

TARIM ÜRÜNLERİ TİCARETİ, KORUMACILIK, KRİZ

Çelik ARUOBA*

ÖZET

Korumacılık, ülkeler arasındaki ticareti kısıtlama, sınırlandırma politikasıdır. Hükümetler özellikle “Kuzey Ülkeleri” olarak adlandırılan zengin ülkelerin hükümetleri, ithalatı caydırmak, yurt içi piyasaları ve yerli şirketleri yabancı sermayeye kaptırmamak için -durmadan serbest ticareti yücelten konuşmalar yaptıkları halde- korumacı davranışlardan hiç bir zaman vazgeçmemişlerdir. Bu gözlemler, özellikle tarımsal ürünler ticareti için daha doğrudur. Korumacı davranışlar, öte yandan, özellikle durgunluk, resesyon dönemlerinde hız kazanırlar. Bu yazı, yukarıda sayılan varsayımları, ABD ve AB tarım politikaları çerçevesi ve süregitmekte olan krizin getirdiği bakış açısı ile tartışmak amacı ile yazılmıştır.

ABSTRACT

Protectionism is the economic policy of restraining trade between nations. To discourage imports, and prevent foreign take-over of local markets and companies, governments, particularly the governments of the so-called Northern countries, regardless of incessant discourses on free trade, never ceased protectionist policies. This, principally, is true for agricultural trade. Protectionist practices, on the other hand, usually gain momentum in periods of recession. This article tries to discuss above mentioned assumptions, within the context of agricultural trade policies of USA and EU and recent global crises.

Giriş: Korumacılık

2008 yılında ortaya çıkan finansal çöküşün ardından dünya uzun zamandır görmediği sertlikte bir ekonomik daralma sürecine girmiştir. Hükümetler bir yandan finansal krizle baş edecek stratejiler ve politikalar oluşturmaya çalışırken bir yandan da reel ekonomiyle ilgili neler yapabileceklerini düşünmektedir. Burada, zaten daralan dünya ticaretini büsbütün yavaşlatabilecek tehlikeli almasıklar söz konusudur. Böyle dönemlerde –zaten hiçbir zaman ikinci plana

* Prof. Dr., Yakın Doğu Üniversitesi, Ekonomi Bölümü
YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C. II, No. 1, (Nisan 2009)

gitmemiş olan- korumacılık eğilimi, her zaman olduğu gibi, hemen güç kazanmaya başlamıştır. Bu gözlemler bütün endüstriler için doğru olmakla birlikte, tarım ürünleri söz konusu olduğunda tartışmayı daha derin noktalara götürebilecek niteliktedir. Krize hemen öngelen bir dönemde, 2008 yılı Temmuz ayında, yedi yıldan beri sürmekte olan GATT Doha Turu görüşmelerinin anlaşmaya varılmadan, tarım ticareti ile ilgili bir noktada yarıda kalmış olması söylediklerimizin açık bir kanıtı gibidir. Bu yazıda, tarım ürünleri ticareti, korumacılık ve buna yönelik çeşitli yaklaşım ve politikalar ile bu yaklaşım ve politikaların yeri ve geleceği, süregitmekte olan krizin oluşturduğu çerçeve içinde incelenmeye çalışılmıştır.

Korumacılık, ülkeler arasındaki ticareti kısıtlama politikasıdır. Hükümetler, zaman zaman, gümrük vergileri, daraltıcı kotalar ve genellikle tarif dışı engeller olarak adlandırılan çok sayıda engelleyici kurallar koyarak ithalatı kısıtlarlar. Kolayca anlaşılabilirdiği gibi birinci hedef, yerli endüstrileri ve firmaları, dolayısı ile yurtiçi istihdamı yabancı rekabetine karşı korumaktır. Düşünce aynı olmakla birlikte arkasındaki amaçlar ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre değişir. Genellikle az gelişmiş, ya da gelişmekte olan adlandırılan daha fakir ülkeler (AGÜ) için belki de tek hedef ekonominin büyümesini, özellikle sanayileşmesini kolaylaştırmak, teşvik etmektir. Geçmiş dönemlere doğru bakılırsa, aslında bu hedef, belki de en eski sistemli iktisat politikalarının konusudur.¹ AGÜ'ler söz konusu olduğunda, Birinci ve özellikle İkinci Dünya Savaşları'nı izleyen dönemlerde, "ithal ikameci sanayileşme" ya da "yavru endüstrilerin korunması" gibi bakış açıları çerçevesinde hemen bütün büyüme ve sanayileşme politikalarının çıkış noktası olmuştur.

Sanayileşmiş, zengin ülkeler (GÜ) için korumacılık –uzun bir süredir sürdürdükleri serbest ticaret savunuculuğuna ve hatta bu konuda AGÜler üzerinde oluşturdukları baskıya rağmen- çeşitli endüstrileri, hatta firmaları, dolayısı ile yurt içi istihdamı hem kendilerine benzer ekonomilerin hem de AGÜlerin rekabetine karşı korumak anlamına gelmektedir. Dikkat edilirse burada, büyük ölçüde serbest ticaret istekliliğine paralel olarak, hem endüstri hem de zaman temelinde bir seçicilik söz konusudur. Başka bir söyleyişle, daha çok "işlerine gelen", sağladıkları yararın azalma ihtimali olan alanlarda –tarım gibi- ya da zamanlarda –kriz gibi- korumacılık silahı öne doğru getirilir.

¹ Bugünün gelişmiş ülkeleri kendi sanayileşme dönemlerinde, özellikle birbirlerine -İngiltere Hollanda'ya ve İspanya'ya, ABD ve Fransa İngiltere'ye- karşı çok sert korumacı önlemler getirmişlerdir.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta, korumacılığın yalnızca ithalatı kısıtlama anlamına gelmediğidir. İhracatın, uluslar arası piyasalarda bir çeşit piyasa gücü sağlamaya yönelik olarak, daha açık bir söyleyişle, var olan, sürdürülmeye, oluşturulmaya çalışılan kurallara uyulmayarak teşvik edilmesi de, açıkça korumacılıktır. Sonuçta, her iki durumda da, hem talep hem arz yanından bakıldığında, piyasaların “düzgün” işlemesi önlenmektedir.

