

## **DÜNYA VE TÜRKİYE – GIDA GÜVENCESİ DURUMU**

**Taylan KIYMAZ<sup>1</sup>**

**Ahmet ŞAHİNÖZ<sup>2</sup>**

### **Özet**

*Uluslararası finans kurumları aracılığıyla ve Dünya Ticaret Örgütü Anlaşmaları ile uygulatılan 'yapısal uyum programları' ve serbestleşme politikaları yanında gelişmiş ülkelerce uygulanan piyasayı bozucu desteklemeler gelişmekte olan ülkelerin tarımsal üretiminin sürdürülebilirliği ve piyasalarının istikrarı açısından olumsuzluklar doğurmuştur. 2007-2008 döneminde dünya tarım piyasalarındaki istikrarsızlık ve arz veya talep yönlü dışsal şoklarla yaşanan gıda krizi ve sonrasındaki finans krizi birçok ülkenin gıda güvencesini olumsuz etkilemiştir. Bu çalışmada, dünya ve ülkemizdeki gıda güvencesi koşulları incelenip karşılaştırılmış ve ülkemiz için bazı politika önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır. Türkiye'de 2001 yılında uygulanmaya başlanan yapısal uyum programları yoluyla benimsenen tarım politikaları sonrasında tarımda süregelen arz yönlü sorunlar artmıştır. Gıda yoksulluğu Türkiye'de küçük bir nüfus için geçerli olsa da, özellikle hayvansal gıdalardaki yetersiz arz, gıda güvencesizliği veya beslenme yetersizlikleri ortaya çıkartmaktadır. Bu bağlamda, tarımsal desteklemenin bölge bazında ele alınmasına yönelik çabaların artırılması, altyapı yatırımlarına öncelik verilmesi ve tarıma girdi veren ve tarımdan girdi alan sektörlerde kamunun piyasaları düzenleme rolünün dikkate alınması önemli görülmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Gıda Güvencesi, Tarım Piyasaları, Yapısal Uyum Programları, Tarımsal Destekleme*

**JEL Sınıflaması:** *Q 10, Q 13, Q 17, Q 18*

**Food Security Situation – The World and Turkey**

---

<sup>1</sup> Dr., Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Ek Görevli Öğretim Görevlisi.

<sup>2</sup> Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü.

### **Abstract**

*‘Structural adjustment programs’ implemented through international finance institutions and liberalization policies adopted via World Trade Organization accompanied by the market distorting policies of developed countries have adversely affected sustainability of agricultural production and market stability in developing countries. Market disturbances and supply or demand sided exogenous shocks, known as food crisis in 2007-2008 period, followed by a global finance crisis, have disrupted global food security. In this study, the food security conditions in the world and in Turkey are searched and compared in order to make policy recommendations for Turkey. By 2001, the structural adjustment programs implemented in Turkey raised supply sided problems in agriculture. Although food insecure population is low in Turkey, supply deficit in animal originated products is likely to create food insecurity or nutritional problems in the society. In this context, region-specific support of agriculture should be accepted as a new approach, the infrastructure investments should be prioritised and the regulatory role of the government should be recognized in upstream and downstream sectors of agriculture.*

**Keywords:** Food Security, Agricultural Markets, Structural Adjustment Programs, Agricultural Support

**JEL Classification:** Q 10, Q 13, Q 17, Q 18

### **Giriş**

Yaşam ile özdeş olan “gıda” en eski çağlardan beri insanlığın en temel kaygı-korku kaynağı olmuştur. Gıda üretiminin doğal koşullara bağlı olması, insanların tam bir “gıda güvencesi” sağlamalarına engel olmuştur. Kıtık ve açlık insanlığın peşini hiç bırakmamıştır. Bunun için insanlık tarihi, gıdanın kendisini ya da gıda kaynağı verimli toprakları ele geçirmek için yapılan kanlı isyan ve savaşlarla doludur.

19. yüzyıldan itibaren geliştirilen ileri teknikler ve yeni üretim yöntemleri tarım-gıda üretiminde çok büyük sıçramalar gerçekleştirilmesini sağlamıştır. 20. yüzyılda ise devletler tarım politikaları yoluyla tarım kesimine yoğun bir biçimde müdahale ederek tarım piyasalarında görece bir istikrar sağlamayı başarmışlardır. Fakat, aynı yüzyılın son çeyreğinde dünyamızı etkisi altına alan neo-liberal ekonomi politikaları tarıma devlet müdahalesini sınırlayınca yeniden başa dönülmüş oldu. Kısaca, dünya gıda pazarları yeniden doğal koşulların etkisi altına ve uluslararası gıda spekülâtorlerinin hücum menziline girmiştir. Bu bağlamda, “Açlık teknik değil, fakat sosyal, ekonomik ve politik bir sorundur” diyen S. George (1981:13-14)’a

kulak verilirse, dünyamızda sık sık yaşanan “açlık” utancının sorumluluğunu olumsuz hava koşullarına, doğal afetlere ve hızlı nüfus artışına bağlamaktan artık vazgeçilir.

İster küresel ısınmaya bağlı olsun, ister olmasın, hava koşullarında küçük bir olumsuzluk dünya gıda fiyatlarının bir anda karaborsaya düşmesine neden olmaktadır. Dünyanın son dört-beş yılda birçok kez karşı karşıya kaldığı bu durum, Batı Avrupa’nın II. Dünya Savaşı sonrası uygulamaya koyduğu “gıda güvencesi” stratejisini yeniden dünya ülkelerinin gündemine taşımıştır. 2000 sonrası uyguladığı “doğrudan gelir desteği” politikaları sonucu tarımsal üretim potansiyeli zaafa uğrayan, gerekli politika değişikliklerini zamanında tasarlayamayan ve tarımsal ürün ithalatı ihracatını aşan Türkiye’de de “gıda güvencesi” tehlikeye girmiş görünmektedir.

Bu çalışmanın ilk bölümünde gıda güvencesinin tanımı üzerinde durulduktan sonra, ikinci bölümde dünyada gıda güvencesine verilen önem ve bu konudaki gelişmelerden bahsedilmekte, sonraki bölümde Türkiye’nin gıda güvencesinin sağlanmasında geldiği nokta değerlendirilerek ortaya konulan veriler ışığında, son bölümde politika önerilerine yer verilmektedir.

### **1- Gıda Güvencesi Nedir?**

“Sağlıklı ve faal bir yaşam sürdürebilmek için, herkesin her an ekonomik ve fiziki açıdan yeterli ve sağlıklı gıdaya ulaşabilmesi”, gıda güvencesi için en anlaşılır ve yalın tanım olarak verilebilir.

İnsanların sürdürülebilir, güvenilir, uygun fiyatta, kaliteli, sağlıklı beslenme alışkanlığını geliştirecek besinleri satın alma ve tüketme hakkına sahip olduğu anlamına gelen gıda güvencesi konusu üzerinde; “Gıdaya ulaşım hakkını temel insan hakkı” olarak tanımlayan 1948 tarihli Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi’nden başlamak üzere, 1975 yılında BM, 1983 yılı BM Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), 1986 yılı Dünya Bankası, 1989 yılı Dünya Gıda Programı, 1992 yılı FAO ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından düzenlenen Uluslararası Beslenme Konferansı (International Conference on Nutrition) ve FAO’nun 1996 yılında düzenlediği Dünya Gıda Zirvesi’nde (World Food Summit) önemle durulmuştur (WHO, 2001:4).

Çalışmamızın hemen başında sık sık karşılaşılan bir kavram kargaşasını önlemek için, “gıda güvencesi” ile “kendi kendine yeterlilik”in farklı teknik ve politik içerikleri olan kavramlar olduğunu hemen belirtmek gerekir. Kendi kendine yeterlilik ya da gıda egemenliği tanımlanan amaca (beslenme) ulaşmak için araca (ulusal üretim) öncelik verirken daha teknik bir kavram olan gıda güvencesi yeterli

gıdaya erişme hedefi ile yetinmekte, yani gerektiğinde gıda ithalatını da sisteme dahil edebilmektedir (Blein, 2007). Öncelikli olarak yerli üretime dayanmayı, bu bağlamda özgün ulusal tarım politikaları uygulayabilmeyi ve iç pazarları her türlü uluslararası olumsuz etkiden koruyabilmeyi öngören gıda egemenliği, her zaman gıda güvencesini sağlayamayabilir. Çoğu Afrika ve Asya ülkesinin yoksul nüfusları, uzun zamandır ancak dışarıdan ithal edilen, genellikle sübvansiyonlu olduğu için düşük fiyatlı, tarım ürünleri sayesinde asgari bir gıda güvencesine kavuşabilmektedir.

Gıda güvencesinin üç temel ayağı vardır:

- Gıdanın bulunabilirliği: Yeterli miktarda gıda istikrarlı şekilde bulunabilmelidir,
- Gıdaya erişim: Besleyici ve uygun gıdalara erişebilmek için yeterli ekonomik kaynağa sahip olunmalıdır,
- Gıda kullanımı: Uygun kullanım temel beslenme ve sağlık bilgisine dayanmalı aynı zamanda yeterli suya erişim ve temizlik esas alınmalıdır.

Gıda güvencesi sadece yetersiz beslenme yoluyla sağlığa bağlı karmaşık bir sürdürülebilir kalkınma konusu değil aynı zamanda sürdürülebilir ekonomik gelişme, çevre ve ticaret konusudur.

Gelişmekte olan ve az gelişmiş pek çok ülkede, tarım kesimi hem istihdam hem de gıda güvencesi açısından henüz çok önemli bir yere sahiptir. Uluslararası tarım anlaşmaları ise, bu bağlamda, söz konusu ülkeler için kritik önemde görülmektedir. Bu konudaki bazı yaklaşımlarda, ticaretin serbestleştirilmesinin tarımsal istihdam ve üretimin daralmasına neden olarak bahis konusu ülkelerin gıda güvencesini tehlikeye ittiği ileri sürülmektedir. Bu yaklaşımın gelişmekte olan ülkelere benimsenmesi, korumacılığın yeniden gündeme gelmesine ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarafından 2001 yılından bu yana sürdürülmekte olan ileri serbestleşme amaçlı Tarım Anlaşması müzakerelerinin yavaşlamasına neden olmaktadır.

## **2- Dünyada Gıda Güvencesini Etkileyen Gelişmeler**

### **a) Gelişmişlerin Bencil Tarım Politikaları ile Ticaretteki Serbestleşmenin Etkileri**

İçinde yaşadığımız dünyada bolluk ve kıtlık bir arada bulunmaktadır. Bazı ülkeler ellerindeki tarım stoklarını bir türlü eritemezken, bazıları da ithalat yapacak finansman kaynağı bulamamakta, yani “gıda güvencesi”nden yoksun yaşamaktadır.

Ekonomik küreselleşme süreci bu ikili yapıyı ortadan kaldırmak bir yana, yoksul ülkelerin gıda güvencesine mevcut erişim dinamiklerini de köreltmektedir.

