
Dünya Ticaret Örgütü Kapsamında Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türk Tarım Politikasının Değerlendirilmesi

Assesment of Common Agricultural Policy of European Union and Turkish Agricultural Policy Under World Trade Organization

Yard. Doç. Dr. İbrahim ÖRNEK*

Öz: Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), dünya tarım sektöründe yaşanan bir çok problemleri çözmeye yetersiz kalmıştır. Özellikle, küresel politikalar üzerinde etkili olan Avrupa Birliği (AB)'nin tarım sektörüne yönelik yaptığı büyük desteklemelerden dolayı, dünya tarım ürünleri ticaretinde gerekli liberalizasyon sağlanamamış ve tarım ticaretinde bozulmalar ve haksız kazançlar ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, yapılan bu çalışmada, DTÖ politikaları ve bu politikaların başarısı incelenmiş ve DTÖ çatısı altında AB ve Türk Tarım Politikalarının karşılaştırmalı analizi yapılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Dünya Ticaret Örgütü, Ortak Tarım Politikası, Türk Tarım Politikası.

Abstract: WTO was insufficient in solving many problems experienced in the world agricultural sector. Especially, because of enourmous subsidies towards agriculture sector of European Union, which affects the global policies, liberalization of world agricultural product trade was not successful, and distortion in agricultural trade and unfair gains has arised. Therefore, in this study, the policies of WTO and their success have been investigated, and the comparative analysis of the agricultural policies of EU and Turkey has been made in the framework of WTO.

Key Words: World Trade Organization, Common Agricultural Policy, Turkish Agricultural Policy.

* Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü 27310 GAZİANTEP

Faks: 0342 3601402 E-mail: ornek@gantep.edu.tr

1. GİRİŞ

1995 yılına kadar Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT), 1995 yılından sonra DTÖ ismi altında faaliyet gösteren bu kuruluş ülkeler arasındaki ticaret kurallarını düzenleyen uluslararası tek organizasyondur. Amacı dış ticareti kısıtlayan her türlü engelleri kaldırmaktır. Yani, dış ticaretin kısıtlanmasına ve bozulmasına neden olan tarifeleri, kotaları ve teşvikleri kaldırarak ülkelerin refah düzeylerini yükseltmek kurumun temel misyonudur.

Fakat, DTÖ yaptığı müzakerelerde ve görüşmelerde sanayi mallarının serbestleşmesinde gösterdiği performansı tarım sektöründe gösterememiş ve alınan kararların daha çok gelişmiş ülkelerin menfaatine yönelik kararlar olduğu görülmüştür. Bundan sonraki aşamalarda, DTÖ'nün tarım desteklemeleri ile ilgili yapacağı müzakerelerde, önceki müzakerelerde olduğu gibi, yakın bir zaman içerisinde bir çözüm bulmasının çok zor olacağı ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, bu çalışmanın kapsamında, liberal politikaları savunan DTÖ'nün özellikle tarım sektörüyle ilgili yaptığı çalışmalar ve aldığı kararlar incelenmiş ve bu kararlar Avrupa Birliği (AB) Ortak Tarım Politikaları (OTP) ve Türk Tarım Politikaları ile karşılaştırılmıştır. Bu karşılaştırma sonucu, AB'nin tarım sektörüne yönelik yaptığı desteklerin hâlâ yüksek seyrettiği, Türkiye'nin ise, DTÖ'nün tarım desteklemeleri ile ilgili belirlediği şartları ihlal edecek düzeyde destekleme yapmadığı görülmüştür.

Aynı zamanda, bu çalışma içerisinde, Türkiye'nin AB ile tam üyelik sürecinde yaşayacağı en büyük sorunlardan birisi olan tarım sektörü, her iki kesim açısından değerlendirilmiş ve iki kesimin tarım sektörleri ve politikaları arasındaki farklılıklar ortaya konularak Türkiye'nin Tarım Sektörü'nde yapması gereken reformlar incelenmiştir.

2. GATT / DTÖ'NÜN FAALİYETLERİ

1948 yılında uluslararası ticaretin serbestleşmesi hedefine yönelik olarak GATT imzalanmıştır. Bu anlaşma gereği, dış ticaretin serbestleşmesinin önünde engel olan gümrük tarifelerinin düşürülmesi, tarife dışı engellerin kaldırılması, karşılaşılabilecek diğer engellerin ve farklı muamelelerin ortadan kaldırılması temel misyon olarak belirlenmiştir.

GATT kuralları ve tamamlayıcı anlaşmaları, 1986 ile 1994 yılları arasında gerçekleştirilen Uruguay görüşmelerinde, dünya ticaretinin değişen koşullarına uyum sağlamak amacıyla güncellenmiştir. Uruguay görüşmelerinden önce gerçekleşen yedi müzakere turunda gümrük vergilerinin azaltılması hedeflenirken, Uruguay görüşmelerinde bu hedefin yanı sıra dünya ticaretindeki kural ve disiplinlerin güçlendirilmesine yönelik ve tüm ülkelerin taraf olduğu 29 anlaşma bir paket halinde kabul edilmiştir. 15 Nisan 1994 tarihli Nihai Senet (Final Act) ile de facto durumunda olan GATT yerine DTÖ kurulmuştur. DTÖ'nün amacı, ithalat ve ihracata uygulanan her türlü tarife dışı engelleri tarifeye dönüştürmek ve belli bir zaman içerisinde tarifeleri de ortadan kaldırarak ticareti serbestleştirme olarak belirlenmiştir (Chacholiades, 1990, s.212-13).

Aynı zamanda, DTÖ tarafından farklı muamelelerin kaldırılması amacıyla iki önemli kural geliştirilmiştir. Bu kurallardan ilki "En Çok Kayrılan Ülke Kuralı"dır; bu kurala göre, bir ülkeye sağlanan kolaylık ya da verilen taviz ayırım yapılmaksızın diğer tüm ülkelere de uygulanacaktır. İkinci kural, "Milli Muamele Kuralı"dır; bu kurala göre ise, yurt içinde uy-

günlük vergi ve muamelelerde yerli ve yabancı ayırımı yapılmaksızın her türlü mal ve hizmete eşit muamele yapılacaktır.

GATT'ın DTÖ'ne dönüştürülmesine kadar dört adet konferans ve dört adet çok taraflı ticaret görüşmeleri (Raund) gerçekleştirilmiştir (Seyitoğlu, 2003, s.194); Bunlar; 1947 Cenevre Konferansı (İsviçre), 1949 Ancey Konferansı (Fransa), 1951 Torquay Konferansı (İngiltere), 1956 Cenevre Konferansı (İsviçre), 1960-1961 Cenevre "Dillian Görüşmeleri" (İsviçre), 1964-1967 Cenevre "Kennedy Görüşmeleri" (İsviçre), 1973-1979 Cenevre "Tokyo Görüşmeleri" (İsviçre), 1986-1993 Punta del Este "Uruguay Görüşmeleri" (Uruguay) şeklindedir.

DTÖ'nün kuruluşundan bugüne kadar ise 6 adet Bakanlar Konferansı yapılmıştır. Bu konferanslardan ilki 1996'da gerçekleştirilen Singapur Konferansıdır, bunu takiben, 1998'de Cenevre, 1999'da Seattle, 2001'de Doha, 2003'de Cancun ve 2005'de Hong-Kong Konferansıdır.

2001 yılında gerçekleştirilen Doha görüşmelerinde, ilk kez, öncelikli olarak, ticaretin serbestleştirilmesi için geniş kapsamlı siyasî ve sosyal hedefler belirlenmesine yönelik tartışmalar yapılmıştır. DTÖ üyeleri kendi milli pozisyonlarını ön planda tuttuklarından, Eylül 2003 yılında Meksika'nın Cancun kentinde gerçekleştirilen toplantıda tarım ve diğer sektörler konusunda anlaşmazlıklar nedeniyle görüşmeler başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Cancun'da ki bu başarısızlıktan sonra, müzakere turlarının yeniden başlatılması amacıyla, 2004 yılında, Gelişme Yolunda Olan Ülkeler (GYÜ) için tarım ve sanayi ürünleri için ticaret olanakları üzerine müzakereler başlatılmıştır (Kozanoğlu, 2005, s.191-94). Temmuz 2004 tarihinden itibaren gerçekleştirilen görüşmelerde büyük çaplı vaatler verilmesine rağmen siyasî nedenlerden dolayı önemli sonuçlar alınamamıştır.

Ocak 2005 tarihinde, Davos'ta yapılan Dünya Ekonomik Formu'nda DTÖ Doha görüşmelerine yeni bir ivme verme kararı almıştır. Bu nedenle, 2-4 Mart 2005 tarihlerinde, Kenya'da gerçekleştirilen bakanlar toplantısında tüm sektörler üzerinde paralel bir müzakere'nin sürdürüleceği güçlü bir kararla onaylanmıştır. Aynı zamanda, görüşmelerin amaçlarına uygun olarak, somut bir paket oluşturulmuştur. Bu paket içerisinde, GYÜ'nün sanayi ürünlerinde ne kadarlık tarife indirimi yapacağı ve tarım sektöründe atılacak adımların neler olacağı, ithalat tarifelerinin düşürülmesi için muhtemel formülasyonlar belirlenmiştir.

13-18 Aralık 2005 tarihlerinde Hong Kong'da gerçekleştirilen VI. Bakanlar Konferansında ise yine istenilen somut adımlar atılmamış, çünkü tarım konusunda anlaşma sağlanamamıştır. Hong-Kong'da tarımla ilgili müzakerelerin temelinde, üç konu ağırlıklı olarak görülmüştür. Bu konulardan ilki pazara girişte tarifelerin indirilmesi ve kotaların kaldırılması; ikinci olarak, ihracat sübvansiyonlarının kaldırılarak eşit rekabet ortamının sağlanması ve ihracat kredileri, gıda yardımları gibi gizli sübvansiyonların kaldırılması; üçüncü olarak da, aşırı üretime neden olan ve fiyatların suni olarak oynamasına sebep olan iç pazar desteklerinin kaldırılması konularıdır (TKB, 2005a).

Hong-Kong Konferansı sürecinde de, diğer konferanslarda olduğu gibi, tarımla ilgili yapılan müzakerelerde istenilen sonuç alınamamıştır. Zirve sonunda, 2013 yılına kadar tarım ürünlerinde uygulanmakta olan ihracat sübvansiyonlarının ve 2006 sonunda pamuk sübvansiyonlarının tamamının kaldırılması kararı alınmıştır. Fakat, AB yılda yaklaşık 50 milyar euro; ABD ise, başta gıda yardımı ve ihracat kredisi olmak üzere yılda 20 milyar dolar tarımsal destekleme yaparak haksız rekabete neden olmaktadır (FAO, 2004). DTÖ ise, yapı-

lan bu teşviklerle ilgili herhangi bir önlem almayarak, dünya ticaretin serbestleşmesine yönelik aldığı ve alacağı kararların samimiyeti üzerine gölge düşürmektedir.

Aynı zamanda, DTÖ'nün, dış ticarete liberalizasyonu sağlayabilmesindeki başarısına yönelik birçok ampirik ve teorik çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan en önemlisi, Sach ve Warner'in geliştirdiği DTÖ'ne üye olan Gelişmiş Ülkeler (GÜ) ile, GYÜ'in üyelik ve dışa açıklıkları konusunda incelemeleridir. Bu inceleme sonucunda, Tablo 1'de gösterildiği gibi, DTÖ'ne üye 35 GYÜ'in 28'si hâlâ dışa kapalı bir ekonomi olduğu ve bu ülkelerin birçoğu 20 yılı aşkın süredir DTÖ'nün üyesi olduğu görülmektedir. Yani, DTÖ'nün sürekli olarak dışa kapalı ve dışa kapalılığını sürdüren ülkeleri üyeliğe kabul ettiği görülmektedir. Aynı zamanda, kuruma üye ülkelerin kendi durum ve istekleri doğrultusunda farklı dış ticaret politikaları uyguladığı, yani DTÖ'nün misyon olarak üstlendiği serbest ticaret politikalarını üye ülkelere standart bir şekilde uygulamadığı görülmektedir. DTÖ'ne üye ülkelerle üye olmayan ülkeler arasında gerek tarife oranları açısından, gerek tarife dışı engeller ve dışa açıklık ölçüsü açısından gerekse de fiyat yönlü değerlendirmeler ve buna benzer birçok ölçümler açısından bir farklılık olmadığı görülmektedir.

