

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE TARIMI

Prof. Dr. Ahmet ŞAHİNÖZ
Aylin ÖZALTAN
Işıl GÖKDUMAN

1. Giriş

Küreselleşme, dünyamızın son çeyrek asırdır tanık olduğu en önemli ekonomik olgudur. Uluslararası mal, hizmet, sermaye ve bilgi akımının günümüzde ulaştığı yoğunluk, ekonomi politikalarının ve küresel ilişkilerin yönlendirilmesinde Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası kurumların sahip oldukları ağırlık, çağımızda yaşanan “ekonomik küreselleşme” sürecinin temel belirtileridir.

Küreselleşmeyi somuta indirgeme bağlamında, hızlı bir biçimde serbestleşen dış ticaret sayesinde dünyada üretilen dört birim maldan birinin artık ülke dışında müşteri bulunduğunu, üretim sürecinin sınır ötesine taşınmasına aracılık eden doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının ulusal gelirlerin yer yer %10-15'lerine ulaştığını, bilgi ve işlemin aktarımını aynı anda sağlayabilen bilişim teknolojilerindeki gelişmeler sayesinde parasal sermayenin, “üzerinde güneş batmayan mali piyasalar” üzerinde borsa endeksleri, faiz oranları ve döviz kurlarındaki değişimlere bağlı olarak sınırsız bir hareket yeteneği kazanmış olduğunu kaydedebiliriz.

Ancak, küreselleşmeyi yalnızca ticari ya da mali sonuçlar açısından tanımlamak eksik bir değerlendirme olacaktır. Küreselleşmeyi aynı zamanda, üretken faaliyetlerin dünya ölçeğinde yaygınlık derecesine, işsizliğe, açlığa ve yoksulluğu karşı verdiği mücadelenin başarısına, ülkeler, bölgeler ve sosyal sınıflar arasındaki gelişmişlik farklılığındaki gelişmeye, sosyal barışa, dünya barışına ve çevresel duyarlılığın artmasına etkileri açısından da değerlendirmeye tabi tutmak gerekmektedir. Bu çerçevede yapılacak bir analizin sonuçlarının, dünyamızda yaşanan açlık ve yoksulluk sorunlarını, savaşları ve çevre tahribatını göz önüne aldığımızda, hiç de olumlu olmayacağını şimdiden söyleyebiliriz. Küreselleşmeyi irdeleyen Stiglitz (2002)'in kitabına seçtiği başlık, gerçekten bu olumsuzlukların bir özeti gibidir: “Küreselleşme: Büyük Hayal Kırıklığı”. Bu bakımdan, bugünkü küreselleşme modeline karşı, bir başka anlatımla dünyanın yarısından fazlasını sistem dışına iten “seçkin küreselleşme”ye karşı “Başka bir dünya mümkündür” cümlesi ile özetlenen küreselleşme seçeneğini ciddiye almak gerekir.

2. Küreselleşme ve Tarım

Doğal faktörlere olan bağımlılığı ve sosyal yapı içerisindeki ağırlığı tarım kesimini piyasa mekanizması dışına çekmiş ve bu kesime uzunca bir süre, uluslararası ticari ilkelere karşı yaygın bir muafiyet sağlamıştır. Bu çerçevede tarım kesiminin ilk aşamada, II.Dünya Savaşı sonrasında yaşanan neoliberal politika ve ticari serbestleşme hareketinin dışında kalabildiğine tanık olduk. Dünya piyasalarını ticari engellerden arındırmak için GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)'ın sık sık müzakereler düzenleyerek yoğun çabalar sarfettiği bir dönemde Ortak Tarım Politikası (OTP) gibi çok müdahaleci bir politikanın uygulamaya girebilmesi “tarımsal muafiyet”in somut bir göstergesidir.

Ancak, tarım kesimi 1986 yılında başlayan Uruguay Round'un hem en önemli düzenleme gerekçesini hem de yedi yıllık çok taraflı görüşmeler boyunca en kritik gündem maddesini oluşturmuştur. Çünkü, II.Dünya Savaşı sonrası dönemde talebin gerisinde kalan tarımsal arz, özellikle AB'nin OTP sayesinde net bir tarımsal fazla yaratması ile 1980 sonrası tarımsal talebi aşmış ve dünya pazarlarında “sübvansiyonlar

savaşı”na varan bir rekabete ve ticari karmaşaya yol açmıştır. İşte bu durum tarım kesimini, çok uzun ve çetin geçen müzakereler sonunda ayrıcalıklı konumundan çıkarıp serbest rekabet ilkelerine göre politika tanımlayan ve ticaret yapan diğer ekonomik kesimlerle özdeş hale getirmiştir. Tarım kesimi artık, küreselleşme yörüngesine oturmuş ve uluslararası ekonomik gelişmelerin asli bir unsuru olmuştur.

Uruguay Round sonrasında, Nisan 1994 tarihinde imzalanan DTÖ Tarım anlaşması, tarım politikalarının devlet müdahalesinden arındırılıp, üretim ve ticareti piyasa mekanizmasının yönlendirmesine bırakma eğilimindedir. Söz konusu anlaşma, yalnızca ihracat sübvansiyonlarının ve 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 anlaşılmış bulunuyordu. Bundan böyle tarım, sosyo-politik ve doğal niteliklerinden tamamen arındırılacak ve salt bir ekonomik sektör işlemi görecektir. Ancak, tarım politikalarında bu köklü dönüşümü hızlı bir biçimde gerçekleştirme doğrultusunda, DTÖ Tarım Anlaşması'nın gerekli önlemlerle donatıldığı söylenemez.

Tarım Anlaşması, liberal politikalar çerçevesinde öncelikle, müdahale fiyatı, destekleme alımları, girdi, kredi ve ihracat sübvansiyonları gibi piyasanın işleyişine yönelik doğrudan devlet müdahalelerini hedef almıştır. Üretim ve ticarete olan saptırıcı etkisi nedeniyle *kırmızı kutu* kapsamına alınan söz konusu destek ve müdahalelerin, Anlaşma'da belirtilen oranlar dahilinde hızlı bir biçimde tasfiyesi öngörülmüştür. Piyasalara dolaylı müdahale niteliği taşıyan telafi edici ödeme (AB'de “aides compensatoires”, ABD'de “deficiency payments”) ve üretim kotası ile nadas primleri *mavi kutuya* yerleştirilerek geçici bir süre için uygulanmalarına müsaade edilmiştir. Üretim ve fiyatlarla ilişkilendirilmeden tarımsal üreticilere devlet bütçesinden sağlanan doğrudan gelir destekleri ise, *yeşil kutu* içine alınarak yasaklar ve indirim programları dışında tutulmuştur. Daha çok gelişmekte olan ülkeleri ilgilendiren kırsal kalkınma, gıda güvenliği ve kalitesi çerçevesinde yapılan devlet yatırımları ve sağlanan destekler de indirim programları dışında tutulmuştur.

1999 yılında Seattle Konferansı ile ilk adımı atılan “Milenyum”, yani “yeni bin yıl” diye adlandırılan DTÖ'nün yeni çok taraflı müzakere süreci, 2001 Doha ve 2003 Cancun Konferanslarının ardından Kasım 2005 Hong-Kong Zirvesi ile sona erecektir. Neoliberal politika karşıtı hareketler nedeniyle başarısızlıkla sonuçlanan Seattle Konferansı bir yana, Doha ve Cancun toplantılarının en çetin müzakerelerini, Uruguay Round da olduğu gibi tarım dosyası oluşturmuştur. Öyle anlaşılıyor ki, tarım kesiminin piyasa ekonomisine koşulsuz uyumu, hem gelişmiş, ama özellikle de yapısal sorunlarını henüz çözememiş gelişmekte olan ülkeler açısından pek kolay olmayacaktır.

Doha Konferansı, ABD ile Avustralya ve Yeni Zelanda'nın başını çektiği Cairns grubu, yani ilke olarak ihracata sübvansiyon vermeye karşı olan ve tarıma dünyada en az destek sağlayan ülkelerin, sübvansiyonlu ihracatını hala sürdürmekte olan AB'ye yönelttikleri sert eleştirilere tanık olmuştur. DTÖ Tarım Anlaşması yükümlülüklerini yerine getirmesine karşın AB'nin tarımsal sübvansiyonları hala yüksek bir düzeyde bulunmaktadır. Zaten daha önce de dile getirdiğimiz gibi, Uruguay Round tarım ürünleri üretimine ve ticaretine tam anlamıyla bir serbestleşme sağlamaktan çok, piyasa mekanizmasını işleyişini engelleyen unsurları tespit etmek ve bu unsurları sınıflandırarak denetim altına almak temel hedefini gütmüştür. Oysa Yeni Bin Yıl Roundu, tarım kesiminin işleyişini tamamen piyasa mekanizmasına bağlayacak önlemleri almaya niyetli gözükmektedir.

Ancak, AB başta olmak üzere çok sayıda gelişmiş ülkelerin geçmişin ağır müdahaleci müktesebatından kolayca kopamayacağından, gelişmekte olan ülkeler ise

henüz piyasa tarımına hazır olmadıklarından dünya tarım politikalarında tam bir serbesti sağlamak çok kolay olmayacaktır. Kaldı ki, en liberal politika önerilerinde bile birtakım çevresel ve sosyal unsurlar kendilerine yer bulabilmektedir. Ekonomi dışı unsurların, piyasa güçlerinin yönlendirilmesine bırakılmış bir politika taslağında yer alması, Seattle'dan bu yana yoğunlaşan ve kendilerini "bir başka dünya mümkündür" sloganı ile ifade eden "altermondialist" (alternatif küreselleşmeci) akım ile refah toplumlarında çevreye ve insan sağlığına karşı artan duyarlılıklar sayesinde olmuştur. Burada söz konusu olan "yeni bir küreselleşme modeli"dir ve DTÖ'nün eksiksiz bir biçimde dünyamıza hakim kılmaya çalıştığı "koşulsuz serbest ticaret" yerine "koşullu serbest ticaret" önerisi mevcuttur. Koşullu serbest ticaret talepleri, öncelikle liberal politikaların doğduğu toplumlarda ortaya çıkması, sosyo-ekonomik sistemlerin kendilerini yeniden üretip geliştirmelerine yönelik bir olgu olarak algılanabilir. Gerçekten de, kapitalist sistemin son iki asırlık evrimi göz önüne alındığında, koşullu serbest ticaret akımının, mevcut küreselleşme sürecinin yol açtığı sorunların üstesinden gelebilmek ve 2000'li yıllara hazırlanmak için geliştirilmiş yeni bir uyum mekanizması olduğu düşünülebilir.