Küreselleşmenin ilk dönemi sayılan 1980’li yıllara AB ve ABD arasında yaşanan “sübvansiyonlar savaşı” damgasını vurmuştur. Sekiz yıl süren Uruguay Turu sonucunda varılan 1994 DTÖ Tarım Anlaşması, tarım ürünlerini de serbestleştirme programına dahil ederek, ülkelerin “gıda güvencesi”nin bir garantisi olan ‘tarım istisnası’<sup>3</sup>ni yok etme sürecini başlatmıştır. Bu bağlamda, tarımsal destekler, piyasa dengesi ve uluslararası rekabet üzerindeki etkileri açısından “kırmızı kutu”<sup>3</sup> ve “yeşil kutu”<sup>4</sup> gibi sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Bir başka anlatımla, ülkeler kendi tarım politikaları, dolayısıyla da “gıda güvenceleri” konusunda karar vermekte artık özgür değillerdir.

Oysa, II. Dünya Savaşı sonrası dalga dalga yayılan “politik bağımsızlık”, “ekonomik kalkınma” ve “kendi kendine yeterlilik” idealleri 1960’lı yıllarda verimlilikçi tarım politikalarının önünü açmış ve dünya ölçeğinde önemli üretim artışları sağlanmıştır. Yeşil devrimin de sağladığı bu olumlu ortamın bir sonucu olarak FAO’nun 1974 tarihli Dünya Gıda Konferansı’nda “Dünya tarımsal üretiminin 10 yıl içerisinde ikiye katlanacağı ve açlığın-eksik beslenmenin on yıl içerisinde ihmal edilebilir oranlara düşeceği (Nourrir le Monde)” ilan edilmiştir. J. Klatzmann (1975:221) bir yıl sonra yayınladığı kitabına, “10 milyar insanı beslemek” başlığını koymuş ve yeryüzünün, “10 milyar insanı besleyebileceğini, hem de iyi derecede besleyebileceğini” ileri sürmüştür.

Ekonomik, teknik ve sosyal altyapıları ileri teknikleri uygulamaya koymaya hazır olan Batı Avrupa gibi sanayi ülkeleri verimlilikçi politikalardan kısa sürede sonuç alıp 1970’lerde kendi kendilerine yeterli hale gelmiştir. Buna karşılık, gelişmekte olan ülkeler aynı konuda henüz çabalama aşamasındayken Uluslararası Para Fonu (IMF) aracılığıyla dayatılan makroekonomik “yapısal uyum programları” ile karşı karşıya kalmışlardır. Piyasaların serbestleştirilmesi ve iç-dış finansman dengelerinin sağlanması, dolaylı olarak da tarımsal desteklerin azaltılması biçiminde kendini gösteren neo-liberal politikalar sonucu, gıda egemenliği anlamına gelen “kendi kendine yeterlilik” kavramı yerini, daha teknik bir kavram olan “gıda güvencesi”ne bırakmıştır.

Son 30 yılı aşkın süredir yaşanan küreselleşme olgusu ve DTÖ tarım müzakereleri, bir yandan Kuzey-Güney yarıküre eşitsizliğini daha da derinleştirirken

---

<sup>3</sup> Kırmızı kutu olarak tanımlanan destekler serbestçe uygulanamayan ve belli bir sınırlamaya tabi tarımsal destekleri kapsamaktadır.

<sup>4</sup> Yeşil kutu olarak tanımlanan destekler tüm ülkelere serbestçe uygulanabilen ve belli bir sınırlamaya tabi olmayan destekleri kapsamaktadır.

diğer yandan, kendi kendine yeterli olmak bir yana, Güney'in "gıda güvencesi" hedeflerini her geçen gün biraz daha zayıflatmaktadır. Genelde, serbest ticaret ilkelerini savunan Kuzey, uzun yıllardır yüksek iç desteklerle yarattıkları tarımsal fazlayı yine yüksek sübvansiyonlarla dünya piyasalarına sürmektedir. DTÖ'nün öncülüğünde dünya ekonomisine hakim kılmaya çalıştıkları koşulsuz serbest ticaret ilkelerini aslında iki kez ihlal etmektedirler. Sübvansiyonlu tarım ürünleri yoluyla dünya piyasalarında oluşturulan yapay fiyatlar, Güney'in hem ihracat olanaklarını sınırlamakta hem de üretimlerinin gerilemesine neden olmaktadır. Bu durumda Güney, hem sınırlı ihracat gelirlerinin bir bölümünü hem de gıda güvencesini 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, 2003: 27). Örneğin, Afrika ülkelerinden Senegal'de yerli tavuk üretiminde kilo başına maliyet 2,28 avro iken, sübvansiyonlu tahılla beslenen AB tavuğu 1,37 avroluk bir etiket ile alıcının karşısına çıkmıştır (Alternatives Economiques, 2003). Ancak, bu tür sübvansiyoncu politikalarından 'fazla' üreten ülkeler için kalıcı bir çözüm çıkması da beklenmemelidir. Çünkü, bir defa dünyanın en büyük potansiyel pazarları olan Güney ülkeleri şu an, ABD ve AB'nin sübvansiyonlu tarım fazlasını eritebilecek finansman olanaklarına sahip değildirler. İkinci olarak, söz konusu ülkeler gerekli dış finansman olanaklarına sahip oldukları zaman da, söz konusu ürünleri kendilerinin üretmesi için de hiçbir neden olmayacaktır.

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 (Hermelin vd., 2003: 22). Kısaca, küreselleşme günümüzde Güney'in tarım kesimini çift taraflı bir kuşatma altına almış durumdadır; dışarıdan Kuzey'in üretim fazlası, içeriden IMF'nin Yapısal Uyum Programları, IMF ve Dünya Bankası'nın işbirliği ile yürütülen programlarda, kamu finansman yükünü azaltmak ve piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmak amacıyla, tarım kesiminin özgün koşulları ve yapısal sorunlarından kopuk bir zeminde, 2000 yılında Türkiye'de olduğu gibi sözde "tarım reformları" oluşturulmaktadır. Söz konusu reform politikaları bir yandan taban fiyat uygulamalarını ve destekleme alımlarını yürürlükten kaldırırken, diğer yandan, tarım kesiminin iç ve dış piyasalar ile bağlantılılarını gerçekleştiren tarımsal kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) ya özelleştirilmekte ya da kapatılmaktadır.

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 destekler 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 güvencelerini ve topyekün ekonomik gelişmenin finansman kaynaklarını, kısaca geleceklerini tehlikeye atmak anlamına gelmektedir.

Diğer taraftan, ABD ve AB gibi gelişmiş ülkeler tarımsal desteklerin üretim ile olan bağlantılarını keserek, tarımsal piyasaların serbestçe oluşmasına olanak tanıdıklarını ileri sürmektedirler. Bu çerçevede, üreticilere sağlanan “doğrudan gelir destekleri” ilk bakışta piyasanın işleyişine müdahale etmiyor gibi algılsa da aslında, nihai çözümlemede 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 Tarifeler ve Ticaret Üzerine Genel Anlaşma (GATT)’ın ilk düzenlemelerine kadar uzanmaktadır. Bu düzenlemede “damping” için yapılan tanımlama tam bir hukuki aldatmacadır. 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, maliyetin dahi altına inebilen düşük fiyatlarla ihracat yapabilme olanağı yaratmaktadırlar. Bu uygulama sadece ABD pamuğu ile ilgili değildir. Örneğin, AB’de 1992 Ortak Tarım Politikası (OTP) reformu doğrultusunda aşamalı bir biçimde düşürülen buğday müdahale fiyatları, 2001 yılında dünya piyasa fiyatları düzeyine, yani 101,3 Avro/tona 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 Avro’dur. Üreticilere yapılan ton başına 63 Avro’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 (Alternatives Internationales, 2003). Benzer durum ABD için de geçerlidir. 1996 Federal Tarımsal İyileştirme ve Reform Yasası ile fark ödeme sistemini terk ederek uygulamaya koyduğu, üretimden bağımsız doğrudan gelir destekleri sonucunda hızla artan üretim, piyasa fiyatlarını dört yıl içerisinde yüzde 48 oranında düşmesine ve tarımsal sübvansiyonların üç kat artmasına yol açmıştır.

AB ve ABD'nin, DTÖ'nün kurallarına uyarak üreticilere doğrudan gelir desteği sistemine yöneldikleri bu dönemde Afrika'dan Asya'ya gelişmekte olan ülkeler, düşen dünya fiyatlarının cazibesi ile ithalatlarını hızlı bir biçimde artırmışlardır. Düşen fiyatlar sonucu artan ithalat bu ülkelerin, genelde düşük verimlilikle çalışan çiftçilerini zor durumda bırakmakta ve gıda güvencelerini tehlikeye atmaktadır. Bir yandan düşük fiyatların çekiciliği diğer yandan 1980'lerin başından beri gümrük duvarlarını etkisizleştiren yapısal uyum programları, Güney yarımküreyi "hasat sonu panayırı"na dönüştürmüştür (South Centre, 1997: 17). Oysa, dünyamızda geçimini tarımdan sağlayan 2,5 milyar insanın yüzde 95'i bu ülkelerde yaşamakta ve tarım onlar için varlık nedeni oluşturmaktadır. Temel tarımsal fiyatların, çiftçileri üretime bağlayacak bir düzeye, kademeli olarak çıkarılması ve iç pazarların sübvansiyonlu ürünlerin istilasına karşı etkin bir biçimde korunması, kısa dönemde gıda faturasını artırsa da, orta ve uzun vadede yoksul ülkelerin geleceğini güvence altına alacaktır.

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 ülkelerde tahıl üretiminin yüzde 70-80'i hayvan yemi için kullanılmaktadır. Bu, söz konusu ülkelerde, kümes hayvanları dahil hayvancılık sektörlerine girdi sübvansiyonu sağlıyor demektir. Oysa, DTÖ'nün Tarım Anlaşması'na göre girdi sübvansiyonları gelişmiş ülkeler için "kırmızı kutu"da bulunmaktadır, yani yasaktır. Bütün bu somut örneklerden çıkan kısa sonuç, uluslararası rekabet gücünün, en azından tarım konusunda, karşılaştırmalı üstünlüklere değil, ilgili ülkelerin tarım kesimine sağlayacakları sübvansiyonun miktarına dayandığıdır. Uluslararası tarım piyasaları için yapılan bu saptama DTÖ'nün raporlarından da izlenebilmektedir (DTÖ, 2005a, b ve c). Kısaca, Kuzey'in dünya piyasalarında yarattığı üretim-fiyat kısır döngüsü Güney'in tarımsal gelişme dinamiklerini yok ederek, sonuç itibarıyla, 1948 İnsan Hakları Beyanname'sinde ve BM'in temel ilkeleri arasında yer alan "Gıdaya ulaşım hakkı"nı da ihlal etmektedir.

