



Dtö Doha Müzakereleri ve Tarım Politikalarında Yeni Yönelimler

Zahra FOTOUREHCHİ

Assistant Prof. University of Mohaghegh Ardabili, Ardabil, Iran.

z.faturechi@yahoo.com

Ahmet ŞAHİNÖZ

Prof. Dr. Başkent University, Department of Economics and Administrative sciences,

sahinoza@gmail.com

Öz

1994 tarihli Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşması, geleneksel tarım politikalarında bir kırılma noktasıdır. Anlaşma ile tarım politikaları devlet müdahalesinden aşamalı olarak arındırılmış, tarımsal üretim ve ticaret piyasa mekanizmasının yönlendirilmesine bırakılmıştır. 2001 yılında başlayan DTÖ Doha Müzakereleri tarım politikalarında başlamış bulunan serbestleşme sürecini çok daha ileriye taşıma çabası içerisindedir. Ancak 2007 yılında yaşanan "gıda krizi" dünya tarım politikaları için yeni bir dönüm noktası olmuş, doğal olarak da politika oluşumunda öncelikler değişmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında tarım politikalarına damgasını vuran "gıda güvencesi" önceliği, ülkeler için yeniden stratejik bir hedef haline gelmiştir. Doha Tarım Müzakerelerinin tüm ülkelerce kabul edilebilir bir sonuca henüz ulaşamamasının nedeni, ülkeler arasındaki çıkar çatışmaları kadar tarım politikalarını belirleyen sosyo-ekonomik koşullarda meydana gelen değişikliklerdir. "Yeni yönelimler" dediğimiz köklü değişim ve bu değişimi gerektiren koşullar bu çalışmanın ilgi alanını oluşturmaktadır. Tarım politikalarında "yeni yönelimlerin" ülke düzeyinde yansımaları ise, "Türkiye Tarım Politikalarında Değişim" başlığı altında irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler: DTÖ, Tarım Politikaları, DOHA, Gıda Krizi, Uruguay Görüşmeleri.

Wto Doha Negotiations and New Orientations in Agricultural Policies

Abstract

In 1994, the World Trade Organization' agriculture agreement was a breaking point in the traditional agricultural policies. With the agreement, agricultural policies incrementally were purified from government intervention, agricultural production and trade were left to guide by market mechanism. 2001 WTO Doha negotiations attempted to move forward liberalization process in agricultural policies. However, the drought triggered a food crisis in 2007 was a new turning point for global agricultural policies, changed priority in the formation of policies. After the world war II, food security priority became a strategic target again. Radical changes of new orientations observed in agricultural policies in the new century constitute interest in this study. A reflection of new orientations in agricultural policies at country level are examined under "changes in Turkey's agriculture policies".

Keywords: WTO, Agricultural Policies, DOHA, Food Crisis, Uruguay Round.

1. Giriş

Dünyada tarımsal üretim, ticaret ve fiyatlar üzerinde tarım politikalarının belirleyici bir etkisi vardır. Tarım politikaları değişen sosyo-ekonomik ve teknolojik koşullara göre zaman içerisinde, hem hacim hem de içerik olarak sürekli olarak değişikliğe uğramıştır. Küresel ekonomi çağında tüm ekonomik faaliyetler piyasa mekanizmasının dışlileri arasında şekillenirken, doğası gereği tarım öteden beri devlet müdahalesine konu olmuştur. Bunun için de tarım politikaları ile ilgili tartışmalar dünya gündeminden hiç düşmemektedir.

Tarım politikalarının içeriğini belirleyen en önemli unsur, ilgili politikanın tanımında ortaya konulan öncelikli hedeflerdir. Ülkelerin gıda güvencesi gibi stratejik, köylü kitlesinin geçimi gibi sosyal ve oy tabanı oluşturmak gibi siyasi bir boyutu, bazen de ihracat yoluyla dış kaynak sağlamak gibi ekonomik bir işlevi bulunan tarım, dünyanın en sanayileşmiş kapitalist ülkeleri olan ABD, AB ve Japonya tarafından çok uzun yıllar değişik yöntemler kullanılarak piyasa mekanizmasının dışına çıkarılmıştır. Tarımın piyasa ile bütünleşmesi konusu ancak, tarımsal üretimin yukarıdaki hedefleri gerçekleştirdiği andan itibaren dünyanın gündemine alınmış ve 1986 yılında başlayan GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)-Uruguay Round'un da asıl gündem maddesini oluşturmuştur. 1995 yılında uygulamaya giren DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) Tarım Anlaşması, tarımsal üretim ve ticaretin serbestleştirme sürecini başlatmıştır.

Tarım politikalarında serbestleşmenin daha da ileriye taşınması görevi, 2001 yılında başlatılan DTÖ Doha Kalkınma Round'una bırakılmıştır. Ancak 2007 yılında ortaya çıkan "dünya gıda krizi" ülkelerin politika önceliklerini değiştirmiş ve Doha görüşmelerini uluslararası gündemin arka sıralarına itmiştir. Uluslararası koşul ve kısıtlarda meydana gelen bu önemli değişiklikler ister istemez, son 30 yıldır küresel ekonomiye güçlü bir biçimde eklenmiş bulunan Türkiye ekonomisi gibi tarım politikalarını da etkileyecektir. Ancak 2005 yılında sonlandırılması planlanan Doha Müzakerelerinin günümüze kadar süregelmesi, hatta kısa bir süre içerisinde bitirilme olasılığının çok zayıf olması Türkiye gibi tarımında yapısal sorunlar bulunan ülkeler tarafından, uygulamaya konulacak etkin tarım politikaları ile "tarımı geliştirme" fırsatına dönüştürebilir.

2. Müdahaleci Tarım Politikaları

"Müdahale" tarım politikalarının anahtar sözcüğüdür ve tarımsal üretimin 1/5'ine el koyup kıtlığa-açlığa karşı "bolluk tahıl ambarları"nu sürekli dolu tutan Firavunlar dönemi Mısır'ı kadar insanlık tarihinin eski bir geleneğidir. Devleti müdahaleye yönelten temel neden hiç şüphesiz, tarım piyasalarının istikrarsızlığıdır. İstikrarsızlık ise, tarımsal üretimin doğal koşullara ve tüketimin insan beslenmesine bağlı olmasından kaynaklanan arz ve talep katılığının kaçınılmaz bir sonucudur. Tarım ürünlerine olan talep kısa sürede çok fazla bir değişiklik göstermezken, arz, doğal koşullarda meydana



gelen değişikliklere bağlı olarak bir yıldan diğerine çok büyük iniş-çıkışlara tanık olabilmektedir. Arz ve talep katılığı ise, "King yasası"nın işaret ettiği gibi, tarımsal üretim miktarında meydana gelen değişikliklerin, kendinden çok daha büyük fiyat dalgalanmaları oluşturmalarına yol açmaktadır (Şahinöz, 2011:255).

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 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.

