

33923.

TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI UYGULAMALARI,
BU UYGULAMALAR SONUCU ORTAYA ÇIKAN ÜRETİCİ VE TÜKETİCİ
TRANSFERLERİ VE BUNUN ÇUKUROVA
TARIMINA ETKİLERİ

33923

M.NECAT ÖREN

Ç.Ü.
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
TARIM EKONOMİSİ ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM
BİLİMLERİ MERKEZİ

SUBAT-1994
ADANA

Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, Jürimiz tarafından Tarım Ekonomisi Anabilim Dalında
Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Prof. Dr. Oğuz YURDAKUL

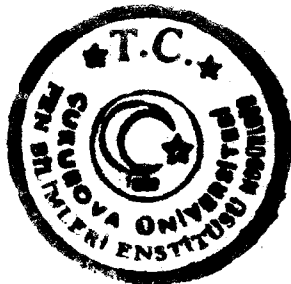
Üye: Prof. Dr. Onur ERKAN

Üye: Doç. Dr. M. Ali TESBİ

Kod No: 245

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Ural DİNÇ
Enstitü Müdürü



İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÇİZELGE LİSTESİ.....	I
ŞEKİL LİSTESİ.....	III
KISALTMALAR.....	IV
ÖZ	VI
ABSTRACT	VII
1. GİRİŞ.....	1
1. 1. Araştırmanın Önemi, Amacı ve Kapsamı	1
2. ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR	4
3. MATERYAL VE YÖNTEM	9
3. 1. Araştırmanın Materyali	9
3. 2. Araştırmada İzlenen Yöntem	9
4. TARIM KESİMİ VE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI	12
4. 1. Destekleme Politikaları Açısından Tarım Kesiminin Genel Özellikleri.....	12
4. 2. Tarımsal Destekleme Politikalarının Amaçları.....	14
4. 3. Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamalarında Kullanılan Araçlar.....	17
4. 4. Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamalarında Ülkeler Arası Farklı Yaklaşım.....	19
4. 5. Tarımsal Destekleme Politikalarının Etkileri	20
5. TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI.....	24
5. 1. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamalarının Tarihsel Gelişimi.....	24
5. 2. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikasının Amaçları.....	27
5. 3. Türkiye'de Tarımsal Desteklemenin Hukuksal Yapısı.....	30
5. 4. Türkiye'de Tarımsal Desteklemenin Parasal Kaynakları (Finansmanı)	32
5. 4. 1. Teşkilatlanmış Kredi Kaynakları.....	32
5. 4. 1. 1. T.C. Ziraat Bankası	32
5. 4. 1. 2. Tarım Kredi Kooperatifleri.....	35

5. 4. 2. Teşkilatlanmamış Kredi Kaynakları.....	36
5. 4. 3. Fonlar.....	36
5. 4. 3. 1. Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF).....	36
5. 4. 3. 2. Geliştirme ve Destekleme Fonu (GDF)	37
5. 4. 3. 3. Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu (KKDF).....	38
5. 4. 4. Bütçe.....	38
5. 4. 4. 1. Görev Zararları	38
5. 4. 4. 2. Sermaye Transferleri.....	38
5. 4. 4. 3. Ödenmeyen Vergi ve Fonlar.....	39
5. 5. Desteklemeye İlişkin Kararların Alınmasında Yetkili Organlar.....	40
5. 6. Destekleme Kapsamındaki Ürünler ve Desteklemede Görev Alan Kuruluşlar.....	41
5. 7. Türkiye'de Destekleme Politikası Araçları ve İşleyişi.....	48
5. 8. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamaları	56
5. 8. 1. Destekleme Alımları.....	56
5. 8. 2. Girdi Sübvansiyonları	60
5. 8. 2. 1. Gübre Sübvansiyonu.....	60
5. 8. 2. 2. Tohumluk Sübvansiyonu.....	62
5. 8. 2. 3. Yem Sübvansiyonu.....	62
5. 8. 2. 4. Tarımsal İlaç Sübvansiyonu.....	64
5. 8. 2. 5. Sulama Sübvansiyonu.....	64
5. 8. 2. 6. Damızlık Hayvan Sübvansiyonu.....	64
5. 8. 2. 7. Yapay Tohumlama Sübvansiyonu.....	65
5. 8. 3. Ürün Bazında Verilen Sübvansiyonlar	65
5. 8. 3. 1. Süt Teşvik Primi	65
5. 8. 3. 2. Et Teşvik Primi	65
5. 8. 4. Kredi Sübvansiyonu	66
5. 8. 5. Tarım Kesimine Yönelik Diğer Destekler	67
5. 9. Mevcut Örgütlenme Yapısı ve Uygulamaların Değerlendirilmesi	68
6. TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI UYGULAMALARI SONUCU ORTAYA ÇIKAN ÜRETİCİ VE TÜKETİCİ YARDIMLARI (TRANSFERLERİ).....	71
6. 1. Üretici ve Tüketici Yardım Değeri (ÜYD ve TYD) Modeli	71
6. 1. 1. Üretici ve Tüketici Yardım Değeri Modelinin Geliştirilmesi	71
6. 1. 2. Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri Kavramı	74

