

Derleme Makale

Çok Taraflı Ticaret Sistemi ve Teşvik Politikaları

Multilateral Trading System and Subsidy Policies

Hasan PARILTI

Dr. Öğr. Üy. Haliç Üniversitesi İşletme Fakültesi

Uluslararası Ticaret ve İşletmecilik Bölümü, İstanbul

hasanparilti@halic.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0001-8860-0905>

Makale Gönderme Tarihi	Revizyon Tarihi	Kabul Tarihi
19.11.2019	01.12.2019	03.12.2019

Öz

Uluslararası ticaretle bağlantılı sübvansiyonlar, firmalarının uluslararası piyasalarda rekabet edebilme kapasitesine katkı sağlarken, bazı teşvik formları, firmalarına destek veremeyen ülkelerde yerleşik rakip firmalara zarar verebilir. Bu yüzden, DTÖ yönetimindeki çok taraflı ticaret sistemi zararlı sübvansiyonların yasaklanması veya en az düzeye çekilmesi konusunda kuvvetli bir irade ortaya koymuştur. Bu çalışma, tarihsel bir perspektifle, sübvansiyonlar yolu ise ülkelerin ticaret politikalarının ne yöne evirildiğini ortaya koymaktadır. 1948'de GATT yürürlüğe girmesinden itibaren gelişmiş ülkelerin sanayi ürünleri ihracatına sübvansiyon vermeleri aşamalı bir şekilde yasaklanmıştır. Uruguay Turu'nun bir sonucu olarak 1994 yılında yürürlüğe giren Sübvansiyonlar ve Telaflı Edici Önlemler Anlaşması ile bu yasaklar gelişmekte olan ülkelere de teşmil edilmiştir. Benzer şekilde 1994 yılında yürürlüğe giren Tarım Anlaşması ile tarım ürünlerine yönelik hem iç sübvansiyonlar, hem ihracata yönelik sübvansiyonlar disiplin altına alınmıştır: Doha Kalkınma Gündemi çerçevesinde, uluslararası ticarete rekabeti bozabilir nitelikte olan iç sübvansiyonların azaltılması görüşmeleri DTÖ şemsiyesi altında devam etmektedir. Tarımsal ihracat sübvansiyonları ise 2018 sonu itibarıyla tamamen yasaklanmıştır.

Anahtar kelimeler: Sübvansiyon, Çok taraflı ticaret sistemi, DTÖ,

Jel sınıflandırması: F13, F14, H25

Abstract

While subsidies related to international trade contribute to competitive capacity of subsidy-benefiting companies, some type of subsidies granted may damage the rival companies located in countries which are unable to support their companies. For this reason, administered by the WTO, multilateral trading system has displayed a strong tenacity to dismantle or to minimize harmful subsidies. This article reveals, in a historical perspective, the direction to which countries' trade policies have evolved through subsidies. Since GATT entered into force in 1948, developed countries have been gradually forbidden to give subsidies to the export of industrial products. These bans have been extended to the developing countries as well, with the introduction of the Agreement on Subsidies and Countervailing Duties in 1994 as a result of Uruguay Tour. Similarly, with the enactment of the Agreement on Agriculture in 1994, both agricultural domestic and export subsidies have been disciplined: Trade talks on minimization of the domestic subsidies potentially detrimental to competition are going on under the umbrella of WTO within the framework of Doha Development Agenda. Agricultural export subsidies were forbidden completely as of late 2018.

Key words: Subsidy, Multilateral trading system, WTO,

Jel Classification: F13, F14, H25

Önerilen Atıf/Suggested Citation

Parilti, H. 2019, Çok Taraflı Ticaret Sistemi ve Teşvik Politikaları, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, 54(4), 1875-1898

1-Giriş

Üretici dernekleri, ticaret ve sanayi odaları ve ihracatçı birlikleri gibi sivil örgütlenmelerin hükümetlerle ilişkilerinde önemli bir boyutu teşvikler oluşturur. Küçük ve orta boy işletmelerin çoğunda ve bunların oluşturduğu sivil toplum örgütlerinde, kendi sektörlerinin ulusal ve ulusal ve uluslararası rekabette geri kaldığı, aradaki boşluğu doldurmak için hükümetlerin, belli bir geçiş dönemi için olsun kendilerine destek sağlamsı yönünde bir algı ve söylem mevcuttur. Bu, sadece Türkiye'ye has bir eğilim değildir. Hem gelişmiş hem gelişmekte ola ülkelerin iş dünyasında dış rekabete karşı korunma isteği yanında, rekabette bir adım önde olmak için sübvansiyon edilme isteği mevcuttur. İş dünyası hükümetten teşvik -bu incelemede uluslararası literatüre uyarak *sübvansiyon* ifadesi kullanıldı- isterken, hükümetlerin ne gibi kısıtları olduğunu pek dikkate almaz. Uluslararası iktisat veya uluslararası ticaretle ilgili ders kitaplarında, dış ticaret politikaları ile ilgili bölüm veya başlıklarda, sübvansiyonlar konusu işlenirken, sanki sübvansiyonların tek sınırlayıcısı hükümetlerin bütçe imkânlarıymış gibi sunumlar yer almaktadır. Sübvansiyonlarla ilgili *çok taraflı ticaret sistemi¹ kuralları* satır aralarında kaybolmaktadır.

Çok taraflı ticaret sistemi literatüründe, piyasa mekanizması kurallarına riayet edilmeden, devletin firmalara aktardığı her türlü menfaat sübvansiyon olarak tanımlanmaktadır (UNCTAD & WTO, 1996, s.148). Bu bağlamda, hükümetler tarafından firmalara direkt fon transferi (bağış, borç verme, veya şirketlerden hisse senedi almak suretiyle ortak olma şekillerinde olabilir) veya fon bulma konusunda hükümetlerin firmalara teminat vermesi, firmalardan tahsil etmeleri gereken alacaklarından vazgeçmeleri (örneğin vergi veya ceza şeklindeki alacakların firmaya bağışlanması gibi), firmalara piyasa fiyatının altında fiyatlardan girdi (ham madde veya ara malı, kredi, enerji ve çeşitli hizmetler) sağlamaları veya firmaların ürettiği malları piyasa fiyatlarının üzerinde fiyatlarla satın almaları sübvansiyon örneklerini oluşturmaktadır (WTO, 2014, s.241). Kamu kuruluşlarının (kamu bankaları, enerji üretim ve dağıtım şirketleri ve diğer kamu şirketlerinin *piyasada geçerli faiz oranından* firmalara borç vermesi, *arz ve talep kuralları* çerçevesinde *piyasada oluşan fiyatlardan* firmalara girdi (örneğin ham madde, enerji vb.) tedarikinde bulunması ve hükümetlerin *piyasada oluşan fiyatlardan* mal alımında bulunması, firmalara bir *menfaat* aktarımı olmadığı için sübvansiyon olarak değerlendirilmemektedir.

Mükemmel rekabet, mükemmel bilgi akışı ve dışsallıkların olmadığı varsayımına dayanan mükemmel piyasa koşullarında ihracata sübvansiyon verilmesi, sübvansiyon veren ülke açısından ancak kendi *ulusal refahının düşmesi* anlamına gelmektedir. Çünkü ticaret ortağı ithalatçı ülke, sübvansiyon dolayısı ile ihracatçı ülke mallarını daha ucuza elde edecektir. İhracatçı ülke kendi refahı yerine ithalatçı ülkelerdeki refah artışına katkı yapmış olmaktadır (Krugman, vd. 2015, s.240). Bununla birlikte, sübvansiyon veren ülkelerde belirli grupların sübvansiyondan yarar sağlaması söz konusudur. Mükemmel piyasa koşullarından bir miktar uzaklaşarak realiteye biraz yaklaşıldığı zaman, sübvansiyonların ihracatçı ülkelerde de refah artışına bir miktar katkı yaptığı görülebilir. Etkin bir sübvansiyon yönetiminin sosyal ve bireysel yarar ve maliyet arasında bir denge kurarak, piyasa başarısızlıklarını düzeltebileceği savunulmaktadır (WTO, 2009, s.84).

Hükümet veya toplumun önemli bir kesimi açısından ise sübvansiyon, ekonomik büyüme kalkınmanın gerçekleştirilmesi, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, işsizliğin azaltılması, gelir dağılımının düzeltilmesi, çevrenin korunması ve topyekûn refah artışı sağlamanın araçlarından biridir (WTO, 2006).

Kendi girişimcilerine sübvansiyon vermek hükümetler açısından bir egemenlik meselesidir. Ancak, sübvansiyondan yararlanan firmalar, *haksız rekabet* yaparak veya rekabette öne geçerek diğer ülkelerin firmalarına hem kendi ulusal pazarlarında, hem sübvansiyon veren ülke pazarında hem de uluslararası pazarlarda zarar verebilir. Örneğin 1970'li yıllardan itibaren AB'nin Ortak Tarım Politikası (OTP) kapsamında kendi tarım endüstrisine verdiği üretim ve ihracat destekleri (1991 yılında ulaştığı düzey 140 milyar dolar), başta dünyanın en büyük tarım ürünleri ihracatçısı konumunda olan ABD olmak üzere birçok tarım ülkesini rahatsız etmiştir. Söz konusu

¹DTÖ literatüründe *multilateral trading system* olarak geçen bu ifade ile GATT 94 ve DTÖ şemsiyesi altında imzalanan anlaşmalarla kurulmaya çalışılan küresel dış ticaret sistemi kastedilmektedir.

sübvansiyonlar nedeniyle, diğer ülkeler AB ülkelerine tarım ürünü satamadığı gibi, kendi iç pazarlarında ve dünya pazarlarında sübvansiyonlu AB tarım ürünlerinden zarar görmüştür (Kazgan, 2015, s.98). Hatta AB'ye misilleme olarak başta ABD olmak üzere birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke çeşitli şekillerde kendi tarım ve sanayi sektörlerine sübvansiyon vermeye yönelmiştir. Bu yüzden dünya ticaretinin önündeki engelleri ortadan kaldırma *misyonu* ile hareket eden *çok taraflı ticaret sistemi* sübvansiyonlar ve sübvansiyona karşı alınabilecek önlemler konusunda kapsamlı düzenlemeler içermektedir.

Çok taraflı ticaret sisteminin genel mantığı içerisinde, iş dünyası tarafından arzulan teşviklerin çoğu rekabet bozucu (*zararlı*) olarak değerlendirilmektedir. 1947'den bu tarafa uluslararası ticaretin serbestleştirilmesine çalışan GATT düzeni -1994'ten bu tarafa DTÖ düzeni-, bir tür *korumacılık* saydığı teşviklerden önemli bir kısmına savaş açmış ve bu süreçte önemli bir başarı kazanmıştır.

GATT 1947' süreci ile *gelişmiş ülkelerin* sanayi sektörlerine ihracata bağlı sübvansiyonlar vermesi yasaklanmıştı. Uruguay Turu sonucunda imzalanan SCM ile bu yasak *gelişmekte olan ülkelere* de yaygınlaştırılmıştır. Tarım sektöründe 1995 yılına kadar sübvansiyonlara hiç bir sınırlama uygulanmıyordu. Uruguay Turu sonucunda 1994 yılında Tarım Anlaşmasının yürürlüğe girmesiyle, zararlı mahiyetteki hem *iç* hem de *ihracat sübvansiyonlarının* belli bir takvime göre *azaltılması ve zaman içerisinde tamamen kaldırılması* kararı alınmıştır. Nitekim dünyada en fazla tarımsal sübvansiyon veren AB, 2013 yılı itibarıyla *tarımsal ihracat sübvansiyonlarını* sıfırlamıştır. AB'nin bu kararında sadece çok taraflı ticaret sisteminin getirdiği disiplin değil, AB'nin Ortak Tarım Politikasının (OTP) üye ülke bütçelerine getirdiği yük de etkili olmuştur (Heinemann, 2019). DTÖ 2015 Nairobi Bakanlar Konferansı sonucunda alınan kararla, diğer tüm gelişmiş ülkeler 2015, gelişmekte olan ülkeler ise 2018 yılı sonuna kadar *tarımsal ihracat sübvansiyonlarını*, küçük istisnalar dışında, kaldırmışlardır.

Tarım Anlaşması ile ticareti bozucu *iç sübvansiyonların* da azaltılması kararı alınmış ve bu tür sübvansiyon veren gelişmiş ülkeler, 2000 yılına kadar, gelişmekte olan ülkeler 2005 yılına kadar önemli indirimlerde bulunmuşlardır. Ancak bundan sonra tarımsal *iç sübvansiyonlarla* ilgili bir ilerleme kaydedilememiştir. DTÖ şemsiyesi altında yürüyen Doha Kalkınma Gündeminin önemli maddelerinden birini zararlı nitelikteki *tarımsal iç sübvansiyonların* mümkün mertebe *aşağı çekilmesi* konusu oluşturmaktadır.

İnceleme, hem sanayi sektörlerinde, hem tarım sektöründe iş dünyasının devletten ne tür destekler isteyebileceğine ışık tuttuğu gibi, dünyada sübvansiyonların kaldırılması sürecinin nispi fiyatları değiştirmesi yoluyla ne tür pazar imkânları ortaya çıkartacağına ışık tutmaktadır.

Yöntem

İncelemenin konusunu II. Dünya Savaşı sonrasında başlayan *yeni küreselleşme* (WTO, 2013) döneminde, çok taraflı ticaret sisteminin sübvansiyonlar konusuna bakışı, sübvansiyonların azaltılması ve zararlı sübvansiyonların yasaklanması sürecinde alınan mesafe ve bu sürecin sonuçlarının değerlendirmesi oluşturmaktadır.

İncelemenin amacı, küresel sübvansiyon rejimi ve ülkelerin üretim ve ticarete destek politikalarının daha iyi anlaşılması konusunda literatüre katkı yapmaktır.

