTP' yi Uruguay Raundu Tarım Anlaşması'nın 20.maddesinden hareketle "ticaret dışı engeller" çerçevesinde geliştirdiği "tarımın çok yönlülüğü" kavramı ile korumaya çalışmaktadır. Bu kavram ile tarımsal üretimin yalnızca piyasa için önemli olmadığı vurgulanmaktadır. Tarımın ayrıca çevresel koruma, gıda güvenliği, kırsal hayatı güzelleştirme, istihdam sağlama, kırsal topluma ve kültüre katkıda bulunma gibi yararlarının da bulunduğu iddia edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin bazıları bu görüşe katılmakla birlikte, bazıları bu görüşe katılmamaktadır. Çünkü, bu ülkeler gelişmiş ülkelerin bu kavram doğrultusunda tarıma sübvansiyonlarının devam edeceği endişesini taşımaktadırlar¹¹.

Müzakereler konusunda AB ve ABD arasında çıkan başka bir anlaşmazlık konularından birisi de, müzakerelerin kapsamı konusundadır. AB, çok geniş kapsamlı bir turdan yana olduğunu belirtirken, ABD tarım, hizmetler, çevre ve işgücü kriterleri gibi konularla sınırlandırılmış bir müzakere kapsamını önermiştir. AB'nin kapsamı geniş tutmaktaki amacı, tarımda vereceği tavizler karşılığında pazarlığa tabi diğer sektörlerde de tavizler sağlayabilmektedir. ABD için amaç ise güçlü olduğu sektörlerde serbestleşmeyi olabildiğince artırmaktır¹².

Seattle Konferansı, ekonomik ve ticari menfaatlerin küresel düzeyde mücadelesine sahne olmuş ve üyelerin asgari müştereklerini yansıtacak nitelikte dahi olsa bir Bakanlar Deklarasyonu yayımlanmadan dağılmıştır. Ancak, Seattle'deki bu toplantı, uluslararası ticari müzakerelerin gelişimi bakımından önemli bir adım olmuştur.

b) Doha Görüşmeleri

1999 yılında ABD'nin Seattle şehrinde düzenlenen ve başarısızlıkla sonuçlanan Üçüncü Bakanlar Konferansı sonrasında Bakanlar düzeyindeki ilk toplantı 9-13 Kasım 2001 tarihleri arasında Katar'ın başkenti Doha'da gerçekleştirilmiştir. ABD ve Cairns Grubu, AB'ye karşı tarım görüşmelerinde daha baskın olmuşlardır. Doha Bakanlar Konferansı sırasında AB'nin şiddetle karşı çıkmasına karşın tarım alanında ihracat sübvansiyonlarının tedricen kaldırılması hedefi kabul edilmiştir. Bu arada AB'yi tatmin mülazasıyla

¹¹ Eugenio Diaz-Bonilla, Sherman Robinson, Marcelle Thomas, Yukitsugu Yanoma, "WTO, Agriculture, and Developing Countries", 10.10.1998. Erişim adresi: [http:// www. wto.org/](http://www.wto.org/) Erişim tarihi: 10.05.2001

¹² İsmail Aydoğuş, Ahmet İnkaya, "Dünya Ticaret Örgütü Ve Tarım Politikaları", Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.I.B.F. Dergisi, Afyon, Cilt III, Sayı 1, 2001, s.178.

Bakanlar Bildirgesinde müzakerelerin sonuçlarının şimdiden öngörülemezceği yönünde bir ifade yer almıştır¹³.

Gelişmekte olan ülkelerden Küba, Dominik Cumhuriyeti, El Salvador, Haiti, Honduras, Nijerya, Nikaragua, Pakistan, Peru, Sri Lanka, Uganda ve Zimbabwe tarım ürünleri ticaretinde yeni bir yaklaşım ortaya koymuşlardır. Onlar gelişmekte olan ülkelerin küçük çiftçilerinin AB'nin ve Kuzey Amerika'nın sübvansiyonlu ithalatından korunmak için Doha'da önlem alınması gerektiğini belirtmişlerdir. Kalkınma konusuna dahil edilen bu dosya Doha toplantısında göz ardı edilmiştir. Pakistan Ticaret Bakanı, Abdul Razak Dawood "tarımsal ticaretteki haksızlıklar bizim küçük üreticilerimizi kötü etkilemektedir. Gelişmiş ülkeler çifte standart uygulamaktan vazgeçmelidir. Bu sorunlar Kuzey için, ilerisi için tehlikeli olacaktır" diyerek endişesini dile getirmiştir¹⁴.