İlk çağlardan beri devlet, tarım kesimine zaman zaman, şu ya da bu şekilde müdahale etmiş olsa da, dünyamızda modern anlamda tarım politikalarının ilk defa ABD tarafından 1930'ların başında uygulanmaya konulduğu söylenebilir. 1929 Ekonomik Bunalımı sonrasında yaşanan olağanüstü fiyat düşüşleri ve kitlesel çiftçi iflasları biçiminde ortaya çıkan tarımsal kriz, Başkan Roosevelt tarafından, Mayıs 1933'de ekili alanları sınırlayan "Agricultural Adjustment Act" isimli tarım yasası ve Ekim 1933'de tarımsal ürünlerin bir bölümüne müdahale fiyatı öngören "Commodity Credit Corporation" isimli destek sistemi devreye sokularak önlenmeye çalışılmıştır. Tarıma devlet müdahalesi konusunda ABD'yi, Fransa başta olmak üzere Batı Avrupa ülkeleri izleyecektir (Gazzo, 1984 & R.-Riboud, 1981). Devlet müdahalesinin iyice yerleşip ekonomik ve sosyal bir meşruiyet kazandığı 1929 krizi sonrası her ülke kendi kendine yeterli olma bağlamında güçlü bir dış korumacılığa yönelmiştir. Örneğin, bir kental (100 kg) buğday üzerinden, İsviçre Fransı cinsinden alınan gümrük vergisi, 1926 yılından 1932 yılına Fransa'da: 2,68'den 16,24'e, Avusturya'da: 0,26'dan 10,50'ye ve Almanya'da: 4,32'den 13,81'e yükselmiştir (De Lauwe, 1939:11).

Tarım politikalarının sistematik bir uygulamaya dönüşmesi ve dünya ölçeğinde yaygınlaşması için II. Dünya Savaşı sonrasını 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, topyekûn ekonomik gelişme hamlelerini gerçekleştirmek ise geliştirmekte olan ülkelerde ulusal tarım politikalarının en meşru gerekçesi ve temel stratejik hedefi olmuştur. 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 artık ihmal edilemez kısıtları haline gelmiştir.

3. Tarım Politikalarında Liberal Düzenlemeler

20. yüzyılın ikinci yarısında yaygın bir biçimde uygulanan üretimi özendirici tarım politikaları, çok geçmeden, bir çeyrek asır sonra dünyada ciddi bir "tarımsal fazla" sorunu yaratmıştır. Dünya tarım piyasalarında oluşmuş mevcut dengeleri sarsacak düzeyde bir fazla 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 ulaşmış dünyaya 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 Avusturalya, 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 çıkmıştır. 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.

Dünyada tarımsal fazlanın ve ticari karmaşanın zirveye ulaştığı 1986 yılında GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması) devreye girerek Uruguay çok taraflı müzakerelerini başlatmıştır (Danau ve diğ., 1999:20). 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.

Uruguay Round 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 bulunuyordu. Bundan böyle tarım, sosyo-politik ve doğal niteliklerinden giderek arındırılacak ve salt bir ekonomik sektör işlemi 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 sonuçlanmasına 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” (WTO, 2005: 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.

Geride bıraktığımız son yirmi yılı aşkın 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 (OECD Tarım Raporu, 2011).

Destek oranlarındaki düşüşün, tarımsal desteklerdeki kısmi gerilemelerden çok, 2007 yılından itibaren tarımsal fiyatlarda yaşanan olağanüstü yükselişten kaynaklandığını belirtmeliyiz. 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.

Aslında DTÖ Tarım Anlaşması’nın tarım politikalarında en etkili olduğu alan 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 tedricen, 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 sapmaları telafi ederken,



çiftçilere ödemeler işletme genişliğine ya da hayvan sayısına göre yapıldığından, gerçekte üretimden ayrışık (découplé) değildir. Üretim düzeyinden ayrışık doğrudan gelir desteklerine, yani yeşil kutu desteklerine, ABD’de 1996 “Fair Act” ve AB’de ise 2003 Ortak Tarım Politikası Reformu ile geçilmiştir.

Art arda gelen reformlar, OTP’nin bütçe büyüklüğünden çok harcama kalemlerini değiştirmiştir. 2011 yılında tarıma, Topluluk Bütçesi’nin yaklaşık % 40’ına denk gelen 57 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 (N-J. Bréhon, 2011:17). 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 (INSEE, 2010) ve bu desteklerin kaldırılması durumunda AB çiftçilerinin üçte birinin bir yıl içerisinde yok olma tehlikesi ile karşı karşıya bulunması önem taşımaktadır (<http://www.momagri>). 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. Gelecek bütçe döneminde (2014-2020), doğrudan ödemelerin payı % 76 ve kırsal kalkınmanın payı % 24 olacaktır (EurActiv., 2011:1).

Doğal dengeyi, kırsal mirası ve istihdamı, insan ve hayvan sağlığını korumaya yönelik faaliyetler bu süreç içerisinde tarımsal üreticilere verilen doğrudan desteklerin temel gerekçelerini oluşturmuştur. Bu politika dönüşümünde hiç şüphesiz sanayi toplumlarında çevreye yönelik olarak artan duyarlılığın ve bu bağlamda, 1990’lı yıllarda kendini kabul ettiren “sürdürülebilir kalkınma” temelli çevre politikalarının etkisi yadsınamaz.

Üreticinin kullanılabilir gelirini arttıran, bir ölçüde üretim riskini azaltan tüm yardımların üretim olanakları ve kararları üzerinde etkili olacağı düşünüldüğünde “yeşil kutu” desteklerinin de üretimden tamamen ayrışık ya da bağımsız olduğu söylenemez. Tarım Anlaşması’nın gerçek mimarları olan OECD (OECD, 2001), USDA (Normalie, 1998), FAO (FAO, 1999) gibi kurumlar ile J. Berthelot (2001) ve J.M. Boussard (1998) gibi çok sayıda iktisatçı özetle, yeşil kutu desteklerinin kırmızı kutu desteklerine göre daha az da olsa, tarımsal üretim ve ticareti etkilemeye devam ettiğini belirtmişlerdir. Doğrudan gelir desteklerinin üretimle ilgili olup olmadığı ile ilgili sorunun yanıtını temelde, söz konusu desteğin yöneldiği hedef kitlesinin gelir düzeyinde aramak gerekmektedir. Tarımda çalışan nüfus başına düşen yıllık gelirin, 1995 yılı ABD sabit fiyatları ile 1.000 \$’ın altında kaldığı gelişmekte olan ülkelerde doğrudan gelir desteklerinin bir sosyal



politika aracı olarak daha çok çiftçilerin geçimine yardımcı olurken, yukarıdaki rakamın FAO (2004) verilerine göre 30.000 \$'ı aştığı gelişmiş ülkelerde ister istemez bir sermaye birikim aracına dönüşecektir.

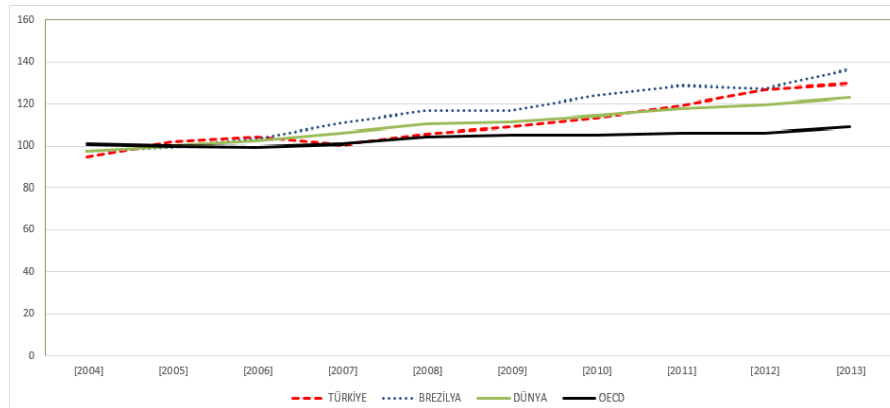
4. 2007/2008 Dünya Gıda Krizi Ve Değişen Paradigma

Dünya gıda fiyatları, 2007 yılında yaşanan kuraklığa bağlı olarak tarımsal üretimde meydana gelen düşüşlerle birlikte hızlı bir yükselişe geçmiştir. 2006 yılından 2007 yılına fiyatlar temel tarım ürünlerinden sütte % 80, ayçiçeği tohumunda % 65, yağlarda % 50, buğdayda % 50, mısırda % 34, pirinçte % 26 oranında artış göstermiştir (Kıymaz, 2014: 24). Küresel ekonomik krizin yaşandığı 2009 yılında sakinleşen dünya gıda fiyatlarındaki yükselme, 2010 yılından sonra, aşağıdaki grafikte görüldüğü gibi, küçük düzeyli de olsa yeni bir yükselme eğilimine girmiştir.