Analizlerde DTÖ, UNCTAD, ITC ve FAO gibi uluslararası kuruluşların yayın ve veri tabanları, Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM), Tarım Anlaşmasının (Agreement on Agriculture; AoA), bu Anlaşmaların çeşitli yorum ve uygulamaları, 2001 yılından günümüze² devam edegelen DTÖ Doha Kalkınma Gündemi çerçevesinden alınan kararlar ve konu ile ilgili makale ve kitaplardan yararlanılmıştır.

Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması (SCM) ve Tarım Anlaşmasının (AoA) düzenlediği alanlar dikkate alınarak bu çalışmada sübvansiyonlar *sanayi sübvansiyonları* ve *tarım sübvansiyonları* olarak iki ana başlık altında ele alınmaktadır. Her iki anlaşmada

² Kasım 2019

sübvansiyonlar, çok taraflı ticaret sistemi ilkeleri bakımından, zımni olarak *zararlı* ve *zararsız* sübvansiyonlar olarak ele alınmaktadır. Sübvansiyon veren ülkelerin girişimcileri yarar sağlarken, sübvansiyonlu ürünün satıldığı pazarlarda bunlarla rekabet eden aynı ürün veya ikame ürün üreticilerin zarar gördüğü sübvansiyonlar *zararlı* sübvansiyon olarak nitelendirilebilir. Üretim, girişim ve verimliği arttıran, ancak diğer ülkelerin aynı ürün veya ikame ürün üretici ve satıcıları üzerinde olumsuz etkisi minimal düzeyde olan sübvansiyonlar ise zararsız sübvansiyon olarak ifade edilebilir. Hem sanayide hem tarımda, firmalara ihracat yaptığı dolayısı ile verilen ödül mahiyetteki veya ihracat yapması için önceden yapılan aktarımlar zararlı sübvansiyon olarak değerlendirilmektedir. Tarım anlaşmasına göre, ihracatla bağlantısı olmasa da, nispi fiyatları etkilemek suretiyle uluslararası ticaretin yönünü ve mecracını etkileyen *iç sübvansiyonlar* da *zararlı* sübvansiyon kapsamındadır.

Sanayi sübvansiyonları ile ilgili küresel disiplin

Genel bir tanımlamaya göre, insan ve hayvan besini olarak kullanılan ürünler dışında kalan bütün ürünler sanayi ürünü olarak değerlendirilmektedir. Armonize Ürün Sınıflama Sistemine³ göre 25-97 fasıllar arasında kalan bütün ürünler -ham veya işlenmiş- sanayi ürünü sayılmaktadır (WCO, 2017). Sanayi ürünlerinin üretim ve dağıtımı -ihracat da dağıtım kapsamındadır- için piyasa mekanizması dışında kamu tarafından aktarılan menfaat sanayi sübvansiyonu olarak adlandırılır. SCM (1994) Sanayi sübvansiyonlarını, *yasak sübvansiyonlar* ve *müsaade edilebilir sübvansiyonlar* olarak iki başlık altında düzenlemektedir. Firmalar veya sanayi sektörlerine *ihracat performansına bağlı* karşılıksız menfaat aktarımları ile yabancı ürünler yerine yerli ürün kullanımını özendiren karşılıksız menfaat aktarımları yasak sübvansiyonların ana temasını oluşturmaktadır (SCM, 1994, Art.3, Tan, 2008, s.236). Gösterge mahiyetinde olmak üzere, bu grupta yer alan sübvansiyon örnekleri SCM’de (1994, Annex I) aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

- Yapılan ihracatla bağlantılı olarak nakdi nitelikte destek verilmesi.
- İhracatçı firmalara *döviz tutma*⁴ (*currency retention*) hakkı sağlanması.
- *Piyasadan daha uygun koşullarla* devlet veya devlet şirketleri tarafından ihracat yapan şirketlere ham madde, ara malı, yardımcı madde, enerji vb. sağlanması.
- Şirketlerin *ihracat performansı ile bağlantılı* olarak *doğrudan vergilerden* muafiyet sağlanması.
- İhraç edilen ürünler için, üretim esnasında *üstlenilenden fazla* KDV veya diğer dolaylı vergi iadesi veya vergi istisnası sağlanması.
- İhraç edilen ürünün üretiminde ithal girdiler kullanılmışsa, ithal girdi dolayısı ile ödenen vergiden daha fazlasının ihracattan sonra firmaya iade edilmesi,
- Uzun dönem maliyelerini karşılamayacak düzeyde düşük primlerle ihracat alacağı garanti programları sağlanması ve
- Hükümetin borçlanma maliyetinin altındaki faiz oranları üzerinden ihracat kredisi sağlanması.

SCM ile burada listelenenler ve ihracat performansına bağlı olarak firmalara devlet tarafından yapılabilecek diğer aktarımlar *yasaklanmıştır*. DTÖ üyesi ülkeler bu yasağa uymak zorundadır. Nitekim ülkelerin dış ticaret politikası araçları arasında bu tür araçlara artık yer verilmemektedir (UNCTAD & WTO, 1996, s.147).

Yukarıda belirtilen yasak sübvansiyonlar dışında kalan sübvansiyonların firmalara veya endüstrilere verilmesi mümkündür. Bunlara genel isimlendirme olarak *izin verilebilir* sübvansiyonlar (*permissible subsidies*) denmektedir. İhracat performansına bağlı olmayan her

³ Dünya Gümrük Örgütü tarafından hazırlanan, ürünlerin üretildiği malzeme ve fonksiyonlarına göre sınıflandırıldığı, ulusları ticarete mal tanımlamada standart sağlayan sistem.

⁴ Kambyo kontrol rejimi uygulayan ülkelerin çoğunda, firmalar tarafından mal ve hizmet ihracatı dolayısı ile elde edilen dövizlerin tamamı veya belirli bir oranı, iktisap tarihinden itibaren belli bir süre içinde, para otoritesi tarafından belirlenen döviz kuru üzerinden devlete devredilmek zorundadır. Kazandıkları dövizlerin tamamı veya bir kısmının kamuya devredilme zorunluluğunun kaldırılması (döviz tutma) söz konusu firmalar için bir sübvansiyon niteliği taşımaktadır.

türlü iç destek ve ürün ve pazar geliştirme faaliyetleri için sağlanan destekler bu kategoride ele alınmaktadır. İzin verilebilir sübvansiyonlar kendi içinde karşı tedbire başvurulabilir ve karşı tedbire başvurulamaz sübvansiyonlar olarak iki gruba ayrılmaktadır (UNCTAD & WTO, 1996, s. 149). Bir sübvansiyona karşı tedbire başvurulabilmesi, sübvansiyon dolayısı ile zarar gören ülkelerin karşı tedbir alabilmesi veya konuyu DTÖ nezdindeki Uyuşmazlıkları Çözüm Organına (Dispute Settlement Body) götürülmesi anlamına gelmektedir. Karşı tedbire başvurulamayan sübvansiyonlar ise *zararsız* sübvansiyonlar olarak düşünülmektedir.

SCM, Tarım Anlaşması ve DTÖ ile alakalı birçok literatürde, trafik lambalarına benzetilerek, yasak sübvansiyonlara kırmızı kutu (red box), izin verilen ama gerekirse karşı önlem alınabilen sübvansiyonlara sarı kutu (amber box) ve kimseye zararı olmadığı dolayısı ile karşı tedbire başvurulmayan sübvansiyonlara ise yeşil kutu (green box) sübvansiyonları denmektedir (ITC, 2009, s. 20).

Yasak sübvansiyonlar dışında kalan sübvansiyonlar *spesifik* karakter taşıyorsa, zarar gören ülkelere, karşı tedbir alma hakkı tanınmaktadır (UNCTAD & WTO, 1996, s.152). SCM'de (1994, Art.2). üç türlü spesifik olma hali tanımlanmıştır: Bir firma veya belli bir firma grubuna münhasır sübvansiyonlar firma spesifik, bir endüstriyel sektör veya belirli sektörlerle münhasır sübvansiyonlar sektör spesifik ve bir bölge veya bazı bölgelere özgü sübvansiyonlar ise bölge spesifik olarak değerlendirilmektedir.

SCM, diğer ülkeler üzerinde görülebilecek olumsuz etkilenmenin üç şekilde ortaya çıkabileceği mantığından hareket eden düzenlemeler içermektedir. Bunlar sübvansiyon veren ülke pazarında zarara uğrama, üçüncü ülke pazarlarında zarara uğrama ve kendi iç pazarında zarara uğrama şeklinde ifade edilebilir. Örneğin ABD'nin kendi *bilişim* endüstrisine vereceği bir iç sübvansiyon, diğer ülkelerin bilişim endüstrilerinin *ABD pazarında* rekabette zarar görmesine yol açabilir. İç sübvansiyonların sübvansiyon veren ülke pazarında uluslararası rekabeti engellemesine *bağlı tarifeleri (bound tariffs) zayıflatma etkisi* denmektedir (WTO 2006, s.55). Kendi endüstrilerine veya firmalarına sübvansiyon veren ülkeler, *müşterek pazarlarda* diğer ülkelerin benzer endüstrilerini rekabette geri bırakabilir. Mesela, uzun yıllardır AB, ABD'nin Boeing firmasına verdiği iddia ettiği spesifik sübvansiyonlar nedeniyle, ABD ise AB ve bazı AB ülkelerinin Airbus firmasına verdiği spesifik sübvansiyonlar nedeniyle kendi firmalarının (Boeing ve Airbus) ve büyük uçak endüstrilerinin uluslar arası pazarlarda zarar gördüğüne dair DTÖ Uyuşmazlıkları Çözüm Organına şikayetlerde bulunmuşlardır (WTO, 2015, s.132 ve 145). Bir ülkenin yerli endüstrilerine verdiği spesifik veya yasaklanmış ihracat sübvansiyonu, bu ülkeden ithalat yapan ülkelerin ithalata rakip iç endüstrilerinde zarara yol açabilir. Sübvansiyondan güç alan yerli firmalar dumpingli satışlara yönelerek, ithalatçı ülkenin ithalata rakip firmalarını kendi iç pazarında zarara uğratabilir (WTO, 2009, s. 86). Yerli endüstrileri veya firmaları başka ülkelerin verdiği sübvansiyonlu ithalattan zarar gören ülkeler, karşı tedbir olarak *telafi edici vergi* veya anti dumping vergisi uygulayabilmektedir. Günümüzde Çin, diğer ülkelerin firmaları için zararlı sübvansiyon vermekle suçlanan ülkelerin önde gelenlerindendir (Ahn & Lee, 2011).

Herhangi bir ülkenin kendi endüstrilerine verdiği *spesifik* bir sübvansiyonun, diğer ülkelerin endüstrilerine ciddi zarar verip vermediğinin tespitinde aşağıdaki kriterler kullanılmaktadır (SCM, 1994, Art. 6):

- Advalorem bazda hesaplanan sübvansiyon miktarının mal kıymetinin %5'ni aşması,
- Bir endüstrinin üstlendiği operasyon zararlarının sübvansiyonla karşılanması,
- Bir firmanın operasyon zararını karşılamak üzere firmaya devamlı suretle sübvansiyon aktarılması (akut sosyal problemlerin üstesinden gelmek ve uzun dönemli köklü çözüm için bir defaya mahsus verilenler hariç) veya
- Firmanın kamuya olan borçlarının bağışlanması veya borçlarını karşılayabilmesi için bağışta bulunulması.

Bu koşullardan biri mevcutsa, verilen bir sübvansiyonun kesinlikle diğer ülkelere ciddi zarar verdiği kabul edilmektedir. Yukarıdaki koşulları taşımayan sübvansiyonların diğer ülkelere ciddi

zarar verip verdiğinin tespitinde ise aşağıdaki kriterlerden hareket edilmektedir (SCM, 1994, Art. 6):

- Diğer ülke ürünlerinin sübvansiyon veren ülke pazarına girişinin engellenip engellenmediği,
- Sübvansiyonun veren ülke mallarının üçüncü ülke pazarlarında diğer ülke mallarının pazarlama ve satış imkanlarını kısıtlayıp kısıtlamadığı,
- Sübvansiyon veren ülkede fiyatların düşüp düşmediği veya baskı altında kalıp kalmadığı,
- Sübvansiyon veren ülkenin sübvansiyonlu ürünlerdeki dünya pazar payının sübvansiyon öncesi son üç yıl ortalama pazar payının üzerine çıkıp çıkmadığı.

Yasak sübvansiyon kategorisinde değerlendirilmeyen ve *spesifik olmayan* sübvansiyonlar karşı tedbire başvurulamayan sübvansiyon kategorisinde değerlendirilmektedir. Herhangi bir ülke, bu sübvansiyonlardan kendi sanayi veya iş kollarının zarar gördüğünü öne sürerek karşı tedbire başvuramaz. Özel olarak belirtilmiş bazı alanlarda verilen spesifik karakterdeki sübvansiyonlara da karşı tedbir uygulanamaz. Söz konusu özel alanlar aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır (SCM, 1994, Art. 2, 8):

- *Belirli kriterlere göre* firmalar bünyesinde yapılan AR-GE projeleri için verilen destekler,
- Eski teknoloji tesislerin yeni çevresel koşullara uyumu ile ilgili olarak firmalara bir defaya mahsus olarak verilen ve uyum maliyetinin %25'ini aşmayacak düzeyde verilen teşvikler,
- Dezavantajlı bölgelerde endüstriyel gelişmeyi sağlamak üzere tüm firmalar ve endüstrilere verilen (spesifik endüstrilere veya belirli firmalara yönelik olmayan) sübvansiyonlar.