6. 1. 3. Üretici ve Tüketici Yardım Değeri Bileşenleri	75
6. 1. 4. Üretici ve Tüketici Yardım Değeri (ÜYD ve TYD) Formülleri	76
6. 2. Türkiye'de Üretici ve Tüketici Yardım Değeri Hesaplamaları.....	77
6. 2. 1. Türkiye'de Başlıca Bitkisel Ürünlerde Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri.....	79
6. 2. 1. 1. Buğday.....	89
6. 2. 1. 2. Pamuk.....	94
6. 2. 1. 3. Şeker Pancarı	98
6. 2. 1. 4. Ayçiçeği	103
6. 2. 1. 5. Soya Fasulyesi.....	107
6. 2. 1. 6. Mısır.....	111
7. ÇUKUROVA BÖLGESİNİN TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI UYGULAMALARINDAN YARARLANMA DÜZEYİ VE BUNUN BÖLGE TARIMINA ETKİLERİ	114
7. 1. Çukurova Bölgesinin Tarımsal Açidan Genel Özellikleri	114
7. 2. Çukurova Bölgesinde Bitkisel Ürünlerde Üretici Yardım Değerleri.....	118
7. 3. Tarımsal Destekleme Politikalarının Çukurova Bölgesi Tarımına Etkileri.....	127
8. SONUÇ	134
ÖZET.....	137
SUMMARY.....	139
KAYNAKLAR	141
TEŞEKKÜR.....	146
ÖZGEÇMİŞ.....	147
EKLER	148

ÇİZELGE LİSTESİ

Sayfa No

Çizelge	1. T.C. Ziraat Bankası Kaynak Kullanımı (Milyon TL).....	33
Çizelge	2. Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarım Kesimine Açılan Kredi Miktarları ve Gelişimi (Milyar TL).....	35
Çizelge	3. Destekleme Alımlarında Görevlendirilen Kuruluşların Niteliği, Bağlı Bulundukları Bakanlıklar ve Çalışma Konularına Giren Ürünler	45
Çizelge	4. Desteklenen Ürün Sayısındaki Gelişmeler.....	56
Çizelge	5. Tarım Ürünlerinin Destekleme Fiyatlarındaki Gelişmeler	58
Çizelge	6. Destekleme Alım Miktarları ve Üreticilere Yapılan Ödemeler.....	59
Çizelge	7. T.C. Ziraat Bankası Aracılığı ile Yapılan Destekleme Ödemeleri (1.000 TL).....	61
Çizelge	8. Tohumluklarda Destekleme Ödemeleri (TL/Kg).....	63
Çizelge	9. T.C. Ziraat Bankasıncı Tarım Sektörüne Verilen Kredi Sübvansiyonu (Oran %, Miktar Milyar TL).....	67
Çizelge	10. Türkiye'de OECD Modeliyle ÜYD ve TYD Hesaplamalarında Kapsanan Ürünlerin 1989 Yılı Tarımsal Üretim Değeri İçerisindeki Yeri.....	78
Çizelge	11. Türkiye'de Bitkisel, Hayvansal ve Toplam Üretici Yardım Değerleri (ÜYD).....	80
Çizelge	12. Türkiye'de Bitkisel, Hayvansal ve Toplam Tüketici Yardım Değerleri (TYD)	81
Çizelge	13. Türkiye'de Bitkisel, Hayvansal ve Toplam Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri (% Olarak).....	82
Çizelge	14. Türkiye'de Tarımsal Ürünlerde Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri (1990 Yılı Fiyatlarıyla).....	83
Çizelge	15. Tarım Ürünlerinde Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD.....	88
Çizelge	16. Tarım Ürünlerinde Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD.....	88
Çizelge	17. Türkiye'de Buğday İçin Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri.....	91
Çizelge	18. Buğday İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD.....	93
Çizelge	19. Buğday İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD.....	93
Çizelge	20. Türkiye'de Pamuk İçin Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri.....	95
Çizelge	21. Pamuk İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD.....	97
Çizelge	22. Pamuk İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD.....	97
Çizelge	23. Türkiye'de Şeker İçin Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri.....	100