3. TÜRKİYE'NİN TARIM POLİTİKASI VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI

24 Ocak 1980 istikrar programı ile Türkiye ithal ikameci sanayileşme politikalarını terk edip, ihracata yönelik sanayileşme stratejisini benimsemiş, tarım politikaları da bu yönde değişikliğe uğramıştır. Bu dönemde Türk tarımındaki dönüşümlerin genel olarak dünyadaki uluslar arası gıda düzenindeki deregülasyon ve uluslararasılaşma eğilimlerine koşut olarak gerçekleştiği görülmektedir¹⁵. Tarım, gerek doğa koşullarına bağlılığı gerekse piyasa sisteminin serbest rekabet yaklaşımı nedeniyle dünyanın hiçbir yerinde piyasa koşullarına dahil edilmezken, Türkiye'de 24 Ocak 1980'den başlayarak 1930'lardan beri devlet tarafından uygulanan taban fiyat ve alım destekleri, yerini büyük ölçüde piyasa koşullarına bırakmıştır. Belli başlı ürünlerde uygulanan taban fiyatları sözde enflasyonist baskı yaratmamak amacıyla bir yandan düşük tutulurken, diğer yandan da geç ilan edilerek üreticinin ürününün değerlendirilmesi önlenmiş ve tarımsal ürünler spekülasyon konusu yapılmıştır¹⁶. 1980'de 22 olan desteklenen ürün sayısı 1990'da 10'a kadar düşmüş, seçim nedeniyle 1991'de söz konusu desteklenen ürün sayısı 23'e çıkmıştır. 5 Nisan 1994 kararları ile desteklenen ürün sayısı 8'e indirilmiştir. Bu çerçevede hububat, tütün ve şekerpancarı dışındaki ürünler destekleme kapsamından çıkarılmış ve bu uygulama sonraki yıllarda da sürdürülmüştür. Fındık, ayçiçeği,

¹³ Vural Altay, "Dünya Ticaret Örgütü Doha Bakanlar Toplantısı Sonrası", 2002, Erişim Adresi: <http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupe/ues-4/dunya%20Ticaret%20Orgutu.htm>. Erişim Tarihi: 09.04.2002

¹⁴ CAFOD, "Momentum Grows Behind Third Force At Doha", 2002 Erişim adresi: http://www.cafod.org.uk/livefromdoha/doha_thirdforce20011110.shtml, Erişim tarihi: 09.04.2002

¹⁵ N.Zafer Yenal, "Türkiye'de Tarım Ve Gıda Üretiminin Yeniden Yapılanması ve Uluslararasılaşması", *Toplum Bilim Dergisi*, İstanbul, Bahar 2001, ss.32-34.

¹⁶ Yaşar Uysal, "1980 Sonrası İzlenen Tarım Politikalarının Değerlendirilmesi", *Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F Yayınları*, Cilt8, Sayı 1, 1993, s.33.

pamuk gibi Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin alanında kalan ürünler için Hazine garantili alım yapılmasına dönük eski uygulama terkedilmiş, Birliklerin alım fiyatlarını kendileri açıklayarak kendi mali sorumluluklarında alım yapmaları esasına geçilmiştir. Daha önemlisi, Tarım Satış Kooperatif Birliklerine yönelik Destekleme ve Fiyat İstikrar fonundan %50 basit faizli ve genel olarak bir yıl vadeli ürün ve işletme kredisi uygulaması başlatılmıştır.

VII.Beş Yıllık Kalkınma Planında tarım politikalarının Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ve AB tarım politikalarında beklenen gelişmelere paralel olarak düzenleneceği, üretimin serbest piyasa koşullarına uygun olarak gelişmesi gereği ve bu şekilde kaynak dağılımının daha rasyonel olacağı belirtilmiştir¹⁷. Bu nedenle de, tarım ürünleri fiyatlarına müdahalelerin azaltılarak bunun yerine kayıtlı üreticilere doğrudan gelir desteği verilmesi yoluna gidileceği, girdi desteklerinin aşamalı olarak kaldırılacağı, arz fazlası olan ürünlerde ürün kalitesi ve arazi durumu gibi göstergelere göre ekim alanı sınırlandırılmalarına gidileceği belirtilmektedir. Ayrıca, iç ve dış talebi olan ürünlerin üretimine yönelmenin sağlanacağı düşünülmektedir.

Bu kalkınma döneminde tarımsal KİT'lerden Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu, Et ve Balık Kurumu ve Yem Sanayi A.Ş. özelleştirilmiştir. 1980 yılından itibaren tarım sektöründe liberalleşmeye yönelik olarak atılan adımların en önemlisi olarak kabul edilen 9 Aralık 1999 tarihli stand-by anlaşması ve izleyen anlaşmalar tarım sektöründe köklü değişimleri öngörmüştür. Niyet mektubunun tarım politikaları bölümü, tamamen devlet destekleri ile ilgilidir. Bu bölümde tarımsal desteklere yönelik üç önemli karar bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla; tarımsal fiyatlar, krediler ve girdi sübvansiyonlarıdır. Buğdaydan başlamak üzere, destekleme fiyatları dünya piyasa fiyatlarına uyumlu hale getirilecek, tarımsal kredi ve girdilere sağlanan sübvansiyonlar aşamalı ancak hızlı bir biçimde ortadan kaldırılacaktır. Kısaca orta vadede tarımsal desteklemeyi ortadan kaldırmayı hedefleyen söz konusu program, yoksul çiftçilere “doğrudan gelir desteği” sağlamayı öngörmektedir. Tarımsal fiyatlar, krediler ve girdilere yönelik önlemler tamamıyla kamu finansman yükünü hafifletmeyi amaçlamaktadır. Kamu harcamalarının kısılması yönündeki bu programda ileri sürülen temel düşünce, tarım politikalarının bütçe üzerindeki yükünü azaltma düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye’de uygulanan tarım politikalarının yükünü üretici sübvansiyonları ile yükselen iç fiyatlar nedeniyle tüketicilerin ödediği belirtilmektedir¹⁸.