Özetle, DTÖ üyesi ülkelerin endüstriyel teşvik politikalarının *çok taraflı disiplin* uyması beklenmektedir. Söz konusu uyum, DTÖ tarafından ülkeler bazında periyodik olarak yapılan *ticaret politikası gözden geçirme mekanizması* (trade policy review mechanism) ve ülkelerin birbirleri hakkında yaptıkları bildirimler sonucunda kurallara uymayan ülkelere yapılan uyarma ve yaptırım mekanizması yoluyla sağlanmaya çalışılmaktadır.

Ülkelerin sanayi ürünleri ile ilgili teşvik politikalarının geniş ölçüde *yasak sübvansiyonlardan* arındırıldığı ifade edilebilir. WTO'ya (2019) göre, SCM'nin yürürlüğe girdiği 1995 yılından 2018' yılına kadar olan dönemde Uyuşmazlık Çözüm Organına tüm dünyadan sadece 20 civarında vaka intikal etmiş olup, bunların çok az bir kısmında yasak sübvansiyon bulgusuna *rastlanmamıştır*.

Tarım sübvansiyonları ile ilgili küresel disiplin

Tarih boyunca hükümetler, yönetimleri altındaki toplumun beslenmesine büyük bir önem atfetmiş olup, *güvenli ve kesintisiz* gıda arzının sağlanması konusunda gerekli tedbirleri alma sorumluluğu hissetmişlerdir. Savaş dönemlerinde, uluslararası ticarete daralma neticesinde yurt dışından temel gıda maddesi girişi kesintiye uğrayan ülkelerin hafızalarında gıda konusunda kendi kendine yeterli olma fikri önemli bir yer tutmaktadır. Bu bakımdan faktör donanımı tarımsal üretime çok fazla uygun olmayan ülkeler bile çeşitli müdahaleler yolu ile beslenme konusunda asgari ölçüde kendi kendilerine yeterli olma gayreti içinde olmuşlardır.

Tarımsal üretim ve arz büyük ölçüde mevsim ve iklim koşullarına bağlıdır. Bu durum tarım ürünü fiyatlarında ve tarım işletmelerinin gelirlerinde istikrarsızlığa yol açmaktadır. Fiyat ve gelir istikrarsızlığı zaman zaman tarım üreticilerinin sektörü bırakıp sanayi ve hizmetler sektörüne geçmelerine ve güvenli gıda arzının kesintiye uğramasına yol açabilir. Tarım ürünü üreten işletmelerinin işlerine devam etmelerini sağlamak için kendilerine asgari de olsa bir gelir garanti edilmesi gerekebilir. Bu, ancak *koruma ve sübvansiyonlar* yolu ile sağlanabilir. Ayrıca, her ne kadar ileri tarım ve tarımsal mekanizasyon yolu ile, özellikle gelişmiş ülkelerde bazı tarımsal üretimler sermaye yoğun üretim kolları haline gelmişse de, özellikle gelişme yolundaki ülkelerle en az gelişmiş ülkelerde tarım hala emek yoğun bir sektör olup düz işçilik anlamında işgücü niteliğinin en düşük olduğu bir alandır. Tarımsal müteşebbislerin başka sektörlere geçmesi

mümkün olsa bile, tarım işçilerinin sektör değiştirmesi çok kolay değildir. Üstelik bu kesim toplumların nüfusunun önemli bir oranını oluşturması dolayısıyla güçlü bir politik baskı grubu da oluşturmaktadırlar. Özetle hükümetlerin tarım politikaları belirleme veya tarım alanına müdahale ile ilgili çok sayıda haklı gerekçeleri bulunmakta olup, tarım politikalarının önemli bir aracı sübvansiyonlar olarak görülmektedir (Seyidoğlu, 2013, s.208-213, 262-264) ve Grastek, 2013, s.321-325)

Ülkelerin, ticaret politikaları içinde ve *uluslararası ticaret görüşmelerinde* tarım sektörünün merkezi bir rolü bulunmaktadır. Son 50-60 yıllık dönemde uluslararası ticaretteki payı %40'tan %9'a gerilemiş olmasına rağmen, tarım sektörü bu önemini kaybetmemiştir. Tarım ürünleri kolayca dünyada pazar bulabilen ürünlerdir, bu itibarla ticaret potansiyeli hayli yüksektir. Gelişmekte olan ülkelerin sanayileşmesi ve kalkınması büyük ölçüde makine ve teknoloji ithaline bağlıdır. Bu ülkeler bakımından, makine ve teknoloji ithali için gerekli dövizlerin sağlanmasında en önemli kaynak tarım ürünleri ihracatı olarak görülmektedir (ITC, 2009. s. 20) .

Ülkelerin tarıma atfettikleri yüksek önem dolayısı ile 1994 yılında Uruguay Turu sonuçlanıncaya kadar, tarım uluslararası ticaret düzeninin önemli ölçüde dışında kalmıştır. Örneğin, 1947'den 1994'kadar süren, sanayi ürünleri ticaretindeki vergilerin aşağı çekilmesi ve *bağlı tarifelere* geçiş süreci tarımda yaşanmamış, sanayi ürünlerinde ihracat performansına bağlı sübvansiyonlar yasaklanırken, tarımda, sübvansiyon edilecek ürünün dünya ihracatının adil bir oranını geçmeyecek şekilde devam etmesine müsaade edilmiştir (GATT, 1947, Art. XVI).

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında hükümetler gıda konusunda kendi kendilerine yeterli olacakları politikalar izlemiştir. Bu bağlamda başvuru politikaları araçlarından bazıları ithalatta yüksek gümrük tarifeleri, kotalar, tarife kotaları ve ithalat yasakları yoluyla yerli üreticilerin korunması ve üreticiye güvence sağlamak üzere destekleme alımları yolu ile fiyat desteği sağlanması şeklindeki uygulamalardır. Koruma ve fiyat desteği altında yüksek maliyetlerle üretime devam edebilen gelişmiş ülkelerde stok fazlaları ortaya çıkmıştır. Maliyeleri dolayısı ile dünyada pazarlama imkânı olmayan bu fazlalıkların ihraç edilebilmesi için ihracatçılara parasal ihracat desteği verilmeye başlamıştır. Söz konusu politikalar gelişmekte olan ülkelerin tarımsal ürün üretimi ve dış ticaretine çok boyutlu zarar vermeye başlamıştır. Örneğin gelişmekte olan ülkelerin tarım ürünleri, yüksek vergilerle korunan gelişmiş ülkelerin pazarlarına giremediği gibi, bunların yararlandığı sübvansiyonlar sayesinde fiyatları aşağı çekmeleri ile hem uluslararası pazarlarda hem de kendi iç pazarlarında rekabette geri kalmışlardır. Gelişmiş ülkelerin tarım politikaları, iç piyasalarında fiyatları yüksek tutmak suretiyle kendi tüketici refahlarını da aşağı çekmiştir. (Aydın, 2004, s.17-18).

1962 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) (günümüzün AB'si) tarafından yürürlüğe sokulan OTP'nin ülkelerin tarım politikaları içinde sübvansiyonların tehlikeli boyutlara varmasının önemli bir nedeni olmuştur. İki Dünya Savaşı deneyimi ışığında AET'nin gıda konusunda kendi kendine yeterli olma arzusu ile ortaya çıkan OTP, iç sübvansiyonlar ve prelevman denilen değişken oranlı gümrük vergileri ile koruma altında tarımsal üretimi geliştirme şeklinde bir ticaret politikası aracıdır. Nitekim bu politika kısa sürede meyvelerini vermiş ve 1970'li yıllarda üretim fazlası o kadar artmış ki, Avrupa'da süt göllerinden, tereyağı dağlarından bahsedilmeye başlanmıştır. Yüksek maliyetle koruma altında geliştirilen üretim fazlasını dünya pazarlarında satabilmek için Avrupalı üreticilere ihracat sübvansiyonları vermek gerekmiştir. Dünyanın en büyük tarım üreticisi olan ABD, AB'ye misilleme olarak ihracat kredisi ve kredi sigortası şeklinde başka türlü bir sübvansiyon uygulamasına girişmiştir.

“....Sübvansiyonlar savaşı her iki tarafa da çok büyük mali külfetler yüklerken, savaş dışında kalan Avusturalya, Yeni Zelanda, Türkiye, Arjantin, Brezilya, Kanada, Endonezya gibi çok çeşitli tarım ürünü ihracatçısı ülkeleri büyük pazar kayıpları ile karşı karşıya bırakmıştır. 1979-81 döneminde 15 OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) ülkesinde 116 milyar ECU olan sübvansiyoncu tarım politikalarının yıllık maliyeti, beş yıl sonra, yani 1984-86 döneminde 220 milyar ECU'ye sığramıştır. Adil olmayan bu dış piyasa rekabetinin arkasında tarımsal üretime sağlanan devlet destekleri

bulunduğundan, tüm dünyada, OTP başta olmak üzere, müdahaleci tarım politikalarına karşı bir tepki oluşmaya başlamıştır.” (Fotourechhi ve Şahinöz, 2016. s. 2020).

1986 yılında başlayan GATT Uruguay Turu uluslararası tarımsal ürün ticaretinin de sanayi ürünlerinde olduğu gibi çok taraflı disiplin altına alınması müzakerelerine sahne olmuş ve bunda önemli ölçüde başarılı olunmuştur. Nitekim 1994 yılında sonuçlanan Turla ilgili Marakeş Bildirgesi ekindeki Tarım Anlaşması ile tarımdaki korumacılık ve sübvansiyonlar belirli bir disiplin altına alınmıştır. Bu bağlamda, kotalar ve miktar kısıtlamalarının her türlü yasaklanmış, minimum fiyat uygulamaları kaldırılmış, kamu işletmelerinin özel işletmelerin tabi olduğu kurallara tabi olması sağlanmış, son derece dağınık olan koruma araçları birleştirilerek, çok taraflı ticaret sistemin kabul ettiği yegâne koruma aracı olan tarifelere geçilmiş, her ne kadar sanayi sektörlerindeki oranlardan çok yüksek de olsa, *tarifeler bağlı hale getirilmiş* ve sübvansiyonlar belirli bir disiplin altına alınmıştır (İmir, 2008, s.156-163).

Günümüzde ülkelerin tarımsal ürünlerle ilgili dış ticaret politikaları, Uruguay Ticaret görüşmeleri sonucunda imzalanan, çok taraflı ticaret sistemini düzenleyen *anlaşmalara* göre şekillenmektedir. Ancak tarım sektörünün özel konumu nedeni ile tarım ürünleri ile ilgili pazara giriş, iç sübvansiyonlar ve ihracat sübvansiyonları ve tarım sektörü için getirilen istisnalar, Tarım Anlaşması ile özel olarak düzenlenmiştir (WTO, 2009a).

Tarım Anlaşması içerisinde tarımsal sübvansiyonlarla ilgili düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır. Genel olarak bakıldığında, söz konusu düzenlemeler, tarımsal üretim ve ticareti etkileme potansiyeli bulunan her türlü sübvansiyonun sübvansiyon veren başlıca ülkeler tarafından *azaltma taahhüdüne* girildiği uluslararası bir uzlaşmayı ifade etmektedir. Bu bağlamda Anlaşmanın 6 ve 7. Maddeleri azaltma taahhüdüne tabi olan ve olmayan iç sübvansiyon türleri ile azaltma taahhüdüne tabi sübvansiyonların azaltma prosedürünü düzenlenirken, 8 ve 9. Maddeler *ihracat rekabeti* bağlamında *azaltma taahhüdü altında olan ihracat sübvansiyonları* ile ilgili konular ve azaltılan ihracat sübvansiyonları yerine ihracat rekabetini etkileyebilen başka enstrümanların devreye *sokulmamasını* düzenlemektedir.

İç sübvansiyonlar

Tarım kesiminin gelir düzeyini yükseltmek veya düşüşü önlemek için *ihracatla bağlantılı olmadan* tarım ürünü üreticilerine aktarılan her türlü menfaat iç sübvansiyon olarak tanımlanabilir. İç sübvansiyonlar, üretim ve ticaret kararları üzerine etkileri esas alınarak iki gruba ayrılmaktadır:

- Üretim ve ticaret kararları üzerinde saptırıcı etkisi olmayan veya en az düzeyde olan iç sübvansiyonlar (Bunlara *zararsız* veya *minimal zararlı* sübvansiyon olarak da bakılmaktadır).
- Üretim ve ticaret kararları üzerinde saptırıcı etkiye sahip iç sübvansiyonlar (Bunlara *zararlı* sübvansiyonlar olarak bakılmaktadır).

Tarım Anlaşması, belirlenmiş kriterlere uyan *zararsız* iç sübvansiyonların tarım kesimine verilmesine karşı değildir. Dolayısıyla bunların azaltılması ile ilgili herhangi bir taahhüt olmadığı gibi, tarım kesimine verilmesinde her hangi bir sınırlama bulunmamaktadır. *Zararlı* olarak değerlendirilen sübvansiyonların ise gittikçe azaltılması hükme bağlanmıştır. Nitekim bu tür sübvansiyonları veren ülkeler 1996 yılından itibaren belli bir sistem içinde bunları azaltma taahhüdü altına girmişlerdir.

