

GAP: GIDA GÜVENLİĞİ VE DIŞ TİCARET

Ahmet ŞAHİNÖZ

(Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisat Bölümü, 06532, ANKARA)

Özet:

Gıda güvenliği bulunan bir ortam yaratmak, insanoğlunun öteden beri en öncelikli hedefi olmuştur. Ancak günümüz dünyasında 800 milyonu aşkın insan açlık tehditinden henüz kurtulamamıştır. FAO tarafından düzenlenen 2000 yılı Dünya Gıda Günü, "Açlığın Olmadığı Bir Binyıl" temennisi ile son bulmuştur. Şu an dünyada "asgari gıda güvenliği" sağlayabilen ülkeler, daha çok sanayileşmiş ülkelerdir. Son 30-40 yıldır "sanayileşmek" adına tarım kesimini ihmal eden ekonomi politikalarına yönelen gelişmekte olan ülkelerin çoğu, bugün beslenmelerini Kuzey yarımkürenin ürün fazlasına havale etmiş durumdadırlar. Türkiye gibi nüfusu hızla artan ve sanayisi yüksek oranda ithal girdi kullanan bir ülkede "asgari gıda güvenliği"ni sürdürmek ve tarımsal ürünlerin ihracatı yoluyla ödemeler dengesine katkıda bulunmak, yaşamsal bir önem arz etmektedir. Bu bağlamda GAP Türkiye'ye çok geniş olanaklar sunmaktadır.

Abstract:

GAP: Food Security and Foreign Trade

Creating an environment of foodstuff security has always been the primary goal of human. However, more than 800 millions of people today in the world, have not been able to get rid of starvation threat. 2000 World Foodstuff Day that had been organized by FAO ended with the desire of "a millenium with no starvation". Today in the world are the industrialized countries that can provide "minimum foodstuff security". For the sake of industrialization, most of the developing countries that have been using economic policies neglecting agricultural sector for the last 30-40 years, have transferred their nourishment to the product surplus of the North Hemisphere. In a country like Turkey whose population growth is high

and whose industry uses high rates of importing inputs; sustainability of "minimum foodstuff security" and contribution to balance of payments by exporting agricultural products is essentially important. In this respect GAP provides many opportunities for Turkey.

GİRİŞ

Tarım insanoğlunun ilk üretken faaliyetidir. Günümüzden tam 10 bin yıl önce (Neolitik Dönem) insanları toprağı işlemeye iten temel etken, hiç şüphesiz açlık korkusu olmuştur. Artan nüfusun beslenmesinin toplayıcılık ve avcılıkla sağlanamayacağı anlaşılınca, yiyecek peşinde koşan insan, toprağı ilk tohumunu atarak yiyecek üreten insan durumuna gelmiştir. Doğal çevreye bu üretken müdahale, insanın diğer canlılar karşısında sahip olduğu beceri üstünlüğünü de kesin bir biçimde ortaya koymuştur. Günümüz dünyasında 800 milyonu aşkın insanın açlık tehditi altında bulunması ise söz konusu "beceri"nin sınırlarını ortaya koymaktadır. Dış finansman kaynakları oldukça sınırlı, ancak nüfusu artmaya devam eden Türkiye'nin "açlık tehditi"nden uzak kalabilmesi, her şeyden önce kendi tarımsal potansiyelini en iyi şekilde değerlendirebilmesine bağlıdır. Tarımsal potansiyelin değerlendirilmesi öte yandan, Türkiye'nin çok şiddetle gereksinim duyduğu dış finansman kaynaklarını da zenginleştirecektir.

GIDA GÜVENLİĞİ VE TARIM POLİTİKALARI

Tarımsal üretime geçerek kendi geleceğini denetim altına almaya çalışan insanoğlunun, gıda güvenliği ile ilgili kaygıları tarihin hiçbir döneminde tam olarak giderilememiştir. 18. yüzyılın sonu ile 19. yüzyılın başlarında yaşayan ve Klasik İngiliz Ekolü'nün kurucularından sayılan Robert Malthus (1798), söz konusu kaygıları sistematik bir analiz çerçevesinde bilimsel bir temele oturtmuştur. Malthus'a göre, dünyamızda nüfus geometrik bir hızla artarken, bu nüfusun gereksinim duyduğu besin maddelerinin üretimi aritmetik olarak artış gösterebilmektedir. Bu nedenle Malthus, ortalama olarak her 25 yılda bir dünyamızda büyük bir açlık-sefalet yaşanacağı öngörüsünde bulunmuştur.

Aradan geçen iki asırlık dönem Malthus'u ne tam anlamıyla yalanlamış ne de doğrulayabilmiştir. Bu süre içerisinde, dünyanın nüfus ve gıda dengelerine bağlı olarak zaman zaman Malthus'a hak verilmiş, zaman zaman da yalanlanmıştır. 1960'lı, özellikle de 1970'li yıllar Malthuscu kötümser öngörülerin dünyamızı etkisi altına aldığı dönemlerden bir tanesidir. Gerçekten de, 1973 ve 1984 Etiyopya'da, 1974'te Bangladeş ve Somali'de, 1975-79 Kamboçya'da ve 1983 Afrika Sahrası'nda, çocuklar başta olmak üzere milyonlarca insan açlığa yenik düşmüştür. Ancak, 1960'lı yıllardan 1990'lı

yıllara geçen 30 yıl içerisinde, yine de, ne nüfus ne de tarımsal üretim "kötümserler" in düşündüğü biçimde bir gelişme göstermemiştir. Söz konusu dönemde, tarımsal üretim artışları yükselerek devam ederken, dünya nüfus artış hızı giderek azalmış ve ortalama yıllık artış %2'lerden %1.5'lere gerilemiştir. Kısaca, bu dönemde toplam dünya nüfusu %80 artmasına karşılık, toplam tarımsal üretim %100'ü aşan bir artış kaydetmiştir. Sonuçta, dünyamızda kişi başına ortalama tarımsal üretim miktarı %15 artarken, kişi başına kullanılabilir günlük ortalama kalori miktarı 2300'den 2700'e yükselmiş ve nihayet gelişmekte olan ülkelerde yetersiz beslenenlerin toplam nüfusa oranı %35'ten %20'ye düşmüştür (Trouvelot, 1996, 1999).

