

**TARIMDA PİYASA REFORMU**  
**Türk Tarımı Özelinde Tarım ve Rekabet Politikası İlişkisi**

Bülent GÖKDEMİR

ANKARA 2004

© Bu eserin tüm telif hakları  
Rekabet Kurumuna aittir. 2004

İlk Baskı, Mayıs 2004  
Rekabet Kurumu-Ankara

Bu kitapta öne sürülen fikirler eserin yazarına aittir;  
Rekabet Kurumunun görüşlerini yansıtmaz.

22/04/2002 tarihinde  
Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı İsmail Hakkı KARAKELLE  
Başkanlığında, 3 No'lu Daire Başkanı Erkan YARDIMCI,  
Baş Hukuk Müşaviri Doç. Dr. Osman Berat GÜRZUMAR,  
Prof. Dr. Ejder YILMAZ ve Prof. Dr. Erdal TÜRKKAN'dan oluşan  
Tez Değerlendirme Heyeti önünde savunulan bu tez,  
Heyetçe yeterli bulunmuş ve Rekabet Kurulu'nun 28/05/2002 tarih ve  
02-32/374 sayılı toplantısında "Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi"  
olarak kabul edilmiştir.

ISBN 975-8301-91-8

YAYIN NO

0143

## İÇİNDEKİLER

Sayfa No

SUNUŞ .....	
KISALTMALAR .....	
GİRİŞ .....	

### Bölüm 1 TARIMDA PİYASA REFORMU ve REKABET POLİTİKASI

1.1. TARIM ve REKABET POLİTİKASI İLİŞKİSİ.....	
1.1.1. Tarımsal Sektörler ve Rekabet Politikası .....	
1.1.2. Tarım-Rekabet Politikası Çatışması.....	
1.1.3. Tarımsal Muafiyetler.....	
1.1.3.1. Avrupa Birliği .....	
1.1.3.2. ABD.....	
1.2. TARIMDA PİYASA REFORMU: DEĞİŞEN YAPI .....	
1.2.1. Tarihsel Gelişim .....	
1.2.2. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması .....	
1.2.3. Reform Uygulamaları.....	
1.2.3.1. Yeni Zelanda Deneyimi .....	
1.2.3.2. AB Ortak Tarım Politikasında Reform .....	
1.3. REFORM SÜRECİ ve SONRASINDA REKABET POLİTİKASININ ROLÜ.....	
1.3.1. Ülke Uygulamaları .....	
1.3.2. Reform Sonrası Uluslararası Tarım Ürünleri Ticareti ve Rekabet Politikası .....	
1.3.2.1. Tarım Ürünleri Ticaretinin Serbestleşmesinde Rekabet Politikasının Rolü.....	
1.3.2.2. Tarımsal Ürün Ticaretinde Rekabeti Bozucu Yöntemler .....	

### Bölüm 2 TÜRK TARIMI

2.1. TARIMSAL YAPI.....	
2.2. TARIM POLİTİKALARI .....	
2.2.1. Fiyat Destekleri .....	
2.2.2. Girdi Destekleri .....	

2.2.3. Dış Ticaret Politikası.....	
2.3. ULUSLARARASI YÜKÜMLÜLÜKLERİ ÇERÇEVESİNDE TÜRK TARIM POLİTİKASI.....	
2.3.1. DTÖTA ve Dış Ticaret Politikası.....	
2.3.2. OTP ve Tarım Politikası.....	
2.4. TARIM POLİTİKASINDA DÜZENLEYİCİ KURUMLAR.....	
2.4.1. Tarımsal Kamu İktisadi Teşebbüsleri .....	
2.4.2. Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri (“TSKB”).....	
2.5. MEVCUT POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	

**Bölüm 3**  
**TÜRK TARIMINDA PİYASA REFORMU ve**  
**REKABET POLİTİKASI**

3.1. PİYASA REFORMU ÇERÇEVESİNDE POLİTİKA DEĞİŞİKLİKLERİ.....	
3.2. TÜRK TARIMINDA REKABET POLİTİKASI.....	
3.2.1. Domates Alım-Satımına Yönelik Kartel Kararı.....	
3.2.2. Çiğ Süt Alımlarına Yönelik Kartel Kararı .....	
3.2.3. ÇAYKUR Kararı.....	
3.2.4. Şeker Kararı .....	
3.3. PİYASA REFORMU SÜRECİ ve SONRASINDA TÜRK REKABET POLİTİKASININ ROLÜ.....	

<b>SONUÇ</b> .....	
<b>ABSTRACT</b> .....	
<b>KAYNAKÇA</b> .....	
<b>EK 1- TABLOLAR</b> .....	
<b>EK 2- TEKNİK TERİMLER</b> .....	

## SUNUŞ

Rekabet Kurumu 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmenin yanısıra düzenlediği bilimsel etkinliklerle ve yayımladığı eserlerle toplumda rekabet kültürünün yaygınlaştırılmasını da hedeflemektedir. Çeşitli illerde düzenlenen panel ve sempozyumlar, Kurum tarafından çıkarılan Rekabet Dergisi ve diğer yayınlar, mutad hale gelen ve alanında uzman konuşmacılarla konuların geniş bir yelpazede tartışıldığı, herkesin katılımına açık olan Perşembe Konferansları bunun örneklerini oluşturmaktadır.

Kurum tarafından uzmanlık tezlerinin bir seri halinde yayımlanması da bu faaliyetlerin bir parçasını teşkil etmektedir. Rekabet uzman yardımcılarının üç yıllık uygulama birikimleri ile yoğun mesleki eğitim ve araştırmalarını yansıtan uzmanlık tezleri hem Rekabet Kurumu'na hem de diğer ilgililere ışık tutacak önemli birer kaynaktır. Bu tezlerin bir bölümünde rekabet hukuku ve politikasının temel konu başlıklarını içeren teorik hususlar irdelenmiş, diğerlerinde ise rekabet hukuku uygulamaları bakımından ne çıkan sektörlere ilişkin çalışmalar yapılmıştır. Tezlerden bazılarının ait oldukları alanlarda yapılan ilk akademik çalışmalar olmasının yanısıra, bu eserlerin Türkiye'nin halen yürütmekte olduğu ekonomik serbestleşme sürecine de yardım edecek nitelikler taşıdığına inanıyoruz.

Rekabet uzmanlığına yükselme tezleri yaklaşık üç yıllık uygulama deneyiminin ve yurt içi ve yurt dışı eğitim sürecinin ardından, titiz bir akademik araştırma çabasının neticesi olarak ortaya ıkmiş ürünlerdir. Ele alınan konular bakımından kaynak olarak kullanılabilir yerli eserlerin yok denecek kadar az olmasının getirdiği zorluk ve ilk olmanın yüklediği sorumluluktan doğan baskı bu çalışmaların değerini bir kat daha arttırmıştır.

Rekabet Kurumu tarafından yayımlanarak ilgililerin ve araştırmacıların hizmetine sunulan bu tez serisini, rekabet hukuku ve politikaları alanındaki bilimsel çalışma sayısının yeterli düzeye ulaşmaktan henüz uzak olduğu ülkemizde önemli bir açığı kapatacağı inancıyla kamuoyuna sunuyoruz.

**Prof. Dr. M. Tamer MüFTüOğLU**

Rekabet Kurumu Başkanı

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>age</b>	: Adı geçen eser
<b>ATAD</b>	: Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
<b>bkz.</b>	: Bakınız
<b>DFİF</b>	: Destekleme Fiyat İstikrar Fonu
<b>DGD</b>	: Doğrudan Gelir Desteği
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DTM</b>	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
<b>DTÖ</b>	: Dünya Ticaret Örgütü
<b>DTÖTA</b>	: Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması
<b>DYSY</b>	: Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları
<b>EDÖ</b>	: Eşdeğer Destek Ölçümü
<b>ERS</b>	: İktisadi Araştırma Servisi
<b>FTC</b>	: Federal Ticaret Komisyonu
<b>GAP</b>	: Güneydoğu Anadolu Projesi
<b>GATT</b>	: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
<b>GB</b>	: Gümrük Birliği
<b>GSMH</b>	: Gayri Safi Milli Hasıla
<b>IATCR</b>	: Uluslararası Tarımsal Ticaret Araştırma Konsorsiyumu
<b>IMF</b>	: Uluslararası Para Fonu
<b>İKV</b>	: İktisadi Kalkınma Vakfı
<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>KTİ</b>	: Kamu Ticari İşletmesi
<b>OCM</b>	: Rekabetçi Piyasalar Örgütü
<b>OECD</b>	: İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
<b>OKK</b>	: Ortaklık Konseyi Kararı
<b>OPD</b>	: Ortak Piyasa Düzeni
<b>OTP</b>	: Ortak Tarım Politikası
<b>RKHK</b>	: Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>ss.</b>	: Sayfalar arası
<b>TDE</b>	: Tüketici Desteği Eşdeğer
<b>TDÖ</b>	: Toplu Destek Ölçümü
<b>TEAE</b>	: Tarımsal Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü
<b>TEK</b>	: Türk Ekonomi Kurumu
<b>TMO</b>	: Toprak Mahsulleri Ofisi
<b>TOK</b>	: Tarife Oranlı Kota
<b>TSKB</b>	: Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri
<b>TŞFAŞ</b>	: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.
<b>TRUP</b>	: Tarımsal Reform Uygulama Projesi
<b>TÜSİAD</b>	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
<b>TZDK</b>	: Türk Zirai Donatım Kurumu
<b>USDA</b>	: ABD Tarım Bakanlığı
<b>ÜDE</b>	: Üretici Desteği Eşdeğer

## GİRİŞ

1947 yılında imzalanan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (“GATT”) ile, uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi yolunda önemli adımlar atılmıştır. Ancak bu adımlar daha çok sanayi malları ticareti için geçerlidir. Tarım ürünleri cephesinde ise, birtakım ekonomik ve siyasi nedenlerle, sınırlı ilerleme kaydedilebilmiştir.

Ekonomik nedenler, tarımsal faaliyetlerin kendine özgü yapısından kaynaklanmaktadır. Üretimin doğal koşullara bağlı olmasından kaynaklanan arz, tüketimin insan beslenmesine yönelik olmasından kaynaklanan talep esnekliklerindeki katılık, tarımsal üreticilerin konumundaki dağınıklık, ürün muhafazası ve pazarlama olanaklarındaki zorluk, sermaye birikimindeki yetersizlik bu kesimin en belirgin özellikleri arasındadır. Ayrıca özellikle ikinci dünya savaşı deneyimi, gıda arzının güvence altına alınmasının önemini ortaya koymuştur. Bütün bu özelliklerinden dolayı tarım sektörü, hemen tüm ülkelerde, çeşitli yöntemlerle, üretim tüketim zincirinin her aşamasında devlet tarafından desteklenmekte ve korunmaktadır.

Siyasi nedenlerin başında ise, Doğu Bloku tehdidi karşısında, ticari serbestleşmenin sürükleyicisi olan ABD’nin, özellikle AB’nin tarımsal korumacılık talepleri karşısında esnek bir yaklaşım sergilemesi ve ticari serbestleşme hareketinin başlangıç yıllarında tarımsal nüfus oranının yüksek olması nedeniyle, serbestleşme yönünde atılacak adımların siyasi faturası karşısında duyulan tedirginlik gelmektedir.

Ancak zamanla tarımsal üretimin GSMH içindeki payının küçülmesi, tarımsal nüfus oranının düşmesi, destekleme politikaları sonucu üretim fazlası sorununun ortaya çıkması gibi gelişmeler devletlerin, yoğun korumacılıkla karakterize edilen tarım politikalarını gözden geçirmelerine yol açmıştır. Öte yandan özellikle ortak tarım politikası (“OTP”) sonrası AB ile ABD arasında, uluslararası pazarların paylaşılması noktasında yaşanan yıkıcı rekabetin her iki taraf açısından olumsuz sonuçlar doğurması da mevcut politikaların sorgulanmasında önemli bir etken olmuştur.

Bütün bu gelişmelerin sonunda uluslararası ticaretin başat güçleri tarafından, korumacılığı azaltmak, sürdürülemeyecek boyutlara ulaşan tarımsal sübvansiyonların mali yükünü hafifletmek ve dünya tarım ürünleri ticaretinde yaşanan sıkıntılara son vererek uluslararası ticaretin önünü açmak konusunda uzlaşmaya varılmış ve tarım ürünleri ticaretinin GATT kapsamında değerlendirilmesi konusunda uzlaşma sağlanmıştır.

Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması'nda ("DTÖTA") çerçevesi çizilen ve tarımda piyasa reformu olarak adlandırılabilir bu yeni yaklaşım, temel olarak, piyasa mekanizmasını hakim kılmak için tarımsal desteklerin ve sınır engellerinin kaldırılması ilkesine dayanmaktadır. Böylece tarım ürünleri ticareti, karşılaştırmalı üstünlükler çerçevesinde yürütülecek ve bu yolla uluslararası refahın en çoklanması hedefi gerçekleştirilmiş olacaktır. Bununla birlikte desteklerin kaldırılması sonucu gelir kaybına uğrayan tarım kesiminin kayıplarını telafi etmek amacıyla, piyasa mekanizmasının işleyişini bozmayacak nitelikte, doğrudan gelir desteği ("DGD") gibi, araçlar geliştirilmiştir.

Piyasa Reformu öncesinde tarım kesimini korumak ve desteklemek amacıyla yapılan müdahalelerin doğal bir sonucu olarak tarımsal sektörlerde rekabet kurallarının uygulanmasının önünde ciddi engeller bulunmaktadır. Bu noktada akla şu sorular gelmektedir. Uluslararası ticaretin serbestleşmesi doğrultusunda atılan adımlar, ticari engellerin kaldırılması ve rekabetin sağlanmasında yeterli midir? Piyasa reformu olarak adlandırılan tarımsal dönüşüm sonrası ortaya çıkan tabloda rekabet politikasının rolü ne olacaktır? Tarımsal faaliyetlerin piyasalaştırılması, rekabet politikası uygulamalarının önündeki engelleri kaldıracak mıdır?

Bu çalışmanın amacı yukarıdaki sorulara Türkiye boyutunu da gözönüne alarak yanıt aramaktır. Öte yandan Türk tarım politikasının, IMF taahhütleri doğrultusunda köklü bir dönüşüm süreci içinden geçmesi de dikkate alınarak; Türk tarımının yapısı, tarımsal politikalar ve uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülüklerimiz çerçevesinde tarımsal politika seçenekleri konuları da tartışılacaktır. Bu amaç doğrultusunda;

Bölüm I'de öncelikle üretim-tüketim zinciri içinde tarımsal piyasalar arasındaki ilişkiler ortaya konacak ve bu ilişkiler ağı içinde, piyasaların sağlıklı işleyebilmesi bakımından, rekabet politikasının önemi değerlendirilecektir. Bununla birlikte piyasa reformu öncesinde tarım politikalarının rekabet politikası ile çatışan yönleri vurgulanacak ve AB ve ABD'de rekabet kurallarının uygulanmasından muaf tutulan tarımsal faaliyetler ve bunlara ilişkin yasal düzenlemelere değinilecektir.

Ardından, piyasa reformunun tarihsel arka planı tartışılacak, sonrasında, piyasa reformu çerçevesinde en köklü değişikliklere sahne olan Yeni Zelanda



deneyimi ele alınıp sonuçları değerlendirilecektir. Yine AB ortak tarım politikası ve OTP’da reform hareketleri sonunda gelinen nokta, Türkiye’nin AB adayı bir ülke olarak tarım politikalarını OTP ile uyumlu hale getirmek yükümlülüğü altında olması da gözönüne alınarak, ayrıntılarıyla incelenecektir. Son olarak, uluslararası tarım ürünleri ticaretinin önündeki engellerin kaldırılması noktasında rekabet politikasının rolü tartışılacak ve özellikle DTÖ kurallarının ticari serbestleşmenin sağlanmasında tek başına ne ölçüde etkili olabildiği sorusuna yanıt aranacaktır.

Bölüm II’de öncelikle Türk tarımının fotoğrafı çekilecek, ardından bugüne kadar uygulanan tarım politikaları sonucu gelinen nokta değerlendirilecektir. Yine bu bölümde uluslararası zeminlerde ticari serbestleşme bakımından tartışılmalı konulardan olan tarımsal Kamu İktisadi Teşebbüsleri (“KIT”) ve Kooperatif Birliklerinin Türkiye’deki faaliyetleri ilişkin bilgiler verilecektir.

Bölüm III’te öncelikle, güçlü ekonomiye geçiş programında öngörülen ve genel hatları IMF ve Dünya Bankası ile çizilen tarımsal reformların içeriğine ilişkin bilgiler verilecek ve sonuçları tartışılacaktır. Ardından, Türkiye’de rekabet politikasının, tarımsal reform sonrası dönemdeki rolünün belirlenebilmesi için Rekabet Kurumu’nun tarımsal sektörlere yaklaşımı değerlendirilecektir. Son olarak tarımsal reformdan beklenen faydaların sağlanabilmesi ve reform sonrası yeni yapının sağlıklı işleyebilmesinde rekabet politikasının rolü değerlendirilecektir.

## BÖLÜM 1

# TARIMDA PİYASA REFORMU ve REKABET POLİTİKASI

Tarımda piyasa reformu, tarım kesiminde piyasa mekanizmasını hakim kılmak için tarımsal desteklerin ve sınır engellerinin kaldırılması ilkesine dayanmaktadır. Böylece tarımsal üretim kararları piyasa sinyalleri doğrultusunda alınacak ve ürün fiyatlarını arz-talep dengesi belirleyecektir.

Bu çerçevede, reform öncesinde tarım politikaları ile çatışan amaçlar içeren rekabet politikasının, reform ile birlikte tarımsal piyasalardaki rolünün incelenmesi gerekmektedir. Bu amaçla bu bölümde, öncelikle, genel olarak tarım-rekabet politikası ilişkisi incelenecek, daha sonra tarımda reform gereksinimine yol açan tarihsel ve yapısal koşullar ele alınacak ve son olarak reform süreci ve sonrasında rekabet politikasının rolü değerlendirilecektir.

### 1.1. TARIM ve REKABET POLİTİKASI İLİŞKİSİ

Tarımsal ürünlere devlet müdahalesi tarih öncesi çağlardan beri süregelmektedir. 20'nci yüzyıla kadar müdahalelerin temel amacı tüketicilerin korunması olmuştur. 20'nci yüzyılın başlarından itibaren tarımda üreticilerin korunmasına yönelik politikalar benimsenmiştir. Özellikle ABD ve Batı Avrupa'da sanayi devrimiyle birlikte giderek güçlenen ve eksik piyasa koşulları altında faaliyetini sürdüren sanayi kesiminin karşısında tam rekabete yakın piyasa koşulları altında faaliyet gösteren tarım kesiminin zayıf kalması bu kesiminin devlet tarafından korunması gerekliliğini doğurmuştur. Dolayısıyla bütün dünyada tarım politikaları yoğun devlet müdahaleleriyle karakterize edilmektedir (Dinler 1996, 245). Yoğun destekleme politikalarının sonucu olarak tarımsal faaliyetler, piyasa mekanizması çerçevesinde yürütülememektedir.

Tarım politikaları temel olarak kırsal kesim gelirlerinin belli bir seviyenin üzerinde tutulması hedefine yöneliktir. Bu da, politikanın uygulanmasında belli bir kitleye ayrıcalık tanınması anlamına gelecektir. Sonuçta rekabet dışlanmakta ve fiyatlar yükselmektedir. Buna karşı rekabet

politikası belli bir kesimin değil toplumun refahını arttırmayı hedeflemektedir. Bu nedenle tarım ve rekabet politikaları arasında bir çatışma sözkonusudur.

Öte yandan rekabet kurallarının, destekleme kapsamında olmayan ürün piyasaları ve tarımsal üretim-tüketim zinciri içinde, topraksal üretimin dışındaki ürün işleme, dağıtım ve girdi üretimi sektörlerine uygulanmasında herhangi bir sorun bulunmamaktadır. Ancak, özellikle ürün işleme ve girdi üretimi sektörlerinde artan yoğunlaşmalar ve biyoteknoloji alanındaki gelişmeler sonucu, bu kesimlerin sahip olduğu ekonomik gücün artması, rekabet politikasına duyulan gereksinimi arttırmaktadır.

### **1.1.1. Tarımsal Sektörler ve Rekabet Politikası**

Alıcı ve satıcı sayısının fazla olması, eş deyişle, ekonomik karar birimlerinin kendi başlarına fiyatları etkileyememesi, tarımsal ürün piyasalarının tam rekabet piyasası modeline yakın olduğu izlenimini vermektedir. Ancak sayıları binlerle ifade edilen alıcı (nihai tüketici) ve satıcıların (çiftçi) arasına birkaç düzeyde (tüccar, işleyici perakendeci) aracı olarak adlandırılacak ekonomik birimlerin girmesi ve yine aracılardan, özellikle işleyiciler seviyesinde, homojen nitelikteki ürünlere marka, reklam ve ambalajlama gibi yollarla heterojen nitelik kazandırması nedeniyle tarımsal piyasalar aksak rekabet piyasalarına yaklaşmaktadır (Dinler 1996, 216-218).

Bu nedenle tarımsal faaliyetlerde üretim ve nihai tüketim arasında çeşitli düzeylerde birden çok piyasa gözlenmektedir. Bu bağlamda, tarımsal üretim-tüketim zincirinin; birincil üretimde<sup>1</sup> kullanılan girdilerin üretimi, temel tarımsal ürünlerin işlenmesi ve bunların pazarlanması halkaları, farklı nitelikteki piyasa türlerine işaret etmektedir. Sözkonusu piyasalarda rekabetin seviyesini, ağırlıklı olarak piyasada faaliyet gösteren aktörlerin güç dengeleri belirlemektedir. Öte yandan bu piyasalar birbirinden tamamen ayrılmış piyasa karakteri göstermezler. Zincir içindeki piyasalardan birinde meydana gelen herhangi bir değişiklik diğer piyasaları da etkileyebilmektedir.

Birincil üreticiler olarak adlandırılan çiftçiler, iki farklı piyasada ekonomik karar birimi konumundadır. Bunlardan birincisi tarımsal girdi piyasasıdır. Bu piyasada, çiftçi kesiminin örgütlenme yeteneği ölçüsünde, genellikle az sayıda girdi üreticisi, çok sayıda çiftçi karşısında önemli bir ekonomik güce sahiptir. İkincisi ise ürün işleme piyasasıdır. Bu piyasada da çok sayıda çiftçi ürünlerini, ya doğrudan bu ürünleri işlemek üzere talep eden yine

---

<sup>1</sup> Tarımsal üretim-tüketim zinciri içinde birçok halka bulunmaktadır. Bunlardan, temel tarımsal faaliyet unsuru olan çiftçiler, literatürde genellikle "birincil üreticiler" olarak, çiftçilerin ürettiği ürünleri girdi olarak kullanarak endüstriyel faaliyette bulunan ekonomik birimlere "işleyiciler", sözkonusu ürünlerde herhangi bir katma değer sağlamadan yeniden pazarlayan birimlere ise "aracılar" denmektedir. Çalışma boyunca bu terimlere sadık kalınmıştır.

sınırlı sayıda işleyiciye ya da bu iki kesim arasında ürün akışını sağlayan araçlara sunmaktadır.

Bu yapının bir sonucu olarak, tarımsal piyasalarda güç dengesi birincil üreticilerin aleyhinedir. Bunun istisnasını, belirli ürünlerde çiftçilerin örgütlenme kabiliyetlerinin yüksek olduğu bazı gelişmiş ülkeler oluşturmaktadır. Örneğin Danimarka, İsveç ve Hollanda'da çiftçi kooperatifleri bazı ürün piyasalarında hakim durumda bulunmaktadır (OECD 1998a, 8).

Ancak genellikle tarımsal sektörlerde birincil üreticiler ürünlerini monopson, oligopson ya da monopsoncu rekabet koşullarında faaliyet gösteren aracı ya da işleyicilere, ortalama maliyetine yakın hatta bazen bu düzeyin de altındaki fiyatlarla satmak zorundadır (Dinler 1996, 249). Eş deyişle, güç dengesizliğinin, rekabetin birincil üreticiler aleyhine ortadan kaldırılması sonucunu doğurması muhtemeldir. Üstelik son dönemde ürün işleme piyasalarının yoğunlaşma eğiliminde artış gözlenmektedir.

Örneğin ABD'de 65 ayrı sivil toplum örgütünden oluşan "Rekabetçi Piyasalar Organizasyonu" adlı örgüt, Mayıs 2001 tarihinde ABD Senatosu'na bir mektup göndermiştir. Mektubun içeriğinde özetle, tarımsal piyasalarda rekabetin kısıtlandığı, bunun sonucunda çiftçilerin ciddi ölçüde refah kaybına uğradığı belirtilmekte ve rekabetin yeniden tesis edilmesi için bazı öneriler getirilmektedir. Buna göre; ABD'de çiftçiler iki taraflı baskı altında bulunmaktadır. Çok sayıda çiftçi, kullandığı girdileri az sayıdaki üreticiden satın almakta ve ürünlerini yine az sayıdaki işleyiciye satmak zorunda kalmaktadır. Bununla birlikte girdi üreticileri ve işleyiciler arasındaki yoğunlaşmaların giderek artması, baskının şiddetini arttırmakta ve giderek artan ölçüde ekonomik rant, çiftçi kesiminden sözkonusu kesimlere aktarılmaktadır (OCM 2001, 2-7)<sup>2</sup>.

Çalışmalar, iddiaları doğrular şekilde, ABD tarım kesiminde, özellikle son dönemde, yoğunlaşmaların önemli ölçüde arttığını göstermektedir. Örneğin 1980'lerde sığır kesimi piyasasında % 36 olan, en yüksek pazar payına sahip dört firmanın pazar payları toplamı (Cr4), 2000 yılında % 80'e ulaşmıştır. Sözkonusu rakamlar domuz kesim sektöründe % 34'ten % 56'ya çıkmıştır. Yine Kraft firması bir dizi yoğunlaşma işlemi sonucu peynir pazarında hakim konuma gelmiştir. Çiğ süt işleme piyasasında faaliyet gösteren Dean ve Suiza firmaları birleşme görüşmelerini sürdürmektedir. Birleşme işleminin gerçekleşmesi durumunda anılan iki firma ABD pazarının % 30'unu kontrol edebilecektir. Suiza firması, İngiltere süt işleme piyasasında da hakim konumda bulunmaktadır. Ampirik çalışmalar bu firmanın İngiltere'de hakim konum elde etmesinin ardından üretici ve tüketiciler arasındaki süt fiyat farkının açıldığını göstermektedir (Carstensen 2001, 5-6).

Burada rekabet politikası bakımından dikkate değer nokta, bu yoğunlaşmaların çoğunun birleşme/devralma işlemleriyle gerçekleşmiş

<sup>2</sup> Mektubun tam metni için bkz. (OCM 2001, 8-9).

olmasıdır. Carstensen (2001, 5), sözkonusu birleşme/devralma işlemlerine, tüketiciler seviyesinde yaşanan yoğun rekabetin, birincil üreticiler seviyesindeki rekabeti tesis edeceği öngörüsüne dayanılarak izin verildiğini belirtmektedir. Ancak gelişmeler yaygın olarak kabul gören bu görüşü yanlışlamaktadır. Tüketiciler seviyesindeki yoğun rekabete karşın hakim durumdaki ürün işleyicileri, hayvan yetiştiricilerinin fiyatlarına baskı uygulayarak teknelci kar elde etmiştir.

Yatay yoğunlaşmaların yanısıra dikey yoğunlaşmalar da sıkça gözlenen bir olgudur. Bu yolla firmalar, piyasada karşı konulmaz bir güce kavuşmaktadır. Örneğin ABD tavukçuluk piyasasında işleyiciler, kümes hayvanlarının büyük bir kısmının sahibi durumundadır. Aynı koşullar domuz eti piyasasında da geçerlidir. Bu hayvanlarının yalnızca % 17'si açık pazarlarda işlem görmekte, kalanı işleyicilerin sahipliğinde ya da sözleşme kapsamında bulunmaktadır (OCM 2001, 3).

Rekabetin azaldığı bu yapıya karşı çiftçilere sözleşmeli tarım önerilmektedir. Sözleşmeli tarım, aynı zamanda, piyasa risklerini de ortadan kaldırmaktadır. Ancak sözleşmeyle birlikte piyasada rekabetin büyük ölçüde ortadan kaldırılması olasılığı da mevcuttur.

Üretimin büyük bölümünün sözleşmelerle bağlanması, özellikle işleyicilere, daha fazla ekonomik güç sağlayarak, çiftçiler üzerindeki baskıları arttırmalarına olanak verebilmektedir. Sonuçta çiftçiler ürünleri için alternatif talep bulmakta güçlük çekmekte, spot piyasa işlemlerinin hacmi küçülmekte, dolayısıyla sığ piyasada manipülasyon riski artmaktadır (OCM 2001, 3).

İşleyiciler sözleşmeli tarımdan kaynaklanan ekonomik güçleri doğrultusunda; sabit ya da batık maliyetlerini çiftçilere yüklemekte, ürünlerini spot piyasada değerlendirmek isteyen çiftçilere ek maliyet yükleyerek hem rekabeti ortadan kaldırmakta hem de ayrımcılık yapabilmektedir. Örneğin ABD kümes hayvanları piyasasında çiftçiler, işleyicilere ait hayvanları stoklamak için büyük yatırımların altına girmektedir. Öte yandan boş kapasiteye karşın rakip işleyicilerle çalışmalarına izin verilmemektedir (OCM 2001, 5).

Sözleşmeli tarım, rekabet bağlamında bazı sakıncalar doğurduğu kabul edilmekle birlikte, uluslararası rekabet dikkate alındığında, ulusal firmalara küresel rakipleri karşısında avantaj sağlaması veya geri duruma düşmelerini engellemesi nedeniyle tercih edilebilir bir model olarak da görülmektedir. Bu durum rekabet otoriteleri bakımından bir ikilem yaratmaktadır (Josling 1999, 5).

Üretim-tüketim zincirinin diğer bir sorunlu halkası giderek güçlenen perakende sektörüdür<sup>3</sup>. Birçok ülkede çiftçiler, tüketiciler, hatta sanayi kesimi, özellikle uluslararası perakende zincirlerinin teknelci kar elde ettiklerini ileri

---

<sup>3</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. (Erdoğan 2001, 21-46).

sürmektedir. Perakende zincirlerinin bazı davranışları piyasaların işleyişini bozmakta, bundan en olumsuz etkilenen kesim, gıda zincirindeki en zayıf halka olması nedeniyle, çiftçiler olmaktadır (Josling 1999, 7).

Öte yandan girdi piyasalarında da güçlü bir oligopolistik yapı ve giderek artan yoğunlaşmalar gözlenmektedir. Bunların başında tarımsal makine, kimya ve tohum sektörleri gelmektedir. Özellikle son yıllarda teknolojik gelişmeye koşut olarak biyoteknoloji alanında faaliyet gösteren firmalar arasında yoğunlaşma ve stratejik işbirliği eğilimi artmaktadır. Ancak bu alandaki, yüksek ar-ge harcamaları nedeniyle firma sayısının sınırlanması doğal karşılanmalıdır (Josling 1999, 3).

Bununla birlikte biyoteknoloji alanındaki gelişmeler rekabet bakımından bazı sorunlar yaratmaktadır. “Terminatör genler” bunların başında gelmektedir. Tohum üreticileri, çiftçilerin her seferinde yeniden tohum almasını sağlamak amacıyla, terminatör genler adında bitkileri kısırılaştırıcı genler üretmiştir. Sözkonusu uygulamanın ahlaki olmadığı yönündeki eleştirilere biyoteknoloji şirketleri, son derece yüksek maliyetlerle yaptıkları ar-ge harcamalarını gerekçe göstererek yanıt vermektedir. Önümüzdeki günlerde, bu ve benzeri uygulamaların rekabet politikası bağlamında sıkça tartışılacağı beklenmektedir (Josling 1999, 4).

Ancak çiftçilerin aleyhine olan oligopolistik ve oligopsonistik yapının getirdiği koşullar, gıda güvenliği bakımından stratejik öneme sahip olan veya bu özelliğe sahip olmamakla birlikte, kamu tercihi sonucu desteklenen ürünler için geçerli değildir. Bu ürünlerin, belli bir fiyat garantisi altında işleyici veya aracılara satılamaması durumunda, tarımsal Kamu Ticari İşletmeleri (“KTİ”)<sup>4</sup>ncesi satınalma garantisi bulunmaktadır. Dolayısıyla devlet desteği kapsamındaki ürün piyasalarında ekonomik güç, işleyici veya araçlardan çok tarımsal KTİ’nin elindedir.

Rekabet kanunlarının ciddi biçimde uygulandığı ülkelerde rekabet kurallarının girdi, işlenmiş ürün ve dağıtım piyasalarına uygulanmasında herhangi bir sorun bulunmamaktadır. Ancak, KTİ’lerin ekonomik güce sahip olduğu desteklenen ürün piyasalarında rekabet kurallarının uygulanmasında, KTİ’lerin tarım politikalarının uygulayıcıları olmalarından kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Desteklemeye konu olmayan ürünlerde ise, genellikle, üretici birlikleri ve kooperatifleri rekabet kurallarının uygulanmasından muaf tutulmaktadır. Ancak bu muafiyet gerek AB ve gerekse ABD ve Japonya gibi ülkelerde yatay anlaşmalarla sınırlandırılmıştır (OECD 1996, 15).

Görüldüğü üzere tarımsal sektörlerde de, tıpkı diğer sektörler gibi, rekabet politikasına gereksinim duyulmaktadır. Özellikle küresel birleşme dalgası sonucu tarımsal işleme sektörlerinde hem yatay hem dikey

---

<sup>4</sup>“ State Trading Enterprises”ın karşılığı olarak kullanılmıştır.

yoğunlaşmaların artması ve uluslararası piyasalarda faaliyet gösteren gıda şirketlerinin ortaya çıkması, biyoteknoloji ve biyogenetik alanlarında kaydedilen ilerlemeler ve, ileride ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi, DTÖ sonrası uluslararası tarım ürünleri ticaretinin istenen sonuçları doğurmaması nedeniyle rekabet politikasına duyulan ihtiyacın artması muhtemeldir.

Bununla birlikte destekleme politikasından sorumlu olan KTİ'ler ve üretici birlikleri, tarım politikalarının gereği olarak, rekabet politikası uygulamalarının dışında tutulmaktadır. Ancak DTÖ sonrası dönemde KTİ'lerin durumu, özellikle uluslararası ticareti bozmaları nedeniyle, tartışma konusudur (OECD 1998, 8; OECD 1996, 22).

### **1.1.2. Tarım-Rekabet Politikası Çatışması**

Tarım politikaları ekonomik olmaktan çok sosyal nitelikteki amaçlara odaklanmaktadır. Bunların başında kırsal kesim gelirlerinin belli bir seviyenin üzerinde tutulması gelmektedir. Bu da, politikanın uygulanmasında belli bir kitleye ayrıcalık tanınması anlamına gelecektir. Sonuçta rekabet dışlanmakta ve fiyatlar yükselmektedir. Buna karşı rekabet politikası belli bir kesimin değil toplumun refahını arttırmayı hedeflemektedir. Bu nedenle tarım ve rekabet politikaları arasında bir çatışma sözkonusudur. Rekabet politikası yaklaşımında baskın yöntem, belli bir kesimin refahını toplumsal refahta kayıp pahasına arttırmak yerine, genel refahla birlikte hedef kitlenin de refahının artırılmasıdır (OECD 1998, 4).

Tarımsal politikalar çerçevesinde ithalatı kısıtlayan kota ve kota benzeri uygulamalar sonucunda bazı ekonomik birimler, ulusal piyasalarda ekonomik güç elde eder. Ancak miktar kısıtlamaları, hedefine ulaşabilmesi için genellikle birincil ürünlerin yanısıra işlenmiş ürünleri de kapsayacak şekilde genişletilmektedir. Örneğin süt üreticilerinin korunması amacıyla peynir ithaline de kota uygulanmaktadır. Bu durumda hem birincil hem de işlenmiş ürünler piyasalarında rekabet, devlet eliyle kısıtlanmış olmaktadır (OECD 1998, 5).