Yeni bir dünya düzeni için koşullu serbest ticaret talepleri, Cancun'da gerçekleştirilen son DTÖ Konferansı'nda "Kuzey-Güney" çekişmesi biçiminde kendini göstermiştir. Mevcut sistemin işleyişine yapılan muhalefetin başını bu kez, sivil toplum örgütlerinin de yoğun katkılarına karşın, Güney yarıküre ülkeleri çekmiştir. Dünya nüfusunun % 40'ından fazlasını barındıran ve dünyanın en dinamik ekonomilerine sahip olan Brezilya, Hindistan ve Çin gibi üç ülkenin öncülüğünde oluşturulan "G22" isimli yeni grup, Konferans gündeminin oluşturulmasında ve DTÖ kararlarının alınmasında Güney'in de bundan böyle en az Kuzey kadar söz sahibi olması gerektiği tezinden hareketle gelişmekte olan ülkelerin sorunlarını tartışma platformuna taşımaya çalışmıştır. DTÖ'nün, ekonomik katkı oranında söz sahibi olunan Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin aksine, "bir ülke bir oy" ilkesi gibi demokratik bir biçimde karar alma sistemi ile çalışması, uluslararası ilişkilerde gelişmekte olan ülkelere ilk kez seslerini duyurma olanağı vermiştir. Küreselleşme sürecinde Güney'in mevcudiyetini etkili bir biçimde ortaya koymaya çalışan G22 için, Brezilya Dışişleri Bakanı Celso Amorim, "Gelişmekte olan ülkeler arasında, ideolojik temelde değil, somut sorunlar üzerinde ittifak yapmanın mümkün olduğunu göstermiş olduk" demiştir (Le Monde, 16 Eylül 2003).

Cancun'da, her zaman olduğu gibi, Kuzey yarıküre tarafından hazırlanıp masaya konan tarım dosyası, Güney yarıküre temsilcileri tarafından hem içerik hem de karar taslakları açısından yetersiz bulunmuştur. Tarım dosyasının mevcut haliyle, ağırlıklı olarak gelişmiş ülkeler ile onların çokuluslu şirketlerinin sorunları ile ilgili olduğunu ve gelişme yolunda olan ülkelerin özgün konularının dahi gelişmiş ülkelerin bakış açısı ile değerlendirildiği ileri sürülmüştür. 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 almak için kendi aralarında güç birliği oluşturmuşlardır. Koşulsuz bir serbestleşme hareketinin, Kuzey ve Güney arasındaki teknolojik farklılaşmaya dayalı rekabet gücü sapmalarını hesaba katmadığı gibi, tarım kesiminin sosyal niteliklerini de göz ardı ettiği çok iyi bilinmektedir. İki milyar insanın, günlük ortalama 2 dolarlık yoksulluk sınırının altında yaşamaya çalıştığı bir dünyada, küresel sosyal istikrarın sürdürülebilmesi için kalkınma sorunlarının öncelikle ele alınması kaçınılmaz bir gerekliliktir.

DTÖ'nün 31 Temmuz 2004 tarihli Taslak Karar Metni, Cancun'da Güney'in gelişmiş ülkelerin tartışmasız hakimiyetine gösterdiği direnişin oldukça etkili olduğunu gösteren unsurlar içermektedir. Kasım 2005 tarihinde sona erdirilecek olan DTÖ çok

tarafli müzakerelerine çerçeve oluşturan söz konusu metinde AB ve ABD, G22 ülkelerinin talepleri doğrultusunda, ihracata sağladıkları sübvansiyonları tamamen kaldırmayı ve iç destekleri sınırlandırmayı kabul etmişlerdir. Uluslararası ticarete, çok tarafli bir çerçevede kural oluşturma olanağını, dolayısıyla DTÖ'nün varolma nedenini tehlikeye atan Cancun bozgununun Güney'in oluru ile aşılması, sürdürülebilir bir küreselleşme için az da olsa bir umut ışığıdır. Ancak, Cancun anlaşmazlığı, eğer Güney'in beklentileri doğrultusunda bir çözüme ulaşamaz ise sonuç itibariyle yine Kuzey'e yarayacaktır. Çünkü, anlaşmazlık halinde Kuzey'den yana mevcut uluslararası sistem yürürlükte kalacaktır.

3. DTÖ Tarım Anlaşması ve Uygulamalar

DTÖ Tarım Anlaşması'nın, uluslararası tarım ticaretine eksiksiz bir serbesti getirmekten çok, serbest ticareti engelleyen ve saptıran haksız rekabet unsurlarını tespit edip denetim altına almayı ve ardından aşamalı olarak sınırlamayı amaçladığını bir kez daha yineleyelim. Bu bağlamda, tarımsal faaliyetlerin başlangıcından en son aşamasına kadar, üretime, ihracata ve ithalata verilen destekler ve uygulanan kısıtlamalar, anlaşma metninde belirlenen takvime ve oranlara uygun olarak indirim tabi olacaktırlar. Bu uyarı, Tarım Anlaşması ile ilgili uygulamaları değerlendirmemize belirli bir hareket noktası oluşturacaktır.

Uygulamanın başlangıç tarihi olan Ocak 1995 tarihinden bu yana geçen yaklaşık 9 yıl içerisinde, tarımsal serbestleşme alanında önemli somut adımlar atılmıştır. Belki daha da önemlisi, ülkelerin uluslararası taahhütlerine bağlılık konusunda gösterdikleri duyarlılıktır. Duyarlılığın göstergesi ise, gelişmiş ülkelerin Anlaşma'nın öngördüğü tarihte (1995-1999) ve ölçülerde (ihracat sübvansiyonlarının %36 ve iç desteklerin %20 oranında azaltılması, gümrük tarifelerinde %36 oranında indirilme gidilmesi) taahhütlerini yerine getirmesi olmuştur. Gelişmekte olan ülkeler için on yıl olan (1995-2004) bu süreç halen devam etmekte ve daha düşük oranlarda saptanan indirim taahhütleri (ihracat sübvansiyonları ve gümrük vergileri %24, iç destekler %13,3) yerine getirilmektedir. Bu arada, Türkiye gibi IMF ile Yapısal Uyum Programları imzalayan kimi gelişmekte olan ülkeler ise, DTÖ Tarım Anlaşması taahhütlerini aşan liberal tarım politikalarına yönelmek durumunda kalmışlardır.

Ancak, DTÖ 1995 Tarım Anlaşması sonrasında liberal tarım politikaları yönünde atılan kayda değer adımlar, dünyamızda, özellikle de gelişmiş ülkelerde tarımsal sübvansiyonların mutlak olarak azaldığı anlamına gelmemektedir. Tarım kesimi için devlet müdahalesi ve korumacılık, diğer ekonomik kesimlere göre yüksek bir düzeyde devam etmektedir. Örneğin, 1990'lı yılların başında OECD ülkelerinde 220-230 milyar dolar civarında olan yıllık toplam tarımsal sübvansiyon miktarı, on yıl sonra, yani günümüzde 310 milyar doları aşmış durumdadır. Aynı biçimde, sanayi ürünleri için OECD ülkelerinde %3'lere inmiş bulunan sanayi gümrük tarifeleri, tarımsal ürünler için %30-40 düzeylerine yükselebilmektedir. Ortalama olarak verdiğimiz bu oranın, şeker, et ve süt gibi temel gıda ürünlerinde %70'leri aştığını söylemeliyiz.

Üstelik, söz konusu OECD ülkeleri Tarım Anlaşması'ndan kaynaklanacak serbestleşmenin etkilerini en düşük düzeyde tutabilmek için, indirim takvimi ve teknik tanımlarını kendi koşullarına uygun bir biçimde oluşturmuşlardır. Örneğin, Uruguay Round sonunda "asgari giriş" ya da "asgari ithalat" diye adlandırılan ve temel tarım ürünlerinde, gelişmiş ülkelere toplam tüketimlerinin %5'i kadar ithalat zorunluluğu getiren bir kural kabul edilmiştir. Ancak, bu kuralda yer alan "ürün" sözcüğü Fransa'nın önerisi ile "ürün grubu" olarak değiştirilerek Tarım Anlaşması'na konulmuş ve böylece AB'nin yıllık tahıl ithal etme zorunluluğu ortalama 3,2 milyon ton azalmıştır (AB ve GATT., 1997:134). Yine aynı doğrultuda, Uruguay Round sonunda ihracat

sübvansiyonları indirimlerine referans dönem olarak kabul edilen 1986-90 aralığı AB'nin girişimi ve ABD'nin onayı ile 1991-92 aralığına alınarak, 5 yıllık süreç içerisinde AB'ye 8,1 milyon ton ve ABD'ye ise 7,5 milyon ton daha fazla sübvansiyonlu buğday ihraç edebilme olanağı verilmiştir (AB ve GATT...,1997:136).

Gelişmiş ülkelerde, ulusal gelir ve istihdamda %3-5'ler gibi ihmal edilebilecek bir katkıya sahip olabilen tarım kesiminin ısrarla yoğun bir biçimde desteklenip korunmaya devam edilmesi, ülkelerin "gıda güvenliği" gibi stratejik kaygılarla ile açıklanabilir. Temel gıda ürünlerinin diğer tarımsal ürünlerden daha yüksek bir korumaya ve devlet desteğine tabi olması söz konusu kaygının açık bir göstergesidir.

DTÖ Tarım Anlaşması taahhütlerine sadık kalan gelişmiş ülkelerin tarımsal sübvansiyonlarını arttırabilmeleri, destek aktarım kanallarında yapılan değişiklikler ile mümkün olabilmektedir. DTÖ'nün yasakladığı ve indirim öngördüğü *kırmızı kutu* destekleri azaltılırken, indirime gerek olmayan *mavi kutu* ya da *yeşil kutu* destekleri arttırılmıştır. Nitekim, AB başta olmak üzere OECD ülkeleri söz konusu dönemde destekleme fiyatlarını kademeli olarak aşağıya çekerken, üreticilerin gelirlerinde meydana gelen düşüşler, *mavi kutu* kapsamında bulunan telafi edici ödemeler ile karşılanmıştır. Aynı süreç içerisinde tarımsal üreticilere; doğal dengeyi, kırsal mirası ve istihdamı, insan ve hayvan sağlığını korumaya yönelik faaliyetler çerçevesinde, *yeşil kutu* kapsamında bulunan doğrudan gelir destekleri sağlanmıştır.

Aktarım mekanizması ne olursa olsun tüm ekonomik desteklerin üreticilerin gelirlerini ve nihai olarak da üretim kapasitelerini arttırdığı şüphe götürmez bir gerçektir. Üretim kapasitesi artışları ise, şu an var olan tarımsal fazla sorununu daha da ağırlaştırmaktadır. Son çeyrek asırdır dünyamız, fazla üretimin neden olduğu değişik olumsuzluklarla karşı karşıya bulunmaktadır. Çok yoğun bir girdi kullanımı gerektirdiği için onarılması güç çevre sorunlarını beraberinde taşıyan fazla üretim, neden olduğu mali yükten dolayı da toplumsal bir refah kaybına yol açmaktadır. Örneğin, 1986-88 ve 2000-2002 dönemleri arasında, OECD ülkelerinde tarımsal sübvansiyonların vergi mükelleflerine olan yükü 56 milyar dolar'dan 91 milyar dolar'a yükselmiştir (Alternatives Internationales, Ekim 2003).