DTÖ Sekreteryası içinde *yeşil kutu sübvansiyonları* olarak ifade edilen azaltma taahhüdüne tabi olmayan sübvansiyonları, kamu hizmeti niteliindeki sübvansiyonlar, üreticilere yapılan bazı doğrudan ödemeler, diğer muafiyet destekleri, kalkınma destekleri ve minimal destekler şeklinde kategorize etmek mümkündür (Aydın, 2004, s:42-43). Bunların *zararsız* olarak değerlendirilebilmesi için firmaların *üretim kararları* üzerinde etkisinin olmaması veya minimal düzeyde olması, kamu tarafından fonlanan programlar kapsamında uygulanması, tüketicilerden üreticilere bir transfer mahiyetinde olmaması ve üreticilere verilen bir *fiyat desteği* şeklinde olmaması önem arz etmektedir. Üreticilere veya işlemcilere herhangi bir *parasal aktarımda*

bulunmaksızın aşağıda belirtilen türden hizmetlerin tarımsal üreticiler veya kırsal topluma sunulması ile ilgili yapılan kamu harcamaları (vazgeçilen gelir şeklinde de olabilir) azaltma taahhüdüne tabi olmayan iç sübvansiyon olarak değerlendirilmektedir (AoA, Annex-2):

- Genel, çevre ve spesifik ürün bazında yürütülen araştırmalarla ilgili kamu harcamaları,
- Genel veya spesifik ürünlere yönelik salgın hastalık kontrol programları veya erken uyarı sistemleri kurulması ile alakalı harcamalar,
- Genel veya özel amaçlı eğitim programları harcamaları,
- Tüketici ve üreticilere her türlü bilgi aktarma ve haber verme programları ile alakalı harcamalar,
- Genel veya spesifik ürünlerle ilgili olarak, sağlık, güvenlik, standardizasyon veya sınıflandırma amacıyla verilen kontrol ve muayene servisleri için yapılan harcamalar,
- Pazarlama ve azar geliştirme bilgi hizmetlerinin verilmesi ile ilgili harcamalar ve
- Genel altyapı hizmetleri.

Olağanüstü zamanlarda düzenli gıda arzını sağlamak üzere hükümetler tarafından yasalar kapsamında bazı tedbirler alınabilir. Mesela, bazı temel gıda maddeleri uygun zamanlarda satın alınıp depolanabilir ve bunlar gerektiği zaman piyasaya verilebilir. Hükümetler, gıda güvenliği için stok tutma olarak nitelenen bu tür kamu hizmetlerini bizzat kendileri görebileceği gibi, imtiyazlı kamu şirketleri vasıtası ile veya bedeli karşılığında özel şirketlere de gördürebilirler. Stok miktarının önceden belirlenen hedeflerle uyumlu olması ve şeffaflığa riayet edilmesi ve stok tutmak için alım yapılırken veya ihtiyaç halinde stoktan piyasaya mal verirken, *piyasa kurallarına* uyulması koşulu ile bu tür operasyonlar için yapılan kamu harcamaları azalma taahhüdüne tabi değildir.

Devlet tarafından ihtiyaç sahiplerine bedelsiz veya düşük bedeller karşılığında yapılan gıda yardımları da bir sübvansiyon konusunu teşkil etmektedir. Bu uygulamaların piyasa bozucu etkisinin minimal düzeyde olduğunu kabul edilebilmesi için yardım alacak kişilerin önceden ayrıntılı bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Yapılacak yardım *doğrudan ulaştırma* veya piyasa fiyatı veya sübvansiyonlu fiyattan alabilmeleri için kendilerine imkân sağlama şeklinde olabilmektedir. Her durumda devletin ihtiyaç sahiplerine yardım için mal ve hizmet alımları ve diğer her türlü hareket tarzları şeffaf olmak durumundadır.

Tarım Anlaşması ile tarım üreticilerine, üretim ve ticaret karaları üzerinde etkili, piyasa bozucu gelir aktarımı sınırlandırılınca, birçok ülkede *doğrudan gelir desteği* sistemine geçilmiştir. Nitekim Tarım Anlaşmasının 2 nolu ekinde, *temel tarım ürünleri* üreticilerine *doğrudan gelir* desteği verilebilmesi koşulları şu şekilde belirlenmiştir: Destekten yararlanma kriterleri açıklıkla belirlenmiş olmalıdır; destek miktarı hiçbir şekilde üretim tipi veya miktarı, üretimde kullanılan girdiler ve ürünlerin fiyatları ile ilişkilendirilmemelidir; destekten yararlanmak için üretimde bulunma koşulu bulunmamalıdır.

Sıkı koşullara bağlı olarak aşağıdaki alanlarda verilecek sübvansiyonların da zararsız veya minimal zararlı olduğu kabul edilerek azaltma taahhüdüne tabi tutulmamıştır:

- Hükümetlerin tarımla ilgili gelir sigortası ve gelir güvencesi ağlarına parasal katkı vermesi.
- Tabi afetler dolayısıyla zarar gören tarım ürünü üreticilerine doğrudan veya devlet finansmanlı sigorta programları kanalı ile ödemede bulunulması.
- Üretici emeklilik programları kanalı ile sağlanan yapısal uyum yardımları.
- Kaynakları tarımsal üretimden çekme ile sağlanan yapısal uyum yardımları.
- Yatırımlar yolu ile yapılan yapısal uyum yardımları.
- Çevre programları kapsamında yapılan yardımlar.
- Bölgesel kalkınma programları kapsamında yapılan yardımlar.

Yeşil kutu sübvansiyonları, piyasa bozucu bir etki taşımadıkları veya piyasa bozucu etkileri düşük düzeyde olarak değerlendirildikleri için hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülke hükümetleri tarafından, belirlenen koşullara uyulması kaydıyla, *hiçbir sınırlamaya tabi olmadan* temel tarım

ürünleri üreticilerine verilebilmektedir (Aydın, 2004, s.41). Ayrıca bu destekler diğer kategori tarım sübvansiyonları gibi zaman içerisinde aşağı çekilme taahhüdüne tabi değildir (AoA, 1994, Art.6).

Yukarda belirtilenler dışında kalan bütün tarımsal iç destekler, destek veren ülkede veya ticaret yapılan ülkelerde *zararlı* etkilere sahip olduğundan, Uruguay Ticaret görüşmeleri esnasında bunların azaltılması yönünde müzakereler yürütülmüştür. Nitekim Tarım Anlaşması ile bu konuda önemli bir uzlaşma sağlanmıştır: Bu tür zararlı sübvansiyon programlarına sahip gelişmiş ülkelerin 1986-1988 sübvansiyon düzeyini baz alarak 1995-2000 arasındaki 6 yıllık dönemde bunları %20 düzeyinde *azaltmaları* ve *bağlı hale getirmeleri*, gelişmekte olan ülkelerin ise 10 yıllık bir zaman periyodunda %13 düzeyinde *azaltmaları* ve *bağlı hale getirmeleri* taahhüt altına alınmıştır. *Ticaret bozucu* sübvansiyon miktarı tarımsal üretim değerinin %5'ni aşmayan gelişmiş ülkeler ile ticaret bozucu sübvansiyon miktarı tarımsal üretim değerinin %10'ini aşmayan gelişmekte olan ülkelerin bunları aşağı çekme taahhüdü bulunmamaktadır, ancak bunlar da 1986-1988 arasındaki bu türden sübvansiyonlarının üstüne çıkmama taahhüdü altındadırlar. En az gelişmiş ülkelerin dâhili sübvansiyonları azaltma taahhüdü bulunmamaktadır. Özetle, Tarım Anlaşması, tarımsal üretim değerinin gelişmiş ülkeler için %5'ini, gelişme yolundaki ülkeler için %10'unu aşmayan sübvansiyonların zararlı etkilerini ihmal edilebilir bulmaktadır. 32 ülkenin⁵ zararlı sübvansiyonları bu minimum eşikleri (de minimis) (%5 ve %10) aştığından, sadece bu ülkeler söz konusu sübvansiyonları azaltma taahhüdü altına girmişlerdir (WTO, 2018, Nisan 5). Brink (2014, s.6) gelişmiş ülkelerin 1995-2000 yılları arasında, gelişmekte olan ülkelerin ise 1995-2004 arasında zararlı sübvansiyonlarını aşağı çekme ve bağlı hale getirme yükümlülüklerini yerine getirdiğini kaydetmektedir. Ancak Tarım Anlaşmasının nihai hedefi zararlı iç sübvansiyonların daha da azaltılmasını öngördüğünden, konu Doha Kalkınma Gündemi müzakerelerinin önemli bir başlığı olmaya devam etmektedir⁶

Doha Kalkınma Gündemi altında yürütülen müzakereler, Tarım Anlaşması ile gelinecek noktayı baz almaktadır- gelişmiş ülkeler için 2000 yılındaki gelişmekte olan ülkeler için ise 2004 yılındaki *bağlı* sübvansiyon miktar ve değerleri. 1995 yılından sonra DTÖ'ye katılan ülkelerin bağlı taahhütlerini ise DTÖ'ye katılım anlaşmasında üzerinde karar kılınmış iç sübvansiyon taahhütleri belirlemektedir.

Türkiye, üretim ve ticareti bozucu etkisi olabilir *iç destek* tutarı referans alınan 1986-88 yılları için temel tarım ürünleri toplam kıymetinin %10'nu aşmadığı için azaltma taahhüdünde bulunmamıştır (Gıda Tarım., 2004).

Zararlı dışsal etkileri kaçınılmaz görülen tarım sübvansiyonları, temel tarım ürünleri için *pazar fiyatı desteği*, *doğrudan üretim desteği* ve *girdi desteği* şekillerinde kategorize edilebilir (WTO, 2018). Pazar fiyatı desteği, üreticilerin eline birim başına daha yüksek bir gelir geçmesi için *piyasa fiyatı* ile *hedef fiyat* arasındaki farkın kendilerine ödenmesi veya çiftçinin ürününe hedef fiyattan alım garantisi verilmesi (destekleme alımı) şeklinde uygulanabilmektedir (Sarıal, 2015, s. 26). Üretim miktarı ile ilintili olarak çiftçilere yapılan aktarımlar doğrudan üretim desteği olarak tanımlanmaktadır. Bu sisteminde çiftçiler ne kadar çok üretimde bulunursa, o kadar fazla desteğe hak kazanmaktadırlar. Bu yüzden doğrudan üretim desteği aşırı üretime yol açtığı gerekçesiyle fazlaca eleştirilmektedir. Aşırı üretim mahsurunu ortadan kaldırmak için başata AB olmak üzere bir çok ülke üretim desteği sisteminden, üretimle bağı kesilmiş, *doğrudan gelir desteği* sistemine geçmiştir. Girdi destekleri ise, gübre, enerji maddesi, tohum, ilaç, aşı ve damızlık gibi girdilerin çiftçilere bedelsiz veya sübvansiyonlu bedellerle sağlanması şeklinde uygulamalardır. Girdi desteği ülkelerin kalkınma programının bir parçası olarak uygulandığı (sadece kaynak sıkıntısı çeken düşük gelirli çiftçilere tahsis edildiği zaman zaman) zarsız destek kapsamında değerlendirilmekte ve azalma taahhüdüne dâhil edilmemektedir. Her üç kategori sübvansiyon da

⁵ Arjantin, Avustralya, Brezilya, Kanada, Kolombiya, Kosta Rika, Avrupa Birliği, Makedonya, İzlanda, Japonya, Ürdün, Kore, Meksika, Moldova, Hırvatistan, Fas, Yeni Zelanda, Norveç, Papua Yeni Gine, Rusya Federasyonu, Suudi Arabistan, Güney Afrika, İsviçre-Lihtenştayn, Çin-Taipei, Tacikistan, Tayland, Tunus, Ukrayna, ABD, Venezüella, Vietnam

⁶ Kasım 2019

üreticinin daha fazla üretmesi ile ulusal veya ulusal ya da uluslararası piyasalara zararlı dışsallıklar yaymasına neden olabilir.

Piyasa bozucu etkisi olan *zararlı iç desteklerin* mümkün mertebe azaltılması ve zararının minimum düzeye indirilmesi Tarım Anlaşmasında yer alan bir prensip kararıdır. Bu yüzden iç desteklerin azaltılması maddesi 2001 yılında başlayan Doha Kalkınma Gündeminin önemli konularından biri olmuştur. Ancak, aradan uzun zaman geçmesine, özellikle AB'nin OTP gözden geçirme süreci kapsamında, iç desteklerini daha az zararlı doğrudan gelir desteğine kaydırmasına rağmen, küresel bazda zararlı iç desteklerin rekabet bozucu etkisinin ortadan kaldırılması konusunda bir ilerleme sağlanamamıştır. Aşağıdaki başlıklar altında ele alındığı gibi, 2015 DTÖ Nairobi Bakanlar Konferansı ile *rekabeti bozucu ihracat destekleri* kaldırılırken, iç destekler Tarım anlaşması ile indirildiği düzeyde kalmıştır. Hatta bazı gelişmekte olan ülkeler iç sübvansiyonları Tarım Anlaşması ile tahhüt edilen bağlı seviyelerin üzerine çıkardıkları iddia edilmektedir. (Jostling, 2014, s.1).

Tarımsal ihracat sübvansiyonları

GATT 1947'den 1994'de Uruguay Turu görüşmeleri sonuçlanıncaya kadar, tarım ürünlerine *ihracat teşviki* verilmesinin önünde bir sınırlama bulunmuyordu. Hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkeler iç desteklerde olduğu gibi tarımsal *ihracat desteği* vermede özgürdüler. Hâlbuki aynı dönemde, gelişmiş ülkelerin sanayi ürünlerine *ihracat sübvansiyonu* vermesi yasaktı. Söz konusu yasak gelişmekte olan ülkeleri kapsamıyordu. Sanayi sübvansiyonları gibi, tarım sübvansiyonlarının da disiplin altına alınması zaman zaman GATT görüşme turlarının gündemine gelmiştir, fakat bu konuda Uruguay Turu çerçevesinde Tarım Anlaşması İmzalanıncaya kadar somut bir adım atılamamıştır (UNTACT & WTO, 1996, s.120).