Tablo 1'in ikinci kısmında, Sachs ve Warner tarafından 22 kalkınmış ülkenin sınıflaması yapılarak, bu ülkelerin GATT/DTÖ'ne üyelik yılları ve dışa açılma yılları incelenmiştir. Gelişmiş ülkelerden ikisi dışa kapalı olmalarına rağmen DTÖ'ne üye oldukları görülmektedir. Gerek Sachs ve Warner, gerek Greenaway (Greenaway ve vd., 2002, s.229-244) gerekse de Papageorgiou (Papageorgiou ve vd., 1990, s.73-82) yaptıkları çalışmalarda GATT'ın ticarete liberalizasyonu sağladığı yönünde açık bir delil bulamamışlardır. Ayrıca, Sachs ve Warner'in yaptıkları ekonometrik bulgularda, üye ve üye olmayan ülkeler arasında tarife uygulamaları yönünden önemli bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir. Gelir düzeyi ortalama gelir düzeyinin altında olan ülkeler için yapılan ampirik bulgularda, GATT / DTÖ üyesi ülkelerde tarife oranlarının her zaman için üye olmayan ülkelere göre daha yüksek olduğu görülmüştür.

Tablo 1. Sachs ve Warner Tarafından GATT / DTÖ Üyelerinin Sınıflandırılması

a) GATT / DTÖ'ne Üye Dışa Kapalı Gelişme Yolunda Olan Ülkeler					
GATT / DTÖ'ne Giriş Tarihleri					
Angola (1994)	Cote d'Ivoire (1963)	Mauritania (1963)	Rwanda (1966)		
Bankladeş (1972)	Dom. Cum. (1950)	Mozambique (1992)	Senegal (1963)		
Burkina Faso (1983)	Mısır (1970)	Myanmar (1948)	S.Leone (1961)		
Burundi (1965)	Gabon (1963)	Nijer (1963)	Tanzanya (1961)		
Ort. Afr. Cum. (1963)	Haiti (1950)	Nijerya (1960)	Togo (1964)		
Çad (1963)	Madagaskar (1963)	Pakistan (1948)	Zaire (1971)		
Kongo (1963)	Malavi (1964)	Pap.Y. Gine (1994)	Zimbabve (1948)		
GATT / DTÖ Dışındaki Gelişme Yolunda Olan Ülkeler					
Cezayir ^a	Etiyopya	Irak	Suriye ^b		
Çin	İran	Somali			
b) GATT / DTÖ'ne Üye Kalkınmış Ülkelerin Dışa Açılım ve Katılım Tarihleri					
Tarihi	(DAT) ^d	Katılım Tarihi		(DAT)	Katılım
Avustralya	1966	1948	İsrail	1985	1962
Avusturya	1960	1951	İtalya	1959	1950
Belçika	1960	1948	Japonya	1962	1955
Kanada	1952	1948	Lüksemburg	1959	1948
Danimarka	1960	1950	Hollanda	1959	1948
Finlandiya	1960	1950	Yeni Zelenda	1986	1948
Fransa	1959	1948	Norveç	1960	1948
Almanya	1959	1951	İspanya	1960	1963
İsveç	1960	1950	İsviçre	1950	1966
İngiltere	1960	1948	Trinidad & Tobago	Kapalı	1962
ABD	1950	1948	Venezuela ^c	Kapalı	1990

Sachs, J.D., Warner, A., 1995. Economic reform and the process of global integration. Brookings Papers on Economic Activity 1, 1, s.86

^a Cezayir fiili (de facto) olarak 1971 yılından itibaren üyedir

^b Suriye 1951-1965 yılları arası liberal ekonomi uygulamıştır

^c Venezuela 1950-1959 ve 1989-1992 yılları arasında liberal ekonomi uygulamıştır

^d Dışa Açılma Tarihi

Gelir düzeyi ortalama gelir düzeyinin üzerinde olan üye ülkeler için daha düşük tarife uyguladığı yönündeki hipotezler ise istatistiksel olarak anlamsız çıkmıştır. Üyeliğe giren ülkeler, 5 yıl içerisinde, ithalattan aldıkları tarife oranlarını ortalama % 12,5'den % 13,1'e yükseltmişlerdir. Mesela, Meksika 1986 yılında gerçekleştirdiği üyeliğinden sonraki 5 yıl içerisinde tarife oranlarını ortalama % 6,4'den % 7,1'e yükseltmiştir. Tarife oranlarını yükselten sadece Meksika değil, Meksika ile birlikte Kolombiya (1981) ve Venezuela (1990) üyeliklerinden sonraki 5 yıl içerisinde tarife oranlarını yükseltmişlerdir (Sachs ve Warner, 1995, s.86).

3. DTÖ'NÜN TARIM SEKTÖRÜ İLE İLGİLİ ÇALIŞMALARI

DTÖ'nün tarım ile ilgili yaptığı anlaşmalarda ticareti bozucu sübvansiyonları disipline edici kararlar almasına rağmen, tarıma yönelik desteklerin özellikle sanayileşmiş ülkelere hâlâ yüksek seyrettiği görülmektedir. Tarım piyasalarına bakıldığında bu durum aşikar bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Tarım kesimi ile ilgili olarak dünya ekonomisinin son on yıldır tanık olduğu en kapsamlı ve önemli ekonomik olay Uruguay görüşmeleridir. 1980'li yıllarla birlikte, arzın talebi aşması sonucunda dünya tarım piyasalarında yaşanan karmaşa ve "sübvansiyonlar savaşı" gibi yüksek maliyetli pazar mücadeleleri, DTÖ tarafından gerçekleştirilen söz konusu görüşmelerin temel gerekçeleri olmuştur.

1986 yılında başlatılan Uruguay görüşmeleri, ancak 1993 yılı sonunda bitirilebilmiştir. Türkiye'nin de, Nisan 1994'de imzaladığı Uruguay Görüşmeleri Nihai Metni'nin en önemli bölümlerinden birini, tarım ve dış ticaret politikaları oluşturmuştur. Bu alanda genel eğilim, tarım politikalarının devlet müdahalesinden arındırılıp, tarımsal üretim ve değişimin piyasa mekanizmalarının yönlendirmesine bırakma yönündedir (Bagwell ve Stariger, 1999, s.219). Ancak, şu aşamada DTÖ'nün sorumluluğunda yürütülen Tarım Anlaşması'nın tarım ürünlerinin uluslararası ticaretine tam bir serbesti getirmesinden ziyade, serbest ticareti engelleyen ve çarpıtan unsurları tespit edip denetim altına almayı ve ardından söz konusu unsurları aşamalı olarak sınırlamayı amaçladığı söylenebilir. Bu çerçevede, tarım ürünleri ihracatına sağlanan sübvansiyonlar, ithalata uygulanan gümrük tarifeleri ve tarife dışı engeller ve nihayet tarım kesimine verilen iç destekler belli bir indirime tabi tutulmaktadır. DTÖ Tarım Anlaşması, bir tarımsal destekleme aracı olan müdahale fiyatlarının aşamalı bir biçimde terk edilerek dünya piyasa fiyatları ile uyum sağlayabilme yollarının açılmasını, fiyat desteğinin terk edilmesi ile meydana çıkacak üretici gelir kayıplarının doğrudan destek sistemleri ile telafi edilmesini önermektedir.

Tarım Anlaşması'nın uygulamaya girdiği 1975 yılından bu yana uygulama bağlamında önemli somut adımlar atılmış, fakat istenilen sonuçlara tam olarak ulaşılamamıştır. Bu somut adımlara bakıldığında, tarım ürünleri ithalatında uygulanan kota ya da prelevman gibi tarife dışı engellerin tümü kaldırılarak gümrük tarifelerine dönüştürüldüğü görülmektedir (Krueger, 1998, s.3-4). Pazara girişte, yani ithalattaki tarife oranlarında GÜ altı yıl içinde % 36, GYÜ on yıl içinde % 24 nispetinde indirim yapma kararı almışlardır. İndirime esas alınacak tarife oranları ise, her ülkenin 1986 yılında ithalatta uyguladığı tarife oranlarıdır.

Ticareti bozucu iç desteklerdeki indirim oranları ise, GÜ'de altı yılda % 20, GYÜ'de on yılda % 13,33 olacak şekilde karara bağlanmıştır. İndirim için 1986-88 dönemi esas alınmıştır. Asgari destek (de minimis) uygulamasında, desteklemeler eğer GYU ürettikleri ma-

lın değerinin %10'unu, GÜ ise % 5'ini geçmediği takdirde iç desteğin azaltılmasına gerek duyulmamıştır (WTO, 2002).

İhracat sübvansiyonlarında ise, bütçe harcamalarının ve sübvansiyondan yararlanan ürün miktarlarının azaltılmasına karar verilmiştir. Buna göre, GÜ altı yıl süresince bütçe harcamaları içerisinde sübvansiyon harcamalarını % 36, sübvansiyona konu olan ürün miktarını % 24 oranında azaltma, GYÜ ise, sırasıyla on yılda % 24 ve % 14 nispetinde bu oranları azaltma kararına gitmişlerdir (WTO, 2002). İndirime esas alınacak dönem 1986-90 dönemidir. Bazen, bu dönem yerine, 1991-92 dönemi esas alınmıştır.

DTÖ tarafından tarım sektörü ile ilgili alınan liberalizasyon kararlarına rağmen, birçok ülke, başta AB ve OECD ülkeleri olmak üzere kendileri için hassas ürünlerde ayrıcalıklı davranmaya devam etmişler, tarife ve sübvansiyonlarda taahhüt ettikleri indirimleri gerçekleştirmemişlerdir (Ertürk, 2002, s.219).

AB, Ortak Tarım Politikası (OTP) reformları kapsamında, daha çok kendi pozisyonlarını güçlendirecek kararlar almışlardır. DTÖ nezdinde ticareti bozmayan sübvansiyon olarak kabul edilen Yeşil Kutu çerçevesinde, çiftçilere yüksek miktarlarda direk ödeme yapmışlardır. AB, aynı zamanda, Kenya toplantısında, ne Yeşil Kutu'nun ne de Mavi Kutu'nun kriterlerini tekrar tartışmayacağını ifade ederek, tarımsal desteklemelere devam edeceğini vurgulamıştır.

OECD ülkelerinin tarım politikaları incelendiğinde ise, sübvansiyonların giderek artan bir trend izlediği görülmektedir. Tablo 2'de, OECD tarafından geliştirilmiş, tarım destek tahmin yöntemleri kullanılarak, OECD ülkelerinin tarımsal desteklemeleri incelenmiştir. Bu desteklemelerin başında da Tahmini Üretici Desteği (PSE)¹ gelmektedir. OECD'nin PSE verilerine bakıldığında, 2000 yılından 2004 yılına bu verilerin 242,9 milyar \$'dan 279,5 milyar \$'a yükseldiği görülmektedir. 2004 yılı verilerine göre, OECD ülkelerinde toplam çiftçi gelirlerinin %30'u tarımsal destekle sağlandığı görülmektedir. Bu oran, 1986-88 ortalaması, %37 olarak gerçekleşmiştir. Tahmini Üretici Desteği, AB'de %33, Japonya'da %56, ABD'de %18, Türkiye'de %27 olarak gerçekleşmiştir. OECD'nin PSE ödemelerinde, Piyasa Fiyat Desteği ve Hayvan Sayısı ve Ekili Alanlara Yönelik Ödemeler en çok paya sahip desteklemelerdir. Bu desteklemelerin PSE içindeki payı, 2004 yılı itibarıyla, ortalama % 58.5 olarak gerçekleşmiştir. Bu desteklemelerin zamanla artması, OECD ülkelerinde, üretim fazlalıklarına neden olmuş, bu da tarımsal ürünlerin ticaretini GYÜ'in aleyhine bozmuştur.

1 **Producer Support Estimate (PSE):** Tahmini Üretici Desteği, belirli bir yılda uygulanan tarım politikalarının sonucunda üreticilere yapılan parasal transferlerin değerine ilişkin bir tahmindir.

Tablo 2. OECD Tarım Destekleme Tahminleri (Milyon Dolar)

	1986-1988	2002-2004	2002	2003	2004p
Toplam Üretim Değeri	596 509	740 239	652 674	745 549	822 493
Toplam Tüketim Değeri	559 564	734 768	650 947	750 466	802 890
Tahmini Üretici Desteği (PSE)	242 867	254 244	226 451	256 752	279 527
PSE (%)	37	30	31	30	30
Üretici NPC ¹	1,57	1,29	1,3	1,29	1,28
Tüketici NPC ²	1,59	1,33	1,34	1,33	1,31
TSE ³	305 510	345 830	310 130	349 421	377 938
TSE/GDP	2,33	1,17	1,17	1,18	1,16

Kaynak: OECD, (2005) Agricultural Policies in OECD Countries, PSE/CSE, http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2004/table_en/341.pdf (erişim tarihi 22 Ocak 2006).