Fazla üretimin dış etkileri ise dünya tarım piyasalarında kendisini göstermektedir. Dünya piyasa fiyatlarını yapay olarak düşüren fazla üretim, ihracata sübvansiyon sağlama olanağından yoksun bulunan gelişmekte olan ülkelerin dış rekabet gücünü ve ihracat olanaklarını ortadan kaldırmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin iç pazarlarını da istila eden sübvansiyonlu ürünler, yerli tarımsal üreticilerin varlıklarını tehdit etmektedir. Kısaca, Kuzey'in üretim fazlası Güney'i bir yandan dünya tarım pazarlarından silip atarken diğer yandan, ekonomilerinin temeli olan tarım kesimini yok edecek dinamikleri harekete geçirmektedir. Kuzey'in tarımsal sübvansiyon sistemini Dünya Bankası iktisatçılarından N.Stern, şu şekilde nitelendirmektedir: "politik açıdan modası geçmiş, ekonomik bakımdan anlamsız, doğal çevre için yıkıcı ve etik açıdan savunulamaz", "Vazgeçme zamanı gelmiştir" (Le Monde, 25-09-2003).

Bu arada, ihracat sübvansiyonlarına karşı olan ve dış ticarete tam bir serbestleşmeden yana olan Cairns Grubu da, Uruguay sürecinde olduğu gibi ABD-AB hakimiyetine karşı muhalefetini sürdürmüştür. Avustralya ve Yeni Zelanda gibi dış pazarlar için üretim yapan iki ülkenin başını çektiği bu grubun G22 ile, AB-ABD blokuna karşı ortak çıkarları yalnızca ihracat sübvansiyonlarının sona erdirilmesinde örtüşebilmektedir. Bunun ötesinde, Cairns Grubu uluslararası ekonomik ilişkileri salt ekonomik bir etkinlik çerçevesinde ele alırken, G22'yi oluşturan Güney ülkelerinin attıkları her adımda hesaba katmak durumunda oldukları, kalkınma başta olmak üzere sayısız yapısal sorunu bulunmaktadır. Bu bakımdan, sosyal bir boyut içermeyen ekonomik ilişkiler Güney için, küresel ekonomi ile bütünleşmenin değil, ancak

eklemlenmenin bir aracı olabilir. Brezilya, Arjantin, Endonezya ve Filipinler gibi üyelerinin bir bölümü, G22'yi yaşama geçiren ülkelerden oluşan Cairns Grubu, kendi iç çelişkilerini aşip bütüncül ortak bir amaç etrafında toplanabilmiş değildir. Bu somut durum, Cairns ve G22'nin ABD-AB eksenine karşı etkin bir politik güç oluşturmasını engellemektedir. Kaldı ki G22 içinde de, özgün sosyo-ekonomik koşullar gereği tam bir çıkar ve çözüm birliği mevcut değildir.

4. Serbestleşme Sürecinde Kuzey-Güney Sürtüşmesi

Dünya ekonomi düzenine bakıştaki farklılıklar çok eskilere uzansa da, oyunun kurallarının tanımında Güney'in alternatif sunma konumuna geldiğini gösteren ilk somut adımlar Cancun Konferansı (2003)'nda atılmıştır. Kuzey-Güney anlaşmazlığı yalnızca toplantı sonunda alınacak kararlarla sınırlı kalmamış, toplantı boyunca ele alınacak konular açısından da söz konusu olmuştur. Kuzey, DTÖ'yü salt ticari faaliyetlerle sınırlandırmak isterken, Güney ekonomik kalkınma sorunlarının ticaret politikalarından soyutlanamayacağı görüşünü dile getirmiştir. Bu bağlamda Kuzey, Singapur Konferansı'nın konuları olan yabancı yatırımlar, haksız rekabetin önlenmesi, kamu piyasalarında şeffaflığın sağlanması, iletişim, bankacılık, sağlık ve eğitim dahil hizmet sektörünün dışa açılması, ticaretin kolaylaştırılması gibi konuları görüşme masasına koymaya çalışırken, Güney ise Kuzey'in iç pazarlarını Güney'in sanayi ürünlerine daha çok açması, tarım ürünleri ihracatına sağlanan sübvansiyonların derhal kaldırılması, fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunmasında Güney'in sanayileşme sürecinin dikkate alınması gibi daha çok kalkınma sorunlarına bağlı konuları gündeme getirmeye gayret etmiştir. "Eğer bizim için, -kalkınma bile demiyorum, ölüm kalım meselesi olan konular gözardı edilecekse, Round müzakerelerini sürdürmenin ne yararı olabilir ki?" (Le Monde, 16-9-2003), diye yakınan Senegal Ticaret Bakanı, Kuzey-Güney farklılığını da en yalın biçimde ortaya koymaktadır.

Son 20-30 yıldır dünyamızı saran küreselleşme süreci, Kuzey-Güney eşitsizliğini daha da derinleştirerek ekonomik kalkınma sorunlarının aciliyetini arttırmış bulunmaktadır. Örneğin, 1970-2000 döneminde kişi başına ortalama yıllık gelir, en zengin ülkelerde %2,1 oranında artarken, en yoksullarda artış %0,2 ile sınırlı kalmıştır. Sonuç olarak, 1970 yılında, yoksul ülkelerin kişi başına ortalama geliri, satın alma gücü paritesine göre, zengin ülkelerinkinin %10'una denk gelirken, 2000 yılında %6'sı düzeyinde kalmıştır (Problèmes économiques, no:2743, 09.01.2002). Bu koşullarda kalkınma sorunsalına öncelik tanımayı öngören Doha Konferansı'ndan Cancun'a geçen iki yıllık dönemde kayda değer somut bir adımın atılmaması, sorunun sahibi ülkelerin kendi sorunlarına sahip çıkma kararlılığını arttırmıştır. OECD ülkelerinde tarıma sağlanan destek maliyetinin kalkınma yardımları toplamının 6 katı olması, Güney'in sorunlarına Kuzey'in ilginin bir ölçüsü olarak anlamlı bir gösterge sayılmalıdır (Le Monde, 12-9-2003).

Asıl konumuz olan tarım dosyasına gelirsek, öncelikle Cancun'da geleneksel ABD-AB anlaşmazlığının yerini Kuzey-Güney çatışmasına bıraktığına tanık olmaktadır. Cancun'da gerçekleştirilen girişimin ilk belirtileri 2000 yılında görülmüştür. Latin Amerika, Afrika ve Asya'dan 15 civarında ülke, tarım müzakerelerinde seslerini duyurabilmek için, 2000 yılında DTÖ'ye "Kalkınma kutusu" adı altında bir bildirme sunmuşlardır (Grain de sel, Haziran 2003). Kutu özetle, gıda güvenliklerini güçlendirebilmeleri için gelişmekte olan ülkelere, ulusal tarım politikalarının oluşturulmasında DTÖ'nün biraz daha fazla esneklik göstermesini isteyen bir dizi öneriyi içermektedir. Ancak, Güney'in bu önerisini hiç hesaba katmadan Cancun'a, Uruguay Round'un sonunda yaptıkları gibi tarım konusunda kendi aralarında planladıkları bir ön anlaşma ile gelen AB ve ABD, Güney'in kararlılığı karşısında şaşırılmış ve hayal

kırıklığına uğramıştır. Aslında, Kuzey-Güney farklılığının temelde Kuzey'in çifte standartlı politikalarından kaynaklandığını söyleyebiliriz. Genelde serbest ticaret ilkelerini savunan Kuzey, yüksek iç desteklerle yarattıkları tarımsal fazlayı yine yüksek sübvansiyonlarla dünya piyasalarına sürmektedirler. Kısaca, "Benim söylediğimi yap, ama yaptığımı yapma" felsefesini uygulamaktadırlar. DTÖ'nün öncülüğünde dünya ekonomisine hakim kılmaya çalıştıkları koşulsuz serbest ticaret ilkelerini iki kez ihlal etmektedirler. Sübvansiyonlar yoluyla dünya piyasalarında oluşturulan yapay fiyatlar, Güney'in hem ihracat olanaklarını sınırlamakta hem de iç üretimin gerilemesine neden olmaktadır. Bu durumda Güney, hem sınırlı ihracat gelirlerinin bir bölümünü hem de gıda güvenliğini kaybetmek tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadır. Günümüzde, ABD'nin sübvansiyonlu pamuğu, Batı Afrika ülkelerini dünya pazarlarından ve mısırı Orta Amerika ülkelerini bizzat kendi pazarlarından dışlamış bulunmaktadır. Benzer durumu AB, sübvansiyonlu tavuk ile Afrika ülkelerinde ve buğday ile Kuzey Afrika –Ortadoğu ülkelerinde yaratmıştır (Grain de sel Ekim 2003:27). Ya da Japonya gibi gelişmiş ülkeler, kapılarını Güneydoğu Asya ülkelerine kapatarak kendi üreticisini ve üretimini yoğun bir biçimde desteklemektedir. Örneğin, Afrika ülkelerinden Senegal'de yerli tavuk üretiminde kilo başına maliyet 2,28 euro iken, sübvansiyonlu tahılla beslenen AB tavuğu 1,37 euro'luk bir etiket ile alıcının karşısına çıkmaktadır (Alternatives Économiques, Eylül 2003).

Dünya pamuk piyasalarında son yıllarda yaşanan gelişmeler, Kuzey güdümlü tarımsal küreselleşme modelini gözler önüne sermektedir. Dünya pamuk fiyatları, 1990'lı yılların sonlarına doğru, arzın talebi aşması ile ciddi bir biçimde düşmeye başlamıştır. 2001 yılında, uluslararası fiyatların barometresi sayılan Cotlook A endeksi, 1973-74 döneminden bu yana kaydedilen en düşük taban olan 36,65 cent'e inmiştir (Le Monde diplomatique, Eylül 2003). Fiyat düşüşleri, piyasa mekanizmasının düzgün işlediği koşullarda en düşük üretim maliyetlerine sahip ülkelere rekabet üstünlüğü sağlayarak, sonuçta yüksek maliyetlerle çalışan ülkelerin piyasadan çekilmelerine yol açar. Klasik İngiliz ekolü kurucularından D.Ricardo'nun "karşılaştırmalı üstünlükler" kuramının da temel hareket noktasını bu ilke oluşturmaktadır. Buna göre, Afrika pamuğunun rekabet üstünlüğü karşısında ABD ve AB'nin son yıllarda üretimlerini kısarak dünya piyasalarından çekilmeleri gerekirdi. Uluslararası ticareti ülkelerin ekonomik gelişmelerinin temel unsuru sayan liberal doktrine göre, yalnızca pamuk için değil, tüm tarım ürünlerinde Güney'in karşılaştırmalı üstünlüğü yaşama geçmiş olması gerekirdi. Oysa dünyamız, tüm liberal söylem ve çabalara karşın tam tersi bir gelişmeye tanık olmaktadır. Dünya tarım piyasalarında Güney'in payı azalırken Kuzey'in payı artmaktadır.

Çünkü Kuzey yarıküre, özellikle de ABD kendi üreticilerine sağladıkları yoğun sübvansiyonlar sonucunda gerçek maliyetlerin çok altında pamuk üretme olanağı vermektedir. ABD'nin 25 bin pamuk üreticisine sağladığı yıllık sübvansiyon tutarı 3,7 milyar dolara ulaşmış durumdadır (Le Monde diplomatique, Eylül 2003). Pamuk üretiminin yapay olarak özendirilmesi üretim fazlasına, üretim fazlası ise dünya piyasa fiyatlarının eriyerek, dünyanın en etkin üreticilerin dahi rekabet edemeyeceği bir düzeye inmesine neden olmaktadır.