Ancak bu olumlu gelişmeler, şu an dünyamızda 800 milyondan fazla insanın yetersiz beslenme sorunu ile karşı karşıya bulunmasına ve 14 milyonu çocuk olmak üzere, kronik olarak her yıl 20 milyona yakın insanın açlığa yenik düşmesine ne yazık ki engel olamamaktadır. Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki farklılaşma ise giderek büyümektedir. Son 30 yıl içerisinde dünyanın en yoksul ülkelerinde kişi başına kullanılabilir ortalama günlük gıda miktarı 2100 kaloriye sabit kalırken, sanayileşmiş ülkelerde bu rakam 3100'den 3400 kaloriye yükselmiştir. Önümüzdeki çeyrek asır sonunda 8.5 milyara yükseleceği öngörülen dünya nüfusunun yeterli bir biçimde beslenebilmesi ise, şu anki dünya tarımsal üretiminin en az %75 artırılması ile mümkün olabilecektir. Oysa günümüzün ne tarım politikaları ne de mevcut tarım teknolojileri bu tür bir atılımı yapabilecek nitelikte gözükmemektedir. Üstelik, genel düzeyde böyle bir artış sağlanabilse dahi, yoksulluk dünya nüfusunun büyük bir bölümünün, günümüzde olduğu gibi gıda kaynaklarına ulaşmasına engel oluşturmaktadır.

FAO tarafından düzenlenen 1974 ve 1996 Dünya Gıda Zirvelerinde, dünyada yetersiz beslenme ve açlık sorunlarının köklü çözümünün, her ülkenin "asgari bir gıda güvenliği" sağlaması ile mümkün olabileceği, çok açık bir biçimde dile getirilmiştir. Asgari gıda güvenliğinin temel koşulu ise, gerektiğinde kısa vadeli maliyet-kar hesaplarını bir yana bırakarak temel tarım ürünlerinde kendi-kendine yeterliliğe yönelik tarım politikalarını uygulayabilmektir. Nitekim, beslenmede yerli kaynaklara öncelik veren tarım politikalarına yönelik Güney ve Güneydoğu Asya ülkelerinde yetersiz beslenen nüfus oranı son 30 yıl içerisinde %40'lardan %10'lara gerilerken, uzun vadeli stratejiler geliştirmeyen ve tarımı ihmal eden politikalar uygulayan Afrika ülkelerinde bu oran 1960-70'lerin düzeyinden, yani %40'lardan, aşağıya inmemiştir. Bu bağlamda, Güney Asya ülkelerinden Hindistan ile Kuzey Afrika ülkelerinden Cezayir'in söz konusu dönemde yaşadıkları tarımsal deneyimler oldukça öğreticidir. 1960'lı yıllarda sık sık açlıkla pençelesen ve

dünyanın ikinci en büyük tahıl ithalatçısı olan Hindistan, 1960'lı yılların sonlarına doğru giriştiği “yeşil devrim” sayesinde tahıl üretimini birkaç yılda iki katına çıkararak 1970'li yıllarda kendi kendine yeterli hale gelebilmiştir (Rapport Annuel, 1986). Buna karşılık 1960'lı yıllar boyunca tükettiği tahılın yaklaşık tamamını kendi tarımsal kaynaklarından sağlayabilen Cezayir, petrolden sağladığı dış gelirlere dayalı çok iddialı bir sanayileşme politikası uğruna tarım kesimini ihmal edince 1980'li yıllarla birlikte beslenmesini AB başta olmak üzere yabancı ülkelere havale etmiş ve iç tahıl talebinin de ancak 1/3'lük bölümünü yerli üretimden karşılayabilmiştir (Alayave diğerleri, 1984).

Ancak, yetersiz beslenme ya da açlık olgusu dünyamızın barındırdığı insan sayısı ile kullanılabilir besin maddesi miktarı arasında ortaya çıkan salt bir orantısızlık sorunu değildir (Murdoch, 1985). Şu an dünyada, tüm insanları besleyebilecek düzeyde gıda maddesi üretilmektedir. Hatta dünyamız, Klatzmann (1975)'in söylediği gibi, “on milyardan fazla insanı rahatça besleyebilecek kapasitededir”. Beslenme sorunu, tarımsal üretim düzeyi kadar, Murdoch (1985)'un belirttiği gibi, ekonomik, politik ve sosyal nedenlere dayalı olarak oluşan karmaşık bir olgudur. Tarım dışı faaliyetlerin ortaya çıkması ile ticari bir metaya dönüşen tarım ürünlerinin kullanımı, artık ülkelerin ekonomi politikaları, gelir dağılım haritaları ve sosyal yapılanma durumlarının bir türevi haline gelmiştir. Bugün dünyada yoksulluk sınırı altında bulunan 1.2 milyar insanın, yani her 5 insandan birinin günde 1 \$'ın altında bir gelir ile yeterli bir beslenme düzeyine ulaşabilmesi elbette düşünülemez (Herkes İçin ..., 2001). Kuzey yarımkürede oluşan tarımsal stokların gıda yardımları yoluyla Güney'e aktarılması ise, uzun dönemde Güney'in üretken dinamiklerini körelttiği için çözümden çok çözümsüzlüğü beraberinde getirmektedir. İşte bu noktada her ülkenin “asgari bir gıda güvenliği” sağlama amacı ve bu amacı gerçekleştirmeye yönelik tarım politikaları yaşamsal bir önem kazanmaktadır. Fakat dünyada şu ana kadar gıda güvenliği ile ilgili kaygılar, kronik yetersiz beslenmenin hakim olduğu gelişmekte olan ülkelere çok sanayileşmiş ülkelerde somut yankılar bulabilmiştir. Çünkü “gıda güvenliği”, stratejik önemi ölçüsünde maliyeti yüksek olan bir politikadır.

