

DOSYA/DERLEME

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARI ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRMELER

Oğuz OYAN*

Özet

Dünya Ticaret Örgütü ve arkasındaki büyük siyasal ve ekonomik güçler, 20. yüzyılın son on yılında ve 21. yüzyılın ilk on yılında düzenledikleri küresel müzakere süreçlerinde tarımın liberalleştirilmesinde istedikleri hedeflere varamadılar, dünya tarımı üzerinde tam bir denetim sağlayamadılar. Gelişmiş ülkeler (GÜ) arası rekabet, GÜ'lerin kendileri dışındaki üçüncü dünyaya karşı çifte standartlı politikaları; gelişmekte olan ülkeler (GOÜ) ile az gelişmiş ülkelerin (AGÜ), kendi aralarında bazı çıkar çelişmelerine rağmen, GÜ'lerin kendilerine dayattığı politikalara karşı aralarında çeşitli ittifaklar kurarak direnmeleri, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) görüşmelerini çıkmaza sürükledi.

Ancak, GÜ'ler bu başarısızlığı kabullenmediler. GOÜ ve AGÜ'lere karşı iki yoldan tarım piyasalarını liberalleştirme baskıları yapmaya başladılar: Birinci yol, ikili ve çoklu serbest ticaret anlaşmalarıyla açıldı. İkinci yol, IMF/DB programlarının uygulanması aracılığıyla tarım piyasalarının liberalleştirilmesiydi. Burada Türkiye örneği bir model oluşturacak denli önemliydi. Üçüncü bir yol daha vardı: AB gibi sıkı ekonomik entegrasyonlara üye kabul edilen GOÜ'lerin bağımsız tarım politikalarına son vermek...

Türkiye-AB ilişkileri, 1996'da yürürlüğe giren Gümrük Birliği Anlaşması ile yeni bir düzleme taşındı. Gümrük Birliği (GB) her ne kadar tarım ürünlerini kapsamıyor gözükse de aslında tarım ürünleri dış ticaretini de yakından etkileyen sonuçları oldu. GB aynı zamanda belirsiz bir gelecekteki AB üyeliğine giden yolun ilk aşaması olarak sunulduğu için, giderek Türkiye'nin tarıma dönük destekleme politikalarının 2000 yılından itibaren IMF/DB aracılığıyla ama DTÖ ve AB talepleri doğrultusunda dönüştürülmesinin ana gerekçelerinden biri olarak da çalıştırıldı.

* Prof. Dr., Emekli Öğretim Üyesi, CHP İzmir Milletvekili

Türkiye'de on yıllardır uygulanan ve birbirini tamamlayan bir kurumsal yapıya kavuşan tarımsal destekleme modeli 1990'lı yılların ikinci yarısında tartışmaya açıldı. Büyük ölçüde IMF-DB ikizlerinin telkinleri, DTÖ etrafında oluşan yeni politika çerçevesinin etkileri ve GB ilişkisine girilen AB'nin üyelik havucunun cazibesıyla yürüyen bu tartışmada liberal görüşlere kazanılan Türkiye ekonomi bürokrasisi öncü rolünü oynarken, dıştan güdümlü bir dönüşümü kabule yatkın olan veya bunun "kaçınılmaz" olduğuna ikna edilen bir siyasetçi zümresinin oluşması da işleri hızlandırdı. Bu dönüşümün zihinsel altyapısı 1994-99 döneminde hazırlandı. 2000 yılında hiçbir dış açık sorununa bağlı olmaksızın başlatılan stand-by programı çerçevesinde beşi IMF'ye biri DB'ye verilen altı niyet mektubu, on yıllık bir dönemin politikalarını belirledi. Niyet mektuplarında önerilen model, mevcut destekleme araçlarının tümüyle tasfiye edilerek tek bir destekleme aracının, Doğrudan Gelir Desteği (DGD)'nin yürürlüğe sokulmasıydı.

DGD Programı 2001'de başlatılıp 2007 yılı sonu itibariyle tamamlandı. DGD sistemi, mülkiyet esaslı ve dönüme göre sabit miktarlı uygulandığından, iddianın aksine, en yoksul köylülere daha az ulaştı. 2000 öncesinin destekleme sistemini "eşitsizlikleri büyütücü" olduğu gerekçesiyle ortadan kaldıranlar, uygulamaya koydukları destekleme sistemini de aynı nedenle sistemden çıkarmanın gerekçelerini ürettiler. Gerekçe bu defa doğruduydu.

Türkiye'de DB gözetiminde uygulanan ARIP projesinin en kritik çapasını, tarımsal destekleri bütçe ödenekleri düzeyinde sınırlamak oldu. Bu nedenle IMF programı 2008'de sonlandıktan sonra dahi bu yönde müdahalelerden geri durulmadı.

Sonuçta, DTÖ üzerinden gerçekleştirilemeyen uluslararası yükümlülüklerin yerini bölgesel entegrasyonların, ikili veya çoklu serbest ticaret anlaşmalarının, IMF/DB programlarının aldığı görülmekte. Türkiye, bu üç etkiyi birlikte yaşayan ender ülkelerden oldu. AB'nin Türkiye'de uygulanan IMF/DB tarım programını sonuna kadar destekliyor olması, IMF/DB programının hükümetler-aşırı bir kalıcılık sergilemesi, bir ulus-ötesi tohumculuk şirketi için özel yasa çıkarılmasına varan dayatmalar, bu yeni bağımlılık ilişkilerinde geline yeni aşamaya işaret ediyor. Karamsarlık noktalarına rağmen, Ankara'nın bağımsız karar alma reflekslerini yeniden kazanması halinde, Türkiye tarımındaki tasfiye sürecinin durdurulabileceği sonucuna da varılabilir.

Anahtar sözcükler:Küreselleşme, liberalleşme/liberalizasyon, serbest ticaret anlaşmaları, korumacılık, tarımsal destekleme, niyet mektupları, stand-by, gıda krizi, biyoyakıt.

General Overview of Agricultural Policies in Turkey and the World

Abstract

The grand political and economic powers behind the WTO failed to achieve their goals in liberalizing agriculture in the negotiation processes of the last twenty years and thus couldn't get global agriculture under control., Competition between developed countries, policies of developed countries against the third world, developing country coalitions of resistance against the imposed policies of developed world, despite conflict of interests between developing countries and less developed countries, brought WTO negotiations to a dead end.

However, developed countries didn't accept this failure. These countries have begun to political pressure on developing and less developed countries with three ways. The first way was provided from bilateral and multiple trade agreements. Second way was agricultural market liberalization implemented by IMF/WB programs. In these programs, Turkey has great importance to be a model for other countries. There was the third way to conclude developed country independent agricultural support policies which were accepted to EU integration...

Turkey-EU relations were changed with Custom Unions (CU) implementation at 1996. Although, CU seem doesn't cover agricultural products, CU affected agricultural foreign trade harshly indeed. Turkey followed harmonization program for agricultural policies with EU through the IMF/WB because CU was served to Turkey as the first step to achieve EU membership.

Agricultural supporting model, having reached to a complementary institutional structure and being used for decades in Turkey, was brought up for discussion in the second half of 1990s. While IMF and WB measures, effects of new policy frame around the WTO, application to accede to the EU that gave birth to Customs Union played a vital role in liberalization of the Turkish economy, politicians' predisposition to the externally driven transformation and the formation of a convinced group precipitated the process. The intellectual infrastructure background of this transformation was prepared during the 1994-99 terms. Six letters of intent, five of which sent to the IMF and one to the WB, within the framework of Stand-By Arrangement that commenced in 2000, independent from the external deficit problem, set the policies of the coming decade. The model proposed in the letters of intent included the abolishment of all the existing subsidies and enforcement of a single instrument, namely the Direct Payments.

DIP Program has started at 2001 and finished at the end of the year 2007. This system is based on property and fixed proportion income according to area size. Therefore, poor farmers have reached this payment at low level. This program has abandoned because the program was creating inequity position. As a conclusion, same reasons were used by authorities for changing the support mechanism.