Sistemli korumacı politikalar, önce, yukarda da söylediğimiz gibi bugünün zengin ülkeleri tarafından uygulanmaya başlanmıştır. “Merkantilizm” olarak adlandırılan yapı, belli başlı ticaret ülkelerinin, daha açık bir söyleyişle, İngiltere, Fransa, İspanya gibi sömürge imparatorluklarının, 15 ila 18inci yüzyıllar arasında, öncelikle birbirlerine karşı, uyguladıkları politikalar kümesidir. Belki de tek amaç ödemeler dengesi fazlası vermektir. İngiltere’de 1651 ve 1660 tarihli “Denizcilik (seyrüsefer) Yasaları,” (Navigation Act)² 1815 tarihli Tahıl Yasaları (Corn Laws), 1903 Chamberlain’in Dış Ticaret (Gümrük Vergileri) Yasası bu dönemdeki çok sayıda uygulama ile ilgili birkaç örnektir. İngiltere, artık serbest ticaretin kendisi için daha yararlı olacağına inandığı döneme kadar en sıkı korumacı politikaların sağladığı kalkan arkasında büyümüş ve sanayileşmiştir.

ABD iktisat politikaları tarihi aslında tam bir korumacılık politikaları tarihidir. Birinci ABD başkanı George Washington’un birinci Hazine Bakanı³ olarak Alexander Hamilton’u atadığı 1789 yılından başlayarak ABD, özellikle kendi ekonomisi söz konusu olduğunda, “serbest ticaret” düşüncesine karşı olan ülkelerin başını çekmiştir. Hamilton tarafından hazırlanmış olan ünlü “Sanayi Malları Raporu”⁴ başlıklı risale bir yandan gelişmekte olan endüstrileri korumak için yüksek gümrük vergilerinin gerekliliğini, bir yandan da bu endüstrilerin sübvansiyonlarla desteklenmesini savunmaktadır.

ABD’de korumacılığın, iktisat politikasının ana çerçevesini oluşturması süreci 19uncu yüzyıl boyunca da devam etmiştir. ABD iktisat tarihinde bu

² Esas olarak İngiltere’nin ulusal çıkarlarını korumak amacındaki söz konusu yasa, “İngiltere İmparatorluğu içindeki ticaretin sadece İngiliz gemileri ve İngiliz denizcileri tarafından gerçekleştirilmesini” öngörmektedir. Bu yasa İngiliz gemilerine ve şirketlerine tekeli bir güç kazandırmakta ve başka ülke gemilerinin ve firmalarının İngiliz İmparatorluğu –İngiliz adaları ve bütün koloniler- limanları aracılığı ile ticaret yapmasını büyük ölçüde kısıtlamaktadır.

³ Secretary of Treasury.

⁴ **Report on Manufactures**, 1791. Risale, ABD Parlamentosuna sunulmak için hazırlanmış olan bir rapor biçimindedir.

uygulamalar ile ilgili çok sayıda çeşitli örnek bulunabilir.⁵ Bu dönemin ilgi çekici tarafı sürecin yalnız uygulama ile sınırlı kalmaması, kuramsallaştırılmasıdır. Zamanının ünlü iktisatçısı Henry Charles Carey, korumacılığı, “İngiliz Sistemi” olarak adlandırdığı serbest ticaret düşüncesine karşı, “Amerikan Sistemi Ekonomi” başlığı altında teorik bir çerçeveye oturtma çabası içinde olmuştur. 1851 yılında yazdığı “Çıkarların Uyumu”⁶ adlı kitabında, İngiltere’nin serbest ticaret silahını kullanarak Amerikan ekonomik çıkarlarına zarar vereceğini savunmaktadır. Carey’in kitabı, Alman-Amerikan iktisatçı Friedrich List’in çalışma ve yazılarıyla birlikte pek çok Amerikalı iktisatçının yanı sıra Alman Tarih Okulu iktisatçılarının da serbest ticaret karşıtı bir tavır almalarına yol açmış, 1880’lerde Başbakan Bismarck’ın ekonomi politikalarının temelini oluşturmuştur. “Yavru endüstriler” olarak adlandırılan bu yaklaşım, İtalya gibi diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, izleyen dönemlerde pek çok AGÜ’de, “ithal ikameci sanayileşme” düşüncesi çerçevesinde etkili olmuştur.

Batılı ülkelerin, başta serbest ticaret düşüncesinin önde gelen savunucusu İngiltere olmak üzere, en sert korumacılık önlemlerini yürürlüğe koydukları dönem Büyük Buhran sürecinin yaşandığı 1930’lu yıllardır. Serbest ticaret düşüncesi, bir yandan yurtiçi kaynakların yurtdışındaki gerek taleple, gerekse verimlilikle ilgili değişimlere uyum sağlaması, bir yandan da, özellikle sıkıntılı ve gergin dönemlerde ithalat pazarının açık tutulabilmesidir. Büyük Buhran sırasında, batılı ülkeler her iki noktada da başarısız olmuşlardır. Bir yandan birbirini izleyen devalüasyonlarla, bir yandan kitapta yazan her aleti kullanarak ihracatlarını teşvik etmeye, ithalatı kısıtlamaya çalışmışlardır. Bütün ülkeler yurt içi ekonomilerini koruyabilmek için aynı yolu tutmuşlar, ya da tuturmaya çalışmışlardır. Büyük Buhran’ın uzun sürmesinin ve çok derinleşmesinin en önemli nedenlerinden biri dünya ticaretinin, bu politikalar sonucunda, olması gerekenden daha fazla gerilemesidir.⁷

Hemen II. Dünya Savaşı ertesinde, 1944 yılı Temmuz ayında Bretton Woods Anlaşması’nın imzalanması ve 1947 yılında “Ticaret ve Gümrük Tarifeleri

⁵ ABD başkanı William McKinley’in sözleri en iyi örneklerden biridir: “Korumacılık doğanın bir yasasıdır; kendini korumanın, kendini geliştirmenin, en iyi ve en yüksek kaderi ele geçirmenin bir yasasıdır.” William McKinley Speech, Oct. 4, 1892 in Boston, MA William McKinley Papers (Library of Congress).

⁶ Henry Charles Carey, “The Harmony of Interests, Agricultural, Manufacturing and Commercial”, (1852) **History of Economic Thought Books**, McMaster Üniversitesi İktisadi Düşünce Tarihi Arşivleri, 2008.