Pamuk, Mali, Benin ve Çad gibi çok sayıda Afrika ülkesinin temel ihraç maddesi ve milyonlarca çiftçinin temel geçim kaynağıdır. Kuzey'de sınırlı sayıda üreticiyi yoğun bir biçimde destekleyerek oluşturulan yapay piyasalar, Afrikalı ya da Asyalı çiftçilerin geleceğini tehdit etmekle kalmayıp Güney'in, makro ekonomik ve sosyal dengelerini bozarak kalkınma dinamiklerini de tahrip etmektedir. Cancun'da pamuğu tarım ürünleri dışında işleme tabi tutmak isteyen ABD, söz konusu ülkelere, pamuk dışındaki ürünlerle ekonomilerini çeşitlendirmeyi önerecek kadar ileri gidebilmiştir (Solagrall, Eylül 2003).

İçinde bulunduğu mali kısıtlar nedeniyle, Kuzey'e karşı herhangi bir "sübvansiyonlar savaşı" başlatma olanağı bulunmayan Güney ülkeleri kendilerini mevcut uluslararası sistemin "kurbanı" olarak görmektedir. Cancun Konferansı'ndan sonra Dünya Bankası Başkanı'nın belirttiği gibi, "Cancun'da olup bitenler bir alarm zili çalmalı, zira gelişmekte olan ülkeler - üç milyardan fazla insan- kendilerinden yalnızca zengin ülkelerin önerileri konusunda görüş belirtmeleri beklenen türde bir müzakere anlayışını kabul edilemez olarak nitelemişlerdir" (Grain de sel, Mart 2004:29).

Küreselleşme günümüzde Güney'in tarım kesimini çift taraflı bir kuşatma altına almış durumdadır; Dışarıdan Kuzey'in üretim fazlası, içeriden IMF'nin Yapısal Uyum Programları. Kuzey yarıkürenin sübvansiyoncu tarım politikaları tüm dünya tarım pazarlarını haksız bir biçimde işgal ederken, çok sayıda gelişmekte olan ülke, IMF ile imzaladıkları stand-by anlaşmaları sonucunda sınırlı tarımsal destekleri kesmek ve ithalatı serbestleştirmek durumunda kalmaktadır. IMF ve Dünya Bankası'nın işbirliği ile yürütülen programlarda, kamu finansman yükünü azaltmak ve piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmak amacıyla, tarım kesiminin özgün koşullarından ve yapısal sorunlarından kopuk bir zeminde, sözde "tarım reformları" oluşturulmaktadır. Söz konusu reform politikaları bir yandan taban fiyat uygulamalarını ve destekleme alımlarını iptal ederken, diğer yandan, tarım kesiminin iç ve dış piyasalar ile bağlantılarını gerçekleştiren tarımsal KİT'leri ya özelleştirmekte ya da kapatmaktadır.

Türkiye dahil, gelişmekte olan ülkelerde desteklemeye tabi tutulan ve tarımsal KİT oluşturulan ürünler ya buğday, süt, şeker pancarı gibi temel gıda ürünleri, ya da pamuk, fındık, tütün gibi temel ihraç ürünleridir. Bu ülkelerde, üretimle bağlantılı olarak yapılan desteklemeler arzın istikrarını sağlamaktadır. Arzın istikrarı ise üreticiler için anlamlı bir fiyat ve istikrarlı bir geliri ifade etmektedir. Söz konusu ürünlerin bir anda piyasa mekanizmasına terk edilmesi, ilgili ülkelerin gıda güvenliğini ve topyekün ekonomik gelişmenin finansman kaynaklarını, kısaca geleceklerini tehlikeye atmak anlamına gelmektedir.

Oysa, ABD ve AB gibi gelişmiş ülkeler tarımsal desteklerin üretim ile olan bağlantılarını keserek, tarımsal piyasaların serbestçe oluşmasına olanak tanıdıklarını ileri sürmektedirler. Daha önce pamuk konusunda da belirttiğimiz gibi, üreticilere sağlanan bu tür doğrudan gelir destekleri ilk bakışta piyasanın işleyişine müdahale etmiyor gibi algılansa da aslında, nihai çözümlerde yine piyasayı güçlü bir biçimde etkilemektedir. Kısaca, doğrudan gelir destekleri "Truva atı" gibidir. Dışarıdan görülen ile içeride bulunanlar çok farklıdır.

Bu konuda yaratılmak istenen kafa karışıklığı, daha doğrusu tarımsal desteklere "kılıf" arama çabaları 1948 yılında uygulamaya giren GATT'ın ilk düzenlemelerine kadar uzanmaktadır. Bu düzenlemede "dumping" için yapılan tanımlama tam bir hukuki aldatmacasıdır. Buna göre damping, üretim maliyetlerinin değil, iç piyasa fiyatlarının altında bir fiyatla yapılan ihracatı ifade etmektedir. Bu tanıma sadık kalan ABD ve AB gibi tarım fazlası olan ülkeler, üreticilerin zararlarını doğrudan gelir destekleri ile telafi ederek iç fiyatların dünya fiyatları düzeyine inmesine ve böylece kendilerine, maliyetlerin dahi altına inebilen düşük fiyatlarla ihracat yapabilme olanağı yaratmaktadırlar. Bu uygulama sadece ABD pamuğu ile ilgili değildir. Örneğin, AB'de 1992 OTP reformu doğrultusunda aşamalı bir biçimde düşürülen buğday müdahale fiyatları 2001 yılında, dünya piyasa fiyatları düzeyine, yani 101,3 euro/ton'a gerilemiş ve 2003 yılı sonuna kadar bu düzeyde kalmıştır. Oysa, AB'nin en önemli ve en etkili buğday üreticisi olan Fransa'da buğdayın ton başına ortalama maliyeti 160 euro'dur. Üreticilere yapılan ton başına 63 euro'luk doğrudan yardım, üretici maliyeti-piyasa fiyatı açığını telafi ederken AB'de 2002 yılında dünya piyasalarına 16,6 milyon tonu buğday olmak üzere 30 milyon ton tahılı, damping yapmadan ihraç edebilmiştir (Le Monde diplomatique, Eylül 2003-

Alternatives Internationales, Ekim 2003). Benzer durum ABD için de geçerlidir. 1996 yılında "Federal Tarımsal İyileştirme ve Reform Yasası" ile fark ödeme sistemini terk ederek uygulamaya koyduğu üretimden bağımsız doğrudan gelir destekleri sonucunda hızla artan üretim, piyasa fiyatlarının dört yıl içerisinde %48 oranında düşmesine ve tarımsal sübvansiyonların üç kat artmasına yol açmıştır.

AB ve ABD'nin, DTÖ'nün kurallarına uyararak üreticilere doğrudan gelir desteği sistemine yöneldikleri bu dönemde Afrika'dan Asya'ya gelişmekte olan ülkeler, düşen dünya fiyatlarının cazibesi ile ithalatlarını hızlı bir biçimde arttırmışlardır. Düşen fiyatlar sonucu artan ithalat, bu ülkelerin genelde düşük verimlilikle çalışan çiftçilerini zor durumda bırakmakta ve gıda güvenliklerini tehlikeye atmaktadır. Bir yandan düşük fiyatların çekiciliği diğer yandan IMF ve Dünya Bankası'nın 1980'lerin başından beri gümrük duvarlarını etkisizleştiren yapısal uyum programları, Güney yarıküreyi "hasat sonu panayırı"na dönüştürmüştür. Oysa dünyamızda geçimini tarımdan sağlayan 2,5 milyar insanın %95'i bu ülkelerde yaşamaktadır ve tarım onlar için yaşamsal önemdedir.

Kuzey'in hukuken olmasa bile, ekonomik olarak tartışmasız bir biçimde dampingli olduğunu bildiğimiz ürün fiyatlarının yarattığı haksız rekabet, ilgili ürünlerle de sınırlı kalmamaktadır. ABD ve AB gibi ülkelerinde tahıl üretiminin %70-80'i hayvan yemi için kullanılmaktadır. Bu, söz konusu ülkelerde, kümes hayvanları dahil olmak üzere hayvancılık sektörlerine girdi sübvansiyonu sağlanması anlamına gelmektedir. Oysa DTÖ'nün Tarım Anlaşması'na göre girdi sübvansiyonları *kırmızı kutuda* bulunmaktadır, yani yasaktır. Bütün bu somut örneklerden çıkan kısa sonuç, uluslararası rekabet gücünün, en azından tarım konusunda, karşılaştırmalı üstünlüklere değil, tarım kesimine sağlanan sübvansiyonlara dayandığı sonucu çıkmaktadır. Günümüzde, OECD'nin verilerine göre, üretici başına yıllık tarımsal sübvansiyon miktarı ABD'de 21000 ve AB'de 16000 dolara ulaşmış durumdadır. Sübvansiyonlar üretim artışını, üretim artışı ise fiyatların düşüşünü hızlandırmaktadır. Üretim-fiyat kısır döngüsü Güney'in tarımsal gelişme dinamiklerini yok ederek, 1948 İnsan Hakları Beyannamesi'nde ve BM'nin temel ilkeleri arasında yer alan "gıdaya ulaşım hakkı"nı da ihlal etmektedir.

5. DTÖ Tarım Anlaşması ve Türkiye

DTÖ Tarım Anlaşmasınının 20. maddesi, tarım sektöründe Uruguay Turu ile başlayan ve pazara giriş imkanlarının artırılması, ihracat sübvansiyonları ve iç destek kullanımının süreç içinde azaltılması yönündeki reform programının devamını hükme bağlamaktadır. "İleri Tarım Müzakereleri" olarak adlandırılan bu süreç, Anlaşmada belirtildiği üzere, uygulama döneminin bitiminden bir yıl önce, DTÖ Genel Konseyi'nin aldığı karar ile 23-24 Mart 2000 tarihlerinde başlamıştır.

İleri Tarım Müzakereleri'nin esas amacının, Uruguay Müzakere Turu sırasında bir ölçüde disiplin altına alınmış olan dünya tarım ürünleri ticaretinin kapsamlı ve kademeli indirimlerle daha da serbestleştirilmesi olduğu dikkate alındığında, müzakerelerin tüm diğer üye ülkeler gibi ülkemiz açısından da liberalizasyon yönünde yeni taahhütler doğuracağı beklenmektedir.

5.1. Türkiye'nin Müzakere Pozisyonuna İlişkin İlk Belge

Ulusal Çalışma Grubu faaliyetleri çerçevesinde, Tarım Anlaşması'nın Ocak 1995 tarihinde yürürlüğe girişinden bu yana geçen süre içinde Anlaşma'nın uygulanmasında karşılaşılan güçlükler, tarımsal reform programı uyarınca tarımı destekleme politikamızda yapılan değişiklikler ve Uruguay Turu sonrasında tarımsal üretim ve ihracat yapımızda meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak tespit edilen müzakere önerimiz, 5 Şubat 2001 tarihinde yayımlanmış ve DTÖ Tarım Komitesinin 22-23 Mart 2001 tarihlerindeki toplantısında sunulmuştur.