Önemli sanayi ülkelerinin çoğu, dünyanın en pahalı ve en korumacı tarım politikalarını uygulayarak “asgari gıda güvenliği” amacına ulaşabilmişlerdir. Son yarım asırdır Japonların dünya ortalamasına göre 3 kat daha pahalıya beslenmelerinin ya da Avrupalıların Amerikalılara göre ekmeği %70 daha yüksek bir fiyatla tüketmelerinin temel gerekçesi aynıdır; “gıda güvenliği”. İkinci Dünya Savaşı'nın kıtlık koşulları ve savaş sonrasında başlayan “soğuk savaş”ın gergin ortamı, toplumlarda her zaman varolmuş “gıda güvenliği” kaygısını yeniden ön plana çıkarmıştır. Bu bağlamda, temel tarım ürünlerinde

kendi-kendine asgari bir yeterlilik sağlama hedefi çoğu gelişmiş ülkede, özellikle de İkinci Dünya Savaşı'nı bizzat yaşayanlarda, ulusal bir "tutku" halini almıştır.

Konunun en ilginç yanı, Savaş sonrası müdahaleci tarım politikaları ile ilgili ilk adımların, aynı dönemde başlatılan neo-liberal politikaların başını çeken ABD tarafından atılmış olmasıdır. Söz konusu dönemde dünya liderliğine soyunan ve bu doğrultuda, gıda güvenliği gerekçelerinin de ötesinde, tarım ürünlerini stratejik bir dış politika aracı olarak kullanan ABD, 1933 tarihli Amerikan Tarım Yasası (Agricultural Adjustment Act)'na dayanarak 1955 yılında GATT'a, kendi tarım programını olumsuz yönde etkileyebilecek olan ithalata, miktar kısıtlamaları ve özel gümrük vergileri uygulayabilme olanağı sağlayacak "ilga hükmü" (waiver)'nü kabul ettirmiştir (Akder ve diğerleri, 1997).

Batı Avrupa ülkeleri Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun temellerini attığı 1950'li yıllarda, dünyanın en etkili tarım politikası olan Ortak Tarım Politikası (OTP)'ni oluşturmuş ve 1962 yılında uygulamaya koymuştur (Şahinöz, 1993). Bu politikaya göre, içeride tarımsal üretim çok yüksek destekleme fiyatları ile özendirilirken, iç pazarlar dış rekabet karşısında "prelevman" gibi değişken gümrük vergileri ile korunmuştur. Japonya ve İskandinav ülkeleri de, yüksek fiyatlarla özendirdikleri iç üretimi yabancı ürünlerin rekabetine karşı, yüksek gümrük vergileri, ithalat yasakları ve miktar kısıtlamaları gibi araçlarla korumuşlardır. Ortak Tarım Politikası'nın uygulamaya girdiği 1960'lı yılların başında çok büyük gıda açıkları bulunan ve beslenmesi büyük ölçüde dışarıya bağımlı olan Batı Avrupa ülkeleri, çok yüksek maliyeti bulunan fakat çok etkin olan söz konusu tarım politikası sayesinde 1970'li yıllarda kendi-kendine yeterliliği yakaladıktan sonra, 1980'li yılların hemen başında temel tarım ürünlerinde net ihracatçı konuma ulaşmıştır. Ancak, net ithalatçı koşullarda çok büyük başarılar sağlayan OTP'nin net ihracatçı konumda da sürdürülmesi, Avrupa Birliği başta olmak üzere tarımsal ürün ihracatçısı ülkelerin tümünü çok ağır bir mali yük altına sokmuştur. Örneğin, 1979-81 döneminde 15 OECD ülkesi için 116 milyar ECU olan sübvansiyoncu tarım politikalarının maliyeti, 5 yıl sonra, yani 1984-86 döneminde iki katlık bir artış ile 230 milyar ECU'ye yükselmiştir. Dünya tarım pazarlarında yaşanan "sübvansiyonlar savaşı" gibi yüksek maliyetli rekabet ve ticari karmaşa, Türkiye gibi tarımsal ihracat potansiyeli bulunan ancak bu türden bir rekabete girecek mali olanakları bulunmayan ülkelerin ihracatlarını olumsuz yönde etkilemiştir.

Dünya ticaretine ve ekonomik gelişmeye zarar veren bu politikalar, 1986 yılında GATT tarafından Uruguay'da düzenlenen Round ile tartışmaya açılmıştır. Uzun tartışmalardan ve OTP'da reform yapıldıktan sonra, ancak bir

“Tarım Anlaşması” imzalanabilmiştir (Messerlin, 1995). 1995 yılından itibaren Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)’nün denetiminde uygulamaya sokulan Tarım Antlaşması’nda genel eğilim, tarım politikalarını devlet müdahalesinden arındırarak üretim ve ticareti piyasa mekanizmasının yönlendirmesine bırakmak yönünde olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkeleri çok yakından ilgilendiren “gıda güvenliği” sorunu ise, ne Round tartışmaları esnasında ne de Tarım Anlaşması metninde kendine bir yer bulabilmiştir.

TÜRKİYE’NİN GIDA GÜVENLİĞİ

Türkiye’ye gelince, ülke nüfusunu besleyecek bir tarımsal üretim düzeyine ulaşmak, yani eksiksiz bir gıda güvenliğini sağlamak, Cumhuriyet döneminin başından beri tarım politikalarının öncelikli hedefi olmuştur. Osmanlı’dan devralınan tarımın ilkelliği yüzünden gıda güvenliği hedefine ulaşmak kolay olmamıştır. Ancak, ısrarlı çabalar ve isabetli politikalar sonucu gerçekleştirilen mütevazı üretim artışları ülke nüfusunun beslenmesini güvence altına alabilmiştir.