⁷ Charles Kindleberger, **The World in Depression, 1929-39**, Chapter 14, “An Explanation of the 1929 Depression,” Berkeley, University of California Press, 1973, s. 291-308.

Genel Anlaşması'nın (GATT) oluşturulması Buhran yıllarında dünya para sisteminin ve dünya ticaretinin gösterdiği olumsuz gelişmelerin tekrar etmesini önlemeye yöneliktir.⁸

Tarım Politikaları-Tarım Ticareti

Tarımın Önemi: Üretimin, istihdamın, ticaretin giderek daha küçük bir bölümünü temsil eden tarım sektörü neden bu kadar önemli? Bu sorunun cevabını anlayabilmek için tarımın nisbi (görelî/ relative) önemi ile mutlak önemini bir birinden ayırarak bakmak gerekmektedir. Kişi başına gelirlerin artması anlamında iktisadi büyüme sürecinin en sağlam yerleşmiş genellemelerinden biri tarım sektörünün gerek gelir gerekse istihdam içindeki payının azalmasıdır. Ekonominin yapısının değişmesi olarak adlandırılan bu sürecin hem talep tarafından, hem de çeşitli arz unsurlarından kaynaklanan nedenleri vardır.

Düşük gelir düzeylerinde hanehalkı gelirlerinin nispeten büyük bir bölümü gıda maddeleri alımlarında kullanılırken, gelirin artması ile birlikte bu oranlar (hızla) azalmaya başlar (Engel Yasası). Gelir ne kadar yüksekse gıda maddeleri için yapılan harcamanın oranı o kadar düşüktür. Engel yasasının dinamiği talebin gelir ve fiyat esnekliklerinde, gelirler yükseldikçe gıda ve gıda dışı mal kümeleri ile ilgili davranış biçimlerinde kendisini gösterir. Gıda maddelerine karşı talebin gelir esnekliği, düşük gelirlî ülkelerde bile, genellikle birden küçüktür. Talep faktörlerinin üretim ve istihdam üzerindeki etkileri, tarımda emeğin (ve öteki üretim faktörlerinin) fiziki verimliliğini, özellikle gelişmiş, sanayileşmiş ülkelerde, hızla arttırabilme potansiyeli dolayısı ile şiddetlenmektedir.

Yapısal değişme sürecine sadece talep faktörleri değil, arzdan kaynaklanan çeşitli nedenler ve kamu politikaları da katkıda bulunmaktadır. Üretimin biyolojik ritmi sürekliliğe izin vermemektedir; başka bir deyişle faktör, özellikle emek verimleri zorunlu olarak düşük kalmaktadır; tarımda ölçekten istifadeler çok kısa sürede sona ermekte; azalan verim yasası etkisini kısa sürede ortaya çıkarmaktadır. Arzdan kaynaklanan bu nedenlerin yanı sıra ülkelerin gelişme sürecinde büyük ölçüde sanayileşme politikalarına ağırlık vermesi de yapısal değişimi hızlandıran nedenler arasındadır.

⁸ Bretton Woods Sistemi ve GATT anlaşması konusunda bkz. Michael D. Bordo and Barry Eichengreen, "A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform", 1993, "General Agreement on Tariffs and Trade", U.S. History Encyclopedia

Korumacı tarım politikalarının şampiyonluğunu yapan iki tarım üretim devri ABD ve AB toplam üretimleri, ekonomileri içinde tarımın payına baktığımız zaman, sırasıyla, yaklaşık % 1 ve % 1.7 oranlarını görüyoruz. Bu oranlar tarımın nisbi önemi konusunda söylediklerimize açıklık getirmektedir.

Öte yandan, tarımın mutlak öneminin çok yüksek olduğunu, bunun çeşitli ülkelerde çeşitli düşüncelere, hatta endişelere, korkulara kaynaklık ettiğini, böylece özel ve sert politikaların, davranışların ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Gıda maddeleri, gıda dışı ürünlere rağmen, tarımsal üretimin önemli bölümünü oluşturmaktadır. Gıda, beslenme insanın en önemli biyolojik gereksinimlerinden bir tanesidir. Kıtlik dönemlerinin getirdiği acılar, bir yandan pek çok fakir ülkede günlük hayatın parçası olmaya devam ederken, günümüzün zengin ülkelerinin bile hafızalarında bütün canlılığı ile durmaktadır. Bu yüzden gıda güvenliği, kendine yeterlilik gibi kavramlar tarım politikalarına yön veren temel unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tarım politikası, ulusal hükümetler tarafından, yurtiçi tarım sektörünü ve üretimini ve tarım ürünleri dış ticaretini denetlemek ve yönlendirmek için uygulanan, bir kurallar demetidir. Temel hedefi ülke tarım sektöründe, çok farklı ve yaygın alanlara ulaşabilen sonuçlar ve etkiler yaratmaktır. Başka türlü söylersek, tarım politikası yurtiçi ve uluslararası piyasalara, ulusal hükümetler tarafından müdahale edilmesi anlamına gelir.

Tarım politikaları, amaçlarından yola çıkarak, yapısal politikalar, fiyat politikaları ve pazarlama politikaları olarak gruplandırılabilir. Her grubun önceliği ülkelerin, ekonomilerin niteliklerine, özellikle gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak değişir. Az gelişmiş ülkeler, tarım sektörlerini, tarımsal üretimlerini modernize etmek için daha çok yapısal politikalara yönelirken, gelişmiş ülkeler daha çok tarımsal üreticiyi ve tarımsal firmaları destekleyecek politikalara öncelik verirler.

Tarımsal politika alanlarına örnek vermek istersek şöyle bir listeden yola çıkabiliriz: kırsal fakirlikle mücadele, yeterli yurtiçi üretim kapasitesi yaratmak, gıda güvenliği, arazi düzenlemesi, çiftçinin eline geçen fiyatlar, tarımsal gelirleri yükseltmek, gıda maddeleri pazarlaması ve fiyatlandırmasını düzenlemek, çevre koruma, organik üretim, vb. Tarım ürünleri dış ticareti, sayılan bu alanların pek çoğu ile yakından ilgili olmakla birlikte, kendi başına da, bu tarımsal politika amaçları listesine eklenebilir.