Tarım-rekabet politikası çatışmasının bir diğer kaynağı, tarım politikasını uygulamaktan sorumlu kurumlara sağlanan pazar gücüdür. Bu noktada özellikle tarımsal KTİ'lerin durumu tartışmalıdır. Bazı tarımsal KTİ'ler ulusal ölçeğin yanısıra uluslararası ölçekte de rekabet ve ticareti etkileyebilecek ekonomik güce sahiptir. Bu nedenle tarımsal KTİ tartışmaları genellikle tarım politikası ve uluslararası rekabet ekseninde sürmektedir (OECD 1998, 5).

Çatışma, tarımsal politika amaçları ile piyasa gücünün optimal kullanımı arasında da çıkabilmektedir. Bir ülke herhangi bir üründe ciddi bir pazar gücüne sahipse uygulanması beklenen politika, ihracat desteği yerine ihracatın vergilendirilmesidir. Ancak ihracat vergilendirildiğinde desteklemenin hedef

kitlesi olan çiftçiler zor duruma düşecektir. Uygulama çiftçilerin gelir düzeylerinin yükseltilmesinin politika seçiminde baskın unsur olduğunu göstermektedir (OECD 1998, 4).

### **1.1.3. Tarımsal Muafiyetler**

Daha önce belirtildiği üzere rekabet kuralları, tarımsal sektörlerde iki alan dışında eksiksiz uygulanmaktadır. Bunlardan birincisi tarımsal KTİ'ler ikincisi ise çiftçi birlikleri ve kooperatifleridir.

Tarım-rekabet politikası amaçlarının çatışması sonucunda tarımsal KTİ'lere rekabet kurallarının uygulanmadığı iddia edilmekle birlikte, ülkelerin rekabet mevzuatlarında sözkonusu işletmeleri rekabet kuralları dışına taşıyacak düzenlemeler bulunmamaktadır. Ancak çiftçi birlikleri ve kooperatiflere yönelik olarak birçok ülke mevzuatında düzenlemeler bulunmaktadır.

Öte yandan çiftçi birliklerine tanınan kanuni muafiyet genellikle yatay anlaşmalarla sınırlanmıştır. Bu noktada tarımsal muafiyetin boyutlarına ilişkin olarak AB ve ABD uygulamalarına göz atmak yararlı olacaktır.

#### **1.1.3.1. Avrupa Birliği**

Roma Antlaşması'nın 36'ncı maddesinde, rekabet kurallarının, tarımsal sektörlerde uygulanmasında, Antlaşma'nın 33'üncü maddesinde yer alan Ortak Tarım Politikası<sup>5</sup> amaçlarının gözetilmesi gereği vurgulanmaktadır.

OTP'nin amaçları Roma Antlaşmasının 33'üncü maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır:

- 1- Teknik ilerlemeyi geliştirmek, tarımsal üretimi rasyonelleştirmek ve üretim faktörlerinin, özellikle işgücünün, optimal kullanımının gerçekleştirilmesi yoluyla tarımsal verimliliği arttırmak,
- 2- Bu yolla aynı zamanda tarım kesiminin gelirlerinin artırılması yoluyla tarımsal nüfusa dengeli bir yaşam düzeyi sağlamak,
- 3- Piyasalarda istikrar sağlamak,
- 4- Ürün arzının sürekliliğini sağlamak,
- 5- Tüketiciye makul fiyatlarla ürün sağlamaktır.

Madde 36'da, tarımsal piyasalar için geçerli olan ve rekabet kurallarının dışında tutulacak özgül kurallar tanımlanmaktadır. AB Konseyi 1962 yılında, madde 36'ya dayanarak 26 sayılı Tüzüğü yayımlamıştır. İlgili Tüzük'te, rekabet kurallarının tarımsal piyasalara uygulanmasının çerçevesi çizilmiştir.

---

<sup>5</sup> OTP, Avrupa entegrasyonunun çeşitli aşamaları boyunca uygulanmıştır. Çalışmada kolaylık sağlaması bakımından tüm dönemlerdeki farklı entegrasyon biçimleri için "AB" terimi kullanılacaktır.



Tüzüğün birinci maddesinde, Roma Anlaşması'nın 81 ve 82'nci maddelerinin, Antlaşma'nın 1'inci ekinde sayılan tarımsal ürünlerin üretimi veya ticareti ile ilgili olan ve anılan maddelerde tanımlanan tüm anlaşma, karar ve uygulamalara, Tüzüğün 2'nci maddesi doğrultusunda uygulanacağı belirtilmektedir.

Tüzüğün 2(1)'nci maddesi şöyledir:

“Anlaşma'nın 81'inci maddesi, bir ulusal piyasa düzeninin önemli parçasını oluşturan veya anlaşmanın 33'üncü maddesinde anılan hedeflere ulaşmak için zorunlu olan ve birinci maddede tanımlanan anlaşma, karar ve eylemlere uygulanmaz. Özellikle, bir üye devlet sınırları içindeki çiftçiler, çiftçi birlikleri veya bu birliklerin birlikleri, tarımsal ürünlerin üretilmesi, satışı veya bu ürünlerin depolanması, işlenmesi veya geliştirilmesi için ortak tesislerin kullanımı konusunda ve belirli bir ücret ödeme yükümlülüğü içermeyen anlaşma, karar ve uygulamalara, Komisyon, bu yollarla rekabetin ortadan kaldırıldığını veya sözkonusu anlaşma, karar ve eylemlerin Roma Antlaşması'nın 33'üncü maddesinde sayılan hedeflerle çeliştiğini tespit etmedikçe, uygulanmaz”

Madde 2(1)'den, muafiyetin yalnızca 81'inci maddeyle sınırlı olduğu, 82'nci maddenin her koşulda uygulanacağı anlaşılmaktadır.

Madde 2(1)'in uygulanabilmesi için anlaşma, karar veya eylemlere konu ürünün, Roma Antlaşması'nın Ek1'inde sayılan ürünlerden olması gerekmektedir. Dolayısıyla Ek1 kapsamına girmeyen bir tarımsal ürünle ilgili olarak bir teşebbüs, anlaşma, karar ve eyleme konu ürün Ek1'de sayılan ürünlerin üretimi için yardımcı madde niteliğinde olsa dahi madde 2(1)'den faydalanamaz.

Madde 2(1) kapsamında ilk istisna, bir ulusal piyasa düzeninin önemli bir parçasını oluşturan anlaşma, karar ve eylemlerdir. Bölüm 1.2.3.2.'de belirtildiği gibi, günümüzde, patates dışındaki (Ek1 kapsamındadır) tüm ürünler ulusal piyasa düzeninden ortak piyasa düzenine geçmiştir. Dolayısıyla sözkonusu istisna yalnızca patates ile sınırlıdır.

İkinci istisna, madde 33'te işaret edilen hedeflere ulaşılmasını temin eden anlaşma, karar ve uygulamalardır. Bunun için madde 33'te anılan tüm hedefler karşılanmalıdır. Örneğin Frubo davasında, meyve ürünleri ithalatı ile uğraşan bir birlik, yaptığı anlaşmanın 81'inci maddeyi ihlal ettiği yönündeki Komisyon kararına karşı, anlaşmanın, madde 33'teki belli hedefleri gerçekleştirdiği gerekçesiyle Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (“ATAD”)’a temyiz başvurusunda bulunmuştur. ATAD kararında, anlaşmanın, anılan hedeflerin bir kısmını karşılamasına rağmen “tarımsal verimliliği artırmak” ve “tarım kesiminin gelirlerinin artırılması yoluyla tarımsal nüfusa dengeli bir yaşam düzeyi sağlamak” noktasında yetersiz kaldığına, dolayısıyla Komisyon kararı doğrultusunda istisna kapsamında bulunmadığına hükmetmiştir (Bellamy ve Child 2001, 1203).

Üçüncü istisna çiftçi birliklerine yöneliktir. Söz konusu istisna münhasıran çiftçilere ve/veya onların birliklerine uygulanır, çiftçilerle tüccarlar arasındaki anlaşmalar muafiyetten yararlanamaz. Öte yandan bir çiftçi ile çiftçi kooperatifi arasındaki anlaşmalar da istisna kapsamındadır (Bellamy ve Child 2001, 1206). Söz konusu istisnanın, madde 2(1) kapsamında OTP amaçları doğrultusundaki işlemlere tanınan bir önceki istisnanın devamı olup olmadığı konusunda farklı görüşler bulunmakla birlikte ATAD'ın, ikinci cümlelerin bağımsız bir düzenleme olduğuna ilişkin kararı ile tartışmalar son bulmuştur. Şunu da belirtmek gerekir ki, üçüncü istisna, Komisyon'un sunduğu taslak metinde yer almamasına karşın, Avrupa Parlamentosu'nun isteği üzerine Tüzüğe eklenmiştir (Bellamy ve Child 2001, 1206).

Son olarak bu istisna, Komisyon'un, rekabetin dışlandığını veya 33'üncü maddedeki amaçların tehlikeye düştüğünü tespit etmesi durumunda uygulanamaz. Ayrıca tarımsal kooperatiflerin yasalarında, üyelerin münhasır tedarik yapmalarını ve üyelikten ayrılma durumunda aşırı ücret ödemelerini öngören ve böylece üyeleri bağlayan yükümlükler, rekabetin sınırlandırılması etkisini doğurabilir, dolayısıyla çiftçilerin gelirlerini arttırmaya yönelik OTP amaçları ile çelişebilir (Bellamy ve Child 2001, 1206).

### 1.1.3.2. ABD

Clayton Act'in 6'ncı maddesi tarım ve bahçecilik organizasyonlarını, karşılıklı yardım ilkesine dayanmak kaydıyla, rekabet kanunu dışında bırakmaktadır. Daha sonra Capper Volstead Act,<sup>6</sup> ilgili hükmü, kar veya sermaye ortaklığını da içerecek şekilde genişletmiştir. İstisna, tarımsal üretimde bulunan çiftçi, üretici, yetiştirici, gibi birimlere; üretim, işleme, piyasaya hazırlık, kontrol ve pazarlama işlevlerini ortak yürütmeleri durumunda uygulanmaktadır (Sullivan ve Hovenkamp 1999, 999).

İstisnanın amacı çiftçilere, kooperatif bünyesinde birlikte hareket etme imkanı vermektir. Dolayısıyla kooperatif içi işlemler rekabet kurallarından bağımsız olmakta, ancak söz konusu kurallar kooperatifin dış işlemlerine uygulanmaktadır. Bununla birlikte hakim duruma ilişkin hükümler ile kooperatiflerin, kendi üyelerine veya diğer organizasyonlara, taleplerine uymaları yönünde baskı yapmaları istisna kapsamının dışındadır (Sullivan ve Hovenkamp 1999, 999).

Kooperatiflere ilişkin rekabet kuralları, rekabet otoriteleri yerine Tarım Bakanlığı'na uygulanmaktadır. Tarım Bakanlığı, kooperatiflerin, tarımsal ürün fiyatlarının aşırı derecede yükselmesine yol açacak şekilde tekelleşmesi veya ticaretin engellenmesi durumunda gereken tedbirleri alabilir. Ancak burada "fiyatların aşırı yükselmesi" gibi muğlak bir ifade kullanılarak kooperatifler için

---

<sup>6</sup> 1922, 7 U.S.C. 291.

yasal boşluk yaratıldığı ileri sürülmektedir. Zira bu düzenleme, Federal Trade Commission ("FTC")'nin erken dönemlerinde bu tür organizasyonlara karşı sert tutumunun ardından yapılmıştır (OECD 1999, 52).

Et işleme piyasasında da rekabet koşulları 1922 tarihli "Packers and Stokards Act"<sup>7</sup> ile düzenlenmiştir. Yasaya göre bu alanda rekabet kurallarını gözetmekten sorumlu olan kurum Tarım Bakanlığı'dır. Yasa, aldatıcı eylemler ve tekelleşmeye ilişkin hükümler içerirken, birleşme/devralmalara ilişkin işlemler yine Clayton ve Sherman Yasaları ile düzenlenmektedir (OECD 1999, 52).

## 1.2. TARIMDA PİYASA REFORMU: DEĞİŞEN YAPI

Gelişmişlik düzeyi ile orantılı olarak tarım sektörünün gelir ve istihdam içindeki payı küçülmektedir. Ancak tarım sektörü temel ihtiyaç maddelerini üreten bir sektör olarak stratejik ve vazgeçilmez öneme sahiptir.

Küreselleşme, yapısal düzenlemeler, teknolojik gelişmeler, tarım ve sanayi sektörleri arasındaki ilişkilerin yoğunlaşması gibi etmenler, tarım sektörünün dokusu ile birlikte devletin tarımsal faaliyetlere olan geleneksel yaklaşımını da değiştirmektedir. Anılan gelişmelerle birlikte, aşağıda detaylı olarak anlatılacağı üzere bazı tarihsel gelişmeler sonucu gelinen noktada tarım politikalarının finansman yükünün sürdürülemez boyutlara ulaşması, tarımsal katma değerde ağırlığı giderek artan ürün işleme sektörlerinin birincil sürece yönelik destekleme politikalarından olumsuz yönde etkilenmesi, birincil üreticilerin destekleme kapsamındaki ürünlere yönelmesi sonucu bu ürünlerde üretim fazlası sorununun ortaya çıkması ve yine yoğun desteklemeler sonucu düşük kaliteli, az sayıda ürüne odaklı ve teknolojik gelişmelere kapalı bir tarımsal yapının ortaya çıkması gibi nedenler de tarımsal politikaların gözden geçirilmesinde etkili olmuştur.

Bu çerçevede, tarımsal kesime yönelik tarım politikası araçları ile sosyal politika araçları birbirinden ayrılmaktadır. Örneğin fiyat desteği politikası gibi hem ekonomik hem de sosyal amaçlı politika aracının yerini doğrudan gelir desteği<sup>8</sup> ve erken emeklilik gibi sosyal araçlar almaktadır (Ertuğrul 1999, 63).

---

<sup>7</sup> 7 U.S.C. 181, 192.

<sup>8</sup> DGD sistemi, tarımda piyasa mekanizmasının işlemlerini, eş deyişle kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasını olanaklı kılar (Şahinöz 2000, 292). Bu özelliğiyle tarımda piyasa reformunun omurgasını oluşturmaktadır.

Doğrudan Gelir Desteği kapsamındaki ödemeler; üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri ve üretimle belli derecede bağımlı doğrudan gelir ödemelerinden oluşmaktadır. Bu bağlamda üretimle bağlantısına göre doğrudan gelir desteği ödemelerinin dar ve geniş anlamda tanımlanabilir (Demirci 2000, 2-3):

Dar tanımlamada; seçilen hedef kitleye mevcut ve gelecekteki üretim miktarı, girdi kullanımı veya gelir düzeyleri ile ilişkilendirilmeksizin yapılan doğrudan bütçe ödemelerine, üretimden

Ayrıca çeşitli eğitim programlarıyla tarım kesiminin, tarımsal ve tarım dışı faaliyetlerde becerileri geliştirilmekte ve örgütlenmeleri teşvik edilmektedir. Öte yandan tarımsal piyasa risklerini en aza indirmek için sigorta sistemi ile “future” ve “forward” (Ek 2) gibi geleceğe yönelik piyasalar geliştirilmektedir (OECD 1997a, 237).

Tarımda piyasa reformu olarak adlandırılabilen bu yeni yaklaşım iki temel amaca odaklanmıştır; birincisi tarımda piyasa mekanizmasını hakim kılarak, bu kesimin rekabet edebilirliğini arttırmak ve böylece kaynakların etkin kullanımını sağlamak, ikincisi ise daha düşük maliyetli ve verimli bir destekleme politikasıyla tarımsal hedeflere ulaşılmasını sağlamaktır (OECD 1997b, 9).

Tarımda piyasa reformunun uygulamaya geçmesi durumunda uluslararası refah düzeyinde de ciddi bir artış meydana gelecektir. ERS(2001, 12)’nin yapmış olduğu çalışmaya göre bu artışın ölçüsü yıllık yaklaşık olarak 56 milyar dolar’dır.

### **1.2.1. Tarihsel Gelişim**

İkinci Dünya Savaşı sonrasında gümrük tarifelerinin indirilmesi ve miktar kısıtlamalarının kaldırılması yoluyla dünya ticaretinin serbestleşmesi amacıyla 1947 yılında Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (“GATT”) imzalanmıştır. 1947-1986 yılları arasında GATT çerçevesinde yedi tur müzakere gerçekleştirilmiştir.

---

bağımsız doğrudan gelir ödemeleri denir. Bu ödemeler mevcut, geçmişteki ya da gelecekteki üretim ve üretim faktörleri kullanımından bağımsızdır.

Geniş tanımlamada, gelir dağılımını bozucu etkisi düşük doğrudan gelir ödemeleri; uygun ya da seçilen veya hedeflenen gruplara bazı şartlara bağlı olarak yapılan telafi edici ödemeler ve piyasa fiyatı ile hedef fiyat arasındaki farkın ödenmesinden oluşan fark ödemelerini kapsar. Bu ödemeler, faydalanacak grubun şartları, girdi-çıkıtı ve gelir seviyeleri ile ilişkilendirilmiş olup aynı zamanda mevcut ve gelecekteki üretim seviyesini de dikkate alır.

Sistemin bir diğer avantajı, gelir desteğinin, hedef kitleye (gelirleri arttırılmak istenen üreticiler) ulaşmasına imkan vermesidir (DPT 1999, 17). Böylece üreticilerin belli bir gelir seviyesine ulaşması hedefi en etkin yöntemle gerçekleştirilmiş olmaktadır. Ayrıca doğrudan gelir desteği ödemeleri bütçeden karşılandığından saydam, dolayısıyla kötüye kullanılmaya görece kapalı bir sistemdir.

Gelir desteğinin bazı dezavantajları da bulunmaktadır. Özellikle telafi edici ödemeler ve fark ödemelerinde üretim miktarı tamamen piyasa sinyallerine göre belirlenmemektedir. Bu nedenle diğer destekler gibi üretim artışına yol açabilir. Diğer bir dezavantajı ise bürokratik işlem maliyetlerini yükseltmesidir (Demirci 2000, 4). Ayrıca DGD, maliyeti bütçeden karşılandığı için, vergi oranlarında artışa neden olacaktır.

DGD programının uygulanabilmesi için birtakım verilerin önceden belirlenmesi gerekir. Bunlar; hedef bölge ve grupların tespiti, üretici gelirleri, çevresel ya da sosyal amaçlar gibi hedef değişkenlerinin belirlenmesi, programın süresi ve bütçe yükünün tespit edilmesi gibi unsurlardır (Demirci 2000, 5).

DGD Sistemi ülke uygulamaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (Demirci 2000, 7-23).

DGD Sistemi Türkiye pilot uygulamasının sonuçları için bkz. (Bayaner A., Ali K., Harun T., Erdemir G., Necat Ö., Burhan Ö. 2001).

Bu müzakerelerde uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi yolunda önemli adımlar atılmıştır. Ancak bu ilerlemeler daha çok sanayi malları için geçerlidir. Tarım ürünleri ticaretinin serbestleşmesi yönünde ise sınırlı ilerleme kaydedilebilmiştir. Bunun başta gelen nedeni GATT çerçevesinde, AB'nin sabit gümrük vergileri yerine prelevman (Ek:2) kullanmasına izin verilmesidir.

Prelevmanların dünya fiyatlarına bağlı olarak sürekli değişmesi nedeniyle tarım ürünlerinde gümrük vergileri sabitlenememiş bunun sonucunda sanayi mallarına koşut bir tarife indirimi gerçekleştirilememiştir.

Uluslararası ticaretin serbestleşmesi hareketinin sürükleyicisi ABD'nin, prelevman uygulamasını kabul etmesinin iki nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi AB'nin, prelevman karşılığında ABD'nin en önemli ihrac kalemleri arasında yer alan yağlı tohumlar, proteinli bitkiler ve bazı hayvan yemleri gibi ürünlere sıfır gümrük tarifesi uygulamayı kabul etmesidir. İkincisi aynı dönemde Doğu ve Batı blokları arasında yaşanan "Soğuk Savaş" ortamıdır. Sovyetler Birliği tehdidi karşısında Avrupa'nın entegrasyonunu her alanda destekleyen ABD, prelevman sisteminin kabul etmiştir (İKV 2000, 49).

Sonuçta, GATT çerçevesinde tarım ürünlerine ayrıcalık tanınmış ve GATT'a taraf bütün ülkelere, tarım politikaları doğrultusunda, tarımsal üretim ve ticarete sübvansiyon uygulaması izni verilmiştir.

Ancak 1980'li yıllardan itibaren AB, ABD ve diğer tarım ihracatçısı ülkeler arasında başgösteren çıkar çatışmalarının giderek derinleşmesi sonucunda, tarım ürünleri ticaretinin GATT kapsamında değerlendirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Tarım ürünleri ticaretinin serbestleşmesinin önünü açan sözkonusu çıkar ayrılıklarının gerisinde bazı tarihsel gelişmeler bulunmaktadır.

Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan gıda güvenliği konusundaki duyarlılık sonucu önce Japonya ardından Avrupa ülkeleri korumacı tarım politikalarına yönelmiştir. Bu doğrultuda AB ülkeleri OTP'nı 1962 yılında uygulamaya koymuştur. Japonya ve İskandinav ülkeleri ise yüksek fiyatlarla teşvik ettikleri iç üretimi, yüksek oranlı gümrük vergileri ya da miktar kısıtlamaları ile dış rekabete karşı sıkı bir biçimde korumuştur.

Aynı dönemde Asya ve Afrika kıtalarında yetersiz beslenme sorunu baş gösterirken, Kuzey yarım kürede refah artışına koşut olarak tarımsal talebin giderek artması, müdahaleci politikalara karşı olası tepkilerin önüne psikolojik bir set çekmiştir. Doğu ve Batı bloğu arasında yaşanan soğuk savaş nedeniyle uluslararası koşullar, ABD gibi serbestleşme yanlısı güçlerin AB ve Japonya gibi aşırı müdahaleci ülkelere karşı kesin tavır almasını engellemiştir. Müdahaleci politikalara tepki verilmemesinin örtük bir nedeni de, Atlantik'in iki yakasındaki güç odaklarının işbölümü ve pazar paylaşımı ilişkisidir. Bu işbirliği çerçevesinde

AB süt ve et ürünlerinde, ABD ise tahıl ürünlerinde dünya pazarlarını doyurma görevini üstlenmiştir (TEK 1998, 87).

1980'lerde dünya tarımında meydana gelen değişmelerle birlikte güç odakları arasındaki işbirliği bozulmaya başlamıştır. ABD'nin başta tahıl olmak üzere temel tarım ürünlerinde ihracatçı konumuna gelmesi, Batı Avrupa'nın süt ürünlerinde fazla vermeye başlaması, Hindistan gibi gelişmekte olan ülkelerin kalabalık nüfuslarını yerli üretimle besleyebilecek duruma gelmeleri, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Arjantin ve Brezilya gibi ülkelerin dünya pazarlarından daha fazla pay almak istemeleri ve dünya tarım pazarlarının bu dönemde durgunluk içine girmeleri bu değişimlerin başlıcalarıdır.

Tarımsal üretimin giderek artmasına karşın dünya pazarlarının durgunluğa girmesi uluslararası ticareti olumsuz yönde etkilemiştir. Özellikle AB'nin yoğun dış ticaret atılımının duraklama dönemi ile çakışması bu olumsuzluğu körüklemiştir. Bu dönemde başta ABD, AB, Kanada ve Avustralya olmak üzere tarım ürünü ihracatçısı ülkeler, daralan dış pazarlarda rakiplerinden pay kapabilmek için yoğun bir rekabet sürecine girmişlerdir. Özellikle AB ile ABD arasındaki bu mücadele zamanla şiddetini arttırmış ve ticari mücadeleyi "sübvansiyonlar savaşına"<sup>9</sup> dönüştürmüştür.

Sonuç olarak korumacılığı azaltmak, sürdürülemez büyüklüğe ulaşan tarımsal sübvansiyonların mali yükünü hafifletmek ve dünya tarım ürünleri ticaretinde yaşanan sıkıntılara son vererek uluslararası ticarete yeniden hız kazandırmak için Eylül 1986'da GATT kapsamında Uruguay Round müzakerelerine başlanmıştır.

Sonuçta 7 yıl süren yoğun müzakereler sonucunda Uruguay Round, 15 Aralık 1993'te Cenevre toplantısıyla sona ermiş, nihai anlaşma ise, 1994 yılında Marakeş'te imzalanmıştır. Uruguay Round'un sona ermesiyle birlikte GATT'ın yerini Dünya Ticaret Örgütü almıştır.

### **1.2.2. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ("DTÖTA")**

Uruguay Round kapsamında yer alan metinlerden biri de 1995'te imzalanan DTÖTA'dır. DTÖTA'nın üç temel hedefi bulunmaktadır. Bunlar; pazara giriş engellerini ortadan kaldırmak amacıyla, tüm tarife dışı engellerin gümrük tarifelerine dönüştürülmesi ve bunların bir yandan da aşamalı olarak indirilmesi, rekabetin tesis edilmesi amacıyla ihracat sübvansiyonlarının sınırlandırılması ve ilk iki hedefe ulaşmayı sağlamak amacıyla iç pazarlarda kullanılan tarım desteklerinin azaltılmasıdır (İKV 2000, 62).

---

<sup>9</sup> Sübvansiyonlar Savaşı hakkında ayrıntı için bkz. (Şahinöz 1993, 79-89).

Tarım Anlaşması; anlaşmanın kapsamı, pazara giriş, iç destekler ve ihracat sübvansiyonları ile anlaşmanın yürütülmesine ilişkin genel hükümleri içeren 21 maddeden meydana gelmektedir. Tarım Anlaşması, anlaşmada tanımlanmış balıkçılık ürünleri hariç ve hayvancılık dahil bütün tarım ürünlerini kapsamaktadır.

### ***Pazara Giriş***

DTÖ Tarım Anlaşması'nın pazara girişle ilgili temel hükümleri, 4'üncü maddede belirtilmiştir. Bunlar özetle:

- 1986-1988 yılları arası ortalama iç fiyat ile dünya fiyatları arasındaki farka dayalı olarak tüm tarife-dışı engellerin tarife eşdeğerlerine dönüştürülmesi (tarifeleştirme),
- Tarifelerin, gelişmiş ülkeler için 6 yıl içerisinde (1995-2000) % 36 (her bir tarife için en az % 15 indirim şartı ile), gelişmekte olan ülkeler için ise 10 yıl içerisinde (1995-2004) % 24 azaltılması (her bir tarife için en az % 10 indirim şartı ile) olarak sıralanabilir<sup>10</sup>.

Genel olarak yukarıdaki şekilde sonuçlanan pazara giriş müzakerelerinin nihai amacı "bağlı tarife oranları"(Ek:2) dışında her türlü ithalat kısıtlamalarını kaldırarak "sadece tarifelerden meydana gelen şeffaf bir rejim" oluşturmaktır. Bu nedenle tüm üyelerden tarife-dışı kısıtlamalarını, tarife oranlarına dönüştürmesi istenmiştir. Bu dönüştürme işlemi dünya fiyatları ile yurtiçi fiyatlar arasındaki farka dayalı olarak "fiyat farkı yöntemi"ne göre yapılmıştır. Dönüştürme için kullanılan temel dönem 1986-1988 arasındadır ki, birçok tarımsal ürünün dünya fiyatının olağandışı bir şekilde düşük olduğu, ve uygulanmakta olan tarım politikaları nedeniyle görece istikrar ile birlikte yüksek yurtiçi fiyat oluşumu genelde yüksek tarife oranlarının oluşmasına yol açan bu olgu "Kirli Tarifelendirme" (Ek:2) olarak anılmaktadır (İKV 2000, 62).

### ***İç Destekler***

DTÖTA'nın iç destekler ile ilgili temel hükümleri, 6'ncı maddede belirtilmiştir. Bunlar özetle:

- 1986-1988 yılları baz alınarak bütün ürünleri içerecek şekilde ticareti bozan iç destekler toplamından, gelişmiş ülkelerin 6 yıl içerisinde değer olarak % 36, miktar olarak % 20, gelişmekte olan ülkelerin ise 10 yıl içerisinde değer olarak % 24, miktar olarak % 14 indirime gitmesi,
- "Yeşil kutu" (Ek:2) kriterleri diye anılan politikaların indirim taahhütü kapsamı dışında tutulması,

---

<sup>10</sup> En az gelişmiş ülkeler bu indirim taahhütünün dışında bırakılmıştır.

- Gelişmekte olan ülkeler için kırsal gelişme programları, yatırım sübvansiyonları, girdi ve ürün çeşitlendirme sübvansiyonlarının da indirim kapsamı dışında tutulması,
- Cari Toplu Destek Ölçümü'nün (TDÖ Ek:2) toplam ürün değerinin, gelişmiş ülkeler için % 5, gelişmekte olan ülkeler için % 10 altında ise indirim kapsamı dışında tutulması (de minimis kuralı Ek:2) olarak sıralanabilir.

### ***İhracat Sübvansiyonları***

DTÖTA'nın ihracat sübvansiyonlarına ilişkin temel hükümleri, 8. ve 9. maddelerde belirtilmektedir. Ana hükümler özetle şöyledir:

- Ülkelerin indirim taahhüdüne dahil edilmeyen ihracat sübvansiyonlarının verilmemesi,
- Tanımlanan 22 ürün grubunun her birinde 1986-1990 döneminde verilen ihracat sübvansiyonu baz alınarak (eğer daha yüksek bir seviyede ise 1991-1992 dönemi baz alınarak) gelişmiş ülkelerin 6 yıl içerisinde değer olarak % 36, miktar olarak % 21; gelişmekte olan ülkelerin ise 10 yıl içerisinde değer olarak % 24, miktar olarak % 14 indirimde bulunmaları,
- İndirimlerin her yıl eşit dilimlerde şeklinde ve ürün bazında yapılması,
- Ülkelerin indirim tabii sübvansiyonların dışında sübvansiyon vermemeleri,
- Gelişmekte olan ülkelerin tarım ihracatlarının maliyetlerini azaltıcı yönde sübvansiyonlarının indirim taahhüdü dışında tutulması,
- Gıda yardımlarının indirim taahhüdü dışında tutulmasıdır.

### **1.2.3. Reform Uygulamaları**

Tarımda piyasa reformunun somut sonuçlarını görmek için, OECD ülkeleri arasında en köklü tarımsal politika değişikliklerini hayata geçiren Yeni Zelanda ve AB örneklerine göz atmak gerekir. Yeni Zelanda reformları tamamen teknik nedenlere dayanan bir reform hareketi niteliğindedir. Öte yandan AB'de gözlenen OTP reformları Türkiye'ye benzer bir şekilde, teknik nedenlerden çok, desteklemenin finansmanı sorunu ve uluslararası baskılardan kaynaklanmaktadır. Ayrıca Türkiye'nin, AB adayı bir ülke olarak tarım politikalarını OTP ile uyumlu hale getirmek yükümlülüğü altında olması nedeniyle, OTP'na ilişkin kısa bir bilgi verilecektir.



### 1.2.3.1. Yeni Zelanda Deneyimi<sup>11</sup>

Yeni Zelanda'da, 1980'lerin ortasında başlayan reform girişimleri ile hemen tüm tarımsal destekler kaldırılmıştır. Bu çerçevede, üretici destekleri % 30'lardan, % 5'lere indirilmiş, fiyat ve arz kontrolü gibi devlet müdahaleleri kaldırılmış ve gümrük tarifeleri aşamalı olarak indirilmiştir. Bu dönüşümler, tarımsal piyasaların yapısını kökten değişikliğe uğratmıştır.

Tarımsal faaliyetler Yeni Zelanda ekonomisi için oldukça önemlidir. Ülke, 1970'lere kadar üretiminin büyük bir kısmını İngiltere'ye ihraç etmiştir. Ancak İngiltere'nin 1973'te AB'ye üye olması Yeni Zelanda tarım sektörü için dönüm noktası olmuştur. Zira bu tarihten sonra İngiltere, garantili piyasa olma özelliğini yitirmiştir. Buna karşı tarım kesimi, 1980'lerin ortalarına kadar destekleme politikaları doğrultusunda alternatif piyasalara yönlendirilmiştir. Ancak 1980'lerin ortalarında, gerek desteklerin yükünün artması gerekse diğer sektörlerdeki yapısal dönüşümler karşısında tarım sektörünün geri kalması, hükümeti bu konuda köklü değişiklikler yapmaya itmiştir. Bu değişikliklerin odağında, tarım kesiminin rekabet gücünün, devlet desteği olmaksızın artırılması hedefi bulunmaktadır.

Desteklerin kaldırılması sonucu çiftçilerin karlarında ve buna bağlı olarak arazi fiyatlarında ciddi düşüşler yaşanmıştır. Kırsal kesimin gelirlerinin azalması, bu kesime girdi ve hizmet sağlayan işletmeleri de olumsuz yönde etkilemiş, sonuçta birçok küçük ölçekli işletme faaliyetlerine son vermiştir. Ancak hükümetin araya girerek borçları yeniden yapılandırması, kırsal kesimin tahrifatını sınırlamıştır.

Et işleme sektöründe ise işletmelerin % 25'i kapanmıştır. Ancak sonuçta, yüksek teknoloji kullanan ve üretici kesimle işbirliği içinde hareket eden etkin firmalar hayatta kalmıştır. 1980'lere kadar koyun etinin hemen tamamı, işlenmemiş halde İngiltere'ye ihraç edilmekteyken, günümüzde büyük kısmı işlenerek çok sayıda ülkeye ihraç edilmektedir. Aynı gelişim süt ve süt ürünleri için de geçerlidir. Yine 1980'lerde üretilen sütün büyük kısmı tereyağı, süttezu ve peynir olarak İngiltere'ye ihraç edilmiştir. Reformla birlikte, süt üreticileri kooperatif çatısı altında örgütlenecek daha büyük ölçekli ve teknoloji yoğun işletmeler kurmuştur. Bu sayede üretilen sütün büyük kısmı çok çeşitli ürünlere dönüştürülmekte ve 80 kadar ülkeye ihraç edilmektedir.

Reform kapsamındaki köklü değişikliklerden biri de, Tarım ve Balıkçılık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılmasıdır. Bu çerçevede, çalışanların sayısı 5600'den 2400'e düşürülmüş ve çok sayıda gereksiz birim kaldırılmıştır.

---

<sup>11</sup> Bu bölümde yer alan bilgiler için (OECD 1997, 247-248)'den yararlanılmıştır.

Öte yandan devlet halen ihracat tekeli konumundaki tarımsal KİT kanalıyla, toplam tarımsal ihracatın % 80'ini kontrol etmektedir.

Reform sonrası yapıya bakıldığında, kısıtlı devlet desteğine karşın tarımsal işletmelerin oldukça rekabetçi olduğu gözlenmektedir. İstihdam oranı reform öncesi düzeyini yakalamasına karşın toplam üretim halen bu düzeyin altındadır. Kalite yükselmiş, ürün çeşitliliği artmıştır. 1997 itibariyle toplam ihracatın % 55-60'ını tarımsal ürün ihracatı karşılamaktadır. Yeni Zelanda dünya koyun eti ve süt ihracatında birinci, yün ihracatında ise ikinci sırada bulunmaktadır.

Bu veriler, tarımsal sektörlerin devlet desteği olmadan, piyasa sinyalleri doğrultusunda hareket etmesi halinde rekabet güçlerini arttırdıklarını göstermektedir. Öte yandan devlet müdahalesinin azaltılması, teknolojik gelişme ve yapısal değişimin önünü açmıştır. Sonuç olarak Yeni Zelanda deneyimi, tarımda piyasa reformu çerçevesinde gereken adımların atılması halinde reformun hedeflerine ulaşabileceğini göstermektedir. Üstelik Yeni Zelanda, dünyada korumacılığın görece yüksek kaldığı bir dönemde sözkonusu değişiklikleri gerçekleştirmiştir.

### **1.2.3.2. AB Ortak Tarım Politikasında Reform**

#### ***Ortak Tarım Politikası***

OTP, adından da anlaşılacağı gibi AB'ye üye devletlerin tarım politikalarını gerek ekonomik gerekse siyasi anlamda bütünleştiren ortak bir politikadır. OTP, diğer ortak politikaların aksine gümrük birliğine dayalı bir ekonomik bütünleşme modeline değil, üye devletlerin tarım politikalarının ortak bir çerçevede yönetilmesi esasına dayanmaktadır.