İthal ikamesine dayalı sanayileşme stratejilerinin benimsendiği 1960’lı yıllarla birlikte tarım kesimine, “kalkınmanın iç ve dış finansmanı” gibi yeni işlevler yüklenmiş ve bu çerçevede devlet desteğinde bir tarımsal modernizasyon hareketi başlatılmıştır. İşlenebilir toprakların sınırına yaklaşıldığı 1960’ların Türkiye’sinde, tarımsal üretimin artırılması, tamamen toprağın verimliliğinin artırılmasına bağlıdır. Bu bakımdan söz konusu dönemde devlet kimyasal gübre, mücadele ilacı, tohumluk ve sulama gibi, verimlilik artırıcı modern girdilerin kullanımını sübvansiyonlarla özendirmiştir. Bu politikaların kararlı bir biçimde uygulanması sayesinde modern girdi kullanımına gerçekten kalıcı bir yaygınlık kazandırılabilmiştir. Yine devlet, yaygın bir destekleme sistemi ile tarımsal ürünlerin değerlendirilmesine yardımcı olarak üretim artışlarına uygun ortam yaratmıştır. Sonuç olarak, devlet desteğinde girilen tarımsal modernizasyon politikalarında azımsanamayacak ölçüde başarılar elde edilmiştir. Endüstriyel bitkilerden sebzelere kadar çok sayıda tarımsal üründe %100’e yaklaşan verimlilik artışı sağlanırken, 1960-80 döneminde ortalama %3.5’e yaklaşan yıllık üretim artışları gerçekleştirilebilmiştir.

Türk ekonomisinin 1970’li yılların sonunda içine girdiği bunalımdan kurtulmak için uygulamaya soktuğu “24 Ocak 1980 İstikrar Politikaları”, tarım politikaları için de bir dönüm noktası olmuştur. Döviz darboğazı ve yüksek enflasyon şeklinde kendini gösteren ekonomik bunalımı aşmak ve piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmak amacıyla getirilen “istikrar tedbirleri”,

devletin tarım kesimine sağladığı desteğin en düşük düzeyde tutulmasını öngörmekteydi. Çünkü yaygın tarımsal girdi sübvansiyonlarına, yüksek düzeyli destekleme fiyatlarına ve düşük faizli tarımsal kredilere dayalı 1960-1980 döneminin tarım politikaları, söz konusu dönemde yaşanan yüksek enflasyonun en önemli nedenlerinden birisi olarak görülmüştür.

Piyasa ekonomisi kurallarına işlerlik kazandırmayı amaçlayan istikrar politikalarının tarım kesimi ile ilgili ilk uygulaması, Ocak 1980'de gübre fiyatlarının önemli ölçüde arttırılması şeklinde olmuştur. Bu tarihten sonra, kimyasal gübrenin yanında diğer modern girdilere sağlanan devlet desteği de yavaş yavaş kaldırılmaya başlanmış ve büyük ölçüde dışarıya bağımlı modern girdilerin fiyatları serbest döviz kuruna göre piyasalarda dalgalanmaya bırakılmıştır. Aynı dönemde, tarım kesimine sağlanan kredilerin kullanım koşulları ağırlaştırılmıştır. Öte yandan, 1980 yılı başından itibaren tarımsal destekleme fiyatları düzeyi düşürülürken, destekleme kapsamındaki ürün sayısı yarı yarıya azaltılmıştır.

Tarım politikalarında yaşanan bu köklü değişiklik, modernleşme sürecini henüz tamamlayamamış olan tarım kesimi için olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Devlet desteğinin azalması, öncelikli olarak modern girdi kullanımını üzerinde etki yapmıştır. Girdi kullanımı başta olmak üzere, modernleşme çabalarındaki zayıflama, verimlilik ve üretim artış hızının düşmesine neden olmuştur. Nitekim, bir önceki dönemde %3.5'e yaklaşan yıllık ortalama tarımsal üretim artışları, 1980-2000 dönemi için %2'nin altına inmiştir. Dünya piyasalarında, yaşanan "sübvansiyonlar savaşı" nedeniyle fiyatların düşük düzeylerde bulunduğu bir dönemde dış ticarete serbestleşmeye gidilmesi tarım ürünleri ithalatında çok büyük artışlara yol açmıştır. İthalat artışları, hayvansal üretim gibi dış rekabet gücü bulunmayan bir takım üretim dallarında yıkıcı etkiler yapmıştır.

1980'li yılların başı gerçekten de tarım ürünleri dış ticareti açısından bir dönüm noktası olmuştur. Nitekim, 1980 yılında %65 olan tarım ürünlerinin toplam ihracattaki payı, 1987 yılında %26'ya, 1993 yılında %19'a ve nihayet 1999 yılında %13'lere gerilemiştir (Başlıca Eko. Gös., 2000). İhracatın tarım ağırlıklı bir yapıdan sanayi ağırlıklı bir yapıya geçmesi, 1980 sonrası sanayi ürünleri ihracatının çok önemli bir ivme kazanmasının yanısıra, tarım ürünleri ihracatının uzun yıllardır arttırılamamasından kaynaklanmaktadır. Örneğin, 1980 yılında 2.9 milyar \$ olan toplam ihracat, 1987 yılında 10 milyar ve 1999 yılında 27 milyar \$'a ulaşırken, başlangıçta 1.9 milyar \$ olan tarım ürünleri ihracatı, aynı tarihler için sırasıyla 2.6 ve 4 milyar \$'a yükselebilmştir. Bir başka ifade ile, ihracatın yapısal dönüşüm sürecine girdiği dönemin başından

bugüne kadar geçen 20 yıllık bir süre içerisinde (1980-1999), genel ihracat 9 katın üzerinde bir artışa tanık olurken, tarım ürünlerinde ihracat artışı 3 katın da altında kalmıştır. Daha önce ihraç edilen pamuk ve deri gibi tarım ürünlerinin 1980 sonrası dönemde, büyük ölçüde yerli sanayi tarafından kullanılmaya başlaması, tarımsal ihracatın gelişmesini engelleyen en önemli unsurlardan bir tanesidir. Ancak, ihracatın önündeki asıl engel, tarımsal üretimin son 20 yıldır yeterli ve düzenli bir büyüme temposu yakalayamamış olmasıdır.