¹ Üretici Nominal Koruma Katsayısı (Producer Nominal Protection Coefficient)

² Tüketici Nominal Koruma katsayısı (Consumer Nominal Protection Coefficient)

³ Tahmini Toplam Destek (Total Support Estimate)

Tablo 2’de, OECD ülkelerinin, 2004 yılı Üretici Nominal Koruma Katsayısı’na (NPC) bakıldığında, çiftçilerin ürün fiyatlarını dünya fiyatlarının ortalama %28 üzerinde belirlediği görülmektedir. Bu oran, 1986-88 döneminde ortalama %57 oranında gerçekleşmiştir. Aynı zamanda, 2004 yılı Tüketici Nominal Koruma Katsayısı’na (NPC) bakıldığında ise, tüketicilerin tarım ürünlerine dünya fiyatlarının ortalama %31 oranının üzerinde ödeme yaptığı görülmektedir. Bu gelişmeler, aynı zamanda, OECD çiftçilerin tek fiyat kanunundan kordununun bir göstergesidir (OECD, 2005).

Tarımsal desteklemelerin yoğun bir şekilde sürdüğü günümüzde, DTÖ Genel Konseyi, Temmuz 2004’de tarım sektörüyle ilgili hazırladığı birtakım yeni çerçeve anlaşmalarında, kökten reform yoluyla adil ve piyasa merkezli bir piyasa sistemi oluşturulması yönünde uzun dönemli hedefler belirlemiştir.

Bu hedefler kapsamında, Doha Bakanlar Bildirgesinde ticareti bozucu iç desteklerde esaslı indirim yapılması çağrısında bulunulmuştur. Öncelikle gelişmiş ülkelerin indirimlerinde güçlü bir uyumlaştırmaya yer verilmiş, özellikle yüksek düzeyde izin verilen ticareti bozucu iç desteklerde daha köklü indirimlere gidilmesi gerektiği belirtilmiştir. Her üye ülkenin Nihai Bağlı Toplam Toplu Destek Ölçümü (TDÖ) ve izin verilen de minimis seviyelerinde ciddi anlamda bantlı bir formüle göre indirime gidilmesini ve Mavi Kutu ödemelerine ilişkin düzenlemeler getirilmesi gerektiği bildirilmiştir (WTO, 2004, s.3-5).

Kapsamlı indirimlerin ilk aşaması olarak, birinci yılda ve uygulama dönemi boyunca tüm ticareti bozucu desteklerin toplamı, Nihai Bağlı TDÖ ile de minimis ve Mavi Kutu toplamlarının % 80’ini aşmaması kararı alınmıştır.

Mavi Kutu ödemeleri için üye ülkelerin geçmiş dönemdeki toplam tarımsal üretim değerinin ortalamasının %5’ini aşmaması gerektiği ifade edilmiştir. Ticareti bozucu nitelikte ya

da üretim üzerinde etkilere sahip olmaması ya da en asgaride sahip olmasını sağlamak amacıyla da, Yeşil Kutu Kriterinin tekrar gözden geçirilerek açıklığa kavuşturulacağı belirtilmiştir.

Yine, Doha Bakanlar Bildirgesinde, ihracat sübvansiyonlarının bütün biçimleri ile kaldırılması amacıyla, ihracat sübvansiyonlarının azaltılması çağrısında bulunulmuş ve üye ülkelerin eş zamanlı olarak ihracat sübvansiyonlarının kaldırılması yönünde anlaşma sağlanmıştır. Müzakerelerin nihai bir sonucu olarak da, genel tarife indirimleri yapma kararı alınmıştır. Hassas ürünlere yönelik tarife indirimlerinde esneklik gösterebileceği, fakat bunun da ancak yüksek tarifelerden daha fazla kesinti yapılmasıyla mümkün olacağı belirtilmiştir. Fakat, hassas ürün sayısı ve bunlara yönelik uygulamalar, tarife indirimine yönelik formül oluşturma, tarife basamaklarına yönelik formül geliştirme ve tarifelerin basitleştirilmesine yönelik net bir çözüm bulunamamış ve bu konudaki gelişmeler sonraki müzakerelere bırakılmıştır.

4. AVRUPA BİRLİĞİ TARIM SEKTÖRÜ'NÜN DTÖ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. AB Ortak Tarım Politikası

Topluluk, tarımsal üretimi arttırmak, üreticilere daha iyi bir hayat standardı sağlamak, tarım sektörünü istikrara kavuşturmak ve arzın devamlılığını sağlamak amacıyla, 1960 yılında, AB Ortak Tarım Politikasını uygulamaya başlamıştır. Bu amaçla, AB, tarımsal desteklemeyi temelde üç yöntemle belirleme kararı almıştır. Bu yöntemler;

- i) AB gümrük vergisi ve ithalat prelevmanları uygulaması ile ithal edilen ürünlerin bölge içerisindeki hedef fiyat düzeyinin altına inmesini önlemek,
- ii) Piyasa fiyatlarının referans fiyatların altına inme eğilimi gösterdiğinde, piyasadaki fazlalık ürünün satın alınmasına gidilmesini sağlamak,
- iii) Dünya piyasa fiyatlarının Topluluk piyasa fiyatlarının altına inmesi durumunda, AB ihracatçıların rekabetini arttırmaya yönelik ihracat iadeleri yapmak, tersi durumda ise, yani dünya piyasa fiyatlarının AB fiyatlarının üzerine çıkması durumunda da ihracat vergisi uygulamaktadır. Bu ayarlamalar dünya fiyatlarının dalgalanmasına göre haftada ya da on beş günde bir belirlenmektedir.

OTP'nin kuruluş aşamasında tarım ürünlerinde dışa bağımlı olan AB, 1970'li yıllardan itibaren, pek çok üründe verimlilik artışı ile kendi kendine yeterlilik düzeyine ulaşmış, bazı ürünlerde ise ürün fazlası vermeye başlamıştır. İhracat teşvikleri ile ürün stokları maliyetinin FEOGA (Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu) üzerinde önemli yük getirmesi, ayrıca tarım alanında daha geri yapısal açıdan farklı olan İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın AB'ne katılımının getirdiği yükler nedeniyle, 1980'li yıllarda OTP'nda kapsamlı bir reform yapılmasına gerek duyulmuştur (Anderson ve Tyers, 2003, s.15-22).

1990'lı yıllarda gerçekleştirilen OTP reformlarının temel sebebi ise dış etkenlerdir. Dünyanın en büyük tarım ihracatçılarından biri konumuna gelen AB, OTP'nin korumacı yapısı nedeniyle, ABD başta olmak üzere, bu alanda rakip birçok ülkenin eleştirilerine hedef olmuştur. Bu nedenle, 1992 yılında gerçekleştirilen MacSharry reformları ile ilk kez fiyat

desteğinin yerine büyük ölçüde doğrudan ödemeler kullanılmaya başlanmış, bu değişiklik özellikle çevre korumasını içeren yapısal tedbirlerle desteklenmiştir (EC, 2004a). Fakat, DTÖ Tarım Anlaşması'ndan doğan yükümlülükler ve AB'nin genişleme perspektifi kısa süre sonra yeni bir OTP reformunu gündeme getirmiştir.

26 Ekim 2003 tarihinde, MacSharry reformlarının devamı niteliğinde olan OTP'nda köklü reform yapma kararı alınmıştır. Bu reformlar, AB'nin tarımsal desteklemelerde tamamıyla bir değişim getirmeye yönelik olmuştur. Yeni OTP tüketicilere ve vergi mükelleflerine yönelik uyumlaştırılırken, AB çiftçilerine piyasa ihtiyaçlarına yönelik serbestçe üretim yapma imkanı getirmiştir. AB, üretimdeki fazlalıklardan korunmak amacıyla sübvansiyon ve üretim arasındaki ilişkiyi sınırlandırarak, üretimden bağımsız olarak çiftçilere geniş çaplı destek verme kararı almıştır. Çünkü, AB gıda güvenliği amacıyla gerçekleştirdiği üretime yönelik sübvansiyon uygulamalarından dolayı, tarım alanında büyük stoklamalar ortaya çıkmış ve 1997 yılında stoklama için yapılan harcamalar 1,6 milyar ECU düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu amaçla, yeni OTP'nda desteklemeler çiftçilere direk ödeme şeklinde yapılırken, gıda güvenliğinin ve gıda kalitesinin sağlanması, çevre ile uyumlu düzenlemeler yapılması ve hayvan kalitesinde standardın getirilmesi gibi kriterler göz önünde bulundurulmuştur (Eurostat, 2005a). Sübvansiyon ve üretim arasındaki bağın kaldırılması, AB çiftçilerine istikrarlı bir gelir ve hayat standardı sağlarken çiftçilerin daha rekabetçi olmasını ve piyasaya yönelik gelişimini sağlamıştır.

AB'de gerçekleştirilen reform öncesi desteklemelerin çoğu büyük çiftçilere giderken, reform sonrası yapılan desteklemelerden küçük çiftçiler de geniş kapsamda faydalanma şansı elde etmişlerdir. 10 yeni ülkenin AB'ne üye olması ile birlikte de, 2013 yılına kadar, AB Bakanlar Kurulu bütçeyi kısıtlama kararı almıştır. Bu reformlar, DTÖ müzakerelerinde, AB'nin elini güçlendiren bir gelişme olarak değerlendirilmiş ve 2004 ve 2005 yıllarında uygulamaya konulacağı ifade edilmiştir. 2005 yılından itibaren desteklemelerin sadece çiftçilere direk gelir desteği şeklinde yapılacağı kararı alınmıştır (EC, 2005a). Bununla birlikte, üye ülkelerden biri tarım koşullarından dolayı bir geçiş süreci ihtiyacı duyarsa direk gelir desteği uygulamasını 2007'ye kadar erteleyebilme olanağı sağlanmıştır.

2003 yılında, OTP'de revize edilen önemli konular aşağıda belirtilmiştir:

- i) Üretimden bağımsız olarak uygulamaya konulan direk gelir desteği tarımda üretim fazlalığını önleyebilecektir.
- ii) Bu ödemeler, çevreye, gıda güvenliğine, bitki ve hayvan sağlığına bağlı olarak yapılacak, bu gelişmelerde çevre şartlarına uygun verimli tarım arazilerinin oluşumunu sağlayacaktır.
- iii) AB'nin yapacağı yardımlarla güçlü bir kırsal kalkınma politikası uygulanacak, bu uygulamalar sonucunda çevre, kalite ve hayvan sağlığı konuları ön plana çıkarılacak ve 2005 yılında yardım alan çiftçiler AB ürün standartları ile karşılaşacaklardır.
- iv) Büyük çiftçilere yönelik yapılan direk ödemelerin azalması ile kırsal kalkınma politikalarına yönelik ödemeler artacaktır.
- v) Aynı zamanda, direk gelir desteği uygulaması ile tarımsal desteklemelerin, DTÖ kuraları çerçevesinde, ticareti bozucu Kırmızı Kutu uygulamalarından, ticareti bozmayan ya da ticareti minimal düzeyde etkileyen Yeşil Kutu kategorisinde uygulanması söz konusu olacaktır. Bu da, AB'ne DTÖ müzakerelerinde önemli bir avantaj sağlayacaktır.

4.2. AB Tarım Sektörü

AB (25 ülke)'nin demografik yapısı incelendiğinde, 2003 yılı rakamları ile, toplam istihdam miktarının 192,6 milyon kişi olduğu görülmektedir. Bu miktarın %5,2'sine tekabül eden 10 milyon kişi tarım sektöründe, %28,1 oranına denk gelen 54,2 milyon kişi sanayi sektöründe, %66,1 oranına karşılık gelen 127,4 milyon kişi ise hizmet sektöründe çalışmaktadır (Eurostat, 2004a). Ek 1'e bakıldığında, AB tarım sektöründe çalışanların %65'i kendi işine ve toprağına sahip olduğu, %35'i ise ücretli olarak çalıştığı, yine AB'de tarım yapılan toprak alanının 163 479 hektar olduğu görülmektedir.

AB, coğrafyası ve iklim koşulları elverişli olması nedeniyle, hemen hemen tüm tarım ürünlerini kendi bölgesinde üretebildiği ve bazı ürünlerin üretiminde de dünya liderliğine sahip olduğu görülmektedir. Aynı zamanda, AB bir çok farklı tarım ürünlerinin de en önemli ithalatçısı konumundadır. 1995 yılında, DTÖ ile yapılan anlaşma sonucu, AB ihracat sübvansiyonlarını azaltmasına rağmen, direk gelir desteğini artırarak tarım ihracatını arttırdığı görülmektedir. Tablo 3 incelendiğinde, 2002-2004 yılları arası, AB bütçesinin ortalama %48'si tarım ve kırsal kesimin kalkınmasına harcadığı, 2005 yılında ise bütçeden 54,5 milyar euro ayrıldığı görülmektedir. Bu desteklemelerin yaklaşık %80'i bitkisel ve hayvansal ürünlere, %19,7'si kırsal kalkınmaya, geri kalan kısmı da tarım politikalarının koordinasyonuna, tarım harcamalarının yönetimine ve denetimine ayrılmıştır.