DTÖ Nihai Senedi'nin 20. maddesinde (DTÖ, 1994: 55), "Dengeli bir ticaret sisteminin oluşturulması, gıda güvenliğinin sağlanması, gelişmekte olan ülkelere özel muamele yapılması" vs. gibi ticari olmayan değerlendirmeleri göz önünde bulundurma zorunluluğu olsa da, uygulamanın mevcut haliyle gıda güvencesi, yetersiz beslenme, kırsal kalkınma, küçük aile üreticiliği, istihdam, yoksulluk, sürdürülebilir kalkınma, çevre vs. gibi ekonomi dışı unsurları barındıran sosyal boyutunun zayıf olduğu, daha çok gelişmiş ülkelerin tarımsal sorunlarıyla, yani çıkar çatışmasıyla ilgili olduğu bilinmektedir. DTÖ müzakerelerine hakim olan bu tarz bir yaklaşım sonucunda ortaya çıkan "üretimi özendiren desteklere son verilmesi"



gelişmekte olan ülkelerin gıda güvencesi hedeflerini zayıflatırken, “tarımsal desteklerinin doğrudan gelir destekleri ile sınırlandırılması” kuralı ile de yalnızca güçlü bütçesi olan ülkelere tarımı destekleme olanağı sağlamaktadır (Akder v.d., 1997: 128-131).

Tarım politikalarını “serbestleştirme zorunluluğu” en azından gelişmekte olan ülkeler için yalnızca DTÖ kısıtından kaynaklanan bir olgu da değildir. Bilindiği gibi, değişik tarihlerde mali bunalımın pençesine düşmüş Meksika’dan Filipinler’e, Arjantin’den Türkiye’ye çok sayıda gelişmekte olan ülke, IMF ile yaptıkları “yapısal uyum programları” çerçevesinde serbestleştirme reformlarını zaten uygulamaya koymuşlardır. Çoğu kez DTÖ hedeflerini de aşan düzeylerde gerçekleştirilen tarımsal serbestleştirmeler, tarım kesiminin özgün niteliklerinden ve mevcut yapısal sorunlarından uzak bir zeminde, kısaca, salt finansal kaygılarla hazırlanan bir “reform”un ürünü olarak tarımsal gelişmeyi olumsuz yönde etkilemiştir (Şahinöz vd., 2005:1-30; FAO, 2006: 16).

Uzun yıllar, Türkiye’nin 1960-70’li yıllarda uyguladığı politikalara benzer bir biçimde temel tarım ürünlerine fiyat desteği sağlayan, iç piyasaları gümrük duvarları ile koruyan ve modern girdi kullanımına mali destek vererek gıda güvencesini gerçekleştirebilen Meksika, aşırı dış borçlanmanın baskısı ile, yine Türkiye gibi 1980’lerden sonra, Yapısal Uyum Programları ile tarımını serbestleştirme sürecini başlatmıştır. 1994 yılında, NAFTA (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması)’nın uygulamaya girmesine bağlı olarak Meksika hükümeti, değişik tarımsal destek sistemlerini (Türkiye’de de 2001 yılında uygulamaya konulan ve aşamalı olarak azaltılarak geçtiğimiz yıl kaldırılan) tek bir “doğrudan destek” (PROCAMPO) sistemi ile ikame etmiştir. Ülke nüfusunun temel gıda maddesi olan mısır ve fasulye de dahil tarım ürünlerinin dış koruma oranları, bir yıl sonra uygulamaya giren DTÖ yükümlülüklerinin de ötesinde hızlı bir biçimde aşağıya çekilmeye başlanmıştır. Danau ve diğ. (1999)’nin yazdıkları gibi, “Meksika ekonomisinin serbestleştirilmesi için Yapısal Uyum Programları ve NAFTA’nın baskıları göz önünde bulundurulduğunda, DTÖ çerçevesinde üstlenilen yükümlülüklerin daha ılımlı ve az zorlayıcı olduğu anlaşılır”. Sonuç itibarıyla, 1990’ların başına kadar tükettiği mısırın tamamını üretebilen Meksika, birkaç yıl içerisinde, 1996 yılında, “karşılaştırmalı üstünlükler” ilkesine uygun olarak iç talebin tam yüzde 40’ını ABD’den karşılamaya başlamıştır.

Gelişmekte olan ülkeler için şu an yanıt aranması gereken en önemli soru, “DTÖ Tarım Anlaşması kısıtı altında gıda güvencesi sağlayacak ulusal bir tarım politikasının uygulanabilirliğinin olup olmadığıdır”. Tarım Anlaşması tüm ülkelerin en azından gümrük tarifelerinde yapacakları indirimlerle ve/veya asgari giriş kontenjanıyla iç taleplerinin belirli bir bölümünü yabancı ülkelere temin etme

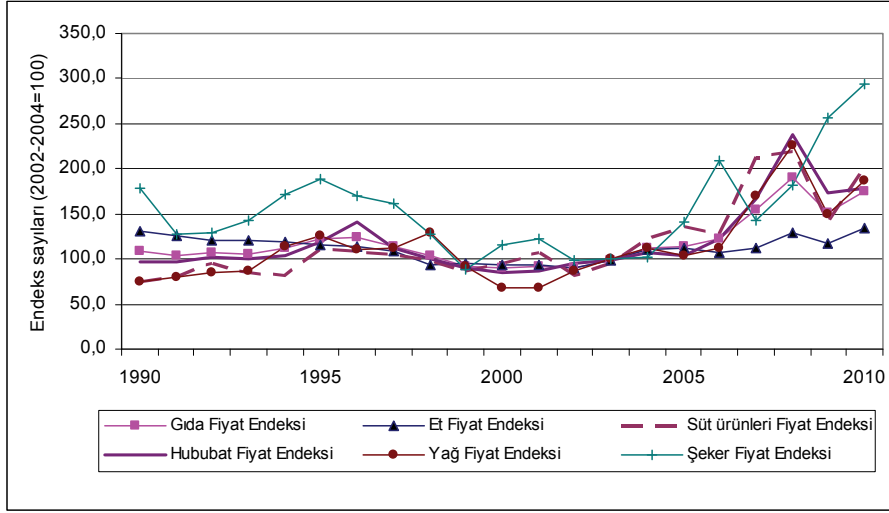
zorunluluğu getirecek bir serbestleşmeyi zorunlu kılarken, hiçbir ülkenin gıda üretiminde kendi kendine yeterliliği sağlayamayacağı baştan kabul edilmiş olmaktadır. Diğer taraftan, şu anki dış kısıtlar ve istikrarsız gıda piyasaları dikkate alındığında, hiç değilse, gıda güvencesini sağlayacak tarım politikalarını oluşturmak, zor olsa dahi mümkündür düşüncesindeyiz.

#### **b) Küresel Krizlerin Etkileri**

Gıda güvencesi durumunu değerlendirmek üzere yakın dönemdeki gelişmelere de değinmek yerinde olacaktır. Konumuz açısından dikkat çekici olan 2006-2008 döneminde, kuraklık ve Batı Avrupa’da müdahale alımlarına son verilmesiyle azalan kamu stokları başta olmak üzere, çeşitli doğal felaketler nedeniyle düşen üretim ve buna bağlı olarak azalan ürün stokları, gelişmekte olan ülkelerin değişen tüketim kalıpları, emtia piyasalarındaki spekülasyon fiyat hareketleri, artan petrol fiyatları ve biyoyakıt teşvik politikaları gibi bir dizi gelişme “gıda krizi” olarak değerlendirilen ve gıda fiyatlarının son yirmi yılın en yüksek seviyelerine çıktığı bir soruna dönüşmüştür (Şekil-1). Bahis konusu dönemde, gıda fiyatları uzun dönem ortalamalarının yüzde 50 üzerine çıkmıştır. Hububat fiyatları 2006-2008 döneminde uzun dönem ortalamalarının yüzde 70, süt ürünleri fiyatları ise, aynı ortalamaların yüzde 90 üzerine çıkmıştır. Gıda krizi tüm gelir gruplarında önemli yoksullaşma yaratırken en yoksul kesimlerin gıdaya erişimini olumsuz etkilemiştir.

Gıda krizinin önemli bir etkisi de korumacılığın yükselme eğilimine girmesidir. Örneğin, Rusya ve Kazakistan buğdaydaki ihracat vergilerini artırmış, Çin hububat ve ürünleri üzerindeki ihracat desteğini kaldırmış ve bunun yerine bu ürünlerin ihracatını vergilendirmiş, Hindistan ve Vietnam pirinç ihracatına miktar kısıtlaması getirmiş, Ukrayna, Sırbistan ve Hindistan buğday ihracatını yasaklamıştır. İhracatçı ülkelerde uygulanan ihracat yasakları ve ihracat vergileri dünya ticaretinde daralmaya yol açmıştır (FAO, 2008: 12). Öte yandan, Hindistan buğday unu, Sırbistan buğday, AB ve Türkiye hububat, Kore ve Moğolistan değişik gıda maddelerinin ithalatında gümrük tarifesi indirimine gitmişlerdir. Kısa dönemde, düşüş eğilimi sürerken ürün fiyatlarının 2006 yılı öncesine dönmemesi ve birçok üründe ticaret hacminin önümüzdeki birkaç yıl için, önceki yıllara göre daha düşük oranlarda artması beklenmektedir (OECD, 2009: 10).

Şekil-1: Dünya Fiyatlarındaki Gelişmeler (2002-2004=100) (FAO)



Kaynak: FAO, 2010

Bunun ardından 2008 yılı sonbaharından itibaren yaşanan küresel finans krizi gıda kriziyle çakışmış, bazı ülkelerde yaşanan mali sektör temelli sorunlar işsizlik, ekonomik istikrarsızlık ve yoksulluk yaratmaya başlamıştır. Gelişmekte olan ülkelerin büyüme performansı son üç yıl içerisinde önemli ölçüde gerileme gösterirken, gelişmekte olan ülkelerin büyüme performansı krizlerden görece daha az etkilenmiş görünmektedir. Ancak, şunu belirtmek gerekir ki, gelişmekte olan ekonomilerin büyüme performansının korunmasında Çin ve Hindistan'ın yüksek oranlı büyümelerinin (Çin'in 2007-2009 yılı büyüme ortalaması yüzde 10,1; Hindistan'ın ise aynı dönemde yüzde 7,4 düzeyinde) etkisi önemlidir. Krizlerden olumsuz şekilde etkilenen ülkelerin hepsinde, özellikle de yoksul kesimin gıda güvencesi koşulları olumsuz yönde değişmiştir.

FAO verilerine göre (FAO, 2009), gıda kriziyle 2003 yılında dünyada yeterli beslenemeyen kişi sayısı 848 milyon iken bu sayı 2009 yılında 1 milyarın üzerine çıkmıştır. Gıda krizine mali krizin de eklenmesiyle dünyada yetersiz beslenen kişi sayısına 2008 yılında 44 milyon ve 2009 yılında 105 milyon kişi daha eklenmiştir. Bu eğilim gözetildiğinde 1996 yılında belirlenen FAO Binyıl Hedeflerine varmak hayal olarak görülmektedir. Kriz, ülkelerde sosyal huzursuzluklara da yol açmaktadır. Gıda krizinin yaşandığı dönemde yaklaşık 60 ülkede çeşitli toplumsal huzursuzluklar yaşanmıştır (Von Braun, 2009: 11). Birleşmiş Milletler gibi konu hakkında çalışan örgütler tarafından hazırlanan raporlarda gıda krizlerinde etkin kullanılmak üzere çeşitli yardım mekanizmaları ve kurumsal müdahale önerileri

tartışmaya açılmış ve tarımsal ürün piyasalarının bir anlamda yeniden düzenlenmesine vurgu yapılmıştır (De Schutter, 2008: 32).