Türkiye’de uygulanan tarım politikalarının üretici, tüketici ve vergi mükellefleri üzerine etkileri Üretici Destek Değeri (ÜDE) ve Tüketici Destek Eşdeğeri kavramları (TDE) ile ölçülebilir. ÜDE, bir yılda tarım politikaları

¹⁷ DPT, (1996-2000), **VII.Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara, s.60.

¹⁸ Erol Çakmak, Haluk Kasnakoglu ve Haliş Akder, **Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye**, TÜSİAD, Yayın No:TÜSİAD-T/99-12/275, İstanbul, 1999,s.58.

Dünya Tarım Ürünleri Ticaretinin Liberalleşmesine Yönelik Düzenlemelerin Türk Tarımına Yansımaları

sonucu üreticilere yapılan parasal transferlerin bir göstergesidir. Bu transfer iç fiyatlardaki artışlar yoluyla tüketiciden transferleri (TDE) kapsadığı gibi, bütçe harcamaları yoluyla vergilerle finanse edilen vergi mükelleflerinden transferleri (BT) de kapsar. 1998 yılında Türkiye’de toplam üretici sübvansiyonu 11.3 milyar dolar olup, tüketicilere yükü, bu fiyatların tarım ürünleri fiyatlarına etkileri nedeniyle, 9.1 milyar dolar olarak tahmin edilmektedir. Üretici sübvansiyonlarının toplam tarımsal üretim değerine oranı (%ÜDE) 1979-81’de %17’den, 1998’de %42’ye çıktığı belirtilmektedir. OECD ülkelerinde ortalama olarak, %ÜDE 1980’li yılların sonundaki %40’ın üzerindeki bir seviyeden 1998’de %38 düşmüştür. 1998 itibarıyla Türkiye’de ÜDE’nin %86’sı piyasa desteği iken bu oran OECD’de %67’dir. Girdi desteği Türkiye’de %14, OECD’de ise %16’dır. OECD’de %17’lik bölüm ise doğrudan ödemelerden oluşmaktadır. Ayrıca tarıma toplam transferlerin 1998’de kişi başına 180 Dolar olduğu, OECD ülkelerinde ise bu değer 362 Dolar olduğu belirtilmektedir. 1990-1993 döneminde yıllık ortalaması bütçenin %6.15 olan tarımsal destekleme yükünün, 1994-1996’da %5.22 ve 1997-1998’de %10.24 olduğu belirtilmektedir. Bu rakamlar Ziraat Bankasının prim alacaklarına getirdiği düzeltme sonucu sırasıyla %6.15, %4.19 ve %7.15 düzeylerine inmektedir. Hazine Müsteşarlığı eski tahmininde bir düzeltmeye giderek destekleme politikalarının son yıllarda GSMH’nin %3 gibi bir maliyet getirdiğini belirtmektedir¹⁹. Tarım reformunda istihdamın %35’ini oluşturan milli gelirden ancak %15 pay alan kırsal kesim için öngörülen doğrudan gelir desteği modelinin, tarım sektörünün problemlerini çözme konusundaki kaygıları artırmaktadır.

Doğrudan gelir desteği yönteminde, finansman yükü doğrudan kamu maliyesinde; yani vergi mükelleflerinde olacaktır. Dolayısıyla özünde “desteklemenin kamu maliyesine getirdiği yükün azaltılmasını” amaçlayan Niyet mektubu ile çelişen bir durum ortaya çıkmaktadır. Buna halen destekleme kapsamında olmayan veya girdi desteklerinden kısmen yararlanan çok sayıda fakir üreticilerin de aynı kapsama alınacağı destekleme maliyetinin artacağı eklendiğinde, öngörülen uygulamanın bir kez daha sorgulanması gerektiği açıktır²⁰. Türkiye’de uygulanmaya başlayan doğrudan gelir desteği modeli 2000/267 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 14 Mart 2000 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Doğrudan gelir desteği sistemi, 1 dekar ile 199 dekar arasında araziye sahip çiftçilere (fazlasına sahip olanlarda 199 dekar kadar olan bölümüne), tapulu birim arazi başına (dekar başına) geri dönüşsüz hibe biçiminde parasal yardım yapılmasını öngörmektedir. Nisan 2001 yılında doğrudan gelir desteği sisteminin tüm ülke çapında uygulanmasına ilişkin bir karar alınmıştır. Bu destekleme sistemine 2002 yılı gibi çok kısa

¹⁹ Oğuz Oyan, “Tarımda Yapısal Uyarılama ve Türkiye’nin Çıkarları”, **İktisat Dergisi**, İstanbul, Sayı 412, Nisan 2001, s.31.

²⁰ Yaşar Uysal, “Tarım Reformunun Neresindeyiz?”, **İzmir Ticaret Borsası Dergisi**, İzmir, sayı:30, Nisan 2000, s.18.

vadede uyum sağlanması beklenmekte, 2003 yılında da başka bir destekleme düzeni kalmayacağı belirtilmektedir. Doğrudan gelir desteğine geçişte neden olarak gösterilen başka bir nokta da varolan destekleme sisteminin zengin çiftçilere yaradığı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. 1991 tarım sayımı sonuçlarına göre 20 hektarın üzerinde toprak büyüklüğüne sahip olanların zengin köylü sınıfına girdiği kabul edilirse, bunların sayısının 200 bin dolayında olduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye’de tarımsal işletmelerin %68’i 50 dönümün altında toprak büyüklüğüne sahiptir. Doğrudan gelir desteği ile tarım kesimine yapılacak hibelerin çiftçilerin sorunlarını çözemeyeceği konusunda endişeler vardır²¹. Doğrudan gelir desteği çiftçi envanter kayıtları getirdiği için kırtasiye masrafları da oldukça artacaktır. Nitekim doğrudan gelir desteğinin uygulanmasına yönelik olarak pilot proje uygulaması sırasında Ankara’nın Polatlı ilçesinde beklenenin üç katı bir başvuru gerçekleşmiştir.