The most critical action was limitation of agricultural support under ARIP project implemented in Turkey with WB monitoring. Therefore, even though IMF program has finished at 2008, this kind of intervention didn't concluded.

Finally it is seen that regional integrations, bilateral or multilateral free trade agreements, IMF/WB programmes are replacing international obligations which can not be fulfilled via WTO. Turkey is one of the few countries that has faced this triple effect. The absolute support for the IMF/WB agriculture program by the EU, supra-governmental permanence of the IMF/WB programme, impositions i.e. enacting special regulations favoring a multinational seed company are all indicating the new phase reached in global dependence relations. Although these pessimist points, there is still chance to suspend the dissolution of Turkish agriculture if government take precautions.

Key words: Globalization, free trade agreements, agricultural support policies, stand-by agreements, food crises.

I-DÜNYA ÖLÇEĞİNDE TARIMDA LİBERALİZASYON DAYATMALARI

1- Dünya Ticaret Örgütü İş Başında

Dünya, 1980'lerde işlemeye başlayan üçüncü küreselleşme dalgası sonucunda, 21. yüzyıla uluslararası ekonomik liberalizasyonda önemli mesafeler kat etmiş olarak girmişti. Sınai mallar ve hizmetler ile kısa vadeli sermaye hareketlerinin serbest dolaşımı üzerindeki tüm engeller birbiri ardına kaldırılıyordu. Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının önündeki ulusal engellerin temizlenmesinde ise, MAI'deki geri çekilişe rağmen, GATS, uluslararası tahkim ve diğer konulardaki ikili anlaşmalarla yol alınmaya devam edilmekteydi.

Tarıma ilişkin liberalizasyon mekanizmaları sınai mallar ve hizmetler alanını biraz geriden izlemekteydi. Bunun arkasında gelişmekte olan ülkeleri (GOÜ) veya az gelişmiş ülkeleri (AGÜ) kollama niyetlerinden ziyade, gelişmiş ülkelerin (GÜ) belirli bir uyum sürecine ve kendi aralarındaki rekabet-koruma çekişmelerini açacak bir ortama gereksinim duymaları belirleyici rol oynamaktaydı. 1948-1994 arasında faaliyette olan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT)'ın bünyesinde sürdürülen son müzakere turları (1986-1994: Uruguay Round) sonucunda alınan kararlardan biri de GATT'ın rolünün Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarafından daha kurumsal bir yapıyla sürdürülmesi olmuştu. Uruguay Turu'nun tarıma ilişkin uluslararası bağlayıcı resmi belgesi ise, 1995 yılında imzalanan DTÖ Tarım Anlaşması olmuştu. 1995 Tarım Anlaşması metni üç alanda liberalizasyon önermekteydi: Ülkeler tarımsal ürün ithalatında korumayı kaldırmalı (pazara giriş serbestisi); tarımsal ürün ihracatına dönük teşvik ve sübvansiyonlar son bulmalı ve nihayet tarıma dönük iç destekler tasfiye edilmeliydi. Bütün bunlar, ülke gruplarına göre farklı takvimlere bağlı olarak uyulması zorunlu süreçler olarak tanımlanmaktaydı. GÜ'ler gerek maddi altyapıları gerekse kısıtlama altında olmayan alternatif destekleme modellerine geçiş olanakları nedeniyle avantajlı oldukları için, onlara daha kısa uyum süreleri önerilmekteydi. Kaldı ki GÜ'ler, tarımsal ürün fazlaları nedeniyle, GOÜ ve AGÜ'lerin dış ticarete korunma oranlarının aşağıya çekilmesinden en fazla yarar sağlayacak ülkelerdi (Oyan, 2004a).

Bu arada, iç destekleri tarımsal hasılanın yüzde 10'unu aşmayan ülkeler ise -ki bunların büyük bölümü AGÜ ve GOÜ gruplarında bulunuyordu- "de minimis" kapsamında kabul edilerek iç destek indirimleri zorunluluğu dışında tutulmuştu. Türkiye, bu kapsama alınmayı başarmış olmakla birlikte, 1996 sonrasında AB ile Gümrük Birliği ve 1 Ocak 2000'den itibaren IMF ve DB gözetiminde uygulamaya koyduğu istikrar programı (stand by) sürecinde bu kazanımından geri adım atmaya kolayca ikna edilecektir.

1995 Tarım Anlaşması DTÖ ve dünya açısından da nihai bir belge sayılmazdı ama ilk önce işlerliğinin sağlanması zorunluuydu. Washington ve Brüksel, "Bakanlar Konferansları"nda bu belgenin uygulamaya geçirilmesi için üçüncü dünya üzerindeki basınçlarını arttırdılar. 1997 Singapur toplantısında bunda başarılı da oldular. Ancak, küreselleşmenin tilsimini bozan 1997/98 Asya Krizi sonrasında 1999'da toplanan Seattle Konferansı, sahneye küreselleşme karşıtı güçlerin yoğun bir sokak muhalefetiyle girmesine tanık oluyordu. Oyunun kuralları yeniden belirleniyor ve GÜ'ler, DTÖ'nün kazara oluşmuş demokratik yapısının da aleyhlerine dönmesi nedeniyle, artık sürece tamamen hakim olamadıkları yeni bir konjonktüre adım atıyorlardı. Bir sonraki Doha Konferansı bu nedenle sokak gösterilerine kapalı bir ortama alınmıştı (Boratav, 2010). Ama korkunun ecele faydası yoktu; DTÖ bir kere küresel eşitsizliklerin simgesi durumuna gelmişti.

2001 yılı Mart ayından itibaren DTÖ Tarım Anlaşması belgesi yeni müzakerelerle yenilenecektir. DTÖ'nün New York'taki merkezinin 11 Eylül 2001'de dünyanın tanıdığı en büyük terör saldırısıyla yerle bir edilmesi süreci biraz yavaşlatsa da, 2003'te Cancun (Meksika) toplantısında tartışma konusu gene tarım ticaretinde liberalizasyon ve tarıma dönük desteklerin azaltılmasına odaklanacaktır. Ancak bu toplantıda safların netleşmesi çok zaman almayacaktır. GÜ bloğu ABD, AB ve Japonya'dan oluşurken, GOÜ'lerin başını çekenler Çin, Hindistan ve Brezilya gibi ülkelerdi; AGÜ'ler Afrika, Asya ve Güney Amerika'nın daha yoksul, dolayısıyla tarımsal ürün üretim ve ihracatına daha fazla bağımlı ülkelerinden oluşmaktaydı (Oyan, 2003).

GÜ bloğu, kendi arasındaki tali çelişkilere rağmen, Cancun'da ortak bir cephe buluşmakta güçlük çekmemişti: Dünyanın geri kalan bölümüne IMF ve Dünya Bankası aracılığıyla "tarımsal destekleri azaltın, ithalatta koruma oranlarını düşürün, ihracata teşvik vermeyin" şeklinde yıllardır baskı yapan bu ülkeler, iş kendilerine gelince yan yollara sapmakta birleşiyorlardı. Kendi tarımsal üreticilerinin tepkilerinden çekinen ve özellikle de kendi ulus-aşırı tohum ve gıda sanayicisi şirketlerin yönlendirmelerine göre hareket eden GÜ bloğu, çifte standartlı politikalarda birleşip kendi dışlarındaki dünyanın taleplerine kulaklarını tıkıyorlardı. Görece daha az gelişmiş dünya ülkeleri ise, gelişmiş ülkelere "kendi dayattığınız kurallara önce kendiniz uyun" talebini iletiyorlar, başını Çin, Brezilya ve Hindistan'ın çektiği GOÜ'lerin 21 ülkesinin imzaladığı (Türkiye buna imza koymamıştı!) bir bildirge yayımlıyorlardı.

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Cancun'da yapamadığını 2004'te Cenevre'de başarmaya çalışacaktı. Cancun Turu'nda gelişmiş ülkelerin baskılarına karşı ortak güç oluşturarak direnen GOÜ'lerin direnci bu defa kısmen kırılacaktı. Meksika'da GOÜ'ler güçlerini birleştirmişlerdi; ödün almaktan ziyade ödün vermeye zorlanmamak için. Bunda başarılı da olmuşlardı. İzleyen süreçte GÜ grubu için GOÜ'leri ikili anlaşmalarla ödüne zorlamaktan başka yapacak bir şey yoktu. Ancak bu uzun zaman ve -Türkiye örneğinde olduğu gibi- "uygun fırsat" gerektiriyordu. Cenevre'de toptan bir anlaşma yapmayı yeğlediler.