Genelde Ülke içi fiyatlara göre 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 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 2003 yılında sonlandırılınca OECD gıda fiyatları çok büyük ölçüde dünya piyasa fiyatlarına yaklaşmıştır. 2007/2008 gıda krizi ise, krize bağlı fiyat artışlarının OECD'de dünya fiyat artışlarının altında kalması ile iki fiyatın eşitlenmesine neden olmuştur.

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 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, artık 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 otuz yılında, mevcut sayısına iki milyar 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 üzerine 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 savaşılan 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 (FAO, 2013: 21). Türkiye’de sektörler itibarıyla sabit sermaye yatırımlarına baktığımız zaman da, tarım sektörünün payının 2006 yılından 2009 yılına % 7,0’den % 12,8’e yükseldiğini görürüz (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2015: 47).

Aslında “gıda güvencesi” dünya genel tarım durumundan bağımsız olarak tarım politikalarında yer alması gereken bir hedeftir. Her ne olursa olsun, M. Allais (Blanchet, 1997:144)’nin işaret ettiği “Uluslar, gıda güvencelerini sağlayabilecek ölçüde tarımlarını koruma temel hakkına sahiptirler.” Dünya gıda fiyatlarında 2007-2008 döneminde yaşanan dalgalanmalar “gıda güvencesinin”, Türkiye dahil tüm ülkelerin ulusal tarım politikalarının en meşru gerekçesi ve temel stratejik hedefi olması gerektiğini ortaya koymuştur.

Büyük ekonomik ve sosyal sarsıntılara yol açan dünya gıda krizinin arkasında, kuraklık ve sel gibi doğal afetlerden kaynaklanan bir üretim yetersizliği, petrol fiyatlarındaki artışa bağlı girdi-taşıma maliyetlerinde artış, biyoyakıt üretimindeki artış, gelişmekte olan ülkelerde gelir artışına bağlı gıda talebi patlaması sorunları olması kadar bir “mali spekülasyon”



oyununun bulunduğu anlaşılmaktadır. Mali spekülasyona ortam yaratan ise, gıda piyasalarının kırılganlığı olduğuna göre, bunun da 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 tarım ürünleri, gıda krizi döneminde en çekici yatırım araçlarından bir tanesi haline gelmiştir.

OTP'ye 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 dünya gıda krizinin hiç şüphesiz büyük etkisi olmuştur. Söz konusu kriz AB'de gıda güvencesi sorununu yeniden gündeme taşırken, piyasa mekanizmasının işleyişini bozmadan, piyasa istikrarını ve gıda temininin sürekliliğini sağlayacak "güvenlik ağı" biçiminde birtakım geleneksel piyasa önlemlerine başvurulması yönündeki politikalara da ortam hazırlamıştır. Örneğin, tarımsal fiyatlarda meydana gelebilecek aşırı dalgalanma durumunda devreye girecek olan "güvenlik ağı" sistemi, kamu stoklarının oluşturulmasının ve/veya özel stokların oluşmasına devlet desteği sağlanmasının yolunu açmaktadır.

5. Çetin Ve Uzun Bir Müzakere Süreci: Doha

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.

İleri Tarım Müzakerelerinde ülkelerin tarımsal destek, sübvansiyon ve koruma oranlarında üstlenecekleri indirimlerde temel alınacak yöntemler, 2008 yılı itibariyle belirlenmiştir. Dördüncü gözden geçirilmiş (TN/AG/W/4/Rev.4) metne göre; "pazara girişte", gelişmiş ülkeler 5 yılda ortalama en az % 54 ve gelişmekte olan ülkeler 10 yılda ortalama en fazla % 36 indirim yapacaklardır. Ancak "özel ürünler" kapsamında gelişmekte olan ülkeler için ve "hassas ürünler" kapsamında hem gelişmekte hem de gelişmiş ülkeler için birtakım esneklikler tanınmıştır. "İç destekler" için indirim oranları, "desteği yüksek olan yüksek oranda indirim yapar" ilkesinden hareketle, mevcut destek miktarına göre aşamalı bir cetvel çerçevesinde belirlenmiştir. "İhracat sübvansiyonlarına" ise, gelişmiş



ülkelerde 2013 yılı ve gelişmekte olan ülkelerde 2016 yılı sonu itibariyle son verilecektir. 2008 yılında tarımsal destek, koruma ve sübvansiyonlar konusunda DTÖ'de sağlanan uzlaşma, 2016 yılı itibariyle tam olarak yaşama geçirilebilmiş değildir.

Günümüze kadar süregelen Doha Kalkınma Roundunda en çetin müzakereler, Uruguay Roundda olduğu gibi, yine tarım dosyası üzerinde yapılmıştır. Doha sonrası Cancun'da (2003), Hong Kong'da (2005), Cenevre'de (2009 ve 2011), Bali'de (2013) ve nihayet Nairobi'de (2015) Bakanlar düzeyinde gerçekleştirilen DTÖ konferanslarının herhangi bir kesin anlaşma sağlanamadan sürüp gitmesi, tarım kesiminin piyasa ekonomisine koşulsuz uyumunun, hem gelişmiş hem de yapısal sorunlarını henüz çözememiş gelişmekte olan ülkeler açısından pek kolay olmayacağını bir kez daha göstermiştir.

Yeni yüzyılın ne ekonomik ne de siyasi koşulları küresel ekonomik ilişkilerde serbestleşme eğilimlerini besleyecek bir ortam yaratamamıştır. Dünyamızda siyasi ortamın yeni yüzyılda giderek gerginleşmesi ile ulusalcı-otoriter ülke yönetimi sayılarının artması ve aynı zamanda 2008 küresel kriz sonrası dünya ekonomisinin bir türlü istikrarlı bir büyüme sürecine girememesi ekonomi politikalarında, 1980'lerde başlayan ve 1990'larda Berlin Duvarı'nın çöküşü sonrası hızlanan liberal eğilimlerin giderek zayıflaması da Doha müzakerelerine hiç şüphesiz olumsuz etki yapmıştır.

Tarım ürünlerinin uluslararası ticaret içerisindeki payı, son 60 yıl içerisinde % 40'lardan % 9'a kadar gerilemiş olsa da, dünya nüfusunun % 70'inin halen kırsal kesimde yaşaması, sosyo-ekonomik kalkınma ve yoksullukla mücadelede tarımın halen anahtar bir role sahip olması ve son yıllarda gıda fiyatlarının olağanüstü artışlar göstermesi, tarımın, gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere, tüm dünya için ne ölçüde stratejik bir öneme sahip olduğuna işaret etmektedir (İmir,2008). Bu bakımdan tarım kesiminin Doha görüşmelerinin en hassas konusunu oluşturması hiç de şaşırtıcı değildir. Uzunca bir süre uluslararası ticari görüşmeler dışında tutulduktan sonra ancak Uruguay Round (1986-1994)'da görüşmelere dâhil edilebilen tarım konuları, karmaşık tarife engelleri ve sübvansiyonlarla uluslararası ticarete en az düzenlenen ya da ticareti bozucu etkisi en çok olan bir alan olarak, serbestleşme yönünden diğer kesimlerin çok gerisinde kalmıştır.