Tarımsal Reform Uygulama Projesi altında Dünya Bankasından 600 milyon Dolar kredi alınması öngörülmüştür. Verilen bu kredinin ilk dilimini oluşturan 397 milyon dolarının 166 milyon Dolarlık kısmı, Tarım Satış Kooperatifleri birliklerinin yeniden yapılandırılmasında kullanılacaktır. Dünya Bankası, 250 milyon Dolarlık çiftçi kayıt sistemi programı için 52 milyon dolar destek sağlayacaktır. Toplam tutarı 545 milyon dolar olan üç yıllık alternatif ürün planlaması programı kapsamında, Dünya Bankası tütün ve fındık ekim alanlarının daraltılması için 180 milyon Dolar, doğrudan gelir ödemesinin yaygınlaştırılması için de 200 milyon dolar kaynak sağlamayı öngörmektedir. Bankadan sağlanacak 10-12 milyon dolarlık bölümü de projenin tanıtım hizmetlerinde ve çalışmalarında kullanılacaktır²².

Tarımda liberalleşme ve tarım reformunun gereği olarak KİT’lerde özelleştirme başlamıştır. 2000 yılında kabul edilen Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri ve Tarım Satış Kooperatifleri yasası 2001 yılında yürürlüğe girmiştir. 19 Nisan 2001 tarihinde yeni Şeker yasası kabul edilmiştir. Bu yasa, piyasayı rekabete açmakta devlet müdahalesini azaltmaktadır. Tekel Yasasının kabulü, Şeker fabrikaları ve bazı çay fabrikalarının 2002 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilmesi beklenmektedir²³. 2001’de 500 trilyon lirası doğrudan gelir desteği olmak üzere bütçeden tarımsal destek için bütçeden toplam 938 trilyon liralık kaynak aktarılmıştır. Tarımda çalışan 7.3 milyon kişi

²¹ Oğuz Oyan, **BİA Belgeleri**, 2001 Erişim adresi:

<http://www.bianet.org/2001/12/06/spotlistetartisma>, Erişim tarihi:17.09.2001

²² NTVMSSNBC, “**Tarıma Doğrudan Gelir Desteğinde Sona Gelindi**”, 06.06.2000. Erişim adresi: <http://www.ntv.com.tr/news/13852.asp>, Erişim tarihi:22.01.2002

²³ Belgenet, “**Türkiye’nin AB’ye Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2001 Düzenleme Raporu**”, 2001, Erişim adresi:http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_rapor01_5.html, Erişim tarihi:09.04.2002

olduğundan bu durumda kişi başına destek miktarı 129 milyon lira gibi küçük bir değerde kalmaktadır²⁴.

a) Türkiye Tarım Politikalarının AB Ortak Tarım Politikasına Uyum Sorunu

Türk tarım politikaları hem AB'nin Ortak Tarım Politikasına hem de DTÖ Tarım Anlaşmasına uyum göstermek amacıyla yeni bir yapılanma içine girmiştir. Türkiye AB ile bütünleşme yolundaki kararlılığını Gümrük Birliğini 1 Ocak 1996 tarihinde uygulamaya koyarak göstermiştir. Her ne kadar AB üyesi olmadan Gümrük Birliğine dahil olarak "AB üyeliğinin beraberinde getireceği haklara sahip olmaksızın bazı ödümler verme gibi" kaygı verici bir ortam yaratılmışsa da bu durumu bir nevi Birliğe dahil olmanın ön şartı olarak kabullenmek gerekmektedir²⁵. Türkiye uzun vade de olsa Birliğe üye olma hedefinden uzaklaşamayacağına göre, tarım ürünleri ticareti konusundaki öngörülerini, DTÖ'nün AB'ye tarımsal politika değişiklikleri konusunda yaptığı baskılar çerçevesinde gerçekleştirmek gerekir²⁶.

AB ile yapılan Gümrük Birliği Anlaşmasında tarım sektörü dışarıda bırakılmış, ancak işlenmiş tarım ürünlerinin Birlikçe sanayi ürünü olarak kabul edilmesi Gümrük Birliği'nden tarımın etkilenmesi sonucunu doğurmuştur²⁷. Türkiye'nin açık olan dış ticaret dengesi Gümrük Birliği anlaşması ile sanayi ve işlenmiş tarım ürünlerinde gümrüklerin kaldırılması sonucunda daha da bozulmuştur. 1996'da dışalım %60 artarken, AB'ye dışsattım ancak %15 yükselmiştir. 1996'da 20 milyar dolarla rekor kıran dış ticaret açığının 12 milyar Dolara yakın bölümü AB ile yapılan dış ticaretten kaynaklanmıştır. Türkiye'nin OTP' na uyumu, fiyat ve pazar mekanizmalarının yakınlaştırılması, yapısal politikaların uyumlaştırılması, mevzuatın yakınlaştırılması olmak üzere başlıca üç alandaki düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır. Bunlar gerçekleştirilmedikçe Türkiye AB'ye tam üye olamayacaktır. Bunun için, AB'de bulunan Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Fonu benzeri tek bir ulusal tarım formu oluşturulması, AB'de uygulanmayan girdi desteklerinin kaldırılması ve prim sistemi gibi doğrudan gelir ödemelerine geçilmesi gerekmektedir²⁸.