Tablo 3. AB Bütçesi İçerisinde Tarım Sektörüne Yönelik Harcamalar (milyon Euro)

	2002	2003	2004 ¹	2005 ²
AB Bütçe Harcamaları	95 929.4	96 964.2	109 129.7	114 868.5
Tarım ve Kırsal Kalkınma Harcamaları	46 534.8	47 903.5	50 459.5	54 503.9
-Yönetim Harcamaları	112.4	123.2	143.3	153.6
-Bitkisel Ürünler	28 437.3	26 325.7	27 537.4	29 918.9
-Hayvansal Ürünler	10 361.5	13 461.1	12 717.5	13 677.0
-Kırsal Kalkınma	7 281.4	7 767.8	10 093.2	10 771.5
-Dış İlişkiler	4.9	4.7	5.2	5.9
-Harcamaların Denetimi	-259.3	-394.7	-361.3	-374.1
-Politika Koordinasyon Harcamaları	40.9	54.2	99.0	102.3
-SAPARD ³	554.5	560.0	225.2	248.8
Tarım Harc./Bütçe Harc. (%)	48,5	49,4	46,2	47,4

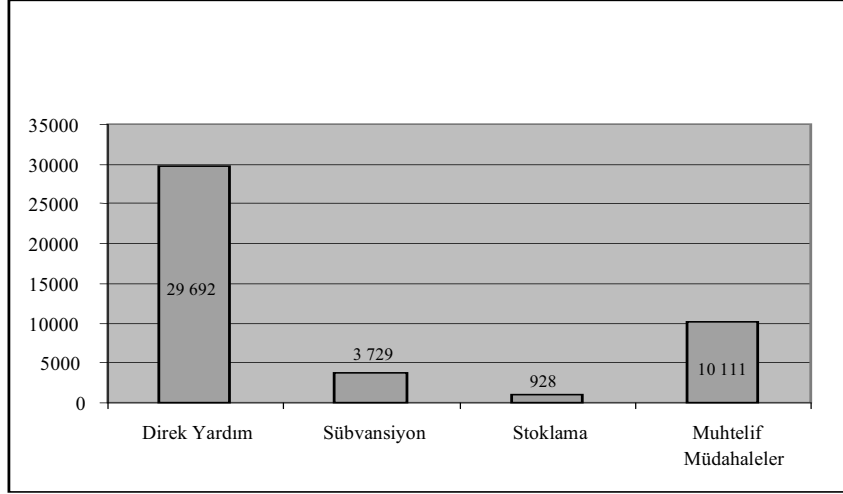
Kaynak: EC, (European Commission), 2004a, Budgetary Expenditure on the Common Agricultural Policy.
http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2004/table_en/341.pdf

¹ 2004 yılı itibarıyla AB 25 ülkeyi kapsamaktadır.

² Tahmini

³ Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development - Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için Özel Eylem Planı

Şekil 1’de, 2003 yılı, bütçe harcamalarının kompozisyonu görülmektedir. Buna göre, tarım harcamalarının %66,7’si direk yardım olarak çiftçilere ödendiği, %8,39’u ihracat sübvansiyonları için harcadığı, %2,09’u stoklama amaçlı, %22,74’de muhtelif müdahalelerde kullanıldığı görülmektedir (EC, 2004b). Burada dikkati çeken gelişme, AB tarımsal desteğini daha önceki yıllarda ağırlıklı olarak fiyat desteklemesi şeklinde yaparken, bugün direk gelir desteği şeklinde yapmasıdır. Bu değişimin en büyük nedeni olarak da, AB’de tarım sektöründe oluşan stok fazlalıklarıdır.



Şekil 1. AB'nin Tarım Sektörüne Yönelik Bütçe Harcama Kompozisyonu (2003) (Milyon Euro)

Ayrıca, AB bütçe harcamaları içerisinde ihracat sübvansiyon payının giderek azaldığı, 1993 yılında 10 milyar Euro olan ihracat sübvansiyonu, 2003 yılında 3,7 milyar Euro'ya düştüğü görülmektedir. İhracat sübvansiyonlarının azaltılmasına rağmen AB'nin tarımsal ürün ihracatı giderek artan bir trend seyretmiştir. Çünkü, AB, 1960 yılından itibaren, tarıma yüksek oranlı destekleme yaparak, bugün için ürün fazlası veren bir bölge haline gelmiş ve uzun yıllar verilen yüksek miktardaki desteklemeler nedeniyle de çiftçiler rekabet gücünü arttırmışlardır (Eurostat, 2004b). Bu desteklemeler, AB çiftçisini, diğer ülkelere göre avantajlı konuma getirmiştir. Ayrıca, AB, Kırmızı Kutu içerisinde yer alan ihracat sübvansiyonlarını azaltarak DTÖ müzakerelerinde elini güçlendirmiştir.

AB içerisinde en fazla tarım desteği veren ülkenin ise Fransa ve onu izleyen ülkenin de Almanya olduğu görülmektedir. AB'nin lokomotif ülkesi olan Fransa, 2002 yılı rakamları ile, yılda 3,5 milyar euro, Almanya ise 1,9 milyar euro tarımsal destek vermiştir. Almanya, 1994 yılına kadar, 4,1 milyar ECU ile en çok tarımsal destek veren ülkesi iken, 1995 yılından itibaren bu desteği giderek azaltmıştır (Eurostat, 2004b). Aslında, Fransa ve Hollanda dışında, tüm AB ülkelerinin ulusal tarım harcamaları azalırken, bu iki ülkenin aynı süreçte ulusal tarım desteklemeleri artmıştır. Fransa ve Hollanda'nın AB anayasasını reddetmelerindeki temel nedenlerinden birisi de, anayasasının ticarete liberalizasyon ve küresel sermayeyi içermesi nedeniyle tarımsal desteklemelerin indirilmesini öngörmesidir.

Tarım sektörüne yönelik uygulanan uzun süreli yüksek miktardaki desteklemeler AB'ni dünya tarım piyasasında önemli bir konuma getirmiştir. AB'nin tarımsal desteklemeleri OECD tarım destekleme yöntemleri ile ölçülerek sonuçları Tablo 4'de gösterilmiştir. Buna göre, 2002-2004 ortalamasına göre PSE'ye bakıldığında, AB'de toplam çiftçi gelirlerinin %34'ü devlet tarafından yapılan teşviklerle sağlandığı görülmektedir. Yani, Avrupa'da bir çiftçinin her bir dolarının 34 centi tarımsal destekleme ile sağlanmıştır. Üretici Nominal Koruma Katsayısı'na bakıldığında (NPC), AB ürün fiyatlarını dünya fiyatlarının, 2002-2004 yılları arası, ortalama %32 oranında daha yüksek belirlediği, bu oranın 1986-88 yılları arası ortalama %80 olduğu görülmüştür. Aynı zamanda, tüketiciler, 2002-2004 yılları arası, tarım ürünlerine dünya fiyatlarının ortalama %29 üzerinde ödeme yapmışlardır. Bu oran 1986-88 arası %78 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4. AB Tarım Destekleme Tahminleri (Milyon Euro)

	1986-1988	2002-2004	2002	2003	2004p
Toplam Üretim Değeri	211 407	254 056	242 506	274 428	277 235
Toplam Tüketim Değeri	188 931	251 806	238 004	240 557	276 857
Tahmini Üretici Desteği (PSE)	92 308	103 050	96 989	104 474	107 686
PSE (%)	41	34	34	36	33
Üretici NPC	1.80	1.32	1.31	1.34	1.29
Tüketici NPC	1.78	1.29	1.29	1.31	1.26
TSE	106 372	116 251	109 972	117 223	121 557
TSE/GDP	2,82	1.24	1.20	1.26	1.20
GDP Deflatör 1986-88=100	100	156	153	156	159

Kaynak: OECD, (2005), Agricultural Policies in OECD Countries, PSE/CSE database, 2005

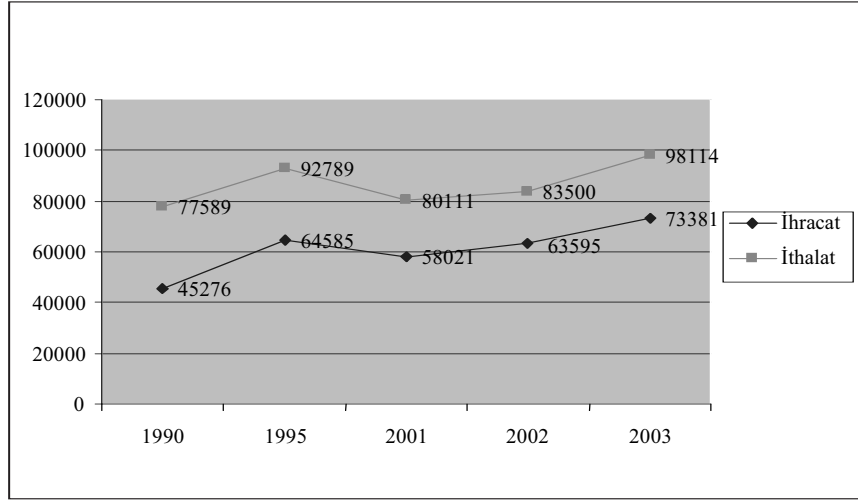
p: Tahmini

Tarım alanına yapılan bu desteklemeler, AB'nin kaliteli, çeşitli ve yüksek miktarlarda tarım ürünleri üretmesini sağlamış, bu gelişmeler de AB'ni birçok tarım ürününde dünya ticareti içerisinde önemli bir konuma getirmiştir. Bugün, AB dünya piyasasının en büyük ikinci tarım ürünleri ihracatçısı konumundadır. AB (15 ülke), 2003 yılı itibarıyla, ABD²'den sonra birlik dışına 73,381 milyon dolarlık tarımsal ürün ihracatıyla dünya tarım ihracatının %10,9'unu gerçekleştirmiştir. AB kendi birliği içerisinde ise, 210,754 milyon dolarlık tarım ürünü ihraç etmiştir.

Bununla birlikte, AB tarım ürünleri ithalatında dünyanın en büyük tarım ithalatçısı konumundadır. AB, 2003 yılı itibarıyla, 98114 milyon dolarlık tarım ürünü ithal etmiştir. Tarım ithalatında AB'ni ABD ve Japonya izlemektedir.³ Şekil 2'de AB'nin ihracat ve ithalat rakamları incelendiğinde, AB'nin tarım ürünleri ithalatında lider konumda olmasına rağmen, 1990 yılından 2003 yılına tarım ürünleri ihracatı %62 oranında artış göstermiş, aynı dönemler itibarıyla ithalat artışı %27,3 oranında gerçekleşmiştir (WTO, 2003). Bu dönemler arası, AB, tarım ürünleri ihracatı lehine önemli bir gelişme sağlamıştır.

2 ABD'nin 2003 yılı tarım ürünleri ihracatı 76 244 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir.

3 ABD'nin ve Japonya'nın, 2003 yılı itibarıyla tarım ürünleri ithalatı sırasıyla 77 273 milyon dolar ve 58 457 milyon dolardır.)



Şekil 2. AB'nin Tarım Ürünleri İhracatı ve İthalatı (Milyon Dolar)

DTÖ kapsamında, 4 Mayıs 2005 tarihinde gerçekleştirilen Doha Kalkınma Gündeminde tarım konusu ele alınmış ve Paris'te toplanan DTÖ'nün 30 üyesi tarım ürünlerindeki sınırlamaların kaldırılmasına yönelik tartışmalar başlatmışlardır. DTÖ uygulanan bu yüksek oranlı tarifeleri müzakere ederken, AB'de tarım alanında tarife indirimine yönelik kendi çıkarlarını ön planda tutan çalışmalarını öne sürmüştür. AB, bu kapsamda ithal tarifelerinin azaltılmasına yönelik Advolarem Değer Eşitliği (AVE) olarak ifade edilen yeni bir formül ortaya koymuştur. Bu formül, spesifik ya da karma vergi tarifelerinin AVE tarife formuna eşitlenmesi şeklinde bir uygulamayı içermektedir. DTÖ'de, Doha Kalkınma Gündeminde kabul edilen tarife indirim opsiyonundan dolayı tüm tarifelerin AVE formu kapsamına alınması gerekliliğini ifade etmiştir. Bununla birlikte, uzmanlar hâlâ spesifik ve karma tarifelerin AVE formuna çevrilmesinde kullanılacak formül hakkında tam bir uzlaşma sağlamadıklarından, farklı formüllerle ilgili çalışmalarını devam ettirmektedirler.