Gelişmiş ülke tarım politikaları: Gelişmiş olarak adlandırılan, başka bir deyişle Kuzey Amerika ve Batı Avrupa'daki, ülkeler grubunda hükümetlerin tarım sektörünü, çiftçileri destekleme çabasının eski bir geçmişi vardır.⁹ Birinci Dünya Savaşı sırasında çiftçiler üretimi arttırmaları için teşvik edilmişlerdir. Tarım destekleri Savaş sonrası dönemde de devam etmiş ve giderek daha sistemli hale gelmiştir. ABD'de Federal Hükümet 1920'li yılların başında, ilk kez sektörü doğrudan desteklemeye başlamıştır. Bütün bu gelişmeler, kaçınılmaz olarak, aşırı üretimle sonuçlanmış ve fiyatlar hızla düşme eğilimine girmiştir.

Sanayileşmiş ülkeler Buhran döneminde, erken 1930'lu yıllardan itibaren, dalgalanmakta olan tarım ürünü fiyatlarına istikrar getirmek, daha doğrusu çiftçi gelirlerinin düşmesini önlemek için doğrudan fiyat destek politikaları üzerinde yoğunlaşmaya, tarım fiyatlarını piyasa denge fiyatlarının üzerine çekmeye başlamışlardır. Sonuçta tarım ürünleri fiyatları sürekli bir yükselme eğilimi içine girmiş, ekonomilerin nisbi fiyat yapısı hızlı bir biçimde değişmiştir.¹⁰ Sonuç yeni ve hatırı sayılır bir aşırı üretim dalgasıdır.

İkinci Dünya Savaşı sırasında ve hemen sonrasında, savaş koşulları stokların ve "aşırı" üretimin ortadan kalkmasına neden olmuş, destekler, özellikle fiyat politikaları yeniden üretimi arttırma amacına yönelmiştir. 1950'li yıllar başlarken, Savaş'ın çok sert vurmuş olduğu Avrupa ülkelerinde tarım sektörleri kendilerini toplamaya ve bu ülkelerin Amerikan ürünlerine olan ihtiyacı ve talebi azalmaya başlamıştır. Ancak bu sırada, ABD'de tarımsal üretim bir yandan destekleme politikalarının bir yandan da, bu kez tarımsal üretim teknolojilerinin hızlı gelişmesinin sonucu olarak önemli ölçüde artma ve ürün fazlaları yeniden birikme eğilimi içine girmiştir.

1950'lerden sonra bir yandan çok hızlı büyüyen üretim fazlaları, stoklar, bir yandan da tarımı destekleme programlarının giderek daha pahalı hale gelmesi politikaların esnetilmesi ve biçiminin değiştirilmesi konusundaki eğilimlerin öne çıkmaya başlamasına neden olmuştur. ABD'de 1960'lardan başlayarak, fiyat desteklerinin piyasa fiyatları düzeyine çekilmesi ve çiftçi gelirlerinin doğrudan ödemelerle korunması uygulamasına hız verilmeye çalışılmıştır. Ancak bu

⁹ Gelişmiş ülkelerde tarım politikalarının tarihçesi ve bu bölümdeki bir bölüm bilgilerin kaynağı için bkz.: C. Peter Timmer, **Getting Prices Right: The Scope and Limits of Agricultural Price Policy**, 1986. Ayrıca bkz. "Agricultural Policy", Columbia Encyclopedia, *Columbia Electronic Encyclopedia*, Columbia University Press, March 9th, 2009; *Wikipedia*, muhtelif yerlerde, March 9th, 2009.

¹⁰ Söz gelişi, ABD'de tarım ürünleri fiyatları 1932 ile 1937 yılları arasında % 85 artmıştır.

uygulama, özellikle aşırı üretimin azaltılması konusunda başarı sağlayamamıştır. Çünkü, daha önce de söylendiği gibi, üretim tekniklerindeki, dolayısı ile faktör verimlerindeki hızlı iyileşme üretim artış hızının korunması sonucunu doğurmuştur.

1980'lerin sonundan başlayarak, 1990'lar boyunca hem ABD hem de Avrupa ülkeleri ürüne bağlı tarımsal destekleri kaldırarak yerine çiftçiye doğrudan ödemeler sistemini getirmeye çaba göstermişlerdir. Ancak bu çabalar, tarıma yönelik toplam destekleri azaltıcı bir etki yapmamıştır. Söz gelişi ABD'de 1996 yılında ürüne bağlı destekler yasal olarak kaldırılmış yerini doğrudan ödemeler almıştır. Buna karşılık 2000 yılında toplam tarım destekleri 22 milyar dolara ulaşmıştır. Bu 1996'daki büyüklüğün üç katıdır. Ve 2002 yılı Federal Tarım Destek Yasası 1996'da getirilmiş olan ürüne bağlı desteğin kaldırılması ile ilgili ilkeyi iptal ettiği gibi temel destek programlarına bağlı olarak yapılacak olan harcamaları % 80 arttırmıştır. Aynı ya da çok benzer bir öküyü, aynı yıllar için AB Ortak Tarım Politikası bütçesinde ve uygulamalarında izlemek mümkündür.

AB Ortak Tarım Politikası (CAP)

AB Ortak Tarım Politikası¹¹ (OTP) 1950'lerin sonunda, Avrupa ülkeleri İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşadıkları gıda maddesi kıtlıklarından kurtulmaya başladıkları sırada ortaya çıkmıştır. 1957 yılında imzalanan ve Avrupa Gümrük Birliğini kuran Roma Anlaşmasında bir ortak tarım politikası oluşturulması kararlaştırılmıştır. Anlaşmanın 39 uncu maddesi böyle bir ortak politikanın amaçlarını, i. tarımsal verimleri arttırmak, ii. tarımcı için uygun yaşam koşullarını sağlamak, iii. gıda maddeleri piyasalarını dengelemek, iv. gıda arzı güvenliğini sağlamak ve v. gıda maddesi fiyatlarını makul düzeylerde tutmak olarak sıralamaktadır. Ortak politikayı oluşturma çabaları izleyen yıllarda devam etmiş ve sistem 1962 yılında uygulanmaya başlanmıştır.