OTP'nin en temel unsuru, tarım ürünleri için bütün üye devletlerde geçerli olacak ortak fiyatların belirlenmesidir. Belirlenen bu fiyatların korunması için iç pazarlarda ürünler aynı araçlarla desteklenirken, dış rekabete karşı ortak koruma yöntemleri kullanılır. Bu sayede tarım politikası ortak kurallar çerçevesinde idare edilir. Sözkonusu destek ve koruma sistemi için gereken harcamalarsa ortak bir fondan (FEOGA) karşılanır. İlk yıllarında AB toplam bütçesinin % 90'a yakın bölümünü oluşturan bu fonun günümüzde de bütçenin yarısını oluşturması OTP'nin öneminin göstergesidir.

OTP'nin esasını Ortak Piyasa Düzenleri ("OPD") oluşturur. Genel anlamda tüm OPD, ortak bir fiyat sistemini temel almaktadır. Fiyat politikası, hedef fiyat ve müdahale fiyatı (Ek:2) araçlarıyla yürütülmektedir. Bu sistemin sürdürülmesi için iç pazarda destek düzenlemeleri, dış pazarlara karşı ise koruma mekanizmaları belirlenmektedir. Ancak kullanılan destek ve koruma mekanizmaları, üründen ürüne farklılık göstermektedir.

Topluluğun kurulduğu yıllarda tarım ürünlerinin yalnızca % 50'si OPD kapsamında yer alırken, bu oran 1970'li yıllarda % 70, 1980'lerde ise % 91'e yükselmiştir. Günümüzde patates dışında tüm tarım ürünleri OPD kapsamındadır (İKV 2000, 10).

### ***OTP Reformları***

Daha önce değinildiği gibi, OTP'nin piyasa mekanizması, üreticilere garantili satış imkanı sağlayan müdahale fiyatları üzerine kuruludur. OTP'nin oluşturulduğu yıllarda sınırlama olmaksızın uygulanan bu fiyatlar, AB'nin tarım ürünlerinde ithalata bağımlı olduğu ilk yıllarda herhangi bir soruna yol açmamıştır. Tersine, garantili satış imkanı, üretimin artması ve kendi kendine yeterliliğin sağlanmasında önemli rol oynamıştır. Ancak kendi kendine yeterliliğin sağlanmasını takiben üretim artışı, aşırı stoklar ve destekleme maliyetinin sürdürülemez boyutlara ulaşması OTP'nin gözden geçirilmesine yol açmıştır.

Esas olarak OTP reformları iki dönemde incelenebilir. 1973-1990 arası birinci dönem, sınırlı ve genellikle yüzeysel önlemler öngörmektedir. Buna karşın 1990 sonrası ikinci dönem, özellikle 1992 "MacSharry Reformları" ve "Gündem 2000" ile OTP mekanizmalarında köklü değişikliklere sahne olmaktadır<sup>12</sup>.

### **1973-1989 Reform Girişimleri**

1973, 1975, 1980, 1981 yıllarında AB Komisyonu tarafından reform talepleri içeren çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Raporlarda özetle; mevcut destek sisteminin tarımsal faaliyetleri piyasa mekanizmasından uzaklaştırdığı vurgulanmış ve fiyat garantisinin sınırsız miktarlar için uygulanmasından vazgeçilmesi gerektiğin belirtilmiştir.

1980'li yılların ortalarından itibaren ürün fazlası gözlenen sektörlerde çözüme yönelik kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu anlamda ilk örnek OTP bütçe harcamalarında önemli yer tutan süt sektörüdür. 1984 yılında süt üretiminde kota uygulaması yürürlüğe konmuştur.

Uygulama kapsamında her Üye Ülke için belirli miktarda süt üretim kotası saptanmış ve Üye Ülkelere, ülke kotalarını ulusal üretim birimleri arasında paylaşırma yetkisi verilmiştir. Uygulama sonucu, üretim azalmış ve bu gelişmeye koşut bütçe harcamalarında önemli tasarruflar sağlanmıştır. 1980 yılında garanti harcamalarının % 43'ünü oluşturan süt ürünlerini payı, 1990 yılında % 24'e, 1999 yılında ise % 7'ye gerilemiştir. Öte yandan 1984 yılında 8.7 milyar ECU olan ürün stoklarının toplam değeri 1990 yılında 2.2 milyar ECU, 1996 yılında ise 533 milyon ECU seviyesine gerilemiştir (İKV 2000, 43-44).

---

<sup>12</sup> OTP reformları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., (USDA 1999). Ürün bazında, 1992 ve 2000 reformlarının etkisi hakkında bilgi için bkz., (Tracy M. 1997).

1980'li yılların ortasında süt sektörü yanında diğer sektörler için reform önerileri gündeme getiren iki ayrı rapor daha hazırlanmıştır. Bu raporlarda özetle; bozulan arz-talep dengesinin yeniden sağlanması için sıkı bir fiyat politikası ortaya konması ve bu politikalardan zarar gören işletmelere doğrudan gelir desteği sağlanması şeklindedir.

## **II. Dönem, 1990-2000 Reformları**

1990'lı yılların başında, bir yandan tarım kesiminin AB ekonomisindeki payının azalması ve tarımsal sektörlerdeki istihdam oranının düşmesi, diğer yandan ilk dönem reformlarının OTP'nin temel sorunlarını çözmekte yetersiz kalması, yeniden tarım reformunu gündeme taşımıştır. Diğer yandan, reformun gündeme gelmesinde esas etken, uluslararası ticaret alanındaki baskılardır.

### **1992 MacSharry Reformları**

1991 yılında Komisyon tarafından hazırlanan iki ayrı belgeye dayanan<sup>13</sup> ve Mayıs 1992'de Tarım Konseyi tarafından alınan kararlar uygulamaya konulan MacSharry reformları, özellikle tahıllar ve sığır eti sektörlerine yönelik köklü değişiklikler içermektedir.

MacSharry reformları üç sacayağı üzerinde yükselmektedir: Bunlardan birincisi stok değerleri ve bütçe üzerindeki ağırlıkları nedeniyle en sorunlu iki sektör olan tahıllar ve sığır eti sektörlerinde destek fiyatlarının önemli ölçüde indirilmesidir. İkincisi, destek fiyatlarının indirilmesi nedeniyle üreticilerin uğraması muhtemel gelir kayıplarının, DGD ile telafi edilmesi ve üçüncüsü gerçekleştirilecek reformların yapısal önlemlerle desteklenmesidir.

### **Gündem 2000**

21. Yüzyılın hemen öncesinde OTP reformlarının yeniden gündeme gelmesinin iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi AB'nin olası genişlemesinin OTP'nin yapısı ve AB bütçesi üzerindeki etkileri, ikincisi ise dünya ticaretinin daha fazla serbestleştirilmesi amacıyla DTÖ'de yeni tur müzakerelerinin başlayacak olmasıdır. Uruguay Round görüşmelerinde OTP'nin korumacı yapısının yoğun eleştirilere maruz kalması da reformun önemli nedenleri arasındadır (İKV 2000, 75).

16 Temmuz 1997'de Konsey'e sunulan Gündem 2000; genişleme, yapısal politikalar, OTP gibi birçok farklı konuda görüş bildiren kapsamlı bir metindir.

Gündem 2000 ile ortaya konulan reform anlayışı, MacSharry reformlarıyla benzer niteliktedir. Gündem 2000'in temelini, sorunlu sektörlerde destek fiyatlarının

---

<sup>13</sup> "The Development and Future of the CAP: Reflections Paper of Commission" COM(91)100 Final ve The Development and Future of the CAP: Follow up to the Reflections Paper-Proposals of the Commission" COM(91)258.

indirilmesi ve indirim ölçüsünde üreticilere DGD sağlanması ve bunların kırsal kesime yönelik yapısal önlemlerle desteklenmesi önerileri oluşturmaktadır.

Gündem 2000 önerileri, MacSharry reformlarında gündeme gelen, tahıllar, yağlı tohumlar ve proteinli bitkilerden oluşan ekilebilir ürünlerin yanısıra sığır eti sektörüne yöneliktir. Bunlara ilaveten süt ürünleri ve şarap, tütün ve zeytinyağı gibi Akdeniz ürünleri de reform kapsamında değerlendirilmiştir. Piyasa düzenlerine yönelik bu önlemler, kırsal kesime ilişkin yapısal önlemler ile desteklenmiştir.

Anılan Reformlar çerçevesinde, 21'inci yüzyılda OTP'na yön verecek ereklerin; tarım kesiminin rekabet gücünün arttırılması, ürün güvenliğinin sağlanması, kalitenin arttırılması, üretici kesimine iyi bir yaşam düzeyi sağlanması, çevrenin korunması, tarım kesimi için alması için imkanlarının yaratılması, AB tarım mevzuatının sadeleştirilmesi olduğu söylenebilir (İKV 2000, 75-88).

Sonuç olarak, anılan nedenler sonucu AB ve ABD arasındaki gerilim ve uluslararası baskılar her iki ülkede tarımsal reformun yolunu açmıştır. Reformun temel amacı desteklerin üretimden bağımsız hale getirilmesi ve ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasıdır. Bu çerçevede, tarımsal dönüşümün DTÖ ile kontrol edilmesi kararlaştırılmıştır. Reformla birlikte, tarımda piyasa mekanizmasının ağırlık kazanması, çeşitli ülke örneklerinde görüldüğü gibi, rekabet otoritelerinin, politika üretimi sürecine katılmalarını sağlamıştır.

### **1.3. REFORM SÜRECİ ve SONRASINDA REKABET POLİTİKASININ ROLÜ**

Bölüm 1.1.2.'de ele alındığı üzere, reform öncesinde tarım ve rekabet politikaları arasında çatışmalar söz konusudur. Bu nedenle bazı tarımsal faaliyetler rekabet politikası uygulamalarının dışında bırakılmış, bazı alanlarda ise rekabet kuralları bilinçli olarak esnetilmiştir. Buna karşın piyasa reformu ile rekabet politikası birçok noktada kesişmekte ve birbirlerini tamamlar nitelik göstermektedir. Reform ile rekabet politikasının başlıca ortak noktalarını şöyle sıralayabiliriz (OECD 1996, 1):

- Tarım kesimine yoğun devlet müdahalesinin piyasa gücü yaratması ve böylece rekabetin sınırlanması sonucunu doğurması,
- Hem rekabet politikası hem de piyasa reformunun temel olarak kaynakların etkin dağılımı ve ekonomik refah artışını hedeflemesi,
- Reformdan beklenen amaçların elde edilebilmesi için reform sonrası dönemde etkin bir rekabet politikasına ihtiyaç duyulması,
- İthalat-ihracat tekelleri, fiyat anlaşmaları, yatay ve dikey kısıtlamalar gibi tarımsal sektörlerde rekabeti kısıtlayan edimlerin aynı zamanda uluslararası ticareti de sınırlaması,

- Doğrudan yatırımlar ve rekabet politikası ilişkisinin, ticari serbestleşme bağlamında uluslararası zeminlerde sıkça gündeme gelen konulardan biri olması.

### 1.3.1. Ülke Uygulamaları

Birçok ülke uygulaması, tarımda piyasa reformu süreci ve sonrasında rekabet politikasının rolünün önemini açıkça ortaya sermektedir. Bunlardan birkaçına göz atmak yararlı olacaktır.

#### *Kanada*<sup>14</sup>

Kanada Rekabet Otoritesi, 1994 ve 1995 yıllarında, GATT ve NAFTA taahhütleri doğrultusunda, tarım politikalarında değişiklik önerileri içeren iki rapor yayımlamıştır. Bu çalışmalar Rekabet Otoritesi'nin, tarımda piyasa reformu çerçevesinde yapılan tartışmalara aktif olarak katılma arzusunun birer göstergesidir.

1994 tarihli çalışmada, tarımsal politikalar değerlendirilmiş, ulusal rekabetin ölçüsü ve uluslararası piyasalarda rekabet edebilirliğin seviyesine ilişkin saptamalar yapılmış ve rekabet gücünün artırılması için yapılması gereken düzenlemelere ilişkin öneriler getirilmiştir. 1995 tarihli ikinci çalışmada ise, ilk çalışmadan hareketle, reform kapsamında yapılacak düzenlemeler değerlendirilmiştir.

Her iki çalışmada da ulusal rekabetin seviyesi ile uluslararası rekabet gücü arasındaki doğrusal ilişki vurgulanmıştır. Çalışmalarda, ulusal piyasalarda rekabetin yoğunlaşması halinde, ulusal firmaların, uluslararası piyasalardaki rekabet güçlerinin artacağı vurgulanmaktadır.

Aynı şekilde, korumacı politikalar sonucu uluslararası piyasalarda rekabetin azalması, ulusal piyasalardaki rekabeti olumsuz yönde etkileyecektir. İkinci durumda ortaya çıkacak verimlilik ve refah kaybı, tarımda piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması ve rekabet kurallarının etkin uygulanmasıyla giderilebilecektir.

#### *İsviçre*<sup>15</sup>

İsviçre Rekabet Otoritesi fiyat ve üretim miktarı gibi değişkenlerden hareketle birçok gıda ürünleri piyasasının, rekabetçi piyasalardan farklılaştığını belirlemiştir.

---

<sup>14</sup> Bu bölüme ilişkin bilgiler için (OECD 1997a, 253)'den yararlanılmıştır.

<sup>15</sup> Bu bölüme ilişkin bilgiler için, (OECD 1996, 2) ve (OECD 1997a, 254-255) kaynaklarından faydalanılmıştır.

Buna göre, birincil üretimin büyük kısmı kooperatifler tarafından, ürün işleme piyasaları ise ortak hareket eden birkaç büyük firma tarafından kontrol edilmektedir. Bu yapı sonucu rekabet sınırlanmakta, üretim-tüketim zincirinde yer alan toptancı, perakendeci ve tüketici kesimi refah kaybına uğramaktadır.

Sözkonusu yapının olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak için 1991 yılında, tarım ve gıda sektörlerine özgü, reform niteliğinde hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler çerçevesinde, dikey fiyat tespiti ve piyasaların bölünmesi başta olmak üzere rekabeti kısıtlayan birçok davranış yasaklanmıştır. Ancak 1994 yılında, yeni bir yasal düzenlemeyle çiftçi kooperatifleri rekabet kurallarının dışına çıkarılmıştır.

### *İngiltere*<sup>16</sup>

İngiltere Süt Pazarlama Kurulu, 1994 yılına kadar süt piyasasını düzenlemekten sorumlu kurumdur. Kurul, 1994 yılında reform çalışması çerçevesinde yürürlükten kaldırılana kadar, kanuni tekel olarak, çiğ sütü üreticilerden alıp işleyicilere satmak işlevini görmektedir. Reform sonrasında, Kurulun görevine son verilmiş ve süt alım-satımı piyasaya bırakılmıştır. Bunun takip eden yılda, çiğ süt üreticileri sütleri için ihale düzenine geçmiş ve zaman içinde ilgili piyasada hakim duruma gelmiştir. Bu kooperatiflerin en büyüğü olan Milk Marque, piyasanın % 50'sini kontrol etmektedir.

Kooperatiflerin piyasada hakim duruma gelmesinin ardından süt fiyatlarında ciddi artışlar gözlenmiştir. Bu noktada kooperatiflerin hakim güçlerini kötüye kullandıkları iddiaları gündeme gelmiş, buna karşı "Office of Fair Trade" ("OFT") gelişmeleri takip ettiğini kamuoyuna duyurmuştur. Sonuçta rekabet soruşturmasına uğrayan Milk Marque, satış sistemini değiştirmek konusunda OFT'ye güvence vermiştir.

### **1.3.2. Reform Sonrası Uluslararası Tarım Ürünleri Ticareti ve Rekabet Politikası**

Tarımda piyasa reformunu değerlendirirken, tarım ve rekabet politikaları yanında dikkate alınması gereken diğer parametre, uluslararası tarım ürünleri ticaretidir. Zira tarımsal piyasalarda enüst refah seviyesine, karşılaştırmalı üstünlüklere dayalı tarımsal üretim ve serbest ticaret yoluyla ulaşılabileceğine inanılmaktadır. Sistem, rekabet kurallarının yalnızca ulusal ölçekte değil uluslararası planda da etkin ve tavizsiz uygulanması ilkesine dayanmaktadır.

---

<sup>16</sup> Bu bölüme ilişkin bilgiler için (OECD 1997a 254) ve (OECD 1996, 3) kaynaklarından faydalanılmıştır.

### 1.3.2.1. Tarım Ürünleri Ticaretinin Serbestleşmesinde Rekabet Politikasının Rolü

DTÖTA, belli bir ülkenin refahını uluslararası refah seviyesindeki azalma pahasına arttıracak politika uygulamalarının önüne geçmeyi amaçlamaktadır. DTÖTA sonrası ülkeler, tarife dışı engelleri tarifeleştirme taahhüdünde bulunmuştur. Ancak tarifelendirme anlaşmaları, dikkatleri tarımsal piyasaların yapısına çekmiştir. Özellikle piyasaları KTİ'lerle düzenleyen ülkeler, KTİ'lerin DTÖ kuralları dışına çıkarak korumacılığı sürdürme olasılığı nedeniyle mercek altına alınmıştır. İşte bu olasılığa karşı rekabet politikalarının hem ulusal hem de uluslararası piyasalarda etkin biçimde uygulanması arzu edilmektedir (Josling 1999, 7).

Tarifelendirme anlaşmasının gündeme getirdiği diğer konu, işleme ve pazarlama piyasalarında rekabetin seviyesidir. Zira tarifelendirmenin etkili olabilmesi, sözkonusu piyasaların rekabetçi olmasına bağlıdır. Diğer deyişle tarifelendirme sonucu sınır engellerinin ortadan kalkması, ithal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasının engellenmesi halinde tek başına istenen etkiyi doğurmayabilir. Bu nedenle rekabet politikası, uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi yolunda tamamlayıcı bir araç olarak görülmektedir (OECD 1998a, 10; OECD 1996, 17).

Ticari serbestleşme politikaları her zaman rekabet artırıcı sonuçlar doğurmamaktadır. Bu durumda rekabet politikası, ticari serbestleşme politikalarıyla ortaya çıkabilecek olumsuzlukları engelleyebilecektir. Örneğin bazı ülkelerde tarımsal KTİ'ler, yapısal reformlar çerçevesinde özelleştirilmekte veya faaliyetlerine son verilmekte, ancak bunların yerini özel teşebbüs tekelleri almaktadır. Böylece amaçlanan sosyoekonomik faydalar elde edilememektedir. Öte yandan, özel tekellerle birlikte piyasa gücünün kötüye kullanılması olasılığının artması muhtemeldir. (OECD 1998a, 7).

Öte yandan, DTÖTA'na rağmen hala birçok ülkede yüksek tarifeler varlığını sürdürmektedir. Bazı ülkeler ise DTÖ taahhütleri doğrultusunda tarife oranlı kota ("TOK") (Ek:2) uygulamasına geçmiştir. Örneğin ABD, sığır ve süt ürünleri ithalatında TOK uygulaması başlatmış, ancak bu uygulama sonucu ithal ürünlerin fiyatları daha da yükselmiştir (OECD 1998a, 7).

Bununla birlikte TOK kotalarının dağılımı da rekabeti etkileyebilir. Örneğin AB muz rejiminde, ABD'den ithal edilen ürünlere uygulanan TOK'un, ithalatçılar arasında ayrımcılık yaratacak şekilde dağıtıldığı ileri sürülmektedir (Josling 1999, 7).

DTÖTA sonrası süreçte serbestleşme uygulamalarına bakıldığında olumsuz bir tabloyla karşılaşılmaktadır. Faaliyetlerini sürdürmelerine izin verilen KTİ'ler rekabet kurallarından muaf tutulmakta, kirli tarifelendirme



dolayısıyla korumacılık hala sürmekte ve kota ve tarife dışı engellerin tarifelere dönüştürülmesi ilkesi, tarife oranlı kota uygulamasıyla delinmektedir. Diğer yandan gıda güvenliği ve çevre duyarlılığı, tarife dışı engellerin (Ek:2) uygulanma şansını arttırmaktadır. Sonuçta, DTÖTA uygulamaları piyasaya girişi kolaylaştırmaktan, eş deyişle, rekabete aykırı ticari faaliyetlerin önünün kesmekten uzak görünmektedir (OECD 1998a, 9).

Bu nedenle son dönem DTÖ görüşmelerinde, tarifelerin fiyat etkilerinden çok giriş engelleri üzerinde durulmuştur. Piyasaya girişin engellenmediği veya sınırlandırılmadığı durumlarda, yüksek tarifelere karşın kar elde etmek mümkündür. Ayrıca ticari engelleri aşmanın bir diğer yolu olan doğrudan yabancı sermaye yatırımları ("DYSY") da önplana çıkmaktadır. Bu bağlamda gerek giriş engellerinin kaldırılması gerekse DYSY'nin önünün açılması etkin bir rekabet politikasını gerektirmektedir (OECD 1998a, 9; OECD 1996, 16).

DYSY sözkonusu olduğunda yerel firmaların, yabancı rakiplerinin önünü kesmeye yönelik birtakım davranışlarda bulunması muhtemeldir. Pazar paylaşımı, arz sınırlaması gibi davranışlar rekabet kanunlarıyla yasaklanmıştır. Ancak bazı davranışların rekabetçi tepkiler mi, yoksa giriş engeli yaratma amacını güden davranışlar mı olduğunu ayırt etmek güç olabilir. Örneğin fiyat indirimleri, yabancı yatırımcıya gözdağı vermek üzere bilinçli olarak uygulanabileceği gibi kampanya veya promosyon amaçlı da olabilir. Yerel firmalar yabancı yatırımcıyı, dernekler veya ticari birlikler gibi oluşumlardan dışlayabilir. Yine münhasırlık içeren ve hatta rekabet otoritesinden muafiyet almış, dikey anlaşmalar yoluyla, yabancı yatırımcılar, büyük maliyetler gerektiren kendi dağıtım ağını kurmaya zorlanabilir. Bu örnekler giriş engelleriyle mücadele etmenin kolay olmayacağını göstermektedir (OECD 1996, 16).

Ticarette giriş engellerinin kaynağı ise ithalat ve ihracat kartelleridir. İthalat kartelleri rekabet otoriteleri tarafından kontrol edilmesine karşın ihracat kartellerinde aynı etkinlik gözlenmemektedir (OECD 1996, 18). İhracat kartelleriyle mücadele etmek bir yana, birçok ülke çeşitli araçlarla ihracatı destekleyerek uluslararası ticaret ve rekabeti bozmaktadır.

DYSY'nın görece önem kazanmasıyla birlikte DTÖ anlaşmalarının, rekabet kurallarını da içerecek şekilde genişletilmesi fikri ortaya atılmıştır. Sorunun ülkeler bazında rekabet politikası uygulamalarıyla aşılamayacağı görüşü de dillendirilmektedir. Zira ülkelerarası rekabet mevzuatı ve uygulamaları arasında farklılıklar gözlenmektedir. Bir başka neden ise rekabet otoritelerinin, ulusal ticaret ve tarım politikalarını dikkate alarak, rekabet kurallarını uygulamaktan kaçınması olasılığıdır. Diğer yandan bu engeller aşılsa dahi ulusal rekabet politikası araçlarının, uluslararası işlemlerde etkisiz kalması

muhtemeldir. Bütün bu görüşler, sorunun çözümünde en etkili yol olarak uluslararası rekabet otoritesine işaret etmektedir (Josling 1999, 1)<sup>17</sup>.

Uluslararası ticaret bağlamında tartışılmalı alanlardan birisi de ihracat destekleridir. İhracat destekleri, ülkelerin ticaret hadlerini geliştirmek veya ödemeler dengesini iyileştirmek amacıyla yapıldığında çelişkiler ortaya çıkmaktadır. Zira ihracat destekleri kısa dönemde refah seviyesini yükseltme amacıyla tutarlı olabilir ancak uluslararası refahın ençoklanması amacıyla çelişir. Ülkeler, ihracat desteklerini çeşitli araçlarla gerçekleştirmektedir. Bu araçlar; KTİ'ler, ihracat teşvikleri ve ihracat kredileridir.

DTÖ bünyesinde uluslararası ticaret ve rekabeti etkileyen bu araçlara karşı sınırlamalar getirilmekte ve bunların yeniden düzenlenmesi ve kontrolüne imkan verecek bildirim mekanizmaları kurulmaya çalışılmaktadır. Bu konular genellikle, sözkonusu araçların kullanımından olumsuz etkilenen gelişmiş ülkeler tarafından gündeme getirilmektedir.

Diğer yandan DTÖ'de alınacak kararlar genellikle ihracat kredisine sıkça başvuran ve ulusal politikasını KTİ'ler aracılığıyla yürüten gelişmekte olan ülkeler bakımından da önemlidir (IATRC 2001, 1).

### **1.3.2.2. Tarımsal Ürün Ticaretinde Rekabeti Bozucu Yöntemler**

Tarımsal ürün ticaretinin başat aktörlerinden ABD ağırlıklı olarak ihracat kredilerini kullanırken AB ihracat teşviklerini tercih etmektedir. KTİ'ler ise birçok ülkede hem ihracat hem de ithalat düzenlemelerinde kullanılan bir araçtır. Ticaret ve rekabet politikaları bakımından tartışılmalı olan sözkonusu araçları ayrıntılı olarak incelemek yararlı olacaktır.

#### ***İhracat Teşvikleri***

1995-1998 yılları arasında DTÖ üyelerinin ihracat teşvikleri toplamı 27 milyar dolardır. Bunun, yaklaşık % 90'ı AB tarafından gerçekleştirilmektedir. İsviçre de ihracat teşviklerini yoğun olarak kullanan ülkeler arasındadır. Aynı dönemde 1.5 milyar dolar teşvik verilmiş, bunun % 65'i süt ve süt ürünlerine tahsis edilmiştir. ABD'de ise toplam teşvik tutarı yaklaşık 400 milyon dolardır (DTÖ toplamının % 1.5'i). Ürün bazında bakıldığında; toplam teşviklerden süt ve süt ürünleri % 34, sığır eti % 21 ve tahıllar, şeker ve diğer işlenmiş ürünler % 35'lik pay almaktadır (IATRC 2001, 5-6).

AB ve İsviçre'de teşviklerin yüksekliği, üretici desteklerinin yüksekliğine ve ürün stoklarına işaret etmektedir. Stokları eritmenin etkin yolu ihracattır. Ancak korumacı politikalar nedeniyle fiyatları dünya fiyatlarının

---

<sup>17</sup> Uluslararası rekabet kuralları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Josling 1999, 8-21.

üzerinde olan tahıl, şeker, süt gibi ürünlerin uluslararası piyasalarda rekabet şansı sınırlıdır. Bunu aşmak için ihracat teşviki uygulamasına sıkça başvurulmaktadır.

DTÖTA, ihracat teşviklerine hacim ve değer bazında sınırlama getirmiştir. Böylece üretimi teşvik eden iç fiyat desteğinin seviyesi düşürülebilecektir. Bu, gerek iç gerek dış rekabet bakımından anlamlı sonuçlar doğurabilecektir. İç piyasada dünya fiyatlarının hayli üzerinde seyreden fiyatlar sürdürülemez böylece tüketiciler üzerindeki yük hafifleyecek, uluslararası piyasalarda ise adil bir rekabet ortamı yaratılmış olacaktır.

DTÖTA taahhütleri çerçevesinde başta AB, birçok ülke politika değişikliğine gitmiştir. Örneğin AB'de 1999'da işlenmiş ürünler, süt ürünleri ve sığır etine uygulanan teşvikler azaltılmıştır. Kanada, tahıllara uyguladığı ihracat teşviklerini kaldırmış, Avustralya ise süt ürünlerine uyguladığı teşvikleri azaltmıştır (IATRC 2001, 8).

İhracat teşvikleri, yaygın olarak kullanılmakla birlikte, rekabeti bozucu etkilerine karşın, DTÖTA çerçevesinde tamamen yasaklanmamıştır. Halen birçok ülke uluslararası piyasalarda, iç piyasalardan daha düşük fiyatla ürün satmaya devam etmektedir.

İhracat teşvikleri, ithalatçı ülkede talebi artırır ancak üretimi azaltır. Bu durumda, ithalatla birlikte tüketicilerin refahı artar, ancak üretici kesiminin refahı azalır. Buna karşın ihracatçı ülke üreticilerinin refahı artar, ancak teşviklerin yükü tüketicilerin üzerinde olduğundan bu kesimin refahı azalır (IATRC 2001, 9)<sup>18</sup>.

İhracat teşviklerinin yeniden düzenlenmesi, rekabeti bozan bir diğer müdahale aracının yeniden düzenlenmesi için zemin hazırlamıştır. Teşvikler arz fazlası ürünlerin elden çıkarılmasını amaçlar. Bunun gerçekleştirilmesi, eşanlı olarak ithalat sınırlamalarını gerektirir. İhracat teşviklerinin kaldırılması, dolayısıyla piyasa mekanizmasının işletilmesi, ithalata dönük giriş engellerinin ortadan kaldırılmasını kolaylaştıracaktır (IATRC 2001, 9).

ABD Tarım Bakanlığı'nın araştırmasına göre, AB teşvikleri kaldırdığında teşvik kapsamındaki ürünlerin dünya fiyatları ortalama % 5-10 yükselecektir. Ancak tahıl fiyatları, üretimin düşük fiyatlı arpa ve çavdara kayması nedeniyle ortalama % 5 düşecektir (IATRC 2001, 10).

OECD'nin (2000a, 12) konuyla ilgili çalışmasında farklı sonuçlar ortaya konmaktadır. Buna göre, AB teşvikleri kaldırdığında, dünya ürün fiyatları fazla etkilenmeyecek, yalnızca süt ve süt ürünleri fiyatları % 6-30 oranında artacaktır.

---

<sup>18</sup> İhracat teşviklerinin refah etkileri için bkz. (Abbott, Paarlberg ve Sharples 1987, 723-732).

### ***İhracat Kredileri***

Kamu destekli ihracat kredileri çeşitli kanallarla aktarılmaktadır. Bunlar KTİ'lerce sağlanan doğrudan krediler, faiz indirimi veya affı, geri ödenmeyen kredilerin devlet tarafından üstlenilmesi ve kamu destekli ürün sigortasıdır (IATRC 2001, 14). Bunlar içinde en çok kullanılanı geri ödenmeyen kredilerin devletçe üstlenilmesi yöntemidir.

OECD, ihracat kredilerine ilişkin bir Açıklayıcı Tebliğ yayımlamıştır<sup>19</sup>. Herhangi bir bağlayıcılığı bulunmayan Tebliğ, en az 2, en çok 10 yıl için, ürün çeşidine göre tanımlanmış kredi koşullarını belirlemektedir. Buna göre, verilecek kredinin en az % 15'i peşin ödenir ve en düşük faiz oranı, referans ticari faiz oranı baz alınarak ülkenin risk primine göre belirlenir. İhracat kredilerinin, piyasa şartlarında belirlenen faiz ve ödeme koşullarından daha uygun koşullarda sunulması durumunda, teşvik amaçlı kullanıldığı ileri sürülebilir. Tebliğin amacı ihracat kredilerinin teşvik unsuru olarak kullanılmasının engellenmesidir.

Rude'a (2000, 66-82) göre mevcut kredi programlarının çoğu OECD Tebliği'ne aykırıdır. Aykırılık hem en az ödeme hem de faiz oranı noktasında ortaya çıkmaktadır. İhracat kredilerinin teşvik aracı olup olmadığını tespit etmek, özellikle risk priminin belirlenmesi noktasında güçtür. Bunu aşmak için genellikle uluslararası rating kuruluşlarının verilerinden yararlanılmaktadır.

Toplam ihracat kredisi kullanımı (Ek1-Tablo1) 1995'te 5.5 milyar dolar iken 1998'de 7.9 milyar dolara yükselmiştir. Bu krediler 1995'te tarımsal ihracatın % 3.6'sına karşılık gelirken 1998'de bu oran % 5.2'ye ulaşmıştır. 1998 itibariyle dört ülkede teşviklerin toplam ihracata oranı % 1'i geçmektedir. Bunlar; % 6.6 ABD, % 3.8 Fransa ve Norveç ve % 1.2 Kanada'dır. Toplam ihracat kredilerinin % 88'i ABD, % 7'si AB, % 4'ü Kanada ve % 1'i Avustralya kaynaklıdır. Kredi kapsamında en çok teşvik edilen ürün, toplam teşviklerin 1/3'ünün tahsis edildiği tahıllardır. Bunun dışında çok geniş bir ürün grubu için farklı oranlarda krediler kullanılmaktadır. Bu oranlar dikkate alındığında kredilerin ticareti bozma etkisinin sınırlı olduğu görülmektedir (IATRC 2001, 17-18).

### ***Kamu Ticari İşletmeleri***

Temel işlevleri tarımsal politika amaçlarının yerine getirilmesi olan KTİ'nin tanımlanması oldukça tartışmalıdır. Zira KTİ tanımına uyan kurumlar, DTÖTA kuralları çerçevesinde kontrol edilmektedir. Tanımlamada üç temel ölçüt esastır. Bunlar; mülkiyet, kamu otoritelerince verilmiş imtiyazlar ve ürün pazarlama veya satınalma zorunluluğudur (IATRC 2001, 23).

---

<sup>19</sup> OECD 1998, "Guidelines For Officially Supported Export Credits".

KTİ'lerle ilgili endişelerin başında, özellikle ihracat teşvikleri konusunda, DTÖTA kuralları dışına çıkmak için bir araç olarak kullanılmaları gelmektedir. İthalatçı KTİ'ler, DTÖTA taahhütlerine aykırı olarak giriş engeli yaratabilir, uluslararası piyasalarda özel teşebbüs gibi davranarak ayrımcılık yapabilir (OECD1998b, 3; Dixit ve Josling1997, 11).

DTÖTA'da KTİ'lere belirli kurallar çerçevesinde faaliyet izni verilmiştir. GATT tarihi boyunca KTİ'lerin bildirim yükümlülüğü bulunmakla birlikte Uruguay Round öncesi bildirim formu, sınırlı ve yüzeysel sorular içermekteydi. Bu boşluktan faydalanarak, birçok ülke KTİ'lere ilişkin bildirimde bulunmamıştır. DTÖTA'da ayrıntılı sorular içeren bir bildirim formu hazırlanmış, ilaveten XVII'nci maddede yeni bir KTİ tanımı yapılmıştır (IATRC 2001, 24).

XVII'nci maddede KTİ tanımı: "Kendilerine münhasır veya özel haklar tanınan, alım veya satım yoluyla ithalat/ihracatın seviyesini veya akışını belirleyen, kamu mülkiyetinde olan veya olmayan, pazarlama kurulları dahil her türlü işletmelerdir" şeklindedir.

DTÖTA çerçevesinde KTİ'lere getirilen sınırlamalar; miktar sınırlaması koymamak, saydam olmak, ticari teamüllere göre faaliyet göstermek ve ayrımcılık yapmamak olarak belirlenmiştir (IATRC 2001, 24). Görüldüğü üzere DTÖTA kuralları örtük olarak rekabet kurallarını da içermektedir.

Mevcut durumda otuz ülke tarafından yaklaşık yüz kadar KTİ başvurusunda bulunulmuştur. Tablo 2'de dünya piyasalarında anlamlı paya sahip KTİ'ler ve piyasa payları verilmiştir. Tanımlamadaki güçlük dikkate alındığında bildirilen rakamın olması gerekenin altında olduğu ileri sürülebilir (IATRC 2001, 25).

Zaman içinde KTİ'lerin dünya ticaretindeki ağırlığının azaldığı gözlenmektedir. 1970'te dünya pirinç ve tahıl ticaretinin % 90'ı KTİ'lerin aracılığıyla yapılmaktayken günümüzde bu oran sırasıyla % 35-50 seviyesindedir. Bu değişiklik büyük ölçüde yapısal değişim programlarından kaynaklanmaktadır. Yapısal değişim programları, gelişmiş ülkelerde uluslararası baskılardan, gelişmekte olan ülkelerde ise makroekonomik dengesizliklerden kaynaklanmaktadır.