AB, spesifik vergileri AVE kapsamında hesaplamasını basit bir yöntemle yapmaktadır. Yani, tarifeler ithal ürünlerinin birim değerine bölünmesi ile AVE değerleri hesaplanmaktadır. Örneğin, ithal edilen X malının fiyatı olan 28 € bu üründen alınan spesifik tarife olan 7/kg € 'a bölünerek, AVE değeri ithal fiyatlarının%25'ine eşitlenmektedir. Burada yaşanan en büyük sorun, ithal ürünlerinin birim değerinin ne olacağı konusudur. Çünkü, uygulamada ülkelerin koruma seviyelerinin ölçülmesinde kullanılan ithal ürünlerinin birim değerleri, her ülkenin kendi ithal ürünlerinin birim değerleri değil, Birleşmiş Milletler (BM) istatistikleri bilgi tabanında yer alan birim değerleri ele alınmaktadır. Bu bilgi tabanında çok çeşitli ürünlerin fiyat göstergeleri olmasına rağmen, yüksek kaliteli ürünlerin fiyatları tam olarak yansıtılmamaktadır. Bu durum ise, özellikle AB için önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü, BM kapsamında hesaplanan ithal ürünlerinin birim değeri AB değerlerinin altındadır. BM kayıtlı değerlere göre hesaplanan AVE değerleri, AB'nin ithal ürünleri birim değerine göre hesaplanan AVE değerlerinden yüksek çıkmaktadır. Yani, AB

her yıl yaklaşık 40 milyon € 'dan daha fazla sosis ithalatında bulunmakta ve ortalama kilo başına 8 € ödemektedir. Diğer taraftan, bu ürün grubu için ortalama dünya fiyatlarında kilo başına 2 € 'dan daha az bir referans fiyatı kullanılmaktadır. Bunun nedeni olarak da, AB'nin diğer ülkelere göre daha kaliteli sosis satın aldığı gösterilmektedir. AB, bu ürünün ithalatından ise kilo başına 1,5 € spesifik vergi almaktadır. Bu da aşağıda gösterildiği gibi, ithal ürünlerinin birim değerine bağlı olarak çok farklı AVE sonuçlarını ortaya koymaktadır (EC, 2005b).

AB ve Dünya Fiyatlarına Dayalı AVE Değerleri

AB Fiyatları ile İthalat Ürünlerinin Birim Değeri	Dünya Fiyatları ile İthalat Ürünleri Birim Değeri
$\frac{1,5\text{Euro} / \text{kg}}{8\text{Euro} / \text{kg}}$	$\frac{1,5\text{Euro} / \text{kg}}{2\text{Euro} / \text{kg}}$
$AVE = \%19$	$AVE = \%75$

Genel olarak, dünya ithal ürünleri birim fiyatları ile AB ithal ürünleri birim fiyatları arasında önemli bir farklılık (% 40'dan fazla) söz konusu; dolayısıyla, dünya fiyatlarına göre hesaplanan AVE ile AB fiyatlarına göre hesaplanan AVE arasında da önemli bir farklılık (% 20'den fazla) göze çarpmaktadır.

Analistler, bu fiyat farklılığının giderilmesi ile ilgili çalışmalarını devam ettirmektedirler. Dünya fiyatları açısından farklı değerler arasındaki ortalama fiyatların nasıl bulunacağı ve ürün fiyatlarında referans fiyatların hangi yöntemlerle hesaplanacağı konusu halen açıklığa kavuşturulmuş konular değildir.

AB, bu kapsamda, AB Fiyatları/Dünya Fiyatları ağırlıklı ortalaması olarak 25/75 oranını kabul ederek, AVE hesaplamasında altın fiyat kombinasyonunu oluşturmuştur. AVE hesaplaması için ise aşağıdaki formülasyon kullanılmıştır (EC, 2005b).

$$AVE_{25/75} = \left[\left(\frac{0,25 \times \text{Spesifik Vergi}}{P_{AB}} \right) \times \left(\frac{P_{AB}}{0,25 \times P_{AB} + 0,75 \times P_{Dünya}} \right) + \left(\frac{0,75 \times \text{Spesifik Vergi}}{P_{Dünya}} \right) \times \left(\frac{P_{Dünya}}{0,25 \times P_{AB} + 0,75 \times P_{Dünya}} \right) \right] \quad (1)$$

P_{AB} , AB'de fiyatları ifade etmekte ve AB istatistiklerinden elde edilmekte, dünya fiyatlarını temsil eden $P_{Dünya}$ değerleri ise, Birleşmiş Milletler (BM) istatistiklerinden elde edil-

$$AVE_{25/75} = \left[\left(\frac{0,25 \times \text{Spesifik Vergi}}{P_{AB}} \right) + \left(\frac{0,75 \times \text{Spesifik Vergi}}{P_{Dünya}} \right) \right] \quad (2) \quad (2)$$

mektedir.

2 no lu formül ürün kalite farklılığını veya kota rantlarını göz önünde bulunduran bir arbitraj metodunu ifade etmektedir. Aynı zamanda, bu denklem AB fiyatları Dünya fiyatlarının üzerinde olduğunda, sistematik olarak AVE'nin şişmesine neden olacağını göstermektedir.

Eğer, $P_{AB} > P_{Dünya}$ olursa bu durumda iki koşul oluşmaktadır;

$$\text{Birinci koşul, } \left[\left(\frac{P_{AB}}{0,25 \times P_{AB} + 0,75 \times P_{Dünya}} \right) \right] > 1 \text{ olması durumunda } P_{AB} \text{ ve } P_{Dünya}$$

arasındaki farklılık artmakta,

$$\text{İkinci koşul, } \left[\left(\frac{P_{Dünya}}{0,25 \times P_{AB} + 0,75 \times P_{Dünya}} \right) \right] < 1 \text{ olması durumunda, } P_{AB} \text{ ve } P_{Dünya}$$

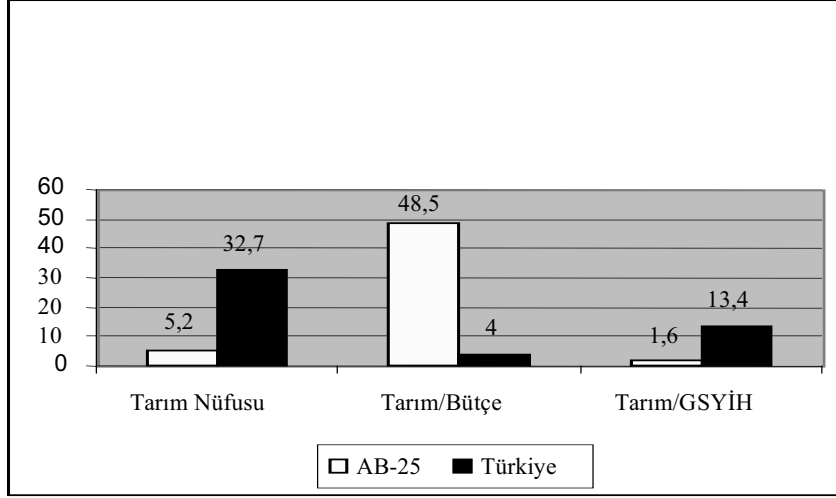
fiyatları arasındaki farklılık yine artmaktadır.

Bugün DTÖ müzakerelerinde tüm tarifelerin AVE formuna çevrilmesi önemli bir konu olarak ele alınmaktadır. Bu hesaplamalarda dikkat edilmesi gereken en önemli konu ise, AVE hesaplamalarında ithal tarım ürünlerinde kalite farklılığının yansıtılmaması durumunda koruma düzeylerinin yanlış değerlendirilebileceğidir. Bu nedenle, AVE her ülkenin günlük tarife yapısını içeren bir yaklaşımla hesaplanması durumunda, koruma derecelerinin gerçekçi ve anlamlı bir şekilde bulunabileceği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, AB, Uruguay Görüşmeleri'nde (URAA) tarımda yapacağı tarife indirimleri ile ilgili vaatlerini AVE hesaplamalarına yansıtmemiştir.

5. TÜRK TARIM SEKTÖRÜ'NÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türk tarım sektörüne yönelik uygulanan destekleme politikaları, 1963 yılından itibaren, Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırladığı beş yıllık kalkınma planları kapsamında düzenlenmeye başlanmıştır. Destekleme programlarının amacı, nüfusun besin ihtiyacının karşılanması, üretimin kötü hava koşullarından daha az etkilenmesi, tarım gelirlerinin artırılması ile kendi kendine yeterliliğin ve kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi şeklinde belirlenmiştir (Karluk, 2005, s.199-204).

Tarımın, Türk Ekonomisi içerisindeki payı giderek azalmasına rağmen, hâlen önemli bir paya sahip olduğu Şekil 3'te görülmektedir Türkiye'de toplam istihdam içerisinde ki tarımın payı 1980'li yıllarda nüfusun yarısı iken, 2003 yılında % 32,7'ye düşmüştür. Bu oran, 2003 yılında, 22,8 milyon olan toplam sivil istihdamının 7,5 milyonunun tarım sektöründe çalıştığını göstermektedir. Bununla birlikte, toplam sivil istihdamının %32,7'sini oluşturan tarım istihdamı, milli gelirin sadece %13,4'ünü alabilmektedir (DİE, 2004). AB-25 ortalamalarına bakıldığında ise, tarım istihdamı nüfusun %5,2'sini oluşturduğu, milli gelirdeki payının ise %1,6 olduğu görülmektedir. Aynı zamanda, Türkiye bütçesinin %4'ü tarım sektörüne aktarılırken, AB bütçesinin % 48,5'i aktarılmaktadır. Yani, 2003 yılında, Türkiye'nin tarım sektörüne yaptığı teşvik miktarı 2 milyar dolar düzeyinde iken, AB 47,9 milyar euro destekleme yapmıştır (EC, 2004c). Bu da, Türkiye'nin tarım sektörüne yönelik yeterli destek ve düzenleme yapmadığını göstermektedir.



Şekil 3. AB-25 ve Türk Tarım Sektörü'nün Kıyaslanması (2003) - (%)

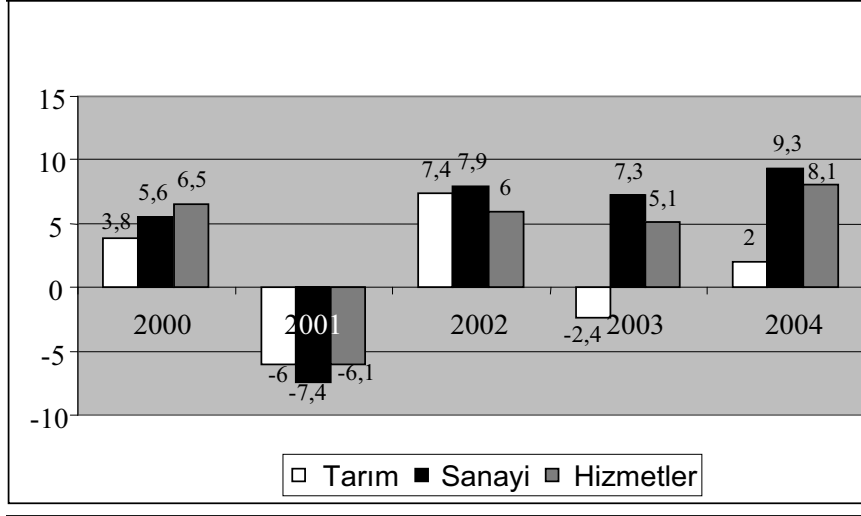
Tablo 5'de tarım ürünlerinin ihracatı incelendiğinde, 2004 yılı itibarıyla, Türkiye'nin gerçekleştirdiği toplam ihracatının %10'u, ithalatının ise %6'sı tarım ürünlerinden oluştuğu görülmektedir. Bu oranlar, 1996 yılında, sırasıyla %20,3 ve %11,1 olarak gerçekleşmiştir. 1996-2004 yılları arasında, toplam ihracatta gösterilen başarı tarım ürünlerinde gösterilememiş, bununla birlikte tarım ithalatında %25'lik bir artış meydana gelmiştir. Türkiye tarım ihracatında yeterli artış sağlayamamasına rağmen, 2000 yılı dışında, tarım ürünlerinde sürekli olarak dış ticaret fazlası vermiştir. Fakat, Türkiye'nin tarım alanında sahip olduğu nüfusa oranla dış ticaret hacmini yeterince arttıramadığı görülmektedir.