Cenevre Toplantısında sanayi ve hizmetler sektörleri yanında tarıma dönük desteklerin de köklü bir biçimde daraltılması yani yeni bir liberalleşmeyi öngören bir çerçeve anlaşması üzerinde mutabakata varıldı. Tarıma dönük desteklerin azaltılması bilinen üç alanda da öngörülüyordu: İhracat destekleri sıfırlanacak; koruma oranları (ithalat vergileri ve kotaları) düşecek, içteki tarımsal desteklemeler hem azalacak hem de üretime/fiyat oluşumuna etki etmeyen yansız gelir desteklerine kaydırılacaktı. Ama henüz madde ve ülke bazında ayrıntıların görüşülmesi aşamasına geçilmiş değildi (**Oyan, 2004b**).

Peki Cenevre'de karşılıklı bir ödün vermeden sözü edilebilir miydi? Görünüşte öyle; çünkü her bir ülke destekleri azaltacaktı. Peki başlangıç noktasındaki durum neydi? GOÜ'ler esasen tarıma fazla destek verecek mali gücü bulamıyordu; bu durumda GÜ'lerde tarım desteklerinin azaltılması sanki onları daha rekabetçi konuma getirecek gibi görünüyordu. Ama sadece görünüşte; çünkü rekabetin adil olması için verimlilik farklılıklarının da hesaba katılması gerekiyordu. Birçok üründe verimlilik avantajı büyük açıklıkla GÜ grubuna ait olduğuna göre, farklı verimlilik koşullarında farklı destek koşullarının yürürlükte olması gerekmiyor muydu?

Daha açıkçası daha düşük verimlilik koşullarında üretim yapan GOÜ'ler kendilerini koruyabilmek için ithalatta koruma oranlarını ve iç destekleri belirli bir düzeyde tutabilmeliydi. İhracata destek veren GOÜ örneği fazla olmadığı için bunun kaldırılması bu grup için anlamlı değildi. Aslında GÜ'ler için dahi ihracat desteğinin kaldırılması çok önemli değildi, çünkü toplam destek içindeki payı çok küçüktü.

Asıl sorun, tarımsal ürün ithalatçısı olan AGÜ'lerin en yoksul ülkelerinde yaşanacaktı. Yeni koşullarda tarımsal ürün fiyatları dünya çapında artacağı için bu ülkelerde açlık çıgıllıkları daha çok yükselecekti. Cenevre Raundu'nun yoksul ülkelere yarar sağladığı efsanesi, GÜ halklarının vicdanlarını yatıştırmaya yönelik bir ideolojik kılıftan ibaretti. Nitekim daha sonraki yıllarda dünya enerji krizine (petrol fiyatlarında sıçrama) dünya gıda krizi de eklenecek ve 2007'den itibaren dünyanın içine gireceği büyük mali/ekonomik krizle bütünleşecekti.

Dünya Ticaret Örgütü ve arkasındaki büyük güçler, izleyen müzakere süreçlerinde de tarımın küreselleşmesini tam olarak sağlayamadılar. GÜ'ler arası rekabet, GÜ'lerin sadece kendi aralarında değil kendileri dışındaki üçüncü dünyaya karşı çifte standartlı ve ulusmerkezci (veya AB entegrasyonu merkezli) politikaları; GOÜ'ler ile AGÜ'lerin, kendi aralarında bazı çıkar çelişmelerine rağmen, GÜ'lerin kendilerine dayattığı politikalara karşı aralarında çeşitli ittifaklar kurarak direnmeleri, DTÖ görüşmelerini çıkmaza sürükledi.

Ancak, GÜ'ler bu başarısızlığı kabullenmediler. DTÖ müzakerelerinin uzun vadede kendileri için olumlu olabilecek sonuçlarını bekleme, sonuç almayı zamana yayma pozisyonuna girmediler. En azından güçlerinin yettiği GOÜ ve AGÜ'lere karşı iki yoldan tarım piyasalarını liberalleştirme baskıları yapmaya başladılar: Birinci yol, ikili ve çoklu serbest ticaret anlaşmalarıyla açıldı. GÜ'lerin kendileri için tehdit arzuetmeyen sanayi ürünlerine ve zaten net ithalatçı oldukları tarım ürünlerine iç pazarlarını açmalarının karşılığı, GOÜ ve GÜ'lerin tarım ve hizmetler piyasalarına (sanayi ürünlerinde yollar zaten genelde açıktı) giriş olanakları elde edildi. Koşullu krediler ve yardımlar yoluyla bu yol daha da kullanışlı kılındı. Çoklu serbest ticaret anlaşmalarının yakın bir örneği, Barselona Süreciyle AB'nin Güney ve Doğu Akdeniz ülkeleriyle 2010 hedefli serbest ticaret bölgesi kurma girişimi oldu. İkinci yol, IMF/DB programlarının uygulanması aracılığıyla tarım piyasalarının liberalleştirilmesiydi. Burada, birazdan değineceğimiz Türkiye örneğini bir model oluşturacak denli önemli bir rolde görüyoruz. Her iki politika modelinde de, GÜ'lerin politikalarıyla uyumlu ulus-ötesi şirketler, tohum, GDO gibi tarımsal sanayi ürünlerinde açılan yolu iyice genişlettiler. Kuşkusuz bir üçüncü yol daha vardı: Daha sıkı ekonomik entegrasyonlara üye kabul edilen GOÜ'lerin bağımsız tarım politikalarına son vermek. Bunun en bilinen örneği, 15 üyeli AB'nin 27 üyeli bir yapıya geçmesi ve bunu gerçekleştirirken kendi Ortak Tarım Politikasını giderek rafa kaldırma fırsatını bulmasıydı.

2- AB İlişkileri Üzerinden Türkiye'de Tarım Politikalarına Müdahale

DTÖ Cenevre Turu sonrasında AB açısından bakıldığında, 2004'te Birliğe yeni katılan 10 üyeye, 2007'de katılacak 2 üyeye ve (Türkiye gibi) sırada bekleyenlere daha kısıtlı tarımsal destek yapılacağından AB'nin büyük ülkeleri açısından önemli bir avantaj sunulmuş oluyordu.

"2000'lerin AB'si, benzer sorunlarla karşı karşıya bulunan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine ve içlerinde Türkiye'nin de bulunduğu aday ülkelere, giderek içi boşaltılan bir tarım politikası, alternatif

olarak 'geliştirilmiş kırsal kalkınma politikaları' transfer etmektedir. Bir an için, aynı politikaların Merkezde de uygulanmakta olduğu, bu bağlamda ikili bir politika yapısının söz konusu olmadığı savunulabilir. Ancak 40 yıllık sürede çok büyük finansman aktarılarak sağlam bir tarımsal yapı kurulmuş ve önemli oranda şirketleştirilmiş Avrupa tarımsal yapısında, üretimle bağlantılı desteklerden vazgeçilerek de-coupled kaynak aktarma mekanizmasının kurgulanması, merkez tarımı üzerinde olumsuz bir etki yapmamaktadır. Tam tersine, hem DTÖ kuralları hem de AB'nin gereksinimleri açısından, bu uygulamaların yararından söz edilebilir" (Günaydın, 2010).

Türkiye-AB ilişkileri, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararıyla 1995'te kurulan ve 1996'da yürürlüğe giren Gümrük Birliği Anlaşması ile yeni bir düzleme taşındı. Gümrük Birliği (GB) her ne kadar tarım ürünlerini kapsamıyor gözükse de aslında tarım ürünleri dış ticaretini de yakından etkileyen sonuçları oldu. GB aynı zamanda belirsiz bir gelecekteki AB üyeliğine giden yolun ilk aşaması olarak sunulduğu için, giderek Türkiye'nin tarıma dönük destekleme politikalarının 2000 yılından itibaren IMF/DB aracılığıyla ama DTÖ ve AB talepleri doğrultusunda dönüştürülmesinin ana gerekçelerinden biri olarak da çalıştırılacaktı.