Sayfa No

Çizelge 24.	Şeker İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD.....	102
Çizelge 25.	Şeker İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD.....	102
Çizelge 26.	Türkiye'de Ayçiçeği İçin Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri.....	104
Çizelge 27.	Ayçiçeği İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD.....	106
Çizelge 28.	Ayçiçeği İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD.....	106
Çizelge 29.	Türkiye'de Soya Fasulyesi İçin Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri.....	108
Çizelge 30.	Soya Fasulyesi İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD.....	110
Çizelge 31.	Soya Fasulyesi İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD.....	110
Çizelge 32.	Türkiye'de Mısır Ürünü İçin Üretici Yardım Değerleri (ÜYD).....	112
Çizelge 33.	ASO Sulama Projesi Alanında Ürün Deseni ve Gelişimi (% Olarak).....	116
Çizelge 34.	Başlıca Tarımsal Göstergeler Bakımından ASO- Türkiye Karşılaştırması.....	117
Çizelge 35.	ASO'da Üretici Yardım Değeri (ÜYD) Hesaplamalarında Kapsanan Bitkisel Ürünlerin Toplam Ekim Alanı ve Üretim Değeri İçerisindeki Yeri	120
Çizelge 36.	ASO ve Türkiye'de ÜYD Hesaplamalarında Kapsanan Ürünlerin Ekim Alanı, Üretim ve Üretim Değeri Bakımından Karşılaştırılması	121
Çizelge 37.	ASO ve Türkiye'de Bitkisel Ürünlerde Üretici Yardım Değerleri (ÜYD).....	122
Çizelge 38.	ASO ve Türkiye'de Buğday, Pamuk, Mısır ve Soya Fasulyesinde Toplam Üretici Yardım Değerleri (Milyon TL).....	124
Çizelge 39.	ASO ve Türkiye'de Buğday, Pamuk, Mısır ve Soya Fasulyesinde Dekara Üretici Yardım Değerleri (TL/da).....	125
Çizelge 40.	ASO'da Buğday ÜYD, Maliyet, Net Kar ve Ekim Alanı İlişkileri (1990 Yılı Fiyatlarıyla)	128
Çizelge 41.	ASO'da Kütü Pamuk ÜYD, Maliyet, Net Kar ve Ekim Alanı İlişkileri (1990 Yılı Fiyatlarıyla).....	129
Çizelge 42.	ASO'da Mısır ÜYD, Maliyet, Net Kar ve Ekim Alanı İlişkileri (1990 Yılı Fiyatlarıyla).....	130
Çizelge 43.	ASO'da Soya Fasulyesi ÜYD, Maliyet, Net Kar ve Ekim Alanı İlişkileri (1990 Yılı Fiyatlarıyla).....	131
Çizelge 44.	Mısır Ürününde ÜYD Hesaplamaları Ayrıntısı.....	150