Tablo 5. Türkiye'nin Sektörel Dış Ticaret Yapısı (Milyon Dolar)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tarım Ürünleri İhracatı	4.949	5.470	5.053	4.442	3.855	4.349	4.052	5.257	6.501
Tarım Ürünleri İthalatı	4.866	4.926	4.321	3.398	4.156	3.079	3.995	5.265	6.059
Madencilik Ürünleri İhracatı	991	992	1.034	1.078	1.157	1.236	1.497	2.011	2.895
Madencilik Ürünleri İthalatı	8.079	8.417	6.589	7.134	11.682	9.859	11.656	15.248	20.177
Sanayi Ürünleri İhracatı	17.256	19.769	20.866	21.023	22.699	25.661	30.288	39.594	53.440
Sanayi Ürünleri İthalatı	30.526	34.996	34.739	29.917	38.482	27.153	34.023	45.831	67.417
Diğer Ürünler İhracatı	28	30	22	45	63	89	222	391	285
Diğer Ürünler İthalatı	155	218	273	222	182	1.308	1.880	2.997	3.888
Toplam İhracat	23.224	26.261	26.974	26.587	27.775	31.334	36.059	47.253	63.121
Toplam İthalat	43.627	48.559	45.921	40.671	54.503	41.399	51.554	69.340	97.540

Kaynak: DTM (Dış Ticaret Müsteşarlığı), 2005a, "Türkiye'nin Sektörel Dış Ticaret İstatistikleri"
<http://www.dtm.gov.tr/ead/SEKTOR/Sektor.htm>.

Şekil 4 incelendiğinde, Türkiye'nin son üç yıldır yaşadığı yüksek oranlı büyüme başarısını tarım sektöründe gösteremediği görülmektedir (DİE, 2005). Sanayi ve Hizmet sektöründe yaşanan büyüme performansı tarım sektöründe gerçekleştirilememiştir. Çünkü, tarım sektöründe yaşanan istikrarsız büyüme hareketleri, sektörün verimsiz ve plansız yapılanmasına neden olmuştur.



Şekil 4. Türkiye'nin Sektörel Büyüme Hızları (%)

Türkiye'de sürdürülebilir bir tarım politikasının oluşturulması için, 2006-2010 yılları arası, OTP uyumu da gözetilerek bir tarım stratejisi planlanmıştır. Bu strateji, Türkiye'de tarımsal destekleme araçları olarak, Doğrudan Gelir Desteği (DGD), Fark Ödemeleri, Hayvancılık Destekleri, Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı Destekleri, Telafi Edici Ödemeler, Ürün Sigortası Ödemeleri, Kırsal Kalkınma Destekleri ve Diğer Destek uygulamaları (AR-GE Hizmetleri, ihracat teşvikleri, gerektiğinde bazı girdi destekleri, kredi destekleri ve benzer destekleme araçları) kabul edilmiştir (TKB, 2005b).

Aynı zamanda, Türkiye, tarım sektörünü ve devlet desteğini yeniden yapılandırmak için Dünya Bankası'nın desteği ile, Tarım Reformu Uygulama Projesini (ARIP) geliştirmiştir. Projenin ana amacı; üretim ve girdi desteklerinin kaldırılarak bunların yerine gelir desteği programının getirilmesidir. Proje hedeflerine ulaşılabilmesi için çalışmalar devam etmesine rağmen yavaş ilerlediği görülmektedir. Bu projenin temel hedefleri aşağıda belirtilmiştir:

- Devlete ait kooperatiflerin çoğunun özelleştirilerek devletin küçültülmesi,
- Alternatif ürünlere geçişlerin teşvik edilmesi (ürün geçiş programı),
- Ulusal doğrudan gelir desteği (DIS) sisteminin başlatılması,
- Gübre, kredi ve fiyat desteklerinin kaldırılmasıdır (bu destekler büyük çiftçilere fayda sağlamakta ve yılda yaklaşık 5 milyar \$ tutmaktadır).

5.1. DTÖ Kapsamında Türk Tarım Sektörü'nün Değerlendirilmesi

Türkiye, DTÖ sınıflamasında GYÜ grubunda yer aldığından, bu ülkelere tanınan ayrıcalıklardan yararlanma hakkına sahip olmuştur. Türkiye, müzakerelerde, özellikle pazara giriş

başlığında korumacı bir yaklaşım benimseyerek, gümrük vergilerinde minimum indirim sağlayacak formülü savunmuştur. Bu nedenle de, Türkiye Özel ve Hassas Ürünleri, GYÜ beklentilerini karşılayacak biçimde esnek ve kapsamlı olması gerektiğini ve tarifelerde minimum indirim formülünü savunan ülkelerden oluşan G-33⁴ grubunda yer almıştır.

Aşağıda, DTÖ tarafından, 2004 yılında kabul edilen çerçeve metin kapsamında, İç Destekler, Pazara Girişler ve İhracat Teşvikleri ile ilgili alınan kararlar Türkiye açısından değerlendirilmiştir.

i. İç Destekler

1. Kırmızı Kutu - de minimis

Tarımsal destekleme politikamız, Tablo 6'da gösterildiği gibi, 2000 yılında başlatılan reform paralelinde daha çok doğrudan ödemelere kaydırılmıştır. Dolayısıyla, iç destekler altında Kırmızı Kutu tedbirleri arasında bulunan girdi destekleri, fiyat yolu ile desteklemeler ve primler, toplam destekleme bütçemizin içerisinde çok az bir paya sahiptir. Kırmızı Kutu tedbirleri için öngörülen %10'luk istisna dikkate alındığında, bugün için Türkiye'nin bir ek yükümlülük altına girmesi söz konusu değildir. Ancak, Asgari Destek (de minimis) istisnasının % 5'in altına çekilmesi halinde prim desteği verilen pamuk, ayçiçek, soya fasulyesi gibi ürünlerde sorun ortaya çıkabilir. Bununla birlikte, müzakerelerde G-20⁴lerce önerilen ve AB tarafından da desteklenen de minimisten başka iç desteği olmayan ülkelerin, de minimis indiriminden muaf tutulması önerisi kabul edildiği takdirde, ülkemizin verdiği desteklerde herhangi bir indirim yapması gerekmeyecektir.

Tablo 6. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Araçlarının Tarımsal Destekleme Bütçesi İçerisindeki payı (%)

Tarımsal Destekleme Araçları	Bütçe Payı
DGD Ödemeleri	45
Fark Ödeme Uygulaması	13
Hayvancılık Destekleri	12
Kırsal Kalkınma Destekleri	10
Telafi Edici Ödemeler	5
Ürün Sigortası Ödemeleri	5
ÇATAK Programı Destekleri	5
Diğer Destekler	5
Toplam	100

Kaynak: TKB, 2005b, "Tarım Stratejisi (2006-2010)",

http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=sanal_kutuphane/sanal_kutuphane.htm&curdir=sanal_kutuphane&fl=../sanal_kutuphane2/TarimStratejisi/tarimstratejisi_2006_2010belgesi.htm

4 G-33 Grubu, Küba, Hindistan, Endonezya, Kenya, Nijerya, Pakistan, Filipinler, Uganda Çin, Hindistan ve Türkiye'den oluşmaktadır.

2. Mavi Kutu

Çerçeve Metinde üretimi sınırlayan destekler yanında, üretime bağlı olmayan destekler de Mavi Kutu kapsamına alınmış ve toplam tarımsal üretim değerinin % 5'i oranında Mavi Kutu desteği verilmesine imkan tanınmıştır. Bu tedbirler üretim veya verimlilik artışı ile ilgili olmayıp, alan ve kalite kriterlerine dayanmaktadır. Türkiye'de bu kutuya giren destekleme tedbirlerinin parasal değerinin çok düşük olması nedeniyle, bu alanda Türkiye'yi olumsuz etkileyecek bir yükümlülük söz konusu değildir.

3. Yeşil Kutu

DTÖ, Yeşil Kutu içerisinde yer alan başta Doğrudan Gelir Desteği olmak üzere, kırsal kalkınma, gıda güvencesi, alt yapı yatırımları, genel hizmetler gibi desteklerin, ticareti bozan etkiler olmadığını kabul etmiştir. Türkiye, 2006-2010 tarım stratejisini, Yeşil Kutu çerçevesinde belirlediğinden, tarım desteklemelerinde DTÖ açısından herhangi bir sorun yaşanmayacağı düşünülmektedir.

Yeşil Kutu uygulaması içerisinde, AB'nin OTP programı çerçevesinde ağırlıklı olarak uyguladığı, ancak Türkiye'nin yeni uygulamaya başladığı tarımsal destek programlarından en önemlisi Doğrudan Gelir Desteği uygulamasıdır. Aynı zamanda, Doğrudan Gelir Desteği, Yeşil Kutu uygulaması içerisinde yer alması nedeniyle de, DTÖ tarafından kabul gören bir destekleme aracıdır. Bu nedenle, Doğrudan Gelir Desteği, Türkiye'de 2000 yılında 72 köyden oluşan dört pilot bölgede uygulanmaya başlanmıştır. Doğrudan Gelir Desteği sistemi için ayrılan % 78'lik bütçe payı aşamalı olarak azaltılarak 2006 yılında % 45'e indirilme ve ihtiyaç duyulduğunda Bakanlar Kurulu tarafından artırılıp, azaltılma kararı alınmıştır. Yine, Yeşil Kutu kapsamında, "Çiftçi Kayıt Sistemi ve Veri Tabanı Oluşturma" projesi de başlatılmıştır. Bu proje ile tarım alanında faaliyet gösterenler, üretim alanları, üretim miktarları, kullanılan girdiler vb. girdilerin envanterinin oluşturulması amaçlanmıştır.

ii. Pazara Giriş

Müzakerelerde tarife indirim oranları ile ilgili konsensüs sağlanmamasına rağmen, tarifelerin dört bant aralığında düşürülmesi kararı genel kabul görmüştür. Müzakerelerde, Türkiye'nin de içerisinde bulunduğu G-33 ve AB tarifelerin düşük düzeyde indirimini sağlayacak olan doğrusal indirim formülü üzerinde dururken, ABD tarifelerde en yüksek indirim sağlayacak artan oranlı bir formül üzerinde durmuştur.

Müzakerelerde bütün ülkeler için hassas ürün ayrıcalığı tanınması, ayrıca GYÜ'nün özel ürün belirleme ve özel koruma imkanı oluşturma kararı alınmıştır. Bununla birlikte, GYÜ'e tüm taahhütlerinde daha düşük indirim oranları ve daha uzun uygulama ayrıcalığı öngörülmüştür.

iii. İhracat Teşvikleri

Özellikle, AB ve ABD tarım piyasalarına yönelik büyük çaplı ihracat kredileri vererek, dünya piyasalarında büyük avantajlar elde etmişler ve piyasa dengelerini bozmuşlardır. Bu nedenle, DTÖ müzakerelerinde vadesi 180 günü geçen ihracat kredileri ve listelenmiş sübvansiyonların kaldırılması, yine vadesi 180 günün altında olan ihracat kredilerinin disipline edilmesi kararı alınmıştır. Türkiye zaten yaşanan bütçe kısıtı sebebiyle tarım ürünleri ihracatı için yeterli düzeyde teşvik veremediğinden, ayrıca, ihracat kredileri içerisinde tarım ürünleri yer almadığından, ihracat teşviklerinin kaldırılması yönünde bir yükümlülüğü de söz konusu değildir. Dolayısıyla, müzakereler kapsamında GÜ uyguladıkları ihracat

sübvansiyonlarını kaldırmaları durumunda, Türkiye'nin dünya ticaret hacmi içerisindeki ihracat payı daha da artacak ve eşit şartlarda rekabet etme şansı yakalayacaktır.

5.2. Ortak Tarım Politikası (OTP) Kapsamında Türk Tarım Sektörü'nün Değerlendirilmesi

Türkiye ile AB arasındaki tarım ürünleri ticaretinde tercihli rejim uygulamasına 1973 yılında katma protokol ile geçilmiştir. Bu protokol kapsamında, Türkiye'nin AB'ye yaptığı tarım ihracatının %71'i vergiden muaf tutulmuş, %5'i ise vergi indirimi kapsamına alınmıştır. Buna karşılık, Türkiye, AB menşeli tarım ürünleri ithalatının %7'sine karşılık gelen bazı ürünlerine (su ürünleri, şarap ve peynir vb. ürünler) %30 oranında gümrük indirimi uygulamıştır.

1 Ocak 1998 yılında Menşer Protokolü'nün kabul edilmesi ile Türkiye'nin AB'ye tanıdığı tavizlerin kapsamı genişletilerek, karşılıklı tavizlerin dengelenmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede Türk tarım ihracatının %25'i vergi indiriminden yararlanmış, %68'i ise vergiden muaf tutulmuştur. Buna karşılık, AB'nin Türkiye'ye yaptığı ihracatın %22'si vergiden muaf tutulurken, %11'i indirim kapsamına alınmıştır.

AB, 2003 yılında, OTP'nda yaptığı değişiklikler nedeniyle uyguladığı tavizlerde kısıtlamaya gitmiş, dolayısıyla Türkiye'ye uyguladığı tavizlere de sınırlama koymuştur. Bütün bu sınırlamalara rağmen, AB tercihli rejimleri içerisinde en kapsamlı tavizleri Türkiye'ye tanımıştır. Buna rağmen, Tablo 7'de gösterildiği gibi, Türkiye'nin AB'ne gerçekleştirdiği tarım ihracatı yeterince artırılamamıştır.