1980 sonrası dönemdeki tarım ürünleri ithalatı ise, dış ticaretin büyük ölçüde serbestleştirilmesinin de etkisi ile çok önemli artışlara tanık olmuştur. İhracatın yerinde saydığı bir dönemde ithalatın hızla artması, Türkiye'nin tarımsal konumunda köklü bir değişikliğe neden olmuştur. 1980'li yıllara kadar temel tarım ürünlerinde iç talep açıklarını kapatmak için yapılan ve genelde 100-200 milyon \$ ile sınırlı kalan tarımsal ithalat, 1980'li yılların ikinci yarısında yükselişe geçerek 1989 yılında 1 milyar \$'ın üzerine çıkmıştır. İzleyen yıllarda da artışını sürdüren söz konusu ithalat, 1993'te 1.4 milyar \$ ve 1999'da 2 milyar \$'ın üzerine çıkmıştır. Sonuçta tarım ürünlerinde ihracatın ithalatı karşılama oranı, 1980'li yılların başından günümüze %1500'lerden %200'ün altına düşmüştür. Bir başka ifade ile, Türkiye kuruluşundan bugüne kadar güçlü bir biçimde elinde bulundurduğu net tarım ürünü ihracatçısı konumunu yavaş yavaş kaybedip, net tarım ürünü ithalatçısı durumuna düşme tehlikesi yaşamaktadır. İthalatın ihracatı karşılama oranı hayvansal ürünler için ise %20'lerin de altında bulunmaktadır. Sonuç; son 20 yılın tarım politikaları Türkiye'nin gıda güvenliğini tehlikeye sokmuştur.

GAP: GIDA KAYNAĞI VE İHRACAT OLANAKLARI

Türkiye gibi çok büyük bir tarımsal potansiyele sahip bir ülkenin net ithalatçı konuma düşmesi, herşeyden önce uygulanmakta olan tarım politikalarının başarısızlığının bir göstergesidir. Bu durumda, gıda güvenliğini ve beslenme kalitesini sağlamak, tarımsal üreticilerin sosyo-ekonomik yaşam düzeylerini iyileştirmek ve ihracat yoluyla ödemeler dengesine katkıda bulunmak temel amaçlarına yönelik yeni tarım politikalarının oluşturulması gerekmektedir. Yeni tarım politikalarının başarısı ise, hiç şüphesiz Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu iç ve dış koşulların doğru bir biçimde saptanıp, bu koşulların politika oluşumunda hesaba katılması gereken kısıtlar olarak değerlendirilmesine bağlıdır. 1995 yılında uygulamaya giren Dünya Ticaret Örgütü tarım sözleşmesi, AB ile 1996 yılında gerçekleştirilen Gümrük Birliği ve doğal çevreyi korumaya yönelik 1992 tarihli Rio Konferansı kararları temel dış kısıtları oluştururken, parçalanmış ve küçülmüş işletme yapısı, gizli işsizlik, hızlı nüfus artışı, yapısal kamu finansmanı açıkları, dışa bağımlı

sanayileşme, yetersiz beslenme, gıda güvenliği, vs. ise iç kısıtları oluşturmaktadır.

2000 yılı başında uygulamaya giren ve Ekonomik İstikrar Programı çerçevesinde IMF'ye sunulan "niyet mektubu"nda "tarım reformu" başlığı altında özetlenen yeni tarım politikaları da, ne yazık ki tarım kesimini doğrudan ilgilendiren kısıtları göz ardı etmiştir. Tarım kesiminin özgül koşullarından ve yapısal sorunlarından kopuk bir zeminde, istikrar programının salt bir eklentisi olarak tamamen finansal kaygılardan hareketle oluşturulmuş söz konusu tarım reformu; "sosyo-ekonomik gelişme", "yapısal dönüşüm" ya da "gıda güvenliği" gibi ülkenin geleceğini ilgilendiren konulara çok uzak kalmıştır. Kısaca, 2000 yılı "tarım reformu"nun Türkiye'nin gıda güvenliğini güçlendirecek değil, tam tersine zayıflatacak unsurlar içeren bir program olduğu söylenebilir (Şahinöz, 2000).

Oysa gıda güvenliği sorunu, Türkiye için çok önemli bir iç kısıttır. İhracat yetenekleri sınırlı, buna karşılık sanayileri hammadde, yarı mamül madde, teknoloji ve enerji yönünden dışarıya bağımlı Türkiye gibi ülkelerde, dış ticaret dengesinin sürekli açık vermesi kaçınılmaz bir durumdur. Bu yapıdaki ülkelerin tarım politikalarının oluşumunda "asgari gıda güvenliğini" göz ardı etmeleri, hızlı bir biçimde artan ve kentleşen nüfuslarını, daha başlangıçta beslenme bunalımına mahkum etmekle eş anlamlıdır. Türkiye'nin yer aldığı coğrafyanın stratejik duyarlılığı, asgari gıda güvenliğinin tarım politikaları için taşıdığı önemi bir kat daha artırmaktadır.

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), 2000'li yılların tarım politikalarını tanımlayanlar için bir başka önemli iç parametre oluşturmaktadır. GAP'ın devreye girmesi ile, Güneydoğu Anadolu Bölgesinin tarım kesiminde çok köklü teknolojik, ekonomik ve sosyolojik değişiklikler ortaya çıkmaya başlamıştır. Tarımsal ürün desenini tamamen değiştirmeye başlayan sulama, gerçekleştirdiği verimlilik, üretim ve gelir artışlarıyla Türkiye'nin ekonomik gelişme dinamiklerine yeni bir ivme kazandırırken, genel ekonomik refahın bölgesel dağılımının yeniden şekillenmesini gündeme getirmiştir. Ancak, GAP'ın neden olacağı olası değişiklikler, ele aldığımız konu açısından Türkiye'nin gıda güvenliğine ve dış ticaretine yapacağı katkı ile sınırlı kalacaktır.