Yeni bin yılda başlayan Milenyum yani Doha Round üstelik 15 yıl önce başlayan bir önceki rounddan çok daha farklı bir yapısal ve kurumsal ortamda başlamıştır. 1995 Tarım Anlaşması'nın müzakere sürecinde yaşanan katılım sorunları ve serbestleşme uygulamalarının neden olduğu sosyo-ekonomik sarsıntılar gelişmekte olan ülkeleri yeni müzakere sürecine çok daha hazırlıklı ve kararlı bir biçimde katılmaları yönünde harekete geçirmiştir. Dünya ticaret sisteminde 1995 yılında gerçekleştirilen kurumsal değişim de her bir ülke için kendini ifade ve bağımsız hareket etme yollarını



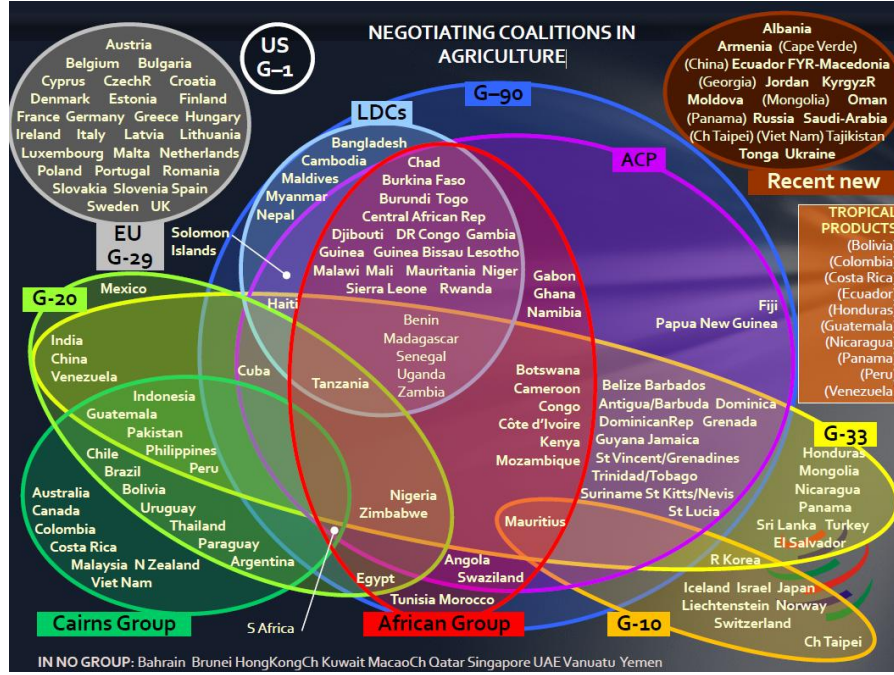
açmıştır. DTÖ'nün, ekonomik katkı oranında söz sahibi olunan Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu'nun aksine, "bir ülke bir oy" ilkesi gibi demokratik bir biçimde karar alma sistemi ile çalışması, uluslararası ilişkilerde gelişmekte olan ülkelere seslerini ilk kez kolayca duyurma olanağı verdiğini biliyoruz.

Doha Turu üstelik küresel ekonomik güç dengeleri ile ağırlık merkezinin değiştiği bir döneme denk gelmiştir. Dünya üretiminde ve ticaretinde giderek ağırlıklarını arttıran Çin, Hindistan ve Brezilya gibi yeni sanayileşen ülkeler, DTÖ ticaret görüşmelerinde ve karar alma süreçlerinde artık etkin bir şekilde yer almaktadırlar. Doha müzakerelerinde diğer gelişmekte olan ülkeler de tartışmaların tarafları haline gelmişlerdir. Bu ülkeler uluslararası müzakerelerde seslerini güçlü bir biçimde duyurabilmek kendi aralarında değişik isimler altında ortak hareket grupları oluşturmuşlardır.

Dünyadaki belli başlı ortak davranış gruplarının yer aldığı aşağıdaki grafiğin karmaşıklığı, bizler için daha baştan DTÖ Tarım Müzakerelerinin ne kadar zorlu bir maraton olacağı uyarısı gibidir. Kuzey'in 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) oluşturulmuştur. Kuzeyin tarım pazarlarını Güney'e daha çok açması ve geniş bütçe olanaklarına dayalı olarak sürdürmekte olduğu üretim ve ihracat desteklerini azaltması bu grupların, Doha görüşmelerinde ortak talepleri olmuştur. Ancak tarımsal gelişme düzeyleri ve üretim potansiyelleri birbirlerinden farklı olan gelişmekte olan ülkeler arasında da her zaman görüş ve eylem birliği sağlanabilmiş değildir. Yukardaki gruplara Cairns Grubu, G-29, G-10, MERCOSUR, G-1, Son Gelenler, vs. eklenince müzakerelerin güçlüğü daha da pekişmiş olur.



Grafik.2: DTÖ Doha Tarım Müzakere Grupları



Kaynak: Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ).

Dünya ekonomik düzeni konusunda ülkeler arasındaki yaklaşım farklılıkları çok eskilere dayanmaktadır. Yeni olan, gelişmekte olan ülkelerin oyunun kuralları konusunda alternatif görüşler ileri sürüp mevcut durumun değiştirilmesi konusunda kararlı tutum sergilemeleridir. Bu konuda ilk somut adımlar, Doha Roundun Bakanlar düzeyinde ikinci toplantısının yapıldığı Cancun Konferansı (2003)'nda atılmıştır. Kuzey yarıküre tarafından hazırlanıp masaya konan tarım dosyası, Güney yarıküre temsilcileri tarafından bu kez hem içerik hem de karar taslakları açısından yetersiz bulunmuştur. Yabancı yatırımlar, haksız rekabetin önlenmesi, kamu piyasalarında şeffaflığın sağlanması, iletişim, sağlık ve eğitim gibi hizmet sektörlerinin dışa açılması konularının görüşülmesine öncelik veren Kuzey yarıküre ülkeleri, bir ölçüde DTÖ'yü salt ticari faaliyetlerle sınırlandırmak isterken, Güney yarıküre ülkeleri ekonomik kalkınma sorunlarının, fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunması konusunda gelişmekte olan ülkelerin sanayileşme süreçlerinin dikkate alınması gibi, ticaret politikalarından soyutlanamayacağını ileri sürmüştür. Tarım dosyasının mevcut haliyle, ağırlıklı olarak gelişmiş ülkeler ile onların çok uluslu şirketlerinin sorunları ile ilgili olduğunu ve gelişme yolunda olan ülkelerin özgün konularının dahi gelişmiş ülkelerin bakış açısı ile değerlendirildiğini ileri sürmüşlerdir. Sonuç olarak, gelişmiş ülkeler tarım ticaretinin genelleştirilmiş bir biçimde serbestleştirilmesi üzerinde anlaşma ararken, gelişmekte olan ülkeler Doha'da kararlaştırıldığı gibi, kalkınma sorunlarını tarım görüşmelerinin



ana gündem maddesi haline getirmek ve Kuzey'in geniş tarım pazarlarından daha fazla pay alabilmek için kendi aralarında güç birliği oluşturmuşlardır. İki milyar insanın, günlük ortalama 2 \$'lık yoksulluk sınırının altında yaşamaya çalıştığı bir dünyada, küresel sosyal ve siyasi istikrarın sürdürülebilmesi için kalkınma sorunlarının öncelikle ele alınması kaçınılmaz bir gerekliliktir.