Öte yandan, yine gelişmiş ülkelere geliştirilen yeni teknolojiler kimi ürünlerde üretim ve verim artışı sağlayabilmekte ancak genetiği değiştirilmiş organizma (GDO) içeren ürünlerde olduğu gibi bazı biyoteknolojik gelişmelerin yaygın olarak kullanılmasında ciddi kaygılar ve çekinceler ortaya çıkmaktadır. Genetiği Değiştirilmiş Organizmalı (GDO'lu) ürünlere tüketici kaygıları nedeniyle uygulanan ticari yasaklar ya da çeşitli kısıtlamalar dünya ticaretini olumsuz yönde etkileyebilmektedir. GDO'lu ürünlerin dikkatle izlenmesi ve bilimsel olarak zararsız olduklarının kanıtlanması gereği konusunda birçok ülkedeki tüketicilerin beklentileri, söz konusu ürünlerin, en azından şimdilik, yaygın şekilde gıda güvencesi açısından bir katkı sağlamalarının zor olduğunu göstermektedir.

Diğer taraftan ise, büyük uluslar üstü şirketlerin üretimden ticarete, işlemeye ve pazarlama ve perakendeye kadar oluşturduğu tekelleşme gıda zincirinde artan yoğunlaşmaya neden olarak tüketici ve üreticilerin seçme şansını kısıtlamaktadır (BM, 2004: 9). Bu durum GDO'lu tohum ve ürün piyasalarında da geçerli olduğu için söz konusu ürünlere yönelik kaygı ve çekinceler daha da artmaktadır.

Tarımsal üretim ve ticaretin eski durumuna gelmesi yanında gıda güvencesinin iyileştirilmesi için gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerdeki küçük ve yoksul çiftçilere dönük desteklerin etkin şekilde kullanılması ve üretimin canlandırılması önemli görülmektedir. Gıda krizi sonrası gıda fiyatları kriz öncesine göre yüksek seyretse bile, üretim tabanını kaybeden bazı ülkelerin yeni duruma avantaja çevirmesi zor görünmektedir. Türkiye'nin de bu zorluğu yaşayan ülkelerden birisi olduğu düşünülmektedir. Fiyatların yüksek seyretmesi bir yandan gelir artışı sağlarken diğer yandan da gıda güvencesini hanehalkı boyutunda tehlikeye atabilmektedir. Aslında, yükselen fiyatlardan daha çok ihracatçı AB, ABD, Kanada, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi sanayileşmiş ülkeler yararlanmaktadır. Dolayısıyla, ürün fiyatları gıda güvencesi açısından çok hassas bir denge oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkelerin tarım ticaretine getirdikleri tarife dışı engeller ve uyguladıkları yüksek oranlı destekleri azaltmaları durumunda gıda krizi öncesi ve sonrası tarımsal ticaretten zarar gören ülkelerin konumlarında bir düzelme olabilir.

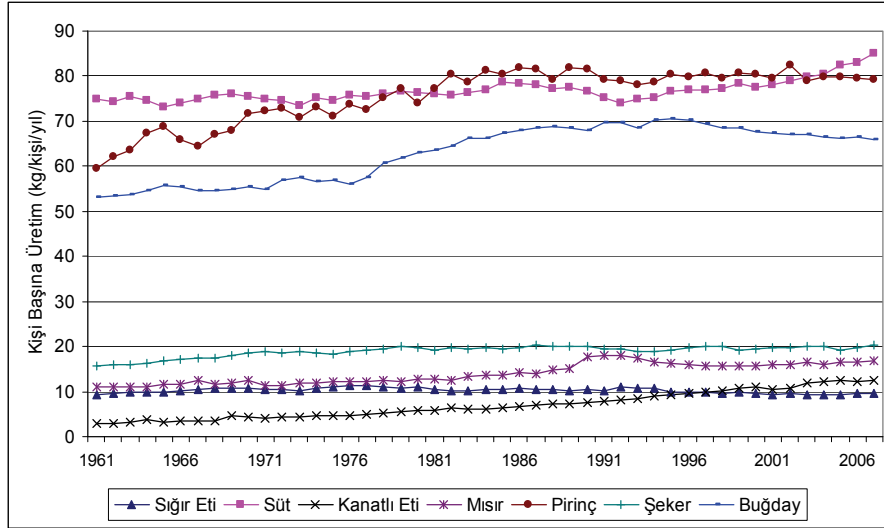
Ele alınan tüm bu gelişmeler özellikle yoksul, tarıma bağımlı, gıda ithalatçısı ülkelerde gıda güvencesizliğine neden olmaktadır. Diğer ülkelerde ise, toplumun en alt gelir grubunda olanlar bu konudaki tüm olumsuzlukları yaşayabilmektedir.

Gıda güvencesinin sağlanması kuşkusuz tek başına üretimde yeterli olunmasına bağlı değildir. Ülkeler yeterli gıda arzının sağlanmasında ithalat yapabilme gücüne de sahip oldukları takdirde gıda güvencesizliği yaşamayacaklardır. Öte yandan, üretim ve ürün ticaretinde yaşanan gelişmeler ve

fiyat hareketleri ülkelerin taleplerinin karşılanmasında önemli birer göstergedir. FAO verilerine göre, yaklaşık kırkbeş yıl içerisinde temel ürünlerin üretimi genelde iki kattan fazla artış göstermiştir. Bu süreçte dünya nüfusu 3,04 milyardan 6,50 milyara çıkmıştır. Şekil-2’de kişi başına yıllık üretim incelendiğinde ise, hayvansal ürün olarak kanatlı etlerinde önemli bir artış, sütte ise son otuz yılda sürekli artış yaşandığı gözlenmektedir, büyükbaş hayvan etlerinde ise 1960 yılı düzeylerinin korunduğu gözlenmektedir. Bitkisel ürünlerde özellikle pirinç ve buğdayda kişi başına üretimde önemli artış sağlanmıştır.

FAO verilerine göre (FAO, 2010), 1960’ların başından 2007 yılına kadar temel tarımsal ürünlerin (et, süt, buğday, şeker ve pirinç) arzının ticarete konu olan miktarlarında artışlar yaşandığı, ürün arzının ticarete en yüksek miktarda yönlendirildiği ürünün uzun yıllar yüzde 30-40 oranında şeker ve yüzde 20-25 oranında buğday ve buğdaya dayalı ürünler olduğu anlaşılmaktadır. Ürün ticaretinde küresel olarak nüfus artışına rağmen artışlar yaşanması, tarımsal üretim artışının da yeteri kadar sağlanabildiğine ve daha büyük oranlarda ticarete kaydırılabildiğine işaret etmektedir. Ürün arzına bağlı şoklar nedeniyle tarımsal ürün fiyatlarında 2007-2008 döneminde yaşanan sıçramalar ile ticarete getirilen kısıtlamalar sıkça görülmediği takdirde, tarım piyasalarında istikrarlı biçimde ürün temin edilmesinde zorluklar oluşmayabilecektir.

Şekil-2: Dünyada Tarım Ürünlerinin Kişi Başına Üretiminde Yaşanan Gelişmeler



Kaynak: FAO, 2010

Gelişmekte olan ülkelerin tarım ticaretindeki gelişmeler de dikkat çekicidir. Asya ve Pasifik ülkelerinin tarım ve gıda ürünleri ticareti, 1980'lerden itibaren diğer gelişmekte olan ülkelere göre hızlı bir ilerleme sağlamıştır. Bu ülkelerin gıda ithalatı, dünya tarım piyasalarındaki fiyat düşüşleri ile harekete geçse de ithalattaki artışın sürekliliği ekonomik büyümenin sağladığı gelir artışı ile mümkün olabilmektedir. Buradan hareketle genel gıda güvencesi durumunda iyileşme meydana gelmiş olabileceği düşünülebilir. Latin Amerika ve Karayıp ülkelerinin ihracat performansında diğer gelişmekte olan ülkelere göre son kırk beş yıllık dönemde gerileme yaşanırken ithalat artmıştır. Bu ülke grubunun kendine yeterlilik koşullarının gerilemiş olduğu anlaşılmaktadır. Yakın Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerinin ihracatında ise, 1970'li yılların sonlarından itibaren düşüş yaşanmaktadır. Söz konusu ülkelerin ithalatları ise aynı dönemde çok önemli bir artış kaydetmiştir (FAO, 2005; 16). Bu durum dünya tarım piyasalarının gelişme süreci ile çok yakından ilgilidir. Çoğu petrol üreticisi olan bölge ülkeleri, 1973/74 petrol bunalımı ile artışa geçen petrol gelirleri sayesinde gıda ithalatlarını hızlı bir biçimde arttırmışlardır (Şahinöz, 1989). 1980'li yıllarda ABD-AB arasında yaşanan ve tarımsal fiyatların hızla düşmesiyle sonuçlanan “sübvansiyonlar savaşı” ile bu ülkelerin gıda ithalatları yeni bir ivme kazanmıştır. İthalatta 1990'lı yıllardan itibaren gözlenen düşüş de büyük ölçüde sübvansiyonlu ihraç ürünlerinin azalması sonucu ortaya çıkan bir durumdur.

### 3- Türkiye’de Gıda Güvencesi

Türkiye’nin gıda güvencesi açısından durumunun ortaya konulması için bazı hususların değerlendirilmesi gerekli görülmektedir. Bu bağlamda; üretim faktörleri, kendine yeterlilik, yoksulluk, ürün fiyatları, dış ticaret konuları öncelikle ele alınacaktır. Bu alanlardaki sorunların anlaşılması, gıda güvencesinin mevcut durumunun algılanmasına da yardımcı olacaktır.

#### a) Üretim faktörleri

Türkiye’de verimli ve birinci sınıf arazilerin tarım dışı kullanımı, erozyon ve sanayileşmenin getirdiği kirlilik, doğru sulama tekniklerinin kullanılmaması tarım arazisinin kısıt haline gelmesine neden olmaktadır. Ayrıca, tarımda sermaye kullanımının küçük ve mali yönden güçsüz yapılar nedeniyle yetersiz olması, ticari işletmeler yerine parçalı, küçük ve örgütsüz üretim birimlerinin bulunması teknoloji kullanımını da kısıt haline getirmektedir. Diğer taraftan, maliyet-fiyat ilişkisinin bozulması nedeniyle yeterli girdi kullanılamaması da verim artışlarını sınırlandırmaktadır.