OTP'na yön veren ve verecek olan üç temel ilke, ortak politikanın uygulanmaya başladığı daha ilk günlerden başlayarak, i. piyasa birliği (tek piyasa), ii. önce birliğin tercih edilmesi ve iii. finansal sağlamlık olarak kabul edilmiştir. Yıllar boyunca bu üç ilkeye bağlı kalınmıştır. Bu tür bir politika oluşturulmasının ve saldırgan ilkelere bağlanmasının temel nedeni başka nedenlerin yanı sıra-¹² İkinci Dünya Savaşı yıllarında yaşanan kıtlıklarda

¹¹ The Common Agricultural Policy.

¹² Söz gelişi Ortak Pazar'ın kuruluşunda Fransa sanayi mallarında serbest ticareti onaylamasının bedeli olarak bir tarımsal destekler sistemi için ısrarcı olmuştur.

aranabilir. Avrupa ülkeleri bir daha böyle bir dönem yaşanmasını istemediklerini, bunun için gereğinin yapılmasına destek verdiklerini açıkça ortaya koymuşlardır. Tarımın mutlak önemini yansıtan bu tür bir yaklaşım kuşkusuz sadece Avrupa ülkelerine özgü değildir. Öte yandan neden “ortak” bir politika ve önce birliği içeren bir ilke istendiği araştırılırsa Birlik ülkelerinin birbirleri ile rekabete girişmesinin önlenme amacının öne çıktığı görülmektedir.

Bu gelişmelerle ilgili önemli gözlemlerden bir tanesi OTP'nin Topluluğun ilk ve uzun süre tek ortak politikası olmasıdır. Aynı şekilde OTP AB'nin ilk kuruluş günlerinden beri topluluk politikalarının, deyim yerindeyse amiral gemisi olmuştur. OTP karmaşık bir sistemdir. Amacına ulaşmak için kullandığı çok sayıdaki aleti dört başlık altında toplamak mümkün gibi görünmektedir:

1. Fiyat Politikaları – destek alımları: Burada piyasa fiyatı daha önce belirlenen destek fiyatının altına indiğinde topluluk, söz konusu destek fiyatından alım yapacaktır. Bu alet 1962 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Dikkat edilirse, bu politika üretimle destek miktarı arasında doğrudan ilişki kuran bir yaklaşımdır. Bu yüzden kısa sürede aşırı üretime neden olmuş ve tereyağı dağlarından, şarap göllerinden söz edilmesine neden olmuştur. Bu pek ekonomik olmayan politikanın yerine, son zamanlarda çiftçiye doğrudan destek uygulamaları getirilerek üretimi daha düşük düzeylerde tutmaya çalışılmaktadır.

2. İthalat Vergileri: Birlik tarım üreticisini dış rekabete karşı korumak için 1970 yılından itibaren karmaşık bir vergi sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu vergilerden elde edilen gelirler OTP bütçesinin de önemli sayılabilecek bir parçasını oluşturmaktadır. İthalatın yüksek düzeyde vergilendirilmesi korumacılığın en önemli araçlarından biridir. Özellikle zaman içinde giderek genişleyen Avrupa Birliği'nin bu uygulaması, dünya ticaretini kısıtlamakta ve dünyanın en önemli ihracat pazarını –aralarında Türkiye'nin de bulunduğu-¹³ üçüncü ülkelere büyük ölçüde kapatmaktadır. ;

3. İhracata Sübvansiyon: Burada satış (dünya) fiyatı ile yurtiçi fiyat arasındaki fark topluluk tarafından ödenecektir. Böylece AB tarım üreticisi için önceden garanti edilmiş bir fiyat ortaya çıkmakta ve Birliğin tarım ürünleri ihracatı ile piyasa koşullarında rekabet etmek olanaksız hale gelmektedir. İhracata sübvansiyon uygulaması, ithalat vergileri ile birlikte düşünüldüğünde Dünya

¹³ AB ile Türkiye arasında bir Gümrük Birliği Anlaşması ve uygulaması var olmakla birlikte tarım ürünleri bu anlaşmanın dışında bırakılmıştır.

ticareti, dünya tarım ürünleri piyasaları ve AGÜ tarım ihracatı üzerinde çok olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bu durum, GATT ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesinde sürdürülen görüşmelerin sonuç vermemesinin en önemli nedenidir.

4. Tarife Dışı Engeller: Genel olarak AB, özelde OTP, gerekli gördüğü her yerde tarife dışı engeller olarak adlandırılan her aleti, hem tarım ticaretinde hem de tarım dışı ürünlerde, koruma amacıyla kullanmaktan çekinmemektedir. Uzun dönemli uygulamalarla ilgili gözlemlerimiz bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. Bu uygulamalarda AB yalnız da değildir. ABD, Kanada, Avusturalya, vb., hatta Rusya, Japonya gibi ülkeler de benzer uygulamalar içine kolaylıkla girebilmektedir. Kullanılan aletler arasında yüksek, zaman zaman hiç anlamsız sağlık, kalite, vb. standartları; kotalar, karmaşık tercih (preferences) sistemleri, vb. sayılabilir.

Dünya Tarım Ürünleri Ticareti

Tarımsal ticaret politikasının “uluslar arası” olabilmesi için, uluslar arası toplum tarafından istenen, beklenen, benimsenen bir amaca yönelik olması gerekmektedir. Bunun için, bir yandan tek tek ülkelerin ticari beklentilerine uygun olarak, öte yandan, belki de daha önemlisi, uluslar arası işbölümü, akılcı bir kaynak dağılımı, kısacası bütün ülkeler ve insanlar için gıda güvenliği sağlayacak bir yapının oluşabilmesi amacı çerçevesinde bina edilmelidir. Böylece yeterli sayıda ülke böyle bir politikayı uygulayabilmek için birlikte ya da uyumlu hareket edebilecektir. Bu, ülkelerin, “doğru” yolları bulabilmek için ortak karar alabilmesi, daha önemlisi bu kararları uygulaması anlamına gelir.