Pek çok gelişme yolundaki ülke (GYÜ) gibi Türkiye de, DTÖ Tarım Anlaşmasının gelişmiş ülkeler (GÜ) lehine, dengeli olmayan bir yapı ortaya koyduğu görüşündedir. Bu çerçevede, söz konusu dengesizliği ortadan kaldıracak şekilde, Tarım Anlaşması hükümlerinin gözden geçirilmesi ve GYÜ'lere tanınan özel ve ayrıcalıklı muameleye ilişkin esneklik hükümlerinin güçlendirilerek korunması, müzakere pozisyonumuzun ayrılmaz bir parçasını teşkil etmektedir.

Uzun süredir ilerleme kaydedilemeyen Doha Kalkınma Roundu, DTÖ görüşmeleri önündeki engelleri kaldırarak müzakerelere ivme kazandırmak üzere yürütülmekte olan resmi ve gayri resmi toplantı sürecinin neticesinde 31 Temmuz 2004 tarihinde Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bir çerçeve metin üzerinde uzlaşa sağlayabilmiştir.

Karar Metni beklendiği üzere, tarım, pamuk, sanayi ürünlerinde pazara giriş ve ticaretin kolaylaştırılması konularını içermiştir. Gelişmekte Olan (GYÜ) ve En Az Gelişmiş Ülkelere (EAGÜ) sağlanacak Özel ve Lehte Muamele hükümleri, DTÖ Anlaşmalarının uygulanmasından kaynaklanan sorunları içeren "uygulama" konuları, teknik yardım ve kalkınma ile bağlantılı diğer konular ise kalkınma boyutu bağlamında karar metninin tamamlayıcı unsurlarını teşkil etmiştir.

Uzlaşma sağlanan DTÖ Çerçeve Metni'nde şu konular yer almaktadır;

a) İç destekler: İç desteklere dair genel prensip ticareti bozucu olduğu kabul edilen desteklerde önemli ölçüde indirim gerçekleştirilmesi ve uygulama miktarı yüksek olan üyelerin yüksek oranda indirim yapmasıdır. GYÜ' lere yönelik olarak ise özel ve lehte muamele hükümleri geçerli olacaktır.

Getirilen disiplin ile her üyenin, uyguladığı nihai bağlı toplam AMS (toplu destek ölçümü), de minimis ve *mavi kutu* desteklerin toplamından oluşan genel destek miktarı üzerinden bant yaklaşımı ile indirim yapması öngörülmektedir. İlk dilim indirimin genel destek seviyesinin %20'si kadar olması hükme bağlanmaktadır.

De minimis: Çerçeve metin indirimle yönelik bir müzakere sürecine işaret etmektedir. Ancak GYÜ'ler açısından bu müzakerelerde özel ve lehte muamelenin dikkate alınacağı ve düşük gelirli çiftçilere de minimis kapsamında yapılan desteklerin indirimden muaf tutulması bir esneklik olarak ortaya konulmaktadır.

Mavi kutu: *Mavi kutu* ile ilgili olarak mevcut Tarım Anlaşmasında yer alan tanım genişletilerek *mavi kutu* önlemlerin üretim şartı aranmaksızın kullanılabilmesi öngörülmekte; ayrıca ilave bazı kriterlerin de tartışılacağı ifade edilmektedir.

Mavi kutuya dair bir diğer önemli disiplin bu kapsamdaki uygulamaların, ilgili üye ülkenin toplam tarımsal üretiminin %5'i ile sınırlı tutulmasıdır.

Yeşil kutu: *Yeşil kutu* ile ilgili olarak uzun süredir sağlanmış bulunan ve bu önlemlerin muhafazası şeklindeki yaklaşım metne yansıtılmıştır. Bununla birlikte bu tür önlemlerin ticareti bozucu etkilerinin ortadan kaldırılması ya da en az düzeye indirilmesini teminen kriterlerinin gözden geçirilmesi öngörülmektedir.

b) İhracat Sübvansiyonları:

Metinde ihracat sübvansiyonları ile eş etkili uygulamaların, müzakere sürecinde belirlenecek makul bir tarihte ortadan kaldırılması karar altına alınmaktadır. Kaldırılması öngörülen sübvansiyonlar arasında ihracat kredilerinin ihracat sübvansiyonu özelliği taşıyan unsurları, gıda yardımları ile Kamu İktisadi Teşekküllerinin faaliyetleri yer almaktadır.

c) Pazara Giriş: Çerçeve metin uyarınca tarife indirimlerinin bant yaklaşımı ile tarife yapılarındaki farklılıkları dikkate alacak şekilde bağlı oranlar üzerinden gerçekleştirilmesi karara bağlanmıştır. Bant sayısı ve bu bantlar içinde hangi formül ile indirim yapılacağı müzakere sürecinde belirlenecek olmakla birlikte, GÜ ve GYÜ'lere tek tip formül uygulanması söz konusudur. EAGÜ'ler dışında kalan tüm üyelerin sürece katkı sağlamaları beklenmektedir.

Hassas ürünler: Hassas ürünler (sensitive products), pazara giriş bölümünün önemli bir unsurunu teşkil etmektedir. Müzakerelerle belirlenmesi öngörülen uygun sayıda tarife satırı ile sınırlı tutulacak olan bu ürünlerin GÜ/GYÜ ayrımı yapılmaksızın, ülkeler tarafından belirlenmesi hükme bağlanmaktadır. Ancak bu ürünler için de tarife indirimi ve bazı hallerde tarife kotası açılması suretiyle esaslı bir iyileştirme öngörülmektedir.

GYÜ'lerin üzerinde durdukları "özel ürünler" (special products) konusuna da yer verilmekte ve bu kapsamda değerlendirilecek ürünlerin daha esnek bir muameleye tabi tutulacağı karara bağlanmaktadır. Metin uyarınca GYÜ'lere yönelik olarak Özel Korunma Önlemleri Mekanizmasının da kurulması öngörülmektedir.

5.2. Tarım Anlaşmasının Türk Tarımına Etkileri

Tarımsal üretim ve ticareti piyasa mekanizması içine çekmeyi amaçlayan DTÖ Tarım Anlaşması'nın uygulamaya girmesinin ardından geçen on yıl, Türk tarımı üzerinde doğrudan olumsuz bir etki yaptığı söylenemez. Zaten daha çok iç talebe dönük üretim yapan ve ihracatını aşırı bir biçimde desteklemeyen Türk tarımının bu anlaşmanın sınırlı serbestleşme programından zarar görmeyeceği baştan beri öngörülmektedir.

Türkiye başlangıçta DTÖ'ye oldukça yüksek oranlarda tarımsal gümrük vergileri konsolide etmediği için on yıllık gümrük vergi indirimleri iç piyasalarda korunma zaafiyeti yaratmamıştır. Tarım Anlaşmasının iç destekleri sınırlama programı da Türkiye'de tarımsal destekleme politikalarının niteliğinde ve miktarında herhangi bir değişiklik yapma zorunluluğu doğurmamıştır. Zira tarıma sağlanan destekler, DTÖ'nün "toplam desteklerin üretimin değerinin % 10'unun altında bulunması" doğrultusundaki sınırlamasına uygun olduğu için herhangi bir indirimle gidilmeye gerek olmamıştır.

Kısaca Tarım Anlaşması'nın on yıllık uygulaması üretimin dış rekabete karşı korumanmasına veya desteklemeler vasıtasıyla teşvik edilmesine karşı bir engel oluşturmamıştır.

Türk tarımının son dört yıldır tanık olduğu politika ve destek sistemlerindeki köklü değişimler söz konusu anlaşma ile ilgili değildir. Tarım kesimini sonu belirsiz bir yöne sürükleyen "Tarım Reformu", IMF ve Dünya Bankası imzalı yapısal uyum programlarının bir yan ürünüdür. Türkiye'nin yeni yüzyılda gerçekleştirilecek İleri Tarım Müzakerelerinden zarar görmeden çıkabilmesi, hatta yeni uluslar arası koşullardan avantaj sağlayabilmesi için hiç şüphesiz, iç ve dış kısıtlara uyumlu yeni tarım politikalarına yönelmesi gerekmektedir. Yeni Binyıl Tarım Anlaşması'nın, Türkiye'nin şu anki düşük destekleme politikalarını da zor durumda bırakabilecek unsurlar içereceği düşünülmektedir.

Yapısal uyum programları çerçevesinde fiyat desteğinden vazgeçen Türkiye'nin kullanabileceği en etkin destek sistemi "fark ödeme" sistemidir. Ancak Cenevre Çerçeve Metnine göre *mavi kutu* kapsamında bulunan desteklerin, tarımsal üretim değerinin % 10'undan % 5'ine indirilecek olması fark ödeme sisteminin uygulama olasılığını azaltmaktadır. Bunun için Türkiye'nin benzer koşullara sahip GYÜ ile işbirliği yaparak de minimis değerinin eskiden olduğu gibi % 10 düzeyinde kalmasını ya da çerçeve metinde yer alan "stratejik ürün" ve "yoksul çiftçi" kavramlarını, fark ödeme sisteminin uygulanabileceği bir tanıma kavuşturması gerekmektedir.

6. OTP ve Uyum Sorunu

6.1. Ortak Tarım Politikası ve Reform

1962 yılında uygulamaya giren Ortak Tarım Politikası (OTP) nın yeniden yapılandırılması anlamında bir reforma tabi tutulması, ancak 1980 sonrası, AB'nin

üretim fazlası vermesi ve OTP'nin büyük bir mali külfet yaratması ile gündeme gelmiştir. Uzun tartışma ve müzakerelerden sonra ilk reform Mayıs 1992'de gerçekleştirilebilmiştir. Söz konusu reform, yüksek düzeyde bulunan müdahale fiyatlarının kademeli olarak azaltılmasını ve çiftçilerin uğrayacağı kayıpların doğrudan desteklerle telafi edilmesini içermektedir. Mart 1999 yılında gerçekleştirilen ikinci reform da aynı doğrultuda kararlar içermektedir. Bu bağlamda AB tarım fiyatları ikinci reform sonunda, yani 2006 yılında dünya fiyatları ile eşitlenecektir.

AB Tarım Bakanları Konseyi, 26 Haziran 2003 tarihinde yapılan bir toplantıda, Ortak Tarım Politikası'nda köklü değişiklikler yapılmasını kararlaştırmıştır. Alınan kararlar birlikte, AB'nin tarımsal desteklerinin büyük bölümü üretimden bağımsız bir şekilde kullanılacak ve çiftçilere istedikleri ürünleri üretme imkanı sağlanacaktır. Üye ülkeler, tarımsal üretimde sürekliliğin sağlanması için destekler ile üretim arasında sınırlı ölçüde bir bağlantı kurabilecektir.

Reformlar ile birlikte, AB'de yerleşik çiftçilere üretimden bağımsız olarak tek bir ödeme sistemi oluşturulacak ve ödeme koşulları gıda güvenliği, hayvan refahı ve çevre korunması gibi faktörlere bağlanacaktır. Tek ödeme sistemi 2005 yılında başlayacak ve üye ülkelerin geçiş dönemi talep etmeleri halinde, bu süreç en geç 2007 yılında tamamlanacaktır.