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No

Şekil	1. Tarımsal Destekleme Politikalarının Etkileri	23
Şekil	2. Türkiye'de Destekleme Fiyatı Sisteminin İşleyişi.....	51
Şekil	3. Üretim Maliyetlerini Düşürücü Destekleme Politikalarının İşleyişi	54
Şekil	4. Türkiye'de Bitkisel Ürünler İçin Yüzde ÜYD ve TYD.....	84
Şekil	5. Türkiye'de Hayvansal Ürünler İçin Yüzde ÜYD ve TYD	85
Şekil	6. Türkiye'de Canlı Hayvanlar İçin Yüzde ÜYD ve TYD	86
Şekil	7. Türkiye'de Tarımsal Ürünler İçin Yüzde ÜYD ve TYD.....	87
Şekil	8. Türkiye'de Buğday İçin Yüzde ÜYD ve TYD	92
Şekil	9. Türkiye'de Pamuk İçin Yüzde ÜYD ve TYD	96
Şeki	10. Türkiye'de Şeker İçin Yüzde ÜYD ve TYD	101
Şekil	11. Türkiye'de Ayçiçeği İçin Yüzde ÜYD ve TYD	105
Şekil	12. Türkiye'de Soya Fasulyesi İçin Yüzde ÜYD ve TYD.....	109
Şekil	13. Türkiye'de Mısır İçin Yüzde ÜYD	113
Şekil	14. Türkiye ve ASO'da Bitkisel Ürünler İçin Yüzde ÜYD	123

KISALTMALAR

OECD	-Organization For Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
GATT	- General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması)
FAO	- Food and Agriculture Organization (Gıda ve Tarım Organizasyonu)
MTN	-Multilateral Trade Negotiations (Çok Taraflı Ticaret Görüşmeleri)
UNCTAD	-United Nations Conference on Trade and Development (Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı)
AT	- Avrupa Topluluğu
AB	- Avrupa Birliği
G-7	- Gelişmiş Yedi Batılı Ülke
ABD	-Amerika Birleşik Devletleri
ÜYD	-Üretici Yardım Değeri (=PSE)
TYD	-Tüketici Yardım Değeri (=CSE)
PSE	- Producer Subsidy Equivalent(=ÜYD)
CSE	- Consumer Subsidy Equivalent (=TYD)
MTM	- Ministerial Trade Mandate (OECD Bakanlar Konseyinin Ticari Konulara İlişkin Verdiği Görev)
C.I.F.	- Cost, Insurance, Freight (Mal bedeli, Sigorta, Navlun)
F.O.B.	- Free On Board (Gemi Bordasında Teslim)
TBMM	-Türkiye Büyük Millet Meclisi
DPT	- Devlet Planlama Teşkilatı
DİE	- Devlet İstatistik Enstitüsü
HDTM	- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı

TKB	- Tarım ve Köyşleri Bakanlığı
TBB	- Türkiye Bankalar Birliği
TCZB	- T.C. Ziraat Bankası
TSKB	- Tarım Satış Kooperatifleri Birliği
TKK	- Tarım Kredi Kooperatifleri
TZDK	- Türkiye Ziraî Donatım Kurumu
TMO	- Toprak Mahsulleri Ofisi
TSEK	- Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu
EBK	- Et Balık Kurumu
TŞFAŞ	- Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.
TEKEL	- Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
ÇAYKUR	- Çay İşletmeleri Kurumu
YEMSAN	- Yem Sanayi T.A.Ş.
DSİ	- Devlet Su İşleri
KİT	- Kamu İktisadi Teşebbüsü
IDT	- İktisadi Devlet Teşekkülü
KİK	- Kamu İktisadi Kuruluşu
YPK	- Yüksek Planlama Kurulu
PKKK	- Para Kredi-Koordinasyon Kurulu
BKK	- Bakanlar Kurulu Kararı
KHK	- Kanun Hükmünde Kararname
BYKP	- Beş Yıllık Kalkınma Planı
DFİF	- Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
GDF	- Geliştirme ve Destekleme Fonu
KKDF	- Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu
GVK	- Gelir Vergisi Kanunu
ASO	- Aşağı Seyhan Ovası
ASP	- Aşağı Seyhan Sulama Projesi
TYUAP	- Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Projesi
TEF	- Toptan Eşya Fiyatları

ÖZ

Bu çalışmada, önce tarımsal destekleme politikalarının genel bir kuramsal değerlendirilmesi yapılarak, ülkemizdeki uygulamalar yine bu açıdan incelenmiştir. Daha sonra tarımsal destekleme politikaları sonucu ortaya çıkan üretici ve tüketici transferlerini ölçmek amacıyla OECD tarafından geliştirilen ÜYD ve TYD modeli tanıtılarak, ülkemizde bu modele göre hesaplanmış değerler verilmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise, izlenen destekleme politikaları sonucu ortaya çıkan üretici transferlerinden Çukurova bölgesinin (ASO) yararlanma düzeyi ÜYD modeli sonuçlarından hareketle belirlenmiş ve bunun bölge tarımına etkileri çeşitli yönlerden incelenmiştir.