Koşulsuz bir serbestleşme hareketinin, Kuzey ve Güney yarıkürelerin arasındaki teknolojik farklılaşmaya dayalı rekabet gücü sapmalarını hesaba katmadığı gibi, tarım kesiminin sosyal niteliklerini de göz ardı ettiği çok iyi bilinmektedir. Cancun'da ABD ve AB tarafından sunulan ortak metine karşılık, Brezilya, Hindistan ve Çad gibi, Latin Amerika, Asya ve Afrika'nın önde gelen ülkeleri, geliştirmekte olan ülkelere özel ve lehte muamele koşulları sağlayan, ayrıca ihracat sübvansiyonlarında ciddi indirimler öngören ve gelişmiş - geliştirmekte olan ülkeler için ayrı ayrı pazara giriş yöntemleri içeren, teknik açıdan sağlam ve tutarlı bir çözüm önerileri metnini toplantıya sunabilmişlerdir. Dünya nüfusunun % 60'ını, dünya tarım nüfusunun % 70'ini ve dünya tarımsal üretimin % 21'ini temsil eden G20 grubu da, DTÖ bünyesinde çok önemli bir müzakere grubu haline gelmiştir (Baracuhy, 2011).

Gelişmiş ülkelerin karşısında zaman zaman güç birliği yapan gelişen ülkeler, ortak politika üretmekte güçlük çekmektedirler. Büyük bir tarımsal üretim gücüne sahip Brezilya, 1986 yılında Avustralya öncülüğünde 14 ülke tarafından oluşturulan ve ilke olarak sübvansiyonlara karşı duran Cairns Grubu'nun bir üyesi olarak tarım ticaretinde daha çok serbestleşme isterken; iç desteklerin korunması yönünde tavır sergilemekten de geri kalmamaktadır. Cairns Grubu'nun pazara giriş konusundaki iddialı tutumu, ülke pazarlarını "gelişmiş" ve "geliştirmekte olan" ayrımına tabi tutmadığı ve bunun da gıda ithalatçısı geliştirmekte olan ülkeler için birtakım sorunlara neden olduğu için tepki ile karşılanmıştır. Henüz tarımsal gelişmelerini tamamlayamamış ve geçimlik tarım üretimleri ağır basan Hindistan, Venezüella ve Türkiye gibi ülkeler daha çok korumadan yana tavır almakta, bu bağlamda, DTÖ'nün serbestleşme programından muaf "özel ürünler" listesini genişletmeyi ve gerekli durumlarda kendilerine "koruma hükmü" tahsis edilmesini talep etmekte; AKP ülkeleri ise tercihli ticaret kapsamında Kuzey'in iç pazarlarını kendilerine sınırsız bir biçimde açmalarını arzu etmektedirler. DTÖ'ye ancak 2001 yılında üye olabilen ve bunun için tarım ürünlerinde oldukça ağır taahhütler altına giren Çin ise, yoksul kırsal kesimini korumaya yönelik bir tutum sergilemektedir. Kısaca, dünya tarım politikalarının tasarımında görüş ayrılığı yalnızca Kuzey-Güney arasında değil, yapısal farklılıkların bir sonucu olarak Güney-Güney arasında da mevcuttur. Güney-Güney arasındaki çıkar farklılıkları, doğal olarak müzakerelerde Güney'in ABD-AB eksenine karşı etkin bir politik güç oluşturmasını engellemektedir.



Her ülke ya da ülke grubu, doğal olarak kendi tarımına uygun koşulları serbest ticaret adına diğer ülkelere kabul ettirmeye çalışmaktadır. Doğal olmayan ise, yeni bir yüzyıla girdiğimiz bir dönemde bazı gelişmiş ülkelerin çağdaş tarım sorunlarının geleneksel araç ve yöntemlerle artık çözülemeyeceğini ve karşılıklı özveri olmadan ekonomik konularda uyum sağlamanın olanaksızlığını anlamak istememeleridir. Üstelik burada söz konusu olan tarım, yalnızca sosyo-ekonomik açıdan cüceleşmiş Kuzey yarıküresi tarımı değildir. Güney yarıkürede tarım, nüfusun büyük bir bölümünün halen temel geçim kaynağını oluştururken ülke ekonomilerinin geleceğinde de yaşamsal bir rol oynamaktadır. Bu bakımdan küresel tarım politikaları, tüm ülkelerin gıda güvencelerini sağlayabilecek ve tek tek ülkelerin sosyal duyarlılıklarını kapsayacak temel ilke ve koşullardan yoksun olmamalıdır.

Görüşmeler boyunca ABD, her zamanki yararçı tutumu ile serbestleşme ve korumacı yaklaşımlar arasında gidip gelirken, AB kendi iç destek sistemini çok fazla zaafa uğratmadan yeşil kutu programlarına uyum sağlama ve eski sömürgeleri olan Afrika, Karayıp ve Pasifik (AKP) ülkelerine yönelik tercihli ticareti sürdürme çabası içinde olmuştur. Bu karmaşık ve çok açık olmayan eğilimler aslında dünyanın en korumacı tarım politikalarına sahip olan Norveç, Japonya ve İsviçre gibi ülkelerin mevcut konumlarını sürdürmelerini kolaylaştırmıştır. Bu arada, ihracat sübvansiyonlarına karşı olan ve dış ticarete tam bir serbestleşmeden yana olan Cairns Grubu da, Uruguay sürecinde olduğu gibi ABD-AB hâkimiyetine karşı muhalefetini sürdürmüştür.

Aralık 2005 tarihinde yapılan Hong Kong Bakanlar Konferansında bazı gelişmeler olsa da, ABD ve AB'nin müzakere pozisyonları nedeniyle sonuca yönelik kararlar alınamamıştır. AB pazara giriş ayrıcalıklarını en düşük düzeyde tutmaya çalışırken, ABD iç desteklerin azaltılmasında giderek korumacı bir tutum almıştır. Buna karşılık gelişmekte olan ülkelerin oluşturduğu G20, G33 ve G90 grupları aralarında güçlü bir dayanışma sergileyerek, ihracat sübvansiyonlarının gelişmiş ülkelerde 2013 yılına kadar kaldırılmasını talep eden ortak bir metni Konferansın sonuç bildirgesine koymuşlardır.

G20 grubunun girişimi ile Nisan 2007 tarihinde yeniden başlatılan ve G4 grubunun (ABD, AB, Brezilya ve Hindistan) sorunlu konular üzerine yoğunlaştığı Bakanlar Konferansından da kesin bir sonuç alınamamıştır. Bu tarihten sonra gerçekleştirilen toplantılar 2007 dünya gıda krizi ve 2008 küresel ekonomik kriz gölgesinde geçmiştir. 2007 yılında tarım ürünü fiyatlarının olağanüstü artışlar göstermesi ulusal tarım politikalarında gıda güvencesini yeniden ön plana çıkararak ülkelerin, tarım piyasalarının serbestleştirilmesini hedefleyen Doha müzakerelerine mesafeli durmalarına neden olmuştur. 2008 yılında G20 grubunun hazırladığı öneriler ve G7 grubunun (ABD, AB, Japonya, Brezilya, Hindistan, Çin ve Avustralya)



hassas ürünler ve iç destek indirimleri konularında sağladığı mutabakatlar, özel koruma hükmündeki anlaşmazlık nedeniyle ortak bir Bakanlar Konferansı bildirisine dönüştürülemedi. Aralık 2011 tarihinde yapılan DTÖ VIII. Bakanlar Konferansında ise, tarım dosyası üzerinde yapılan görüşmelerden ancak kısmi ilerlemeler sağlanabilmiştir.