Türkiye'nin AB ile ticari ilişkilerine genelde ve tarım düzleminden bakıldığında görülen şu: Türkiye'nin AB'den yaptığı ithalat genelde 1993 sonrasında 2002'ye kadar 1,6 kat artarken, tarımdaki ithalat da 1,5 kat artmış; yani aşağı yukarı aynı. Ancak Türkiye'nin 2003 sonrasında net tarım ithalatçısı olmasının arkasındaki en önemli etkenlerden biri, özellikle AB'den yaptığı tarım ithalatının artmış olmasıdır. Türkiye'nin tarım ürünleri ithalatında AB'nin payı 1993'te yüzde 59,5'ti, yani zaten yüksekti. Ama bu pay 2002'de yüzde 73,9'dur, yani Türkiye AB'nin çok önemli bir tarımsal ürün ihracat pazarıdır. Üstelik bu pay artışı, katlanan bir tarımsal ithalat hacmi ortamında geçerli olmuştur. Kuşkusuz, bazı ürünlerde Türkiye de AB'nin önemli bir tedarikçisidir; AB Türkiye açısından da önemli ihracat pazarıdır. Ama muhtemel bir "tarımda serbest ticaret" senaryosunda, bizzat AB'nin saptamalarına göre,

Türkiye'nin rekabetçi kalabilecek tarımsal ürünleri iki elin parmak sayısını aşamayacaktır.

GB sonrasında AB ile tarımsal ticarete Türkiye aleyhine süren gelişmenin birtakım nedenleri özetle şunlar: Birincisi, GB'nin "tarım ürünleri hariç" uygulandığını "lafzi" anlamının ötesinde sorgulamak gerekir. Bir takım tavizli tarım ürünleri kapsamı içinde, vergi alınmayan ya da düşük gümrük vergisi alınan tarım ürünleri kategorisi de var. 1996 öncesinde Türkiye'nin Topluluğa tanıdığı bu tavizli ürün kategorisinin oranına baktığımızda bu oran yüzde 7'dir; yani 1996 öncesinde Türkiye Topluluğa yüzde 7 civarında bir ürün için vergiden muafiyet sınırı tanımış. 1996 sonrasında bu oran yüzde 33'e çıkmış, yani Türkiye'nin Topluluk'tan olan ithalatının yüzde 33'üne düşük vergili ya da vergisiz bir ithalat rejimi sağlanmıştır; dolayısıyla bu tavizli tarım ürünleri kategorisini dikkate almak gerekir.

İkinci konu işlenmiş tarım ürünleridir. İşlenmiş tarım ürünlerinde -burada sanayi alanına giriyoruz- Türkiye ile Avrupa Birliği dış ticaret dengesi negatiftir ve bu açık artmaya devam etmektedir. 1996'da Türkiye ile Avrupa Birliği arasında işlenmiş tarım ürünleri 30 milyon dolarlık bir negatif bilanço varken, bu miktar henüz 2002'de 80 milyon dolara çıkıyor. Halbuki bütün dünya söz konusu olduğunda, işlenmiş tarım ürünlerinde Türkiye'nin ticareti pozitif bakiye veriyor.

Son iki rakam verelim: Türkiye'nin işlenmiş tarım ürünleri ihracatında AB'nin payı 1996'da yüzde 6 iken, 2000'lerin başlarında yüzde 12'ye çıkmıştır, yani iki katlık bir artış var. İlk bakışta gelişme olumlu sayılabilir; ama madalyonun öteki yüzünde, Türkiye'nin işlenmiş tarım ürünü ithalatında AB'nin payı yüzde 90'lardadır (Oyan, 2006).

1995 sonrasında işlenmemiş ya da işlenmiş (sınai) tarım ürünlerinde Türkiye'nin bu kadar aleyhine gelişmesinin başka nedenleri de var: (i) 01.01.1995'ten itibaren DTÖ'nün tarıma ilişkin yeni politikaları yürürlüğe giriyor. AB özellikle işlenmiş tarım ürünlerinde önlem alıyor; ama diğer tarım ürünlerinde de gümrükleri yükseltiyor. (ii) İşlenmiş tarım ürünlerinde AB'nin gümrükleri yükseltmesinin Türkiye'ye olumsuz etkileri var, çünkü Türkiye bunları

yükseltmiyor ve bir rekabet dezavantajıyla karşılaşıyor. (Bilindiği gibi, Gümrük Birliği sonrasında, tarımsal sanayi mallarındaki sanayi payı için gümrükler sıfır, tarım payı için gümrük vergisi uygulaması devam ediyor). (iii) AB'nin o zamanki aday ülkelerinin, yani 2004'te Birliğe katılacak 10 ülkenin, neredeyse 10 yıldır yararlandıkları tercihli rejimden Türkiye yararlanmadığı için, Türkiye bu ülkeler karşısında da rekabet dezavantajına uğruyor.

Türkiye'nin, GATT'ın 24 üncü maddesi uyarınca serbest ticaret anlaşmalarını geliştirmeye başladığını ve bunu 1990'de EFTA'ya ve daha sonra birçok başka ülkeye yansıttığını da unutmamak gerekiyor. Türkiye'nin AB'nin Barselona Süreci çerçevesinde Akdeniz'de bir serbest ticaret bölgesi oluşturulması kapsamında da, GB'nin Türkiye'nin ithalat rejiminde üçüncü ülkelere teşmil edilmesi nedeniyle, bazen aleyhine çalışabilen uygulamalarla da karşı karşıya olduğu bilinmektedir. Ama, aşağıda görüleceği gibi, Türkiye'nin tarım ürünleri dış ticaretinde 2000-2009 döneminin toplu bilançosunun olumsuz bakiye vermesinin asıl nedenini, içerde uygulanan IMF/DB denetimindeki tasfiye politikalarında aramak gerekecektir. Türkiye'nin IMF/DB'nin dayattığı tarım politikalarına kolayca angaje olmasının arkasında ise, "AB üyeliği havucu" nun belirleyici bir rolü olmuştur.

II- TÜRKİYE'DE DIŞTAN GÜDÜMLÜ TARIM POLİTİKALARI DÖNEMİ

1- "İkna" Dönemi

Türkiye 1980'li yıllara zorlama bir dışı açılma programıyla girmiştir. 24 Ocak 1980 Kararları, içerde emek gelirlerinin ve tarım gelirlerinin uzun süreli geriletmesi temelinde Türkiye'nin üçüncü küreselleşme dalgasına ticaret üzerinden eklemlenmesini öngörmüştür. IMF programının uygulandığı 1980-88 döneminde tarımsal destekleme köklü bir daralmaya konu olmuştur. 1989-1993 arasında tekrar iç dinamiklere bir dönüş olması nedeniyle tarım ve gelir yönetimi politikalarında bir tersine dönüş yaşansa da, IMF'nin yeniden rol aldığı 5 Nisan 1994 Kararlarıyla yeniden sıkı maliye (ve kısıtlı tarımsal destekleme) politikalarına yönelinmiştir. Ancak bu program bir yıldan fazla sürdürülemedi,

farklı koalisyon hükümetlerinin birbirini izlediği 1995-2000 sürecinde tarımsal desteklemelerde daralma-genişleme gelgitleri oluşmuştur.