Diğer taraftan, AB Bakanlar Konseyi, 22 Nisan 2004 tarihinde, Ortak Tarım Politikası kapsamında tütün, zeytinyağı, sofralık zeytinler, pamuk ve şerbetçiotuna verilen desteklerde kapsamlı değişiklikler yapılmasını kararlaştırmıştır. Söz konusu değişiklikler, rekabetin ve pazar koşullarının iyileştirilmesi, çiftçiye istikrarlı gelir sağlanması, çevrenin korunması ve ticareti bozucu etkilerin azaltılmasının sağlanmasına yöneliktir. Karar kapsamındaki ürünlerde, üretime bağlı olarak yapılmakta olan ödemelerin önemli bir bölümü üretimle ilişkisi kesilmiş tek bir ödeme şeklinde yapılacaktır. Tütünde, üye ülkeler, desteklerin üretim ile ilişkisi tamamen kesilmeden önce bazı destekleri dört yıllık geçiş dönemi boyunca sürdürmeyi kararlaştırabileceklerdir. Tütün priminin bir bölümü, 2010 yılına kadar, Karardan etkilenen bölgelerin yeniden yapılanmasında kullanılacaktır. Zeytinyağında, üye ülkeler üretimle ilgili desteklerin % 40'ına kadar faydalanabileceklerdir. Pamukta, desteklerin % 65'inin üretimle bağının kesilmesi, kalan %35'in ise hektar başına ödemeler şeklinde korunması kararlaştırılmıştır. Reformlar, 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlayacaktır.

6.2. OTP'ye Uyum

AB kuruluşundan buyana Ortak Tarım Politikası'nda bir takım evreler geçirmiştir. Bu evreleri dört döneme ayırarak aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz.

1. Dönem: Ürün Destekleme Dönemi: II. Dünya savaşı sonrası AB yüksek destekleme fiyatları ile özendirilen ve dış rekabete karşı sıkı bir biçimde korunan tarımsal üretimi artırarak kendi kendine yeterliliği gerçekleştirmiştir. Üretim fazlasını özendiren ihracat sübvansiyonları ve güçlü iç destekler ile dünya piyasasında etkin rol oynamıştır.

2. Dönem: Üretici Destekleme Dönemi: Bu dönem 1986 Roma Anlaşması ile başlamıştır. Kendine yeterliliği sağlayabilen bir konuma gelen AB daha fazla üretim fazlası ve buna bağlı ağır bir mali yük ile karşı karşıya gelmemek için destekleri kısıtlama yoluna gitmiş, bu yolla meydana gelebilecek üretici kayıplarını "Telafi Edici Ödeme Sistemi" ile gidermeye çalışmıştır.

3. Dönem: Kaliteye Destek Dönemi: Üretimde verimliliği artırmak için aşırı endüstriyel girdi kullanımı, genetik müdahale ve çevre kirliliği engellemeye çalışılmakta ve insan sağlığına zarar vermemek adına organik tarıma destek sağlanmaktadır. Uluslararası

rekabetin artık bu yöne kayması, tüketicilerin kaliteli ürünleri uygun fiyata temin edebilmeleri için bu dönemde ve çevre ve sağlık konularına destek verilmektedir. (Gündem 2000 de bu yönde oluşturulmuştur.)

4. Dönem: Serbest Piyasa Dönemi: Bu dönem 2006 yılında AB'nin fiyat desteğini tamamen kaldıracığı dönem olup artık Topluluk tarımsal ürün fiyatları, dünya piyasa fiyatları ile aynı düzeyde olacaktır.

1963 tarihli Ankara Anlaşması, belirli aşamalardan geçilmesini takiben Türkiye'nin AB'ye tam üye olmasını öngörmektedir. Bu hedefe ulaşılabilmesi için hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönem olmak üzere üç aşama öngörülmüştür. 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol ile geçiş döneminin süresi ve bu dönemde, tarım da dahil olmak üzere taraflar arasındaki ticarete geçerli olacak kurallar tespit edilmiştir. Geçiş dönemini düzenleyen Katma Protokol, esas olarak, Ortaklık Anlaşmasının asıl hedefi olan tam üyelik yönünde tamamlanması gerekli olan Gümrük Birliğinin tesisine yönelik olarak ticaret ve rekabet alanlarına dair düzenlemeleri içermektedir.

1973-1995 arasında 22 yıl süren geçiş döneminin tamamlanmasını takiben, Türkiye - AB Ortaklık Konseyinin 1/95 sayılı Kararı ile Gümrük Birliğinin son aşamasının uygulanmasına dair esaslar belirlenmiştir.

Tam üyelik hedefini öngören bir anlaşma olarak Ortaklık Anlaşması, ilke olarak ticarete konu bütün ürünlerin Gümrük Birliği kapsamına alınması hükmünü amirdir. Bu husus gerek Katma Protokol'de gerekse 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı'nda teyit edilmektedir. Ancak, Katma Protokol'de, tarım ürünlerinde de serbest dolaşımın tesis edilmesi hedefi gösterilirken, bunun, Türkiye tarafından, Topluluğun Ortak Tarım Politikasının (OTP) üstlenilmesi halinde mümkün olacağı belirtilmiş ve bu hedefe varılması için de 22 yıllık geçiş süresi tespit edilmiştir. Bir başka ifade ile, 22 yıllık geçiş dönemi sonunda sanayi ürünleri itibarıyla gümrük birliği tamamlanmış olacak, tarım ürünleri bakımından ise serbest dolaşıma geçilebilmesi için gerekli bütün şartlar olgunlaşmış olacaktır.

Geçiş dönemi boyunca OTP'nin üstlenilmesi yönünde mesafe alınamaması nedeniyle, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK)'nda, tarım ürünleri ticaretinde serbest dolaşıma geçilebilmesi için belirsiz bir ek süre tanınmıştır. Sonuç olarak, Katma Protokol'ün tarım sektörüne ilişkin hükümlerinin yürürlükte bulunduğu teyid edilmiştir.

Katma Protokol'de, serbest dolaşım tesis edilinceye kadar tarafların, aralarındaki tarımsal ürün ticaretinde karşılıklı olarak tarife tavizleri tanımaları da hükme bağlanmıştır. Bu hüküm çerçevesinde, çeşitli Ortaklık Konseyi Kararları ile Topluluk tarafı, hemen hemen bütün tarımsal ürünlerde Türkiye'ye, ad-valorem gümrük vergisi muafiyeti, tarife kotaları kapsamında muafiyet, spesifik vergi indirimi ve muayyen takvimler çerçevesinde gümrük vergisi muafiyeti şeklinde pazara giriş kolaylıkları tanımıştır.

Roma Antlaşması'nın II sayılı Ek'i dışında olup, "İşlenmiş Tarım Ürünleri" olarak tanımlanan ve imalatında hububat, şeker ve süt gibi temel tarım ürünleri kullanılan bir kısım üründe AB, ad-valorem vergilerle (sanayi koruması/sanayi payı) birlikte spesifik vergi (tarımsal koruma/tarım payı) de uyguladığından ve bu ürünler sanayi payları itibarıyla Gümrük Birliğinin kapsamında mütalaa edildiğinden Türkiye de 1/95 çerçevesinde aynı sistemi tesis etmiştir. Bu çerçevede, taraflar karşılıklı olarak sanayi paylarını sıfırlamış olup, tarımsal koruma bakımından otonom olarak hareket etmektedirler. Ayrıca, her iki taraf, üçüncü ülkelerden ithalatta da tarım payından ileri gelen koruma oranlarını birbirlerinden bağımsız olarak tesis etmektedirler.

Öte yandan, Avrupa Birliği'nin Lüksemburg Zirvesinde (Aralık 1997) alınan kararlar arasında yer alan Türkiye ile ilişkilerin derinleştirilmesi yönündeki talimat üzerine

Komasyon'un hazırladığı ve Cardiff zirvesinde (Haziran 1998) kabul edilerek, Türkiye'ye resmen iletilen "Türkiye İçin Avrupa Stratejisi" başlıklı belgede özetle;

- Tarafların tarım politikalarına ilişkin bilgi ve mevzuat değişimi yapılması,
 - Ayrıntıların karşılıklı görüşülmesi,
 - Türk tarım politikası ile OTP'nın farklılıklarının saptanması,
 - Türkiye'nin OTP'ni üstlenmesi için teknik ve mali yardım sağlanması,
 - Türkiye'nin, önceliklerini içeren bir liste hazırlamasını müteakip teknik yardımın başlatılması,
- öngörülmektedir.

Buna mukabil, söz konusu belgeye Türkiye tarafından hazırlanan ve Temmuz 1998 tarihinde AB tarafına iletilen cevapta ise; Türkiye ile AB arasında tarım ürünlerinde serbest dolaşımının sağlanabilmesini teminen Türkiye'nin OTP'na uyum çalışmalarına AB'nin mali ve teknik yardım vermesinin beklendiği, uyum çalışmalarının ayrıntılarının tespiti amacıyla teknik düzeyde müzakerelere başlanmasının uygun olacağı ve bu konuda izlenecek yöntemlerin açıkça tespitinin gerektiği hususları belirtilmektedir.

"Türkiye İçin Avrupa Stratejisi" belgesi kapsamında yukarıda belirtilen çalışmalar sürdürülürken, 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de gerçekleştirilen Zirve Toplantısında ülkemize AB'ye katılmaya aday diğer ülkeler ile eşit koşullarda "aday ülke" statüsü tanınmıştır. Zirvede alınan kararlar uyarınca, Türkiye, AB'nin tam üyeliğe aday ülkeler için geliştirdiği "Katılım Öncesi Strateji"ye dahil edilecek ve bu çerçevede Topluluğun genişleme perspektifi içerisinde Türkiye'ye yönelik mali desteği de tek bir şemsiye altında toplanacaktır.

Türkiye, OTP'na uyum yükümlülüğü çerçevesinde, kendi tarım politikası ihtiyaçları ve dünya tarımındaki gelişmeleri dikkate alarak, 2000 yılından itibaren tarımda yeniden yapılanma ve reform için gerekli kapsamlı çalışmaları başlatmıştır.

İlk aşamada OTP'nin temel unsurlarının Türkiye'de tesis edilmesine öncelik veren çalışmalar, esas itibariyle tarımsal destek alanında Türkiye'de ağırlıklı olarak kullanılan fiyat desteği sisteminin AB'de kullanılan doğrudan gelir sistemi ile değiştirilmesi ve tarım ürünleri fiyatlarının Topluluk fiyatlarına yaklaştırılmasının yanı sıra, kırsal kalkınma stratejilerinin oluşturulmasına yöneliktir. Türkiye, bu kapsamda, çiftçi kayıt sistemini oluşturmuş, hayvan ve bitki sağlığı konularında AB uygulamaları paralelinde önemli ilerlemeler kaydetmiştir.

Türkiye'nin OTP'ne uyum çalışmalarında kısa ve orta vadeli öncelikler Katılım Öncesi Stratejinin en önemli aracı olan ve AB Bakanlar Konseyi'nce kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgelerinde (KOB) de yer almaktadır. İlki Mart 2001 tarihinde, ikincisi Nisan 2003 tarihinde kabul edilen KOB'nde Türk tarım sektörünün altyapısının ve idari yapılarının güçlendirilmesine yönelik hususlara ağırlık verilmektedir.