AB komisyonunun tüm adaylar için her yıl hazırlanan ilerleme raporlarının dördüncüsü 13 Kasım 2001 tarihinde yayınlanmıştır. Bu raporun tarım politikası bölümünde AB mevzuatına uyum konusunda herhangi bir ilerleme kaydedilmediği belirtilmektedir. Tarım alanında AB mevzuatına uyum

²⁴ Mustafa Sönmez, "Rantiyeye 40, Çiftçiye, Esnafa", 29 Kasım 2001, Erişim Adresi: <http://www.antimai.org/bolrant10ciftci1.html>. Erişim tarihi: 22.01.2002

²⁵ Emre Kongar, *21. Yüzyılda Türkiye*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1998, s.497.

²⁶ Özgür Teoman, "DTÖ Uygulamaları Ve Türkiye Tarımı Üzerine Görüşler", *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Ankara, Cilt 18, Sayı 2, 2000, s.237.

²⁷ Turan Güneş, "Gümrük Birliği ve Türkiye", *Verimlilik Dergisi*, İstanbul, 1999, ss.155-157.

²⁸ Uysal, *Tarım Reformunun Neresindeyiz*, s.19.

çalışmalarının erken bir aşamada bulunduğu, bitki ve hayvan sağlığı ile gıda güvenliği alanında AB mevzuatına uyum konusunda sınırlı bir ilerleme kaydedildiği belirtilmektedir. Arazi kayıt sisteminin henüz tamamlanmadığı ve bitki pasaport sisteminin oluşturulmadığı, buna ilişkin hazırlıkların da henüz başlatılmadığı ifade edilmektedir²⁹. Bu da Türkiye'nin AB ile olan tarımsal ürün ihracatını önemli ölçüde etkilemektedir. Tarımsal ürün ihracatı bakımından alınması gereken önlem sıhhi ve bitki sağlığı ölçütleri (SPS) ve çevre ölçütleridir. Çünkü AB ülkeleri ve diğer gelişmiş ülkeler tarımsal ürün ithalatında dayatmakta oldukları SPS ölçütlerini giderek daha karmaşık hale getirmektedirler. Bu sorunların üstesinden gelmek için öncelikle ürün sertifikası uygulaması yaygınlaştırılmalı ve ihracata dönük ürünler sürekli kayıt altına alınmalıdır³⁰.

b) DTÖ Tarım Anlaşması Ve Türkiye Tarım Politikasına Etkileri

Uruguay Raundu Tarım Müzakereleri çerçevesinde tarım tarife ve taahhüt tekliflerimiz 1992 yılında yayınlanarak katılımcılara dağıtılmıştır. Türkiye, tarım ürünlerinin hemen hepsini konsolide ettirmiş ve gümrük vergilerini 10 yıllık süre içerisinde eşit dilimler halinde %24 oranında indirme yanında her tarife pozisyonuna göre %10'luk indirim yapma taahhüdünde bulunmuştur. Ortaya çıkan sonuçlara göre; et, çay, tahıllar, şeker, un, domates, işlenmiş tütün gibi kendine yeterli hale gelmiş iç pazar ürünlerine yüksek gümrük, düşük indirim; bitkisel yağlar, ipek, pamuk gibi net ithalatçı olunan ya da ihraç potansiyeli olan ürünler ile girdi olarak ithal edilen ürünlerde düşük gümrük ve göreceli olarak yüksek indirim tercih etmiştir³¹. Dünya tarım ürünleri ticaretinin liberalleşmesi ile tarımsal ürün fiyatlarında artışlar beklenmektedir. Dünya piyasa fiyatlarındaki artıştan Türkiye, büyük bir olasılıkla olumsuz yönde etkilenecektir. Bugüne kadar net ihracatçı olma özelliğini sürdürse de Türkiye süt ve et ürünlerinde ithalatçı konumdadır. Tarımsal kalkınmada öteden beri ihmal edilmiş hayvansal üretim 1980 sonrası yabancı kökenli süt ve et ürünlerine yönelerek iç üretimi ikinci plana atmıştır. Tahıl ürünlerinde fiyat artışlarının, en azından kısa dönemde Türkiye'ye çok fazla bir etkisi olmayacaktır. Çünkü Türkiye'de tahıl üretimi iç tüketime dönük olarak yapılmaktadır. Kısacası tahıl ürünlerinde şu ana kadar bir dış pazar amacı olmamış, Türkiye'de üretimin iç talebi karşılamadığı yıllarda ithalat, tersi durumda da ihracat mekanizması devreye sokulmuştur.

DTÖ'nün "en azından iç tüketimin %4'ü kadar ithalat yapma zorunluluğu" kuralı bazı gelişmekte olan ülkelerin beslenme bağımsızlığını tehlikeye sokmaktadır. Söz konusu %4 kuralının Türkiye'ye getireceği ek bir

²⁹2001 Yılı İlerleme Raporu Hakkında Not Erişim adresi: <http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/ilerlemeraporu.htm>. Erişim tarihi: 09.04.2002

³⁰ Teoman, a.g.e., s.237.