Tablo 7. Türkiye ile AB Arasında Yapılan Dış Ticarete Tarımın Payı¹ (Milyon \$)

Yıllar	AB'ye Yapılan Tarım İhracatı	AB'ye Yapılan Toplam İhracatta Tarımın Payı (%)	AB'den Yapılan Tarım İthalatı	AB'den Yapılan Toplam İthalatta Tarımın Payı (%)
1996	1616	14,0	667	2,8
1997	1791	14,7	491	2,0
1998	1719	12,7	468	2,0
1999	1662	11,5	469	2,8
2000	1354	9,3	458	1,9
2001	1489	9,2	297	1,6
2002	1479	8,0	431	1,8
2003	1830	7,5	558	1,8
2004 ²	2542	7,4	636	1,4
2005 ³	1294	7,0	348	1,4

Kaynak: DTM, 2005b, "Türkiye-AB Dış Ticareti",

<http://www.dtm.gov.tr/ab/rakamlar/diticaret.htm>

¹ Tarım ihracat ve ithalat değerleri olarak, Temel Tarım, İşlenmiş Tarım ve Su Ürünleri Değerlerinin Toplamı Alınmıştır

² Mayıs 2004'ten itibaren 25 üyeli AB

³ Ocak-Haziran

Tablo 7 incelendiğinde, Türkiye'nin AB ile gerçekleştirdiği tarım ürünleri ticaretinde her yıl dış ticaret fazlası verdiği görülmektedir. AB'ye gerçekleştirilen tarım ürünleri ihracatında ağırlıklı olarak temel tarım ürünleri ihraç edilmiş, işlenmiş tarım ürünleri ihracatında yetersiz kalmıştır. AB ile yapılan özel anlaşmalara rağmen Türkiye'nin tarım ihracatında yeterli performans gösteremediği açıkça görülmektedir.

Aynı zamanda, Tablo 8'de Türkiye'nin Tahmini Tarım Destekleme rakamları gösterilmiştir. Bu rakamlara göre, Türkiye'de toplam çiftçi gelirlerinin %25'i devlet tarafından verilen teşviklerle sağlandığı görülmektedir (2002-2004 ortalaması). Yani, bir çiftçinin her bir yeni lirasının 25 kuruşu tarımsal destek olarak verilmiştir. Yine, 2002-2004 yılları arası, Üretici Nominal Koruma Katsayısı'na bakıldığında (PSE), Türkiye ürün fiyatlarını dünya fiyatlarının ortalama %32 oranının üzerinde belirlediği, bu oranın 1986-88 arası ortalama %16 olduğu, aynı yıllarda AB'de bu oranın %80 olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, yine 2002-2004 aralığında, Türkiye'de tüketiciler tarım ürünlerine dünya fiyatlarının ortalama %31 oranının üzerinde ödeme yaptığı görülmektedir. Buna rağmen, Türkiye'de yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle, çiftçinin elde ettiği teşvikler ve gelirler erozyona uğramıştır.

Tablo 8. Türkiye Tarım Destekleme Tahminleri (Milyon YTL)

	1986-1988	2002-2004	2002	2003	2004p
Toplam Üretim Değeri	18 176	50 760 974	39 241 204	53 830 890	59 210 829
Toplam Tüketim Değeri	14 795	45 289 648	34 273 304	49 332 677	52 253 964
Tahmini Üretici Desteği (PSE)	3 026	13 837 147	8 490 753	16 297 285	16 723 404
PSE (%)	16	25	20	29	27
Üretici NPC	1,17	1,28	1,20	1,36	1,30
Tüketici NPC	1,21	1,31	1,22	1,39	1,31
TSE	3 352	15 516 637	11 557 261	17 654 479	17 338 171
-Tüketicilerden Transferler	2 430	10 798 950	6 111 828	13 774 753	12 510 269
-Vergi Ödeyenlerden Transferler	958	4 557 355	5 502 340	3 855 363	4 374 362
-Bütçe Hasılları	-35	140 332	-56 907	24 363	453 540
TSE/GDP	3,94	4,40	4,16	4,91	4,12
GDP Deflatör 1986-88=100	100	240 008	203 972	249 888	266 165

Kaynak: OECD, (2005), Agricultural Policies in OECD Countries, PSE/CSE database, 2005

p:Tahmini

Türkiye, OTP kapsamında, fiyat ve girdi teşviklerini Direkt Gelir Destek yöntemine çevirmek için çalışmalarını sürdürmesine rağmen, hâlen istenilen düzeye ulaşamamıştır. Çünkü, Türkiye'de, hâlâ ağırlıklı olarak fiyat ve girdi destekleri uygulamaktadır. Yine, yapılan

direk gelir desteklemeleri hektar başına sabit oranlarla yapıldığından, küçük çiftçiler bu desteklemelerden yeterince faydalanamamakta, teşviklerin büyük bir kısmı büyük çiftçilere gitmektedir.

OTP çerçevesinde, Türkiye ile AB'nin tarım politikaları karşılaştırıldığında ise yapısal birçok farklılık görülmektedir. Bunların başında da demografik farklılıklar gelmektedir. Türkiye'de nüfusun %32,7'si tarım sektöründe faaliyet gösterirken, bu oran AB'de %5,2 düzeyindedir. Türkiye ile AB arasındaki diğer temel farklılık ise, fiyat ve piyasa mekanizmaları alanında yaşanan büyük farklılıklardır. Türkiye'nin tarımsal destek sistemi olarak daha çok dağıtık yapılı ve yüksek maliyetli fiyat desteği kullandığı, AB'nin ise doğrudan ödeme yöntemini kullandığı görülmektedir. Türkiye, 26 Nisan 2000 tarihi itibarıyla, dört pilot bölgede doğrudan gelir desteği uygulamasına başlamıştır. Fakat, AB bütçe gelirlerinin yarısını nüfusunun %5,4'ünü oluşturan çiftçilerine aktarırken, Türkiye bütçe gelirlerinin ancak %4'ünü nüfusunun %32,7'sini oluşturan tarım sektörüne aktarabilmektedir. Aynı zamanda, AB destek mekanizmalarını, ürünlerin kalitesi ve bölgenin gelişmişlik düzeyine göre ayarlayabilirken, Türkiye'de söz konusu unsurlar dikkate alınmamaktadır. Yine, Türkiye'deki üretici örgütleri yapılanmasının AB'deki kadar güçlü olmadığı görülmektedir. Bunun yanı sıra, AB'nin kapsamlı kırsal kalkınma çalışmalarına karşılık, Türkiye'de devlet tarafından uygulanan kırsal kalkınmaya yönelik eğitim faaliyetleri ve yayınlar dışında, doğrudan kırsal kalkınma ile ilgili yapısal politika uygulamaları yoktur.

Finansman kaynakları açısından değerlendirildiğinde ise, Türkiye'de kullanılan finansman kaynaklarının etkinlikten uzak, dağıtık yapıda fonlardan oluştuğu görülmektedir. Dolayısıyla, bu fonları tek çatı altında FEOGA benzeri bir ulusal tarım fonunda birleştirilmesi, dış kaynaklı finansman olarak ise SAPARD (Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için Özel Eylem Planı) benzeri bir programın uygulanması gerekmektedir.

Türkiye'nin AB'ne gerçekleştirdiği tarımsal ürün ihracatını arttırabilmesi, yukarıda belirttiğimiz eksikliklerin hızla giderilmesi ile mümkün olacaktır. Özellikle, Türk Tarım Sektörü'nde istihdam edilen nüfusun yüksek olması, sektörde gizli ve mevsimsel işsizliği arttırmakta ve sektörün hantal çalışmasına neden olmaktadır. Bu nedenle de, sektörün verimliliği ve gelir düzeyi arttırılamamakta ve tarımsal ürün ihracatı yeterli düzeye çıkarılamamaktadır.

Bu sorunların çözümü için ise, Türkiye'nin öncelikli olarak tarımsal nüfusunu azaltması, verimli ve kaliteli bir üretim düzeyine ulaşması gerekmektedir. Bunun için , sektörün gelir düzeyinin arttırılması, teknolojiye dayalı üretim yöntemine geçilmesi ve sektörün piyasa ihtiyaçlarına yönelik teşvik edilmesi şarttır. Bütün bu gelişmeler, ileriye dönük bir planlamayı gerektirmektedir. Bu nedenle de, Türkiye'nin tarımsal ve kırsal kalkınma amaçlı bir program hazırlayarak, bu programı etkin bir şekilde uygulaması şarttır.

6. SONUÇ

DTÖ, küresel ticaretin serbestleştirilmesini ve ülkeler arasında mal ve hizmet ticaretini düzenleyici müdahalelerin ve tarife engellerinin kademeli olarak kaldırılmasını hedeflemektedir. Fakat, DTÖ'nün kurulduğu yıl olan 1995'ten günümüze yaptığı icraatlara bakıldığında, ABD ve AB gibi küresel ticaretin egemen güçlerinin lehine kararlar aldığı görülmektedir. Alınan bu kararlarla, ABD ve AB kendi sektörlerini istediği gibi koruma imkanı sağlamışlardır. Bu durum, ülkelerin dış ticaret rakamlarına bakıldığında net bir şekilde anlaşıl-

maktadır. Rakamların gelişmiş ülkelerin lehine olduğu açıkça görülmektedir. DTÖ'nün gerçekleştirdiği konferanslarda, tarım sektöründe yaşanan sorunların çözümsüz kalmasının temel nedeni olarak da, gelişmiş ülkelerin bu alanda haksız rekabete yol açan korumacılık politikalarını sürdürme gayretlerinden kaynaklandığı gösterilmektedir.

DTÖ politikaları, birçok çalışmada teorik ve ampirik olarak analiz edilmiş ve bu çalışmaların birçoğunda DTÖ'nün misyon olarak üstlendiği serbest ticaret politikalarının kurumun bünyesinde bulunan ülkelere standart bir şekilde uygulamadığı tespit edilmiştir. Aynı zamanda, DTÖ'ne üye ülkelerle üye olmayan ülkelerin uyguladıkları tarife oranları, tarife benzeri engeller ve dışa açıklık dereceleri açısından önemli farklılıklar olmadığı tespit edilmiştir. Gerek OECD'nin, gerek AB'nin, gerekse de ABD'nin tarım sektörüne yönelik yüksek miktarlardaki desteklemelerinin devam ettiği görülmüştür. Dolayısıyla, DTÖ, tarım sektörünün liberalizasyonu konusunda beklenen başarıyı sağlayamamıştır.

AB ise, OTP ile ilgili reformlarında daha çok kendi pozisyonlarını güçlendirecek kararlar almıştır. OTP'nin korumacı politikaları nedeniyle, ABD başta olmak üzere, rakip birçok ülkenin eleştirilerine hedef olmuştur. Bu nedenle, AB, 1992 yılında fiyat desteği yerine Doğrudan Gelir Desteğini kullanmaya başlamıştır. Doğrudan Gelir Desteği, DTÖ açısından Yeşil Kutu içerisinde yer alan bir desteklemedir. Yani, üretimden bağımsız ve ihracat teşviki olarak kabul edilmeyen bir destekleme türü olarak ifade edilmektedir. Doğrudan Gelir Desteği ile AB hem tarım alanında meydana gelen büyük stoklama maliyetlerinden kendisini korumuş hem de DTÖ kapsamında yasaklanmış teşvik uygulamalarını minimuma indirmiştir. Fakat, AB çiftçilerine verdiği yüksek miktardaki gelir desteği nedeniyle, diğer ülkeler karşısında önemli bir rekabet avantajı ve buna bağlı olarak da haksız kazanç elde etmiştir.

AB-25 içerisinde tarımı en fazla destekleyen ülkelerin başında ise Fransa'nın geldiği ve Fransa'yı da Almanya'nın izlediği görülmektedir. 1995 yılından itibaren Almanya ve diğer Avrupa ülkeleri tarım teşviklerini bir miktar azaltırken, Fransa ve Hollanda'nın tarım desteklerini daha da arttırdığı görülmektedir. Bu gelişmeler, liberal politikaları ön plana çıkaran ve bu bağlamda tarım teşviklerinin azaltulmasını içeren AB Anayasası'nın Fransa ve Hollanda tarafından reddedilmesinin temel nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir.

Yine, AB, 4 Mayıs 2005 tarihinde, uyguladığı yüksek oranlı tarifeleri DTÖ ile müzakere ederken, tarife indiriminden dolayı ortaya çıkacak kayıplarını telafi etmek amacıyla çalışmalarını sürdürmüş ve bu kapsamda Advolarem Değer Eşitliği (AVE) uygulamasına başlamış ve DTÖ tarafından bu çalışma desteklemiştir.