1980 ve 1990'lı yıllarda AB, *tarımsal ihracat desteği* olarak yılda ortalama 10 milyar euro civarında bir harcama yapıyordu. Bu meblağ OTP bütçesinin üçte birine denk geliyordu. İç sübvansiyonlar dolayısıyla Topluluğun ihtiyaç duyduğundan fazla üretilen ve maliyeti dünya fiyatlarının üzerinde olan tarımsal stokları eritebilmek için bulunan yöntem yüksek iç piyasa fiyatı ile dünya fiyatı arasındaki farkı sübvansiyon olarak ihracatçılara ödemektir. Bu uygulama, bir yandan dünya tarım ürünleri pazarlarında AB'nin payının artmasına yol açarken, dünya fiyatları üzerinde baskı kurarak, birçok gelişmekte olan ülke için haksız rekabete yol açıyordu (Mathews, 2015, November 25). İhracat sübvansiyonları çoğunlukla üç tür (yüksek gümrük tarifleri, iç sübvansiyonlar ve ihracat sübvansiyonları) koruma politikası aracının en rekabet karşıtı olanı olarak değerlendirilmektedir. Nitekim AB'nin ihracat sübvansiyonları, iç sübvansiyonlarla birlikte, üretimi arttırıp, dünya fiyatlarını aşağı çekmiştir. Uluslararası pazarlarda AB ile rekabette zorlanan ABD de, başlıca tarım ürünlerinin ihracatına *uygun koşullu ihracat kredileri* vermek suretiyle misillemede bulunmuştur. O dönemde tarım ürünleri ihracatına sübvansiyon veren başka ülkeler de bulunuyordu. Örneğin, Avusturya, Polonya, Meksika, Finlandiya, İsveç, Kanada, İsviçre, Kolombiya, Kanada, İsviçre, Güney Afrika, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Yeni Zelanda, Avustralya, Brezilya bunlardan bazılarıdır⁷ (UNCTAD & WTO, 1996, s.250). Bu listeden görüldüğü gibi *tarımsal ihracat sübvansiyonu* veren ülkelerin önde gelenlerini gelişmiş ülkeler oluşturmaktadır. Kendi üreticilerine sübvansiyon vermeyen gelişmekte olan ülkeler bu süreçten zarar görmüştür (Peters, 2006, s.1).

Sübvansiyon savaşlarının toplamda bir kaynak israfından ibaret olduğu (sıfır toplamı oyun) teorik olarak biliniyordu. Bu noktayı dikkate alarak sübvansiyonlara bir disiplin getirilmesinin müzakere edilmesi konusunda ABD, AB'yi ikna etmiştir. Nitekim Uruguay Turu ticaret görüşmelerinin devam ettiği 1992 yılında ABD ve AB arasında varılan Blair Hoes Mutabakatı, tarımsal ihracat sübvansiyonların disiplin altına alınmasını ilke edinen DTÖ Tarım Anlaşması için bir alt yapı oluşturmuştur (Mathews, 2015, November 25).

Gelişmekte olan ülkeler, tarımsal sübvansiyonların yaygınlaştığı 1980'li ve 1990'lı yıllarda *ihracat sübvansiyonlarına* karşı daha muğlak bir tutum içinde olmuşlardır. Bunun bir nedeni,

⁷ Bunlardan Avusturya, Polonya, Finlandiya, İsveç, İsviçre, Macaristan, Çek Cumhuriyeti daha sonra çeşitli zamanlarda AB üyesi olmuşlardır.

ihracat sübvansiyonlarının gıda ithalatçısı ülkelerin ithal fiyatlarını düşürmesi ve bunun bu ülkelerde tüketici refahını arttırmasıdır (Peters, 2006, s. 2). Gelişmekte olan ülkelerin sübvansiyonların yaygınlaşmasına ses çıkarmamalarının bir başka nedeni, o yıllarda bunların kalkınma politikaları içinde tarımsal gelişmenin fazla bir yerinin olmaması olarak ifade edilmektedir (Mathews, 2015, November 25).

Tarım anlaşmasında ihracat sübvansiyonları

Tarım Anlaşmasında (Md. 8, Md. 9 ve Md.10), ihracat sübvansiyonları zımni bir şekilde zararsız sübvansiyonlar, zararlı olup azaltılması gereken sübvansiyonlar olarak iki başlık altında ele alınmaktadır. Ayrıca ihracat rekabeti başlığı altında sübvansiyon içeren ihracat kredisi ve ihracat kredi sigortası uygulamaları, devlet güdümündeki ticaret şirketleri ve uluslararası gıda yardımları, serbest rekabeti baypas edebilir uygulamalar olarak ele alınmaktadır. Firmaların *üretim ve ticaret kararları üzerinde saptırıcı etkisi olmayan* veya minimal düzeyde saptırıcı etki doğuran ve firmaların ürünleri için bir *fiyat desteği teşkil etmeyen* sübvansiyonlar zararsız sübvansiyon olarak değerlendirilmektedir. Anlaşma ile hükümetlerin ihracatı geliştirmek amacıyla bu tür sübvansiyonları yerli üreticilere vermelerine bir sınırlama getirilmemiştir. Zararsız ihracat sübvansiyonları zararsız iç sübvansiyonlardan farklı bir şey değildir. İç sübvansiyonlar başlığı altında açıklanan zararsız sübvansiyonların aynıları ihracat amaçlı olarak verilebilir.⁸

Firmalara, uluslararası piyasalara düşük fiyatla tarımsal ürün sunma imkânı sağlayan, sübvansiyon vermeyen/veremeyen ülke üreticilerine zarar verme potansiyeli bulunan sübvansiyonlara zararlı sübvansiyon olarak bakılabilir. Örneğin, ACDİC (2007,s.2), AB'nin piliç eti ihracatı için verdiği sübvansiyon nedeniyle Batı Afrikalı piliç üreticilerinin üreticilerinin zarar ettiğini ortaya koymuştur.

Tarım Anlaşmasında (Md. 9) *zararlı tarımsal ihracat sübvansiyonları* “İhracat Sübvansiyonu Taahhütleri” başlığı altında ele alınmakta olup, aşağıda maddeler halinde açıklanmıştır:

- *İhracat performansına bağlı olarak, hükümet veya hükümet ajansları tarafından firmalara, firma gruplarına, iş kollarına, kooperatiflere, üreticilere, müşterek pazarlama kurullarına (marketing boards) nakdi veya aynı doğrudan aktarımlar* (Örnek narenciye ihraç eden firmalara ihraç ettiği her bir ton narenciye başına devlet tarafından belli bir miktar doğrudan ödeme yapılması)
- *Hükümetlerin, ihracat amacıyla, kendi elinde bulunan ticari olmayan tarım ürünü stoklarını, piyasa fiyatlarının altında fiyatlardan firmalara satması* (Örnek olarak TMO'nun ihracat yapmaları kaydıyla makarna üreticilerine ucuz fiyattan buğday satması)
- *Hükümet programları çerçevesinde, bütçe dışı kaynaklardan tarım ürünleri ihracatına destek sağlanması* (Örnek olarak, bir fon oluşturulması bir tarımsal ürünün üretiminden fona gelir sağlanması ve bu gelirlerin söz konusu ürünün ihracatını yapan firmalara aktarmak)
- *Malın pazara sunum maliyetlerini düşürme amaçlı desteklerde bulunmak* (Örnek olarak, navlun, kalite yükselmek için işleme, yükleme boşaltma gibi masrafların devlet tarafından karşılanması)
- *İç piyasada ticarete konu olan ürünlere sağlanmadığı halde, ihraç ürünlerinin iç taşıma masraflarının daha elverişli düzeyde tutulması veya devletin iç taşıma masraflarını sübvansiyon etmesi* (Örnek olarak, Malatya’da elde edilen ve ihracat için İzmir limanından yüklenecek olan kaysıların Malatya’dan İzmir’e nakliyesinin devlet tarafından karşılanması)
- *Başka ürünler bünyesine girmiş olarak ihraç edilen tarım ürünlerini bileşik ürünü destekleyerek destek desteklemek* (Örnek olarak, makarnalık buğday üreticilerine, ürünleri ihraç edilen makarna bünyesinde ihraç edildi diye destekte bulunmak)

⁸ Bkz. İç Sübvansiyonlar başlığı altında yeşil kutu sübvansiyonları ile ilgili izahat.

Bu tanımlardan çoğunun SCM ile yasaklanan sınai ihracat sübvansiyonlarını çağırıştırdığı dikkatlerden kaçmamalıdır.

Tarım sektörlerine bu tür sübvansiyonları veren ülkeler⁹, Uruguay Turu esnasında, bunların zararlı etkilerini bir nebze azaltmak üzere, ABD ve AB'nin öncülüğünde *indirim taahhüdünde* bulunmuşlardır. Buna göre her ülke hangi ürünlerin ihracatına *yukarıda sayılan türde* sübvansiyon veriyorsa hem bütçe ödeneği hem de sübvansiyondan yararlanan ürün miktarı bazında *indirim taahhüdünde* bulunmuşlardır. İndirim oranları ve indirim takvimi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için birbirinden farklı olup, indirim için 1986-1990 yılları arasında verilen ortalama sübvansiyon miktar ve değerleri esas alınmıştır. Gelişmiş ülkeler, 1995-2000 yıllarını kapsayan 6 yıllık dönemde, yılda eşit taksitlerle indirim giderek bütçe ödeneği bazında %36, sübvansiyondan yararlanan ürün miktarı bazında %21 oranında indirim taahhüdünde bulunmuşlardır. Gelişmekte olan ülkeler ise, 1995-2004 yıllarını kapsayan 10 yıllık dönemde, bütçe ödeneği bazında %24 ve sübvansiyondan yararlanan mal miktarı bazında % 14 indirim taahhüdünde bulunmuşlardır. Hem gelişmiş ülkeler hem gelişmekte olan ülkeler, indirimde esas olan baz yıl ortalamalarını, hem harcama toplamı hem destekten yararlanan ürün kalemleri bazında DTÖ'ye bildirmişlerdir. Üye ülkelerin ilerleyen zamanlarda baz dönemde sübvansiyondan yararlanan ürünler dışında *başka ürün ilave etmeyecekleri* taahhüt altına alınmıştır. Ayrıca taahhütte bulunan ülkeler, *belirtilen sübvansiyon türleri* dışında başka sübvansiyonları, indirim taahhütlerini *baypas etmeyecek* bir şekilde uygulayacaklardır. En az gelişmiş ülkeler hariç, hiçbir taahhütte bulunmayan ülkelerin *hiçbir tarım ürününün ihracatına ne tanımlanan türlerde ne de başka bir türde sübvansiyon veremeyecekleri* karar altına alınmıştır (UNCTAD & WTO, 1996, s.232-233; ITC, 2009, s.20-22).

Yukardaki paragrafa paralel bir şekilde, Türkiye baz dönem (1986-1990) sübvansiyon ortalaması olarak 157 milyon doları dönem sonuna kadar 98 milyon dolara indirmeyi (UNTACT & WTO, 1996, s. 250) sübvansiyon verebileceği ürün kategorilerini ise başta taze sebzeler, meyveler ve buğday olmak üzere 16 kategori (44 kalem) ile sınırlamayı taahhüt etmiştir (Gıda Tarım, 2004).

Zararlı sübvansiyonları aşamalı bir şekilde aşağı çekme taahhüdünde bulunun tüm ülkelerin, baz dönemdeki yıllık ortalama sübvansiyon miktarı 22,5 milyar dolar civarında idi. 1995'ten itibaren on yıllık sürede bunun 14,5 milyar dolara çekilmesi hedeflenmişti (UNCTAD & WTO, 1996, s.233). Zararlı sübvansiyonların çok büyük bir oranı AB tarafından verildiğinden ve AB'nin OTP'yi revize etme programı açısından da uygun bir taahhüt olduğundan, indirim taahhütleri yerine getirilmiştir(WTO, 2001).

Tarım Anlaşması, zararlı sübvansiyonlar yanında ihracatta rekabeti bozabilen sübvansiyon benzeri diğer uygulamalar için de bir disiplin getirmektedir. Sübvansiyonlu ihracat kredi ve sigorta programları ve devlet güdümünde olan ticaret şirketleri (state trading enterprises) bunların başında gelmektedir. Tarım Anlaşmasında spesifik taahhütler bulunmamakla birlikte bunların da azaltılması istenmektedir.

Doha turu ticaret görüşmelerinde ihracat sübvansiyonları

Zararlı ihracat sübvansiyonlarını azaltma taahhüdünde bulunan ülkelerin, taahhütlerini zamanında yerine getirmeleri, sübvansiyonlar yönü ile sorunun tamamıyla çözüldüğü anlamına gelmiyordu. Nitekim, 2001 yılında DTÖ şemsiyesi altında Doha Ticaret Görüşmeleribaşladığı zaman 14,5 milyar dolar tutarında bir sübvansiyon zarar vermeye devam ederken, sübvansiyonlu ihracat kredi ve sigorta programları, gıda yardımları, ticaret yapan kamu şirketleri gibi sübvansiyon içeren uygulamalar hala devam ediyordu. Ancak Tarım Anlaşmasının 20. Maddesi bir hedef olarak uzun vadede *"her türlü zararlı sübvansiyon ve korumanın aşağıya çekilmesine devam edilmesi"* şeklinde bir hedef ortaya koyup, üyelere 2000 yılında konunun tekrar gündeme alınması yükümlülüğünü getiriyordu. Bu karara istinaden zararlı tarım sübvansiyonları ve

⁹ Söz konusu ülkeler (En fazla sübvansiyon verenden en aza doğru):AB (15), Avusturya, ABD, Polonya, Meksika, Finlandiya, İsveç, Kanada, İsviçre, Kolombiya, Güney Afrika, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Türkiye, Yeni Zelanda, Norveç, Avusturalya, Brezilya, Slovak Cumhuriyeti, İsrail, Endonezya, İzlanda, Kıbrıs, Uruguay.

sübvansiyon içeren diğer uygulamalar, devamlı, DTÖ Bakanlar Konseyi ve Genel Konseyin gündem maddeleri arasında olmuştur. Görüşme turları esnasında, Tarım Anlaşmasında ortaya konan zararlı uygulamaların aşağı çekilmesi hedefi bir adım ileriye götürülerek *tamamen kaldırılması* hedefi benimsenmiş ve 2015 Nairobi Bakanlar Konferansı ile ihracat sübvansiyonları tamamen kaldırılmıştır. Aşağıdaki Tabloda, 2001 yılında Katarın baş şehri Doha'da başlayan ticaret görüşmelerinden¹⁰ 2015 Nairobi Konferansına gelinceye kadar kat edilen aşamaların bir özeti yer almaktadır (WTO, 2001a; WTO, 2004; WTO, 2005; WTO, 2013a; WTO, 2015a).