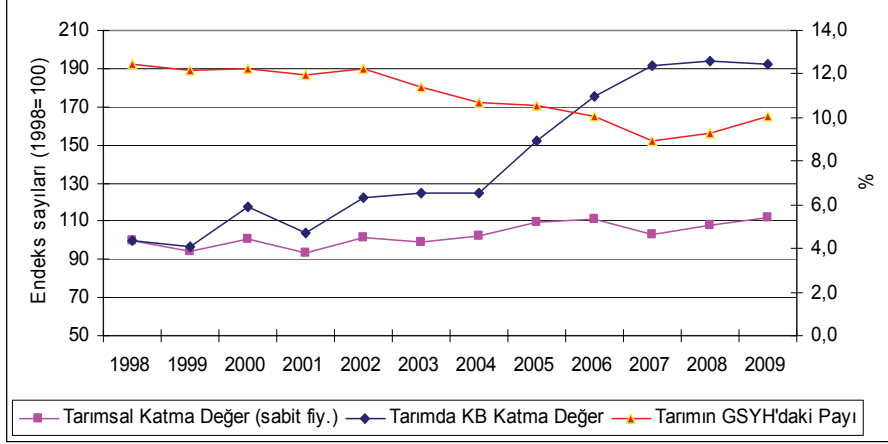
Tarım sektöründe bir başka kısıt ise nitelikli işgücüdür. Niteliği düşük kırsal işgücü gizli işsiz olarak sektörde yer alırken kadının kırsalda eğitiminin sağlanamaması da sektörde katma değer artışını engellemektedir. Katma değer yeterince arttırılamaması ise, nüfusun kentlere göç etmesine yol açan önemli nedenlerdendir. Üniversite, çiftlik ve işleme sanayi arasında işbirliği ve tarım-sanayi arası entegrasyon eksikliği ile tarımsal işletmelerin daha önce belirtilen nitelikleri teknik bilginin aktarımını, nitelikli işgücü ihtiyaç ve kullanımını olumsuz yönde etkilemektedir. Son yıllarda, bazı bölgelerde sermayenin tarıma özellikle süt hayvancılığına yönelmesi yeterli olmasa da olumlu bir gelişme olarak kaydedilebilir.

Sonuç olarak, tarımsal üretimde sermaye faktörünün verimliliği destekleyecek biçimde kullanılamaması, uzun yıllardır tarımsal çıktının artışını sınırlı kılmış, teknolojik değişimin yavaşlığı tarımın ticari bir nitelikte algılanan karlı işlerden biri haline gelmesini önlemiştir.

Tarım sektörünün katma değerindeki artışın çok düşük düzeylerde kalması, tarımın toplam GSYH içindeki payını da azaltmaktadır. Ancak, kırsal istihdamın giderek azalması nedeniyle tarımda kişi başına (KB) düşen katma değerde artış meydana gelmektedir (Şekil-3). Bu durum üretimde verimin arttığı yönünde bir eğilim gibi algılsa da, temel ürünlerin kişi başına üretiminde azalma olması bu algıyı zayıflatmaktadır.

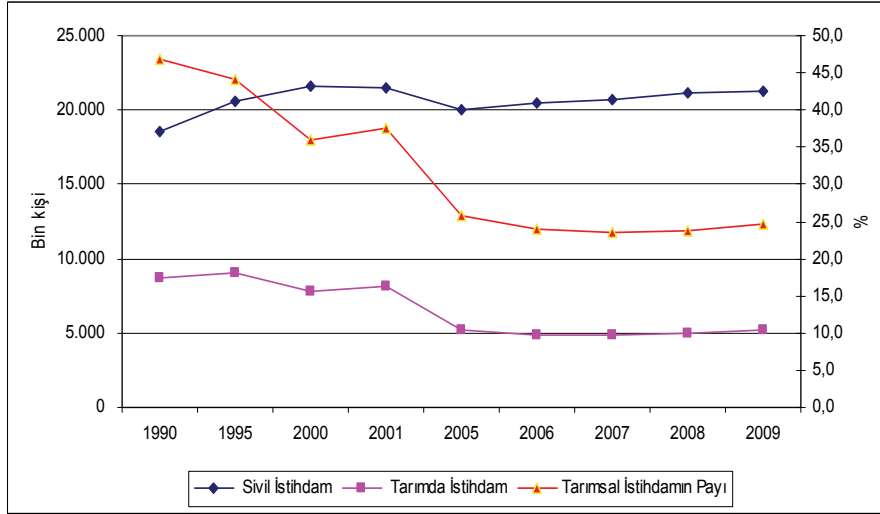
Tarımsal istihdamın toplam istihdam içerisindeki payı son yirmi yıl içinde yaklaşık 20 puan azalma göstermiştir (Şekil-4). TÜİK tarafından yayınlanmakta olan istihdam serileri değişmekle birlikte, mevcut verilerle söz konusu azalma yaklaşık 4 milyon kişilik bir nüfusa denk gelmektedir. Bu insanların tümünün kırsal alanda gizli işsiz olarak kalmaları ya da göç ettikleri kentlerde, yeni işlerde istihdam edilmeleri mümkün olmadığından çoğu için yetersiz beslenme tehlikesi bulunmaktadır.

Şekil-3: Tarımsal Katma Değerin Toplam, Kişi Başına ve GSYH'daki Payında Gelişmeler



Kaynak: DPT, 2010

Şekil-4: Tarımda İstihdam



Kaynak: TÜİK, 2010a verilerinden hazırlanmıştır.

Aslında tarımsal üretim artış hızındaki yavaşlama süreci, 1980'li yıllarda ve özellikle 1980 yılında uygulamaya giren ve tarımsal destekleri yüksek enflasyonun



nedeni olarak niteleyen 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Politikaları ile başlamıştır. Liberal ekonomi politikaları çerçevesinde, 1960'larda başlayan tarımsal modernizasyon programlarını frenleyen 24 Ocak Kararları tarımda verim arttırıcı girdi kullanımını ve destekleme alımlarını en aza indirerek tarımsal üretim artışlarını da yavaşlatmıştır. Nitekim, 1960-1980 döneminde gerçekleştirilen yıllık ortalama yüzde 3'ün üzerindeki tarımsal üretim artışları, 1980-2000 döneminde yüzde 1,2'ye düşmüştür. 2001 yılında uygulamaya giren "Tarım Reformu" adı altındaki yeni tarım politikaları ise tarımı tehlikeli bir mecraya sürüklemektedir. Bu dönemde oluşturulan "doğrudan gelir desteği"ne dayalı tarım politikaları tarımsal üretim dinamiklerini iyice köreltmüş ve tarımsal göçü de hızlandırmıştır. 2001-2008 döneminde yıllık tarımsal üretim artışı yüzde 1'in de altında kalmıştır. Oysa Türkiye'de nüfus yüzde 1,5 oranında artmaya devam etmektedir. Kendi kendine yeterlilik bir yana, bu gelişmeler Türkiye'nin gıda güvencesini de erozyona uğratmış bulunmaktadır.

#### **b) Kendine Yeterlilik**

FAO (2010) verilerine göre, 1980'lerden sonra Türkiye'de kişi başına tarımsal üretim yerinde saymış ya da gerilemiştir. Toplam etin (kırmızı+kanatlı etleri) kişi başına üretiminde kanatlı eti üretimine bağlı büyümenin etkisiyle bir artış olduğu anlaşılmaktadır. Buğday, toplam tahıllar, süt ve kırmızı ette görece gerileme gözlenirken şekerde belli bir istikrar görülmektedir (Tablo-1). Sonuçta, tarımsal üretimde dünyadaki eğilimin tersine buğdayda önemli bir atılım yapılamadığı, hatta son yıllarda kuraklığa bağlı önemli bir üretim düşüşü yaşandığı, sütte ise, dünyadaki eğilimlere göre geride kaldığı anlaşılmaktadır (bknz. Şekil-2). Üretimde, önümüzdeki dönem artan nüfusun ihtiyacı veya olası arz açıklarının bu şekilde karşılanamayacağından ithalata bağımlı duruma gelmesi beklenebilir. 2007 yılından itibaren tarımsal ithalatta yaşanan artış bu duruma bir örnektir. Yaşanan gelişmeler dikkate alındığında, Türkiye'de temel gıdalarda kendine yeterliliğin azalması (Tablo-2) ve gıda güvencesi açısından dışa bağımlılığın yükselişi izlenebilmektedir.

Tablo-1: Türkiye’de Bazı Ürünlerde Kişi Başına Üretim (kg, sütte lt)

	1961	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007
Şeker	6,6	18,3	23,7	29,8	27,6	26,8	29,4	26,2
Buğday	170,5	180,0	198,9	209,8	192,2	183,3	193,4	191,0
Tahıllar	208,9	211,3	221,1	238,3	216,1	213,5	218,7	221,5
Toplam Et	16,5	15,7	14,7	20,3	20,4	21,7	21,6	24,4
Süt	174,7	157,2	166,7	136,3	117,2	128,0	137,2	138,7
Kırmızı Et	14,0	12,6	9,3	13,3	11,0	9,0	9,1	10,2

Kaynak: FAO, 2010

Kendine yeterlilik anlamında Türkiye açısından bir geriye gidişten bahsedilebilirse de, daha önemli bir sorun, dünyanın önemli ülkeleri ile kıyaslandığında hayvansal protein arzının yetersizliği ve bitkisel proteinlerin ağırlıklı olarak tüketiliyor olması nedeniyle beslenmede yaşanan dengesizliktir. Türkiye’de sütün protein eşdeğeri olarak arzi dünya ortalamasının üzerinde, ancak, toplam etin protein eşdeğeri olarak arzi dünya ortalamasının altında kalmaktadır (Tablo-3).

Tablo-2: Türkiye’de Bazı Ürünlerde Yeterlilik Oranları (%)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Buğday	106,5	94,3	96,4	98,4	106,3	120,6	99,8	96,5	94,5
Mısır	73,8	64,9	65,8	66,9	85,8	93,2	86,5	81,4	79,9
Pirinç	41,3	40,6	35,7	69,3	49,0	63,8	71,3	60,5	75,7
Ayçiçeği	70,1	43,2	84,8	52,9	51,6	40,3	56,9	38,3	46,6
Şeker	144,2	115,5	127,7	104,8	108,9	115,4	95,2	97,8	112,8

Kaynak: TÜİK, 2010b.

AB ve ABD ile kıyaslandığında, toplam hayvansal protein arzında çok gerilerde kaldığı anlaşılmaktadır. Kayıtdışı et üretimi gerçeğinden dolayı, ülkemizde durumun görece iyi olabileceği düşünülse de, kayıtdışı üretimin sağlıksız üretimi de beraberinde getirmesi ülkemiz açısından fayda sağlamamaktadır. Hayvansal üretim ve dolayısıyla proteinde arzın talebi karşılayacak ölçüde artırılamaması uzun yıllardır Türkiye’nin önemli bir sorununu oluşturmaktadır. Son dönemde başlayan et ithalatı ile birlikte bu önemli soruna çözüm bulmak elbette mümkün değildir. Türkiye’nin hayvancılık sektörüne ve et üretimine özel önem verilerek yerel kaynakların etkin kullanımı, Doğu Anadolu gibi potansiyel bir

bölgenin bu sektörün geliştirilmesine yönlendirilmesi önemli bir çözüm olarak görülmektedir.