Bununla birlikte, Türkiye'de on yıllardır uygulanan ve birbirini tamamlayan bir kurumsal yapıya kavuşan tarımsal destekleme modeli 1990'lı yılların ikinci yarısında tartışmaya açılmıştır. Büyük ölçüde IMF-DB ikizlerinin telkinleri, DTÖ etrafında oluşan yeni politika çerçevesinin etkileri ve GB ilişkisine girilen AB'nin üyelik havucunun cazibesıyla yürüyen bu tartışmada liberal görüşlere kazanılan Türkiye ekonomi bürokrasisi öncü rolünü oynarken, dıştan güdümlü bir dönüşümü kabule yatkın olan veya bunun "kaçınılmaz" olduğuna ikna edilen bir siyasetçi zümresinin varlığı da işleri hızlandırmıştır. 1994-99 dönemi bu dönüşümün zihinsel altyapısının hazırlanması kadar VII. Plan (1996-2000) metnine kadar giren bazı somut adımların atıldığı bir dönem olacaktır. Mevcut destekleme araçları yerine tarımsal fiyat oluşumunu etkilemeyen bir Doğrudan Gelir Desteği (DGD) modeline geçilmesi ilk kez bu Plan metnine işlenmiştir (Oyan, 1997).

Gene de GÜ bloğu adına hareket eden uluslararası finans kuruluşlarının istekleri doğrultusunda bu dönemde tam sonuç alınamamış olduğu için, 1998'de hiçbir ekonomik gerekçesi yokken IMF ve ekonomi bürokrasisi Türkiye'yi bir "Yakın İzleme Anlaşması" ilişkisi içine girmeye ikna ettikten sonra, bu defa 1 Ocak 2000'den itibaren - üstelik dış açık vermeyen bir ekonomide- bir stand-by düzenlemesine zorlayacaktır. Çok kapsamlı bir ilk Niyet Mektubu (9 Aralık 1999) ile oluşturulan yeni ekonomik programda, tarımda çok köklü bir yapısal dönüşüm hızlı bir takvime bağlanarak getirilecektir.

Özal Hükümetleri döneminden itibaren sürüklendiği kamu maliyesi krizinden çıkışı bununla tutarlı olmayan bir istikrar programında arayan Türkiye, ek mali kaynaklar bulma adına kolayca kendi tarımını feda etme noktasına sürüklenecektir. 2001 yılında çıpaya dayalı IMF programının neden olduğu mali kriz, bir kara mizah örneği olarak, Niyet Mektuplarına işlenmiş teslimiyet hükümlerinin daha acil ve kararlı bir biçimde uygulanmasının gerekçesi yapılacaktır.

2- Niyet Mektuplarına İşlenen Yeni Tarım Politikası ve Araçları

2000 yılında başlayan stand-by programı çerçevesinde beşi IMF'ye biri DB'na verilen altı niyet mektubu, onyıllık bir dönemin politikalarını belirlemiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2000). Stand-by programını başlatan temel belge 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubudur. Bu kapsamlı mektubu, 10 Mart 2000'de pek adetten olmadığı halde DB'na verilen Niyet Mektubu izlemiştir. Bu mektupta öngörülen "Tarım Reformu Uygulama Projesi"nin (TRUP veya İngilizcesiyle ARIP) tamamen DB gözetiminde uygulanmasının kararlaştırılması, bu dönemin altı çizilmesi gereken özelliklerindedir. Aynı yıl, 22 Haziran 2000 ve 18 Aralık 2000 tarihlerinde IMF'ye iki Ek Niyet Mektubu daha verilerek tarım politikaları konusundaki taahhütler teyit edilmiş ve bazıları ayrıntılandırılmıştır. 2001 Şubat krizinden sonra 3 Mayıs 2001'de verilen Niyet Mektubu, girilen yoldan dönüş olmayacağına bir kez daha teyidi anlamındadır.

Niyet mektuplarında önerilen model, mevcut destekleme araçlarının tümüyle tasfiye edilerek tek bir destekleme aracının, Doğrudan Gelir Desteği (DGD)'nin yürürlüğe sokulmasını istemektedir. Program öngörülerinin uygulama vadeleri konusunda kararlılık şaşırtıcıdır. Henüz 2000 yılı yazında DGD'de pilot uygulamalara geçilmiştir. 18 Aralık 2000 tarihli Niyet Mektubunda, "Tarım politikalarının reformunda, tüm dolaylı destek politikalarından 2002 sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve doğrudan gelir desteği sisteminin uygulanmasına geçilmesi amaçlanmaktadır" denilmektedir. Şubat 2001 krizinden sonra bu süre sadece bazı bakımlardan 2003 sonuna kadar uzatılmıştır (3 Mayıs tarihli Niyet Mektubu).

DB'ye verilen Niyet Mektubu da bir kararlılık örneğidir: "Tarım alanında, Hükümet, büyümenin desteklenmesi ve tarımsal destekleme politikalarının bütçe ve tüketiciler üzerindeki yükünün azaltılması için geçmişe kesin bir set çekme niyetindedir. Orta vadeli hedef, hükümetin sübvansettiği girdi, kredi ve temel mahsullerdeki fiyat desteklerine dayanan mevcut sistemin, zaman içerisinde küçük çiftçileri giderek daha fazla hedefleyecek doğrudan gelir

desteği programı ile değiştirilmesidir". Aynı metinde, "tarımsal reform programı, devletin tarımsal üretim ile tarımsal sanayi üretiminde doğrudan bir rol almaktan çekilmesine yönelik orta vadeli hedef doğrultusunda, sektördeki devlet varlıklarının ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesini kapsamaktadır" ifadesine yer verilmektedir (**Hazine Müsteşarlığı, 2000/I**).

Satır aralarına sızan bir başka gerekçe, "Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'nin (TSKB'lerin) bağımsız kurumlar haline dönüştürülmesi", "TSKB'lere tam özerklik sağlayacak yasanın çıkarılması" (...) ve "bu yasayla TSKB'lerin işletilmesinde bütün öncelik haklarının ve hükümetin rolünün ortadan kaldırılması"dır. Nitekim, TSKB'leri mali desteklerin dışına itecek olan yasal düzenleme DB uzmanlarının hazırladığı yasa taslağı metni üzerinden geliştirilecek ve henüz programın altıncı ayında, 16 Haziran 2000'de 4572 sayılı yasayla yürürlüğe sokulacaktır.

İç desteklerin daraltılması ve/veya tasfiyesine yönelik müdahale biçimleri, alışıldık niyet mektuplarının uygulamalarını çok aşan metinlerle karşı karşıya olduğumuzu göstermektedir. Türkiye'de tarımın dönüştürülmesi değil büyük ölçekli tasfiyesi anlamına gelen bütün bu dayatmaların 57. Hükümetin DSP-MHP kanadının 'ulusalcı-milliyetçi' unsurlarına kolayca kabul ettirilmesinin bize gösterdiği şudur: Eğer küresel sistemin işleyişine ilişkin sağlam bir bilgi birikimine ve derinliği olan bir bağımsızlık bilincine sahip değilseniz, sistemin topyekün dayatmalarına karşı direnemezsiniz.

3- Doğrudan Gelir Desteği: 2001-2007

GOÜ ve AGÜ'lerde tarımsal destekleme politikaları girdi ve tarım piyasalarına müdahaleler biçiminde gerçekleşiyordu ve bu onları iç ve dış istikrarsızlıklardan daha iyi koruyordu. (**Boratav, 2010**). Bu nedenle, 1990'lar öncesinden başlayarak Washinton/Brüksel ekseninden IMF/DB'ye, oradan DTÖ normlarına, oradan tekrar IMF/DB Türkiye tarım programına yansıyan "bütün destekler DGD'de birleşsin" saldırısı Türkiye'yi aşan bir öneme sahipti. TRUP programındaki kararlılık ve katılımın olağanüstü boyutunun nedeni de buydu: Türkiye tarımı dönüştürülürken diğer GOÜ'ler ve AGÜ'ler için

de bir deneme laboratuvarı olarak işlev görmesi isteniyordu.

Önerilen DGD modelinin, Türkiye'de yıllarca denenmiş ve giderek olgunlaşmış destekleme kurumlarının ve politika araçlarının yerini alması isteniyordu. Karmaşık bir düzeneğin yerine önerilen bu tek parça politika aracı başlangıçta her türlü üretim ve verimlilik referanslarından yalıtılmış son derece basit bir modeldi. Peki DGD ne işe yarayacaktı?