Müzakere turu	Deklarasyon veya karar içeriği
Doha 2001	Bakanlar Konseyi Deklarasyonu: <i>Tamamen kaldırılması nihai hedefine</i> yönelik olarak her türlü zararlı tarımsal ihracat sübvansiyonunun azaltılması iradesinin yinelenmesi.
Cenevre 2004	Genel Konsey Kararı: Her türlü zararlı tarımsal ihracat sübvansiyonunun <i>tamamen kaldırılmasına</i> yönelik yöntemlerin (modalite) bulunması konusunda çalışma yapılması.
Hong Kong 2005	Bakanlar Konseyi Deklarasyonu: Her türlü zararlı ihracat sübvansiyonu <i>ve eş etkili diğer tedbirlerin</i> 2013'e kadar kaldırılması kararı. -Piyasa kuralları ile uyumlu olması bakımından, ihracat kredilerinin kendi kendini finanse edebilecek şekilde uygulanması, kredi süresinin ise sübvansiyonların azaltılması ile ilgili diğer tedbirleri etkisizleştirecek düzeyde uzun tutulmaması -Uluslararası tarımsal ürün ticareti yapan devlet güdümündeki şirketlerin sahip oldukları tekel güçlerini sübvansiyonlar konusunda kurulmaya çalışılan uluslararası disiplini zayıflatmaması için gerekli tedbirlerin alınması.
Bali 2013	Bakanlar Konseyi Deklarasyonu: <i>Her türlü sübvansiyonunun</i> kullanımını <i>sınırlamak</i> ve her türlü tarımsal ihracat sübvansiyonunun <i>kaldırılması</i> yönünde mümkün olan her gayretin gösterileceği yönünde iradenin tekrar ortaya konması
Nairobi 2015	Bakanlar Konseyi Kararı: Zararlı tarımsal ihracat sübvansiyonlarının tamamen kaldırılması. -Sübvansiyon içeren diğer uygulamaların disiplin altına alınması

Doha Turunu etkileyen sivil toplum kuruluşları

Tarım Anlaşması kapsamında DTÖ üyesi ülkeler tarımsal ihracat sübvansiyonlarını azaltmakla birlikte, 2000'li yıllara gelindiğinde, kalan sübvansiyonlar, tarım ürünü üreticisi ve ihracatçısı geliştirmekte olan ülkeler üzerinde olumsuz etkiye bulunmaya devam ediyordu. Ortaya çıkan çarpıklıklar ve zararlar, OXFAM (2002, 2004), ACDIC (2007) APRODEV (2008), ACTION AID (2011) ve BROT FÜR DIE WELT (2009) gibi ekonomik kalkınma ile ilgili sivil toplum kuruluşları tarafından hazırlanan rapor ve broşürlerle çarpıcı bir şekilde ortaya konmuştur. Zararlı tarımsal ihracat sübvansiyonlarının kaldırılmasında bu kuruluşların eylem ve raporları etkili olmuştur.

Nairobi Kararının içeriği

DTÖ (2015a) Nairobi Bakanlar Konferansında uluslararası ticarete ihracat rekabeti (export competition) ile ilgili dört alanda (tarımsal ihracat sübvansiyonları, ihracat kredi ve garanti

¹⁰ Doha Turu, Doha Kalkınma Turu ve Doha Kalkınma Gündemi olarak adlandırılmaktadır.

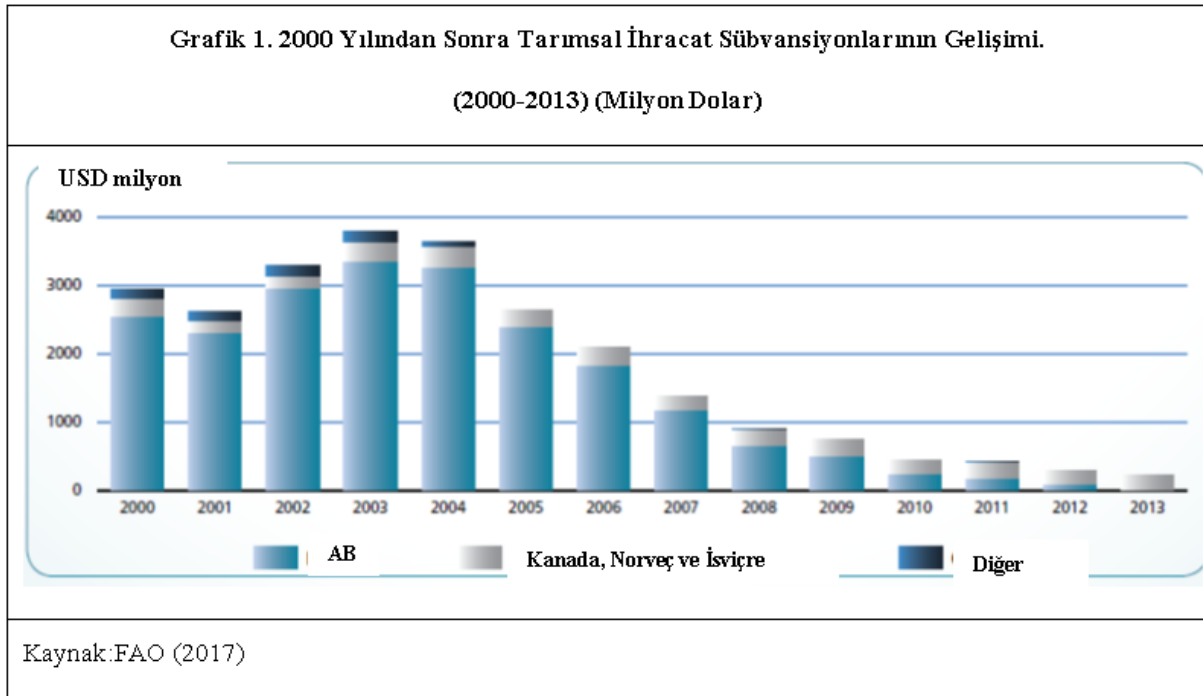
programları, uluslararası ticaret yapan devlet işletmeleri ve uluslararası gıda yardımları) kararlar alınmıştır. Bunların her biri ile ilgili alınan karar içeriği ve karadan sonra kaydedilen gelişmeler aşağıdaki alt başlıklarda özetlenmiştir.

Zararlı ihracat sübvansiyonları

1994'te imzalanan Tarım Anlaşması ile ihracat rekabeti bakımından zararlı sayılan sübvansiyonlar 2000 yılı itibarıyla belli ölçüde aşağı çekilmiş ve bağlı hale getirilmişti. Nairobi Konferansı sonucunda alınan kararla, kalan sübvansiyonlar, az miktarda ürün hariç, gelişmiş ülkeler hemen (2015 yılı sonu itibarıyla), gelişmekte olan ülkeler ise 2018 yılı sonu itibarıyla kaldırma kararı altına almışlardır. Bu kararla, Tarım Anlaşmasında *indirim taahhüdüne tabi sübvansiyon* olarak sayılan sübvansiyonlar artık *yasak sübvansiyon* kategorisine geçmiştir. Gelişmekte olan ülkelere, ürün kalitesini geliştirme, uluslararası pazarlama, elleçleme ve dâhili ve harici taşıma maliyetlerine kamu katkısı türünden olan sübvansiyonları 2023 yılına kadar en az gelişmiş ülkelere ise 2030 yılına kadar sürdürme ayrıcalığı tanınmıştır. Tarım ürünleri arasında endüstriyel bir ham madde olan pamuk için verilen sübvansiyonlarda ise, gelişmiş ülkelerin 2015 yılı sonu itibarıyla, gelişmekte olan ülkelerin 2017 yılı başı itibarıyla sonlandırmaları kararı alınmıştır.

2000 Yılından Sonra Sübvansiyon Taahhütlerine Uyum

Aslında zararlı tarımsal ihracat sübvansiyonlarının azaltılması süreci Nairobi Kararından çok önce başlamıştır. Grafik 1. 2000-2013 yılları arasında sübvansiyonların azaltılması konusunda kaydedilen gelişmeleri göstermektedir (FAO,2017). AB 2013 yılında tarım sektörüne yönelik bütün ihracat sübvansiyonlarını sıfırladığını açıklamıştır (WTO 2015b, s.132)



Başata AB olmak üzere gelişmiş ülkeler Tarım Anlaşmasının yürürlüğe girmesinden bu tarafa zararlı ihracat sübvansiyonlarını kaldırdıkları görülmektedir. Sadece az sayıda gelişmekte olan veya en az gelişmiş ülkelerin cüzi miktardaki sübvansiyonlarını 2023'e kadar azaltmaları kalmıştır. Nairobi Kararının önemi tarımsal ihracat sübvansiyonları yönü ile *öngörülebilir bir uluslararası ticaret ortamının kurmasına yaptığı katkıya* dayanmaktadır. Ne gelişmiş ülkeler ne de gelişmekte olan ülkeler artık ihracatı arttırmak, sektörel veya bölgesel kalkınmayı sağlamak veya durgunluktan çıkmak için tarımsal ihracat sübvansiyonlarına başvuramayacaktır. Bazı yazarların (Elliot, 2018, Bardoneschi, 2017 October, 30) çekinceleri olmakla beraber, Nairobi'de alınan kararla, tarıma yönelik ihracat sübvansiyonları bakımından geri dönülmez bir yola

girilmiştir. 2008 sonrasında dünyanın içine yuvarlandığı tarımsal ürün fiyatlarının düştüğü durgunluk ortamında ihracat sübvansiyonlarında artış yönünde bir sorun yaşanmamıştır. Nitekim İsviçre, 2015 yılından itibaren, kuvvetlenen frank ile baş edebilmek için işlenmiş tarım ürünlerine yönelik ihracat sübvansiyonlarına başvurmuş, ancak 2015 Aralık Ayında Nairobi Kararının ortaya çıkması ile ihracat sübvansiyonlarını, daha yüksek katma değerli ürün üretimini geliştiren *zararsız sübvansiyonlara* dönüştürmüştür (FAO, 2017).

İhracat kredileri ve ihracat kredi sigortası programları

Nairobi Kararında ihracatta rekabeti bozabilir nitelikteki uygulamalar (ihracat kredileri, kredi garanti ve sigorta programları), *ihracat finansman destekleri* şeklinde genelleştirilmiştir. Bu kapsama a- kredi/finansman, faiz oranı desteği dâhil direk finansman destekleri, b-ihracat kredi sigortası ve ihracat kredi garantileri dâhil risklerin karşılanması (risk cover), c-tarımsal ürün ithalatı ile ilgili ithalatçı risklerinin tamamı veya bir kısmının ihracatçı ülke tarafından karşılanmasını düzenleyen ülkeler arası kredi anlaşmaları, d-vadeli faturalandırma veya döviz riskinin hedge edilmesi gibi diğer şekillerde ortaya çıkan ihracat kredi destekleri dahildir.

İhracat finansman destekleri *sübvansiyon unsuru* içerebilir ve bu unsurlar tarımsal ürün pazarlarının bu tür sübvansiyonlar vermeyen ülkeler aleyhine işlemesine neden olabilir. Örneğin çok uzun vadeli kredi veya garanti programları ile kendi ihracatçıları destekleyebilen ülkeler, bu imkâna sahip olmayan ülkelere göre bir rekabet avantajı elde edebilir. Benzer şekilde *kredi faiz oranı* veya *ihracat kredi sigortası prim oranlarını* sübvansiyon yolu ile düşük tutabilen ülkeler, bu imkâna sahip olmayan ülkeler karşısında rekabette dezavantajlı olacaktır. Bu iki noktadan hareketle Nairobi Bakanlar Konseyi Kararı, ihracat finansman destekleri konusunda iki önemli kural getirmektedir. Bunlardan biri ihracat kredi ve kredi sigortalarının *vadeleri* ile ikincisi ise keredi veya kredi sigortalarının *sübvansiyon içeriği* ile ilgilidir. Buna göre 2017 yılı sonundan itibaren verilecek ihracat finansman destekleri gelişmiş ülkeler için en fazla 18 ay vadeli olabilecektir (maksimum geri ödeme süresi kuralı). Gelişmekte olan ülkelere ise başlangıçta bu süre daha uzun olabilir, ancak dört yıllık aşamalı bir geçiş sürecinden sonra gelişmekte olan ülkelere de bu süre en fazla 18 ay olacaktır. En az gelişmiş ülkelerle bunlar arasından net gıda ithalatçısı ülkelerin maksimum kredi süresine uyumu daha elverişli koşullarda olacaktır. Böylece çok uzun vadeli ihracat kredileriyle rekabette öne geçmenin önü kapanmış olacaktır. İkinci kural kendi kendini finanse edebilme (self financing) kuralıdır. Yani kredi faizleri veya ihracat kredi sigortası primleri uzun vadeli operasyonel giderleri karşılayacak düzeyde yüksek olmalıdır.