Araştırma sonucunda, ülkemizde tarım kesimine yönelik sistemli ve kararlı bir politikanın izlenmediği ve uygulamaların daha çok günün ekonomik ve siyasi koşullarına göre değiştiği belirlenmiştir. Buna bağlı olarak, tarım kesimine yönelik destekler zamanla ve üründen ürüne önemli değişiklikler göstermiştir.

Çukurova bölgesinin izlenen tarımsal politikalar sonucu ortaya çıkan üretici transferlerinden yararlanma düzeyi ülke ortalamasının oldukça üzerindedir. Ancak, bazı yıllar bölgenin tarımsal sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi, ülke ekonomisine katkısı oranında değildir. Diğer taraftan, bölgenin tarımsal sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi oldukça kararsız bir gelişim göstermektedir. Bu durum destekleme politikalarının bölge tarımını yönlendirmedeki etkinliğini düşürmektedir.

ABSTRACT

In this study, firstly a general theoretical evaluation of the agricultural support policies was made and agricultural policies of Turkey were investigated under the light of this evaluation. Then, Producer Subsidy Equivalent (PSE) and Consumer Subsidy Equivalent (CSE) models, developed by OECD in order to measure the producer and consumer assistance occurring as a result of agricultural support policies, were introduced and computational values obtained by using these models for Turkey were given. In the last part of the study, levels of assistance realized in Çukurova region (Lower Seyhan Plain) from subsidies and their impacts on agriculture in the region were investigated from different views.

As a result of the study, it was understood that a systematic and stable policy for agricultural sector has not been implemented and policies have been changed by economic and political conditions in Turkey. Therefore, subsidies towards agriculture have showed a great variation by time and by crops.

The level of the assistance occurred in Çukurova region from the subsidies is rather high as compared to country wide. However, in many years utilization level of the region from the subsidies is not much high when it was compared to its contribution to the national economy. On the other hand, occurring subvention in the region shows a rather unstable progress. These factors impedes the efficiency of the subsidy policies in the direction of agriculture in the region.

1. GİRİŞ

1.1. Araştırmanın Önemi, Amacı ve Kapsamı

Tarımsal destekleme politikaları öncelikle ve ağırlıklı olarak ulusal amaçları gerçekleştirmek için belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Bu amaçlar, genel tarım politikaları amaçlarından, hatta ekonomi politikası amaçlarından ayrı olarak düşünülemez. Destekleme politikalarının amaçları ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, ekonomik ve siyasi tercihlerine bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir. Bununla beraber destekleme politikalarının genel amacı, üreticilere adil ve yeterli bir yaşam standardı sağlamanın yanında, tüketicilere de uygun fiyatla yeterli ürün arzını garanti etmek şeklinde özetlenebilir. Ülkeler, söz konusu amaçları gerçekleştirebilmek için belirledikleri politikalar ve uygulamalar sadece tarım kesimini etkilemez. Bu politikaların etkileri öncelikle tarım kesiminde görülmekle beraber, tarım dışı kesimlerde de çeşitli şekil ve oranlarda hissedilmektedir. Hatta ülkenin ithalat ve ihracat değerlerinin büyüklüğü ile dış pazarlarla olan bütünleşme derecesine bağlı olarak dünya pazarlarında da bu etki hissedilecektir.