Birincisi, tarımsal desteklerde köklü olduğu kadar hızlı bir gerilemenin yaratacağı toplumsal tepkileri yatıştırarak bir geçiş dönemi ekonomik/sosyal politika aracı olarak devreye sokulacaktı. Girdi ve ürün fiyatları oluşumunda piyasa egemenliği pekiştirilirken buna tarım üreticisinden gelebilecek olası toplumsal tepkiler yumuşatılmış olacaktı. Küçük çiftçi giderek üretimden koparılırken, kırsal göç ve işsizlik şiddetlenirken, zarar gören geniş kitlelerin şikayetçi olması önlenilebilecekti. İkincisi, Bütçe dışında destekleme fonlarının oluşması engellenecek, böylece "saydamlık" gerekçesi ardında hem Türkiye'nin tarım politikaları daha kolay denetlenebilecek, hem de ülkenin dış borç yükümlülüklerini aksatmaması güvenceye alınabilecekti. Üçüncüsü, DGD kapsamında çiftçi kayıt sistemi tamamlanarak bir tarım envanteri oluşturulacak ve böylece içeriden ve dışarıdan daha kolay izlenebilir ve müdahale edilebilir bir yapı oluşturulabilecekti.

DGD Programı 2001'de başlatılıp 2007 yılı sonu itibarıyla tamamlanmıştır. Program ilk ödeme yılında 2,2 milyon çiftçiyi kapsarken izleyen yıllarda bu sayı 2.8 milyona kadar çıkmıştır. Program dönüm başına 10 TL ödeme ile başlamış, daha sonra buna izleyen iki yıl enflasyon kadar zam yapılarak 2003'te 16 TL'ye ulaşılmıştır. Bu yılı izleyen iki yıl boyunca enflasyon zammından vazgeçilerek birim ödeme sabit tutulmuştur. 2006 yılında tekrar 10 TL'ye geri dönmüş ve 2007'de bu tutar 7 TL'ye düşürülmüştür. Görüldüğü gibi DGD birim ödemesinde önce reel sonra nominal bir gerilemeye yol açılmıştır.

Gelir transferindeki bu hızlı reel ve nominal gerilemenin sosyal/siyasal tepkilere yol açmaması için

sisteme eklemeler yapılmıştır. 2006'da "organik tarım" ve "toprak analizi" primleri yanında daha geniş çiftçi kesimine yönelik sembolik bir mazot ve gübre desteği başlatılmıştır. Ama bu eklemelerle bile, 2003'e kıyasla reel gelir aşınması telafi edilememiştir. DGD'nin destekleme sistemi içindeki payının azaltılması, diğer desteklerin artırılması yoluyla değil, çiftçinin DGD hakkının eritilmesiyle sağlanmıştır. Üretici gözünde destekler çeşitlendirilerek bir illüzyon yaratılmış, ancak toplam desteklerin bütçe ve millî gelir payı düşük tutulmuştur.

DGD'ye ayrılan yıllık toplam bütçe ödeneklerinin 2005'ten itibaren giderek gerilemesi de bu durumu yansıtmaktadır. 2002-2004 yılları ortalaması olarak 2 milyar TL düzeyinde olan toplam yıllık ödemeler, 2005 ve 2007'de 1,6 milyara ve 2008'de 1,1 milyara düşmüştür. DGD ödemelerinin hep bir yıl sonrasına sarkması nedeniyle, DGD uygulaması olmayan 2008 yılına da DGD ödemeleri sarkmıştır. Uygulama toplamı olarak, yedi yıllık dönemde üreticiye 13,1 milyar TL'lik DGD ödemesi yapılmıştır. Yedi yılın toplamı olan bu tutar gerçekte çok da abartılmamalıdır, çünkü son ödeme yılı olan 2008'in yani tek bir yılın GSMH'sinin yüzde 1,4'ünden ibarettir. Oysa, 2006 yılının Tarım Kanunu'na göre, tarımsal desteklerin yıllık düzeyi GSMH'nin yüzde 1'inden az olmamalıdır!

DGD sistemi, mülkiyet esaslı ve dönüme göre sabit miktarlı uygulandığından, iddianın aksine, en yoksul köylülere daha az ulaşmış veya daha az yarar sağlamıştır. Üstelik çiftçi başına 200 dönüm olarak belirlenen tavan ikinci yıldan itibaren 500 dönüme yükseltildiği için eşitsizlikleri büyütülmüştür. Ayrıca 500 dönümden daha büyük mülkiyet sahipleri bir şekilde tüm topraklarını kapsama sokmanın yollarını bulmuşlardır. İşin ilginç, DB raporu dahi DGD uygulamasının eşitsizlikleri arttırıcı sonuçlarını vurgulamaktadır (Dünya Bankası, 2004).

Kısacası, 2000 öncesinin destekleme sistemini "eşitsizlikleri büyütücü" olduğu gerekçesiyle karalayanlar ve ortadan kaldıranlar, uygulamaya koydukları destekleme sistemini de aynı nedenle sistemden çıkarmanın gerekçelerini üretmişlerdir. Tarihin ibret alınacak dersi ise, bu defa bu gerekçenin gerçekten doğru olmasıdır. Peki ama TRUP'u

hazırlayanlar acaba bu sonucu sadece uygulama sonrasında mı öğrenmişlerdi?

4- Türkiye'de IMF ve DB Programının Bazı Sonuçları

TRUP (ARIP) Projesi, bazı bakımlardan 2007 sonunda, bazı bakımlardan IMF programının sona erdiği Mayıs 2008'de, ama her bakımdan 31 Aralık 2008 tarihinde sona ermiş durumdadır. Ama bu programın yerine tutarlı bir model koyamayan siyasal yönetim, söz konusu politikaların bozulmuş izleklerinde dolaşmaktadır. 2006 yılında çıkardığı Tarım Kanunu'nu bile uygulamaktan aciz kalmıştır. 2009'da ortaya atılan ve 2 Mart 2010 tarihli Bakanlar Kurulu Kararıyla resmîyete kavuşturulan Havza Modeli de bir ikame modeli olabilecek öğeleri taşımamaktadır (Oyan, 2010).

2000 yılından itibaren uygulanan program, niyet mektuplarında yazılan bütün hedeflere ulaşamaması bakımından "hayırlı" yanlara da sahip olmakla birlikte, olumsuzluk hanesinde yazılı olanlar ağır basmaktadır. Şunları sayabiliriz (Oyan, 2009):

Birincisi, Türkiye'de tarımsal desteklemenin kurumsal bütünlüğü önemli ölçüde çöktürülmüştür. İkincisi, kurumsal bütünlüğün bir parçası olan TSKB'ler etkisizleştirilerek tarımsal örgütlenme zayıflatılmıştır. (16 TSKB'den ikisi fiilen kapanmış, bazıları faaliyetlerini durdurma noktasına gelmiş, diğerlerinin bir bölümünün faaliyetleri daralmış, üretim tesislerinin ve taşınmazlarının bir bölümü satılmış veya satılma aşamasına girmiştir).

Üçüncüsü, 2000-2009 arasındaki 10 yılın birikimli tarım dış ticareti bilançosu, Cumhuriyet tarihinde bir ilk olarak, olumsuz bakiye vermiştir. Dördüncüsü, girdi üretimi/ girdi fiyatları ile tarımsal ürün fiyatlarının oluşumu tamamen piyasaya bırakıldığı için iç ticaret hadleri tarım aleyhine gelişmiştir (Boratav, 2009).

Beşincisi, tarım kredilerinin nominal faiz hadleri düşmekle birlikte tarımın reel faiz oranları negatiften pozitifte dönmüştür; böylece tarımsal kredilerin toplam kredi hacmindeki payı 1999-2000'deki %9,5 düzeyinden 2005'te %3,5'e kadar gerilemiştir (Günaydın, 2009); (gerçi bu payın 2008'de yüzde 4,6'ya çıkması, iki katı aşkın bir kredi hacmi

genişlemesi anlamına da gelmiştir ama bunun ardında hem tarıma yeni açılan özel/yabancı bankaların yarattığı yeni bir kredi genişlemesi konjonktürü hem de geri dönmeyen kredilerin yenilenerek canlı tutulmaya çalışılması vardır). Çiftçilerin pazara açık kesimi 10 yıllık TRUP dönemi sonunda bankalarla icralık durumdadır ve bazıları üretimi terk etme noktasına gelmiştir;

Altıncısı DGD modeli aracılığıyla üretici önce üretimden koparılmış, ardından da DGD'nin devreden çıkarılmasıyla yüzüstü bırakılmıştır. Bu dönemde tarımsal istihdamda da hızlı bir çözülme yaşanmıştır; Ağustos 2000'de 8,9 milyon olan tarımsal istihdam Ağustos 2008'de 6,3 milyona gerilemiş yani 2,6 milyon işgücü açığa çıkmıştır. Bu durum sadece kırdaki yeni bir "yoksul" kategorisi oluşturmakla kalmamış, tarımı yabancı sermayeye daha açık hale getirmiştir.