Dünya tarım ticaretinin yapısına ve işlemesine bu açıdan bakıldığı zaman bir bölüm ülkelerin daha az tarım ürünü üretebilmek için çok pahalı politikalar uyguladıkları, buna karşılık, ağır ithalat baskısı ve borç yükü altında ezilen çok sayıda AGÜ'nin –genellikle uygun talep koşullarının varlığına rağmen- yapay engellerle sınıksız çevrelenmiş olan dünya tarım pazarlarının eşliğini aşip ellerindeki tarım ürünü fazlasını satamadıkları görülmektedir. Öte yandan, unutulmamalıdır ki, uluslar arası tarım ticaret sisteminin iyi işlememesi ulusal gıda politikalarının oluşmasını birinci derecede etkilemektedir.¹⁴

¹⁴ Dünya tarım ticaretinin işleyişi ile ilgili ayrıntılı gözlemler için bkz.: Çelik Aruoba, **Uluslararası Tarım Ürünleri Ticareti**, Ankara, ATAUM Yayınları, 1989, özellikle İkinci Bölüm: Uluslararası Tarım Ürünleri Piyasaları ve Üçüncü Bölüm; Uluslararası Tarımsal Ticaret Politikası, s. 45-108.

Uluslararası tarım ürünleri ticareti dünya iktisadi ve siyasi sisteminin en önemli parçalarından biridir. Bu önem, daha önce de belirttiğimiz gibi, öncelikle gıda maddelerinin, dolayısı ile tarımın ve tarımsal üretimin insan ve toplum hayatındaki yerinden kaynaklanmaktadır. Tarım, toplam üretim ya da istihdam içinde, isterse dış ticarete ne kadar küçük bir yere gerilirse gerilesin, hiçbir toplum bu sektöre atfettiği azaltmamaktadır, azaltamaz. Gelişmiş Batı Ülkeleri olarak adlandırılan grup içinde, kendi aralarındaki en önemli anlaşmazlık, tartışma ve çekişme konusunun tarım ticareti olması, iktisadi sisteme mümkün olduğu kadar az müdahale etmeye eğilimli hükümetlerin tarım söz konusu olduğunda tamamen tersi bir yaklaşımın şampiyonluğunu yapmaya başlamaları hep bundandır.

Tarım ve tarımsal ürünler ticareti AGÜ'ler için daha da önemli bir konu olarak belirlemektedir. Düşük gelirler, hızlı nüfus artışı, genellikle sürekli bir döviz darboğazı ile karşı karşıya bulunan bu ülkelerde, üstelik, tarımın ulusal ekonomi içindeki payı, gerek üretim gerekse istihdam açısından yüksektir, tarımsal verimler düşüktür, sektör ülke nüfusunu yeterli ve dengeli bir biçimde besleyecek üretim düzeyini çoğunlukla tutturamamaktadır.

AGÜ'ler, ayrıca, genellikle gıda dışı maddelerden, hammaddelerden oluşan tarımsal ürün fazlalarını satmak zorundadırlar. Genellikle baskı altındaki aksak piyasalarla karşı karşıya bulunan bu ülkelerin tarımsal ihracat gelirleri, gıda maddeleri ithalat gereklerini karşılayacak büyüklüğe de ulaşmamaktadır.

Uluslar arası tarım piyasaları aksak piyasalardır. Bu piyasaların oluşması ve işleminde başta hükümetler olmak üzere çok sayıda aktör rol almaktadır. Dolayısı ile tarım ürünleri ticaretini düzenleyecek anlaşmalara varmak için sürdürülen görüşmeler, çoğu kez piyasalardaki etkinliğini ve gücünü arttırmak, ya da söz konusu aktörler arasında yer alabilme mücadelesine dönüşmektedir. Oysa, hiç olmazsa sözlere döküldüğünde, istenen bir uluslar arası tarım politikası oluşturulması ve izlenmesidir. Böyle bir politikadan, piyasalardaki aksaklıkları gidermesi, dünya tarım ticaretinin, hiç olmazsa sanayi ürünleri ticaretindeki ölçüde serbestleşmesi istenir. Öte yandan, özellikle son yarım yüzyıldır sık sık gündeme gelen her teşebbüsün ardından, oyunun yeniden, bazen daha güçlü olmak üzere varolan kurallara göre oynanmaya devam ettiği görülmektedir.

Buhran döneminde, özellikle gelişmiş olarak adlandırılan ülkelerin kendi aralarında sürdürdükleri ticaret savaşlarının ve bunun ortaya çıkardığı daraltıcı etkinin tekrar etmemesi için, hemen İkinci Dünya Savaşını izleyen dönemlerde,

dünya para sistemine yönelik düzenlemelerle (Bretton Woods sistemi; IMF) birlikte, dünya ticaretinin daha serbest ve akışkan hale gelmesini amaçlayan bir sistem kurulmaya çalışılmıştır. Bu sistemi oluşturacağı düşünülen GATT anlaşması 1947 yılında, dünya ticaretinin hemen tamamını gerçekleştiren 80 ülke tarafından imzalanarak uygulamaya girmiştir.

GATT bünyesinde 1947 yılından bu yana dokuz çok taraflı ticaret görüşmesi gerçekleştirilmiştir.¹⁵ Bu görüşmelerde bir yandan tarifeler (gümrük vergi oranları) indirilmeye bir yandan da çeşitli tarife dışı engeller azaltılmaya çalışılmıştır. Özellikle sanayi mallarında, sonra Uruguay Turu görüşmelerle birlikte, hizmet sektörün ve fikri haklar gibi alanlarda koruma ve kolaylaştırma önlemlerin nisbi bir başarı sağlandığı söylenebilir. Buna karşılık tarım ürünleri ticareti görüşmeler sırasında hemen sürekli anlaşmazlıklara konu olmuştur. Kapsamlı bir tarım anlaşması imzalanamamıştır. Uruguay Turu sonunda imzalanan Tarım Anlaşması'nın bekleyişlerin çok gerisinde kaldığı, az sayıdaki kabulün ne AB OTP uygulamalarının ne de ABD politikalarının dünya pazarları üzerindeki etkisini azalttığı söylenebilir.