Son olarak 14 Nisan 2003 tarihli KOB'nde yer alan ve tarımla ilgili olarak öngörülen çalışmalara ilişkin olarak 2004 yılı Mayıs ayında sona eren kısa dönem hedefleri arasında; hayvan kimlik sisteminin oluşturulmasının tamamlanması ve AB'nin hayvan ve bitki sağlığı müktesebatının iç hukuka aktarılmasına yönelik bir program kabul edilmesi, bilimsel ve teknik yapıların güçlendirilmesi; yerli üretime, bitki ve bitkisel ürün ithalatına ve gıda işleme tesislerine ilişkin denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi hükümleri yer almaktadır.

2005 yılı sonuna kadar gerçekleştirilmesi öngörülen orta vadeli öncelikler ise; Ortak piyasa düzenleri kurulması ve tarımsal piyasaların etkin bir şekilde izlenmesi için gerekli yapısal temelin kabul edilmesi, idari yapılar ve uygulama mekanizmalarının kurulması, gıda güvenliği ve denetimi sisteminin yeniden düzenlenmesi ve güçlendirilmesi ile gıda işleme tesislerinin modernizasyonuna yönelik, takvime bağlanmış bir iyileştirme planının oluşturulması konuları yer almaktadır.

Bu hususlarda kaydedilen gelişmeler AB Komisyonu'nun 2003 yılı Kasım ayında yayımlanan İlerleme Raporunda da yer almış olmakla birlikte, anılan raporda, çiftçilere doğrudan gelir desteği, çifçi ve arazi kayıt sisteminde yapılmakta olan çalışmaların derinleştirilmesi gerektiği vurgulanmış, özellikle Türkiye'de önümüzdeki dönemde AB'nin Ortak Piyasa Düzenlemeleri'nin hayata geçirilmesi ve kırsal kalkınma stratejisi oluşturulması ihtiyacı üzerinde durulmuştur.

7. İstikrar Politikaları ve Türk Tarımı

Küreselleşme süreciyle birlikte IMF ve Dünya Bankasının dünya ekonomisine yönelik rol ve işlevlerinde değişiklikler yaşanmaya başlamıştır. Doğu Bloku'nun yıkılmasıyla birlikte buradaki ülkelerin piyasa ekonomisine geçişini yönetme rolünü de üstlenen IMF, bu ülkelerin çoğunda kendi politikalarını uygulama şansı bulmuştur.

Edilgen tarım politikalarının baş mimarı IMF'dir. İçinde buldukları ekonomik bunalımdan kurtulmak için IMF'ye başvuran ülkelere -ki doğal olarak bunlar gelişmekte olan ülkelerdir- yapısal uyum programlarının ayrılmaz bir parçası olan bu tür tarım politikaları "hazır giyim" olarak sunulmaktadır. Yardım talep eden ülkelere "itfaiye eri" olarak giren IMF, her zaman hortumunu öncelikle tarım kesimine yöneltmektedir. Tamamıyla finansal kaygılar ile saplantıya dönüşmüş bir "liberal ideoloji" güdümünde oluşturulan söz konusu uyum programlarında, "sosyo-ekonomik gelişme", "sosyal uzlaşma" ya da "gıda güvenliği" gibi ülkelerin geleceğini ilgilendiren konular kendilerine yer bulamamaktadır.

Türkiye bu yöndeki politik seçimini ilk kez, 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Programı ile yapmış, Aralık 1999 tarihli "niyet mektubu" ile de bu politikadaki kararlılığını göstermiştir.

Niyet mektubunun "tarım politikaları" bölümü tamamen devlet destekleri ile ilgilidir. Bu bölümde tarımsal desteklere yönelik üç önemli karar bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla; tarımsal fiyatlar, krediler ve girdi sübvansiyonlarıdır. Buna göre, buğdaydan başlamak üzere, destekleme fiyatları dünya piyasa fiyatlarına uyumlu hale getirilecek, tarımsal kredi ve girdilere sağlanan sübvansiyonlar aşamalı, ancak hızlı biçimde ortadan kaldırılacaktır. Kısaca, orta vadede tarımsal desteklemeyi ortadan kaldırmayı hedefleyen söz konusu program, yoksul çiftçilere de "Doğrudan Gelir Desteği" sağlamayı öngörmektedir.

Tarım kesimi ile ilgili kısıtlamalar, bilindiği gibi, 1994 yılında Uruguay Round sonrasında imzalanan Tarım Anlaşmasında yer almaktadır. Söz konusu anlaşmanın uygulanması, 1995 yılından beri Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarafından sıkı bir biçimde izlenmektedir.

7.1. Tarım Reformu ve Doğrudan Gelir Desteği Sistemi

Tarım sektörü; gıda güvenliği, kırsal kalkınma, yapısal uyum, gelir ve çevre hedeflerine yönelik çok fonksiyonlu genel yapısı ile sosyal ve ekonomik açıdan stratejik öneme sahip bir sektör olarak değerlendirilmektedir.

Uygulanmakta olan destekleme politikalarının en önde gelenlerinden biri olan Doğrudan Gelir Desteği (DGD), Dünya Ticaret Örgütü'ne göre kamu kaynaklarından hedef tarım üreticilerinin gelir düzeyini etkilemek amacıyla yapılan transferler şeklinde uygulanan bir politika aracıdır.

DGD iki şekilde uygulanmaktadır: üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri (decoupling payments) ve üretimle belli derecede bağlantılı doğrudan gelir ödemeleri.

Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerinde, devlet tarafından üreticilere yapılan ödemelerin, ne üreticinin ürettiği miktar ile ne de piyasa fiyatı ile herhangi bir

bağlantısı yoktur. Bu sistemde yapılan gelir ödemesi geçmişte belli bir tarihteki ekim alanı ve verim dikkate alınarak yapılmaktadır.

Üretimle belli bir derecede bağlantılı doğrudan gelir ödemeleri ise, hedeflenen gruplara bazı koşullara bağlı olarak yapılan telafi edici ödemeler (compensatory payments) ile piyasa fiyatı ile üreticinin eline geçmesi arzulanan fiyat arasındaki farkın "fark ödemeleri" (deficiency payments) adı altında ödenmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir.

Doğrudan Gelir Desteği, Türkiye'de 1999 yılı sonunda IMF ile imzalanan Stand by Anlaşması çerçevesinde uygulanan "istikrar programı" kapsamında, Türkiye tarımsal destekleme politikalarında radikal bir değişiklik olarak gündeme gelmiştir.

DGD uygulamasına geçiş ile ilgili temel belirlemeler IMF niyet mektuplarında yer almakla birlikte, DGD sistemi asıl olarak Dünya Bankası ile imzalanan "Tarım Reformu Uygulama Projesi (Agricultural Reform Implementation Project) çerçevesinde uygulamaya sokulmaktadır.

Türkiye'de uygulanan DGD sistemi, girdi ve çıktıya dayalı destekler başta olmak üzere tüm tarımsal destekleme biçimlerinin elemine edilmesi ve bunun yerine, üretimden bağımsız doğrudan ödeme sisteminin konulmasıyla gerçekleştirilmiştir.

9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubunda, "Halihazırda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları, fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir. Yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını kötü etkilemekte, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının birçok Bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılmasından ötürü husule gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olamamaktadır. Bütün bunların ötesinde, bu politikalar, son yıllarda ortalama olarak GSMH'nın % 3'ü gibi bir maliyet ve vergi mükellefleri üzerine ağır yük getirmektedir. Reform programımızın orta vadeli amacı var olan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektir..." denilmektedir.

18 Aralık 2000 tarihli Niyet Mektubunda ise, "Tüm dolaylı destek politikalarından 2002 sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve doğrudan gelir desteği (DGD) sisteminin uygulanmasına geçilmesini amaçlayan tarım politikalarının reformunda, program dahilinde şimdiye kadar önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu reformun Dünya Bankası tarafından Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) ile desteklenmesini bekliyoruz" denilmektedir.

Bu doğrultuda, Dünya Bankası ile imzalanan "TRUP : Tarım Reformu Uygulama Projesi" (Agricultural Reform Implementation Project) kapsamında yer alan dört alt proje'den birisi, Doğrudan Gelir Desteği'dir.

7.2. DGD Uygulamalarının Sonuçları

Türkiye'de 1999 yılında uygulanmaya başlanan politikalar, destekleme sistemi üzerinde önemli değişikliklere neden olmuştur.

- > 1999 yılında 4.2 milyar dolar düzeyinde olan kamusal tarım desteği, 2002 yılında 1.2 milyar dolar düzeyine gerilemiş, destek kompozisyonu tümüyle değiştirilmiştir.
- > 1999-2002 yılları arasında tarımsal gelir düşüşü % 16 (2,7 milyon dolar) olurken, tarımsal üretimde meydana gelen azalış yalnızca % 4 olmuştur.
- > Önceden uygulanan girdi ve ürün desteğine nazaran DGD sistemi ile tüketiciye yüklenen mali yükün de azalması neticesinde, çiftçilerin sürdürülebilir tarımsal faaliyetlerinde etkin bir yol sağlanmıştır.
- > 1990'lı yıllarda tarımsal kredi reel faiz oranları % 20 iken 2001-2002 yıllarında % 30'a yükseltilmiştir.

- 1999 yılında tarım sektörüne bütçeden ayrılan sübvansiyonlar 7 milyon dolar (GSMH'nın %3,2'si) iken 2002 yılında girdiler ve belirli ürünlere ilişkin yapay teşvikler önemli ölçüde azalmış ve yıllık bütçe sübvansiyonları 1,1 milyon dolar (GSMH'nın %0,5'i) olmuştur.
- 1997-2001 yılları arasında tarım sektöründe rekolte (Hektar başına üretimin dolar eşdeğeri olarak) %28 azalmıştır. Bu oran içinde en az düşüş %13 ile bakliyat; en fazla düşüş %38 oranında tütün, şeker pancarı ve pamukta yaşanmıştır. Reform döneminde toplam ekili alan % 2 azalmıştır.
- 1999-2001 yılları arasında tarım ürünleri fiyatları tahmini olarak % 40 düşmüştür.
- 2002 yılında DGD programından tarımla geçimini sağlayan nüfusun dörtte üçü faydalanmıştır.
- Bu programdan en fazla Orta Anadolu, Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde tarımla geçimini sağlayan nüfus yararlanmış.
- 2002 yılında kredi ve gübre desteği yanında Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'ne olan destek de tümüyle kaldırılırken, 1.1 milyar dolar düzeyinde olan toplam desteğin % 53'ü DGD'den oluşturulmuştur. İzleyen yıllarda, toplam destek içinde DGD'nin payı, % 75'ler düzeyine ulaşmıştır.

8. Sonuç ve Değerlendirme

Tarım sektörü, yapısı gereği halen pek çok ülke için hassas bir konuma sahiptir. Bu sektörde tarımsal istihdam, verimlilik, tarımsal işletmelerin yapısı gibi unsurlar arasındaki farklılıklar, ülkelerin İleri Tarım Müzakerelerine yaklaşımlarını ve müzakerelerden beklentilerini de etkilemektedir.