Tablo-3: Kişi Başına Protein Arzı (g/kişi/gün)

	ABD		Avrupa Birliği		Dünya		Türkiye	
	Toplam Et	Süt	Toplam Et	Süt	Toplam Et	Süt	Toplam Et	Süt
1990	37,1	22,2	28,5	19,4	11,0	6,9	7,9	13,3
1995	38,7	23,2	27,4	19,2	11,7	7,0	7,4	13,3
2000	40,3	22,5	28,6	19,9	12,4	7,1	7,8	11,4
2005	41,0	22,3	28,4	20,5	13,2	7,5	7,9	12,0
2007	40,7	21,9	29,0	20,7	13,5	7,7	9,0	12,0

Kaynak: FAO, 2010

### c) Yoksulluk

Türkiye’de yoksulluğun gelişimine bakıldığında, gıda yoksulluğuna rastlanmadığı ancak gıda dışı yoksulluğun önemli bir belirleyici olduğu görülmektedir. Yoksulluk kent alanlarında 2002-2008 döneminde yüzde 22’den yüzde 9,4’e gerileme göstermiş, kırsalda ise yüzde 35 seviyesini korumuştur (Tablo-4). Nüfus projeksiyonlarının 2007 yılında değişmiş olması nedeniyle bazı sapmalar olabileceği düşünülse de genel eğilimde fazla değişme beklenmez. Ancak, mutlak sayılar olarak değerlendirildiğinde azalma olarak görülen oranlara karşılık yoksulluk çeken nüfus fazla değişmemekte, hatta kırsalda yoksulluk yaşayanların sayısı artmaktadır. Gıda ve gıda dışı yoksulluk yaşayan önemli miktardaki nüfusa yönelik politika geliştirme ihtiyacı bulunmaktadır.

Türkiye’de gıda harcamasının toplam tüketim harcaması içindeki payı (yüzde 20,3) diğer Avrupa ülkelerine kıyasla yüksektir. 2008 yılı verilerine göre (CIAA, 2010:15), AB’de gıda harcamasının toplam harcama içindeki payı ortalama yüzde 13’tür. Türkiye Romanya, Litvanya, Letonya ve Bulgaristan’ın ardından gıda harcamasının toplam harcama içindeki payı en yüksek olan beşinci ülke olup İspanya’ya oldukça yakın bir seviyededir. Bu durum gıda güvencesi açısından Türkiye’nin özellikle AB üyesi gelişmiş ülkelere kıyasla daha hassas bir durumda olduğunu göstermektedir.

Tablo-4: Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fert Yoksulluk Oranları

Yöntemler	Fert yoksulluk oranı (%)						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007(*)	2008
<b>TÜRKİYE</b>							
Gıda yoksulluğu (açlık)	1,35	1,29	1,29	0,87	0,74	0,48	0,54
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	26,96	28,12	25,60	20,50	17,81	17,79	17,11
<b>KENT</b>							
Gıda yoksulluğu (açlık)	0,92	0,74	0,62	0,64	0,04	0,07	0,25
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	21,95	22,30	16,57	12,83	9,31	10,36	9,38
<b>KIR</b>							
Gıda yoksulluğu (açlık)	2,01	2,15	2,36	1,24	1,91	1,41	1,18
Yoksulluk (gıda+gıda dışı)	34,48	37,13	39,97	32,95	31,98	34,80	34,62

(\*) Yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilmiştir.

Kaynak: TÜİK, 2010c.

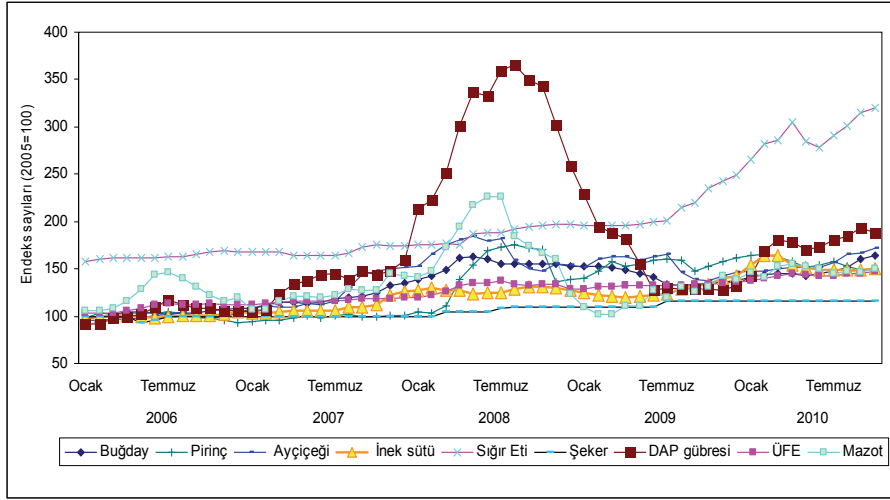
Bu konuda daha detaylı bir değerlendirme yapılacak olursa; yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilen TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketi sonuçları (TÜİK, 2010d) çerçevesinde, 2008 yılında yüzde 20,5 olan gıda harcaması payının 2009 yılında yüzde 20,3 olarak gerçekleştiği izlenmektedir. Gelire göre sıralı yüzde 20'lik gruplar itibariyle tüketim harcamalarının dağılımına bakıldığında; birinci yüzde 20'lik grupta yer alan hanehalklarının gıda harcamasına ayırdıkları pay yüzde 27,1 iken, beşinci yüzde 20'lik gruptaki hanehalklarının gıda harcamalarına ayırdığı payın yüzde 15,7 olduğu gözlenmektedir. Yoksulluk arttıkça gıdaya harcanan gelir arttığından gıda fiyatlarının seyrinin yakından izlenmesi ve spekülasyon hareketlerin önlenmesi yoksullukla mücadele bağlamında önemlidir.

#### d) Ürün Fiyatlarındaki Gelişmeler

Ürün ve tarımsal üretim girdilerinin fiyatlarındaki gelişim incelenecek olursa, gıda krizinin yaşandığı dönemde Türkiye’de gıda fiyatlarından ziyade, mazot ve gübre gibi tarımsal girdi fiyatlarının çok hızlı değiştiği gözlenmektedir. Tarımsal ürünlerin çoğunun fiyatında üretici fiyat endeksinin altında artışlar gerçekleşmiştir. Bu durumda “doğrudan gelir desteği”ne dayalı tarımsal desteklerin telafi edici niteliği bulunmamasından dolayı, tarımsal üretim olumsuz etkilenmiş ve tarımsal faaliyetlerin karlılığı ciddi bir şekilde gerilemiştir. Özellikle, 2006 yılı sonrası bu tür gelişmelere tanık olunmuştur. Şekil-5’ten izlenebileceği üzere, TÜİK (2010e) verilerine göre, 2007 yılı başından 2009 yılı ortalarına kadar, gübre fiyatları endeksi sayıları, 2005 yılı 100 alındığında, 370’e kadar, mazot fiyatları endeksi ise 230’a kadar yükselmiş, buna karşılık hububat fiyatları endeksi aynı dönemde en yüksek

160-180 aralığında kalmıştır. 2009 yılı ortalarından itibaren et fiyatlarında görülen artış dikkat çekici olup son dönemde et konusunda alınan tedbirleri açıklamaktadır.

Şekil-5: Bazı Tarım Ürünleri ve Üretim Girdilerinin Fiyatlarındaki Gelişmeler



Kaynak: TÜİK, 2010e

Gıda fiyatlarında yaşanan artışlar, önceki bölümdeki yoksulluk ve harcama verileri çerçevesinde, değerlendirilmeye çalışıldığında, hanehalkı tüketim davranışları açısından net bir sonuca varmak mümkün olmamaktadır. 2008 yılında gıda yoksulluğunda çok düşük oranlı bir artış yaşanmış ancak aynı yıl ve izleyen yıllarda aile bütçesinden gıda harcamalarına ayrılan payda artıştan ziyade azalma izlenmiştir. Öte yandan, yeni nüfus serileri ile yapılan hesaplamalar sonrası yıldan yıla görülebilecek değişikliklerin izlenemez hale gelebileceği de dikkate alınması gereken bir ayrıntıdır.

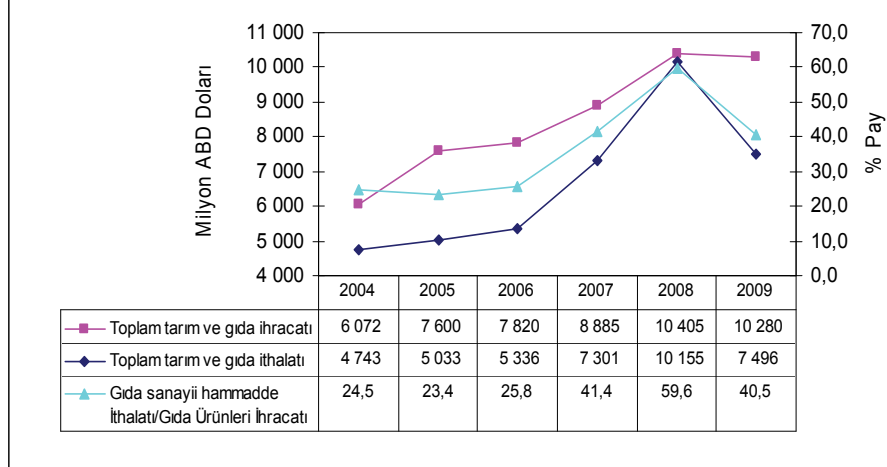
#### e) Dış Ticaret

Tarım ve tarımdan girdi temin eden gıda sanayiinde son yıllardaki en önemli gelişme artan ihracatla birlikte ithalatın da hızla artması ve ithalata bağımlılığın da paralel şekilde yükselmesidir. 2006 yılından itibaren bu eğilimin arttığı görülmektedir. İhracat ve ithalat 2008 yılında aynı seviyede, 10 milyar \$ civarında, dengede bulunmaktadır. Bunun iki nedeni, 2007 yılında yaşanan kuraklıkla birlikte

2007-2008 yıllarında artan dış alım talebi ve 2008 yılında yükselen dünya gıda fiyatlarının getirdiği yüksek ithalat maliyetidir. Daha önce ele alınan üretimdeki kısıtlarla birlikte değerlendirildiğinde, ithalatta yaşanan artışların doğrudan Türkiye'deki kendine yeterlilik koşullarının gerilemekte olduğuna işaret ettiği yargısına varılabilecektir. Öte yandan, 2009 yılında ithalata bağımlılıkta azalma gözlenmekte ve artan ihracata paralel bir ithalat artışı da izlenmektedir. 2006 yılında gıda sanayinde işlenen hammaddelerin ithalatının gıda ürünleri ihracatına oranı yüzde 25'lerde bulunurken 2008 yılında bu oran yüzde 60'a kadar yükselmiştir (Şekil-6). 2009 yılında ise 2008 yılına göre daha düşük bir oran da olsa ithalatla ihracat arasındaki bağımlılık 2007 yılından daha iyi bir noktada değildir.