2013 yılında Bali’de gerçekleştirilen DTÖ IX. Bakanlar Konferansında, 2007-2008 dünya gıda krizi sonrası oluşan yeni koşullara bağlı olarak tarım başlığı altında; “genel hizmetler”, “gıda güvencesi amaçlı kamu stok programları”, “tarım ürünlerinde tarife kota yönetimi” ve “ihracatta rekabet” konularında kararlar alınmıştır. - Genel hizmetlere ilişkin kararda; kırsal kalkınmanın desteklenmesi ve yoksulluğun azaltılması amacıyla toprak reformu ve kırsal geçim güvenliği ile ilgili arazi düzenleme, toprak muhafazası ve kaynak yönetimi, kuraklık yönetimi ve sel denetimi, kırsal istihdam programları “iç destek” indirim taahhütlerinin dışında tutulacaktır. - Gıda güvencesi amaçlı kamu stok programlarına yönelik faaliyetlerde iç destek taahhütlerini aşmak durumunda kalan ülkeler, Anlaşmazlıkların Halli Mekanizmasına ilişkin hükümlerden muaf kılınacaktır. - Tarım ürünleri ithalatına yönelik tarife kotası kullanım usulleri ve yönetimi seçimi konusunda gelişmekte olan ülkelere birtakım esneklikler tanırken, tarım ürünleri ihracatçı ülkelerin mağduriyetlerini önlemeye de dikkat edilmektedir. - Ve nihayet, her çeşit ihracat sübvansiyonunun ve eş etkili önlemlerin ticareti saptırıcı olduğu belirtilerek, her türlü ihracat sübvansiyonu ile ihracat üzerindeki eş etkili önlemlerin kaldırılması taahhüdü yinelenmektedir. Ancak söz konusu kararların uygulanması açısından büyük önem taşıyan Bali sonrası çalışma programı, Konferansta belirlenen tarihe kadar (31 Temmuz 2015) oluşturulamamıştır.

Bakanlar düzeyinde en son DTÖ Konferansı Aralık 2015 tarihinde, 164 ülkenin katılımıyla Nairobi’de gerçekleştirilmiştir. DTÖ 10. Bakanlar Konferansında kabul edilen konu başlıklarından biri olan “tarım” dosyası, konferans sonrasında “Bakanlar Deklarasyonu” ile kamuoyuna duyurulmuştur. Tarım başlığı altında kabul edilen üç karar sırasıyla; Gelişme Yolundaki Ülkeler için Özel Korunma Önlemleri Mekanizması, Gıda Güvencesi Amaçlı Kamu Stok Programları ve İhracatta Rekabet konuları ile ilgilidir.

Kökeni Uruguay Müzakereleri 1995 DTÖ Tarım Anlaşmasına dayanan Özel Korunma Önlemleri Mekanizması, “pazara giriş” maddesinin katı kurallarını ülkeler lehine esnetilmesine olanak sağlamaktadır. Uygulama sonrası ülkelerin tarım ithalatı aşırı bir biçimde artar ya da nihai listede yer alan ürünlerin ithalat fiyatları ülke referans fiyatının altına düşerse, ilgili ülke kendi pazarlarını gümrük vergilerini yükseltmek ya da miktar kısıtlamasına gitmek yoluyla koruyabilirler. Doha Müzakerelerinde Özel Korunma Önlemleri Mekanizması ile, 2005 Hong Kong Bakanlar Deklarasyonunun 7. Maddesinde düzenlendiği şekilde (“Pazara Giriş” ile bağlantı kurulmadan), Gelişme Yolundaki Ülkelerin Özel Korunma



Önlemleri Mekanizmasından yararlanma hakkı teyit edilmiştir. Nairobi Konferansında, gelişmekte olan ülke gruplarından G33, "İhracatta Rekabet" başlığını dengeleyecek bir araç olarak "Özel Korunma Önlemleri Mekanizmasının" mutlaka kabul edilmesini savunmuştur. Türkiye, Hindistan ve Çin'in ortak bir metin hazırladığı Özel Korunma konusundaki müzakerelerin Tarım Komitesi Özel Oturumunda yürütülmesine karar verilmiştir. Ancak ABD, AB, Kanada ve Avusturya gibi gelişmiş ülkeler ile Brezilya ve Arjantin gibi tarım ihracatçısı gelişmekte olan ülkeler, Özel Korunmayı ilave tarife indirimini ile ilişkilendirerek, tarife indirim olmayan bir senaryoda Özel Korunma Mekanizmasının kabul edilemeyeceğini tezini savunmaktadırlar. Ülkeler arasında mevcut görüş ayrılıklarına bakıldığında, Nairobi'de Özel korunma konusunda yakın bir zamanda anlaşma sağlanıp DTÖ Genel Konseyine sunulması beklenmemektedir.

Özellikle 2007-2008 dünya gıda krizi sonrası artan fiyatları ülkelerin, daha çok da gelişmekte olan ülkelerin "gıda güvencesi" konusundaki duyarlılıklarını artırmıştır. Aralık 2013 Bali Bakanlar Konferansı ve Kasım 2014 Genel Konsey kararlarının teyit edildiği 2015 Nairobi Bakanlar Konferansında Gıda Güvencesi Amaçlı Kamu Stok Programları çerçevesinde gıda güvencesine bir çözüm bulmak için Tarım Komitesi Özel Oturumunda, konunun ivediliğine bağlı olarak Doha Kalkınma Gündemi tarım müzakerelerinden bağımsız olarak ve hızlandırılmış bir çalışma takvimi dahilinde yürütülmesi kararlaştırılmıştır. G33 grubunun bu konudaki çabaları da, söz konusu stok programının fiyat desteklerini "yeşil kutu" kapsamına almak anlamına geleceğini ileri süren AB, Kanada, Avustralya, Brezilya ve Kolombiya gibi tarım ihracatçısı ülkelerin itirazı ile karşılaşmıştır.

İhracatta rekabet başlığı daha çok ihracat sübvansiyonları üzerine odaklanmıştır. Buna göre, gelişmiş ülkeler işlenmiş tarım ürünleri, süt ürünleri ve domuz eti ürünlerinde ihracat sübvansiyonlarını, en az gelişmiş ülkelere yapılan ihracatta derhal, diğerlerine yapılan ihracatta 2020 yılında, ara indirim yapılmadan kaldırılması, diğer tarım ürünleri ihracat sübvansiyonlarının ise, derhal kaldırılması karara bağlanmıştır. Gelişme yolundaki ülkeler ise, tarımsal ihracat sübvansiyonlarını 2018 yılı itibarıyla kaldıracaklardır. Tarım Anlaşmasının 9.4. maddesinde yer alan ve ihracat ürünlerinde kalite iyileştirme, pazarlama ve navlun destekleri ilgili ihracat sübvansiyonlarının, yalnızca gelişme yolundaki ülkeler tarafından 2023 yılı sonuna kadar kullanılmasına izin verilmiştir.

İçinde bulunduğumuz 2016 yılında, Ocak 2005 tarihinde tamamlanması öngörülen Doha Kalkınma Roundu henüz sonuçlandırılabilmiş değildir. Sonuçlandırılmayan müzakerelerin en önemli dosyalarından birisini oluşturan tarım konusunda öngörülen "tüm dünya için ortak ilkeler üzerine kurulu uyumlu bir tarım politikası" hedefine de ulaşamamıştır.



6. Türkiye Tarım Politikalarında Değişim

Türkiye’de tarımın yönü, öteden beri iç talebe dönüktür. Geçmişte fındık, kuru üzüm, kuru incir ve tütün gibi geleneksel ihraç 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 eksiği olduğu yıllarda ancak gündeme gelebilmektedir.