Sübvansiyonlu tarımsal ihracat kredisi uygulamaları arasında ABD'nin GSM120 Kredi Garanti Programı önemli bir örnektir. 2019 yılı için bu program kapsamında kullanılabilecek garantinin (kreditinin) hacmi 3,5 milyar dolara ulaşmıştır (USDA, 2019). ABD'de yerleşik, pamuk, kâğıt hamuru, hububat ve yağlı tohumlar gibi belirlenmiş ürünleri ihraç eden firmaların, belirlenmiş finans kurumları kanalıyla tahsil edecekleri akreditifli ihracat alacaklarını garantiye alan bu programın vadesi en çok 180 günle sınırlanmıştır. Bu sınırlandırmada ADB ile Brezilya arasında meydana gelen bir uyuşmazlık ve Nairobi Anlaşması etkili olmuştur (FAO, 2017). ABD'den başta pamuk olmak üzere, kâğıt hamuru, soya, hububat ve yağlı tohumlar ithal eden Türk firmaları GSM120 programının önemli yararlanıcıları arasındadır (USDA, 2019).

Devlet güdümündeki ticaret şirketleri

Bu araştırmada, “devlet güdümündeki ticaret şirketi”, Tarım Anlaşması ve eklerinde geçen İngilizce “*state trading enterprises*” ifadesini karşılamak üzere kullanılmaktadır. GATT 94'ün XVII. Maddesinin Tefsiri ile İlgili Anlayış ve çok taraflı ticaret sistemi ile ilgili hukuki metinlerde, devlet güdümündeki ticaret şirketleri, “*Alım ve satım kararları yoluyla ihracat veya ithalatın yönünü ve derecesini etkileyebilen, kanun veya anayasa yoluyla kendilerine münhasır veya özel yetki ve ayrıcalıklar tanınan, pazarlama kurulları dâhil hükümete ait veya hükümete ait olmayan işletmeler*” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımdan anlaşıldığı gibi, devlet güdümündeki şirketlerin mutlaka devlete ait olması gerekmiyor; kendilerine özel yetki ve ayrıcalıklar verilen özel şirketler de devlet güdümündeki şirketler olarak değerlendirilebilmektedir. Devlet güdümündeki şirketlerin faaliyetlerinin düzenlenme nedeni, hükümetlerin bunlar kanalıyla dünya ticaretini *piyasa kurallarına* ters bir istikamette

etkileyebilmesidir; örneğin, hükümetler bu şirketler kanalıyla, yabancı üreticiler aleyhine, ithalata karşı kendi yerli endüstrilerini korumaya veya yerli firmaların ihracatlarını geliştirmeye yönelebilirler. Devlet güdümündeki şirketleri her endüstride görmek mümkün olmakla birlikte, genelde hem gelişmiş ülkelerde hem gelişmekte olan ülkelerde bunlar tarım politikasının bir aracı olarak kullanılmaktadır. Hükümetler belirli tarım ürünlerinin ithal yetkisini kendi güdümündeki belli şirketlere vererek ve bu ürünlerin yeniden satış fiyatını belli bir eşğin altına düşmesini önleyerek (minimum resale price) yerli üreticileri koruyabilirler veya bu şirketlere ihracatta sübvansiyon vererek çok taraflı ticaret sistemi tarafından kurulmak istenen serbest ticaret disiplini bozabilirler (WTO, 2019, Haziran 7).

2017 yılı itibarıyla 164 DTÖ üyesinden sadece 16'sı devlet güdümünde 59 ticaret şirketi bulunduğunu DTÖ'ye bildirmiştir. Bildirimde bulunmayan veya eksik bildirimde bulunan ülkeler mevcut olabilir. Bu yüzden dünyada bu tür şirketlerin sayısının en az 59 olduğu ifade edilebilir. Bu bağlamda Çin 25, Hindistan 14, Kolombiya 4, İsrail 3, Tunus 2, Avustralya, Kanada, Kosta Rika, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, Fiji, Grenada, Endonezya, Moldavya, Yeni Zelanda ve Ukrayna 1'er devlet güdümünde şirkete sahiptir. Söz konusu şirketlerin 5'i buğday, buğday unu, diğer işlenmemiş hububat ve pirinçte, 14'ü meyve ve sebzede, 20'si tütünde, 4'ü pamukta, 3'ü şekerde, 7'si diğer ürünlerde, 3'ü her türlü tarım ürününde faaliyet göstermektedir. Ayrıca yağlı tohumlar, sebze yağları, şarap, sektörlerinde birer şirket faaliyet göstermektedir (WTO, 2017, s.25-26). FAO'ya (2017) göre dünyada devlet güdümündeki ticaret şirketlerinin sayısı yıllar itibarıyla azalmaktadır.

Çok taraflı ticaret sisteminin kamuya ait veya bir şekilde devlet tarafından kontrol edilebilen şirketlere karşı olması beklenemez. Ancak bu tür şirketler üzerinden yürütülen ticaret politikaları çok taraflı ticaret sisteminin *ayırım yapmama* ve *ulusal muamele kurallarına* aykırılık teşkil edebilir. Bu yüzden, DTÖ Nairobi Bakanlar Konferansında, devlet güdümlü ticaret şirketlerini uluslararası disiplini altında tutmak üzere iki karar alınmıştır:

- DTÖ üyesi ülkeler, kendi kontrollerinde olan tarım ürünü ticareti yapan devlet güdümlü şirketlerin Bakanlar Konferansında ihracat rekabeti ile ilgili olarak alınan kararları zayıflatmayacak şekilde yönetilmesini sağlamakla yükümlüdürler.
- Ülkeler kendi kontrollerinde olan şirketlerin monopol güçlerini, diğer ülkelerdeki üreticilerin zarar göreceği şekilde icra etmemelerini ve ticaretin yönü ve mecrasını saptırmamaları konusunda, mümkün olduğu ölçüde, gerekli önlemleri almak durumundadırlar.

DTÖ tarafından üye ülkelerin yükümlülüklerine uyup uymadığını, üye ülkelerin periyodik olarak DTÖ'ye yapmak durumunda oldukları bildirimlerle ve üye ülkelerin birbiri hakkında yaptığı şikâyet ve bildirimlerle sağlanmaya çalışılmaktadır.

Uluslararası gıda yardımları

Beslenme ihtiyacı olan ülkelere, diğer ülkelerin karşılıksız olarak veya sıkı anlaşmalara bağlı olarak gıda maddesi vermesine (teknik anlamda *bedelsiz* gıda maddesi *ihracatına*) uluslararası gıda yardımı denmektedir. Uluslararası gıda yardımları, felaket veya afet durumları için *derman gıda yardımları* (relief food aids), kalkınma projeleri kapsamında *proje bazında* (Project food aid), yardım alan ülke hükümetleri veya acentelerine iç piyasada satış amacıyla belli bir program kapsamında tahsis edilen gıda yardımları (programme food aids) şeklinde olabilir. (Thompson, 2001). Tarımsal arz fazlası olan ülkeler, fazlalıklarını aynı gıda yardımı şeklinde eritmeyi düşünebilirler.

Yardım alan ülkelere aynı yardım olarak alınan ürünlerin üretimi mevcutsa, buralardaki üreticilerin malına talep zayıflayacağından, aynı gıda yardımları yerel üreticiler aleyhine bir pazar bozulmasına yol açabilir. Hatta yardımlar, yardım alan ülkede üretimin gelişmesini engelleyebilir. Benzer şekilde yardım alan ülke pazarına, yardım konusu ürünleri satan ülkelerin üreticileri yardımdan zarar görebilir. Bu yüzden *çok taraflı ticaret sistemi* içerisinde, ticareti saptırıcı bir uygulama olarak uluslararası gıda yardımlarının, ihracat rekabeti başlığı altında düzenlenmektedir (WTO, 2002, October 10). Bu bağlamında, imkânı olan ülkelerin, yardım ihtiyacında olan

ülkelere gerektiği zaman, gerektiği ölçüde yardımda bulunabileceği, bu konuda temel belirleyicinin ihtiyaç sahibi ülkenin koşulları olduğu, Nairobi Kararlarının hiçbir şekilde acil insani yardımların akışını kesintiye uğratmayacağı yönündeki genel taahhüt vurgulandıktan sonra, Kararın 23-32. Maddelerinde aşağıdaki ilkeler belirlenmiştir:

- Yardımda bulunan ülkeler, yardımın ihtiyaç gidermeye yönelik olmasından, tamamen bağış (karşılıksız) olmasından, tarımsal ürünler veya diğer ürünlerin ticari ihracına bağlı tutulmamasından, yardımda bulunan bağışçı ülkenin pazar geliştirme amaçlarına hizmet etmemesinden emin olacaklardır.
- Aynı olarak yapılan yardımların yeniden ihracatına istisnai koşullarda müsaade edilecektir. İstisnai koşullardan bazıları, yardım konusu ürünün yardıma ihtiyaç duyulan ülkeye kesin ithal izinin olmaması, yardım konusu ürünün ihtiyaç sahibi ülkenin ihtiyacını görmediğinin ortaya çıkması ve acil olarak başka bir ülkenin yarımaya ihtiyaç duyması olarak tespit edilebilir. Yardıma konu ürünlerin yukardaki nedenle yeniden ihracının gerekmesi durumunda, yeniden ihracın yapıldığı ülkede söz konusu ürünün pazarının haksız bir şekilde etkilenmesine fırsat verilmemesi gerekmektedir.
- Yardım alan ülkede ikame mallar pazarlayan üreticiler varsa ve yapılan aynı yardımın bunları olumsuz etkilemesi tahmin ediliyorsa, aynı yardımdan kaçınılmalıdır.
- Kural olarak *nakdi yardımlar* teşvik edilmektedir. Acil durum yardımları, uzatmalı kriz durumları veya acil olmayan kalkınma/kapasite geliştirme amaçlı gıda yardımları, yardım alan ülke veya uluslararası insani yardım kuruluşlarının (BM, Kızılay, Kızıllaç gibi) istemi üzerine aynı yardımlar da tercih edilebilir.
- Yardıma konu ürünler mümkün mertebe yardım yapan ülke piyasasından temin edilecek.
- Rekabeti korumak adına, aynı yardımlar yardım alan ülke tarafından mümkün mertebe paraya çevrilmeyecektir

Tartışma ve sonuç

Gelişmiş ülkeler GATT'a dayalı olarak sanayi ürünlerine *ihracat performansına bağlı* sübvansiyon veremiyordu. 1994'te Sübvansiyonlar ve Telif Edici Önlemler Anlaşmasının imzalanmasıyla gelişmekte olan ülkeler de bu sürece dâhil olmuştur. Artık ihracatta vergi iadesi, kurumlar vergisi ihracat istisnası, çok düşük faizli ihracat kredi ve garantisi, ihracat kaydıyla devletin ucuz ham madde ve girdi sağlaması günümüz ticaret sisteminde mümkün değildir. 2015 DTÖ Nairobi Bakanlar Konferansı ile tarım ürünleri de bu kapsama alınmıştır. Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkeler günümüzde uygulamakta oldukları ihracat performansına bağlı tarımsal ihracat iadeleri 2023 itibarıyla sonlandırılacaktır.

Hem sanayi hem tarım sektörlerinde, üretimi, girişimi, yenilikçiliği destekleyen, firmaların uluslararası pazarlama kabiliyetini geliştirici destekler verilmesi mümkündür. Bu tür desteklerin uluslararası pazarlarda tartışma yaratmaması için, yaygın olması, kurallarının baştan belli olması ve belirli firmalara, belirli endüstrilere veya belirli bir bölgede faaliyet gösteren firmalara spesifik olarak verilmemesi gerekir. Spesifik destekler elbette verilebilir, ancak bunlardan diğer ülkelerin ithalata rakip endüstrileri zarar görürse, karşı tedbire, örneğin telif edici vergi uygulamasına başvurulabilirler.

AB'nin Ortak Tarım Politikası deneyimi, iç sübvansiyonlar yoluyla tarımsal üretimi arttırma ve oluşan üretim fazlasını ihracat sübvansiyonları yoluyla, ihraç etmek suretiyle, eritmenin kimseye bir yararının olmadığını ortaya koymuştur. Nitekim bu politikanın değiştirilmesi yönünde AB'ye dünyadan ve AB'nin kendi içinden büyük baskılar gelmiştir. DTÖ Nairobi Bakanlar Konseyi Kararı ile günümüzde artık bu döngüyü işletmek mümkün değildir. İhracat sübvansiyonları yoluyla aşırı üretimi eritmek artık mümkün olamayacağına göre üretim sübvansiyonu vermeyi düşünen ülkeler artık iki kere düşünecektir.

Ulusal paraların aşırı değerlendirilmesi sonucunda oluşan ticaret açıklarını bazı ülkeler sübvansiyonlar yolu ile ihracatı arttırarak dengelemek isteyebilirler. Bu eğilim gelişmekte olan ülkelerde ve bazı gelişmiş ülkelerde tarımsal ihracat sübvansiyonlarının arttırılması şeklinde ortaya çıkabiliyordu. Günümüzde artık bu yol kapalıdır. Tarım ürünlerinde ihracat

sübvansiyonlarının yasaklanması, kuşkusuz *ihracatına sübvansiyon veremeyen ülkelerin lehine işleyen bir süreç başlatmıştır.*

Sübvansiyonsuz bir dünyada birçok ürünün dünya fiyatları yükselmiş ve bundan eskiden ihracat yapamayan ülkeler yararlanmaya başlamıştır. Sübvansiyonların kaldırılması, günümüzde düşüş trendinde olan tarım ürünü fiyatlarının aşırı düşmesini önlemek suretiyle de küresel sisteme katkıda bulunmaktadır. Örneğin eski yıllarda, tarım ürünü fiyatları düştüğü zaman, bazı ülkeler ihracat sübvansiyonlarını genişleterek fiyatların daha da düşmesine neden oluyordu. Günümüzde bu tehlike ortadan kalkmıştır.