Birçok ülke, KTİ'lerin faaliyetlerine son vermek yerine, aynı alanda özel teşebbüslere de faaliyet izni vermeyi tercih etmektedir. KTİ'lerle birlikte özel teşebbüslerin de faaliyette bulunması, birincilerin tekelci gücünü kırmaktadır. Öte yandan, özel kesimin varlığına karşı, KTİ'lere imtiyaz tanınması uygulaması halen sürmektedir. Birçok araştırmacı, özel sektör rekabeti dolayısıyla piyasa payları çok yüksek olmasa da, KTİ'lerin ticaretin işleyişini bozabileceğini ileri sürmektedir. Görece düşük piyasa payları (Tablo 2) KTİ'lerin rekabeti engellemesi yönündeki endişelerin yersiz olduğunu anırtmaktadır. Ancak özellikle ayrılmış piyasaların varlığı durumunda KTİ'lerin ekonomik güçleri, piyasa paylarının ötesine geçmektedir (IATRC 2001, 26).

Bununla birlikte çok sayıda ve düşük piyasa payına sahip rakip profili dikkate alındığında, birçok KTI'nin, uluslararası pazarlarda rekabeti etkileyebileceği gözönünde tutulmalıdır. Bu noktada KTI'lerin DTÖ yanında, işbirliği içindeki ulusal rekabet otoriteleri veya henüz fikir aşamasında olan uluslararası rekabet otoritesi tarafından da kontrol edilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır (OECD 1996, 18; OECD 1998a, 8).

KTI'lere ilişkin bir diğer iddia, saydamlıktan yoksun olmalarından faydalanarak gizli korumacılık yaptıkları ve korumacılığın yarattığı rantı kullanarak, eş deyişle çapraz sübvansiyon yoluyla, ihracat teşviklerinin finansmanını sağladıkları şeklindedir. Bununla birlikte KTI'lerin özelleştirilmesi, anılan eylemlerin son bulmasını sağlayamayabilir. Sorunun ancak, rekabet politikasının etkin bir şekilde uygulanmasıyla çözülebileceği ileri sürülmektedir (IATRC 2001, 5-6).

Sonuç olarak rekabet politikası, ticaret kurallarının uygulanmasında da öncelikli bir araç olarak değerlendirilmektedir. Tarımsal piyasalarda özelleştirme, deregülasyon ve ticaretin serbestleştirilmesi girişimleri adil bir rekabet ortamı yaratamamıştır. Tarımda, gerek ulusal gerek uluslararası ölçekte, piyasa mekanizmasının hakim kılınması hedefine rekabet kurallarının etkin uygulanmasıyla ulaşılabileceğini ileri sürünlerin sayısı giderek artmaktadır.

## **BÖLÜM 2**

# TÜRK TARIMI

Bölüm I'de ana hatları çizilen piyasa reformunun, Türkiye'deki reform girişimleri ile ne ölçüde örtüştüğü, mevcut tarım politikaları dikkate alınarak reforma gereksinim duyulup duyulmadığı konusunda sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için Türk tarımının yapısı, uygulanan politikalar ve uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülüklerimizin anlaşılması gerekmektedir. Bu bölümde öncelikle Türk tarımının yapısına ilişkin bilgi verilecek, daha sonra mevcut tarım politikaları içsel ve dışsal kısıtlar dikkate alınarak tartışılacak ve gelinen nokta değerlendirilecektir.

## 2.1. TARIMSAL YAPI

### *Sektörün Ekonomideki Yeri*

Ülkemiz, sahip olduğu coğrafi yapısı ve ekolojik koşullar nedeniyle, tarımsal üretimde miktar ve ürün çeşitliliği yönünden büyük bir potansiyele sahiptir. Her ne kadar bu potansiyelin tümü değerlendirilemese de tarım sektörü ülke ekonomisine önemli ölçüde katkı sağlamaktadır. Özellikle nüfusun gıda ihtiyacının karşılanması, sanayi kesimine hammadde sağlanması, gayri safi milli hasıla ("GSMH") ve ihracata yapılan katkı bunların başlıcalarıdır.

DPT (2000, 4) verilerine göre; tarımın cari faktör fiyatlarıyla GSMH'daki payı; 1923-24'te % 43, 1939'da % 40, 1970'li yıllarda % 36, 1980'de % 25, 1990'da % 16 ve 1997'de % 13.4 seviyesindedir. Tarımın GSMH'daki payında, alt sektörlerden bitkisel ürünlerin payı % 57, hayvansal ürünlerin payı % 34, su ürünlerinin payı % 2.9, orman ürünlerinin payı % 5.8'dir. Gelişmiş ülkelerde ortalama değerleriyle bu oranlar bitkisel üretimde % 30 hayvansal üretimde % 70'tir.

1998 yılında Türkiye'nin ihracatı 27 milyar dolar, ithalatı 46 milyar dolar dış ticaret açığı ise 19 milyar dolar olmuştur. Tarım ve ormancılık ürünleri ihracatı 2.7 milyar dolar ile toplam ihracatın % 10'u kadardır. Aynı yıl itibariyle bu ürünlerin ithalatı toplam ithalatın % 5'ini oluşturmaktadır. Geçmiş yıllardaki dış ticaret rakamlarıyla karşılaştırıldığında son otuz yılın rakamları, tarımın, dış ticaret içindeki öneminin azaldığı ve önemli bir döviz kaynağı olma özelliğini yitirdiği izlenimini vermektedir. Örneğin 1960'lı yıllarda toplam ihracatın % 80'i, 70'li yıllarda ise % 60-70'ini tarımsal ürün ihracatı oluşturmuştur.

Ancak bu yanıltıcı bir izlenim olacaktır. Zira, özellikle ihracat rakamları sadece işlenmemiş tarım ürünlerinin değerini yansıtmaktadır. Bu rakamlar, sanayi ürünleri ihracatı içinde hesaplanan işlenmiş tarım ürünlerinin, toplam sanayi ürünleri ihracatı içindeki % 50'lik payı ile birarada düşünüldüğünde, tarımın dış ticaret içindeki payının hala önemli seviyelerde olduğunu göstermektedir (TÜSİAD 1999, 44).

### ***Yapısal Özellikler***

Daha önce belirtildiği üzere, Türkiye'de gayri safi tarımsal üretim değerinin % 75'i bitkisel üretim, geriye kalan % 25'i ise hayvansal üretim oluşturmaktadır. Bitkisel üretim değerinin yaklaşık % 50'si tarla bitkilerinden, % 30'u çok yıllık bitki ve meyvelerden, % 20'si sebzelerden gelmektedir. Tarla bitkileri içinde en yüksek payı, % 45 ile tahıllar almakta, bunu % 25 ile endüstri bitkileri, % 20 ile yağlı tohumlar ve kök bitkileri, %10'la baklagiller izlemektedir. Tahıllar içinde en büyük payı % 65 ile buğday oluşturmaktadır. Endüstri bitkileri içinde, tütün, pamuk ve şeker pancarı, baklagiller içinde nohut, kuru fasulye ve mercimek, yağlı tohumlarda ise ayçiçeği ve kök bitkileri içinde patates ağırlıklı ürünlerdir (TÜSİAD 1999, 45).

### ***Tarımda Kullanılan Kaynaklar***

Türkiye'de toplam 78 milyon hektar alanın yaklaşık 28 milyon hektarı tarım alanı, 20 milyon hektarı orman arazisi ve 15 milyon hektarı daimi çayır ve mera alanıdır. Mevcut tarım alanlarında; 12 milyon aktif nüfus, 12 milyon büyükbaş, 38 milyon küçükbaş ve 175 milyon kümes hayvanı bulunmaktadır (TÜSİAD 1999, 45).

Tarımda traktör kullanımı II. Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşmıştır. 1948 yılında 1756 olan traktör sayısı, hızlı bir artışla 1950 yılında 16.500'e, 1960'da 42.136'ya 1970'te 106.000'e ulaşmış ve günümüzde 800.000'in üzerine çıkmıştır (TEK 1998, 92).

1997 yılında yaklaşık 20 milyon hektar olan, ekili alan ve köylerin % 93'ünde 10 milyon ton kimyevi gübre kullanılmıştır. Tarımsal mücadele ilaçları da son yıllarda ciddi oranda artmış ve köylerin % 75'inde kullanılır hale gelmiştir (TÜSİAD 1999, 45).

1960 sonrası uygulanmaya başlanan ekonomik kalkınma planları çerçevesinde su ve toprak kaynaklarına yapılan yoğun yatırımlar neticesinde toplam sulanan arazi miktarı ciddi oranda artmış, 1970'li yılların başında 1.9 milyon, 1980 yılında 2.9 milyon ve 1990'ların sonuna doğru 4.6 milyon hektar seviyesine ulaşmıştır. Ancak yine de sulanan alan, sulanabilecek toplam arazinin ancak % 54'ü kadardır (TEK 1998, 89).



### ***Nüfus***

1999 yılı sonunda Türkiye'nin toplam nüfusunun 65 milyonun üzerinde olduğu tahmin edilmektedir. Bu nüfusun yaklaşık % 65'i şehirlerde, % 35'i ise köylerde yaşamaktadır. Son elli yılda köyden kente önemli bir göç yaşanmış, 1960'larda % 70'e ulaşan kırsal nüfus 1990'lı yıllarda % 40'ın altına düşmüştür. Toplam nüfusun yaklaşık % 40'ı çalışabilir durumdadır. Çalışabilir nüfusun yaklaşık yarısı tarım, üçte biri hizmetler ve geriye kalan yaklaşık % 10'u sanayi sektörlerinde çalışmaktadır. Tarımın çalışan nüfus içindeki payı son kırk yılda önemli oranda düşüş göstermiş, 1960'larda yaklaşık % 75'lerden 1990'lı yılların başında % 50'nin altına düşmüştür (TÜSİAD 1999, 43).

### ***İşletme Büyüklüğü ve Parçalılık***

Türkiye'deki tarım işletmelerinin büyük çoğunluğu, küçük işletmelerden oluşmaktadır. İşletme sayısındaki artışa bağlı olarak işletme büyüklüğü zaman içinde azalmaktadır. 1987 yılı itibaiyle AB'de ortalama işletme büyüklüğü 14,1 hektar iken, Türkiye'de 1980 yılında 7,7 hektar ve 1991 yılında 5,7 hektar seviyesindedir. 1973-80 döneminde Türkiye'de işletme sayısı % 8.9 ve 1980-91 döneminde % 15 oranında artarken, AB'de 1975-85 döneminde % 14.6 oranında azalmıştır (DPT 2000, 7).

Tablo 3'te görüldüğü üzere, Türk tarımında küçük işletme yapısı ağırlıktadır. Genel olarak işletmeler, 10 hektara kadar olan küçük işletmeler, 10-50 hektar arası orta ölçekli işletmeler ve 50 hektar üstü büyük işletmeler olmak üzere üç gruba ayrılabilir. Bu ayrıma göre; 1990 itibariyle küçük işletmelerin oranı % 85 iken, orta ölçekli işletmeler, % 14 ve büyük işletmeler % 1 oranına sahiptir.

Gelişmiş ülkelerde işletme sayısı azalıp ortalama işletme büyüklüğü artarken, Türkiye'de işletme sayısının artışına bağlı olarak işletme büyüklüklerinin azaldığı gözlenmektedir. Nitekim, 10 hektardan küçük işletmeler tarafından işlenen toprakların oranı, İngiltere'de toplam alanın % 1.8'i, Fransa'da % 5.6'sı, Almanya'da % 3.3'ü seviyesindedir (DPT 2000, 9).

Türkiye'de tarım işletmelerinin çoğunluğunun arazi bakımından küçük işletme olmasının yanısıra, Tablo 4'te görüldüğü gibi, sahip olunan arazinin çok parçalı düzensiz ve dağınık parsellerden oluşması bir diğer sorundur.

Tarımsal politikalara geçmeden önce Türk tarımının yapısal sorunlarına kısaca değinmek faydalı olacaktır. Tarımsal politikaları da etkileyen temel yapısal sorunlar şunlardır (TEK1998-98):

- Sulama alanında ciddi sorunlar bulunmaktadır. Halen sulanan topraklar, sulanabilecek arazinin % 54'ü kadardır. Bu oran birçok

üründe küresel rakiplerimiz olan Akdeniz ülkelerinde çok daha yüksektir.

- Tarımda çalışan işgücü oranı çok yüksektir (AB'nin sekiz katı). Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi tarımdaki işgücünün sanayi kesimine aktarılması bir türlü istenen seviyelere ulaşamamıştır.
- Altı hektarın altında bulunan ortalama toprak genişliği ve buna koşut olarak işletme büyüklüğünün optimal ölçülerin dışında olması tarımda sermaye girdilerinin, özellikle makinalaşmanın önünde ciddi bir engel oluşturmakta dolayısıyla düşük verimliliğe yol açmaktadır.

## **2.2. TARIM POLİTİKALARI**

Ülkemizde, bugünkü anlamda ilk devlet müdahalesinin koşullarını, diğer birçok ülkede olduğu gibi 1929 Ekonomik Krizi hazırlamıştır. Krizle birlikte buğday fiyatlarındaki büyük dalgalanmalar karşısında üreticilerin korunması amacıyla buğday piyasasına devlet müdahalesini öngören 3 Temmuz 1932 tarih ve 2056 sayılı Buğday Koruma Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunu, 1935 yılında çıkarılan 2834 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu izlemiştir. Devlet müdahalesinin yoğunluk kazandığı dönem ise 1950 sonrası dönemdir.

Tarım Politikalarının hazırlanması ve uygulanması, özellikle araştırma, eğitim, yayın gibi genel destek hizmetlerinin geliştirilmesi Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Söz konusu Bakanlığın yanısıra bazı Devlet Bakanlıkları, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, DPT, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve T.C. Ziraat Bankası gibi birçok kamu kurum ve kuruluşu da tarımsal politikaların yürütülmesinde görev almaktadır.

Ülkemizde yaygın olarak kullanılan politika araçları fiyat destekleme politikası girdi maliyetlerinin düşürülmesine yönelik olarak girdi sübvansiyonları ve ihracat ve ithalat düzenlemelerini içeren dış ticaret politikalarıdır.

### **2.2.1. Fiyat Destekleri**

Ülkemizde belli bir fiyatla piyasaya müdahale edilerek, yeterli üretimin sağlanması ve üretici gelirlerinin garanti altına alınması hedeflenmiştir. Bu amaçla müdahaleci kurumlara devlet bütçesinden veya çeşitli fonlardan büyük miktarlarda kaynak aktarılmıştır.

Destekleme alımları 1932 yılında buğday ile başlamış, zaman içinde desteklenen ürün sayısı artmış, 1974'e gelindiğinde 30'u aşmıştır. 1980 yılından itibaren, "24 Ocak Kararları"na koşut olarak, desteklenen ürün sayısı azaltılmaya başlanmış; 1988 yılına gelindiğinde bu sayı 10'a gerilemiştir. Ancak 1990'lı yıllarda desteklenen ürün sayısı yeniden artmaya başlamış, 1992 yılında 26, 1993

yılında ise 24 ürün desteklenmiştir<sup>20</sup>. Ancak 1994 yılında alınan “5 Nisan Elkonmik İstikrar Önlemleri” doğrultusunda, destekleme politikasının bütçe üzerindeki yükünün azaltılması amacıyla, desteklenen ürün sayısı 8’e indirilmiştir (Dinler, 1996, 257)<sup>21</sup>.

Ülkemizde, fiyat destekleme politikası çerçevesinde en çok kullanılan araçlar taban fiyatı ve 1993 yılından sonra uygulanmaya başlanan prim sistemidir.

Taban fiyatı uygulamasında devlet, desteklenecek ürünleri, hasattan önce veya hasatı izleyen günlerde taban fiyatı adı verilen belirli bir fiyattan satın almayı taahhüt etmektedir. Taban fiyatı uygulamasında bazı ürünlerin bir kısmı (tütün, tahıllar, pamuk, fındık gibi), bazılarının ise tamamı (şekerpancarı, afyon) belirlenen fiyat üzerinden tarımsal KİT ve TSKB’ler tarafından satın alınmaktadır.

Prim Sistemi uygulamasında tarımsal ürünün piyasada oluşan fiyatına müdahale edilmez, buna karşın piyasa fiyatı ile önceden belirlenen garanti fiyat arasındaki fark üreticiye prim adı altında ödenir. Prim sisteminde destek kapsamındaki ürün için her yıl bir “hedef fiyat” ve dünya fiyatına koşut bir “müdahale fiyatı” belirlenir. Ancak taban fiyatı yönteminin aksine, hedef fiyata ulaşılmaması durumunda, müdahale alımları yapılmaz. Üreticilerin ellerindeki ürünleri bir kamu kurumu veya ürün borsasında sattıklarını belgelemeleri durumunda hedef fiyat ile piyasa fiyatı arasındaki fark üreticiye bütçeden ödenir. Prim sisteminde destek maliyetini tüketici yerine devlet üstlenir (Dinler 1998, 255-256).

Prim sistemi çerçevesinde desteklenen ürünlere örnek olarak pamuk ve tütün için kısa bir süre uygulanan prim ödemeleri, modern süt işleme tesislerinin kapasitelerini arttırmak için verilen süt teşvik primleri, üretim alanlarından bir yıl içinde iki kez ürün alınmasını teşvik etme amaçlı primler sayılabilir.

Kamu kuruluşları tarafından alınan destekleme kapsamındaki ürünler için belirlenen destekleme fiyatları, genellikle hasat mevsiminden önce Bakanlar Kurulu Kararı olarak Resmi Gazete’de ilan edilmektedir.

### **2.2.2. Girdi Destekleri**

Bazı bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretiminde girdilerin kullanılmasını, dolayısıyla verim artışını teşvik etmek ve teknoloji kullanımını yaygınlaştırmak amacıyla girdi desteği sağlanmaktadır. Tarımsal destekleme politikaları içinde girdi fiyatlarının düşük tutulması böylece tarımsal üretimin artırılması politikası uzun yıllar ağırlığını korumuştur. Girdi destekleri, Ziraat Bankası aracılığıyla gerçekleştirilmekte olup; gübre, tohum, tarımsal ilaç, yem, ithal damızlık gibi

---

<sup>20</sup> Desteklenen ürünler ve desteklemenin başladığı yıllara ilişkin bilgi için bkz. Dinler 1996, 256, desteklenen alım miktarı ve tüketicilere yapılan ödemeler için bkz. a.g.e., s. 260.

<sup>21</sup> Tarım Reformu çerçevesinde 2002 yılı için desteklenen ürün sayısı dörttür.

faaliyetleri kapsamaktadır. Girdi destekleri esas olarak kredi desteği şeklinde uygulanmaktadır.

### **2.2.3. Dış Ticaret Politikası**

Tarımsal dış ticaret politikalarında yapılan değişiklikler sanayi malları kadar kapsamlı olmamıştır. Yapılan en köklü değişiklik, 1980 ekonomik istikrar programı çerçevesinde ithalat ve ihracat üzerindeki miktar kısıtlamalarının aşamalı olarak kaldırılmasıdır. Ancak, kaldırılan miktar kısıtlamaları yerine özel tarifeli vergiler getirilmiştir. Aynı şekilde ihracattaki miktar kısıtlamaları da çeşitli vergilerle yer değiştirmiştir (Kıymaz 2000, 64).

#### ***İthalat Düzenlemeleri***

1980 öncesi tarım ürünleri ithalatında önemli kısıtlamalar sözkonusudur. İthalatın büyük kısmı tarımsal KİT'ler tarafından gerçekleştirilmektedir. 1980 ekonomik reformları çerçevesinde görece serbest bir ithalat rejimi hazırlanmakla birlikte, gıda güvenliği bakımından stratejik ürünler olan buğday, arpa, mısır, şeker, ayçiçeği tohumu ve süttozu ithalatında uygulanan kota sistemine 1984 yılına kadar devam edilmiştir.

Yine 1980'lerin başından itibaren, ithalata birçok yeni vergi getirilmiştir. Sözkonusu vergilerden sağlanan gelirler bazı bütçe dışı fonlara aktarılarak (DFİF gibi), iç piyasalarda fiyat istikrarının sağlanması amaçlanmıştır. Diğer yandan vergi gelirlerinin bir kısmı tarım ürünleri ihracatının desteklenmesinde kullanılmıştır.

1990 yılı başında birçok ürüne ilişkin ithalat kısıtlamaları kaldırılmış ancak stratejik ürünlere yönelik özel kurallar yürürlükte kalmaya devam etmiştir. İthalat izni uygulamasına, DTÖTA ile birlikte, 1996 yılı başında son verilmiştir.

1993 yılında ithalata uygulanan değişken vergiler, gümrük vergisine dönüştürülmüştür. AB ülkelerinden yapılan ithalata uygulanan gümrük vergilerinde düşük oranlı indirimler yapılmıştır.

1994 yılında, GATT taahhütleri çerçevesinde bazı süt ürünleri ve mısır gibi bir kısım üründe ithalat korumaları düşürülmüştür. Sonraki yıllarda ithalat düzenlemeleri DTÖTA taahhütleri çerçevesinde devam etmiştir.

#### ***İhracat Düzenlemeleri***

1980 öncesinde tarımsal ürün ve girdi ihracatında izin ve tescil zorunluluğu gibi kısıtlamalar bulunmakla birlikte anılan yılın Ekim ayından itibaren sözkonusu kısıtlamaların büyük kısmı yürürlükten kaldırılmıştır.

Uygulama süreleri ürünlere göre değişmekle birlikte, 1980-88 yılları arasında canlı hayvanlar, buğday, arpa, mısır ihracatı değişik oranlarda

vergilendirilmiştir. Zamanla ihracatta vergilendirilen ürün sayısı ve vergi oranları düşürülmüştür. Diğer yandan 1986 yılından sonra verilmeye başlanan ihracat yardımları için DFİF'den kaynak tahsis edilmeye başlanmıştır.

1992 sonrasında bahçe bitkileri ve hayvansal ürünlere verilen ihracat yardımları gerilerken, hammaddesi buğday olan ürünler, şeker ve şekerli ürünler ve meyve-sebze işleme sanayii ürünlerine verilen ihracat yardımları, değer olarak artmıştır.

1995 sonuna kadar, artan sayılarda tarım ve işlenmiş tarım ürünleri için verilen ihracat yardımları 1996 başından itibaren yalnızca beş adet tarım ürünüyle sınırlandırılmıştır.

### **2.3. ULUSLARARASI YÜKÜMLÜLÜKLERİ ÇERÇEVESİNDE TÜRK TARIM POLİTİKASI**

#### **2.3.1. DTÖTA ve Dış Ticaret Politikası**

DTÖTA, dünya tarım ürünleri ticaretini serbestleştirmek amacıyla, taraf ülkelerin tarım politikalarına sınırlamalar getirmiştir. Söz konusu sınırlamaların ölçüsü, daha önce ifade edildiği gibi, ülke kategorisine göre farklılaşmaktadır. Türkiye DTÖTA'da gelişmekte olan ülkeler sınıfında değerlendirilmiştir. Anlaşma'nın üç temel unsuru çerçevesinde Türkiye'nin taahhütleri genel hatlarıyla şöyledir:

i) *Tarifelendirme ve Tarife İndirimi*: DTÖTA kapsamında Türkiye'nin, 2004 yılına kadar gümrük tarifelerinde ortalama % 24, herbir üründe ise % 10 oranında indirim gitmesi gerekmektedir.

Türkiye, ekonomik serbestleşme politikaları doğrultusunda birçok tarımsal üründe koruma yöntemi olarak gümrük vergisini benimsediğinden tarifelendirme sorunu yaşamamış, öte yandan gelişmekte olan ülkelere özgü bir yöntemden de faydalanmıştır. DTÖTA'da, gelişmiş ülkeler için Eylül 1986 dönemi tarife üst sınırı olarak belirlenirken, gelişmekte olan ülkelere kendi üst sınırlarını belirleme hakkı verilmiştir. Bu imkan çerçevesinde Türkiye, stratejik ürünlerde en yüksek tarife düzeyini baz alırken, diğer ürünlerde Eylül 1986 oranlarını baz almıştır (Çakmak ve Akder 1999, 8).

ii) *İhracat Sübvansiyonları*: İhracat sübvansiyonlarını genellikle destekleme aracı olarak kullanmayan Türkiye için bu alana ilişkin düzenlemelerin sorun oluşturmayacağı öngörülebilir (Çakmak ve Akder 1999, 10).

İhracat sübvansiyonları Türkiye'de sistematik olarak kullanılmamakta, yalnızca kısa vadeli sorunların çözümünde kullanılmaktadır (İKV 2000, 94).

Ancak DTÖTA kapsamında indirim taahhüdünde bulunulan 44 ürün<sup>22</sup> dışında hiçbir ürün için gelecekte ihracat sübvansiyonunun kullanılmayacak olması göz önünde bulundurulmalıdır.

iii) *İç Destekler:* İç destekler konusunda Türkiye “Toplu Destek Ölçümü”(TDÖ”) yerine “Eşdeğer Destek Ölçümü”nü (“EDÖ”) kullanmıştır (Ek:2)<sup>23</sup>. Büyük ölçüde bu tercihin de etkisiyle, ölçüm için baz yılı olan 1986-88 döneminde iç destek miktarları asgari sınır olan % 10’un altında kalmıştır. Bu nedenle Türkiye iç destek indiriminden muaf tutulmuştur.

### 2.3.2. OTP ve Tarım Politikası

Türkiye ile AB arasında tarım ürünleri ticaretinin çerçevesi 1963 tarihli Ankara Anlaşması’nın 11’inci maddesi ve 1973 tarihli Katma Protokol’un 31-35’inci maddeleriyle çizilmiştir. Gerek Ankara Anlaşması gerekse Katma Protokol, AB ile Türkiye arasındaki tarım ürünlerinin serbest dolaşımını Türkiye’nin OTP’ye uyumu şartına bağlamıştır. Bununla birlikte Katma Protokol’un 35’inci maddesi OTP’ye uyum sürecinde tercihli rejim öngörmektedir. Aynı şekilde 1/95 sayılı Ortaklık konseyi kararının tarıma ilişkin hükümlerinde; sanayi ürünlerine ilişkin Gümrük Birliği (GB)’nin, tarım ürünlerini kapsamadığı, tarım ürünleri serbest dolaşımının ancak OTP’ye uyum sonucu gerçekleşebileceği yinelenmiştir.

Türkiye’nin OTP’ye uyumu iki ana konuda atılacak adımlara bağlıdır. Bunlar; destek politikalarının uyumlaştırılması ve yapısal sorunların giderilmesidir.

Türkiye ile AB destek politikaları önemli farklılıklar göstermektedir. AB’de kendine özgü kuralları olan çok sayıda OPD bulunmaktadır. OPD’ne ilişkin kurallar zaman içinde değişse de, fiyat mekanizmasının istikrarı korunmaktadır. Buna karşı Türkiye’de destek politikalarının yöntem ve kapsamı siyasi ve ekonomik konjonktüre göre sıklıkla değişmektedir (İKV 2000, 99).

Bununla birlikte fiyat desteği, AB’deki ağırlığını giderek yitirmesine karşın Türkiye’de tarım politikasının temel araçlarından biri olmayı sürdürmektedir. Türkiye’de ağırlıklı olarak kullanılan girdi destekleri ise OTP çerçevesinde hiç kullanılmamıştır. Öte yandan tarımsal reforma ilişkin bölümde ayrıntılı olarak tartışılacağı üzere, 1994 yılında başlayan ve özellikle 1997 IMF taahhütleri ve 2001 reformlarıyla fiyat ve girdi desteği politikasının terkedilmesi, bunun yerine Dünya Bankası’nın da yardımı ile DGD uygulamasına geçilmesi yolunda ciddi adımlar atılmıştır. OTP’ye uyum

<sup>22</sup> Bu ürünler ve indirim oranları için bkz. (Çakmak ve Akder 1999, 10).

<sup>23</sup> TDÖ yerine EDÖ’nün kullanılmasının gerekçesi olarak TDÖ’yü hesaplamak için gerekli istatistik verilerin yetersizliği gösterilmiştir (DPT 2000, 45).

zorunluluğunun, sözkonusu politika değişiklikleri yolunda katalizör işlevi görmesi muhtemeldir.

Destek politikalarının yanısıra Türkiye ile AB arasında yapısal uyumsuzluklar bulunmaktadır. Bunların başında toprakların parçalılığı, verimlilik, kırsal kalkınma, nüfus ve istihdam kaynaklı sorunlar gelmektedir. Özellikle son yıllarda AB’de önemi artan kırsal kalkınma politikası konusunda Türkiye’de gözlenen eksikliğin OTP’ye uyum yolunda ciddi bir engel oluşturması mümkündür.

## **2.4. TARIM POLİTİKASINDA DÜZENLEYİCİ KURUMLAR**

Türkiye’de tarımsal politika hedeflerine ulaşılması amacıyla, birçok ülkede olduğu gibi, tarımsal KİT’ler ve Kooperatifler piyasaları düzenlemekle görevlendirilmiştir. Sözkonusu kurumlar tarafından en yaygın biçimde kullanılan politika aracı, iç fiyat destekleridir. Özellikle taban fiyatı politikası devletin tarımsal ticarete doğrudan katılma zorunluluğunu beraberinde getirmiştir.

### **2.4.1. Tarımsal Kamu İktisadi Teşebbüsleri<sup>24</sup>**

KİT’ler bağlı oldukları bakanlıklardan fazla müdahale görmeksizin yönetimlerinde yarı özerk biçimde faaliyet gösterir. İlgili bakanlıklar bu KİT’lerin müdürlerini ve yönetim kurulu üyelerinin bir kısmının atamalarını yapar. Satın alacakları ürün miktarında belli bir sınır bulunmamaktadır. Türkiye’de faaliyet gösteren KİT’ler ve bunların destekleme alımları ile ilgili faaliyet alanları Tablo 5’te görülebilir.

#### ***Toprak Mahsulleri Ofisi (“TMO”)***

TMO devlet sermayesi ile 1938 yılında 3491 sayılı Kanun ile, buğday, yemlik hububatın ve sorumlu diğer ürünlerin destekleme alımlarını yapmak ve bu ürünleri iç piyasalarda satmak amacıyla kurulmuştur. Gerektiğinde, hükümet tarafından iç üretimi takviye etmek, ithalat yapmak veya üretim fazlasını ihraç etmekle görevlendirilir.

Buğday destekleme alımlarında yurtiçi satışlara ve uluslararası tahıl ticaretine katılma hakkı TMO’ya verilmiştir. Bununla birlikte Bakanlar Kurulu tarafından TMO’nun tahıllar dışındaki baklagiller, yağlı tohumlar, afyon gibi

---

<sup>24</sup> Türkiye’de faaliyet gösteren tarımsal Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, DTÖTA kapsamında KİT olup olmadığı belirsizdir. Bu nedenle bu kurumlar için KİT tanımı kullanılacaktır.

ürünler için devlet tekeli ve stoklama kuruluşu işleviyle görevlendirildiği dönemler de bulunmaktadır.

Dünya fiyatları destekleme fiyatlarının üzerinde olduğunda TMO az miktarda ürün almakta, ancak dünya fiyatları destekleme fiyatlarının altına düştüğünde alım miktarı artmaktadır<sup>25</sup>. TMO'nun tahıllar için depolama kapasitesi 4,5 milyon ton seviyesindedir.

TMO, aynı zamanda un ve makarna olarak ihraç edilmek üzere ithal edilen buğday ticaretine aracılık eder. Türkiye'de işlenmiş ürün olarak ihraç edilmek üzere ithal edilen buğday gümrük vergisine tabi değildir. İşlenmiş olarak ihraç edilen buğday TMO veya özel sektörden alınabilmektedir.

Türkiye'de faaliyet gösteren diğer tüm KİT'ler gibi TMO'nun da DTÖTA kapsamında bir KİT olup olmadığı ve DTÖ kurallarını ihlal edip etmediği yeterince açık değildir. Öte yandan, dünya buğday ticaret hacminin 100 milyon ton seviyesinde olmasına karşın TMO'nun yıllık buğday ithalatı bir milyon tonun altında olduğu ve nadiren 3 milyon tonun üzerine çıktığı, ayrıca TMO yurtiçi sunum ve ithalatta özel sektörle rekabet halinde olduğu ve özel sektörün iç piyasadaki alımlarının ve ithalatın TMO'yu geçtiği dönemlerin bulunduğu dikkate alınmalıdır (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 36-39).

#### ***Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. ("TŞFAŞ")***

1926 yılında Alpullu ve Uşak, 1933'te Eskişehir ve 1934'te Turhal'da kurulan şeker fabrikaları, 1935 yılında TŞFAŞ adı altında birleştirilmiştir<sup>26</sup>.

Nüfusla birlikte şeker tüketiminin artması nedeniyle 1998 yılında şeker fabrikalarının sayısı 29'a yükselmiştir. Bunların 24'ü TŞFAŞ'a aittir. Şeker sanayinin ilk dönemlerinde fabrikalar için yedek parça üretmek üzere atölyeler inşa edilmiş, bunlar zaman içinde geliştirilerek modern makina fabrikalarına dönüştürülmüştür. TŞFAŞ, kendi kaynaklarını kullanarak bir şeker fabrikasının % 95'ini, çimento fabrikasının % 85'ini, elektrik santralının % 60'ını imal edebilmektedir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 41-46).

Türkiye'de şeker ithalatında koruma aracı olarak gümrük vergileri kullanılmaktadır. Bu yöntem, fiyat destekleri ile birlikte ciddi bir maliyet unsuru olmaktadır.

---

<sup>25</sup> Ürün bazında TMO'nun destekleme alım miktarları için bkz (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 32).

<sup>26</sup> 04.04.2001 tarih ve 4634 sayılı Şeker Kanunu, sektörün yapısıyla birlikte TŞFAŞ'nin özelleştirilmesinin yolunu açmaktadır. Bununla birlikte piyasayı düzenlemek üzere Şeker Kurulu kurulmaktadır. Bu konuya ilişkin olarak Bölüm III'de ayrıntılı bilgi verilmektedir.



TŞFAŞ'nin yurtiçi piyasa payı % 80'dir. Buna karşın, dünya şeker fiyatlarını etkileme gücünün sınırlı olması nedeniyle GATT kurallarına aykırı olmadığı ileri sürülebilir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 49).

### **TEKEL**

TEKEL Genel Müdürlüğü; tütün alkollü içkiler, tuz, barut ve patlayıcı maddelerle ilgili tekel hizmetlerini vermek üzere "İnhisarlar Umum Müdürlüğü" adıyla 1932 yılında kurulmuştur. Bu yapı önce 1941, daha sonra 1983'te değiştirilmiştir. 8 Haziran 1994 tarih ve 233 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TEKEL, bir KİT'ne dönüştürülmüştür<sup>27</sup>.

TEKEL'in GSMH içindeki payı ortalama olarak % 3'dür. 1997 yılı itibariyle toplam gelirler içindeki payı % 5,2'dir. Toplam tarım ürünleri ihracatında tütünün payı ise yaklaşık % 8'dir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 51).

Destekleme fiyatlarının sonucu olarak tütünde aşırı üretim sorunu yaşanmaktadır. Bu sorun, telafi ödemesi ve üretim kotası uygulamasıyla giderilmeye çalışılmış ancak uygulamadaki istikrarsızlık nedeniyle istenen sonuçlar elde edilememiştir. Aslında kalite tütün üretim-tüketim dengesinde sorun yoktur, esas sorun Doğu Anadolu'da üretilen düşük kalite tütünden kaynaklanmaktadır (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 58).

Piyasa payının büyüklüğü nedeniyle TEKEL sektörde fiyat lideri konumundadır. Öte yandan özel sektör, özellikle alım, satım ve işleme faaliyetlerine yoğun biçimde katılmaktadır. İhracat ve ithalat, hem TEKEL hem de özel sektör tarafından gerçekleştirilir. Hem ürün alım-satımında hem de işleme seviyesinde TEKEL özel sektörle rekabet içinde bulunmaktadır.

TEKEL, TŞFAŞ gibi işleme faaliyetlerine de büyük ölçüde katılmaktadır. Şekerde olduğu gibi işleme faaliyetleri ile üretici destek politikalarının verimlilik ve maliyetlerini birbirinden ayırmak güçtür. Bu durum, çapraz sübvansiyon olasılığını akıllara getirmektedir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 61)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> TEKEL'in uygulanmasından sorumlu olduğu 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu, 09.01.2002 tarih ve 4733 sayılı Tütün Yasası ile, değiştirilmiştir, 4520 sayılı İspirto ve İspirtolu İçecekler İnhisarı Kanunu ise 20.01.2001 tarih ve 4619 sayılı ile yürürlüğe giren İspirto ve İspirtolu İçecekler İnhisarı Kanunu'nda Değişiklik Yapan Kanun ile değiştirilmiştir.