Kısacası, 2000'lerde uygulanan Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP) tarım açısından son derece olumsuz etkileri ve geriye kalan tortularıyla anılacaktır. IMF/DB izizlerinin kendi adlarına herhalde en önemli başarıları, tüm desteklerin bütçede yer almasını ve bunların MG'in binde altısı civarında bir ortalama payı aşmamasını sağlamalarıdır. Tarımsal katma değer GSYH içindeki payının, 1998 fiyatlarıyla, 2002'de %12,2'den 2007'de %8,9'a gerilemiş olduğu dikkate alınsa bile, tarıma dönük desteklerin tarımsal katma değeri oranı yüzde 5 ile yüzde 7 sınırları dışına çıkamamaktadır. Oysa gelişmiş ülkelerin çoğunda bu sonuncu oran yüzde 50 civarlarında tutunabilmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de tarımsal destekleri bütçe ödenekleri düzeyinde sınırlamak, IMF/DB'nin en kritik çıkışıdır. Bu nedenle IMF programı sonlandıktan sonra dahi bu yönde müdahalelerden geri durulmamış, örneğin bu nedenle 2009 bütçesinde tarımsal desteklerin yüzde 10 azaltılması IMF eliyle son dakikada "başarılıdır". Bu çıpanın sınırları içinde kaldığınız sürece tarımsal politikalarla istediğiniz gibi oynamanıza, gerekirse DGD'den çıkmanıza, üretime dayalı destekler vermenize, hatta gerçek bir alternatif program oluşturmayan "havza modelleri" oluşturmanıza izin verilebilecektir.

III- DÜNYA GIDA KRİZİNE GİDERKEN BAĞIMLI TARIM POLİTİKALARI AÇMAZI

Dünyada uzun vadede bir gıda krizi yaşanması, öngörülmemeyen bir olasılık değildi. Demografik büyümenin ve kırsal göçten kaynaklı kentleşme sürecinin ortak etkisiyle tarım ürünleri talebinde önemli bir artış beklenmekteydi. GOÜ'lerde orta sınıfın genişlemesi de bu etkiyi güçlendirecekti. Bu koşullarda gıda güvenliği zayıf olan ülkeler, yaygınlaşan gıda krizinin öncelikli mekanları olabilirdi. Ancak dünya nüfusunun bir tavana ulaşması, kentleşme hızının düşmesi ve tarımda verimliliğin artmasıyla, yüzyıl bitmeden bu sorunda bir dengeye gelineceği varsayılabilirdi

21. yüzyıl başlarında ortaya çıkan veya önemleri yeni anlaşılan bazı gelişmelerin etkisiyle gıda krizi senaryoları hem öne çekildi hem de beklenenden daha derin ve kalıcı olabileceği anlaşıldı. Üç ana neden var (**Oyan, 2008a**). Birincisi, kısmen dışsal bir etken: Küresel ısınma, 21. yüzyılın tarımsal/ekonomik ve toplumsal gelişmesini köklü bir biçimde etkileyeceğinin işaretlerini veriyor. İki yüzyılı biraz aşan bir sanayileşme/gelişme öyküsünün bu süreci tetikleyici ve hızlandırıcı etkileri dikkate alınırsa, bu etkenin ancak kısmen insan aktivitelerine dışsal olabileceği anlaşılır.

İkinci neden grubu doğrudan doğruya insan eliyle (hegemon ülkenin ulusal/küresel çıkarları aracılığıyla) yaratılan yeni bir gelişmeye dayanıyor: 2003'te ABD'nin Irak işgali sonucunda, varili 25 dolar olan petrolün fiyatı 150 dolar düzeylerine fırladıktan sonra şimdiye kadar 70-80 dolarlar düzeyinde; ama artan talep ve azalacak arz koşullarına (petrol rezervlerinin gerilemesine) bağlı olarak yakın gelecekte yeniden 100 doları eşiğini aşması bekleniyor. Bunun tarım açısından anlamı, biyoyakıt üretimini gıda üretim alanlarına güçlü bir alternatif olarak ortaya çıkarmasıdır. Özellikle gelişmiş ülkelerde bu eğilimi özendirerek vergisel teşvikler veya etanolü yakıtlara doğrudan indirim yapan sübvansiyonlar 2003 sonrasında hızla tırmanmıştır. Gelişmiş ülkeler ithal ettikleri biyoyakıtlara yüksek gümrük vergileri koyarak iç pazarlarını korumayı da ihmal etmediler. Böylece, daha önce Brezilya'ya istisna gibi duran bir uygulama dünyayı sarmaya

başladı. Örneğin IMF, son üç yılda dünya mısır talebindeki artışın en az yarısının ABD'deki biyoyakıt üretimi talebinden kaynaklandığını tahmin ediyor. Gıda-akaryakıt rekabetinin olumsuzlukları sadece tarla bitkilerini etkilemiyor. Yem bitkilerinde fiyat artışları, hayvan besiciliğinde de kullanılan tahıl fiyatlarındaki artışlar, hayvancılık ürünlerinde de fiyatların tırmanmasına yol açıyor.

Üçüncü olarak, daha önceden var olan bir sürecin son 10 yıldır giderek daha tahripkar bir evreye varmış olmasından kaynaklanıyor: Tohum, gübre gibi tarımsal girdiler başta olmak üzere tüm tarım alanını kapsamaya başlayan tekelleşme süreci, AGÜ'ler ve GOÜ'ler yanında gelişmiş ülkelerin küçük çiftçilerini dahi yıkıma sürüklüyor.

DTÖ üzerinden gerçekleştirilemeyen uluslararası yükümlülüklerin yerini bölgesel entegrasyonların, ikili veya çoklu serbest ticaret anlaşmalarının, IMF/DB programlarının aldığı görülüyor. Türkiye, bu üç etkiyi birlikte yaşayan ender ülkelerden. AB'nin Türkiye'de uygulanan IMF/DB tarım programını sonuna kadar destekliyor olması, IMF/DB programının hükümetler aşırı bir kalıcılık sergilemesi, bir ulus-ötesi tohumculuk şirketi için özel yasa çıkarılmasına varan dayatmalar, bu yeni bağımlılık ilişkilerinde gelinen yeni aşamaya işaret ediyor.

Gıda fiyatları artışının hiç olmazsa çiftçilere yarar sağlayacağı gibi bir acele hükme de varmamak gerekiyor. Çünkü çiftçilerin pazara açılmış kesimleri genellikle tek ürünlü veya az ürünlü bir tarımsal faaliyet içindeler. Dolayısıyla, kendileri de öncelikle tarım ürünleri tüketicisi konumundalar. Öte yandan, fiyatı artan ürünleri üretenler dahi, (i) stoklama/spekülasyon olanakları kısıtlı olduğundan yani fiyatların görece düşük olduğu hasat döneminde ürünleri ellerinden çıkardıklarından, (ii) tüketicinin ödediği fiyat ile üreticinin eline geçen fiyat arasındaki makasın yüksek ticaret marjları ve tekelci alımların payının artması nedeniyle üretici aleyhine açılmasından, (iii) AGÜ ve GOÜ'lerde kooperatif örgütlenmenin piyasa karşısında yeterli bir savunma düzeneği oluşturamamasından dolayı, bu gelişmelerden beklenen yararı sağlamaktan uzaktırlar. Dünyada gıda ürünleri fiyatlarının artışı kuşkusuz tüm tüketicileri olumsuz etkiliyor. Ama

özellikle harcamaları içinde gıdanın payı hala çok yüksek olan yoksul ülkeleri ve tüm ülkelerin yoksullarını daha çok etkiliyor.