GATT daha ilk kuruluş döneminden başlayarak bir bölüm istisnaları da beraberinde getirmiştir. Bu istisnalar, GATT'ın üzerine bina edilmiş olduğu genel ilke ve kuralların belirli alanlarda göz ardı edilmesi, kullanılmaması anlamına gelmektedir. Söz konusu alanların başında tarım ürünleri ticareti gelmektedir. Uluslar arası tarım ürünleri ticareti çeşitli, değişik ve çok sayıda yöntemle ve yollarla, sürekli olarak GATT genel kurallarının dışına çekilmiştir. Bu gelişmelerin temel nedeni büyük ölçüde ABD ve Avrupa ülkelerinin uyguladıkları tarım politikalarıdır. AB OTP'nin ve ABD'nin çeşitli uygulamaları çok taraflı görüşmeler sırasında sürekli masaya getirilmektedir. Daha ilk GATT anlaşmasında ABD "gerekli gördüğü zamanlarda tarım ürünleri ithalatına miktar kısıtlamaları koyabileceğini" bir anlaşma maddesi olarak kabul ettirmiştir.¹⁶

¹⁵ GATT görüşmeleri "tur" (round) olarak adlandırılmaktadır. Bu turlardan birincisi 1947 yılında başlayan ve yedi ay süren Cenevre Turu görüşmeleridir. Bundan sonrakiler ve görüşme süreleri sırasıyla şunlardır: 1949 Anney Turu, 5 ay; 1950 Torquay Turu, 8 ay; 1956 Cenevre II Turu, 5 ay; 1960 Douglas Dillon Turu, 11 ay; 1964 Kennedy Turu, 37 ay; 1973 Tokyo Turu, 74 ay; 1986 Uruguay Turu, 87 ay; 2001 Doha Turu, 93 ay süren görüşmelerin sonunda 2008 yılı Temmuz ayında, anlaşmanın imzalanmasına çok kısa bir süre varken yarıda kalmıştır. GATT turları ve imzalanan anlaşmalarla ilgili bilgiler Dünya Ticaret Örgütü (WTO) WEB sitesinden ve çeşitli GATT ve WTO yayınlarından edinilebilir. Ayrıca Bkz.: Jackson, J.H., **World Trade and the Law of GATT**, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1969.

¹⁶ Jackson, a.g.e., s. 73.

Uruguay ve Doha Turu Görüşmeler: Yukarda da söylediğimiz gibi Uruguay Turu sonunda “zoraki” bir tarım anlaşması imzalanmıştır. Ancak bu anlaşma, hiç olmazsa orta dönemde ABD ve AB’nin uygun gördükleri koruma oranlarını ve dünya tarım piyasaları üzerindeki bozucu etkilerini azaltıcı etki yapmaktan uzak kalmıştır.

2001 yılı Kasım ayında başlayan Doha Turu görüşmelerinde, etkileri daha çok 2013 yılından sonra görülecek olmakla birlikte gelişmiş ülkelerin korumacı davranışlarını bir miktar yumuşatacak anlayışlara ulaşılmıştır. Doha Turu’nda, tarım ticareti ile ilgili görüşmelerde, tartışılan konular dört ana tema çerçevesinde gruplandırılabilir:

1. Piyasalara erişim: Burada, ithal vergisi oranlarının indirilmesi, “özel” ve “hassas” ürünlerle¹⁷ ilgili kurallar, dünya fiyatlarında ortaya çıkacak büyük ölçekli düşüşlerde, ya da gıda güvenliğini tehdit edebilecek büyük ölçekli fiyat artışlarında AGÜ’lerin sahip olacakları güvenceler gibi konular ele alınmıştır.

2. Yurtiçi tarım destekleri: Burada uluslar arası ticareti bozucu etkisi açısından ülkelerin tarım sektörlerine sağladıkları sübvansiyonlar ya da diğer finansal destekler söz konusudur.

3. İhracatta rekabet: Burada finansal ihracat destekleri ve gıda yardımı konuları ele alınmıştır. Üzerinde durulan en hassas noktalardan biri Kuzey ülkelerinin tarım ürünleri fazlalarını AGÜ’lere aktarmalarıdır (damping).

4. Gelişme ile ilgili konular: Burada pek çok AGÜ’nin düşük tarımsal üretim kapasitesinin yarattığı sorunlar ve yeterli düzeyde esneklik ve “özel ve farklılaştırılmış muamele”¹⁸ gerekliliği vurgulanmaktadır.

Doha Turu görüşmeleri, yedi yıldır devam eden görüşmelerin sonunda, 2008 yılı Temmuz ayında, Cenevre’de, artık anlaşmanın imzalanması beklenirken yarıda kalmış, daha doğrusu sona ermiştir. Bu son, yeterli gıda maddesi üretemeyen AGÜ’leri de temsil etmekte olan Hindistan’ın, ABD ve AB’nin desteklenmiş fiyatlarla gerçekleştirecekleri ihracat ataklarına karşı gelişmekte olan ülkelerin kendilerini koruyacak mekanizmalara sahip olmaları gereği konusundaki ısrarlı tavrı sonunda ortaya çıkmıştır. ABD ve AB, bu durumda görüşmeleri

¹⁷ Rules for ‘special’ and ‘sensitive’ products”

¹⁸ Special and Differential Treatment (SDT)

sürdüremeyeceklerini, anlaşmaya varılamayacağını ileri sürerek görüşmelerden çekilmişlerdir.

Böylece dünya ticareti, 2008 yılının son aylarından itibaren yaygınlaşmaya ve derinleşmeye başlayan ve özellikle dünya ticareti üzerinde, kaçınılmaz olarak, olumsuz etkiler yaratan krize, çok ümit bağlanmış bir ticaret anlaşmasını gerçekleştirilmeden girmiştir. 2009 yılı bahar aylarından başlayarak Doha Turu görüşmelerin canlandırılması ve sonuçlandırılması konusunda çeşitli görüşler ortaya atılmakla birlikte, hiç olmazsa şimdilik, böyle bir olasılık olduğunu söylemek pek kolay değildir.

Korumacılık, Ticaret ve Kriz

Kriz yaygınlaştıkça, derinleştikçe dünyanın pek çok ülkesinde bir korumacılık dalgasının ortaya çıktığı ve güçlendiği gözlemlenmektedir. Endüstriler, başta Brüksel ve Washington olmak üzere pek çok başkentte ithalata, dış rekabete karşı korunmalarını talep eden davranışlar içine girmekte, başta sendikalar olmak üzere, çeşitli sivil toplum kuruluşları ve çeşitli siyasi kadrolar aynı düşünce etrafında birleşmektedir. Bu tür istekler geçmiş krizler sırasında da ortaya çıkmıştır. Ancak bu defa, sorunların küresel niteliği nedeniyle, oluşacak yeni kurallar ve yapılar çok daha acıtıcı sonuçlar doğurabilir.