Gıda güvenliğinin zayıfladığı ve tarım ürünlerinin dış ticaretinde net ihracatçı konumun yavaş yavaş kaybolmaya başladığı bir dönemde GAP'ın devreye girmesi Türkiye için gerçekten çok büyük bir olanaktır. Çünkü GAP'ın potansiyel ürün deseni, Türkiye'nin ciddi üretim açıklarının bulunduğu; makarnalık buğday gibi tahıl ürünlerini, ayçiçeği gibi yağlı tohumları, pamuk

gibi endüstriyel hammaddeleri ve et-süt gibi hayvansal ürünleri bünyesinde barındırmaktadır. Sulu tarımın özendireceği yem bitkileri üretimi, Türkiye'nin öteden beri şiddetle gereksinim duyduğu, yerinde besiyeye dayalı modern hayvancılığın gelişmesine olanak tanıyacaktır.

Tekstil sektörünün hızlı bir gelişme göstermesi, Türkiye'yi, son yıllarda net pamuk ihracatçısı ülke konumundan net pamuk ithalatçısı ülke konumuna getirmiştir. 1980'li yılların ortalarına kadar pamuk dış ticaretinin yalnızca ihracat kısmıyla ilgili olan Türkiye, ilk kez 1985 yılında 16 bin ton gibi önemli bir miktarda pamuk ithalatında bulunmuştur. 1990 sonrası dönemde iç talebin yerli üretim düzeyini aşması ile, ithalat yeni bir ivme kazanmış ve 1996 yılında 250 bin tona ve 1997 yılında 300 bin tona yükselmiştir. Kısacası, günümüzde Türkiye'nin pamuk üretimi artık iç talebini karşılayamamaktadır. Yıllık iç tüketim 1.2 milyon tona yaklaşırken, yerli pamuk üretimi henüz 900 bin tonun altında kalmaktadır. Dünyada yaşanan finansal krize bağlı olarak Türk tekstil sektöründe yaşanan durgunluk sonucunda söz konusu tüketimin 1998/99 döneminden sonra 1 milyon tonun altına düşmesi geçici bir durumdur.

Kısacası günümüzde Türkiye'nin pamuk üretimi, iç talebi karşılamaya yetmemekte ve dolayısıyla tekstil sektörünün hammadde temininde dış pazarlara yönelmesini zorunlu kılmaktadır. Bu durum Türk tekstil sektörünün, en temel itici güçlerinden birisi olan "hammadde kaynağı"na sahip olma avantajının etkisinin azalmasına ve dolayısıyla uluslararası rekabet gücünün zayıflamasına yol açabilecektir. Bu yöndeki bir olumsuzluğun önlenmesi, elbette ki yerli üretim miktarının artırılması ile mümkün olacaktır. Pamuk üretiminde, yaklaşık 1200 kg/ha ile dünya ortalamasının iki katına denk gelen ve önemli pamuk üreticisi ülkelerin tümünü geride bırakan bir verimlilik düzeyine sahip olan Türkiye'nin, ekim alanlarını genişletmeden pamuk üretimini arttırması düşünülemez.

Bugün Türkiye'de başlıca üç bölgede pamuk üretimi yapılmaktadır. Bunlar sırasıyla Ege, Antalya'nın da dahil olduğu Çukurova ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'dir. Türkiye'nin şu anki pamuk üretiminde Ege ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin %35'lik ve Çukurova Bölgesi'nin %30'luk payları vardır. Çukurova pamuk ekim alanları ve üretimi, tarımda aşırı endüstriyel girdi kullanımı, sulama, verimli toprakların tarım dışı amaçlar için kullanımı ve nihayet ürün deseninin oluşturulmasında çevresel unsurların gözardı edilmesi sonucunda yıldan yıla giderek azalmaktadır. Örneğin, 1980'li yılların ortalarına kadar, yaklaşık olarak 350 bin hektar ekili alanda yılda ortalama 250 bin ton pamuk üretimi gerçekleştiren Çukurova'nın, son yıllarda ekili alanları 200 bin hektarın, yıllık üretimi ise 200 bin tonun altına düşmüştür.

Uzun yıllardır 250-300 bin hektarlık bir alanda yılda 300 bin ton civarında pamuk üreten Ege Bölgesi'nin yerleşmiş ürün deseninde, kısa sürede pamuk lehine köklü bir değişiklik beklenemez. Bu durumda Türkiye'nin pamuk üretiminde ciddi artışlar gerçekleştirebileği tek bölgenin Güneydoğu Anadolu Bölgesi olduğu ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde yaklaşık %15'lik bir bölümü gerçekleştirilebilen GAP'ın sulama çalışmaları 2010 yılına kadar tamamlanıp 1.7 milyon ha'lık bir alan sulu tarıma açıldığında (GAP'ta ...,2000), temel tarım ürünlerinden meyve-sebzeye kadar, iç talebi önemli ölçüde aşabilecek bir üretim düzeyine ulaşılabilecektir. Sulama faaliyetlerine paralel olarak, ICARDA (Uluslararası Kurak Alanlarda Tarımsal Araştırma Merkezi) gibi uluslararası araştırma kurumları ve Dünya Bankası gibi Uluslararası finans kurumlarının desteğinde GAP İdaresi tarafından yürütülen tarımsal araştırma ve geliştirme projeleri bölgenin, hem bitkisel hem de hayvansal üretim potansiyelini kademe kademe yükseltmektedir. Türkiye'nin şu anki gıda güvenliğini tehdit eden yağlı tohumlar, mısır ve sert buğdaydaki üretim açıkları orta vadede, et ve süt ürünlerindeki üretim açıkları ise, kısmi olarak ve daha uzun bir dönem sonunda GAP tarımının sunduğu olanaklarla giderilebilecektir.

GAP'ın ortaya çıkaracağı tarımsal üretim olanakları Türkiye'nin gıda güvenliği kadar, ihracatının geleceği için de bir güvence sağlayacaktır. Projenin gerçekleşmesi hiç şüphesiz, Türkiye'nin ihracatçı gücünü ve bölgesindeki stratejik önemini arttıracaktır. GAP'ın bu tür iddialı bir işlevi gerçekleştirebilmesi, herşeyden önce GAP'a yönelik etkin bir tarım politikasının oluşturulmasına bağlıdır. GAP ile ilgili tarım politikaları hiç şüphesiz, Türkiye'de uygulanan genel tarım politikalarının ayrılmaz bir parçasıdır. Ancak, Güneydoğu Anadolu Projesi'nin bölge tarımında ortaya çıkarmaya başladığı çok köklü doğal, teknolojik, ekonomik ve sosyal yapı değişiklikleri GAP'a özgü bir ek tarım politikası arayışını gündeme getirmiştir. Bu tür bir ek tarımsal politika demetinin öncelikli amacı, GAP'ın özgün koşullarında Devlet'in tarım kesimine temel müdahale alanlarını saptamak olmalıdır. "Toprak rejimi", "Örgütlenme", "Üretim planlaması", "Tarımsal modernizasyon" ve "Pazarlama" gibi beş temel alan, içerisinde acil çözümler bekleyen çok önemli yapısal sorunların bulunduğu konulardır.