³¹ DPT, Sekizinci Beş yıllık Kalkınma Planı Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara, 2000, s.44.

Dünya Tarım Ürünleri Ticaretinin Liberalleşmesine Yönelik Düzenlemelerin Türk Tarımına Yansımaları

ithalat artışı olmayacaktır. Et ve süt ürünlerinde DTÖ' nün istediği asgari ithalat düzeyinin çok üzerinde yabancı ürün tüketen Türkiye, tahıl ürünleri konusunda da herhangi bir ek ithalat yükümlülüğü ile karşılaşmayacaktır. Çünkü Türkiye DTÖ' nün zorunlu kıldığı ve şu an 600-700 bin ton tahıla eşdeğer olan miktarı zaten her yıl, gerek iç pazarlardaki açığı, gerekse de gıda sanayiinin özgün ihtiyacını karşılamak için ithal etmektedir. GATT'ın dördüncü ve son temel kuralı olan “tarımsal üretime sağlanan dolaylı ya da doğrudan yardımların azaltılması” ilkesi doğrudan gelir desteği sistemine geçildiği için Türkiye için sorun niteliğini taşımamaktadır. Daha önce Tarımsal Satış Kooperatif ve Birliklerinin devletten ucuz kredi alarak alım yapmaları ve zararlarının devlet bütçesinden karşılanmasının yönlendirilmiş fiyat kapsamına girmesinin Türkiye için sorun yaratacağı düşünülürken, tarımda liberalleşme yolunda bu kuruluşların ve işletmelerin özelleştirilmesi ve özerkleştirilmesi, anlaşmaya uyum konusunda adım atmayı sağlamıştır³².

SONUÇ

Stratejik konumundan dolayı tarımsal üretim, dünyadaki tüm insanlar için, önemini korumaktadır. Tarımsal üretimin doğa koşullarına doğrudan bağımlılığı, fiyat teşekkülü, pazarlama konusunda karşılaştığı sorunların çözümünün tek başına tekil üreticiler tarafından çözülememesi, dünyanın her tarafında devletin tarım sektörüne müdahalesini zorunlu kılmıştır. Devletin, belirli bir amaçla, bu sorunların çözümü için aldığı önlemlerin tümü, “tarım politikasını” oluşturur. Gelişmiş ülkelerde tarım kesimine müdahalenin temel amacı tarım piyasalarında istikrarı sağlayıp çiftçilere belirli bir gelir düzeyini güvence altına almak iken, gelişmekte olan ülkelerde müdahale her şeyden önce tarımsal gelişmeyi sağlayarak üretim artışı gerçekleştirmeye yöneliktir.

GATT'ın kurulmasıyla birlikte dünya mal ve hizmet ticaretinin liberalleşmesinin sağlanması yönünde adımlar atılmıştır. Tarım ürünleri ticareti GATT anlaşmasının dışında tutulmuş, her ülke gıda konusunda kendi kendine yeterli olmaya çalışmıştır. ABD'nin dünyanın en büyük tarım ürünleri ihracatçısı pozisyonunu AB'ye kaptırması, 1980'li yıllardaki durgunluk ortamında pazar paylaşım kavgasını gündeme getirmiştir. Bu savaşa Cairns Grup üyeleri de katılmış, tarım ürünleri ticaretinin liberalleşmesi yönünde AB'nin OTP'si hedef olmuştur. GATT görüşmelerinin sekizincisi olan Uruguay Raundunda temel konu, tarım ticaretinin liberalleşmesidir. AB, ABD ve Cairns Grup arasında büyük fikir ayrılıkları görülmüştür. Uzun süren görüşmeler sonrasında GATT Tarım Anlaşması 1994'de Fas'ın Marakeş kentinde imzalanmıştır.

Geçici nitelik taşıyan GATT, 1995'de devamlı statüyle kurulan DTÖ' ye yerini bırakmıştır. Tarım Anlaşmasının yürütülmesini ve anlaşmazlıkların

³² Fatma Doğruel, “Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması ve Türkiye”, **Friedrich –Ebert Vakfı**, İstanbul, Aralık 1998, s.41.

çözümünü bu kuruluş üstlenmiştir. Tarım Anlaşması, dünya tarım ürünleri ticaretinde liberalleşmeyi gerçekleştirme amacındadır. Bu anlaşmada genel eğilim, tarım politikalarını devlet müdahalesinden arındırarak üretim ve ticareti piyasa mekanizmasının yönlendirmesine bırakmaktır. Bu bağlamda, ithalatta tarife dışı engeller tamamen kaldırılacak, gümrük vergileri hafifletilerek pazara giriş kolaylaştırılacak, ihracata sağlanan sübvansiyonlar azaltılarak uluslararası piyasalarda daha adil bir rekabet ortamı yaratılacak ve nihayet tarım kesimine verilen iç desteklere sınırlama getirilerek, müdahalecilik, kaynağında denetim altına alınacaktır. Piyasa mekanizmasının işleyişini bozucu bir niteliği olan fiyat müdahaleleri aşamalı olarak, çiftçilere doğrudan gelir desteğine dönüştürülecektir.