İşte 2008'de dünya küresel mali krizin tepe noktasına doğru koşar adım giderken buna bir de gıda krizi eşlik etmekte ve bu krizlerin en büyük acısını taşıyacak olan yoksul üretici ve tüketiciler kesimlerin tepkilerini yatıştırmak gerekmektedir. Bu rolü BM'nin FAO'su oynayacak, 16-18 2009 tarihinde Roma'da Dünya Gıda Zirvesi'nin yapılmasına öncülük edecek, ancak elinde hiçbir müdahale gücü olmadığı için DB ve IMF'nin eteklerine sığınacaktı. Dünya Bankası Başkanı Zoellick bu Zirve'de şöyle konuşacaktı (**Oyan, 2008b**): "Üç yılda ikiye katlanan gıda fiyatlarının yarattığı kriz, fakir ülkelerde 100 milyon kişiyi daha da yoksullaştırabilecek. Geçmişten bildiğimiz gibi bu sorunlar savaşlara neden olabiliyor. (...) Hükümetlerin (zengin ülkelerin) mümkün olan en kısa sürede verdiği sözlere uyması (söz verilen 500 milyon doları aktarmaları) ve diğerlerinin yeni taahhütlerde bulunmaya başlaması önemli. Dünya Gıda Programı bu çağırışı yaptığında beri fiyatlar daha da yükseldi. Bu nedenle hızlı hareket etmeleri zorunlu". Hem R. Zoellick'in hem de "Dünyada yüz binlerce kişinin açlık riskiyle karşı karşıya olduğu"nu bir sosyal gerçeklik olarak dile getiren IMF Başkanı Straus-Kahn'ın bu sonucun oluşmasında başında buldukları kurumların birinci derecedeki sorumluluklarını görmezden gelmeleri mükemmel bir küresel ikiyüzlülük örneği değil miydi?

Kaldı ki, dünya piyasalarında tarımda üretim ve fiyat istikrarsızlıkları sadece tek yönlü olarak çalışmamaktadır ve resim sanıldığından daha karmaşıktır. Örneğin FAO'nun verilerine göre 2010'da -gıda kıtlığı yıllarının aksine- küresel tahıl rezervinin iki yıl öncesinin yüzde 24 üzerine çıkarak son 8 yılın en üst seviyesinde oluşacağı, dolayısıyla bunun -eğer dünya talebi toparlanmazsa- fiyatlar üzerinde aşağı doğru bir baskı oluşturabileceği öngörülmektedir. Bunun tam tersi bir gelişme ise, dünya rezervlerinin erimesi nedeniyle bu yıl pamuk fiyatlarında bu defa yukarı doğru bir gidişin işaretlerinin alınmakta oluşudur. Tarımdaki bu istikrarsızlık, kendi iç piyasasını dış dalgalanmalara karşı koruyamayan ve iç desteklerini belirli bir

düzye tutamayan ölkeler açısından çok daha büyük sarsıntılara ve üretimden kopuşlara neden olabilmektedir. Tahıl ve pamuk örneklerine 2010 yılı Türkiye'si açısından bakıldığında, IMF/DB'na rağmen tahıl ithalatında korumayı bırakmadığı ve tahıl üretiminde iç destekleri sürdürdüğü için bu dalgalanmadan fazla etkilenmeyebileceği sonucu çıkarılabilir. Pamukta ise hiçbir dış koruma olmadığı için dünya arz açığının bu yıl için üreticiyi sevindirmesi beklenebilir; ancak pamukta uzun yıllar boyunca dünya fiyatları düşük seyrettiği için ithalata dayalı bir yapı oluşmuş olduğundan, bu yılki anlık fırsattan yararlanabilecek yeterli sayıda pamuk üreticisi bulunamayacaktır...

Sonucun sonucu: Türkiye, 10 yıldır kesintisiz uygulanan IMF/DB programlarına rağmen tarımda geri dönülemez bir noktada değildir. Onyılların birikimi olan tarımsal destekleme kurumlarında önemli tasfiye ve çöküntülere yol açılmışsa da, IMF ve DB'ye verilen niyet mektuplarındaki tüm taahhütler yerine getirilememiştir. Üretici üzerinden gelen toplumsal tepkiler siyasi tepkilerle birleşmiş ve hükümet edenlerin tarımın tüm destekleme araçlarını ve dışa karşı koruma sigortalarını söküp atmalarına elverişli bir ortam tam olarak oluşmamıştır. Bu nedenle, eğer üretimden ve emekten yana bir iktidar dönüşümü daha fazla gecikmeden sağlanabilirse, tarımda dıştan belirlenme sürecinden bir kopuş yaşanması başarılabilir. Teslimiyet çizgisinden bir kopuş yaşanırsa, Türkiye'nin 2000 öncesinden bile daha tutarlı tarım politikaları oluşturmasının önü açılmış olacaktır.

KAYNAKLAR

Boratav, K. (2009), "Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi", Mülkiye, Bahar sayısı, Cilt XXXIII, ss. 9-23, Ankara.

Boratav, K. (2010) "Cancun'daki Tıkanma Üzerine Çeşitlemeler", Ulaşım tarihi 21.06.2010, http://bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/bsb-Cancun

Dünya Bankası (2004), TURKEY: A Review of the Impact of the Reform of Agriculture Sector

Subsidization. (Katkıda bulunanlar: Mark Lundell, Julian Lampietti, Rashid Pertev, Lorenz Pohlmeier (DB'nın Türkiye TRUP/ARIP proje sorumlusu), Halis Akder, Ebru Ocek, Shreyni Jha).

Günaydın, G. (2009), "Türkiye Tarım Politikalarında 'Yapısal Uyum': 2000'li Yıllar", Mülkiye, Bahar sayısı, Cilt XXXIII, ss. 175-221, Ankara.

Günaydın, G. (2010) Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm, Politika Transferi Süreci/AB ve Türkiye, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara.

Hazine Müsteşarlığı (2000/I ve 2000/II), Enflasyonla Mücadele Programı Politika Metinleri, (Niyet Mektubu, Para Politikası, Ekonomik Kararlara İlişkin Mevzuat), Cilt I: Ocak 2000 ve Cilt II: Temmuz 2000, Ankara.

Oyan, O. (1997), "Tarımsal Desteklemeye Alternatif Arayışları: Yedinci Plan ve Ötesi", Ekonomide Durum, sayı 2, ss.78-96, TÜRK-İŞ Yayını, Ankara.

Oyan O. (2003), "Cancun ve Türkiye", DÜNYA Gazetesi, 19 Eylül.

Oyan, O. (2004a), "Tarımsal Politikalardan Politikasız Bir Tarıma Doğru", Neşecan Balkan, Sungur Savran (hazırlayanlar), Neoliberalizmin Tahribatı 2, 2000'li Yıllarda Türkiye içinde, ss. 44-67, Metis Yayınları, İstanbul.

Oyan, O (2004b), "Tarımda Cenevre Raundu", DÜNYA Gazetesi, 13 Ağustos.

Oyan, O. (2006), "AB-Türkiye Tarım İlişkileri", DÜNYA Gazetesi, 17 Mart.

Oyan, O. (2008a), "Dünya Gıda Krizi: Nedenler ve Sonuçlar", DÜNYA Gazetesi, 16 Nisan.

Oyan, O. (2008b), "İki Perdelik Oyun: Dünya Gıda Krizi", İzmir Gazetesi, Mayıs sayısı.

Oyan, O. (2009), "IMF ve Dünya Bankası'nın Tarım Reformu Uygulama Projesi'nin Bilançosu", Mülkiye, Cilt XXXIII, sayı 262, Bahar 2009, ss.237-253, Ankara.

Oyan, O. (2010), "Kriz ve Tarım Politikaları", Akdeniz Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Sempozyumuna 10 Mart 2010'da sunulan bildiri. (İktisat Dergisi'nde yayınlanacak).