<sup>28</sup> Bu kurumlar üretici destek politikaları için sağlanan kaynakları işleme faaliyetlerinde kullanıyor olabilirler ya da tersi mümkündür. Ancak özellikle ilk durumda işlenmiş ürünler piyasasındaki rekabetin devlet eliyle bozulması sözkonusudur. Bu durum piyasa reformunun temel ilkelerine aykırıdır. Önümüzdeki dönemde, Türkiye'de tarımsal reform çerçevesinde tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi tamamlanır ve fiyat destekleri büyük ölçüde DGD ile ikame edilirse anılan sorun ortadan kalkacak, koşut olarak anlamlı verimlilik artışları gözlemlenebilecektir.

TEKEL eliyle tütün politikası uygulamalarının maliyeti oldukça yüksektir. Ancak politika aracı olarak telafi ödemeleri kullanıldığından, maliyet şekere oranla düşüktür. Piyasa payı dolayısıyla dünya fiyatlarını ve ticaretini etkileme gücü bulunmadığından TEKEL'in GATT kurallarını ihlal etmediği ileri sürülebilir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 61).

### **ÇAYKUR**

ÇAY-KUR, 20 Aralık 1996 tarih ve 22853 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ana statüsünün 3'üncü maddesine göre, tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir iktisadi devlet teşekkülüdür. Yine aynı maddeye göre, ÇAY-KUR 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ana statüsü hükümleri saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine tabidir.

ÇAYKUR'a bağlı bir araştırma enstitüsü, üç paketleme tesisi ve 45 adet çay işleme fabrikası bulunmaktadır. Bunların yıllık üretim sığası yaklaşık 110.000 tondur ÇAYKUR da diğer KİT'ler gibi ürünün işlenmesi, paketlenmesi ve satışı alanlarında faaliyet göstermektedir. Öte yandan 1984'ten beri özel sektör de çay işleme alanında faaliyet göstermektedir. Bunların yıllık işleme sığası, 300 küçük ölçekli fabrikada 250.000 tondur.

Türkiye'de yaklaşık 200.000 çay üreticisi bulunmaktadır. Çiftçiler çay üretmek için ruhsat almak zorundadır. 1993 yılında kaliteyi yükseltmek ve üretimi kıstak amacıyla yapılan bir düzenlemeyle zorunlu budama kuralı getirilmiş ve zorunlu budama yapan çiftçilere tazminat ödenmiştir. 1997'de bu uygulama kaldırılmıştır. Buğday, şeker ve tütünde olduğu gibi çayda da üretim fazlası bulunmaktadır. Destekleme politikasının bütçeye yükü bir hayli fazladır.

Özel sektörün, yüksek üretim sığasına karşın, çayın işleme ve pazarlanmasındaki payı son derece düşüktür. Çay ihracatı ise yalnızca ÇAYKUR tarafından yapılmaktadır. ÇAYKUR'un dünya çay pazarındaki payı dünya çay fiyatlarını etkileyebilecek seviyededir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 71).

Toparlarsak, TMO dışındaki tüm KİT'ler ürün işleme ve pazarlama faaliyetlerine doğrudan katılmaktadırlar. Özellikle TŞFAŞ ve ÇAYKUR'un işlenmiş ürün pazarındaki yüksek piyasa payları iç pazarda rekabetin sınırlı olduğunu göstermektedir. Ancak özel sektörün payı giderek artmaktadır.

ÇAYKUR dışındaki KİT'lerin dünya piyasalarındaki güçleri sınırlı olduğundan ticareti saptırıcı etki doğurmamaktadır. Bu nedenle faaliyetlerinin GATT kurallarına aykırı olmadığı ileri sürülebilir.

Başlıca ürünler olan buğday, şeker, tütün ve çayda aşırı stok vardır. Bu tablo, fiyat politikasının yeterince esnek olmadığını, dolayısıyla piyasaların verimli işlemediğini göstermektedir.

#### **2.4.2. Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri (“TSKB”)**

TSKB, üreticilere ait özel kuruluşlardır. 1994’e kadar uygulamada hemen hepsi devlet tarafından destekleme alımlarıyla görevlendirilmiştir. Bu nedenle faaliyetlerinden doğan zararlar devlet tarafından karşılanmıştır. 1994 ekonomik krizinden sonra TSKB’ler eliyle destekleme politikasının terkedildiği açıklanmıştır. Ancak uygulamada eski sistem aynı ölçüde olmasa da sürdürülmüştür.

Öte yandan 16.06.2000 tarih ve 4572 sayılı “Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun” ile TSKB’ler yeniden yapılandırılmış ve kendilerine özerklik kazandırılmıştır. Türkiye’de faaliyet gösteren TSKB’ler ve üye profilleri Tablo 6’da görülmektedir.

TSKB’ler içinde gerek katılım gerekse piyasa gücü bakımından en etkili olanlar, TRAKYABİRLİK, FİSKOBİRLİK ve TARİŞ’dir. Bu bakımdan sadece anılan birliklere ilişkin ayrıntılı bilgi verilmekle birlikte, bölümün sonunda TSKB’lere ilişkin genel saptamalar yapılacaktır.

#### ***TRAKYABİRLİK***

TRAKYABİRLİK’e bağlı 48 kooperatif faaliyet göstermektedir. TRAKYABİRLİK, ayçiçeği piyasasının % 30’unu elinde bulundurmaktadır. Diğer ayçiçeği kooperatifi olan KARADENİZBİRLİK’in ise piyasa payı ortalama % 5’tir. Kooperatifler kendilerine ait tesislerde 150.000 ton ayçiçeği işleyerek 55.000 ton rafine ayçiçekyağı üretme sığasına sahiptirler. Kooperatifler işledikleri ürünleri hem iç hem dış piyasalara sunmaktadır (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 76-77).

Üretim bakımından piyasanın ortalama % 30’unu elinde bulundurmasına karşın TRAKYABİRLİK’in piyasa gücünün ölçüsü ve bunu ne ölçüde kullandığı açık değildir. Belirsizlik içeren bir diğer unsur özellikle işleme faaliyetlerindeki verim düzeyidir (Schmitz 1999, 78). KİT’lerde olduğu gibi TSKB’ler de hem ürün alımı hem de işleme faaliyetlerini birarada sürdürmekte, bu da maliyet ve verimlilik gibi ölçütleri belirsiz kılmaktadır.

TRAKYABİRLİK’in ithalat ve ihracat piyasalarındaki payı oldukça küçüktür. Ayrıca dünya ölçeğinde piyasa payı dikkate alındığında GATT kurallarını ihlal etmediği ileri sürülebilir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 78).

### ***FİSKOBİRLİK***

FİSKOBİRLİK, beş kooperatifin katılımıyla 1938 yılında kurulmuştur. Toplam 267.510 kapasiteli 262 fındık deposu, 16 fındık kırma fabrikası, entegre fındık işleme tesisi bulunmaktadır.

Türkiye, dünya ölçeğinde; üretimde % 65-75, ihracatta ise % 70'in üzerinde piyasa payına sahiptir. Bununla birlikte, FİSKOBİRLİK'in ürün alım piyasasındaki payı üretim miktarına göre değişmektedir. 1985, 1987, 1993 ve 1995'te piyasa payı ortalama % 5.6 iken, 1989 ve 1991'de bu oran % 41.5 düzeyine çıkmıştır. Piyasa payının çoğunlukla düşük olması nedeniyle, FİSKOBİRLİK'in faaliyetlerinin GATT kurallarına aykırı olmadığı ileri sürülebilir. Zira ihracatın çoğu özel sektör tarafından yapılmaktadır (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 81).

### ***TARİŞ***

TARİŞ, dört tarım kooperatifi birliğinin birleşmesiyle kurulmuştur. Bu birlikler pamuk, zeytinyağı, çekirdeksiz kuru üzüm ve incir pazarlamasında uzmanlaşmışlardır. Birliklerin her biri çok sayıda kooperatiften oluşmaktadır. Her birliğin yönetimi üye kooperatiflerin delegelerince seçilir. Kooperatiflerin göndereceği delege sayısı pazar payı ile orantılıdır. Delegeler, dört yönetim kurulu üyesi ve iki denetçi seçer. Ancak TARİŞ genel müdürü hükümet tarafından atanır ve tüm kararlar üzerinde veto hakkına sahiptir.

#### ***TARİŞ: Pamuk Birliği***

Pamuk Birliği, TARİŞ'i oluşturan en büyük birliktir. Bu nedenle 200 delege ile temsil edilir. Birik'e bağlı 32 çırçır fabrikası bulunmaktadır. TARİŞ Pamuk Birliği ANDBİRLİK ve ÇUKOBİRLİK ile birlikte Türkiye'de pamuk pazarlayan üç birlikten biridir.

TARİŞ Pamuk Birliğinin pazar payı ortalama % 10'dur. Diğer iki kooperatifin piyasa payı toplamı ise ortalama % 12'dir. Bu nedenle GATT kurallarına aykırılık göstermediği söylenebilir. TARİŞ Pamuk Birliği, üretiminin % 20'sini işleyerek iplik haline getirmekte kalanını ise İzmir Pamuk Borsası'nda satmaktadır. Bu nedenle alıcılar arasında farklı fiyat uygulaması sözkonusu değildir. Diğer deyişle Borsa fiyatları dünya fiyatlarını yansıtmaktadır (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 88-89).

Birliğin hem alım hem de ürün işleme piyasalarında faaliyet göstermesi diğer birçok KİT ve TSKB'de gördüğümüz gibi yine çapraz sübvansiyon olasılığını gündeme getirilmektedir. İşleme faaliyetlerinin verimli olması durumunda pamuk üreticisine ekonomik rant aktarılması olasılığı bulunmaktadır, ancak tersi durumda iki seçenek vardır; birincisi verimsizlik kaynaklı zararın üreticilere yansıtılması, ikincisi ise Birlik'e kamu bankalarından

sağlanan düşük faizli kredilerle finanse edilmesidir ki bu da yükün vergi mükellefleri üzerine binmesi anlamına gelecektir.

#### *TARİŞ: Zeytin ve Zeytinyağı Birliği*

Birlik, yönetime 100 delege gönderen 34 kooperatiften oluşmaktadır. Birlik'e ait bir işleme tesisi ve günde 80 ton zeytin işleme sığınağına sahip bir zeytinyağı fabrikası bulunmaktadır. İşlenen zeytinyağının yaklaşık % 90'ı ihraç edilmektedir.

Birlik'in piyasa payı, Türkiye'de zeytin üretimine koşut olarak son derece değişkendir. Örneğin 1987 yılında piyasa payı % 2 iken 1991 yılında % 32'dir. Bu değişkenlik alım fiyatlarından kaynaklanmaktadır. Pamuktan farklı olarak (borsada işlem görmesi nedeniyle) TARİŞ Zeytin Birliği'nin belirlediği taban fiyatı zaman zaman dünya fiyatları ve piyasa değişkenlerine göre aşırı yüksek belirlenmiştir. Örneğin 1995-96 döneminde İtalya'daki kuraklık nedeniyle dünya fiyatları 1400 dolar/ton'dan 4000 dolar/ton'a yükselmiş, ancak ertesi yıl 2500 dolar/ton seviyesine gerilemesine karşın TARİŞ alım fiyatlarını düşürmek istememiştir. Bu nedenle iki yılda uğradığı zararın 100 milyon dolar olduğu tahmin edilmektedir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999,92-93).

Türkiye dünya zeytinyağı piyasasında önemli bir konumdadır. Bu nedenle Birlik'in, GATT kurallarına aykırı olarak, dünya piyasalarında fiyat farklılaştırması yapması olasılık dahilindedir. Ancak İtalya'nın güçlü konumu bu olasılığı kısıtlamaktadır. Diğer yandan yüksek taban fiyatı uygulamasının sürmesi hem desteklemenin maliyetini arttıracak hem de DTÖ yaptırımlarına yol açabilecektir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 94).

#### *TARİŞ: Çekirdeksiz Kuru Üzüm*

Birlik 16 kooperatiften oluşmakta ve yönetimde 85 delegeyle temsil edilmektedir. TARİŞ Kuru üzüm, Türkiye'de çekirdeksiz kuru üzüm ticaretinde faaliyet gösteren tek birliktir.

Zeytinde olduğu gibi kuru üzümde de TARİŞ'in piyasa payı değişkenlik göstermektedir. Örneğin 1991'de % 17 iken, 1993'te % 59 seviyesindedir. Ancak ortalama rakam % 30'dur. Birlik'in ihracatı, satın alınan miktarın ortalama % 30'udur. Türkiye dünyanın ikinci büyük kuru üzüm ihracatçısıdır. Bu üründe küresel rakip ABD'dir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 94-95).

Türkiye'nin dünya kuru üzüm piyasasındaki ağırlığı nedeniyle TARİŞ'in fiyat farklılaştırması yapması mümkündür. ABD'nin de piyasa gücü fazladır ancak iki ülke arasındaki coğrafi mesafe her iki ülkeye fiyat farklılaştırması yapma imkanı verebilmektedir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 96).

#### *TARİŞ: İncir*

TARİŞ İncir, dört birliğin en küçüğüdür. Yönetimde 41 delege ile temsil edilmektedir. Birlik işleme alanında da faaliyet göstermektedir. Birliğin Türkiye’de piyasa payı yaklaşık % 10’dur. Bu nedenle uluslararası piyasalarda güçlü bir konumda bulunmamakta, dolayısıyla GATT kurallarına aykırı hareket etmesi mümkün görünmemektedir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 98).

Genel bir değerlendirme yaparsak; TSKB’ler, dalgalanma göstermekle birlikte, uluslararası piyasalarda genellikle düşük piyasa payına sahiptir. Bu nedenle kuru üzüm dışında ticareti saptırıcı etkide bulunmaları dolayısıyla GATT kurallarıyla çelişmeleri olasılığı düşüktür. Bunların tamamı ürün işleme faaliyetlerinde bulunmaktadır, bu da yukarıda değinildiği gibi çapraz sübvansiyon dolayısıyla işleme piyasalarında rekabetin bozulması olasılığını gündeme getirmektedir.

1994 sonrası TSKB’lere verilen desteklerin kaldırılacağı ve bunların destekleme aracı olarak kullanılmayacağı kararlaştırılmıştır. Ancak uygulama bazı ürünlerde alınan kararlardan sapmalar olduğunu göstermektedir. Pamuk, incir ve kuru üzümde açıklanan taban fiyatlarının piyasa fiyatının altında olması 1994 kararlarına uyulduğunu göstermektedir. Diğer yandan ayçiçeği, fındık ve zeytinyağında durum farklıdır. Devlet özellikle düşük faizli kredi imkanlarıyla TSKB’leri desteklemiştir (Schmitz, Çakmak, T. Schmitz ve Gray 1999, 102).

## **2.5. MEVCUT POLİTİKALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Tarım politikalarının değerlendirilmesinde içsel ve dışsal kısıtların dikkate alınması, hem değerlendirmenin daha sağlıklı olmasına imkan verecek hem de yanlış politika uygulamalarının yerine daha doğru ve uygulanabilir politikaların önerilmesinde aydınlatıcı işlev görecektir. Bu bağlamda, Türkiye’de tarım politikalarının analizine girmeden önce, kısaca içsel ve dışsal kısıtların hatırlatılması faydalı olacaktır. Ancak özellikle dışsal kısıtlar içinde sayılacak olan uluslararası anlaşmalardan doğan kısıtlamaların, 1990’lardan sonraki politikalar için sınırlama getirdiği belirtilmelidir.

İçsel kısıtların başında Bölüm 2.1.’de bahsedilen yapısal sorunlar gelmektedir. Yapısal kısıtlara ek olarak yine içsel kısıt kapsamında, finansman yetersizliği, kurumsal altyapı ve örgütlenme sorunları dikkate alınmalıdır. Yine, üretim faktörleri ile ilgili işgücü ve kredi piyasalarının yanısıra ürün piyasalarının da sağlıklı işlememesi iç kısıtlar arasında sayılabilir (TÜSİAD 1999, 11).

Dışsal kısıtların başında dünya fiyatlarının yoğun müdahaleler sonucu piyasa mekanizması dışında belirlenmesi gelmektedir. Destekleme politikaları sonucu belirlenen dünya fiyatları, ulusal fiyatların oluşumunda temel gösterge olarak kabul edilmekte, bu nedenle kaynak dağılımında etkinsizliğe yol açmaktadır (TÜSİAD 1999, 56).

İkinci dışsal kısıt, uluslararası ticarete uygulanan miktar kısıtlamalarıdır. Bununla ihracata dayalı politika oluşturma imkanı ortadan kalkmaktadır. Ancak, DTÖTA sonrası dönemde miktar kısıtlamalarının yoğunluğu giderek azalmaktadır.

Üçüncü kısıt ise, Bölüm 2.3.'te incelenen uluslararası yükümlülüklerimizdir. Bunların başında DTÖ anlaşmaları ve OTP'na uyumun getirdiği sınırlamalar gelmektedir.

Bu çerçeve içinde tarım politikaları yönünden en çarpıcı unsur, politika amaçlarındaki belirsizlik ve istikrarsızlıktır. Türkiye'de ekonomik görüş ve hedeflerin ortaya konduğu beş yıllık kalkınma planları incelendiğinde anılan çarpıklık ortaya çıkacaktır.

Tablo 7'de görüldüğü üzere değişik dönemlerde birden çok hedef ortaya konmuştur. Hedefler incelendiğinde dönemler arası istikrar içeren ve Türk tarımının özellikle yapısal sorunlarıyla uyumlu bir politika tercihi gözlenmemektedir. Örneğin enflasyonun önlenmesi, 1996-2000 dışında tüm planlarda yer almakta, buna karşın gıda güvenliği bakımından öncelikli tercihler arasında yer alması gereken kendi kendine yeterlilik hedefi yalnızca 1973-79 planında yer almaktadır.

Yine bir tarafta dünya fiyatlarının dikkate alınması hedeflenirken aynı anda görece fiyat yapısının değişmemesi gibi birbiriyle tutarlı olmayan politika hedefleri belirlenmiştir. Genel olarak en tutarlı hedeflerin, girdi verimliliğinin artırılması ve enflasyonun önlenmesi olduğu gözlenmektedir.

Aynı şekilde tarım politikaları doğrultusunda kullanılan araçlar da oldukça çeşitli, karmaşık ve düzensizdir. Bitkisel ürünlerde, geçmişte ithalat kısıtlamaları günümüzde ise yüksek tarifelerle birlikte uygulanan fiyat destekleme politikaları, hayvancılıkta ise daha çok sınır önlemleri gözlenmektedir. Tüketicileri korumak için fiyat kontrolü ve ihracat vergileri kullanılmıştır. Girdi sübvansiyonları ve krediler, üreticilerin verim düzeyini arttırmalarına imkan vermiştir. Bir kaç istisna dışında üretim ve satış miktarlarına sınır konmamıştır (TÜSİAD 1999, 52).

Tarım politikalarının üretici, tüketici ve vergi mükellefleri üzerindeki etkileri, "Üretici Desteği Eşdeğeri"("ÜDE") ve "Tüketici Desteği Eşdeğeri" ("TDE") (Ek:2) kavramlarıyla ölçülmektedir.

Tablo 8'de görüldüğü üzere, % ÜDE, Türkiye'de 1979-81 döneminde % 17 iken 1998'de % 42'ye yükselmiştir. OECD ortalaması ise 1979-81 döneminde % 29 iken 1986-88'de % 45'e çıkmış, daha sonra azalan bir eğilimle 1998'de % 38 seviyesine gerilemiştir. Eş deyişle, Türkiye'de üreticilere yapılan

transferlerin, gelirleri içindeki payı sürekli artarken OECD ülkelerinde 1980'lerin sonuna kadar artmış daha sonra sürekli azalan bir eğilim göstermiştir<sup>29</sup>.

Öte yandan Türkiye ve OECD tarımsal destek oranlarının seyri karşılaştırıldığında, 1980-86 döneminde birbirine koşut, 1986-98 yılları arasında ise genellikle zıt yönlü bir ilişki gözlenmektedir. Çakmak'a göre (TÜSİAD 1999, 15) bu ilişki, Türkiye'de tarıma verilen desteklerin, siyasetin ağır basmadığı dönemlerde dünya trendlerini, siyasetin yoğun olduğu dönemlerde ise siyasetin trendlerini izlediğini göstermektedir. Her seçim yılında desteklerin artmakta, seçimi izleyen yıllarda ise düşüş eğilimine girmektedir<sup>30</sup>.

Türkiye'de tarım politikaları çerçevesinde yapılan üretici desteklerinin maliyeti büyük oranda tüketicilere yüklenmektedir. Tarıma yapılan transferlerin kaynağı bu savı açıkça desteklemektedir. Tablo 9'da Türkiye'de tarıma yapılan toplam transferler ve bunların kaynakları görülmektedir.

Buna göre; 1998 yılında toplam üretici desteği 11.3 milyar dolar iken bunun 6.5 milyar doları politikaların tarım ürünleri fiyatlarına etkileri nedeniyle, tüketicilerce karşılanmaktadır. Toplam ÜDE'nin seyrine bakıldığında 1993'te 11 milyar dolardan 1994'te, ekonomik kriz ve alınan önlemler nedeniyle, 2.9 milyar dolara gerilediği görülmektedir. 1994 sonrasında, 1998'e kadar sürekli bir artış gözlenmektedir. Ancak tüm zamanlarda toplam ÜDE içinde ağırlık, tüketiciler üzerindedir. Buna karşı OECD için verilen dönemlerde, dalgalanma göstermekle birlikte, toplam ÜDE içinde destekleme yükünü tüketiciler ile vergi mükellefleri hemen hemen eşit seviyede paylaşmaktadır.

Diğer yandan düşük gelir gruplarının, yüksek gelir gruplarına göre, gelirlerinin daha büyük bir bölümü tarımsal transfer ödemelerine kaynaklık etmektedir. Eş deyişle, tarımsal desteğin gelir üzerindeki olumsuz etkileri düşük gelir grupları için daha büyüktür. Dolayısıyla Türkiye'de tarım politikalarının bozulmakta olan gelir dağılımını daha da çarpıttığı görülmektedir (TÜSİAD 1999, 64).

Tarımsal transferlerin ürün bazında dağılımına bakıldığında, desteğin zaman içinde büyük dalgalanmalar gösterdiği gözlenmektedir. Genel olarak hayvancılık ürünleri, bitkisel ürünlere oranla daha fazla desteklenmiştir. Bitkisel ürünlerde ise, yağlı tohumların ön plana çıktığı görülmektedir. Tablo 10'da görüleceği üzere, tarım ürünleri arasındaki tarımsal destek dağılımının son on yılda dengeli ve istikrarlı olmadığı ileri sürülebilir. Öte yandan 1991'de yumurta üreticileri, 1994'te şeker ve mısır üreticileri, 1995'te buğday üreticileri ve 1996'da tavuk eti üreticileri, destek bir yana, vergilendirilmiştir.

Yıllar itibariyle değerlendirildiğinde, 1990-1994 arasında bitkisel ürünlerde % 30-50, hayvansal ürünlerde %3 5-37 aralığında salınan yüzde ÜDE'lerin 1994 krizi ile birlikte bitkisel ürünlerde aniden daralırken (1994'te

<sup>29</sup> OECD üyesi ülkeler bazında ÜDE değerleri için bkz. (OECD 2000b, 158-251).

<sup>30</sup> Türkiye'de tarım politikaları ve siyaset ilişkisi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (TÜSİAD 1999, 74-76).



% 19, 1995'te % 7), hayvansal ürünlerde fazla değişmediği, aksine artış gösterdiği (1994'te % 30, 1995'te % 47) gözlenmektedir. 1995 sonrası bitkisel ürünlerde düzenli ve hızlı bir artış gözlenirken hayvansal ürünler % 35'lik ortalama değerinden fazla sapmamıştır.

Daha önceki gözlemler de dikkate alındığında, diğer gelişmekte olan ülkelerle benzer şekilde ekonomik kriz dönemlerinde destek oranının, tarım kesiminde yaratabileceği dalgalanmalar dikkate alınmaksızın, bir anda düşürüldüğü, kriz sonrasında ise hızla tekrar eski destek oranlarına dönüldüğü, bu uygulamanın zaten doğası gereği arz-talep dengesizliği nedeniyle istikrarsızlıkla karakterize edilen tarım kesiminde dengesizliği körüklediği ve bu dengesizlikten tarımsal ürünleri girdi olarak kullanan gıda sanayiini de olumsuz yönde etkileme olasılığının yüksek olduğu ileri sürülebilir.

Özetle, Türkiye'de tarımsal politika amaçları, bunlara ulaşmak için kullanılan araç kümesi ve desteğin ölçüsünün oldukça değişken ve karmaşık olduğu görülmektedir. Türkiye'de % ÜDE'ler -% 3 ile % 41 arasında gidip gelirken, OECD ülkelerinde % 27-51 arasında istikrarlı bir seyir izlemektedir. Böyle bir politika çizgisi, tarımsal istikrarın sağlanmasında önemli bir engeldir. Öte yandan politikadaki tutarsızlığı, bir ölçüde yukarıda sayılan iç ve dış kısıtlarla açıklamak mümkün olabilir. Ancak önümüzdeki dönemde, tarımda piyasa reformu çerçevesinde, özellikle dışsal kısıtların etkisinin ortadan kalkması muhtemeldir.

Üretici desteğinin büyük ölçüde yüksek iç fiyatlar yoluyla tüketicilerden elde edilmesi tarım politikasının olumsuz bir sosyal yan etkisidir. Tarım sektörünün ekonomik öneminin görece fazla olduğu ülkemizde, toplam desteğin GSYİH, içindeki payı % 4-5 iken, ekonomik önemin daha düşük olduğu OECD ülkelerinde % 1.5 olması, tarımsal desteğin, Türkiye'de tarım dışı kesimlere daha büyük bir yük getirdiği anlamına gelmektedir (TÜSİAD 1999,74).

Tarımsal desteğin bütçe yükü de Türkiye için oldukça fazladır. Son beş yılda bütçeden yapılan transferlerin ortalaması 3.5 milyar dolar seviyesindedir. Ayrıca bütçeden yapılan transferlerin büyük ölçüde kamu bankalarından fon transferi şeklinde gerçekleştirildiği gözönüne alındığında, faiz yükünden dolayı, gerçek rakamın sanılanın çok ötesinde olması muhtemeldir (TÜSİAD 1999, 13).

### **BÖLÜM 3**

## **TÜRK TARIMINDA PİYASA REFORMU ve REKABET POLİTİKASI**

Türk tarımında, esas olarak 1980, 1994 ve 1999 yıllarında ciddi reform girişimleri gözlenmektedir. Ancak 1980 ve 1994 reformları kalıcı olamamıştır. Öte yandan 1999 yılında başlayan ve “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” çerçevesinde yürütülen reform çalışmaları tarımda piyasa reformu yolunda, diğer programlara göre daha köklü ve ileri adımlar içermektedir. Bu çerçevede reform öncesi ve sonrası dönemde hedeflerin gerçekleştirilebilmesi yolunda rekabet politikasının katkısı, Rekabet Kurumu’nun tarımsal sektörlere yaklaşımı ölçüsünde olacaktır.

Bununla birlikte ülkemizde birçok kez uygulamaya konulan, özellikle son olarak 1999 tarihli IMF anlaşması çerçevesinde yürütülen, reform girişimlerinin tarımda piyasa reformu ile ilişkisinin ortaya konması aynı zamanda rekabet politikasının reform öncesi ve sonrası rolünün belirlenmesi bakımından önemlidir.

Bu bağlamda üçüncü bölümde öncelikle Türkiye’de reform girişimlerine kısaca değinildikten sonra en kapsamlı reform girişimi olan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” çerçevesinde tarımsal politika değişiklikleri ele alınacaktır. Ardından tarımsal sektörlere yönelik rekabet politikası değerlendirilecek ve son olarak Türkiye’de reform öncesi ve sonrasında rekabet politikasının rolü değerlendirilecektir.

### **3.1. PİYASA REFORMU ÇERÇEVESİNDE POLİTİKA DEĞİŞİKLİKLERİ**

Türk tarımında reform denemeleri 1980’li yıllarda başlamıştır. 24 Ocak kararlarının sacayaklarından birisi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması ilkesidir. Bu ilkenin tarım sektörüne etkisi, tarımsal desteklerin asgariye indirilmesi ve fiyat kontrollerinin azaltılması şeklinde olmuştur (Tokgöz 1997, 174).

1980’lerin sonuna gelindiğinde desteklenen ürün sayısı aşamalı olarak 10’a indirilmiş, ancak 1990’lı yıllarla birlikte yeniden artmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, 1992’de 26, 1993’te ise 24 ürün destekleme kapsamına alınmıştır.

Bu yöndeki destek politikası, kamu finansmanı üzerine önemli ölçüde ek maliyet yüklemiştir. 1994 ekonomik krizi öncesi destekleme politikalarının giderek ağırlaşan yükünü azaltmak amacıyla, bazı ürünlerde prim uygulamasının

başlatılması ve başta fındık ve çay olmak üzere arz fazlası olan ürünlerde ekim alanlarının sınırlandırılması gibi birtakım köklü düzenlemeler yapılmıştır.

1994 krizi sonrası alınan “5 Nisan Kararları” çerçevesinde yine tarım politikalarına ilişkin reform olarak adlandırılacak bir dizi önemli karar alınmıştır. Bu kararlar doğrultusunda; desteklenen ürün sayısı 24’ten 8’e indirilmiş, TSKB’lere tanınan kredi ayrıcalıkları kaldırılmış, girdi desteği ve prim uygulamasına yönelik destekler bütçe kapsamına alınmıştır.

Tarımsal desteklemenin yükünü hafifletmeye yönelik bu tedbirlerin bazıları kısa bir süre uygulanmış, özellikle 1997 yılından itibaren tekrar eski sisteme dönmüştür. Bu çerçevede, 1995 yılında gübre sübvansiyonu oranı yükseltilmiş, 1997 yılında tütün kotası kaldırılmış ve yine bu yılda izlenen taban fiyatı politikası nedeniyle, ürün fiyatları dünya fiyatlarından uzaklaşmaya başlamıştır. Bu yöndeki uygulamalar 1999 yılının sonuna kadar sürdürülmüştür<sup>31</sup>.

1980 sonrası reform çalışmaları, başta prim uygulaması olmak üzere büyük ölçüde piyasa odaklı tarıma imkan sağlayacak politikalar olarak nitelendirilebilmekle birlikte sözkonusu düzenlemelerin hemen hepsi kronikleşen ve sürdürülemez boyutlara erişen bütçe açıklarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve çoğunlukla kısa bir süre için uygulanmıştır. Dolayısıyla bunlardan hiçbirisi tarımda piyasa reformu çerçevesinde kalıcı sonuçlar ortaya çıkaramamıştır.

Tarımda piyasa reformuna yönelik en son girişim, 9 Aralık 1999 tarihinde IMF’ye verilen “Niyet Mektubu” ile başlamıştır. Niyet Mektubu’nda ana hatları çizilen program çerçevesinde Dünya Bankası’nın desteği sağlanarak “Tarımsal Reform Uygulama Projesi” (“TRUP”) oluşturulmuştur. TRUP, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nda yer verilen tarımsal reform düzenlemelerinin de temelini oluşturmaktadır.

TRUP kapsamında reform çalışması iki temel ilkeye dayanmaktadır (Dünya Bankası 2000, 1-8):

Birincisi, tarımsal desteklerin aşamalı olarak azaltılması ve bu desteklerin yerini DGD’ne bırakmasıdır. Bu çerçevede geçiş süreci olarak öngörülen 2000-2001 yıllarında; gübre destek oranı sabitlenecek, Ziraat Bankası kanalıyla verilen kredi oranları, kamu borçlanma senetleri faiz oranlarına yaklaştırılacak, çiftçilere değişen vade ve faiz oranlarıyla ödeme seçenekleri sunulacak, desteklenen ürün fiyatlarının belirlenmesinde dünya fiyatları dikkate alınacak ve bu doğrultuda taban fiyatları dünya fiyatlarının % 35’ini aşmayacaktır.

İkincisi ise, devletin, tarımsal piyasalardan tamamen çekilmesi yönündeki orta vadeli hedefe uygun olarak, tarımsal sektörlerde faaliyet gösteren

---

<sup>31</sup> Destek politikalarındaki dalgalanma, Tablo 8’den açıkça görülebilir.

kamu varlıklarının ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesinin sağlanmasıdır. Bu çerçevede tarımsal KİT'lerin bütçe imkanları daraltılacak ve TSKB'lerin özertleştirilmesine ilişkin yasal düzenleme yapılacaktır.

Bu ilkeler doğrultusunda TRUP ile, piyasanın işleyişini bozucu ve sürdürülemez boyutlardaki destek sisteminin ortadan kaldırılması, daha basit ve şeffaf bir politika aracı olan DGD sistemine geçilerek, hem piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması hem de tarımsal desteğin dağılımındaki etkinsizliğin önlenmesi, arz fazlası olan ürünlerin üreticilerine alternatif ürünlere geçmeleri için imkan tanınması ve reform çalışmalarının halka açıkça anlatılması amaçlanmaktadır (Dünya Bankası 2000, 1-8).

TRUP, Dünya Bankası'nın teknik ve finansal desteğiyle gerçekleştirilecektir. Finansal destek, IMF ile yapılan anlaşmada yer alan taahhütlerin gerçekleştirilmesine bağlanmış ve miktarı; DGD Uygulama Kolaylıkları, Üreticilerin Alternatif Alanlara Yönlendirilmesi, Tarımsal Veri Sistemi, TSKB'nin Yeniden Yapılandırılması, Tarımsal KİT'lerin Özelleştirilmesi, Kamuoyu Bilgilendirme Kampanyası, Proje Yönetimi alt projeleri için ayrı ayrı belirlenmiştir (Dünya Bankası 2000, 4-5):

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda geçmiş tarım politikaları sonucu gelinen nokta eleştirilerek (TRUP'un temel ilkeleri doğrultusunda) yapılmak istenen reformlar "Tarım Sektöründe Reform" çalışmasıyla kamuoyuna duyurulmuştur. Bu çalışma ile bugüne kadar uygulanan tarım politikalarının sonuçları ve bu sonuçlardan hareketle yapılması gereken reformlar anlatılmaktadır.

Buna göre bugüne kadar uygulanmış politikaların sonuçları şunlardır (Hazine 2001, 4-5):

- Üretimin serbest piyasa koşullarına göre gelişmesi engellenmiştir. Tütün, fındık, şeker pancarı, çay gibi ürünlerde istenmeyen stoklar oluşurken, pamuk, yağlı tohumlar ve yem bitkilerinde talep açığını kapatmak için 890 milyon dolar tutarında ithalat yapılmıştır,
- Üretici gelirlerinde istikrarsızlık yaratılmıştır. Siyasi kaygılarla açıklanan taban fiyatlarına göre üretim yapan çiftçiler, bir sonraki yıl aynı ürüne yöneldiğinde, yüksek rekolte sebebiyle piyasa fiyatlarının düşmesi sonucu gelir kaybına uğramaktadır,
- Değerlendirilmesi imkansız stoklar oluşmuştur. Tütünde altı şekerde ise bir yıllık tüketim ihtiyacını karşılayacak stok mevcuttur,
- Desteklemenin yükünü tüketiciler omuzlamıştır,
- 1999 yılında tarım sektörü destek ödemeleri 4 milyar dolar iken, bu ödemelerin kamuya maliyeti 12.7 milyar dolardır. Aradaki fark, kaynağı olmadan yapılan ödemelerin faiz yükünden kaynaklanmaktadır,
- Yıllardan beri süregelen destekleme politikalarına rağmen tarımsal verimliliğin seviyesi son derece düşüktür.