Sulama ile başlayan tarımsal modernizasyon ve tarımsal üretimi geliştirme çabalarının sürekliliği, herşeyden önce ilgili tarım ürünlerinin elverişli koşullarda değerlendirilip değerlendirilmediğine bağlıdır. Çekici ve uyarıcı olmayan piyasalar için üreticilerden düzenli ve sürekli arz artışları beklenemez. Bu nedenle, sulu tarıma bağlı olarak gerçekleştirilecek ilk üretim

artışlarının en iyi koşullarda değerlendirilmesine olanak sağlayacak ortamın oluşturulmasına Devlet'in mutlaka yardım etmesi gerekmektedir.

Pazarlama alanındaki destekler öncelikle, iç ve dış pazar araştırmaları ile pazar altyapısını geliştirmeye yönelik faaliyetlerden geçmektedir. Piyasalar gerekli fiziki alt yapı yatırımları ve hukuki düzenlemeler ile donatılırken, ürün temeline dayalı ihtisas borsalarına yaygınlık kazandırılmalıdır. Üreticilerin piyasa koşullarına uyumlarını kolaylaştıracak ve tarım politikalarının oluşumuna aktif katılımlarını sağlayacak ürün temeline dayalı "Üretici Birlikleri" yasasının bir an önce çıkarılması gerekmektedir. Söz konusu Birlikler, tarımsal üreticilerin dış pazarlara doğrudan açılmalarını da olanaklı hale getirebilecektir. Üreticilere doğrudan ihracat kanallarını açabilecek olan Birlikler, dış ticaret gelirlerinin üretim sürecine dönüşünü de sağlamış olacaktır. Batı Avrupa ülkelerinin gıda ve tarım ürünleri alanında dış pazarlara açılması, büyük ölçüde bu tür birlik ve kooperatifler aracılığı ile gerçekleşmiştir. Genelde küçük üretim birimlerinden oluşan gıda endüstrisi ile tarım kesimlerinin dış ticarete yönelmelerinde birlik ya da kooperatif çatısı altında örgütlenmeleri kaçınılmaz bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

GAP çerçevesinde öngörülen dış pazar araştırma-geliştirme faaliyetlerine, öncelikle çok zengin gıda ve tarım pazarlarına sahip olan ve yılda 25-30 milyar \$'lık ithalat yapan ve en önemlisi coğrafi bakımdan Türkiye'nin "doğal pazar"ı niteliğinde olan Orta-Doğu ülkelerinden başlanmalıdır. GAP'ın potansiyel ürün deseni, Orta-Doğu ülkelerinin gereksinim duydukları gıda ürünlerinin yaklaşık tamamını örtecek bir çeşitliliğe sahiptir.

Çoğu petrol ihracatçısı olan ve Libya'dan İran'a, Suriye'den Körfez ülkelerine uzanan coğrafyada yer alan 14 Orta-Doğu ülkesi şu an yaklaşık 250 milyonluk bir nüfusu barındırmaktadır. Bilindiği gibi, 1973/1974 döneminde çok büyük bir sıçrama gösteren petrole bağlı dış gelirler, sosyo-ekonomik gelişmenin henüz başlangıcında bulunan ve marjinal tüketim eğilimleri çok yüksek olan bu ülkelerde gıda ve tarım ürünlerine olan talebi bir anda yukarı çekmiştir. İç üretimin çok düşük bir düzeyde bulunduğu Orta-Doğu bölgesinde, artan gıda talebi doğrudan doğruya ithalata yansımış ve bölgenin toplam yıllık gıda ithalatı on yıllık bir dönem sonunda, yani 1980'li yılların başında, on kat artarak 2 milyar \$'dan 20 milyar \$'a yükselmiştir (Şahinöz, 1989). 1983 sonrası petrol fiyatlarında yaşanan karşı şok, bölgenin petrol gelirleriyle birlikte gıda ithalatının da olumsuz yönde etkilenmesine neden olmuştur. Ancak gıda ithalatındaki daralma, insanların ulaştıkları tüketim kalıbından kolayca vazgeçemedikleri için sınırlı bir düzeyde kalmıştır. Bu durum Orta-Doğu gıda pazarlarının geçici değil, kalıcı bir niteliğe sahip olduklarını ortaya koymuştur.

Son zamanlarda petrol fiyatlarında görülen iyileşme belirli bir süre devam ettiği takdirde, son yıllarda 25-30 milyar \$ düzeyinde bulunan yıllık gıda ithalatının kısa bir sürede 30 milyar \$'ı aşıp orta vadede 40 milyar \$'a yükselmesi beklenebilir.

1970'li yıllarda Orta-Doğu bölgesinde yaşanan gıda ithalatı patlamasına seyirci kalan Türkiye, ancak 1980'li yılların başında bölge pazarlarını keşfedebilmiş ve ihracatını 3 katlık bir artış ile 300 milyon \$'dan 1 milyar \$'a yaklaştırmıştır. Biraz da İran-İrak savaşının yarattığı ek talep sayesinde bölge pazarlarına görkemli bir giriş yapan Türkiye, Orta-Doğu'ya yönelik etkin bir ihracat politikası geliştirip, bölge pazarlarına daha önceden yerleşmiş olan ABD, AB, Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada gibi ülkelere karşı, sahip olduğu coğrafi ve sosyo-kültürel avantajları da kullanarak ciddi bir rekabet gücü oluşturamadığı için, Orta-Doğu'yu besleyen önemli ülkeler arasında bulunması gereken yere bir türlü ulaşamamıştır.