Tarımsal destekleme politikalarının başarısı bu politikalarla ulaşılmak istenen amacın iyi belirlenmiş olması, uygun araçların seçimi ve uygulanması ile yakından ilgilidir. Diğer bir anlatımla, söz konusu politikaların etkileriyle birlikte kuramsal açıdan iyi analiz edilerek, ülke koşullarına uygun amaç ve araçların belirlenip uygulanması gerekmektedir. Bunu yaparken, gelişen ve değişen ülke ve dünya koşullarını da göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

1950'li yıllarda yaklaşık yarısını tarım ürünlerinin oluşturduğu dünya ticareti, İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle hızla genişlemiştir. Daha sonra Birinci ve İkinci Petrol Krizinin etkisiyle bu genişlemenin yerini durgunluğa bırakmasıyla, dünyada korumacı eğilimler başlamış ve giderek yaygınlık kazanmıştır. 1980'li yılların başlarında en yüksek düzeyine ulaşan korumacı eğilimler, dünya ticaretini olduğu kadar tarım ürünleri ticaretini de olumsuz etkilemiştir. Bu durum başta ABD ve AT (yeni adıyla AB-Avrupa Birliği) olmak üzere, her türlü devlet desteğini kullanarak tarımsal üretim fazlalıklarını dünya piyasalarında eritmeye çalışan ülkeleri karşı karşıya getirmiştir.

Bütün bu gelişmeler, tarımsal destekleme politikalarının sadece sektörel veya ulusal politikalarla bağlantılı değil, uluslararası politikalarla da bağlantılı karmaşık bir hal almasına neden olmuştur. Nitekim, son yıllarda tarımdaki korumacılık başta GATT görüşmelerinde ve OECD Bakanlar Konseyinde olmak üzere, dünya kamuoyunda çok tartışılan ancak sınırlı gelişmelerin kaydedildiği bir konu olmuştur.

ABD ile AT arasında ticaret savaşına neden olabilecek ölçüde sorunlara yol açan bu tartışmaların, özellikle AT tarafından uygulanmakta olan tarımsal desteklerin azaltılması ile sonuçlanması beklenmektedir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler, ABD ve AT ölçüsünde tarıma devlet desteği sağlayacak mali olanaklardan yoksun olduklarından, sübvansiyon tartışmalarının dışında kalmaktadırlar.

Bu çerçevede, Mayıs 1982'de OECD Tarım Direktörlüğü tarafından üye ülkelerde tarımsal destekleme politikalarının boyutlarını ölçmek ve bunların gerek ülkeler arasında gerekse zaman içerisinde objektif bir karşılaştırmasını yapabilmek ve bu politikalar sonucunda oluşan parasal transferlerin yapısını ve büyüklüğünü anlayabilmek üzere Üretici Yardım Değeri(ÜYD) ve Tüketici Yardım Değeri(TYD) ölçütleri geliştirilmiştir. Çalışmanın ikinci aşamasında ise, birinci aşamada ülkeler ve ürünler bazında hesaplanan ÜYD ve TYD değişkenlerinin temel politika değişkeni olarak kullanıldığı MTM(Ministerial Trade Mandate) Modeli(*) geliştirilmiş ve tarıma yönelik yardımların zaman içerisinde, dengeli ve aşamalı bir şekilde azaltılmasının OECD ülkeleri arasındaki ticarete ve bu ülkelerin dünya ile olan ticaretine etkilerini irdelemek üzere kullanılmaya başlanmıştır.

Ministerial Trade Mandate adlı bu çalışmaya önce Türkiye ve İzlanda dışındaki tüm ülkeler katılmış, daha sonra Mart 1992'de Türkiye de çalışmalara katılma kararı almış ve "Türkiye Tarım Raporu"nun hazırlanması amacıyla OECD uzmanları Türkiye'ye davet edilmiştir. Böylece, Türkiye'de OECD modeliyle üretici ve tüketici yardımlarına ilişkin çalışmalar fiilen başlamıştır. Bu arada İzlanda'nın da çalışmalara katılma kararı almasıyla bütün OECD ülkelerinde söz konusu çalışma yapılabilecek hale gelmiştir.

Türkiye ve İzlanda dışındaki diğer OECD ülkelerinde, tarım politikaları sonucu ortaya çıkan transferlerin yönünü ve boyutunu ölçmek amacıyla yaygın olarak kullanılan ÜYD ve TYD yöntemleri ülkemiz açısından oldukça yenidir. Ülkemizde 1991 yılı ortalarında konuya ilişkin ilk çalışmalar başlatılmış, 1992 yılı sonlarında bir ön rapor halinde yayınlanmıştır. Raporda beşi bitkisel, beşi de hayvansal olmak üzere toplam on tarım ürünü için ÜYD ve TYD değerleri hesaplanarak diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırılmıştır.