Söz konusu çalışmada, anılan sonuçlar çerçevesinde tarımda kapsamlı bir reforma ihtiyaç duyulduğu belirtilerek yapılan ve yapılması öngörülen düzenlemeler “Reforma İlişkin Genel Husular” ve “Reform Sürecinde KİT’lerin Özelleştirilmesi ve İlgili Kanunlar” başlıkları altında sıralanmıştır. Reforma ilişkin genel husular şunlardır (Hazine 2001, 5-6):

- Reformun ilk aşamasında Dünya Bankası’ndan 600 milyon dolar tutarında bir proje kredisi sağlanmaktadır. Ayrıca DGD ödemeleri için 2001 bütçesine 500 trilyon TL ödenek tahsis edilmiştir.
- Reform programının ilk aşamasında mevcut destekleme sistemi tamamen değiştirilecektir. Böylece hedef kitleye ulaşan şeffaf ve verimli bir destekleme sistemi kurulmuş olacaktır.
- Tarım reformu projesinin bileşenleri; DGD, alternatif ürün, TSKB’lerin yeniden yapılandırılması ile kamuoyu tanıtım kampanyası ve destek hizmetleri olmak üzere dört başlıkta toplanmaktadır.
- Mevcut destekleme politikaları aşamalı olarak ortadan kaldırılacak, DGD ile yer değiştirilecektir.
- Kamuoyunda algılandığı gibi tarımsal destekler kaldırılmayacak, aksine belki daha fazla kaynak kullanılarak desteklenecektir. Ancak desteklemenin şekli değişecektir.
- Alternatif ürün projesi ile özellikle arz fazlası olan fındık ve tütünde üreticilerin faaliyet alanlarını, talep fazlası olan ürünlere kaydırmaları sağlanacaktır.
- Alternatif ürün projesi kapsamında fındık üreticilerinin, sökülme bedeli, girdi desteği ve bakım ve hasat masraflarının karşılanmasına yönelik gelir kayıpları karşılanacaktır.
- Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde üretilen tütünlerin üretiminden vazgeçilmesi halinde bir kerelik gelir kaybı ödemesi yapılacaktır.
- Tütün üreticisi 2001 yılında hem DGD’den faydalanacak hem de alternatif ürün projesiyle talep fazlası olan ürünlere yönlendirilecektir.
- Alternatif ürün projesi ihtiyaç fazlası üretimin yapıldığı Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde uygulanacaktır.
- TSKB’lerin özerk kuruluşlar haline gelebilmeleri amacıyla 4572 sayılı Kanun “Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun” ile yeniden yapılandırma çerçevesi çizilmiştir. Kanunun amacı, TSKB’lerin yüksek ücret ve aşırı istihdam politikaları ile piyasa fiyatının üzerinde fiyatlarla ürün alımlarına son verilmesi ve bu kuruluşların kamu bütçesi üzerindeki yüklerinin tamamen ortadan kaldırılmasıdır.

Reform Sürecinde KİT’lerin Özelleştirilmesi ve İlgili Kanunlar Bölümü’nde şeker ve tütün sektörlerinde gerçekleştirilen düzenlemelere ilişkin bilgiler verilmektedir. Bu çerçevede 4 Nisan 2001 tarih ve 6349 sayılı Şeker Kanunu ile getirilen düzenlemelere ilişkin şu bilgiler verilmektedir (Hazine 2001, 6-7):

- Şeker piyasasında düzenlemeler yapmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuştur.
- Şeker üretimi ve arzında istikrar sağlamak amacıyla Kurul tarafından, beşer yıllık dönemler için her yıl fabrika bazında olmak üzere üretim kotaları belirlenecektir.

- Mevcut destekleme sisteminin uygulanmasına 2001 yılında da devam edilecek olup, 2002-2003 döneminden itibaren destekleme alımı yapılmayacak ve ilk kotalar dağıtılacaktır.
- Şekerpancarı fiyatları her yıl şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler arasında varılan mutabakata göre belirlenecektir.
- Şeker satış fiyatları, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenecektir.
- Devlet şekerpancarı taban fiyatı ve şeker satış fiyatı belirlemeyecektir. Bir yandan da şeker fabrikaları özelleştirileceğinden ilgili üründe piyasa mekanizması işlerlik kazanacaktır.
- Sürdürülemez boyutlardaki stoklar şeker kotalarının ülke ihtiyaçlarına göre belirlenmesiyle çözümlenmiş olacaktır.
- Kanunun uygulanmaya başlanmasıyla ülke ihtiyacına göre üretim yapılacak böylece fiyat-üretim dengesi kurulmuş olacaktır.

Tütün Kanunu başlıklı Bölümde, öncelikle tütün piyasasında reform ihtiyacının gerekçeleri açıklanmakta, ardından “Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü’nün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım Satımına, 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’de Değişiklik Yapılmasına ve 4046 Sayılı Kanun’a Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı” (“Tütün Kanunu”) ile yapılan düzenlemeler hakkında bilgi verilmektedir. Reform gereksiniminin gerekçeleri şunlardır (Hazine 2001, 8):

“Türkiye, dünya şark tipi tütün üretiminde % 42’lik payla birinci sıradadır. Bu bakımdan ülkemiz için önemli bir ihracat ürünüdür. Ancak yapılan ihracat ve ülke tüketim ihtiyacı dikkate alındığında 180 bin ton üretilmesi yeterli iken bizim üretim miktarımız 1998 yılında 285 bin ton, 1999 yılında 260 bin ton ve 2000 yılında 210 bin ton düzeyinde gerçekleşmiştir. TEKEL bu üretimin yaklaşık % 70’ini karşılamaktadır. Oysa TEKEL’in kendisine ait yedi sigara fabrikası için yaptığı alımların miktarı ortalama 50 bin ton düzeyindedir.

Bilindiği üzere destekleme alımları için görev zararı doğmaktadır ve bu meblağ, 2000 yılı sonu itibarıyla 1.5 katrilyon TL’na ulaşmıştır. Tütün stokları ise 500 bin tonun üzerinde olup, sözkonusu stok miktarı ülkenin altı yıllık tüketim ihtiyacını karşılayacak düzeydedir. Hem görev zararı yükü hem de stoklar sürdürülemez boyutlara ulaşmıştır. Yapılan çalışmalar 1995-2000 döneminde, kamunun harcadığı her 1 dolar için 4.7 dolar maliyet üstlendiğini göstermektedir.”

Tütün Yasası ile getirilen düzenlemelerin içeriği şu şekildedir (Hazine 2001, 9):

“TEKEL, Kamu İktisadi Kuruluşu statüsünden İktisadi Devlet Teşekkülü statüsüne geçmektedir. Böylece özelleştirilmesine olanak verilmiştir. Kanunla, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kurulacak ve TEKEL’in yetkileri bu kuruma devredilecektir.

Kanunla, üretim kotası belirlenmeyecek, 2002 yılından sonra destekleme alım fiyatları açıklanmayacaktır. Tütün alım-satımı sözleşme ve açık arttırma sistemiyle yapılacaktır. Böylece arz-talep dengesinde üretim yapılması sağlanmış olacaktır.

Türkiye’de tütün mamulleri üretmek isteyenlerin, yıllık üretim kapasitesi tek vardiya da, sigara için iki milyar adet, diğer tütün mamulleri için ise onbeş tondan az olmayan, tütün hazırlama bölümleri dahil tam ve yeni teknoloji ile tesisler kurmaları gerekmektedir. Bu şartları yerine getirenler, ürettikleri tütün mamullerini serbestçe satabilecek, fiyatlandırabilecek ve dağıtabileceklerdir.

İşlendikten sonra ihraç amacıyla olsa dahi tütün ithali ancak üretim ihtiyaçları ile sınırlı olarak mamulleri üretenler tarafından yapılabilir. Türkiye’de üretilen tütün mamullerinin ihracı serbesttir.

Kamuoyunda yer aldığı gibi ülkemiz yabancı sigara cenneti olmayacak ve tütün ithaliyle tütün üretimi bitirilmeyecektir. İthalat hakkı, yukarıda yer alan üretim şartlarını yerine getiren firmaların üretim ihtiyaçlarıyla sınırlı olacaktır. Kaldı ki, şark tipi tütün tüm sigaraların harmanlarında kullanılması zorunlu bir üründür. Sistem değişikliğiyle birlikte tütün ihracatçıları üreticiyle sözleşme yaparak satışlarını garanti altına almak isteyecek ve üreticiler ise arzın devamını sağladıkları için halihazırda kazandıklarının çok üzerinde gelir elde edeceklerdir.”

Görüldüğü gibi 1999 reformlarını güdüleyen temel unsur, diğer reform girişimlerinde olduğu gibi, desteklerin finansmanı sorunudur. Öte yandan 1999 reformlarıyla piyasa reformu yolunda görece daha ileri adımlar atıldığı ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bunların başında, tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi ve özelleştirme sonrası ilgili sektörlerin bağımsız regülasyon kurumlarınca düzenlenecek olması ve TSKB’lere yasal düzenlemeyle özerklik tanınması gelmektedir. Bu tedbirlerin yanısıra, ithalat kısıtlamalarının hem DTÖ hem de IMF yükümlülükleri çerçevesinde kaldırılması ve iç desteklerin DGD ile ikame edilmesi projelerinin devreye girmesiyle, tarımsal üretim kararlarının piyasa sinyalleri doğrultusunda alınmasına büyük ölçüde olanak sağlanmış olacaktır.

Bu noktada cevaplanması gereken kritik soru şudur; teoride uygulaması oldukça kolay görünen sözkonusu tedbirlerin hayata geçirilmesi Türk tarımının yapısı ve özellikleri gözönüne alındığında ne ölçüde olanaklıdır?

Öncelikle reformun omurgası olan DGD sisteminin Türkiye’de uygulanabilirliğine bakmak gerekir. DGD’nin uygulanabilmesi için öncelikle hedef kitlenin belirlenmesi gerekmektedir. Bölüm 2.1.’de vurgulandığı gibi, Türkiye’de tarımsal yapıya ilişkin olumsuz iki özellik ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki toplam nüfus ve istihdam içinde tarımın payının gelişmiş ülkelere oranla çok daha fazla olması, ikincisi ise işletme sayısının fazlalığıdır. Ayrıca Türkiye’de çiftçi kayıt sisteminin yetersiz olması yapısal sorunlarla birarada düşünüldüğünde, hedef kitlenin belirlenmesinde ciddi sorunlar ile karşılaşılması muhtemeldir.

Fiyat ve girdi desteklerinden faydalanan tüm üreticilere DGD sağlanması noktasında bazı sorunlar çıkabilir. Halen tarımsal ürünlerin önemli bir bölümü destekleme fiyat politikasının kapsamı dışında bulunmakta, bu ürünler yalnızca girdi desteklerinden faydalanmaktadır. Öte yandan bu ürünlere yönelik girdi destekleri kamu finansmanı üzerinde önemli bir yük oluşturmamaktadır. DGD sistemine geçildiğinde girdi desteklerinden yararlanan ürünlerin üreticileri de DGD'den faydalanacak böylece desteklemenin bütçe üzerindeki yükü artabilecektir (Yükseler 1999, 18).

DGD sisteminin finansman yükü, bütçede yer alması nedeniyle, vergi mükelleflerinin üzerinde olacaktır. Türkiye'de tarımsal destekleme maliyetinin büyük kısmı, daha önce belirtildiği gibi, tüketiciler tarafından karşılanmaktadır. Dolayısıyla DGD uygulamasına geçildiğinde, sistemin devlete olan maliyetinin daha da büyümesi olasıdır. Tarım sektörüne transferlerin en düşük olduğu 1994-1996 dönemindeki oranlar dikkate alındığında bile, sistemin finansmanı için vergi yükünün, GSMH'nin % 2.4'ü kadar artırılması gerekmektedir (Yükseler 1999, 19). Dolayısıyla DGD sisteminin kronikleşmiş bütçe açıklarını arttırması beklenmektedir.

Özetle, mevcut yapı çerçevesinde DGD sisteminin uygulanmasında ciddi bazı sorunlar ortaya çıkacaktır. Bu bağlamda reform programının en önemli unsuru olan DGD sistemi, ancak bazı yapısal sorunların hızla çözülmesi ve çiftçi kayıt sisteminin tamamlanması ile birlikte sağlıklı sonuçlar verecektir (Yükseler 1999, 20).

Diğer yandan DGD sistemine geçilse dahi fiyatlara müdahale etmeden çiftçileri fiyat dalgalanmalarının etkisinden korumak ancak ürün piyasalarının fiziki, hukuki ve kurumsal alt yapılarını geliştirmekle mümkün olacaktır (Şahinöz 2000, 295). Bunların başında ürün borsaları gelmektedir. Halihazırda Türkiye'de uzun bir borsa geçmişi bulunan pamuğun dahi ancak % 40'ı borsada işlem görebilmektedir. Bu bakımdan endüstriyel bitkiler, tahıllar, meyve-sebze ve canlı hayvanlar için bölgeler bazında ürün borsaları yaygınlaştırılmalıdır.

Ürün borsalarının gelişmesine koşut olarak "Future", "Forward" ve "Option" gibi vadeli işlem piyasası araçlarının da devreye girmesi, fiyat dalgalanmalarını büyük ölçüde önleyecek, sonuçta iç fiyatlarla dünya fiyatları uyumlaştırılmış olacaktır. Ayrıca, gelişen piyasaların fiyat istikrarına yapacağı katkı sonucu tarımsal destekleme politikalarının bütçe yükü azalacaktır (Şahinöz 2000, 296).

Reform kapsamında atılan bir diğer adım DGD sistemine geçiş sürecinde kredi sübvansiyonlarının aşamalı olarak kaldırılmasıdır. Tarım kesiminde üretim bir yıla yayılmış durumdadır. Üretim sürecinin uzunluğu sermayenin devir hızını düşürmekte sonuçta ürün başına faktör maliyeti yükselmektedir. Bu nedenlerden ötürü tarımsal işletmeler için kredi kullanımı zorunludur. Çoğunluğu küçük ölçekli ve aile işletmesi niteliğinde olan tarım işletmelerini finans piyasalarından



kredi bulmaya mahkum etmek tarım kesiminde ağır tahribat yapacaktır. Zira bu işletmelerin çoğu teminat sorunu ile karşı karşıya bulunduğundan banka kredilerinden faydalanamayacak, tefeci kredileri gibi illegal yollara başvuracak, neticede altından kalkılması imkansız bir borç yüküyle topraklarını kaybetme noktasına gelecektir. Nitekim mevcut durumda dahi tarımsal işletmelerin 2/3'ü tefeci kredisi kullanmak zorunda kalmaktadır (Şahinöz 2000, 299).

Halihazırda tarım kesimine yapılan toplam desteklerin % 40'dan fazlası kredi şeklindedir. Ancak tarımsal kredilerin tarımsal gelişmeye katkısının, kamunun yüklendiği destek maliyeti ile orantılı olmadığı görülmektedir. Yetersiz kaynak, aksayan bir dağıtım sistemi, etkin olmayan kullanım ve politik kaygılar, tarımsal kredileri ekonomik gelişme aracı olmaktan çıkarıp mali israf kaynağına dönüştürmektedir. Kredi kullanımındaki etkinsizliğin kaynakları; kredilerin neredeyse yarısının KİT ve TSKB'lerce destekleme aracı olarak kullanılması, çiftçi olmayan kişilerin kredi imkanlarından faydalanmaları ve düşük gelirli çiftçilerin bu kredileri tüketim harcamalarında kullanmalarındır (Şahinöz 2000, 298).

Dolayısıyla tarımsal kredilerin çok küçük bir bölümü amacına uygun kullanılmakta sonuçta işleyişteki sayılan aksaklıklar nedeniyle büyük oranda kaynak israfı oluşmaktadır. Bu bağlamda tarımsal kredilere son vermek yerine dağıtım sistemindeki aksaklıkları gidermeye yönelik önlemler alınmalıdır. Böylece hem bütçe üzerindeki yük kaldırılmış hem de tarımsal gelişmenin önü açılmış olacaktır.

Sonuç olarak Türkiye'de tarım politikaları, piyasa reformunun amaçlarıyla tutarlı bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu süreçte tarımda verimsizliği körükleyen ve sürdürülmesi imkansız boyutlara erişen politika uygulamaları terkedilmektedir.

Bununla birlikte, tarımsal dönüşüm sürecinin, dünyadaki eğilim ile çakışması fırsata dönüştürülebilir. Zira DTÖ ve AB yükümlülüklerimiz doğrultusunda almak zorunda olduğumuz bazı kararlar, tarımsal reform girişiminin bir parçasıdır. Bu bağlamda uluslararası ölçekte serbestleşme uygulamaları, tek taraflı serbestleşmenin doğuracağı olumsuzlukları ortadan kaldıracaktır.

Öte yandan tarımsal reformun beraberinde getirdiği bazı sorunlar da bulunmaktadır. Bunların başında, yukarıda ifade edildiği gibi, DGD sistemi için gerekli altyapı ve finansman kaynağı sorunu gelmektedir. Öte yandan tek başına DGD sisteminin, tarımsal politika değişiminden kaynaklanan ekonomik ve sosyal boşluğu doldurmasını beklemek gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır. Bu nedenle AB'de olduğu gibi, tarımsal dönüşüme koşut olarak anılan boşluğu doldurmak üzere birtakım sosyal projelerin de (erken emeklilik, sigorta sistemi, köy-kent projesi gibi) uygulamaya konması gerekmektedir.

Bölüm 2.1’de bahsedilen tarımsal kısıtlar, hem sosyal hem iktisadi politika hedeflerini saptırmaktadır. Dolayısıyla yapısal sorunlar çözülüp, tarım politikaları için uygun bir zemin hazırlanmadıkça, kullanılan politika araçları ne olursa olsun, başarı şansı azalacaktır. Yapısal sorunların başında toprak ve su kaynaklarının yetersiz kullanımı gelmektedir. Bu nedenle başta GAP projesi olmak üzere yarım kalan altyapı yatırımları bir an önce tamamlanmalıdır (TÜSİAD 1999, 119).

Yapısal sorunlar arasında sayılabilecek diğer bir sorun bazı girdi ve çıktı piyasalarının olmaması veya eksik çalışmasıdır. Bu sorun, bir yandan yapısal dönüşümü engellemekte diğer yandan özellikle reform sonrası kullanılacak araç kümesini kısıtlamaktadır (TÜSİAD 1999, 121). Bu sorunun aşılmasında Rekabet Kurumu’nun da önemli katkıları olacaktır. Zira piyasa aksaklıklarının birtakım teşebbüs davranışlarından kaynaklanması, rekabetin kısıtlanması anlamına gelmektedir.

### **3.2. TÜRK TARIMINDA REKABET POLİTİKASI**

Uluslararası planda tarım sektörü, serbestleşme odaklı tarım politikalarının güdümünde, hızlı bir değişim süreci yaşamaktadır. Bölüm 1.3.1.’de, çeşitli ülkelerde rekabet politikalarının tarımsal değişim süreci içindeki rolleri ele alınmıştır. Türkiye’de ise, tarımsal sektörlere yönelik bir rekabet politikası analizine girişmek aceleci bir tutum olacaktır. Zira Türk Rekabet Kurumu (Kurum), oldukça genç bir kurumdur. Dolayısıyla bu aşamada tarımsal sektörlere yönelik bir rekabet politikasından çok Türk Rekabet Kurumu’nun tarımsal piyasalara yönelik politika eğiliminden söz etmek daha sağlıklı olacaktır.

Türkiye’de tarımsal dönüşüm gereksiniminin kaynağı, küresel değişim süreci ile birlikte tarım politikalarının sürdürülemez boyutlara ulaşan finansman yüküdür. Öte yandan mevcut tarım politikalarının, ağır finansman yüküne karşın, tarımsal amaçlara ulaşmada başarısız kaldığı ileri sürülebilir. Bir başka ifadeyle, Türkiye’de tarımsal hedeflere ulaşmak için kullanılan kaynaklar etkin kullanılmamaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de tarımsal dönüşüm, uluslararası konjonktürün bir dayatması olmaktan çok bir zorunluluk olarak görülmelidir.

Tarımsal dönüşümle ortaya çıkacak yeni yapıya odaklı, etkin bir rekabet politikası oluşturulması, dönüşümün doğru algılanması ölçüsünde mümkün olacaktır. Bu noktada, yukarıda anılan etmenler de dikkate alınarak Kurumun, tarımsal dönüşümü ne ölçüde algıladığını kavramaya çalışmak gerekmektedir. Bunun için elimizde iki gösterge mevcuttur. Birincisi, Rekabet Kurulu’nun (Kurul), soruşturma süreçleri doğrultusunda aldığı kararlar, ikincisi ise 2000 yılı Faaliyet Raporu’nun, “Rekabet Politikasında Gelişmeler Bölümü”nde yapılan

değerlendirmelerdir. Zira sözkonusu bölüm, rekabet otoritesinin, yapısal değişikliklere ilişkin yaklaşımlarına ışık tutacak değerlendirmeleri içermektedir.

Kuruma yapılan başvurular incelendiğinde, bunların önemli kısmının gıda ürünleri ve içecekler sektörlerine yönelik olduğu görülecektir. Örneğin, 01.01.-31.12.2000 tarihleri arasında yapılan toplam 115 başvurunun 35'i gıda ürünleri ve içecekler, 3'ü ise tarım hayvancılık, orman ve su ürünleri sektörlerine yöneliktir (Rekabet Kurumu 2001, 50).

Şunu da belirtmek gerekir ki, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ("RKHK") ve bu Kanun'a dayanılarak yapılan ikincil mevzuat düzenlemelerinde, AB ve ABD'den farklı olarak, tarımsal sektörler için herhangi bir istisna ya da muafiyet bulunmamaktadır.

Tarımsal sektörler için yapılan incelemelerin büyük kısmı, ürün işleyicilerin kendi aralarında yapmış oldukları anlaşmalar yoluyla veya yine işleyicilerin birlikte veya tek başlarına hakim durumlarını kötüye kullanmak suretiyle, tüketici seviyesinde ortaya çıkan rekabet ihlallerine, bir kısmı işleyiciler veya girdi üreticileri ile birincil üreticiler arasındaki ilişkilere ve bir kısmı da pazarlama aşamasında özellikle perakende zincirlerinin uygulamalarına ilişkin rekabet ihlallerine yöneliktir.

Aşağıda, Kurulun tarımsal sektörler için yaklaşımına ışık tutacağı düşünülen birkaç önemli dava incelenecektir:

### **3.2.1. Domates Alım-Satımına Yönelik Kartel Kararı<sup>32</sup>**

Domates Davası, birkaç açıdan dikkat çekicidir. Birincisi, çiftçi-işleyici arasındaki, işleyicilerin oligopsonistik piyasa gücünden kaynaklanan, dengesizliğe ilişkin somut bir olay olması; ikincisi, anılan dengesizliği aşmak için çiftçi kooperatiflerinin rekabet kurallarına aykırı davranışlarını ve bunlara karşı Kurul'un yaklaşımını göstermesi ve üçüncüsü, yine rekabet politikası bakımından tartışmalı alanlardan biri olan sözleşmeli tarım konusunda Kurul'un yaklaşımını göstermesidir.

Davada, bazı salça üreticilerinin domates alım fiyatlarını ortaklaşa belirledikleri, ayrıca bir çiftçi birliğinin domates satışına ilişkin olarak rekabeti ortadan kaldıracak şekilde kararlar aldığı yönündeki iddialar incelenmiştir.

Esasen, salça üreticileri tarafından ortaklaşa belirlendiği ileri sürülen fiyatlar, sanayi tipi domatesin nihai alım fiyatları değil, sözleşmeye konu taahhüt

---

<sup>32</sup> İlgili dava hakkında 05.09.2000 tarih ve 00-33/355-199 sayılı Kurul Kararı çıkmasına karşın henüz gerekçeli kararın yayımlanmaması nedeniyle 25.07.2000, D3/2/P.U.-00/4 tarih ve sayılı Öneri Raporu'ndan yararlanılmıştır.

alım fiyatlarıdır. Zira Türkiye’de sanayi tipi domates üretimi, büyük ölçüde sözleşmeli tarım çerçevesinde yapılmaktadır.

Yapılan incelemeler sonucunda raportörler, salça üreticisi firmaların domates alım fiyatını birlikte belirleyerek, RKHK’un 4(a) maddesini ihlal ettiklerini; bu nedenle haklarında aynı Kanun’un 41’inci maddesi uyarınca soruşturma açılması gerektiğini belirtmekle birlikte, değerlendirme yapılırken, raporun “Piyasa Analizi Bölümü”nün dikkate alınmasının yararlı olacağını vurgulamıştır.

Çiftçi birliğine ilişkin olarak ise raportörler, domates satış fiyatını ve satım koşullarını tespit etmek eyleminin, RKHK’un 4(a) maddesine aykırı olduğunu belirtmiş, ancak 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu’nun 88’inci maddesi uyarınca Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanan tip ana sözleşme ile kooperatife bu yetkinin verilmiş olması nedeniyle; bu eylemin, Kanun ve diğer mevzuatla kendisine tanınmış yetkileri kullanması olarak değerlendirilmesi gerektiği bu nedenle ilgili teşebbüs birliği hakkında RKHK’un 41’inci maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonucuna ulaşmıştır.

Kurul, her iki piyasada da soruşturma açılmasına gerek olmadığı yönünde karar almıştır. Bu noktada Kurul’un (gerekçeli karar henüz yayımlanmamakla birlikte) salça üreticilerine yönelik kararında, Rapor’un, Piyasa Analizi Bölümü’nü dikkate almış olduğu dolayısıyla ilgili bölümde yer alan tarım sektörüne yönelik değerlendirmelerin Kurul tarafından paylaşıldığı varsayılabilir. Anılan Bölümde özetle aşağıdaki görüşler yer almaktadır:

“AB ve ABD’de sanayi tipi domates alım piyasasına yoğun bir müdahale sözkonusudur. Ayrıca ürün fiyatları iyi örgütlenmiş üretici kooperatifleri ve işleyiciler tarafından her iki kesimi de tatmin edecek şekilde belirlenmektedir. Ülkemizde domates alım piyasasına herhangi bir şekilde müdahale edilmemektedir. Bu nedenle ilgili piyasada fiyatlar arz-talep şartlarına göre oluşmaktadır. Ancak tarım ürünleri piyasalarında arz-talep dengesinin kurulması kolay olmamaktadır. Dengeyi sağlamak amacıyla geliştirilen mekanizma, sözleşmeli tarımdır. Zira sözleşmeli tarımı teşvik eden iki önemli unsur bulunmaktadır. Bunlar; üründe fiyat garantisi sağlanması, dolayısıyla üretici ve sanayicileri, fiyat dalgalanmalarından koruması ve çiftçiye işlenebilecek kadar ürünü ektirmekle, bilinçsiz ekimle doğabilecek kayıpların önlenmesidir.

Piyasada dengenin kurulabilmesi bakımından kritik parametre, sezon başında duyurulan taahhüt alım fiyatıdır. Bu fiyatlar Ocak-Şubat aylarında ilan edilmekte, çiftçiler de bu fiyatı ve ikame ürünlerden elde edecekleri gelirleri gözönüne alarak üretecekleri domates miktarını belirlemektedir. Firmalar ise dış satım taahhütlerini yerine getirebilmek amacıyla belirli miktarda domates alımını garanti etmek durumundadır. Dolayısı ile taahhütlü alım fiyatının sezon başında belli olmasının, hem çiftçilerin hem de üreticilerin önünü görebilmesi ve pazarda meydana gelebilecek dalgalanmaların bir ölçüde giderilebilmesi bakımından zorunlu olduğunu söylemek mümkündür.

Yapılması gereken, domates alım piyasasının rekabetçi şartlar altında işlemlerini beklemekten çok, ürünün taahhüt fiyatının, çiftçiler ve sanayiciler arasında, her iki kesimi de tatmin edecek ve sektörün sağlıklı işlemlerini sağlayacak seviyede belirlenmesinin şartlarını hazırlamaktır.

Ancak mevcut durumda hammadde alımının tarafları olan sanayiciler ile çiftçiler arasında, çiftçiler aleyhine bir güç dengesizliği söz konusudur. Firmaların, çiftçilerin aleyhine olacak şekilde fiyatları diledikleri seviyede belirleme imkanları bulunmaktadır. Bu durumda piyasada istikrarın bozulması muhtemeldir. Sağlıklı olan yol çiftçilerin, üreticilerle eşit pazarlık gücüne sahip olmalarını sağlamaktır.”

Özetlemek gerekirse ilgili bölümde; tarımsal piyasalarda arz-talep dengesinin kurulmasında sorunlar bulunduğu, sözleşmeli tarımın bu dengesizliği giderebileceği ileri sürülmektedir. Öte yandan, esas sorun, taahhüt fiyatının belirlenmesi sürecine çiftçilerin dahil edilmemesi olarak tanımlanmıştır. Bu sorunun, işleyiciler karşısında çiftçilerin pazarlık güçlerinin artırılmasıyla aşılabileceği belirtilmektedir. Nitekim, önaraştırma konusu çiftçi birliğine soruşturma açılmamasında, çiftçiler ile oligopsanistik piyasa gücüne sahip işleyiciler arasındaki dengesizliğin dikkate alınmış olması muhtemeldir.

Burada akla gelen soru, işleyiciler ile çiftçiler arasındaki güç dengesizliği ve bu dengesizliğin sonucu olarak çiftçilerin taahhütlü alım fiyatının belirlenmesi sürecinden dışlandıkları yönündeki tespiti karşın Kurulun hangi gerekçeyle soruşturma açmadığı sorusudur.

Kanımızca Kurul, taahhüt fiyatını, çiftçilerin ve işleyicilerin iktisadi kararlarını yönlendiren bir ön sinyal olarak görmektedir. Nitekim Rapor'da taahhüt fiyatı ile gerçekleşen fiyatların her zaman çakışmadığı belirtilmiştir. Bu bağlamda Kurul, tarımda üretim sürecinin uzun bir zaman yayılmasını gözönüne alarak bir tür referans niteliğindeki taahhüt fiyatının rekabetçi şartlar yerine, her iki kesimin maliyetlerinin dikkate alınması kaydıyla, bir tür uzlaşma zemininde belirlenmesinin daha sağlıklı olacağını öngörmüştür. Bu kararıyla da bir anlamda, tarım piyasalarında gözlenen dengesizliklerin aşılmasında önemli bir mekanizma olarak değerlendirdiği sözleşmeli tarımı teşvik etmektedir.

### **3.2.2. Çiğ Süt Alımlarına Yönelik Kartel Kararı<sup>33</sup>**

İlgili davada, süt sanayicilerinin, ihale yöntemiyle satılan çiğ süt alımlarında anlaşmalı olarak bölge paylaşımı yaptıkları ve alış fiyatlarını tespit ettiklerine ilişkin iddialar incelenmiştir<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> 23.03.2000 tarih ve 00-11/109-54 sayılı Kurul Kararı, Resmi Gazete tarih ve sayısı; 17.11.2000, 24233.

Yapılan incelemede Raportörler, ihale sisteminden beklenen; süt fiyatının serbest rekabet şartları altında oluşması hedefinin gerçekleşmediğini ileri sürmektedir. Örnek olarak; 1996, 1997, 1998 ve 1999 yıllarına ait ihale sonuçları gösterilmektedir. İhale sonuçları; 1, 2, 3, 20, 22 ve 38'inci köy gruplarının sütlerinin Süttaş tarafından; 8, 9, 10 ve 12'nci köy gruplarının sütlerinin ise Aysan tarafından alındığını göstermektedir. Tablonun ortaya koyduğu genel kanaat; süt üreticilerinin aralarında anlaşarak, aynı köy gruplarının sütlerini uzun süreli olarak satın aldıkları yönündedir.

Ayrıca Raportörler, ihale döneminde gerçekleşen fiyatların tüm köy grupları için aynı olduğunu tespit etmişlerdir. Örneğin 37'nci dönemde (98/3) 92.100TL, 38'inci dönemde (98/4) 92.100TL, 40'ıncı dönemde (99/2) 96.000TL tüm köy grupları için gerçekleşen ihale fiyatlarıdır.

Yukarıdaki tespitlerden hareketle Raportörler; Mustafa Kemalpaşa süt ihalesine katılan firmalardan, ihalede satılan sütün % 64,4'ünü alan bazı süt sanayicilerinin aynı köy gruplarının sütlerini uzun süreli olarak aldıkları, bu sebeple RKHK'un 4(b) maddesi kapsamında bölge paylaşımına gittiklerini, ayrıca süt alım ihalelerinde bazı dönemlerde RKHK'un 4(a) maddesi kapsamında alım fiyatını tesbit ettikleri ve bu nedenle haklarında soruşturma açılması gerektiği sonucuna ulaşmıştır.

Kurul, Raportörlerin soruşturma taleplerini, aşağıda özellikle sayılan gerekçelerle kabul etmemiştir:

- Çiğ süt piyasasında alım yapan teşebbüslerin anlaşma veya uyumlu eylem yoluyla ihalelerde fiyatları belirlediklerine veya köy gruplarını paylaştıklarına ilişkin herhangi bir belgenin veya ortaya çıkan sonuçla teşebbüslerin bilinçli birlikteliklerine ilişkin olarak bir bağlantının varlığının tespit edilememesi,
- İhale tutanakları incelenen Mustafa Kemalpaşa bölgesinde ihale konusu süt miktarının Türkiye'de alımı yapılan toplam süt miktarının ancak % 0,2-3'üne tekabül etmesi, diğer bir deyişle, Türkiye'de alımı yapılan sütün % 1'i bile olmayan bu miktarın piyasayı etkileme gücünün olamayacağı,
- Belli grup köylerin ihalelerine sürekli olarak aynı firmaların katılması tespitini, çiğ süt sektörünün ekonomik ve rasyonel gereklerinden kaynaklanan zorunluluklardan meydana geldiği şeklinde değerlendirmenin mümkün olabileceği. Zira çiğ süt piyasasında alım yapan teşebbüslerin alım yaptıkları bölge ile tesislerinin veya fabrikalarının bulunduğu yer arasındaki uzaklığın büyük önem taşıması, taşıma uzaklığının artması durumunda alım yapan teşebbüslerin fazladan doğan maliyete katlanmak durumunda kalacakları,
- İhalede, başlangıç fiyatının genellikle Kaymakamların başkanlığındaki heyetlerce belirlendiği ve alıcıların dışında oluşturulduğu,

---

<sup>34</sup> Aynı davada, şişe sütü üreticilerinin aralarında şişe sütünün nihai satış fiyatını belirlediklerine yönelik iddia da incelenmiştir. Ancak sözkonusu iddia konumuz ile doğrudan ilişkili olmadığından, yalnızca çiğ süte yönelik inceleme ele alınacaktır.

- Diğer taraftan süt üretimi yapılan bölgeler ile bunu alacak teşebbüslerin ihtiyaçlarını karşılayacak miktarda ürüne sahip olup olmadıklarının da önemli olduğu, ayrıca, alıcıların sütü işleme kapasitelerinin sınırlı olduğu ve ihtiyaçtan fazla alıma gitmelerinin ekonomik ve rasyonel olamayacağı,
- Çiğ süt alımında aslolanın, sütün alıcı tarafından satılması değil, alıcının süt ürünü haline getirdiği ürünleri (yağ, yoğurt, peynir, sütlü içecekler v.s.) pazarlama amacı olduğu, süt ürünleri üretenlerin, coğrafi pazarda hem büyüklüklerinin farklı, hem de sayılarının çok fazla olması, üstelik süt ürünleri piyasasında arz fazlası bulunması piyasayı çok yoğun rekabetin yaşandığı bir sektör haline getirdiği, dolayısıyla girdi özelliği taşıyan çiğ sütün fiyatlarının üretim maliyetlerine denk bir noktada oluşmasına neden olduğu, süt fiyatlarının çok fazla artmamasının bir gerekçesinin de bu durumdan kaynaklanabileceği,

Öncelikle sayılan gerekçelerin tutarlılığının tartışmalı olduğu belirtilmelidir. Örneğin gerekçede, ihale tutanakları incelenen Mustafa Kemalpaşa bölgesinin, ihale konusu süt miktarının Türkiye’de alımı yapılan toplam süt miktarının ancak % 0,2-3’üne tekabül etmesi nedeniyle piyasayı etkileme gücünün olamayacağı belirtilmiştir. Ancak Karar’da sayılan gerekçelerin ardından kullanılan şu ifade yukarıdaki ifade ile çelişmektedir: “*Üretilen sütün büyükçe bir bölümünün ihale yapılmayan bölgelerde ihalelerde oluşan fiyat baz alınmak suretiyle alımının yapılması, ihalelerde oluşan fiyatların önemini artırmakta, dolayısıyla ihalelerde oluşan fiyatların sadece alıcılarca belirlenmesi halinde uygulama kabiliyetinin olamayacağını ortaya koymaktadır*”.

Bu ifadelerin çelişmesi bir tarafa, ikinci ifadede ileri sürülen iddiaya nasıl ulaşıldığını anlamak bir hayli güçtür. Zira ihale bölgelerinde oluşan fiyatın, diğer bölgeler için gösterge niteliğinde olması, fiyatın alıcılarca belirlenemeyeceğini ortaya koymamakta aksine, oligopsonistik piyasa gücüne sahip alıcıların, sözkonusu fiyatı belirlemek için her türlü çabayı göstereceklerini anırtmaktadır.