Türk Tarım Sektörü, DTÖ ve AB kapsamında analiz edildiğinde ise, Türkiye'nin planlı bir tarım politikasının olmadığı açıkça görülmektedir. Türkiye, DTÖ sınıflamasında, GYÜ grubunda yer almasından dolayı bu ülkelere tanınan ayrıcalıkların tamamından faydalanma hakkına sahip olmuş; fakat, tanınan bu ayrıcalıklara rağmen Türkiye tarım sektöründe istenilen reformları zamanında gerçekleştirememiştir.

Türkiye, DTÖ'nün gerçekleştirdiği kongrelerde, özel ve hassas ürünleri GYÜ beklentileri doğrultusunda esnek ve kapsamlı olmasını ve tarifelerde minimum indirim formülünü savunan G-33 grubunda yer almıştır. DTÖ'nün 2004 yılında kabul ettiği iç destekler, pazara girişler ve ihracat teşvikleri ile ilgili kararlarda Türkiye açısından sorun oluşmadığı görülmektedir. Özellikle, Kırmızı Kutu kapsamında öngörülen %10'luk istisna dikkate alındığında Türkiye'nin verdiği teşviklerde bir indirim yapması gerekmeyecektir.

Bugün, Türk Tarım Sektörü'nün en büyük sorunlarından birisi sektörün kayıt altına alınmaması ve envanterinin oluşturulamamasıdır. En basit olarak, Türkiye'nin süt üretimi yılda 10 milyon ton olarak tahmin edilirken bu üretimin ancak 2,5 milyonu kayıt altındadır. OTP kapsamında, belgelenemeyen ürünlerin satılması mümkün olmadığından, 10 milyon ton sütün nasıl kayıt altına alınacağı belirsizdir. Bu duruma benzer olarak, Türkiye'de büyük ve küçük baş hayvan sayısı da bilinmemektedir, toprakların kadastro ve toprakların %65'inin mülkiyeti belirsizdir, yine istihdam ve mali kayıt dışılık sektörün diğer önemli sorunları arasında yer almaktadır.

Türk Tarım Sektörü'nde yaşanan bir başka temel sorun da verimliliğin arttırulamamasıdır. Bunun temel nedenleri olarak da, Türk Tarım Sektöründe işletme ölçeklerinin küçük olması, hayvanların sağlıklı şartlarda yetiştirilmesi, hayvan ırkının ıslah edilememesi, üreticinin bilinçsiz olması ve bundan dolayı sanayi ile tarım sektörü arasındaki bağın güçlendirilememesi, kırsal kalkınma çalışmalarının yetersiz olması ve tarımdaki teşviklerin doğru ve planlı bir şekilde kullanılmaması gösterilmektedir.

Türk Tarım Sektörü'nde yaşanan en önemli problem ise, tarım alanında çalışan nüfusun nasıl azaltılacağı konusudur. AB'de nüfusun %5'ini oluşturan tarım nüfusu Türkiye'de %32,7 oranındadır. Türkiye sahip olduğu tarım nüfusu oranına göre daha fazla tarım ürünü üretmesi ve ihraç etmesi gerekmektedir. Fakat, bütçe gelirlerinin %4'ünü alan bu nüfusun problemini yakın bir gelecekte çözmek kolay gözükmemektedir. Dolayısıyla çözümlenmeleri daha metodolojik ve bilimsel bir yaklaşımla yapmak gerekmektedir.

Tarım alanında yaşanan diğer sorun ise, Türkiye'nin tarım alanında reformlarını gerçekleştirebilmesi için yılda ortalama 11 milyar Euro tarım sektörüne aktarmak zorunda olmasıdır. Bu finansmanın nasıl sağlanacağı belli değildir. Aynı zamanda, Türkiye'nin tarım alanında kendi ihtiyaçları doğrultusunda gelecek 10 yılın projeksiyonunu oluşturması gerekmektedir. Çünkü, AB ile yapılacak müzakerelerin başarılı bir şekilde sürdürülebilmesi için, Türkiye yaşadığı sorunlarını ve çözümlenmelerini bilerek müzakere masasına oturmak zorundadır. Dolayısıyla, Türk Tarım Sektörü'nün yaşadığı kendisine has problemleri nedeniyle, Türkiye'nin OTP dışında, kendi sorunlarını çözmeye yönelik tarım politikalarını oluşturması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Anderson, K. and R. Tyers (1993), Implication of EU Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare, *CEPR Discussion Paper No. 829*, 15-22.

Bagwell, K., Staiger, R., (1999), An economic theory of GATT, *American Economic Review* 89-1, 215-221.

Chacholiades, M., (1990), *International Economics*, McGrawhill, Newyork.

DİE (Devlet İstatistik Enstitüsü), (2004), Tarım İstatistikleri, <http://www.die.gov.tr/konular/tarim.htm> (erişim tarihi 24 Temmuz 2005).

- DİE, (2005)**, Ekonomik ve Finansal Veriler, <http://www.die.gov.tr/TURCAT/turcat-tr.html> (erişim tarihi 11 Ocak 2006).
- DTM (Dış Ticaret Müsteşarlığı), (2005a)**, Türkiye'nin Sektörel Dış Ticaret İstatistikleri, <http://www.dtm.gov.tr/ead/SEKTOR/Sektor.htm> (erişim tarihi 7 Ocak 2006).
- DTM, (2005b)**, Türkiye-AB Dış Ticareti, <http://www.dtm.gov.tr/ab/rakamlar/diticaret.htm> (erişim tarihi 31 Ocak 2006).
- EC (European Commission), (2004a)**, Budgetary Expenditure on the Common Agricultural Policy, http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2004/table_en/341.pdf (erişim tarihi 6 Kasım 2005).
- EC, (2004b)**, Eurostat and Directorate-General for Agriculture, FAO and UNSO,42-45.
- EC, (2004c)**, EU Agriculture Statistics, http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2004/table_en/2012.pdf, (erişim tarihi 8 Ekim 2005).
- EC, (2005a)**, The Common Agriculture Policy Explained, <http://europa.eu.int>, (erişim tarihi 15 Ocak 2006).
- EC, (2005b)**, Ad Valorem Equivalents, <http://europa.eu.int/agri-tarde-analysis>, (erişim tarihi 15 Şubat 2006).
- Ertürk, E., (2002)**, *Uluslararası İktisadî Birleşmeler*, Vipaş Yayını, Bursa.
- EUROSTAT, (2004a)**, Farm Accountancy Data Network, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>, (erişim tarihi 7 Ekim 2005).
- EUROSTAT, (2004b)**, Statistical Office of the European Communities, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>, (erişim tarihi 10 Aralık 2005).
- FAO (Food and Agriculture Organization of United States), (2004)**, Annual Report, http://www.fao.org/waicent/portal/statistics_en.asp, (erişim tarihi 08 Ocak 2006)
- Greenaway, D., Morgan, W., Wright, P., (2002)**, Trade liberalisation and growth in Developing Countries, *Journal of Development Economics*, 67, 229- 244.
- Karlık, S., R., (2005)**, *Türkiye Ekonomisi*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Kozanoğlu, H. (2005)**, World Trade and Cancun Summit, *Journal of Marmara University Institute of Social Science*, Sayı:23, Cilt:6, 191-96

- Krueger, A.O., (1998),** *Introduction. In: The WTO as an International Organization.* University Press, Chicago.
- OECD, (2005),** Agricultural Policies in OECD Countries, PSE/CSE, http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2004/table_en/341.pdf (erişim tarihi 22 Ocak 2006).
- Papageorgiou, D., Choksi, A.M., Michaely, M., (1990).** *Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries: the Lessons of Experience* World Bank, Washington.
- Sachs, J.D., Warner, A., (1995),** “Economic Reform and the Process of Global Integration” **Brookings Papers on Economic Activity** 1, 1, 86
- Seyitoğlu, H., (2003),** *Uluslararası İktisat Teori, Politika ve Uygulama*, Güzem Can Yayınları, İstanbul.
- TKB (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı), (2005a),** Hong Kong VI. Bakanlar Konferansı Tarım Müzakerelerinin Genel Değerlendirmesi, http://www.tarim.gov.tr/sanal_kutuphane2/dto/dto_honkong_mimir, (erişim tarihi 2 Şubat 2006).
- TKB, (2005b), Tarım Stratejisi (2006-2010),**
http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=sanal_kutuphane/sanal_kutuphane.htm&curdir=\sanal_kutuphane&fl=../sanal_kutuphane2/TarimStratejisi/tarimsstratejisi_2006_2010belgesi.htm, (erişim tarihi 5 Şubat 2006).
- WTO (World Trade Organization), (2002),** The WTO is ‘rules-based’; its rules are negotiated agreements,
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/utw_chap2_e.pdf (erişim tarihi 12 Ağustos 2005)
- WTO, (2003),** Exports and Import of Agricultural Products of Selected Economies,
http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2004_e/its04_bysector_e.htm, (erişim tarihi 12 Eylül 2005).
- WTO, (2004),** Doha Work Programme, WT/L/579, 3-5.

EK 1. AB Ülkelerinin Temel Tarım Sektörü Göstergeleri (2003)

Ülkeler	Kullanılan Tarım Alanı (1000 hk)	Tarım, Orman, Avçılık ve Balık Sektöründe İstihdam		Temel Fiyatlarla Brüt Katma Değer (GVA) (Milyon Euro)	GDP İçerisinde Tarımın Payı (GVA/GDP) (%)	Toplam Brüt Sabit Sermaye İçerisinde Tarımın Payı (%)	AB'nin Gıda ve Tarım Ürünleri Ticareti ¹⁾			Gıda Fiyatlarının Trendi ²⁾ (%)	Gıda, İçecek, Tütün Harcamalarının Toplam Hanehalkı Tüketim Harcamaları İçerisindeki Payı (%)
		Sayı (1000 Kişi)	Topl. İstihdam İçerisindeki Payı (%)				Tüm İthal Malları İçerisinde Gıda ve Tarım Ürünlerinin Payı (%)	Tüm İhraç Malları İçerisinde Gıda ve Tarım Ürünlerinin Payı (%)	Gıda ve Tarım Sekt. Dış Ticaret Dengesi (Milyon Euro)		
E-25	163 479	10 082	5,2	157 560	1,6	-	6,4	6,5	-2 159	1,7	16,9
- Belçika	1 392	70	1,7	2 860	1,0	1,2	8,9	9,3	2 576	2,0	17,3
- Çek Cumhuriyeti	3 674	212	4,5	866	1,1	1,5	5,6	3,6	-988	-2,1	26,1
- Danimarka	2 641	89	3,3	2 997	1,6	3,2	10,7	17,6	4918	2,0	16,7
- Almanya	17 008	871	2,4	15 704	0,7	1,4	8,3	4,9	-11 285	-0,1	16,1
- İspanya	25 270	934	5,6	26 971	3,6	1,7	8,3	14,6	4752	4,1	19,0
- Fransa	29 430	1 042	4,3	30 604	2,0	3,1	8,1	11,4	11 060	2,3	17,9
- İrlanda	4 370	113	6,4	2 598	1,9	-	8,8	12,5	6 105	1,4	14,6
- İtalya	15 097	1 040	4,7	29 092	2,2	4,0	9,4	7,2	-5 681	3,3	17,1
- Letonya	1 582	146	14,6	211	2,1	-	12,3	7,3	-383	2,8	31,7
- Litvanya	2 531	276	18,7	421	2,6	6,0	7,9	10,2	-44	-3,7	36,1
- Lüksemburg	128	5	2,4	124	0,5	1,4	9,5	5,7	-689	1,9	21,2
- Hollanda	1 924	218	2,7	9 165	2,0	3,6	11,4	17,7	19 689	1,4	14,3
- Polonya	16 136	2 485	18,2	4 209	2,3	1,7	6,0	8,1	202	-1,2	26,5
- Portekiz	3 745	657	12,8	3 296	2,5	2,4	11,2	6,7	-2 777	2,3	22,6
- İngiltere	16 532	356	1,2	11 267	0,7	1,2	9,2	5,9	-16 086	1,4	13,3
E-15	130 004	6 487	4,0	148 491	1,6	-	6,2	6,2	-493	2,0	16,4
- Türkiye	26 585	7 466	32,7	-	13,4	-	6,1	10,3	641	-	-
- Hırvatistan	2 139	-	-	-	-	-	8,5	10,6	-576	-	-
- Bulgaristan	5 326	320	11,1	1 532	8,7	-	6,3	10,8	115	-1,0	-
- Romanya	14 819	3 530	37,7	5 653	11,2	4,4	7,5	3,3	-1 072	14,7	-

Kaynak: European Commission, (Eurostat and Directorate-General for Agriculture), FAO and UNSO.

- 1 Üye Ülkeler için iç-dış ticaret, AB-15 için dış ticaret
- 2 Bir önceki yıla göre değişimi