1980'li yılların başında dünya tarım pazarlarında yaşanan "sübvansiyonlar savaşı" da Türkiye'nin bölgeye başlattığı ihracat atılımını olumsuz yönde etkilemiştir. Dünyada tarımsal talebin arzın gerisinde kalması ile karşı karşıya gelen AB ve ABD gibi tarım devleri sübvansiyonlar aracılığı ile, kah ihracata konu olan tarım ürünlerinin fiyatlarını olağanüstü düşürerek kah ithalatçı ülkelere negatif faizli ithalat kredisi sağlayarak dünya tarım pazarlarını yeniden paylaşmışlardır. Türkiye gibi ihracat potansiyeli bulunan, ancak mali olanakları kısıtlı bir ülkenin, damping fiyatlar ya da negatif faizli krediler yoluyla girilen bir pazar mücadelesinde, başarılı olmak bir yana taraf olması dahi çok zordur. ABD 1983 yılından itibaren, Orta-Doğu Bölgesi'nin en önemli pazarlarından biri olan Irak'a "Blended credits" diye anılan sistem çerçevesinde çok uygun koşullarda ithalat kredileri sağlamaya başlayınca bu ülkeye yaptığı gıda ve tarım ürünleri ihracatında çok önemli artışlar olmuştur. Nitekim, ABD'nin söz konusu ülkeye 1983 yılında yaptığı gıda ve tarım ürünleri ihracatı bir önceki yıla göre %154 oranında artarak 130 milyon \$'dan 330 milyon \$'a yükselirken, aynı yıl Türkiye'nin ihracatı %36 oranında gerileyerek 202 milyon \$'dan 129 milyon \$'a düşmüştür (OECD, 1988). İhracata sağlanan yüksek sübvansiyonların 1996 yılında uygulamaya giren DTÖ Tarım Anlaşması ile yasaklanması, bu bakımdan Türkiye'nin Orta-Doğu pazarlarına girişini kolaylaştıran önemli bir gelişmedir.

Günümüzde Türkiye, GAP sayesinde daha güçlü bir tarımsal üretim potansiyeline, gıda teknolojisine ve dış finansman olanakları, kurumsal yapı, teknolojik donanım ve yetişmiş-deneyimli insan gücü ile daha güçlü bir ihracat kapasitesine sahiptir. Bu potansiyelin gerçekleşmesi herşeyden önce, ihracatın

yalnızca üretim fazlasını eriten ve bu arada döviz geliri sağlayan bir araç olmadığı, fakat aynı zamanda üretim sürecinin bir devamı ve ekonomik büyümenin bir gereği olduğu yönündeki düşüncenin, hem firma hem de makro düzeyde genel kabul görmesi ile mümkündür. Tarımsal üretim açısından kısıtlı doğal koşullara karşın nüfusu hızla artan ve petrol rezervleri uzun yıllar döviz sağlamaya devam edecek olan Orta-Doğu bölgesinin hemen yanında, GAP gibi tarımsal üretim boyutu ağırlıkta olan bir projenin uygulamaya sokulması, ekonomik gelişme ve stratejik açıdan atılmış çok olumlu ve isabetli bir adımdır.

Kafkasya, Rusya ve Orta-Asya ülkeleri, coğrafi yakınlık açısından komşu Orta-Doğu ülkelerinden sonra ikinci derecede avantaj sağlayan dış pazarlar olarak değerlendirilmeye tabi tutulmalıdır. Dış pazarlara açılmada ihracatın finansmanı, iletişim zincirinin oluşturulması ve dağıtım ağının kurulması gibi ihracat alt yapısını geliştirmeye yönelik konularda ihracatçı birlikler desteklenerek, genelde çokuluslu şirketlerin hakim olduğu gıda piyasalarında rekabet gücü artırılmalıdır. Diğer yandan, GAP'ın sulamaya dayalı olarak sunacağı üretim olanaklarını göz önünde bulundurarak oluşturulacak 2000'li yılların dış pazarlara dönük ve dış rekabet gücü yüksek ürün deseni seçici ve etkin bir destekleme programı ile özendirilmelidir.

KAYNAKÇA

- Akder, H., Eraktan, G., Şahinöz, A. (1997), *AB ve GATT Karşısında Türk Gıda Sektörü*, SETBİR, İstanbul.
- Alaya, M., Ghersi, G. Madelaine, C.-Papayanakis, M. (1984), *Alimentation et Agriculture en Méditerranée*, C.I.H.E.A.C.M-IAM, Montpellier.
- Bessis, S. (1992), *Dünyada Açlık*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- George, S. (1981), *Les Stratèges de la faim*, Ed. Gronauer, Cenevre.
- Klatzmann, J. (1975), *Nourrir dix milliards d'hommes?* PUF, Paris.
- Malthus, T.R. (1975), *An essay on the Principle of Population; and, A summary view of the Principle of Population*, Antony Flew, Penguin Books, London.
- Messerlin, P. (1995), *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, DUNOD, Paris.
- Şahinöz, A. (1989), *ABD-AET Türkiye Tarım Politikaları ve Dünya Pazarları* (Orta-Doğu), Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, İstanbul.

(1993), *Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası*, A.Ü. Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.

(2000), Tarım Reformu "Made in IMF" , in *İşletme ve Finans*, sayı: 172, Ankara.

Trouvelot, S. (1996&1999), "La fause pénurie agricole" & "La sonnette d'alarme" in *Alternatives Économiques*, No: 141 & 166.

Başlıca Ekonomik Göstergeler (2000), T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müşerşarlığı, Ankara.

Divisions Statistiques (1988), CTCI (1973-1986), OECD, Paris.

Güneydoğu Anadolu Projesi'nde Son Durum (2000), T.C. Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Ankara.

Rapport Annuel Mondial sur le Système Economique et les Stratégies 86/87 (1986), Ed. Atlas Economica, Paris.

Herkes İçin Daha İyi Bir Dünya (2001), BM Türkiye Temsilciliği, Ankara.