İç pazara yönelik üretim yapan bir sektör için politika modeli, uluslararası kısıtlardan çok ülke içerisindeki ekonomik ve sosyal gelişmelerden etkilenir. Ancak son zamanlarda dünyamızı saran ekonomik küreselleşme hareketinin birtakım girdi-çıkıtı bağlantılarıyla en kapalı sektörleri bile dış etkilere açtığı çok iyi bilinmektedir. Bu bağlamda Türkiye’nin Cumhuriyetin başından beri, özellikle de Beş Yıllık Kalkınma Planlarının uygulamaya girdiği 1960’lı yıllarla birlikte, dünyadaki genel eğilime benzer kalkınmacı ve korumacı tarım politikalarını devreye soktuğunu biliyoruz. Üretimden pazarlamaya tarımsal üretime sağlanan teknik, ekonomik ve kurumsal devlet destekleri sayesinde tarımsal verimliliği ikiye katlayarak ciddi bir “tarımsal artık” yaratmıştır. Gerçekleştirilen tarımsal artık, bir yandan tarıma dayalı endüstrilere hammadde sağlarken bir yandan da hızla artan kent nüfusunu besleyebilmiştir. Aynı dönemde başlatılan “ithal ikamesine dayalı sanayileşmeye” hamlesine iç ve dış finansman desteği sağlayan tarım, tarımsal göç ile de tarım dışı sektörlerin işgücü gereksinimlerini karşılayabilmiştir.

Türkiye’nin müdahaleci tarım politikalarında ilk kırılma 24 Ocak 1980 İstikrar Tedbirleri ile yaşanmıştır. Uluslararası Para Fonu (IMF)’nun standart bir yapısal uyum programı niteliklerini taşıyan ve Türkiye ekonomisini içine girdiği döviz darboğazı, yüksek enflasyon ve ekonomik durgunluktan çıkarmayı hedefleyen 24 Ocak Kararları, devletin tarım kesimine sağladığı destekleri en düşük düzeye indirmeyi önermiştir. Çünkü yaygın tarımsal girdi sübvansiyonları, destekleme fiyatları ve düşük faizli tarımsal krediler yüksek enflasyonun en önemli nedeni olarak görülmüştür.

Daha az müdahaleci tarım politikaları, 1980’lerin dünyasında giderek yaygınlaşan 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, biraz da siyasi kaygılarla tarım kesimine sağlanan devlet destekler yeniden arttırılmıştır.

Türkiye tarım politikalarında asıl yapısal değişim, yeni bin yılla birlikte IMF’nin desteği ile uygulamaya konulan “Enflasyonla Mücadele Programı”



isimli istikrar programı ile gerçekleştirilmiştir. İstikrar programında “Tarım Reformu” adı altında, “Doğrudan Gelir Desteğine” dayalı yeni tarım politikası tanımlanmıştır. Buna göre, geleneksel fiyat, girdi ve kredi destekleri kaldırılıp tarımsal üreticilere “Doğrudan Gelir Desteği (DGD)” verilecektir. Tarım Reformu, tarımsal destek sisteminde değişikliğin yanında tarımsal Kamu İktisadi Teşekküllerinin özelleştirilmesi, kooperatiflerin yeniden yapılandırılması ve tütün-şeker alanlarında düzenleme kurullarının oluşturulmasını da içermektedir.

Yeni politika modeli, 1995 DTÖ Tarım Anlaşmasına uygun bir programdır. Çünkü DTÖ’ye göre, DGD “yeşil kutu” destekleri kapsamındadır ve herhangi bir ticaret saptırıcı etkisi yoktur. Söz konusu tarım politikasının içeriği DTÖ kurallarına uygun olsa da, Tarım Reformu çerçevesinde atılan adımların 24 Ocak 1980 Kararlarında olduğu gibi, Türkiye’nin 1990’lı yılların sonunda içine düştüğü ekonomik sorunları aşmaya yönelik olduğunu belirtmeliyiz. Türkiye ekonomisinin bu seferki temel sorunları, GSYH’nın % 10’larını aşan kronik bütçe açıkları ve % 70-80’lerde seyreden yüksek enflasyondur.

Tarım Reformu, tarım kesiminin kendine özgü koşullarından ve yapısal sorunlarından kopuk bir zeminde, IMF ile 1999 yılı sonunda imzalanmış bulunan Stand-by Anlaşması’nın bir unsuru olarak, tamamen finansal kaygılarla hazırlanmış bir programdır. Reform programında; “sosyo-ekonomik gelişme”, “sosyal uzlaşma”, “sürdürülebilir kırsal kalkınma” ve “gıda güvencesi” gibi ülkenin geleceğini ilgilendiren konular kendilerine yer bulamamıştır. Reform uygulaması, tarımdan kopan küçük üreticiler ile tarımdan kentlere yoğun bir göç hareketinin başlaması ve reformun uygulamada kaldığı dokuz yıl boyunca, tarımsal üretimin % 1’er gibi ülkenin gıda güvencesini tehlikeye atacak bir yıllık artışı ile sınırlı kalması yeni tarım politikasının hem ekonomik hem de sosyal açıdan başarısızlığına bir işarettir. 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 (T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2015).

Fiyat ve girdi desteğine dayalı geleneksel tarım politika ve araçlarının işlevlerini artık tamamladıkları ve sosyo-ekonomik etkinliklerini kaybettikleri genel kabul gören bir değerlendirmedir. Bu politikaların, özellikle 1990’lı yıllarda ekonomik israfa ve politik istismara yol açtığı çok yalın bir gerçektir. Ancak, 2000 yılı Ekonomik İstikrar Programı çerçevesinde uygulamaya konulan, “Doğrudan Gelir Desteği”ne dayalı “Tarım Reformu”nun Türk tarımda yeni yeni sorunlara kaynaklık edip tarım kesiminde tehlikeli bir gerileme süreci başlattığı da bir başka gerçektir. Reformun başladığı 2000 yılında % 12,2 olan tarımın GSYH içindeki payı, yarı yarıya azalarak 2015 yılında % 6’ya gerilemiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı (2015: 5). Oysa tarım toplam istihdamın günümüzde halen %



21'ine ev sahipliği yapmaktadır (TÜİK, 2015). Tarımın ekonomik ve sosyal yaşamda bu kadar ağırlığı olmasına karşın Türkiye her yıl ihracatının ortalama % 80'i kadar gıda ve tarım ürünü ithal etmekte, bu da ülkenin gıda güvencesinin ne kadar kırılgan yapıda olduğunu göstermektedir. Özetle, geçmişin etkisiz ve yeninin ise yetersiz olması Türkiye'de yeni bir tarım politikası tanımlamanın temel gerekçesini oluşturmaktadır.

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 indirimle 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.

2007-2008 Dünya gıda krizi sonrasında Türkiye tarım piyasalarında yaşanan gelişmeler, Türkiye'de yeni yüzyılda uygulanan tarım politikalarının bir nitelik testi gibi değerlendirilebilir. Türkiye de 2007 küresel kuraklığı tarımsal arz üzerindeki olumsuz etkileriyle birlikte yaşayan bir ülkedir. Örneğin, 2007 yılında Türkiye'de tarım kesimi, sabit fiyatlarla % - 6,7 büyürken (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2015: 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 (TÜİK, 2012). Ancak 2007/2008 gıda krizinde Türkiye'de gıda fiyatları, grafik.1'de görüleceği gibi, dünya genelindeki gıda fiyatları artış seyrini krizden bir yıl sonra, 2008 yılında izlemiştir. Ancak söz konusu fiyatlar, OECD genelinde (2008) ve ardından da, bir ölçüde dünyada (2011) sakinleşirken Türkiye'de artışlarını 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 (The World Bank, 2016).