Tarım ürünleri ticaretinin liberalleşmesi yönünde atılan adımlar, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri, ülkenin ihracatçı ve ithalatçı konumunda olmasına göre farklı etkileyecektir. Liberalleşmeyle birlikte yükselmesi beklenen dünya tarım ürünleri fiyatları en çok net-gıda ithalatçısı olan ülkeleri zor durumda bırakacaktır. Yeşil devrimle birlikte gıdada kendi kendine yeterli olan çoğu gelişmekte olan ülke, bu anlaşmayla çoğu avantajlarını kaybedeceklerdir. Düşük fiyattan tüketim bir refah yaratmakla birlikte yurtiçi üretimin azalması üretim kaybı ve işsizlik doğurarak refah azaltıcı bir etki yaratabilecektir. Bununla bağlantılı olarak atıl işgücünü yeni sektörlerle yönlendirme şansı olmayan gelişmekte olan ülkeler hem tarımsal dış ticaret açığı hem de atıl bir girdiyle karşı karşıya kalacaklardır. Kullanılan girdilerin teknolojik düzeyinin düşük olması başka sektörlerin bu girdilerden yararlanmasını engelleyecektir.

Türkiye'nin tarım politikalarının yönü, gerek yapısal uyum politikaları, gerekse yapılan anlaşmalar doğrultusunda korumacılıktan liberalleşmeye doğrudur. 9 Aralık 1999'da başlayan ve 15 Mayıs 2001'de da yeniden şekillendirilen IMF'ye verilen niyet mektubu ile gerçekleştirilmesi öngörülen tarım reformu, genel çerçeve olarak DTÖ kurallarına uygunluk gösterdiği gibi, Türkiye'nin Gümrük Birliği ve tam üyelik bağlamında uyum sağlamak zorunda olduğu OTP ile de paralellik göstermektedir. Bu bağlamda 1932 yılından itibaren uygulanan daha çok üretim artışını hedefleyen tarımsal destekleme politikaları, yerini doğrudan gelir desteği sistemine bırakmaktadır.

Doğrudan gelir desteği uygun ya da seçilen hedef kitleye mevcut ve gelecekteki üretim miktarı, girdi kullanımı ve gelir düzeyleri ile ilişkilendirilmeksizin yapılan doğrudan bütçe ödemeleri olarak anlaşılmaktadır. Doğrudan gelir desteği sosyal amaçlı bir desteklemedir. Türkiye bu destek şeklini uygulama yönündeki ilk adımını 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu kararının 14 Mart 2000 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmasıyla atmıştır. Bu destekleme modelinin uygulanması 2000-2002 yılı için öngörülmüştür.

Tarım sektörünün liberalleşmesine yönelik olarak, girdi ve kredi sübvansiyonlarının sona erdirilmesi ve tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi ve

Dünya Tarım Ürünleri Ticaretinin Liberalleşmesine Yönelik Düzenlemelerin Türk Tarımına Yansımaları

Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin özerkleştirilmesine gidilmiştir. Türkiye nüfusunun %35'inin istihdam edildiği, dört milyondan fazla tarım işletmesinin bulunduğu ve toprakların parçalı yapıda olduğu tarım kesiminde çiftçi kesimi kendi kaderiyle baş başa bırakılmıştır. Bir zamanlar gıda güvenliği açısından kendine yeterli birkaç ülke arasında yer alan Türkiye, son yıllarda bu yeterliliğini kaybetmiş ve tarım ürünü ithal eden bir konuma düşmüştür. Ayrıca Türkiye'nin temel ihracat kalemlerini oluşturan kimi tarımsal ürünlerin ihracatında önemli düşüşler olmuş ve bu ülkenin ithalat giderlerini artıp ihracat gelirleri azaldığı için zaten zor durumda olan ödemeler dengesini daha da güç duruma girmiştir. Tarım ürünleri ihracatında en büyük düşüş canlı hayvan ihracatında gerçekleşmiş, 2000 yılı Ekim ayı rakamlarına göre Ocak 1999 ile Ekim 2000 arasında düşüş %96.5 düzeyindedir. Aynı dönemde tarımsal ürünlerdeki ithalat artışı canlı hayvanlarda %84.4, tahıllar %2.4, tütün ve tütün yerine geçen işlenmiş maddeler de %31.7, pamuk, pamuk ipliği ve pamuklu mamullerde %64.9 ve kimyasal gübrede %32.4 oranında olmuştur.

Bu rakamlar üretimin düşmesi ile birlikte ele alındığında sorunun ciddiyeti ortaya çıkmaktadır. Bir yandan uygulanan politikalarla çiftçi tarımdan uzaklaşmaya zorlanırken diğer yandan da ihracat kısıtlanarak önemli döviz gelirlerinden olunmaktadır. Üstelik ithalat yoluyla da hem döviz kaybı oluşmakta hem de dışarıdan ucuza alınan ve geldiği ülkelerde sübvansiyonlarla desteklenen ürünler Türkiye iç pazarında kendisinden devlet desteği çekilen üreticilere rakip olarak onların ürünlerini ucuza satmasına neden olmakta ve yoksullaşma sürecini hızlandırmaktadır.