Tarımsal iç sübvansiyonların hacmi ihracat sübvansiyonlarının hacminden kat kat fazladır. DTÖ çatısı altında, tarımsal iç sübvansiyonların azaltılması ve üretimle bağının kopartılması ile ilgili bir çalışma yürütülmektedir. Bu çalışma başarılı olursa, önümüzdeki yıllarda dünyada tarım ürünü fiyatlarının hızla artması beklenebilir.

Burada özetlenen etkilerin tam manasıyla ortaya çıkabilmesi için, örneğin 2023' yılına kadar gelişmekte olan ülkelerin taahhütlerine uyması, hâlihazırda zararlı sübvansiyonlarını sıfırlamış olan ülkelerin sübvansiyonlara tekrar dönmemesi gerekmektedir. Bunu sağlamak üzere 2013 Bali Bakanlar Konferansı ile bir bildirim ve gözden geçirme süreci başlatılmıştır.

Kaynakça

- ACDIC (Citizens Association for the Defense of Collective Interest-Cameroon), (2007). No more chicken please, (Campaign brochure). 20 p. Retrieved from <https://library.concordeurope.org/record/2020/files/DEEEP-PAPER-2018-032.pdf>
- Action Aid (2011). Milking The Poor; How EU Subsidies Hurt Dairy Producers in Bangladesh, (Communication Brochure. Retrieved from <https://actionaid.org/publications/2011/milking-poor-how-eu-subsidies-hurt-dairy-producers-bangladesh#downloads>
- AoA (Agreement on Agriculture. (1994). (Multilateral agreement). Retrieved from https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm
- Ahn, D. and Lee, J. (2011). "Countervailing duty against china: opening a pandora's box in the wto system?". *Journal of International Economic Law*. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=1812003>
- Aprodev (2008). Preventing Dumping of Surplus (Meat-Parts) on Vulnerable Developing Country Markets (Communication Brochure) Retrieved from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/may/tradoc_138972.pdf
- Aydın, C. (2004). Dünya Ticaret Örgütü Tarım Müzakereleri, AB Ve Türkiye'nin Pozisyonları (Uzmanlık tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği). Erisim adresi https://www.ab.gov.tr/files/Uzmanlik%20Tezleri/ceren_aydin.pdf
- Bardoneschi, R. (2017, October 30). Accelerating The Elimination of Export Subsidies in Agriculture, (ICTSD, expert opinion). Retrieved from <https://www.ictsd.org/opinion/accelerating-the-elimination-of-export-subsidies-in-agriculture>
- Brink, L (2014) Commitments under The WTO Agreement on Agriculture and The Doha Draft Modalities: How Do They Compare to Current Policy? (Report prepared for OECD). Retrieved from <https://www.oecd.org/tad/events/AL-Brink.pdf>
- Brot für die Welt (2009). Milk Dumping in Cameroon: Milk Powder From The EU is Affecting Sales and Endangering The Livelihoods of Dairy Farmers in Cameroon (Facts Sheet 2). Retrieved from https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Aktuell/Aktuell_02_englischesch.pdf

- Elliot, K. A. (2018). "The WTO, agriculture, and development: A lost cause?" Bridges Africa. 7 (1). Retrieved from <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/the-wto-agriculture-and-development-a-lost-cause>
- FAO (World Food and Agriculture Organization). (2017). World Trade Organization (WTO) Agreement on Agriculture: Export Competition After The Nairobi Ministerial Conference (Trade Policy Technical Note: 17) Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i7310e.pdf>
- Fotourehchi, Z. ve A. Şahinöz (2016) "DTÖ müzakereleri ve tarım politikalarında yeni yönelimler". İnsan ve Tolum Bilimleri Araştırmaları Dergisi. 5(7):2017-20140
- GATT 94 (1994). General Agreement on Tariffs and Trade 1994. (Multilateral agreement) Retrieved From www.wto.org
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2004). Dünya Ticaret Örgütü ileri tarım müzakereleri (Rapor). Erişim adresi http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?fl=../sanal_kutuphane2/dto/dto_201005.htm
- Grasstek, C. V. (2013). The history and future of the World Trade Organization. Geneva: WTO
- Heinemann, F. (2018). The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing? Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, DOI 10.11586/2018052 - <https://doi.org/10.11586/2018052>. 16 P.
- İmir, M. (2008) M. DTÖ tarım müzakereleri, Türkiye'nin tutumu ve müzakere sonuçlarının Türk tarımına olası etkilerinin nitel bir değerlendirmesi. (S. Akman, Ş. Yaman, Ed). Dünya Ticaret Örgütü Doha Turu Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri ve Türkiye içinde, Tepav: Ankara
- ITC (International Trade Centre). (2009). Export Promotion and The WTO: A Brief Guide, Geneva: ITC, 50 s.
- Jostling, T. (2015). Rethinking The Rules for Agricultural Subsidies. Geneva: ICTSD. 12 s.
- Kazgan, G. (2015). Küreselleşme ve ulus devlet - yeni ekonomik düzen (Güncelleştirilmiş 6. Baskı), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları. 376 s.
- Krugman P.R., Obsfeld M and Melitz M. J. (2015). International Economics-Theory and Policy. (Tenth Global edition), Essex: Pearson. 785 p
- Mathews, A. (2015, November 25). The EU has Finally Agreed to Eliminate Export Subsidies...Three Cheers! [Web log post]. Retrieved from <http://capreform.eu/the-eu-has-finally-agreed-to-eliminate-export-subsidies-three-cheers/>
- OXFAM (2002). Stop The Dumping! How EU Agricultural Subsidies are Damaging Livelihoods in The Developing World, (Brief paper no:31). Retrieved from <https://policy-practice.oxfam.org.uk>
- OXFAM (2004). Dumping On The World: How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries (Brief Paper No:72). Retrieved from <https://policy-practice.oxfam.org.uk>
- Peters, R. (2006). Roadblock to Reform: The Persistence of Agricultural Export Subsidies, (United Nations Study Series No:32), Retrieved from https://unctad.org/en/docs/itcdtab33_en.pdf
- Sarial, Ö. (2015). DTÖ Tarım Anlaşması ve Doha Tarım Müzakereleri Kapsamında İç Destek Uygulamaları: Türkiye'nin Tutumu, (Uzmanlık Tezi, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ankara)
- SCM (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures). (1994). (Multilateral agreement) Retrieved from https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm
- Seyidoğlu, H. (2013), Uluslararası İktisat Teori Politika ve Uygulama. Geliştirilmiş 19. Baskı. İstanbul: Güzem Can Yayınları No. 28

- Tan, M. (2008). DTÖ Kuralları: Anti Damping, Sübvansiyonlar ve Türkiye. M. Sait Akman ve Şahin Yaman (Ed). Dünya Ticaret Örgütü: Doha Turu Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri ve Türkiye içinde s.233-254, Ankara: TEPAV
- Thompson, W. (2001). Food Aid in The Context of The WTO Negotiations on Agriculture. (FAO expert opinion). Retrieved from <http://www.fao.org/3/y3733e/y3733e06.htm>
- UNCTAD & WTO. (1996). Business Guide to The Uruguay Round. Geneva : ITC/CS
- USDA (US Department of Agriculture) (2019). Export Credit Guarantee Program (GSM-102). Retrieved from <https://www.fas.usda.gov/programs/export-credit-guarantee-program-gsm-102/gsm-102-allocations>
- WCO (World Customs Organization). (2017). HS Nomenclature 2017 Edition. Retrieved from <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>
- WTO. (2017). Export Subsidies, Export Credits, Export Credit Guarantees or Insurance Programs, International Food Aid and Agricultural Exporting State Trading Enterprises. Retrieved from wto.org
- WTO. (2001). Committee on Agriculture (Regular meetings) General Council Overview of WTO Activities. Document sign:G/L/483 . Retrieved from www.wto.org
- WTO. (2001a). Doha WTO Ministerial Declaration 2001. Document sign:WT/MIN(01)/DEC/1 Retrieved from https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm
- WTO. (2002, October 10). Update Phase 2: Food Aid. (Agricultural negotiations background note). Retrieved from https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd25_ph2foodaid_e.htm
- WTO. (2004). General Council's Post-Cancún Decision. Document sign. WT/L/579. Retrieved from https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm
- WTO. (2005). Ministerial Declaration. Document sign **WT/MIN(05)/DEC**. Retrieved from https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm
- WTO. (2006). World Trade Report 2006: Subsidies and The WTO. Geneva: WTO
- WTO. (2009). World Trade Report 2009: Trade Policy Commitments And Contingency Measures. Geneva: WTO
- WTO. (2009a). WTO Agreement Series: Agriculture. Geneva: WTO
- WTO. (2013). World Trade Report, Factors Shaping The Future of World Trade. Geneva: WTO
- WTO. (2013a). **Bali Package** and November 2014 Decisions. Retrieved from https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm
- WTO. (2014). Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, (21st printing) Cambridge UK: WTO
- WTO. (2015). WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries 1995–2014. Geneva: WTO
- WTO. (2015a). **Nairobi Ministerial Declaration**. Document sign WT/MIN(15)/DEC . Retrieved from https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobipackage_e.htm
- WTO. (2015b). Trade Policy Review Report by the Secretariat the European Union. Document Sign:WT/TPR/S/317/Rev.1, Retrieved from https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm
- WTO. (2018). Mainstreaming Trade to Attain The Sustainable Development Goals. Geneva: WTO. 69 s.

WTO. (2019). WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries 1995–2018. (2019 edition)
Geneva: WTO. 265 s.

WTO. (2019, June 7) Technical Information on State Trading Enterprises. Retrieved from
https://www.wto.org/english/tratop_e/statra_e/statra_info_e.htm

Review Article

Çok Taraflı Ticaret Sistemi ve Teşvik Politikaları

Multilateral Trading System and Subsidy Policies

Hasan PARILTI

Dr. Öğr. Üy. Haliç Üniversitesi İşletme Fakültesi

Uluslararası Ticaret ve İşletmecilik Bölümü, İstanbul

hasanparilti@halic.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0001-8860-0905>

Extensive Summary

The words subsidy, support or incentive could be used interchangeably, meaning all kinds of benefit conferred by governments to companies, without compliance with the market principles. All inputs, including credits and energy have market prices and if a government procures such inputs to her companies at prices under the market prices, it is said that there is subsidy. If a government withdraws from collecting its claims –due taxes or fines- from companies, it is deemed conferring benefit, dismissing market rules. The most demanded form of support by companies is direct monetary bonuses upon exportation or production. Governments have been using subsidies, from time to time, as a tool to reach their economic growth and development goals.

As a natural tendency, in order to overcome international competition, companies seek incentives from their governments to compete in overseas markets while they solicit safeguard in their own domestic markets. Governments, especially developing countries endeavored not to be oblivious to these demands in line with their budget and legislative frontiers between 1950 and 1994. Because there was no global regime regulating growth and development policies of countries, accept GATT's some rules restricting developed countries' use of supports contingent on export.

Considering the subsidy literature, especially WTO's and other international organization's reports, subsidies could be handled under two headings: Industrial subsidies and agricultural subsidies. Industrial subsidies could be subdivided as prohibited export subsidies –because they are harmful for competition, they are prohibited at all- and permissible subsidies. Permissible subsidies could be granted by governments to industrial companies without any restriction, but among them specific forms might be actionable if they inflict harms to interest of other countries' rival companies. Agricultural subsidies are also subdivided as domestic subsidies and export subsidies. Domestic subsidies are given to promote production of agricultural commodities, while agricultural export subsidies are conferred to exporters or producer exporters as bonus contingent on export performance.

While subsidies contribute to competitive capacity of subsidy benefiting companies, some type of subsidies granted to them may prejudice rival companies located in countries which are unable to subsidize their companies. For example, an export subsidy granted by a country (say country A) to her car manufacturers may inflict harm on car manufactures of country B, both in country B's car market and in international markets, by distorting relative prices in favor of car manufacturers of country A. Similarly, because of EU's domestic production and export subsidies for chickens, chicken farming couldn't have been developed in developing countries for years, because developing countries' chicken producers are unable to compete with the EU producers in their home markets, in EU markets and in other world markets.

Administered by the WTO, multilateral trading system has displayed a strong tenacity to dismantle or to minimize harmful subsidies. Harmful export subsidies of developed countries for their industrial goods had been banned for long before the Uruguay Round trade talks started. With the adoption of the Agreement on Subsidies and Countervailing Duties in 1994, harmful industrial export subsidies of developing countries have also been dismantled. Thus harmful export subsidy problem in the world has been solved for the industrial sectors. There might be some problems concerning actionable industrial export subsidies, but since suffering countries have the right of applying countervailing duties against subsidized export -their imports-, it doesn't constitute a problem anymore. Since they are granted freely and other forms of support are restricted, non-actionable industrial subsidies are on the rise throughout the world.

Till Uruguay Round trade talks, agriculture issues had remained out of multilateral discipline because of perceived strategic nature of it. With the introduction of the Agreement on Agriculture at the end of Uruguay agenda in 1994, a consensus to bring agriculture under the multilateral rules was reached. At first hand, countries committed to lower both trade distorting domestic subsidies and subsidies contingent on export performance. Until Doha negotiations started in 2001, the commitment had been fulfilled. Agricultural subsidies have always been on top of the Doha Development Agenda (DDA). At first further agricultural subsidy liberalization principle was agreed upon. Agricultural export subsidies were prohibited at WTO Nairobi Ministerial Conference in 2015, and other export competition tools were taken under discipline. Negotiations on trade distorting domestic subsidies are going on under the DDA, as an endless story. Of course, there are non-trade distorting, so-called green, subsidy forms in agriculture as well, and the governments resort to this form of subsidies because of the tightness in traditional forms.

Incentive-wise trade policies of WTO member countries are changing gradually, in line with multilateral agreements. Planners and CEOs of both domestic and internationally trading companies, NGOs concerning commerce and academic circles should not underestimate these changes.