Bununla birlikte, gıda güvencesi bakımından bu gelişmeler daha başka bir düzlemde ele alınabilir. İthalat yapabilmek ve bu ithalatla genel olarak dış ticaret açığı verme potansiyeli bulunmadığı sürece riskli bir durumun bulunmadığı düşünülebilir. Buna karşılık, Türkiye'de genel olarak yapısal bir dış ticaret açığı sorununun bulunması ve orta ve uzun dönemde bu durumun devam etmesinin beklenmesi, gıda güvencesi açısından bir tehdit olarak algılanabilecektir.

Şekil-6: Tarım ve Gıda Ürünleri Dış Ticaretinde Gelişmeler



Kaynak: TÜİK, 2010d; DPT, 2010; T.Kıymaz'ın hesapları.

Son yıllarda, tarımsal üretim artışında yaşanan tıkanma tarımsal ithalat artışlarını bir zorunluluk haline getirmektedir. Ayrıca, iklim değişikliğinin Türkiye üzerindeki en olumsuz etkisinin kuraklık olacağı beklentisi dikkate alındığında, gıda

ithalatı artışının kaçınılmaz hale geleceğini savlamak yanlış olmayacaktır. Yağlı tohum ve bitkisel yağlar gibi ithalata bağımlı ürünlerin yanında, 2010 yılında canlı hayvan ve et ithalatının başlatılmasının ithalata bağımlı yeni bir alt sektör daha ortaya çıkarması olasılığı, gıda güvencesi açısından kaygı duyulabilecek bir duruma işaret etmektedir.

### **5- Sonuç: Gıda Güvencesi İçin Ne Yapılmalı?**

Gıda güvencesi yeterli miktarda, uygun fiyatlı, sağlıklı ve besleyici gıdanın sağlanması anlamına geldiğine göre, bunun sağlanması ve denetlenmesinde kamunun ağırlığının ve belirlenmiş politikalarının bulunması beklenir. Bu yönde belli başlı politikaların ulusal politika olarak benimsenmesi ileriye yönelik olarak ülkemize hiç şüphesiz büyük fayda sağlayacaktır.

Türkiye’de gıda güvencesi sorunu öncelikli olarak bir tarımsal üretim sorunudur. Ülkemizin şu anki tarımsal potansiyelini değerlendiremeyen ve üretim artışlarına süreklilik kazandıramayan politikaların ivedilikle sorgulanması gerekmektedir. Üreticileri tarımsal üretimden kaçma noktasına getiren en önemli unsurlardan biri, bilindiği gibi, Türkiye’de uygulanan istikrarsız destekleme politikalarıdır. 2001 yılından itibaren fiyatlar piyasa yönlendirmesine bırakılırken, tarımsal destekler doğrudan gelir ödemesi olarak adlandırılan alan bazında sabit ödeme şekline dönüştürülmüştür. Aynı zamanda birkaç ürün hariç ürün maliyet-fiyat ilişkileri dikkate alınmayarak üretici geliri dalgalanmalar karşısında korumasız bırakılmıştır. Tarımdan kopuşun yaşanmaya başladığı dönem de bu dönemdir. Tarıma sağlanan desteklerin ödemesindeki gecikmeler ve belli bir gelir ölçeğine göre dağıtılmaması yanında gübre ve mazot desteklerinin fiyat dalgalanmalarının fazla olduğu yıllarda yetersiz kalması, tarımsal üretimin karlılığını olumsuz etkilemiştir. Girdilerde dışa bağımlılık ve bu piyasalarda dünyada ve ülkemizde var olan tekelleşmenin etkisiyle fiyat istikrarsızlıkları maliyetlere yansımaktadır. Bu bağımlılığın azaltılması ve girdi piyasalarının sağlıklı çalışması için rekabet kurallarının uygulanması tarımdaki maliyet dezavantajını bir ölçüde hafifletebilecektir.

Önümüzdeki dönemde tarımsal destekleme sisteminde üyelik müzakereleri çerçevesinde uyum sağlanmaya çalışılan AB Ortak Tarım Politikası ile DTÖ tarım müzakereleri paralelinde önemli değişiklikler gündeme gelebilecektir. Bu aşamaya kadar tarımın temel yapısal sorunlarının çözüleceği ve tarımsal faaliyetin büyük ölçüde ticari işletmelerde gerçekleşeceği söylenemez. Dolayısıyla, destekleme sistemi yalnızca ticari işletmeciliği göz önüne almadan, küçük işletmeleri de koruyacak şekilde yeniden tanımlanmalıdır. Ayrıca, kurumsal ve yasal düzenlemeler

AB'ye uyumu hızlandıracak şekilde tasarlanırken halen AB sisteminde ticari engel olarak kullanılan ve ön plana çıkarılan kalite anlayışına uyum yanında, öncelikle ülkemizde arz sorunları yaşanan hububat, baklagil ve hayvansal ürünlerde yeterli arz kaygısının da göz ardı edilmemesi gerekir.

Destekleme sistemi tarımsal üretimin desteklenerek bir ölçüde rekabetçi kılınmasında en önemli enstrüman olduğuna göre, öncelikle destekleme sistemi hakkında öngörülebilir bulunmak yerinde olacaktır. Kendine yeterlilik bir kenara, tarımsal üretim potansiyeline karşın ithalata bağımlı hale gelen bir sektörel yapı ülkemiz için kabul edilebilir görülmemektedir. Öncelikle, destekleme sisteminde bölgesel, seçici ve tarımsal verimlilik ve dolayısıyla karlılığa doğrudan ya da dolaylı katkı yapan destek araçlarının dünya ticaret kurallarına uygun biçimde uygulanması tercih edilir. Bir süre önce Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından açıklanan havzaya dayalı destekleme modelinin ayrıntıları hakkında kamuoyuna yeterli bilgi sunulmasa da, genel eğilim olarak bazı değişikliklerle gıda güvencesine hizmet eder hale getirilmesi olası görülmektedir. Öncelikle havzadan, su havzaları mı yoksa üretim alt bölgesi mi anlaşılmalıdır, bunu netleştirmek gerekir. Bizce, üretim alt bölgeleri bazında sistem düşünülecek olursa, her ürünün her bölgede gelir tabanı ve rekabet koşulları dikkate alınarak farklı yöntemlerle desteklenmesi yoluna gidilmesi, her bölgenin üretim önceliğine göre farklı destek miktarlarının uygulamaya konulması, teknoloji kullanımı, modern işletmecilik ve işletme büyüklüğü ile çevreye saygılı girdi kullanımının destekleme temeli olarak benimsenmesi tarımda önemli bir dönüşüme hizmet edebilecektir. Günümüzde uygulanan karmaşık ve çok sayıda destek kalemiyle ne gibi amaçlara ulaşılabildiği ölçülebilir değildir. Alternatifli ürün yetiştirme olanağı bulunmayan bölgelerde (örneğin, Karadeniz) kırsal kalkınma yardımları uygulanması, bu bölgelerde yaşayan insanların gıda güvencesi için yeterli gelirin teminine katkı yapacaktır. Göçün azaltılması ve kırsal nüfusun yerinde tutulması için kırsal kalkınma politikalarının daha sistematik şekilde uygulamaya konulması, tarıma hizmet sağlayan sektörlerin tüm bölgelerde geliştirilmesine yönelik politikaların belirlenmesi, bunun için de gençler ve kadınlara yönelik eğitim faaliyetlerinin öncelikle ele alınması akla gelmektedir. Tarımda genç nüfusun hızla erimesinin önlenmesi bunların şehirler yerine kırsal alanda istihdamı kırsal ve bölgeye dayalı politikaların en temel hedefi olarak görülmektedir.

Bölgelere göre üretim maliyeti ile piyasa fiyatı arasındaki farklar değişkenlik göstermektedir. Bu da doğaldır ki, her ürünün her bölgede rekabet edebilme ya da üreticinin üretime devam kararı vermesinin kriterlerinin farklılaşmasını getirmektedir. Bazı bölgelerde bölge ve ülke düzeyinde üretilmesi kaçınılmaz görülen ürünlerde üretimin devamı için gelire dayalı bir prim/fark ödeme sistemi



getirilebilecekken, aynı ürünün hiç rekabet şansı olmayan bir bölgede ekilmesi yerine ürünün alternatifi olabilecek bir başka ürünle değişiminin ya da hiç ekilmemesinin desteklenmesi aynı ürüne farklı bölgelerde farklı destekleme sistemi uygulamalarını beraberinde getirmektedir. TÜİK (2010e) tarım istatistiklerine göre, son on yılda, tarla bitkileri ekilen alanda 2 milyon hektar daralma olurken aynı dönemde uzun ömürlü bitkilerin (meyve ağaçları) dikili olduğu alanlarda yaşanan 0,4 milyon hektarlık artış üreticinin daha az maliyetle ve emekle gelir elde edeceğini düşündüğü ürünlere geçiş yaptığı izlenmektedir. Ekili alandaki mutlak azalma önümüzdeki yıllar için önemli bir üretim sorununa yol açabilecektir. Bölge temelinde değişken verim, kalite ve gelir artırıcı mekanizmaları kurgulamak temel anlayış olarak görülmelidir. Aynı anlayış hayvancılığa yönelik destekler için de geçerlidir. Gerek bitki gerek hayvan verim ve üretiminin desteklenmesi için araştırma ve geliştirme, ıslah çalışmalarının ülkesel olarak hızlandırılması, üniversite altyapılarının etkin bir biçimde kullanılması gerekir. Verimlilik artışının sürdürülmesi ve tarım alanlarının en etkin şekilde kullanımının sağlanması için teknoloji ve bilgi altyapısına önem verilmesi yine kamu kuruluşları ile üniversitelerin temel alanlarda işbirliğini gerektirmektedir.

Tarımsal üretimin piyasa ihtiyaçlarına ve karlılığın artırılması amacına yönelik olarak kırsal gelişme ve göçün önlenmesi amacıyla doğru hedeflere kaynaklık etmesi anlayışıyla, desteklemenin önümüzdeki dönemde üretim tabanının kaybedilmemesi, dünya ile rekabet edilebilmesi ve tüketicinin artan dünya fiyatlarına karşı korunabilmesi uluslararası kısıtlara karşı olabildiğince yerele indirgenebilen ancak performansı ölçülebilen, en önemlisi de yıldan yıla politik mülahazalarla değişime uğramayan bir şekilde yürütülmesi önemli görülmektedir. Üretimde kayıpların azaltılması, arz şoklarına karşı kamu eliyle etkin stok yönetimi ile dış ticaret politika araçlarının buna uygun biçimde kullanımı yine destek politikalarını tamamlayıcı ve gıda güvencesini gözeten uygulamalardır. Tarım Bakanlığı ve yardımcı unsurlarının tüm bu politikaları eşzamanlı yürütecek kapasiteye çıkarılması uygulanan politikaların etkinliğini artıracaktır.