Yine gerekçe (4) ve (6) birbiriyle çelişir niteliktedir. Zira bir yandan çiğ süt fiyatının, işleyicilerin tasarrufu olmaksızın, kaymakamlarca belirlendiği ileri sürülürken, diğer yandan ekonomik gerekçelerle çiğ süt fiyatının üretici maliyetine yakın bir noktada belirlendiği iddia edilmektedir.

Karar’da, işleyicilerin kar marjına yönelik tespit de oldukça tartışmalıdır. Zira çiğ sütün toplam maliyetinin 1999 yılı için 140.000 TL olduğu buna karşın pastörize süt satış fiyatının 255.000-260.000 TL/lt olduğu belirtilmekte ve sadece bu verilerden hareketle işleyicilerin aşırı kar elde ettiklerini ileri sürmenin mümkün olmadığı vurgulanmaktadır. Dahası, böyle iddialı bir hükmü destekleyecek herhangi bir analiz yapılmadığı gibi aşırı karın tanımı veya ölçüsüne ilişkin bilgi de verilmemiştir.

Buna karşı Kıymaz (2000, 106-108), ampirik verilerden hareketle, 1994-1996 arasında süt işleyicilerinin karlılığının yükseldiğini, bunun da

sözkonusu yıllarda çiğ süt alım fiyatlarının aylarca arttırılmamasıyla ilişkilendirilebileceğini ileri sürmektedir<sup>35</sup>.

Karar'daki gerekçelerin çoğunluğu, çiğ süt alım fiyatının tespiti iddialarına yöneliktir. Piyasa paylaşımına yönelik iddialara karşı gerekçe (3) ileri sürülmektedir. Buna göre aynı köylerin sütünü sürekli aynı işletmelerin satın alınması, ilgili teşebbüslerin fabrikalarının, sürekli alım yapılan köye yakın olmasından kaynaklanabilmektedir.

Sözkonusu ifadeden, “*kaynaklanabilmektedir*” kelimesinin yeterince açık olmaması nedeniyle, iki farklı sonuç çıkarmak mümkündür. Birincisi, yukarıdaki iddia doğrudur. Eş deyişle, ilgili firmalar lojistik avantajı nedeniyle üretim tesislerine yakın köylerin sütünü daha fazla fiyat vermek suretiyle satın alınmaktadır. Ancak Karar'da dava açısından son derece önemli olan bu iddiaya ilişkin herhangi bir veri bulunmamaktadır.

Çıkabilecek ikinci sonuç, sözkonusu iddaya ilişkin somut veri bulunmamakla birlikte pekala böyle bir olasılığın varolabileceğidir. Ancak bu durumda Kurul, doğruluğu ispatlanmamış bir varsayıma dayanarak karar vermiş olacaktır.

Kararda altı çizilmesi gereken önemli bir nokta, sonuç bölümünde yer alan ifadedir. Buna göre, alım ihaleleri bakımından soruşturma açılmasına gerek olmadığı bununla birlikte, çiğ süt piyasasında üreticiler aleyhine varolan olumsuzlukların giderilmesi ve ilgili piyasanın işleyiş mekanizmasının AB ve ABD'de tarımsal ürünlerle ilgili olarak yürütülen politikalar da göz önünde tutularak iyileştirilmesi doğrultusunda, gerekiyorsa benzer yasal önlemlerin alınması için Başkanlık görüşü oluşturularak, ilgili Bakanlığa bildirilmesine karar verilmiştir.

İfadeden anlaşılacağı üzere Kurul, ilgili piyasada üreticiler aleyhine birtakım olumsuzlukların bulunduğunu kabul etmektedir. Karar'dan, bu olumsuzlukların, süt üreticisinin ürününü uzun süreli olarak muhafaza edememesi ve ayrıca yeterince örgütlenememesi sebebiyle, sütünü düşük veya maliyetinin altında fiyatlarla satmak zorunda kalması olduğu anlaşılmaktadır.

Kurul, sözkonusu olumsuzlukların aşılması için iki yol önermektedir. Birincisi süt üreticilerinin örgütlenmesinin teşvik edilmesi; ikincisi AB ve ABD örneklerinden hareketle ve tarımsal reformun amaçlarıyla çatışan bir yaklaşımla, ilgili piyasaya devletin müdahale etmesidir.

Çalışmanın çeşitli bölümlerinde ifade edildiği gibi, dünyadaki eğilim tarımsal piyasaların işleyişini bozan devlet desteğinin kaldırılması yönündedir.

---

<sup>35</sup> İlgili çalışmada Kıymaz, 1987-1996 yılları arasındaki verileri kullanmıştır. Bu nedenle süt işleme sektörünün karlılığının yalnızca 1994-1996 dönemiyle sınırlı olduğu düşünülmemelidir.



Öte yandan, her ne kadar süt destekleri AB ve ABD’de iç piyasadaki çiftçileri koruyucu nitelik taşısa da bu ülkelerin, korumacılık sonucu biriken stoklarını dünya piyasalarına ihracat teşvikleriyle pazarlamak zorunda kaldığı, bu nedenle uluslararası piyasalarda rekabetin önemli ölçüde kısıtlandığından da bahsedilmişti. Bununla birlikte her iki ülkede de rekabeti bozucu fiyat destekleri anılan reform girişimleri çerçevesinde aşamalı olarak kaldırılmaktadır.

Dolayısıyla Kurul’un yaklaşımı dünyadaki eğilim ve DTÖ ve AB taahhütlerimizle çatışmaktadır. Kaldı ki, yine çeşitli bölümlerde vurgulandığı gibi, AB ve ABD’de, desteklerin yoğun olduğu dönemlerde dahi rekabet otoriteleri, süt piyasalarına müdahale etmişlerdir<sup>36</sup>.

Şüphesiz sadece iki karardan hareketle Rekabet Kurumu’nun politikasına ilişkin yorum yapmak sağlıklı olmayacaktır. Ancak başta da belirtildiği gibi bu kararlar en azından politika eğilimine ilişkin ipuçları verebilir. Bu bağlamda, anılan kararlar için iki farklı yorum getirmek mümkündür.

Birinci yorum, her iki davada da soruşturma açılmamasından hareketle Rekabet Kurumu’nun tarımsal piyasalara müdahale etmekten kaçınarak, bu piyasalarda ortaya çıkan aksaklıkların çözümünü tarım politikalarından sorumlu kurumlara bıraktığı şeklindedir.

İkinci yorum ise, Kurulun özellikle domates davasındaki yaklaşımından hareketle, Rekabet Kurumu’nun, piyasalarda görülen aksaklıkları müdahale araçlarıyla gidermek yerine mümkün olduğunca piyasa içinde, örneğin sözleşmeli tarım gibi araçlarla çözüme yolunu tercih ettiği şeklindedir.

Bu yorumlardan hangisinin daha isabetli olduğu zaman içinde Kurul kararlarıyla netlik kazanacaktır. Öte yandan, Türkiye’nin sebesteleşme odaklı tarım politikalarına geçmekte olduğu dikkate alındığında anılan sürecin uzamayacağı muhtemeldir.

Şunu da belirtmek gerekir ki, her iki davadan çıkacak ortak sonuç; Kurumun, piyasa aktörleri arasındaki güç dengesizliğinin ayırında olduğu ve bunun giderilmesi için gerektiğinde esnek bir tutum sergileyebileceğidir.

Daha önce ifade edildiği gibi tarımsal KİT’lere ilişkin şikayetler daha çok uluslararası ticareti engelledikleri noktasında yoğunlaşmıştır. Bununla birlikte bu kurumlara, tarım politikalarının uygulayıcısı olmalarından dolayı, rekabet kurallarının tam olarak uygulanmadığı iddaları da özellikle uluslararası zeminlerde dile getirilmektedir. Bu bağlamda Rekabet Kurumu’nun tarımsal

---

<sup>36</sup>ABD Adalet Bakanlığı, Rekabet Otoritelerince 20’den fazla eyalette sürdürülen okullara süt alım ihalelerindeki fiyat sabitlemesi ve danışıklı teklif soruşturmasının sonucunda, 12’den fazla eyaletteki alımlarla ilgili olarak 90 milyon dolar para cezası verilmiş ve yaklaşık 90 kişi ortalama 6 ay hapis cezası ile cezalandırılmıştır. Bilgi için bkz. (Porter ve Zona 1997, 5-9), İngiltere’de Milk Marque süt soruşturması bkz. Bölüm 1.3.1.

KİT'ler konusundaki politikası hakkında fikir verebilecek iki davadan söz etmek gerekmektedir.

### 3.2.3. ÇAYKUR Kararı<sup>37</sup>

Davada, ÇAYKUR'un bayileri ile yapmış olduğu dağıtım anlaşmaları ve TEKEL ile yapmış olduğu Çay Satış Protokolü'nün rekabeti engellediğine yönelik iddialar incelenmiştir.

Yapılan inceleme sonucu Raportörler; ÇAY-KUR tarafından 01.01.1995 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere bayilik sistemine ilişkin olarak imzalanan sözleşmelerde yer alan hükümlerin ve Mayıs 1998 tarihinden itibaren imzalanan EK sözleşme hükümlerinin ve ÇAYKUR ile TEKEL arasındaki Çay Satış Protokolü'nün, RKHK'un 4 ve 6'ncı maddelerine aykırı olduğunun anlaşılması nedeniyle; ÇAYKUR ve TEKEL hakkında soruşturma talep etmiştir.

Ayrıca Raportörler, 01.01.1995 tarihinden itibaren uygulanan Kanun'un 4'üncü maddesi kapsamındaki bayilik sözleşmelerinin, 1997/2 sayılı "Anlaşmaların, Uyumlu Eylemler ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Kanun'un 10'uncu Maddesine Göre Bildiriminin Usul ve Esasları Hakkında Rekabet Kurulu Tebliği"nin "Mevcut Anlaşma, Karar ve Uyumlu Eylemlerin Bildirimi" başlıklı 4'üncü maddesi gereğince Rekabet Kurulu'nun oluşturulduğunu ilan ettiği tarihten itibaren altı ay içinde bildirilmesi gerektiği halde herhangi bir bildirim yapılmamış olması nedeniyle, Kanun'un "Para Cezaları" başlıklı 16(c) maddesinde belirtilen para cezasına hükmedilmesinin, aynı yaptırımın, ÇAYKUR'un bayilik sözleşmelerinden farklı bir dağıtım anlaşması niteliğine sahip bulunan ve TEKEL'le imzalanan Çay Satış Protokolü için de uygulanmasını da talep etmiştir.

Karar'da ÇAYKUR'a yönelik iki önemli saptama dikkat çekmektedir. Birincisi ÇAYKUR'un, RKHK kapsamında bir teşebbüs olduğu, ikincisi ise ilgili piyasada hakim durumda bulunduğu.

Karar'da, ayrıca ÇAYKUR'un 1995 ve 1998 yıllarında akdetmiş olduğu dağıtım sözleşmelerinde yer alan ve RKHK'a aykırılık teşkil eden hükümler ayrıntılı olarak değerlendirilmiş ve ilgili sözleşmelerin, 4'üncü madde kapsamındaki hükümler bakımından grup muafiyeti tebliğlerinin dışında kaldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kurul, aşağıda özetlenen gerekçelerle Raportörlerin soruşturma taleplerini kabul etmemiştir:

"Yukarıda yapılan değerlendirmeler doğrultusunda, 4054 sayılı Kanun'un 4 ve 6 ncı maddeleri kapsamında rekabete aykırı hükümler içeren ÇAY-KUR ile TEKEL

<sup>37</sup>22.06.1999 tarih ve 99-31/277-167 sayılı Kurul Kararı, Resmi Gazete tarih ve sayısı; 03.11.2000, 24219.

arasında imzalanan Çay Satış Protokolü ve ÇAY-KUR bayilik sistemine ilişkin anlaşmalardan, 01.01.1995 tarihinden itibaren uygulanan ÇAY-KUR Bayilik Sözleşmesinin ve TEKEL'le imzalanan protokolün, dayanağını 23 Ekim 1984 tarih ve 18559 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ana statüden aldığı; Mayıs 1998 tarihinden itibaren uygulanan EK sözleşmenin ise dayanağını, anılan ana statü ile içerik bakımından aynı olan ve onun yerini alan 20 Aralık 1996 tarih ve 22853 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ana statü ve buna dayanılarak 5 Mayıs 1998 tarih ve 23333 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Mamullerinin Toptan Satışıyla İlgili Yönetmelik"ten aldığı anlaşılmaktadır.

Her iki sözleşmenin ve anılan protokolün dayanağını teşkil ettiği anlaşılan ana statünün ilgili maddesinde, ÇAY-KUR'un "üretilen çay ürününün ... pazarlanmasını" sağlayacağı ve Yönetim Kurulu'nun "ÇAY-KUR'un amaç ve faaliyetlerini gerçekleştirme ... ile ilgili her türlü kararı" alacağı şeklinde genel bir ifade yer almaktadır. Söz konusu sözleşmeler ile protokolde bulunan ve RKHK'a aykırı olan hükümlerin, ana statüde yer alan bu genel ifadenin geniş yorumlanması nedeniyle konulduğu anlaşılmaktadır.

Her ne kadar, ana statüde yer alan bu genel ifadeden, sözleşmede yer alacak satış şartlarının belirlenebileceği yorumu yapılabilirse de, RKHK'a aykırı olarak; kâr, iskonto oranları ve yeniden satış fiyatının belirlenmesi gibi hükümler içeren sözleşmelerin akdedilebileceği sonucunun çıkarılması rekabet hukuku anlayışı çerçevesinde mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla, özellikle 01.01.1995-Mayıs 1998 tarihleri arasında uygulanan sözleşmedeki ve 29.08.1997 tarihinde uygulamaya konulan protokolün Kanun'a aykırı hükümlerinin ilgili mevzuatın zorunlu bir sonucu olmadığı, ilgili teşebbüsce anılan mevzuatın oldukça geniş yorumlanmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, söz konusu sözleşmelerde yer alan rekabeti sınırlayıcı hükümler nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiği; ancak, söz konusu sözleşmelerdeki Kanun'a aykırı hükümlerin ÇAY-KUR'un bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanan ve anılan teşebbüsün irade özgürlüğünü ortadan kaldıran bir düzenlemenin geniş yorumlanmasından kaynaklanması, diğer taraftan anılan Kanun'un yeni olması ve ilgili piyasaya yönelik olarak uygulamanın ilk kez yapılıyor olması gibi nedenlerle, ilgili teşebbüsler hakkında bu aşamada bir soruşturma açılmasına gerek bulunmamaktadır. Ancak, söz konusu sözleşmelerin RKHK'a aykırı hükümler içeren maddelerinin ilgili mevzuat hükümlerine uygun hale getirilmesi hususunun ÇAYKUR ve TEKEL Genel Müdürlüğü'ne bildirilmesi ve ayrıca, ÇAYKUR'un bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı'na bilgi verilmesi gerekmektedir."

Karara ilişkin olarak akla gelen ilk soru, irade özgürlüğü olmayan bir işletmenin, RKHK kapsamında bir teşebbüs sayılıp sayılamayacağıdır. RKHK'un 3'üncü maddesinde teşebbüs; "*piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler*" olarak tanımlanmıştır. Bu tanım çerçevesinde bir işletmenin hem teşebbüs olduğunu söylemek hem de bağımsız karar alamadığını ileri sürmek çelişkili görünmektedir.

Bununla birlikte, ana statüde yer alan ifade dikkate alındığında ilgili teşebbüslerin rekabete aykırı davranışlarının, sözkonusu hükmün geniş yorumlanmasından kaynaklandığını iddia etmek gerçekçi görünmemektedir. Zira ilgili hükümde yalnızca, çayın ilgili teşebbüs tarafından pazarlanmasının sağlanması gerektiği belirtilmektedir.

Yine RKHK'un yeni olması ve ilgili piyasaya yönelik ilk defa uygulanması da tutarlı gerekçeler değildir. Zira, "Adıyaman İli LPG Soruşturması"<sup>38</sup>, "Ege Bölgesi Çimento Soruşturması"<sup>39</sup> ve "İGTOD Soruşturması"<sup>40</sup> ilişkin olarak aynı gerekçeleri ileri sürmek mümkün olmasına karşın, soruşturma süreci devam etmiş ve soruşturma kapsamındaki teşebbüsler idari para cezasına çarptırılmıştır.

Bu açıklamalardan hareketle, Kurul'un kamu kuruluşu niteliğinde olan ÇAYKUR ve TEKEL hakkında soruşturma açmakta tereddüt ettiği sonucuna ulaşmak mümkündür. Ancak bu yorum, Kurul'un, tarımsal KİT'leri rekabet kurallarının dışında tutmak istediği anlamına gelmemelidir.

Nitekim, Karar'da RKHK'u ihlal ettiklerinin tespitine karşın ilgili teşebbüsler hakkında soruşturma açılmamakla birlikte, RKHK'un "İhlale Son Verme" başlıklı 9(3)'üncü maddesi uyarınca sözkonusu sözleşmeler ve protokolün rekabet kuralları ile çelişen hükümlerinin düzeltilmesi talep edilmiş aksi taktirde geçersiz olacağı ve uygulanmaya devam edilmesi halinde soruşturma açılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, bu kararıyla Kurul'un bir orta yol bulduğu ileri sürülebilir. Böylece kamu kurumu niteliğindeki teşebbüsler hakkında soruşturma açılmadan rekabeti kısıtlayan davranışların ortadan kaldırılması sağlanmıştır.

#### **3.2.4. Şeker Kararı<sup>41</sup>**

Davada, TŞFAŞ'nin maliyetinin altında satış yaparak bazı özel şeker fabrikalarını piyasa dışına ittiğine yönelik iddialar incelenmiştir.

Yapılan incelemeler sonucu Kurul, Raportörlerin görüşleri doğrultusunda iddialara yönelik olarak bir önaraştırma yapılmasına gerek olmadığına karar vermiştir. Kararın gerekçesi, TŞFAŞ'nin piyasadaki faaliyetlerinde serbest hareket edememesine dayandırılmıştır. Bu çerçevede, özellikle şekerpancarı alış ve şeker satış fiyatlarının, kamu yararı gözetilerek

<sup>38</sup> 26.11.1998 tarih ve 93/750-159 sayılı Kurul Kararı, Resmi Gazete tarih ve sayısı; 09.12.2000, 24255.

<sup>39</sup> 17.06.1999 tarih ve 99-30/276-166(a) sayılı Kurul Kararı, Resmi Gazete tarih ve sayısı; 06.10.2000, 24192.

<sup>40</sup> 24.11.1999 tarih ve 99-53/575-365 sayılı Kurul Kararı, Resmi Gazete tarih ve sayısı; 01.06.2001, 24419.

<sup>41</sup> 13.08.1998 tarih ve 78/603-113 sayılı Kurul Kararı, Resmi Gazete tarih ve sayısı; 04.09.1999, 23806.

kanun ve kanun hükmünde kararname ile Başbakanlık ve Bakanlıklar tarafından belirlenmekte olduğu belirtilmiştir.

Karar'da dikkat çekici nokta, ÇAYKUR kararında olduğu gibi, TŞFAŞ'nin faaliyetlerinde serbest hareket edemediği belirtilmesine karşın, piyasada hakim konumda bulunan bir teşebbüs olarak tanımlanmasıdır.

Kurul'un şeker fiyatlarının Bakanlar Kurulu'nca belirlenmesi gerekçesiyle iddiaları reddetmesi, şüphesiz isabetli bir karardır. Öte yandan Bakanlar Kurulu'nun müdahalelerine rağmen TŞFAŞ'nin teşebbüs sayılması da Kurul'un, piyasalardaki etkinliğini korumak istemesi şeklinde yorumlanabilir. Zira aksi yöndeki bir karar, Rekabet Kurumu'nu tümüyle devre dışı bırakabilecektir.

Bununla birlikte, 233 sayılı KİT'ler hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 35'inci maddesi gereğince Teşebbüs, İşletme ve Bağlı Ortaklıklar, ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını belirlemede serbest bırakılmıştır. Ancak yine aynı madde ile gerektiğinde Bakanlar Kurulu tarafından da fiyat tespiti yapılabileceği belirtilmektedir.

Dolayısıyla 233 sayılı Kararname'ye göre Bakanlar Kurulu, fiyatları *gerektiğinde* belirlemektedir. Ancak Karar'dan, fiyatın her defasında Bakanlar Kurulu tarafından belirlendiği şeklinde bir sonuç çıkmaktadır. Karar'da bu hususun yeterince aydınlatılmamış olduğu görülmektedir.

Daha önce ifade edildiği üzere, Rekabet Kurumu'nun tarımsal piyasalara yaklaşımına ışık tutacak diğer kaynak 2000 Yılı Faaliyet Raporu'dur. Kurumun önceki yıllarda yayımladığı raporlardan farklı olarak 2000 Yılı Raporu, Kurum faaliyetlerine yönelik istatistikî bilgilerin yanı sıra Kurum'un sektörlere yönelik politikası hakkında ipuçları vermektedir.

"Tarım" başlıklı bölümde, tarımsal gelişme sürecine yönelik genel bir çerçeve çizilerek, Türkiye'de tarım reformu gereksinimi vurgulanmıştır. Son paragrafta, tarım sektöründe mümkün olduğu kadar piyasa mekanizmasının hakim kılınması ve sektörün rekabetçi bir düzene kavuşması amacıyla geleceğe yönelik bir tarım-rekabet politikasının oluşturulabilmesi için aşağıdaki öneriler getirilmiştir (Rekabet Kurumu 2000, 16):

- Sektördeki arz-talep dengesizliğinin giderilerek rekabetçi bir piyasanın işler hale getirilmesi,
- Arz tarafının güçlenmesi için üreticilerin organize olmalarının ve büyük çiftliklerin kurulmasının teşvik edilmesi,
- Destekleme yöntemlerinin, üreticiyi piyasa mekanizmasına yakınlaştırıcı, dolayısıyla verimi artırıcı yapıda olması,
- Türk tarım sektörünün ABD ve AB sektörlerinden büyük farklılıklar göstermesi nedeniyle bu ülkelerde uygulanan tarım-rekabet politikalarının Türkiye'de aynen

uygulanmasında bazı güçlüklerle karşılaşılacağı için uygulanacak politikaların Türk tarım sektörünün sorunları ışığı altında ele alınması,

- Tarım sektöründe çeşitli destekleme yöntemlerinin uygulanması, kanun sayısının fazlalığı ile kurumsal çeşitlilik ve tarım politikalarında Gümrük Birliği çerçevesinde değişikliğe gidileceği göz önüne alındığında, tarım-rekabet politikasının tayini için ilgili kurumların Rekabet Kurumu ile sürekli iletişim içinde bulunması gerektiği düşünülmektedir.

Görüldüğü üzere Rekabet Kurumu, tarım reformu ile başlayacak dönemde rekabet politikasını, tarım politikasının bir parçası olarak görmekte, tarım reformu ile istenen hedeflere ulaşılabilmesi için politika yapımcıların, rekabet otoritesi ile iletişim içinde bulunması gerektiğini belirtmektedir.

Faaliyet Raporu'nda yer verilen görüşler Kurumun, tarımsal reformun getiri ve sonuçlarının farkında olduğunu göstermektedir. Öte yandan yukarıda ele alınan davalarda görüldüğü gibi Kurul'un bazı kararları, Rapor'da yer verilen görüşlerle çatışmaktadır. Ancak bu aşamada kesin bir yargıda bulunmak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Sektöre yönelik karar sayısı arttıkça rekabet politikasının yönü hakkında daha sağlam veriler elde edileceği açıktır.

### **3.3. PİYASA REFORMU SÜRECİ ve SONRASINDA TÜRK REKABET POLİTİKASININ ROLÜ**

Türkiye'de, piyasa reformu olarak nitelendirilebilecek tarımsal reformlar, "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" çerçevesinde süratle hayata geçirilmiştir. Bu noktada çeşitli çevreler, reform programını, uluslararası kuruluşların dikte ettirdiği bir program olarak nitelendirmiş, ayrıca kamuoyu ve ilgili çevrelerde yeterince tartışılmadığı gerekçesiyle eleştirmiştir.<sup>42</sup>

Bu nedenle, reform programın tasarlanması aşamasında Rekabet Kurumu, daha önce anılan ülke örneklerinde olduğu gibi, faal olarak yer alamamıştır. Öte yandan Kurum, reform çerçevesinde çıkarılan yasalara ilişkin görüşlerini, genellikle taslak aşamasında, ilgili mercilere bildirmiştir. Kurumun 2000 Yılı Faaliyet Raporu'nda sözkonusu görüşler dile getirilmiştir (Rekabet Kurumu 2000, 16-20). Bu çerçevede;

20.01.2001 tarih ve 4619 sayılı, 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçecekler İnhisar Kanunu'nda Değişiklik Yapan Kanun'un 1'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında; ithalatçı firmaların, ülke genelinde kuruluş yeri ne olursa olsun her satıcının sipariş verdiği ürünleri yerinde teslim etmeleri, üretici firmaların ise en az bir milyon litre/yıl kapasiteli yeni teknoloji ile kurulmuş entegre tesis kurmalarının şart olduğu, yıllık en az bir milyon litre ayrı ayrı üretim, satış veya dış alım miktarına ulaşan firmaların, bu faaliyetlerini yürütmek ve fiyat

<sup>42</sup> Örnek için bkz. (TMMOB 2001, 28-39).

belirlemede serbest hareket edebileceği, bu şartları yerine getiremeyen firmaların ürettikleri veya ithal ettikleri ispirto ve ispirtolu içkilerin fiyatlandırılması, satış ve dağıtımının TEKEL eliyle yapılacağı ve yurt içinde üretilen veya ithal edilen ürünler arasında ayırım yapılmayacağı belirtilmektedir.

Kanunun aynı maddesinin 5'inci fıkrasında; üçüncü fıkrada belirlenen şartların yerine getirilmesinin tespiti ve takibinin doğrudan TEKEL tarafından yapılacağı şeklindeki hükmün, özel teşebbüslerle rekabet sürecinde, TEKEL'e önemli ayrıcalıklar sağlayacağı, sağlıklı ve serbest bir piyasa ortamının oluşmasına engel olabileceği ile birlikte ilgili piyasanın sağlıklı rekabet ortamı içinde gelişmesi ve TEKEL'in özelleştirilmesi sürecinde sağlıklı bir zemin oluşturulması bakımından, piyasayı düzenleme ve denetleme yetki ve sorumluluğunun başka bir mercie devredilmesinin uygun olacağı görüşü, Kanun taslağının görüşmeleri esnasında Rekabet Kurumu tarafından ilgili birimlere iletilmiştir.

Tütün Sanayiine ilişkin olarak, 09.01.2002 tarihli 4733 Tütün Kanunu öncesi, TEKEL'in piyasayı düzenleme ve denetlemeden sorumlu kurum olmasının sakıncaları Rekabet Kurumu tarafından ilgili mercilere birçok defa iletilmiştir. Yeni Kanun'la gelen düzenlemede bu görev, TEKEL'den alınıp bağımsız bir idari kuruma verilmiş, böylece daha sağlıklı bir rekabet ortamı için uygun bir zemin hazırlanmıştır.

19.04.2001 tarih ve 4634 sayılı Şeker Kanunu'na ilişkin olarak, Kanun'da yer alan ve kotaların tespiti, tahsisi, iptali ve transferleri ile ilgili hususlar ve uygulamaya ilişkin denetimlerin yapılması sürecinde bu işlemlerden sorumlu olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Rekabet Kurumu'nun da görüşlerini almasının gerekli olduğu belirtilmiştir. Yine şeker pancarı fiyatlarının her yıl şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenmesi sürecinde anılan Bakanlığın, bu süreçte Rekabet Kurumu ile iletişim halinde olmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

Görüldüğü üzere Kurum, reform sürecine, uzmanlık sahasına ilişkin konularda görüş bildirerek katılmıştır. Ayrıca sözkonusu görüşler, ilgili merciler ile yapılan yazışmalar ile sınırlı kalmamış, 2000 Yılı Faaliyet Raporu ile kamuoyuna açıklanmıştır.

Bununla birlikte Kurumun reform sonrası süreçte uygulayacağı politikalar, programın başarıya kavuşması açısından son derece önemli olacaktır. Bu bağlamda Kurumun mercek altına alması gereken alanlar şunlardır:

Türkiye'deki temel yapısal sorunlardan biri de bazı girdi ve çıktı piyasalarının olmaması veya eksik çalışmasıdır. Bu sorun, bir yandan yapısal

dönüşümü engellemekte diğer yandan özellikle reform sonrası kullanılacak araç kümesini kısıtlamaktadır.

Birçok kez vurgulandığı gibi, piyasa reformunun temel hedefi tarımda piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmaktır. Ancak reform sonrası aksak işleyen veya işlemeyen girdi ve çıktı piyasalarının varlığı, tarımsal zincirin tüm halkalarının etkilenmesi, dolayısıyla reformun ana damarlarından birinin tıkanması anlamına gelecektir.

Bu noktada rekabet politikası önem kazanmaktadır. Rekabet Kurumu, girdi ve çıktı piyasalarında, rekabetin engellenmesinden kaynaklanan piyasa aksaklıklarının üzerine gitmelidir. Nitekim Kurum'un, gübre üreticilerinin rekabeti kısıtlayıcı davranışlar içinde bulunup bulunmadığını tespit etmek amacıyla açmış olduğu soruşturma sürmektedir.

Rekabet Kurumu'nun duyarlı olması gereken bir diğer konu, tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi ve TSKB'lerin 4572 sayılı Kanun ile özerk hale gelmesinden sonra ortaya çıkacak yapıdır.

Bölüm 2.4.'te belirtildiği gibi, özelleştirilmesi planlanan KİT'lerden olan, TŞFAŞ'nin yurtiçi piyasa payı yaklaşık % 80'dir. Ayrıca TŞFAŞ, kendi kaynakları ile şeker fabrikası imal edebilecek donanımına sahiptir. Yine ÇAYKUR'un piyasa payı oldukça yüksektir<sup>43</sup>. Yasa ile özerk hale getirilen TSKB'ler içinde ise, TRAKYABİRLİK'in piyasa payı % 30'larda seyretmekte, FİSKOBİRLİK'in, dalgalanma göstermekle birlikte, % 40'ların üstüne çıktığı dönemler bulunmakta yine TARİŞ'in zeytinyağında % 32, çekirdeksiz kuru üzümde % 5'9'u bulduğu dönemler gözlenmektedir.

Reform sonrasında KİT'lerin yerini alan özel teşebbüsler ve ticari kararlarla hareket edecek olan özerk kooperatifler, gerek piyasa paylarının yüksek olması, gerek çoğunun dikey bütünleşik yapıda bulunması ve gerekse rakiplerinin çok sayıda ve düşük piyasa paylarına sahip olması nedeniyle, piyasada oldukça güçlü bir konuma gelecektir.

Ayrıca, anılan teşebbüslerin piyasa güçlerini kötüye kullanmaları olasılığının yanında daha önce vurgulandığı üzere, bunların çoğunun ürün işleme piyasalarında faaliyet göstermesi, çapraz sübvansiyon yoluyla rekabetin bozulması ihtimalini de beraberinde getirmektedir. Bu tablo karşısında, Kurumun piyasayı yakından gözleyerek gerektiğinde müdahalede bulunması, reformun amacına ulaşmasında belirleyici unsurlardan biri olacaktır.

Bununla birlikte önümüzdeki dönemde, ABD ve Yeni Zelanda örneklerinde olduğu gibi, reform sonrasında yatay ve dikey bütünleşmelerin

---

<sup>43</sup>22.06.1999 tarih ve 99-31/277-167 sayılı Kurul Kararında, ÇAYKUR'un siyah çay üretim ve dağıtım piyasasında hakim durumda bulunduğu tespit edilmiştir.



artması sonucu işleyicilerin birincil üreticiler karşısında daha güçlü bir konuma gelmeleri muhtemeldir. Dolayısıyla Türk Rekabet Kurumu bu gelişmelere karşı da hazırlıklı olmalıdır. Bu noktada Kanada Rekabet Otoritesi örneğinde olduğu gibi, tarımsal reformun sonuçlarına yönelik projeksiyonların üretilmesi ve biyoteknoloji alanındaki gelişmelerin takip edilmesi Rekabet Otoritesi'nin gelişmeler karşısında hazırlıklı olmasını sağlayacaktır.

## SONUÇ

Rekabet kanunlarına sahip olan ülkelerde, rekabet kurallarının girdi, işlenmiş ürün ve dağıtım piyasalarına uygulanmasında bir sorun bulunmamaktadır. Ancak, desteklenen ürün piyasalarında rekabet kurallarının uygulanmasında, KTİ'lerin tarım politikalarının uygulayıcıları olmalarından kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Desteklemeye konu olmayan ürünlerde ise,

genellikle, üretici birlikleri ve kooperatifleri rekabet kurallarının uygulanmasından muaf tutulmaktadır.

Küreselleşme, yapısal düzenlemeler, teknolojik gelişmeler, tarım ve sanayi sektörleri arasındaki ilişkilerin yoğunlaşması gibi etmenler ile birlikte bazı tarihsel gelişmeler sonucu gelinen noktada, tarım politikalarının finansman yükünün sürdürülemez boyutlara ulaşması, tarımsal katma değerde ağırlığı giderek artan ürün işleme sektörlerinin birincil sürece yönelik destekleme politikalarından olumsuz yönde etkilenmesi, birincil üreticilerin destekleme kapsamındaki ürünlere yönelmesi sonucu bu ürünlerde üretim fazlası sorununun ortaya çıkması gibi nedenler tarımsal politikaların gözden geçirilmesinde etkili olmuştur.

DTÖ Tarım Anlaşması'nda çerçevesi çizilen ve tarımda piyasa reformu olarak adlandırılabilir bu yeni yaklaşım, piyasa mekanizmasını hakim kılmak için tarımsal desteklerin ve sınır engellerinin kaldırılması ilkesine dayanmaktadır.

Reform öncesinde tarım ve rekabet politikaları arasında çatışmalar sözkonusudur. Buna karşın tarımda piyasa reformu ile rekabet politikası birçok noktada kesişmekte ve birbirlerini tamamlar nitelik göstermektedir. Birçok ülke uygulaması, tarımda piyasa reformu süreci ve sonrasında rekabet politikasının rolünün önemini açıkça ortaya sermektedir.

DTÖTA sonrası süreçte, piyasa reformu doğrultusundaki serbestleşme uygulamalarına bakıldığında olumsuz bir tabloyla karşılaşılmaktadır. Faaliyetlerini sürdürmelerine izin verilen KTI'ler rekabet kurallarından muaf tutulmakta, kirli tarifelenme dolayısıyla korumacılık hala sürmekte ve kota ve tarife dışı engellerin tarifelere dönüştürülmesi ilkesi, tarife oranlı kota uygulamasıyla delinmektedir. Diğer yandan gıda güvenliği ve çevre duyarlılığı, tarife dışı engellerin uygulanma şansını arttırmakta, sonuçta DTÖTA uygulamaları piyasaya girişi kolaylaştırmaktan, eş deyişle, rekabete aykırı ticari faaliyetlerin önünün kesmekten uzak görünmektedir.

Öte yandan piyasaya girişin engellenmediği veya sınırlandırılmadığı durumlarda, yüksek tarifelere karşın kar elde etmek mümkündür. Ayrıca ticari engelleri aşmanın bir diğer yolu olan doğrudan yabancı sermaye yatırımları da önplana çıkmaktadır. Bu bağlamda gerek giriş engellerinin kaldırılması gerekse DYSY'nin önünün açılması etkin bir rekabet politikasını gerektirmektedir. Sonuç olarak tarımda, gerek ulusal gerek uluslararası ölçekte, piyasa mekanizmasının hakim kılınması hedefine rekabet kurallarının etkin uygulanması yoluyla ulaşılabilecektir.

Türkiye'de tarımsal politikalar incelendiğinde, politika amaçları, bunlara ulaşmak için kullanılan araç kümesi ve desteğin ölçüsünün oldukça değişken ve

karmaşık olduğu görülmektedir. Böyle bir politika çizgisi, tarımsal istikrarın sağlanmasında önemli bir engeldir.