Asıl burada üzerinde durulması gereken konu, dünya gıda krizini izleyen birkaç yıl içerisinde gıda fiyatlarının, önce OECD ülkelerinde ardından da kısmen dünya genelinde belirli bir istikrar kazanmışken Türkiye’de artış seyrini sürdürüyor olmasıdır. Türkiye’de dünya ortalamasının üzerinde bir fiyat artışı 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. Türkiye’de üretimi sınırlı olan tarımsal girdiler büyük ölçüde ithalata bağımlıdır. 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 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. AB ülkelerine göre üçte bir düzeyinde kalan birim ekili alana / başa verimlilik, yalnızca finansal kaygılarla hazırlanmış tarım politikaları ile değil, tarımsal üretimde yeniden yapılandırmayı içerecek tarım politikaları ile mümkün olabilecektir. 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, daha uzun yıllar bugün olduğu gibi, dünyada ortalama kg fiyatı 5 \$ olan ete 15 \$ ödemeye devam edecektir.

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. 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 kazandıracağı da unutulmamalıdır.

7. Sonuç

Dünya tarım politikaları, uzunca bir süre II. Dünya Savaşından bu yana yeni dünya ekonomi düzenini biçimlendiren IMF (Uluslar arası Para Fonu), DB (Dünya Bankası) ve GATT-DTÖ (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması-Dünya Ticaret Örgütü) gibi kurumların doğrudan etkisi dışında ulusal uygulamalar olarak kalabilmişlerdir. Doğal faktörlere olan bağımlılığı, insan beslenmesine vazgeçilemez katkısı ve sosyal yapı içerisindeki ağırlığı, tarım kesimini piyasa mekanizması dışına çekmiş ve O'na uzunca bir süre, GATT'ın uluslararası ticaret kurallarına karşı yaygın bir muafiyet sağlamıştır. Bu bağlamda tarım kesiminin, II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan neoliberal politika ve ticari serbestleşme hareketinin ilk aşamada dışında kalabildiğine tanık olduk. Müdahale ve korumacılığı özendirilen bir başka unsur ise, tarımın gıda gibi stratejik bir alanda üretim yapmasıdır.

Ancak küresel ekonomi çağında tüm ekonomik faaliyetler piyasa mekanizmasının dişlileri arasında şekillenirken tarım kesimine sağlanan istisnalar artık daha fazla sürdürülememiştir. Tarım kesiminin devlet müdahalelerinden arındırılıp uluslararası serbest ticaret sistemine dâhil edilmesi süreci, 1995 yılında yürürlüğe giren DTÖ Tarım Anlaşması ile başlatılmıştır. Gelişmiş sanayi ülkelerinde uygulamada olan "arz yönlü politikalar" ve gelişmekte olan ülkelerde IMF'nin dayattığı "yapısal uyum programları" tarımın küreselleşme yörüngesine piyasa mekanizması ile girmesini kolaylaştırmıştır. Fiyatların tarihi zirveler yaptığı 2007 gıda krizinden sonra dünya tarım politikaları için yeni bir dönüm noktası olmuş ve gıda güvencesi kaygısıyla politikalarda müdahaleci eğilimler yeniden su yüzüne çıkmıştır. Tarım politikalarında bu paradigma değişikliği tarımın küresel liberal ekonomik sistemle bütünleşmesinin pek de kolay olmayacağını göstermesi bakımında önemlidir. 2005 yılında bitirilmesi öngörülen ve tarım politikalarının serbestleşmesini hedefleyen DTÖ Doha Müzakerelerinin içinde bulunduğumuz yıl olan 2016'da da bitirilememiş olması bu yargıyı doğrulamaktadır.

Aslında, M. Allais (Blanchet, 1997: 144)'nin işaret ettiği gibi, "Uluslar, gıda güvencelerini sağlayabilecek ölçüde tarımlarını koruma temel hakkına sahiptirler." DTÖ Doha olası tarım politika hedefleri ile tam olarak örtüşmese dahi, gıda güvencesi tüm gelişmekte olan ülkelerin olduğu gibi Türkiye'nin ulusal tarım politikalarının da en meşru gerekçesi ve temel stratejik hedefi olmalıdır. Bu bağlamda Doha Müzakerelerinin uzamasını, Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkeler tarım kesiminin temel yapısal sorunlarını çözmek için çok değerli bir fırsata dönüştürebilirler. Bu ülkelerin özellikle, DTÖ'nün yasaklar listesinde yer alan, girdi ve kredi sübvansiyonları başta olmak üzere tarımsal üretim desteklerine belli bir süre



daha gereksinimleri vardır. Ancak örnekleri geçmişte sıkça Türkiye’de görülmüş, ekonomik israfa ve politik istismara neden olmuş, ayrıyeten tarımsal üretim ve üreticiyi piyasa mekanizması karşısında etkisizleştirmiş müdahaleci politikaların; değişen teknolojik ve sosyo-ekonomik koşullara kolayca uyum sağlayacak seçici ve dinamik bir yapıda olması gerekmektedir.

Kaynakça

BARACUHY, Braz (2011), “Rising Powers, Reforming Challenges: Negotiating Agriculture in the WTO Doha Round from a Brazilian Perspective”, University of Cambridge, CRP Working Paper Series No.1.

BIANCHI, Daniele (2011), “La PAC à l’horizon 2020”, Questions d’Europe, n° 209.

BERTHELOT, Jacques (2001), L’agriculture, talon d’Achille de la mondialisation, L’Harmattan, Paris.

BLANCHET, Jacques (1997), La Révolution agricole américaine, Economica, Paris.

BOUSSARD, Jean-Marc (1998), “L’agriculture et la prochaine négociation de la l’OMC”, Revue politique et parlementaire, Ocak-Şubat.

BRÉHON, Nicolas-Jean (2011), “La PAC en quête de légitimité”, Questions d’Eu, n° 209.

DANAU, Alex-Van Der STEEN, Daniel-POZNANSKI, Marek (1999), L’Organisation Mondiale du Commerce et l’Agriculture, C.S.A., Brüksel.

De LAUWE, J. Chombart (1939), Interventions des Pouvoirs Publics sur le Marché et la Production Agricoles, Société des Nations, Doc. No:6, Genève.

ERTUĞRUL, Cemil (2004), Tarımda Küreselleşme, Odak Yayın, Ankara.

İMİR, Mustafa (2008), “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, TEPAV Yayınları No:39, Editörler Dr. M. Sait AKMAN ve Şahin YAMAN.

KIYMAZ, Taylan (2014), “Dünya Gıda Krizi Sonrası Dönemde Tarımsal Ürünlerin Rekabet Durumu: Türkiye Örneği”, Ekonomik Yaklaşım, Ankara.

GAZZO, Yves (1984), La Politique Agricole des Etats-Unis, Economica, Paris.

REVEL, A.-RIBOUD, C. (1981), Les Etats-Unis et La Stratégie Alimentaire Mondiale, Calmann-Lévy, Paris.

ŞAHİNÖZ, Ahmet (2011), Tarım Ekonomi ve Politikaları, Turhan Kitabevi, Ankara.



FAO (2013), Trends and impacts of foreign investment in developing country agriculture: Evidence from case studies, Roma.

INSEE (2010), Le poids des aides directes dans le revenu agricole, Paris.

OECD (2001), Agricultural policies in emerging and transition economies 2000, Paris.

OECD (2011), Tarım Raporu, Paris.

T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2015), Tarımsal Veriler, Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2015), Tarım ve Gıda Alanında Temel Göstergeler, Ankara.

TÜİK (2012), Tarım İstatistikleri, Ankara.

TÜİK (2015), İşgücü İstatistikleri, Ankara.

TH WORLD BANK (2016), World Development Indicators, DATABANK.

WTO (2016), Groups in the agriculture negotiations.

WTO (2005-2006), Annual Report 2004-2005.

.