Tarımda izlenecek politikalar bize göre, yoksullara yönelik yardım politikaları ile de yakından ilişkilidir. Günümüzde yoksullara yönelik nakit, kömür yardımları ile yeşil kart, birçok kırsal bölgede işgücü arzını olumsuz etkileyebilmektedir. Dolayısıyla, sosyal yardımların tarımsal işgücü arzını olumsuz etkilemesinin önlenmesi ve yardımların üretimi engellemeyecek biçimde sunulması gerekir. Bir başka anlatımla, yoksulluğu kurumsallaştıran sosyal politikalar yerine, yoksullara gelir sağlayacak istihdamcı sosyo-ekonomik politikalara yönelmek gerekmektedir. Sonuçta, yoksul kesimlerin gıdaya ulaşımının yakından izlenerek

yardım yöntemlerinin farklılaştırılması ve doğru yönlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Tarımdaki yatırımların kamu-özel işbirliği anlayışıyla çözülmesinin beklenmesi önümüzdeki dönem için bazı sermaye kısıtları yaşanmasını ve teknik değişikliklerin zamana yayılmasını beraberinde getirecektir. Kurumsal ve örgütsel yapı ile destekleme sisteminin dinamik yapıya kavuşturulması gereği yine önümüzdeki dönemde rekabet edebilirliğin artırılması için kaçınılmaz olarak algılanmaktadır. Daha fazla yatırımın tarıma yönlendirilmesi için tıpkı tarım dışı kesimlere verilen teşvikler gibi seçici ve hedefe yönelik destek yapılabilir. Bu teşvikler tarım işletmelerinden başlatılarak üreticilerde birlikte çalışma ve birlikte üretme kültürü geliştirilmelidir. Yatırımlar daha fazla ticari işletmenin faaliyet göstermesini sağlayabilir ancak küçük işletmelerin üretim ve pazarlama sistemine uyumu için bunların bölgesel düzeyde örgütlenerek birlik ya da kooperatif biçiminde ortak pazarlama ağlarına entegrasyonu ve ürün kalitesinin yükseltilmesine yönelik teşviklerle buluşturulması öncelikli görülmektedir. Bu durum, destekleme sistemindeki farklılaştırmayla birleştirildiğinde üretim-pazarlama-gelir devamlılığı yoluyla gıda güvenmesine hizmet etmesi beklenir.

Makro-politika olarak finansal ve ekonomik sistemin sağlıklı işleyişinin korunması ve tarımsal üretime kaynak akışının sekteye uğramaması tarımsal faaliyetin geliştirilmesine en önemli katkılardan birini yapacaktır. Girişimciliği ve yeni üretim dallarını destekleyen sübvansiyonlu kredi olanakları artırılmalı, bunların piyasaya girişini kolaylaştıracak organizasyonun yapılması için de ayrıca danışmanlık hizmeti verilebilmelidir. Küçük işletmelerin arazi toplulaştırması ile görece optimal bir büyüklüğe getirilmesi ve arazilerin bölünmesinin hukuken tam anlamıyla engellenmesi ile üretici örgütlerinin bu yönde kolaylaştırıcı katkısının sağlanması da akla gelmektedir.

Öte yandan, gıda güvenesi tarımsal destek ve teşviklerin doğru yönlendirilmesine ve istikrarlı makro politikalara karşın tam anlamıyla sağlanamayabilir. Bu durumun belki de en önemli etkenlerinden biri iklim değişikliği etkileridir. Beklenmeyen yağış yoğunluğu ve sıklığı, kuraklık, don ve dolu gibi hava olaylarının küresel ürün arz ve dolayısıyla fiyat dengesini bozması tarımsal piyasalarda önemli şoklara yol açmaktadır. Daha önce değinildiği gibi, 2007-2008 döneminde yaşanan kuraklığın da etkisiyle ülkemizde artış gösteren gıda ithalatı değer olarak önemli seviyelere ulaşabilmektedir. Küresel iklim değişikliği etkilerinin azaltılmasında etkin sulama tekniklerini de içeren sulama ve tarla içi geliştirme yatırımlarının geliştirilmesi katkı sağlayacaktır. Temel gıda stoklarının oluşturulup etkin bir biçimde yönetilmesi de yine kritik dönemlerde önemli

görülmektedir. Dolayısıyla, tarımsal kamu kuruluşlarının düzenleyici ve yönlendirici görevler üstlenmeleri bu bağlamda akılcı görülmektedir.

Ülkemizde 2007-2008 döneminde yaşanan süt piyasalarındaki dalgalanma, yem fiyatlarındaki artış ve piyasaların düzenlenmemesi nedeniyle ortaya çıktığı anlaşılan etteki fiyat krizi sonucu, canlı hayvan gibi yeni ürün gruplarında ithalata başlanması, ithalat kapsamının daha da genişlemesine yol açmaktadır. Dolayısıyla, ileriye yönelik sektörel kamusal düzenleme ihtiyacının artmakta olduğu, özellikle temel besin ürünlerine yönelik ulusal düzenlemelerin yürürlüğe konulması zorunluluğu, AB ile yürütülmeye çalışılan uyum çalışmalarının da bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Tarımın tamamen piyasa şartlarıyla düzenlenemeyecek hassas dengeler üzerinde oturmakta olduğu yaşanan ve yaşanması olası görülen gelişmelerle daha da net olarak ortaya çıkmaktadır.

#### **KAYNAKÇA**

AKDER, H., ERAKTAN G., ŞAHİNÖZ A. (1997) *AB ve GATT Karşısında Türk Gıda Sektörü*, SETBİR, İstanbul.

ALTERNATIVES ECONOMIQUES (2003) “Comment le Sénégal a aggravé sa dépendance alimentaire”, Aralık.

ALTERNATIVES INTERNATIONALES (2003) “La fin des subventions agricoles n'est pas la solution”, Ekim.

BLEIN, Roger (2007) “Souveraineté alimentaire: des principes aux réalités”, *Grain de Sel*, No: 37, Aralık 2006-Şubat 2007, 13.

BM (2004) “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar-Gıda Hakkı”, Ekonomik ve Sosyal Konsey Raporu, no: E/CN.4/2004/10, 9 Şubat 2004, Roma, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/107/77/PDF/G0410777.pdf> (Erişim Tarihi: 10.06.2010)

CIAA (2010) “Data & Trends of the European Food and Drink Industry 2009”, Belçika, <http://www.ciaa.be/documents/brochures/ciaa-data%20trend-updated.pdf>, (Erişim Tarihi: 11.2010)

DANAU, A., STEEN, Van Der D., POZNANSKI, M. (1999) *L'organisation Mondiale du Commerce et L'agriculture: Le Souveraineté Alimentaire Menacé par les accords Commerciaux, Collectif Stratégies Alimentaires*, C.S.A., Brüksel.

DE SCHUTTER, Olivier (2008) “Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security”, BM İnsan Hakları Konseyi Raporu, no: A/HRC/9/23, Roma, <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/A.HRC.9.23.pdf> (Erişim Tarihi: 10.06.2010)

DPT (2010) *Temel Ekonomik Göstergeler*, Haziran-Temmuz 2010”, [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr), (Erişim Tarihi: 19.09.2010)

DTÖ (1994) “Uruguay Round Final Act”, Marrakesh, 15 April 1994.

DTÖ (2005a) “Product-Specific AMS”, no: TN/AG/S/15, [www.wto.org](http://www.wto.org) (Erişim Tarihi: 20.09.2010)

DTÖ (2005b) “De minimis Support”, no: TN/AG/S/16, [www.wto.org](http://www.wto.org) (Erişim Tarihi: 20.09.2010)

DTÖ (2005c) “Export Subsidy Commitments”, no: TN/AG/S/8, [www.wto.org](http://www.wto.org) (Erişim Tarihi: 20.09.2010)

FAO (2005) *The State of Food and Agriculture*, Roma, [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0050e/a0050e\\_full.pdf](ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0050e/a0050e_full.pdf) (Erişim Tarihi: 17.09.2010)

FAO (2006) “Trade Reforms and Food Security, Country Case Studies and Synthesis”, der. H. Thomas, Roma, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0581e/a0581e00.pdf> (Erişim Tarihi: 10.09.2010)

FAO (2008) *Growing Demand on Agriculture and Rising Prices of Commodities* IFAD Yönetim Konseyine hazırlanan rapor, Roma, ss. 10-12, <http://www.fao.org/es/esc/common/ecg/538/en/RisingPricesIFAD.pdf>(Erişim Tarihi: 17.03.2008)

FAO (2009) <http://www.fao.org/wfd>, (Erişim Tarihi: 09.12.2010)

FAO (2010) <http://faostat.fao.org>, (Erişim Tarihi: 17.09.2010)

GRAIN DE SEL (2003) “Commerce des produits agricoles entre l'économie locale et Cancun”, No: 24, Ekim, 27.

GEORGE, Susan (1981) *Les stratégies de la faim*, Ed. Grounauer, Cenevre.

HERMELIN, Benedicte, TAVERNIER, Karine (2003) “Les négociations agricoles à l'OMC : Etat des lieux en 2003”, *Solagral*, Paris, ss. 1-25, <http://agri-alim.redev.info/Doc/doc.php> (Erişim Tarihi: 19.09.2010)

KLATZMANN, Joseph (1975) *Nourrir dix milliards d'hommes*, puf, Paris.

OECD (2009) *OECD-FAO Agricultural Outlook, 2009-2018*, Paris.

SOUTH CENTRE (1997) *Universal Food Security: Issues for the South*, Cenevre.

ŞAHİNÖZ, Ahmet (1989) *ABD-AET-Türkiye Tarım Politikaları*, T. Sınai Kalkınma Bankası, İstanbul.

ŞAHİNÖZ, A., ÇAĞATAY, S., TEOMAN, Ö., KIYMAZ, T. (2005) *Tarımda Yeni Politika Arayışları-Fark Ödeme*, T. Ziraat Odaları Birliği, Ankara.

TÜİK (2010a) *İşgücü İstatistikleri*, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr), (Erişim Tarihi: 09.2010)

TÜİK (2010b) *Bitkisel Ürün Denge Tabloları*, <http://www.tuik.gov.tr/bitkiselapp/tarimdenge.zul>, (Erişim Tarihi: 09.2010)

TÜİK (2010c) *2008 Yoksulluk Çalışması Sonuçları*, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr), (Erişim Tarihi: 16.09.2010)

TÜİK (2010d) *Tüketim Harcamaları İstatistikleri*, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr), (Erişim Tarihi: 10.2010)

TÜİK (2010e) *Çeşitli Tarım ve Fiyat İstatistikleri*, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr), (Erişim Tarihi: 09.2010)

VON BRAUN, Joachim (2009) “Addressing The Food Crisis: Governance, Market Functioning, and Investment in Public Goods”, *Food Security*, C. 1, S. 1, 9–15.

WHO (2001) *The First Action Plan for Food and Nutrition Policy-WHO European Region 2000-2005*, Roma.

Boş Sayfa