DTÖ Tarım Anlaşması'ndaki genel eğilim, tarım politikalarını devlet müdahalesinden arındırarak üretim ve ticareti piyasa mekanizmasının yönlendirmesine bırakma yönündedir. Bu bağlamda ithalatta tarife dışı engeller tamamen ortadan kaldırılacak, gümrük vergileri hafifletilerek pazara giriş kolaylaştırılacak, ihracatta sağlanan sübvansiyonlar azaltılarak uluslararası piyasalarda daha adil bir rekabet ortamı yaratılacak ve nihayet tarım kesimine verilen iç desteklere sınırlama getirilerek, müdahalecilik, kaynağında denetim altına alınacaktır. Piyasa mekanizmasının işleyişini bozucu bir niteliği bulunan fiyat müdahaleleri aşamalı olarak çiftçilere doğrudan gelir desteğine dönüştürülecektir.

Değişik tarihlerde yapılan müzakerelerden sonra Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) 31 Temmuz 2004 tarihinde bir çerçeve metin üzerinde uzlaşa sağlayabilmiştir. Belirlenen çerçeve metin, bundan sonra yapılacak ticaret müzakerelerinin dayanacağı esaslarla ilgili bir mutabakat metni niteliğindedir. Ülkeler, müzakerelerde, bu esaslar çerçevesinde, kendi çıkarlarına uygun tutum izleyecektir. Ülkemizin de "Tarım Stratejileri" ışığında kendi çıkarlarını savunacak hazırlıklardan sonra müzakerelere katılması önem taşımaktadır. Bu bağlamda, özellikle özel ve hassas ürünlerin tanımı, strateji belgesinde yer alan tedbirlerin *yeşil kutu*'da yer alması, asgari destek (de minimis) istisnasının GYÜ'ler için % 10'nun altına düşürülmemesi gibi konularda hazırlıklı olarak müzakerelere katılmak gerekmektedir.

31 Temmuz'da beklentiler AB'nin ihracat desteklemelerini kaldıracağı yönündeydi ve böylesi bir adım olabilecek en büyük taviz olarak yorumlanıyordu. Fakat tabir yerindeyse "Dağ, fare doğurdu" ve AB'nin ihracat desteklemelerinin kaldırılmasına ilişkin olarak getirdiği teklif, ABD'nin gıda yardımları disiplinine bağlı, şartlı ve inanılmaz ölçüde zayıf oldu. Buna karşılık ABD de kendi dampingli gıda artıkları uygulamasının değişmeden kalması için tehdit yoluna başvurdu. DTÖ'nün 16 Temmuz metninde, gıda yardımlarının "gıda fazlalıkları" için bir mekanizma olarak kullanılmaması gerektiği

belirtiliyordu. Bu da, gıda yardımının bir bağış formatında verilmesi anlamına gelmekteydi.

Ekonomik desteklerin üreticilerin gelirlerini ve nihai olarak da üretim kapasitelerini arttırdığı şüphe götürmez bir gerçektir. Üretim kapasitesi artışları ise, şu an var olan tarımsal fazla sorununu daha da ağırlaştırmaktadır. Son çeyrek asırdır dünyamız, fazla üretimin neden olduğu değişik olumsuzluklarla karşı karşıya bulunmaktadır. Çok yoğun bir girdi kullanımı gerektirdiği için onarılması güç çevre sorunlarını beraberinde getiren fazla üretim, neden olduğu mali yükten dolayı da toplumsal bir refah kaybına yol açmaktadır.

Fazla üretimin dış etkileri ise dünya tarım piyasalarında kendisini göstermektedir. Dünya piyasa fiyatlarını yapay olarak düşüren fazla üretim, ihracata sübvansiyon sağlama olanağından yoksun olan gelişmekte olan ülkelerin dış rekabet gücünü ve ihracat olanaklarını ortadan kaldırmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin iç pazarlarını da istila eden sübvansiyonlu ürünler, yerli tarımsal üreticilerin varlıklarını tehdit etmektedir. Kısaca, Kuzey'in üretim fazlası Güney'i bir yandan dünya tarım pazarlarından silip atarken diğer yandan, ekonomilerinin temeli olan tarım kesimini yok edecek dinamikleri harekete geçirmektedir.

Genelde serbest ticaret ilkelerini savunan Kuzey, yüksek iç desteklerle yarattığı tarımsal fazlayı yine yüksek sübvansiyonlarla dünya piyasalarına sürmekte, DTÖ'nün öncülüğünde dünya ekonomisine hakim kılmaya çalıştığı koşulsuz serbest ticaret ilkelerini iki kez ihlal etmektedir. Sübvansiyonlar yoluyla dünya piyasalarında oluşturulan yapay fiyatlar, Güney'in hem ihracat olanaklarını sınırlamakta hem de iç üretimin gerilemesine neden olmaktadır. Bu durumda Güney, hem sınırlı ihracat gelirlerinin bir bölümünü hem de gıda güvenliğini kaybetmek tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadır.

Türkiye'nin uzun dönemde, dünyada oluşacak yeni koşullardan ve uygulanmakta olan IMF politikalarından zarar görmemesi, hatta yeni durumu kendi lehine çevirebilmesi için şu an sahip olduğu potansiyeli değerlendirebilecek yeni tarım politikalarına yönelmesi gerekmektedir.

Uluslararası kısıtlar bir yana, geleneksel tarım politikalarının artık işlevlerini tamamladığı ve etkinliklerini kaybettiği her kesimce benimsenen ortak bir görüştür. Tarım kesimi için yeni politika oluşturma gerekliliği, uzun yıllardır Türkiye'de genel kabul gören bir görüştür. Yeni tarım politikaları için öneriler farklılaşsa da, geleneksel tarım politika ve araçlarının artık işlevlerini tamamladıkları ve etkinliklerini kaybettikleri kanısı hemen hemen tüm siyasi düşünce ve ekonomik kesim temsilcilerince benimsenmektedir. Türk tarımının kendi bünyesinde gerçekleşen teknik, ekonomik ve sosyal dönüşümler kadar, iç ve dış ekonomik koşul ve politikalarda son yıllarda meydana gelen değişiklikler de, yeni bir tarım politikasına yönelme düşüncesini besleyen temel unsurlar olmuşlardır. Dışarıda DTÖ ve AB kısıtları, içeride mali ve yapısal kısıtlar yeni politika tanımlarıyla birlikte yeni politika araçlarını da ister istemez gündeme getirmektedir. Ancak yeni bin yılda geleneksel politikaların yerini alan DGD desteğine dayalı tarım politikaları da soruna çözüm olamamıştır (Şahinöz, 2004). Eğer Pazar ekonomisi koşullarında tarım kesiminin etkili bir biçimde desteklenmesi isteniyor ise en uygun yöntem, fiyatlar üzerinde saptırıcı etki yapmadan üretim ve verimliliği geliştiren 'fark ödeme' sistemidir.

Bu sistem, tarımsal fiyatların piyasa koşullarında oluşmasına yol açarak dünya piyasa fiyatlarına uyumu kolaylaştırmakta ve tüketiciye düşük fiyatlarda ürün sunulmasını sağlamaktadır. Bu nedenle, bu sistem ilk bakışta, kaynakların etkin dağılımını engellediği ve tüketici refahını aşındırdığı için sıkça eleştiri konusu yapılan 'fiyat desteği' sistemine göre daha çekici bulunabilir. Ancak 'fark ödeme' sisteminin uygulanabilmesi; vergi gelirleri ile beslenen güçlü bir kamu maliyesi, tarımda ayrıntılı bir

kayıt sistemi, üretici örgütlenmesi, üreticilerin en düşük maliyetlerde çalışabilecek teknolojik olgunluğa ulaşmış olması, girdi piyasalarının rekabetçi bir yapıda olması ve nihayet ürün borsaları gibi gerekli yapısal, kurumsal ve hukuki koşulların oluşmasına bağlıdır. Bu bakımdan 'fiyat desteği' sisteminden 'fark ödeme' sistemine geçiş, aşamalı bir biçimde, gerekli koşullar oluştuğunda mutlaka gerçekleştirilmelidir. Son yıllarda tarımın bazı alt sektörlerinde gelişen sözleşmeli tarım (dikey entegrasyon), diğer alt sektörlerde de yaygın hale getirilmelidir. Bu tip sözleşmelerle, çiftçinin ürününe pazar garantisi sağlamanın yanısıra, sanayici de hammadde teminini garanti altına almış olacaktır. Sözleşmeli üretimi gerçekleştiren örgütlü çiftçiye prim desteği, sanayiciye ise yatırım ve işletme kredisi desteği sağlanabilir. Bu sözleşmelerin sigorta kapsamına sokularak garanti altına alınması da sağlanmalıdır.

Günümüzün güç odağı olan gelişmiş ülkeler karşısında ayakta durmak hatta onlarla yarışmak için, tarımsal üretimde onların verimliliğini ve maliyet düzeyini yakalamak çözümün temel koşuludur. Tarımda çağdaş düzeyde verimlilik için, rasyonel nitelikli ulusal siyasetler oluşturmak gerekir. Bu siyasetler çerçevesinde, tarım ürünlerinin piyasa yapısını bozmayan ve DTÖ kapsamına girmeyen köy kalkınması gibi yeni-seçici destek politikalarını geliştirmek gerekir.

KAYNAKÇA:

- A Review of the Impact of the Reform of Agricultural Sector Subsidization, The World Bank, March 9, 2004.
- Akder, H.-Eraktan, G.- Şahinöz, A.(1997), AB ve GATT Karşısında Türk Gıda Sektörü, SETBİR, İstanbul.
- Arm-Twisting, Divide and Rule Tactics and Exclusion Corrupted WTO Talks / By Aileen Kwai Focus on the Global South, 1 August 2004
- Büyüktaşkın, Ş. (1997), Dünya Ticaret Sistemi (GATT, Dünya Ticaret Örgütü ve Türkiye), Ankara.
- Çubukçu, T., GATT "Uruguay Round" Müzakerelerinin Sonuçları ve Etkileri, TÜİSAV Uluslar arası Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Ankara 1996.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı web sayfası, 31 Temmuz 2004 Tarihinde Yayımlanan Genel Konsey Taslak Karar Metnine İlişkin Not.
- DPT Müsteşarlığı SKGM- Tarım Dairesi: Tarım Destekleme Politikaları için Yeni Perspektif.
- Stiglitz, J.E.(2002), Küreselleşme: Büyük Hayal Kırıklığı, Plan B Yayınevi, İstanbul.
- Şahinöz Ahmet, Dünya Ticaret Örgütünün Dönüşümü, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Haftası Sempozyumu Ocak 2002.
- Şahinöz, A. 2004. Tarım Reformu: Made in IMF, İşletme ve Finans dergisi Haziran Sayısı.
- Tarakçıoğlu, M., Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması Gelişmekte Olan Ünelere Olası Etkileri ve Türkiye için Olası Politika Önerileri. Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2001.
- Ulusoy A.Sadi, AB'ne Adaylık Sürecinde AB ve Türkiye Tarım Politikaları, DTM.