Sonuç olarak dünya tarımında ortaya çıkan gelişmeler göz önünde bulundurularak Türk tarım politikasının temel stratejisi belirlenmelidir. Bu strateji, kırsal ve tarımsal yapıda sağlanacak iyileştirmeler yoluyla üretici yeterli geliri sağlayacak ve yeni tarım tekniklerinin daha etkin şekilde uygulanmasına olanak vermelidir. Uzun dönemde devlet desteğine gerek olmaksızın yurtiçi ve yurt dışında serbest piyasa koşulları altında kendi ayakları üzerinde durabilecek optimal tarım işletmelerinin oluşturulması sağlanmalıdır. Tarıma dayalı sanayilerin ve tarımsal pazarlama hizmetlerinin geliştirilmesi ile tarımsal ürünlerde katma değer artırılmasına gidilmelidir. Tarımsal üretim ve pazarlama faaliyetlerinin bütün aşamalarını kapsayacak şekilde etkin bir araştırma, haberleşme, yayım ve eğitim sistemi oluşturulmalıdır. Böyle bir strateji ile tarımsal faaliyetlerde verimliliğin sürekli artırılması mümkün olabilecektir.

KAYNAKÇA

AKDER A.HALİS, Dünya Ticaret Örgütünün Tarım Anlaşması ve Türkiye'de Tarımsal Desteklemenin İçeriği, Friedrich -Ebert Vakfı, İstanbul, 1998.

- AKTAN O, “Bölgesel Bütünleşmeler:Global Serbestleşmeden Bölgesel Anlaşmalara”, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Ankara, Cilt XVIII. 2000
- ALTAY V, “Dünya Ticaret Örgütü Doha Bakanlar Toplantısı Sonrası”,<http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupe/ues4/dunya%20Ticaret%20Orgutu>, 2002.
- AYDOĞUŞ İ., A. İNKAYA, “Dünya Ticaret Örgütü ve Tarım Politikaları”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi, Cilt.III, Sayı.1, Afyon, 2001.
- BELGENET,“Türkiye’nin AB’ye Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2001 Düzenleme Raporu”, http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_rapor01_5, 2001.
- BONİLLA, E. D., S ROBINSON, M THOMAS, Y YANOMA, “WTO, Agriculture and Developing Countries”, <http://www.wtowatch.org> 10.10.1998.
- BONNAZ H, “GATT Çıkmazda mı”, 1994 Ekonomisi Cep Üniversitesi, Çev. İTÜ İşletme Bölümü Öğretim Üyeleri, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993.
- CAFOD, “Momentum Grows Behind Third Force At Doha”, http://www.cafod.org.uk/livefromdoha/doha_thirdforce20011110, 2002
- CAIRNS GROUP, <http://www.cairnsgroup.org>.
- ÇAKMAK E., H.KASNAKOĞLU, H. AKDER, Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye, TÜSİAD Yayın No:TÜSİAD-T/99-12/275, İstanbul, 1999.
- DPT, (1996-2000), VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara,2000.
- DOĞRUEL F, Dünya Ticaret Örgütünün Tarım Anlaşması ve Türkiye, Friedrich- Ebert Vakfı, İstanbul, 1998.
- EKONOMİ MUHABİRLERİ DERNEĞİ, “Uçsuz Bucaksız Sorunlar Sektörü:Tarım”, http://www.emd.org.tr/eks8_dos, 1998.
- GÜNEŞ T, “Gümrük Birliği ve Türkiye”, Verimlilik Dergisi, İstanbul, 1999
- KHOR M, “Macroeconomic Policies that Affect The South’s Agriculture”, <http://www.thirdworld.net>, 1996.
- NTVMSNBC, “Tarıma Doğrudan Gelir Desteğinde Sona Gelindi”, <http://www.ntv.com.tr/news/13852.asp>, 06.06.2000.
- KONGAR E, 21.Yüzyılda Türkiye, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1998.

Dünya Tarım Ürünleri Ticaretinin Liberalleşmesine Yönelik Düzenlemelerin Türk Tarımına Yansımaları

- OYAN O, “Tarımda Yapısal Uyarılama Ve Türkiye’nin Çıkarları”, İktisat Dergisi, İstanbul, Sayı 412, Nisan 2001.
- OYAN O, “BİA Belgeleri”, <http://www.bianet.org/2001/12/06/spotlistetartisma>.
- SÖNMEZ M, “Rantiyeye 40, Çiftçiye Esnafa 1”, <http://www.antimai.org/bolrant10ciftci1>, 29 Kasım 2001.
- ÖZKAYA T., O. OYAN, F. İŞİN, A. UZMAY, Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları, Dünü-Bugünü-Geleceği, TÜSES, Ankara, 2001.
- TEOMAN Ö, “DTÖ Uygulamaları ve Türkiye Tarımı Üzerine Görüşler”, H.Ü.İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 18, Sayı 2, Ankara, 2000.
- UYSAL Y, “1980 Sonrası İzlenen Tarım Politikalarının Değerlendirilmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Cilt 8, Sayı1, İzmir, 1993.
- UYSAL Y, “GATT Anlaşmasının Dünya Tarım Ürünleri Ticareti ve Türkiye Tarım Sektörü Üzerine Etlileri”, İzmir Ticaret Borsası Yayını, İzmir, Mart 1996.
- UYSAL Y, “Tarım Reformunun Neresindeyiz?”, İzmir Ticaret Borsası Dergisi, Sayı 30, İzmir, Nisan 2000.
- YENAL N.Z, “Türkiye’de Tarım ve Gıda Üretiminin Yeniden Yapılanması ve Uluslararasılaşması”, Toplum Bilim Dergisi, İstanbul, Bahar 2001.
- WTO, “Agreement on Agriculture”, <http://www.wto.org/wto/legal>, 1995.
- 2001 Yılı İlerleme Raporu Hakkında Not, http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/ilerleme_raporu, 2001.