Ülkelerin ilk başvurdukları önlemlerden biri olan harcamaları arttırıcı – vergi indirimini gibi- politikalar, her ülkenin öncelikle kendi sanayilerinin yararlanmasını isteği dolayısı ile dünya ticareti üzerinde eski krizlere oranla daha olumsuz etkiler yaratacaktır. Daha şimdiden ABD’de Parlamento’nun Demokrat Parti kanadı ve öncelikle sendikalardan oluşan, başta tekstil, demir-çelik, otomotiv gibi sanayilerden gelen güçlü müttefikleri, hazırlanmakta olan canlandırma programlarına “Amerikan malı alın” ibaresinin konması, başka bir deyişle yurtiçi firmalar arasında ayırım yapılması konusunda baskılarını arttırmaktadır.

Başkanlık seçimi kampanyası sırasında Obama’nın, “Amerikan malı satın alın” uygulamalarına destek vereceğini söylemesi ve yabancı şirketler üzerine kısıtlamalar getirilmemesini savunan Cumhuriyetçi rakibi John McCain’i sert bir biçimde eleştirdiği unutulmamalıdır.

Son zamanlardaki gelişmeler ilgi çekici bir noktanın ortaya çıkmasına neden olmuştur. GATT ve DTÖ bünyesinde gerçekleştirilen görüşmeler ve varılan anlaşmalar, bir çok malda gümrük vergi oranlarının indirilmesi sonucunu

doğurmuştur. Ancak burada söz konusu olan fiilen uygulanan oranlardır. Başka bir deyişle, ülkeler, yüksek oranlar saptamakta, düşük oranlar uygulamakta, böylece, gerekli gördükleri durumlarda DTÖ kurallarını ihlal etmeden uyguladıkları oranları değiştirme yükseltme olanağına sahip olmaktadır. Bu uygulamalar, 2009 yılı bahar aylarında ortaya çıkmaya başlamıştır. Örnek vermek gerekirse, Ekvator, ithalat sırasında daha yüksek vergi oranları uygulayacağını ilan etmiş, söz gelişi et ithal vergisini % 25'den % 85.5'a çıkarmıştır. Rusya otomobil için uyguladıkları tarifeleri önemli ölçüde arttırırken, Hindistan, üstelik Grup 20 olarak adlandırılan ülkeler grubunun, ticarete yeni engeller oluşturulmaması konusundaki ilke kararından birkaç gün sonra demir-çelik ve soya fasülyesi gümrük vergi oranlarını önemli ölçüde yükseltmiştir.¹⁹

Bir yandan tarifeler yükselirken bir yandan da, bir kısmı psikolojik, çeşitli tarife dışı engellerin oluşturulduğu gözlenmektedir. Bunların arasında ithalat için lisans zorunluluğu, kota, bazı mallar ithalatını doğrudan yasaklama ya da kamu ihalelerine sadece ulusal firmaların katılması gibi önlemler giderek artan bir oranda gündeme gelmektedir. Aynı şekilde damping (piyasa fiyatlarının altında ihracat) şikayetlerinde önemli bir artış söz konusudur.

Korumacılığa yönelik uygulamaların önemli bir kısmının DTÖ kurallarına uyularak gerçekleştirildiğini söylemiştik. Ancak, özellikle Kuzey ülkeleri için, kendi çıkarları söz konusu olduğu zaman bu tür bir uygunluğun hiç de gerekli olmadığını vurgulamalıyız. ABD Ticaret yasası, ya da AP tarım politikası kuralları çoğu kez uluslar arası anlaşmaların getirdiği kuralların önüne geçebilmektedir. Söz konusu ülkeler gerekli olduğu durumlarda arzu ettikleri sonuçları çeşitli anlaşmalara bağlayarak “yasal” hale de getirebilmektedirler. Bunun çarpıcı örneği, kuşkusuz, Çok Elyaflılar anlaşmasıdır.²⁰

¹⁹ Ticaret ve tarife bilgileri için bkz. <http://www.wto.org>, *International trade and tariff data*, 0 6.04 2009.

²⁰ Tekstil Anlaşması, The **Multi Fibre Arrangement** (daha çok, Agreement on Textile and Clothing (ATC) olarak bilinmektedir) dünya tekstil ve hazır giyim ticaretine 1974 ile 2005 yılları arasında, 30 yıldan fazla egemen olmuştur. AGÜ'lerin gelişmiş ülkelere ancak önceden belirlenmiş kotalar çerçevesinde ihracat yapabileceklerini öngörmektedir. Tekstil ve hazır giyim ticareti GATT ilke ve uygulamalarına uygun bir biçimde sürerken 1974 yılında ABD ve AB ülkelerinin baskısı ile, bir yıl uygulamada kalması koşulu ile imzalanmıştır. Esas olarak gelişmiş ülkelerin yurtiçi istihdamı, bunun için yurtiçi tekstil ve hazır giyim sanayilerini korumak amacıyla yöneliktir. Bu yüzden anlaşma sürekli uzatılarak 30 yıldan uzun bir süre uygulanmıştır.

Sonuç olarak, bütün serbest ticaret tartışmalarına karşın Kuzey ülkelerinin dış ticarete korumacılık düşüncesinden hiçbir zaman vazgeçemediklerini, bunun özellikle tarım ürünleri, gıda maddeleri ticareti söz konusu olduğunda çok açık bir biçimde ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Öte yandan, korumacılık eğilimi, durgunluk, daralma, resesyon, kısacası kriz dönemlerinde çok güçlenmekte, bu yöndeki uygulamaların giderek artan bir ölçüde, üstelik giderek artan sayıda ülkede temel ticaret politikaları halini almaktadır. Bu, bir yandan dünya ticaretini olması gerekenden çok daha hızlı daraltırken,²¹ bir yandan da krizin etkilerini derinleştirmektedir.

²¹ DTÖ, 23 Mart 2009 tarihli “World Trade 2008, Prospects for 2009” başlıklı basın bülteninde, dünya ticaretinin 2009 yılında % 9 daralacağını öngörmektedir. Daralma özellikle Gelişmiş ülkelerde daha güçlü olacak, % 10’un üzerine çıkacaktır. Bu İkinci Dünya savaşından bu yana görülen en sert daralmadır. <http://www.wto.org>, 23.03.2009.