Türkiye’de ekonomik kriz dönemlerinde destek oranının, tarım kesiminde yaratabileceği dalgalanmalar dikkate alınmaksızın bir anda düşürüldüğü, kriz sonrasında ise hızla tekrar eski destek oranlarına dönüldüğü, bu uygulamanın zaten doğası gereği arz-talep dengesizliği nedeniyle, istikrarsızlıkla karakterize edilen tarım kesiminde dengesizliği körüklediği gözlenmektedir.

Bununla birlikte, üretici desteğinin büyük ölçüde yüksek iç fiyatlar yoluyla tüketicilerden elde edilmesi bugüne kadar uygulanmış olan tarım politikalarının olumsuz bir sosyal yan etkisidir. Ayrıca, tarımsal desteğin bütçe yükü de Türkiye için oldukça fazladır. Öte yandan bütçeden yapılan transferlerin büyük ölçüde kamu bankalarından fon transferi şeklinde gerçekleştirilmesi, faiz yükünden dolayı, gerçek rakamın sanılanın çok daha ötesinde olduğunu düşündürmektedir.

1980 sonrası reform çalışmaları, başta prim uygulaması olmak üzere büyük ölçüde piyasa odaklı tarıma imkan sağlayacak politikalar olarak nitelendirilebilmekle birlikte sözkonusu düzenlemelerin hemen hepsi kronikleşen ve sürdürülemez boyutlara erişen bütçe açıklarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve çoğunlukla kısa bir süre için uygulanmıştır. Dolayısıyla bunlardan hiçbiri tarımda piyasa reformu çerçevesinde kalıcı sonuçlar ortaya çıkaramamıştır.

Tarımsal Reform Uygulama Projesi ile başlayan reformları güdüleyen temel unsur, diğer reform girişimlerinde olduğu gibi, desteklerin finansmanı sorunudur. Öte yandan söz konusu reformlar ile piyasa reformu yolunda görece daha ileri adımlar atıldığı ileri sürülebilir Bunların başında, tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi ve TSKB’lere yasal düzenlemeyle özerklik tanınması gelmektedir. Bunların yanısıra, ithalat kısıtlamalarının hem DTÖ hem de IMF yükümlülükleri çerçevesinde kaldırılması ve iç desteklerin DGD ile ikame edilmesi projelerinin devreye girmesiyle, tarımsal üretim kararlarının piyasa sinyalleri doğrultusunda alınmasına büyük ölçüde olanak sağlanmış olacaktır. Ancak DGD sisteminin Türkiye’de uygulanmasında altyapı ve finansman yetersizliğinden kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır.

Rekabet Kurumu tarım reformu ile başlayacak dönemde rekabet politikasını, tarım politikasının bir parçası olarak görmektedir. Nitekim Kurum, reform sürecine, uzmanlık sahasına ilişkin konularda görüş bildirerek katılmıştır. Ancak bazı Kurul kararları, piyasa reformunun amaçlarıyla çelişen görüşler içermektedir. Bu aşamada rekabet politikasına yönelik kesin bir yargıda bulunmak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Sektöre yönelik karar sayısı arttıkça rekabet politikasının yönü hakkında daha sağlam veriler elde edilebilecektir.

Reform sonrasında ortaya çıkacak tabloda, özellikle Türk tarımının yapısı dikkate alındığında, rekabet politikasının rolü önemli olacaktır. Bunların

başında, girdi ve çıktı piyasalarında rekabetin engellenmesinden kaynaklanan aksaklıklarının giderilmesi gelmektedir.

Rekabet Kurumu'nun duyarlı olması gereken bir diğer konu, tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi ve TSKB'lerin 4572 sayılı Kanun ile özerk hale gelmesinden sonra ortaya çıkacak yapıdır. Zira bu kurumlar, gerek piyasa paylarının yüksek olması, gerek çoğunun dikey bütünleşik yapıda bulunması ve gerekse rakiplerinin çok sayıda ve düşük piyasa paylarına sahip olması nedeniyle, piyasada oldukça güçlü bir konumda bulunacaktır.

Ayrıca, bu teşebbüslerin piyasa güçlerini kötüye kullanmaları olasılığının yanında, çoğunun ürün işleme piyasalarında faaliyet göstermesi, çapraz sübvansiyon yoluyla rekabetin bozulması ihtimalini de beraberinde getirmektedir. Bu noktada Kurumun piyasayı yakından gözleyerek gerektiğinde müdahalede bulunması, reformun amacına ulaşmasında belirleyici unsurlardan biri olacaktır.

## **ABSTRACT**

As the borders between agricultural policies and competition policies are, in most cases, clear, reforms to agricultural policies would require extension of the coverage of competition policies. A principal aim of agricultural policy reform in recent years has been to reduce the extent of market distorting controls

and to promote the operation of competitive market forces in the context of changing policy framework. A number of competition issues have emerged with respect to the implementation of these reform initiatives.

Reconsideration of the role of government intervention in the agricultural sector is encouraged by some pressures including changes in international trade policy, budgetary considerations and technological changes. Competition policy can make a useful contribution to the achievement of these objectives. Reforms in agriculture can be expected to expand the need for competition enforcement.

Need for policy reform in Turkey is widely recognised and has been recommended by IMF, World Bank and OECD. The main mechanism of agricultural support in Turkey are price support and input subsidies. The most radical suggestion for policy reform in Turkey is that price intervention be abolished and replaced with a system of direct income payments. After the reform, the Competition Authority in Turkey will play an important role to be fulfilled the reform aim.

## KAYNAKÇA

ABBOTT, P., P. PAARLBERG ve J. SHARPLES (1987); "Targeted Agricultural Export Subsidies and Social Welfare", *IATRC*, 69(4).  
<http://www.iatrcweb.org/Publications/workpap.html>

ATMACA, R. (1998); "Türkiye'nin AB ile İlişkileri ve Serbest Ticaret Alanı Anlaşmaları Çerçevesinde Tarım ve İşlenmiş Tarım Ürünlerinde Tercihli Ticaret Olanakları", *İKV Dergisi*, Mayıs-Ağustos, İstanbul.

BELLAMY, S. C. ve G. CHILD (2001); *European Community Law of Competition*, Fifth Edition, Edited by P. M. Roth QC, Sweet&Maxwell, London.

BROOKS, J. ve A. TANYERİ (1999); *Agricultural Policy Reform in Turkey: A Social Accounting Matrix Perspective*, TEAE, Ankara.

CARSTENSEN, P. C. (2001); "Testimony on Concentration and Competition in Agriculture" The Senate Appropriations Subcommittee on Agriculture, *Rural Development and Related Agencies*, May 17. <http://www.antitrustinstitute.org/recent/120.pdf>

ÇAKMAK, E. ve H. AKDER (1999); *DTÖ Tarım Anlaşması'nın Yeni Görüşme Dönemi ve Türkiye: Olanaklar, Kısıtlar ve Stratejiler*, TEAE Proje Raporu 2000-1, Aralık Ankara.

DEMİRCİ, S. (2000); *Doğrudan Gelir Desteği Sistemi ve Uygulamalar: Literatür İncelemesi*, TEAE Proje Raporu, 2000-1, Mayıs Ankara.

DİNLER, Z.D. (1996); *Tarım Ekonomisi*, dördüncü basım, Ekin Kitabevi, Bursa.

DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI (1999), "Türkiye-AB Tarım Ürünleri Ticaretinde Tercihli Rejim", Ocak 1999, AB, Yayın No: 42, Ankara.

DIXIT, P. M. ve T. JOSLING (1997); "State Trading in Agriculture: An Analytical Framework", *IATRC Working Paper*, 97-4. [http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf\\_view.pl?paperid=1205&ftype=.pdf](http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=1205&ftype=.pdf)

DPT (2000), *Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

DÜNYA BANKASI (2000), "Turkey-Agricultural Reform Implementation Project", PID9405 Numaralı Rapor. [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/18/000094946\\_00081705310273/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/18/000094946_00081705310273/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

ERDOĞAN, T. (2001); *Rekabet Hukuku Açısından Perakende Sektöründe Alım Gücü*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara.

ERS/USDA (2001), "WTO Negotiations: Potential Gains from Agricultural Policy Reform", *Agricultural Outlook*, January-February, ss.11-13. <http://www.ers.usda.gov/Publications/AgOutlook/Jan2001/AO278F.pdf>

ERTUĞRUL, C. (1999); "Küreselleşme Koşullarında Tarım Politikalarında Gelişmeler ve Türkiye", *İşletme Finans Dergisi*, Temmuz Sayısı.

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2001), “Tarım Sektöründe Reform”, Nedir-Niçin Gereklidir? [http://www.treasury.gov.tr/tarim\\_web.pdf](http://www.treasury.gov.tr/tarim_web.pdf)

IATRC (2001), “Export Competition: Issues and Options in the Agricultural Negotiations”, The International Agricultural Trade Research Consortium, Mayıs, Yayın No: 15.  
[http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf\\_view.pl?paperid=3021&ftype=.pdf](http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=3021&ftype=.pdf)

IATRC (1999), *The European Union’s Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, International Agricultural and Trade Reports, United States Department of Agriculture, WRS-99-2, October 1999.  
<http://www.ers.usda.gov/publications/wrs992.html>

İKV (2000), *21. Yüzyılın Eşiğinde Avrupa Birliği’nde Ortak Tarım Politikası*, 2. Baskı, Yayın No:158, Mayıs İstanbul.

JOEL, K. (1999); “Hearing on Antitrust Issues in Agricultural Business”, *Department of Justice Senate Committee on Agriculture*, Washington D.C.  
<http://www.usdoj.gov/atr/public/testimony/2588.htm>

JOSLING, T. (1999); “Competition Policy and International Agricultural Trade”, *IATRC*, Working Paper 99-7.  
<http://www.stanford.edu/~josling/compet.pdf>

KIYMAZ, T. (2001); *Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye’nin Konumu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

KIYMAZ, T. (2000); *AB ve Türkiye’de Temel Ürünlerde (Hububat, Şeker, Süt) Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Hammadde Temini Açısından Gıda Sanayiine Etkileri*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, DPT, Ankara.

OCM (2001), *Written Testimony of Organization for Competitive Markets*, Hearings on Agriculture Market Concentration Issues Before the U.S. Senate Subcommittee on Agricultural Appropriations, Washington D.C. May 17.  
<http://www.competitivemarkets.com/library/testimony/ocmt16.htm>

OECD (1996), “Competition Policy and The Agro-Food Sector”, OECD.  
[http://www1.oecd.org/agr/Documents/free\\_agf.doc](http://www1.oecd.org/agr/Documents/free_agf.doc)

OECD (1997a), “The OECD Report on Regulatory Reform” Volume I: Sectoral Studies, OECD.

OECD (1997b), “The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis”, OECD.  
[http://www1.oecd.org/subject/regreform/Products/Synthesis\\_report\\_1997.pdf](http://www1.oecd.org/subject/regreform/Products/Synthesis_report_1997.pdf)

OECD (1998a), “Competition Policy and Agricultural Trade”, OECD Workshop  
Emerging Trade Issues in Agriculture.  
<http://www1.oecd.org/agr/trade/ws98-106.pdf>

OECD (1998b), “International Trade in Agriculture and Food Products: The Role  
Of State Trading”, OECD.  
<http://www.agr.ca/policy/epad/english/pubs/wp-tp/tms/99025tp/toc.htm>

OECD (1998c), “Agricultural Policy: The Need For Further Reform” Meeting of  
the Committee for Agriculture at Ministerial Level Discussion Paper, OECD.  
<http://www1.oecd.org/agr/ministerial/min982e.pdf>

OECD (1999), “OECD Journal of Competition Law and Policy” Volume1/1, OECD.

OECD (2000a), “A Forward Looking Analysis of Export Subsidies in  
Agriculture”, OECD.  
<http://www1.oecd.org/agr/Documents/wp0090fe.pdf>

OECD (2000b), “Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and  
Evaluation”, OECD.  
<http://www1.oecd.org/publications/e-book/5101101e.pdf>

OECD (2000c), “An Analysis of Officially Supported Export Credits in  
Agriculture”, OECD.  
<http://www1.oecd.org/agr/Documents/wp0091fe.pdf>

OECD (2001), “The Uruguay Round Agreement on Agriculture” An Evaluation  
of Its Implementation in OECD Countries, OECD.  
<http://www1.oecd.org/agr/Documents/uraaocede.pdf>

PETERS, H. ve H. DOUGLES (*Eds.*) (1995); “Agricultural Competitiveness:  
Market Forces and Policy Choice” Twenty-Second International Conference of  
Agricultural Economists, Dartmouth, USA.

PORTER, H. R. ve J. D. ZONA (1993); “Ohio School Milk Market: An Analysis  
of Bidding”, *NBER*, Working Paper 6037, Mayıs.

REKABET KURUMU (2001), “2000 Yılı, 2. Yıllık Rapor”, Ankara.



RUDE, J. (2000); "Reform of Agricultural Export Credit Programs", *The Journal of International Law and Trade Policy*, 1(1), ss.66-82.  
[http://128.233.58.173/estey/j\\_pdfs/rude1-1.pdf](http://128.233.58.173/estey/j_pdfs/rude1-1.pdf)

SAXOWSKY, D. ve M. R. DUNCAN (1998); *Understanding Agriculture's Transition into the 21<sup>st</sup> Century, Challenges, Opportunities, Consequences and Alternatives*, Department of Agricultural Economics.  
[http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf\\_view.pl?paperid=585&ftype=.pdf](http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=585&ftype=.pdf)

SCHMITZ, A., E. ÇAKMAK, T. SCHMITZ ve R. GRAY (1999); *Türk Tarımında Ekonomik Politika Devlet Ticareti ve Kooperatifler*, TEAE Proje Raporu 1999-1, Şubat Ankara.

SEYİDOĞLU, H. (1996); *Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Uygulama*, Geliştirilmiş 11. Baskı, Güzem Yayınları, No: 11, İstanbul.

SULLIVAN, E. T. ve H. HOVENKAMP (1999); *Antitrust Law, Policy and Procedure, Cases, Materials, Problems*, Fourth Edition, Michie Contemporary Legal Education Series, USA.

ŞAHİNÖZ, A. (1993); *AB'de Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası*, Ankara Üniversitesi AB Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, Yayın No: 12, Ankara.

ŞAHİNÖZ, A. (2000); "Tarım Reformu: Made in IMF", *Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 1., ss.287-305.

TEKELİOĞLU, Y. ve R. PEREZ (1996); *Gümrük Birliği ve Türk Gıda Endüstrisi*, Uluslararası Semineri Bildirileri, Akdeniz Üniversitesi, 6-7 Ekim Antalya.

TÜRKİYE EKONOMİ KURUMU (1998), "Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz", A. ŞAHİNÖZ (Ed.), Turhan Kitabevi, Ankara.

TMMOB (2001), "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler", Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, Ankara.

TOKGÖZ, E. (1997); *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi 1914-1997*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 4. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara.

TÜSİAD (1999), "Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye".

TRACY, M. (1997); "Agricultural Policy in the European Union".  
[www.econ-pol.unisi.it/~murst98/pagina\\_p.htm](http://www.econ-pol.unisi.it/~murst98/pagina_p.htm)

USDA (1999), "The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change".  
[www.usda.gov](http://www.usda.gov)

YÜKSELER, Z. (1999); "Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi", *DPT Çalışma Raporu*, Ankara.  
<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/tarim/yukselez/gelirdes.html>

### **REKABET KURULU KARARLARI**

Domates Alım-Satımına Yönelik Kartel Davası; 05.09.2000 tarih ve 00-33/355-199 sayılı Kurul Kararı (Henüz gerekçeli kararı yayımlanmamış.).

Çiğ Süt Alımlarına Yönelik Kartel Davası; 23.03.2000 tarih ve 00-11/109-54 sayılı Kurul Kararı, 17.11.2000 tarih ve 24233 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

ÇAYKUR Davası; 22.06.1999 tarih ve 99-31/277-167 sayılı Kurul Kararı, 03.11.2000 tarih ve 24219 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

LPG Davası; 26.11.1998 tarih ve 93/750-159 sayılı Kurul Kararı, 09.12.2000 tarih ve 24255 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Ege Bölgesi Çimento Davası; 17.06.1999 tarih ve 99-30/276-166a sayılı Kurul Kararı, 06.10.2000 tarih ve 24192 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

İGTOD Davası; 24.11.1999 tarih ve 99-53/575-365 sayılı Kurul Kararı, 01.06.2001 tarih ve 24419 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Şeker Davası; 13.08.1998 tarih ve 78/603-113 sayılı Kurul Kararı, 04.09.1999 tarih ve 23806 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

## EK 1-TABLÖLÖR

**Tablo 1-Ölkeler Bazında İhracat Krediler/Toplam Tarımsal İhracat Tablosu**

Ölke	1995	1996	1997	1998
Avusturalya	10.5	17.8	16.9	14.8
Kanada	3.8	4.2	6.8	6.3
AB	1.7	1.7	1.9	2.2
Macaristan	0.0	1.4	0.4	0.7
Kore	0.0	1.0	1.5	1.6
Norveç	0.0	0.0	0.0	0.0
ABD	4.7	4.9	4.6	6.8

<b>TOPLAM</b>	<b>3.6</b>	<b>4.3</b>	<b>4.6</b>	<b>5.2</b>
---------------	------------	------------	------------	------------

**Kaynak: OECD 2000**

**Tablo 2- Uluslararası Tarım Piyasalarındaki Devlet Ticaret Kuruluşları**

<b>Kuruluş (Ülke)</b>	<b>Mallar</b>	<b>Ticari Değeri (milyon \$)</b>	<b>Dünya Pazar Payı (%)</b>
<b>Büyük İhracatçılar</b>			
Kanada Buğday Kurulu	Buğday, Arpa	3,213	18.1
Yeni Zelanda Mandıra Kurulu	Süt Ürünleri	1,805	6.8
Avustralya Buğday Kurulu	Buğday	1,401	9.2
COFCO (Çin)	Mısır, Pirinç, Şeker	1,332	4.9
Queensland Şeker A.Ş. (Avustralya)	Şeker	925	8.2
New S.Wales Pirinç Pazarlama Kurulu (Avustralya)	Pirinç	361	5.8
Güney Afrika Meyve Kurulu	Meyve	286	4.4
Yeni Zelanda Kivi Kurulu	Kivi	237	38.2
Toprak Mahsulleri Ofisi (Türkiye)	Buğday	194	1.3
Güney Afrika Mısır Kurulu	Mısır	194	2.1
Yeni Zelanda Elma ve Armut Pazarlama Kurulu	Elma, Armut	192	5.7

Güney Afrika Turunçgil Kurulu	Turunçgiller	184	3.2
<b>Büyük İthalatçılar</b>			
COFCO (Çin)	Buğday, Mısır, Pirinç, Yağ	2,883	3.1
Japon Gıda Ajansı	Buğday, Pirinç, Arpa	2,003	8.4
BULOG (Endonezya)	Buğday, Un, Şeker	1,335	4.3
Chinatex (Çin)	Pamuk	758	8.2
GASC (Mısır)	Buğday	713	4.7
Japon Tütün Ajansı	Tütün	593	2.8
Kore Canlı Hayvan Pazarlama Kurulu	Sığır Eti	432	7.6
Pakistan Gıda Bakanlığı	Buğday	378	2.5
CONASUPA (Meksika)	Süttozu	329	4.7
Tunus Tahıl Kurulu	Buğday, Arpa, Mısır	227	0.8
Fas Ulusal Şeker ve Çay Ofisi	Şeker	125	1.1
Bernas (Malezya)	Pirinç	121	2.0

\* COFRO (Çin) tarımsal ürünleri hem ihraç, hem de ithal etmektedir.

**Kaynak: IATRC 2001**

**Tablo 3-Türkiye’de İşletme Büyüklüğü ve Toprak Dağılımı**

İşletme Büyüklüğü (ha)	1952		1963		1970		1980		1990	
	Sayı (%)	Alan (%)	Sayı (%)	Alan (%)	Sayı (%)	Alan (%)	Sayı (%)	Alan (%)	Sayı (%)	Alan (%)
1-5	62.1	18.6	68.8	24.4	72.8	27.2	62.1	20.0	67.1	22.1
5-10	21.9	20.7	18.1	23.9	15.7	21.0	20.2	21.3	17.9	19.9
10-20	10.3	19.3	9.4	23.7	7.8	21.0	11.6	23.9	9.6	20.9
20.-50	4.2	16.6	3.2	17.0	3.1	19.6	5.3	22.7	4.4	19.8
50+	1.5	24.8	0.5	11.0	0.6	11.2	0.8	12.1	1.0	17.3
<b>Toplam</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Kaynak: Şahinöz, 1998**

**Tablo 4-Türkiye’de İşletmelerde Parçalılık**

Parça Sayısı	İşletme yüzdesi
1-3	43.3
4-5	22.8
6-9	19.1

10+	14.8
-----	------

**Kaynak: DPT 2000**

**Tablo 5-Türkiye’de Tarımsal KİT’ler**

KİT	Ürün	İlgili Bakanlık	Personel (1995)
ÇAYKUR	Çay	Maliye	14.087
TEKEL	Tütün ve Alkol	Maliye	43.458
TİGEM	Tohumluk ve Damızlık	Tarım ve Köyişleri	7.750
TŞFAŞ	Şeker	Sanayi ve Ticaret	24.724
TMO	Tahıl ve Haşhaş Tohumu	Tarım ve Köyişleri	7.639
TZDK	Ziraat Makinaları	Tarım ve Köyişleri	4.950

**Kaynak: Schmitz 1999**

**Tablo 6-Türkiye’de TSKB’ler ve Üye Profilleri**

Birlik	Ürün	Üye Koop. Sayısı	Üye Sayısı
ANTBİRLİK	Pamuk	12	32.461
ÇUKOBİRLİK	Pamuk, soya fasulyesi, yer fıstığı	48	52.698.
FİSKOBİRLİK	Fındık	65	216.718
GÜLBİRLİK	Gül yaprağı	13	12.475
GÜNEYDOĞUBİRLİK	Baklagiller, antep fıstığı, kırmızı biber, kuru üzüm, zeytinyağı	23	28.106
KARADENİZBİRLİK	Ayçiçeği	19	55.751
KAYISIBİRLİK	Kayısı	14	187
KOZABİRLİK	İpekböceği kozası	6	13.642
MARMARABİRLİK	Zeytin	8	36.788
TARIŞ İNCİR	Kuru İncir	21	9.256
TARIŞ PAMUK	Pamuk	54	58.293
TARIŞ ÜZÜM	Kuru Üzüm	15	18.084
TARIŞ ZEYTİNYAĞI	Zeytinyağı	34	16.705
TASKOBİRLİK	Çekirdekli kuru üzüm	10	4.905
TİFTİKBİRLİK	Tiftik	25	15.935

TRAKYABİRLİK	Ayçiçeği	48	132.660
--------------	----------	----	---------

**Kaynak: Schmitz 1999**

**Tablo 7-Tarımsal Politika Amaçları**

Amaçlar	1. Plan 1963-67	2. Plan 1968-72	3. Plan 1973-79	4. Plan 1980-84	5. Plan 1985-89	6. Plan 1990-94	7. Plan 1996-00
Girdi Verimliliği	+	+	+	+	+	+	+
Fiyat İstikrarı	+	+	+		+	+	
Gelir İstikrarı				+		+	+
İhracat Artışı		+				+	+
Kalite Artışı			+		+	+	
Kendine Yeterlilik		+					+
Enflasyonun Önlenmesi	+	+	+	+	+	+	
Bütçe Tasarufu				+	+	+	+
Görelî Fiyatları Koruma	+	+	+				
Desteklenen Ürün Say. Azaltma			+			+	+
Taban Fiyatların Erken Açıklanması			+	+	+	+	
Üretimi Kısma			+				+

Küçük Üreticilere Destek				+				
Dünya Fiy. Hedefleme			+	+	+	+	+	+
Yayım Hiz. Geliştirme			+	+			+	
Tarım İstatistikleri Geliştirme					+	+	+	+
Zamanında Destek Ödemesi					+	+		
Kooperatiflerin Destklenesi	+							+
Pazarlama Hiz. Geliştirilmesi	+							
Üretici-Destek Kurumu İlişkisini Gel.				+				

Kaynak: TÜSİAD 1999

**Tablo 8-Türkiye ve OECD %ÜDE Değerleri**

	1979-81	1986-88	1990-92	1993-95	1995	1996	1997	1998
Türkiye (% ÜDE)	17	26	36	30	30	25	36	42
OECD (% ÜDE)	29	45	42	41	40	35	32	38

Kaynak: TÜSİAD 1999

**Tablo 9-Türkiye ve OECD'de % ÜDE Kaynakları**

	1993 (milyar\$)	1994 (milyar\$)	1995 (milyar\$)	1996 (milyar\$)	1997 (milyar\$)	1998 (milyar\$)
Türkiye						
Vergi Mükelleflerinden	4.5	4.9	5.3	3.0	3.3	3.0
Tüketicilerden	6.6	1.9	2.7	7.0	8.6	6.5
Bütçe Gelirleri (sınır önlemleri)	0.7	0.1	0.8	0.9	0.7	0.6
Toplam Transferler	10.4	5.9	7.2	9.1	11.1	8.9
Toplam ÜDE	11.0	2.9	5.2	8.8	11.2	11.3
<b>OECD</b>						
<b>Vergi Mükelleflerinden</b>	<b>166.8</b>	<b>163.2</b>	<b>167.7</b>	<b>164.5</b>	<b>163.9</b>	<b>193.3</b>
<b>Tüketicilerden</b>	<b>184.7</b>	<b>180.6</b>	<b>183.1</b>	<b>146.5</b>	<b>160.1</b>	<b>169.5</b>



<i>Bütçe Gelirleri (sınır önlemleri)</i>	<i>19.3</i>	<i>15.5</i>	<i>16.9</i>	<i>13.9</i>	<i>25.1</i>	<i>28.2</i>
<i>Toplam Transferler</i>	<i>332.1</i>	<i>328.2</i>	<i>332.9</i>	<i>297.1</i>	<i>298.9</i>	<i>334.6</i>
<i>Toplam ÜDE</i>	<i>248.1</i>	<i>249.9</i>	<i>256.6</i>	<i>237.1</i>	<i>215.5</i>	<i>251.2</i>

Kaynak: TÜSİAD 1999

**Tablo 10-Türkiye’de Ürün Bazında %ÜDE’ler**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1990-98*
Buğday	26	54	31	23	26	-3	27	33	42	25
Mısır	37	46	44	33	-2	16	19	38	43	30
Diğ. Tahıl	38	45	42	53	27	5	17	32	47	33
Yağlı Tohum	52	54	50	28	20	34	44	49	45	42
Şeker	23	44	48	40	-16	28	32	56	61	34
Pamuk	22	14	27	39	-	-	-	-	-	26
<b>Bitkisel Üretim*</b>	<b>30</b>	<b>50</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>44</b>	<b>30</b>
Süt	58	53	51	52	49	51	36	52	54	52
Sığır Eti	24	35	39	46	32	58	54	40	48	39
Tavuk Eti	32	14	22	31	9	35	-5	3	9	18
Koyun Eti	21	20	8	18	21	29	41	6	7	18
Yumurta	7	-14	38	19	14	52	17	31	44	24
<b>Hayvansal Ür</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>35</b>	<b>37</b>	<b>30</b>	<b>47</b>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>35</b>	<b>35</b>

Kaynak: TÜSİAD 1999

## EK 2- TEKNİK TERİMLER

**Bağlı Tarife Oranları:** Çok taraflı ticaret müzakereleri sonucunda ortaya çıkan ve müzakerelere taraf bir ülkenin taahhüt cetvelinde bulunan tarife oranları. Bağlı tarifeler GATT 1994'ün II. Maddesi çerçevesinde bağlayıcı olup taraf ülkelerden biri bağlı tarife oranının üzerinde bir oran uygulamaya başlarsa uygulamadan etkilenen başka bir taraf ülkenin zararı oranında karşı tedbir alma veya diğer ürünlerde indirilmiş tarife şeklinde telafi edici pazar girişinin sağlanması hakkı bulunmaktadır.

**De minimis Kuralı:** Eğer bir destek ürüne özel ise ve o ürünün üretim değerinin % 5'inden fazla veya ürüne özel olmayan genel bir destek olup toplam tarımsal üretim değerinin % 5'den fazla ise TDÖ hesaplamaları dahil edilir. Gelişmekte olan ülkeler için bu oran % 10'dur.

**Eşdeğer Destek Ölçümü(EDÖ):** Çeşitli yetersizlikler nedeniyle (örneğin dış fiyatların saptanamaması gibi) Toplu Destek Ölçümü yöntemiyle hesaplanamayan, bir veya daha fazla önlemin uygulanması sonucunda tarımsal ürün üreticilerine sağlanan ve parasal olarak ifade edilen yıllık destek seviyesidir.

**Eşik Fiyat:** İthal edilen tarım ürünlerinin Topluluk pazarına girebileceği en düşük fiyattır. Hedef fiyatın ucuz ithal ürünler nedeniyle etkisiz hale gelmesini engellemek için saptanan eşik fiyat, hedef fiyat ve müdahale fiyatı gibi her yıl pazarlama dönemi öncesinde belirlenir. Dünya fiyatı olarak kabul edilen ithal ürünün cif fiyatını, eşik fiyata yükseltmek amacıyla prelevman adı verilen değişken bir vergi uygulanır.

**Future ve Forward Piyasaları:** Ürünün, belirli bir süre teslim edilmek koşuluyla, bugünden yapılan alım-satım işlemlerine kaynaklık eden piyasalara verilen addır

**Hedef Fiyat:** Üreticilerin gelir düzeyini makul bir seviyeye ulaştıracağı düşüncesiyle belirlenen ve AB'nin tarım ürünlerindeki arz-talep hareketleri sonucunda ulaşacağı umulan tavan fiyattır. Hedef fiyatın bir diğer işlevi, tarım ürünlerinin ulaşabileceği tavan fiyatın belirlenmesi yoluyla, tüketicilerin de aşırı fiyat artışlarından bir ölçüde korunmasıdır. Hedef fiyat, Topluluk içinde tarım üretiminin dolayısıyla kendi kendine yeterliliğin en düşük seviyede olduğu bir bölgedeki toptan fiyat esas alınarak belirlenir. Konsey tarafından her yıl pazarlama dönemi öncesinde saptanan hedef fiyat, mallarını satabilecekleri yaklaşık fiyat konusunda üreticilere bir fikir vermekte, bu sayede pazar koşullarındaki belirsizlik bir ölçüde ortadan kaldırılmaktadır.

**Kirli Tarifelendirme:** DTÖTA'da, gelişmiş ülkeler için müzakerelerin başlangıç tarihi olan Eylül 1986 dönemi tarife üst sınırı olarak belirlenirken, gelişmekte olan ülkelere kendi üst sınırlarını belirleme hakkı verilmiştir Ancak bu dönemde ülkelerin uyguladıkları ithalat koruma seviyeleri, diğer dönemlere oranla oldukça yüksektir. Öte yandan tarifelendirme, nesnel bir otorite tarafından değil bizzat ülkelerin kendileri tarafından yapılmış, böylece tarife dışı engellerin hangi oranda gümrük tarifesine karşılık geldiğine ülkelerin kendileri karar vermiştir. Sonuçta, tüm ülkeler pazarlık güçlerini koruyabilmek amacıyla koruma seviyelerini olduğundan daha yüksek göstermişlerdir. İşte bu iki nedenle tarifelendirme sonucu tarım ürünleri ticaretinde koruma düzeyleri yeterli ölçüde aşağıya çekilememiştir. Bu gelişme literatürde "kirli tarifelendirme" olarak isimlendirilmektedir.

**Müdahale Fiyatı:** OTP'nın fiyat düzeneğinin en önemli unsuru olan müdahale fiyatı, müdahale kuruluşlarının, üreticilerin kendilerine getirdiği ürünleri almak zorunda oldukları fiyattır. Her yıl hedef fiyatla eşanlı ve hedef fiyatın belirli bir yüzdesi oranında belirlenen müdahale fiyatı, bir anlamda üreticilere sağlanan en

düşük gasranti seviyesini ifade eden taban fiyattır. Müdahale fiyatı, Topluluğun tarım üretiminin en yüksek, dolayısıyla kendi kendine yeterliliğin en fazla olduğu bölgedeki toptan fiyatlar esas alınarak belirlenir.

**Prelevman:** Dünya fiyatı olarak kabul edilen ithal ürünün cif fiyatını eşik fiyata yükseltmek için alınan vergidir. Prelevmanın gümrük vergisinden farkı, sabit oranlı olmaması ve dünya fiyatlarındaki değişmelere bağlı olarak artması ya da azalmasıdır.

**Tarife Oranlı Kota:** Belirli bir miktar sınırına ulaşıldıktan (kota) sonra ithal edilen ürünlere daha fazla vergi uygulanması. Kota altı ithalatta daha düşük vergi oranı uygulanır. TOK'da belirlenen sınırların altındaki ithal ürünlere daha düşük vergi oranı uygulanmaktadır. Bu durumda daha düşük vergi oranlı kotaların hangi ithalatçılar tarafından kullanılacağı önem kazanmaktadır. Kotaların dağılım mekanizmasının iyi düzenlememesi durumunda rekabetin kısıtlanması olasıdır.

**Tarife Dışı Ticari Engeller:** Ticaret akışını engelleyen tarifeler dışındaki bütün hükümet önlemleri. Miktar kısıtlamaları, ithalat lisansları, değişken vergiler, ithalat kotaları ve ticarete teknik engeller örnek olarak sayılabilir.

**Toplu Destek Ölçümü (TDÖ):** 1986-88 dönemi baz alınarak ithalat korumaları ve ihracat sübvansiyonları yoluyla yapılmakta olan ticareti bozan iç destekleri kapsamakta olup muafiyet kapsamı dışında sağlanan ve fiyat desteği alan bir tarımsal ürün için veya genel olarak tarımsal üreticilerinin lehinde ürüne özgü olmayan destek için sağlanan ve parasal olarak ifade edilen yıllık destek seviyesini ifade eder. TDÖ'nün ayrıntılı hesaplama yöntemi iç fiyat ile dış fiyatlar arasındaki farka dayalı olarak desteklemeyi hesaplamaya dayanmakta olup, kapsamı Anlaşmanın 3. Ekinde açıklanmaktadır.

**Tüketici Desteği Eşdeğeri (TDE):** Fiyatlardaki artış yoluyla tüketicilerden üretici kesimine yapılan transferlerin göstergesidir. Yüzde TDE ise, tüketicinin ödediği her 100 birimin ne kadarının tarıma destek yönünde vergi olduğunu göstermektedir.

**Üretici Desteği Eşdeğeri (ÜDE):** Bir yılda tarım politikaları sonucu üreticilere yapılan parasal transferlerin bir göstergesidir. Bu transferler, fiyatlardaki artış yoluyla tüketicilerden yapılan transferler (TDE) ile vergi ödeyen kesimlere yüklenen bütçe transferlerini (BT) kapsar. Yüzde ÜDE, üreticilere yapılan transferlerin, üreticinin eline geçen her 100 birimin ne kadarını oluşturduğunu gösterir.

**Yeşil Kategori:** İç destekler, ticaret üzerinde yarattığı olumsuz etkiye göre üç kategoriye ayrılmıştır. Bunlar:

1. *Kırmızı Kategori:* Bu kategoride ticaret üzerinde en fazla olumsuz etki yaratan iç destekler bulunmaktadır. Özellikle fiyat desteğini

temel alan ve bu nedenle üretimi teşvik eden iç destekler bu kapsamdadır. Bu kategorideki tüm iç destekler indirim tabidir.

2. *Mavi Kategori:* Kırmızı kategoride yer alan iç desteklerin yerine ya da bunların azaltılması amacıyla uygulanan desteklerdir. Bunlar tarım ürünlerinde sabit alana (hektar üzerinden) hayvancılık ürünlerinde ise sabit sayıya dayalıysa ve üretim seviyesinin en fazla % 85'ini destekliyorsa indirimden muaf tutulurlar.
3. *Yeşil Kategori:* Ticareti bozucu etkisi bulunmayan tüm iç destekler bu kapsamdadır ve indirimden tamamen muafır. Bunlar; araştırma, yayım, kontrol, pazarlama ve pazar geliştirme, altyapı, gıda güvenliği stokları, yurtiçi gıda yardımları, ürün sigortaları, gelir desteği programları, doğal afet yardımları, emeklilik programları, nadasa bırakma, yapısal uyum programları, çevre programları, üretimden bağımsız gelir desteğidir.