Tarımsal sübvansiyonlar, özellikle 1980'li yılların başlarından itibaren dünya kamuoyunda çok tartışılan bir konu olmuştur. Böyle bir ortamda ülkemizde de tarımsal korumacılık ve özellikle tarım kesimine yönelik sübvansiyonlar tartışılır hale gelmiş ve konuya ilişkin çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Ancak, mevcut çalışmalar daha çok tarım kesimine yönelik uygulamaların genel bir değerlendirilmesi ve eleştirisi şeklindedir. Mevcut uygulamaların yanında, bu uygulamalar sonucu ortaya çıkan transferler, transferlerin yönü, gelişimi ve diğer

(*) MTM modeli 12 ülke ve ülke grubu ile 18 bitkisel ve hayvansal ürünü içeren, orta dönem göreceli statik bir ticaret modelidir. Model bu 12 ülke ve ülke gruplarının her birisi için ayrı ayrı tanımlanmakta ve çözümlenmekte, daha sonra bu ülke modelleri dış ticaret ile birbirine bağlanmaktadır. Modelde ÜYD ve TYD'ler temel politika değişkeni olarak kullanılmakta ve OECD ülkelerinde tarıma yönelik yardımların zaman içerisinde, aşamalı olarak azaltılmasının OECD ülkeleri arasındaki ticarete ve bu ülkelerin dünya ile olan ticaretine etkilerini irdelemek amacıyla kullanılmaktadır (Ayrıntılı bilgi için bkz. OECD, 1987).

ülkelere göre durumunu analize yönelik yeterli çalışma bulunmamaktadır. Tarım politikası uygulamaları sonucu, bölgesel düzeyde ortaya çıkan üretici transferlerini belirlemeye yönelik çalışmalar ise ülkemizde bugüne kadar yapılmamıştır.

Bu çalışmada, ulusal düzeyde izlenen tarım politikaları sonucu ülkemizin en önemli tarım bölgelerinden biri olan Çukurova bölgesinde(ASO) ortaya çıkan üretici transferlerinin ve bunun bölge tarımına etkilerinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Bunu yaparken, önce uluslararası ve ulusal tarım politikaları kuramsal açıdan incelenmiş, daha sonra ülkemizdeki uygulamalar ve bu uygulamalar sonucu ortaya çıkan üretici ve tüketici transferlerinin OECD modeline göre hesaplama sonuçları verilmiştir. Söz konusu Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı koordinatörlüğünde, Devlet İstatistik Enstitüsü, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve T.C. Ziraat Bankası uzmanlarının katılımıyla oluşan "Çalışma Grubu"nun yapmış olduğu hesaplama sonuçlarıdır. Bu bakımdan, çalışmanın dönem (1979-1990) ve bitkisel ürün bazında kapsamının belirlenmesinde sözü edilen uzman grubunun çalışması esas alınmıştır.

Bölgesel düzeyde yapılan hesaplamalarda ise, yine aynı dönem esas alınmış olmakla birlikte, tüketim ve hayvansal üretime ilişkin yeterli ve sağlıklı veri bulunamadığından hesaplamalara dahil edilmemiştir. Bu bakımdan, çalışmanın kapsamına Çukurova bölgesinde tarımı yaygın olan buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesi alınmıştır. Söz konusu ürünler bölge (ASO) ekilişinin %81,3'ünü, buna ikinci ürün de dahil edilirse %90,5'ini oluşturmaktadır. Ancak, Türkiye'de daha önce mısır ürünü için üretici yardım değerleri hesaplanmamış olduğundan, söz konusu değerler önce ulusal düzeyde hesaplanmış daha sonra bölgesel düzeye indirgenmiştir.

Araştırmanın alan bazında kapsamına Çukurova bölgesinde DSI VI. Bölge Müdürlüğüne bağlı olarak sulanan alanların yaklaşık %45 ile en büyük bölümünü oluşturan Aşağı Seyhan Ovası (ASO) sulama projesi alınmıştır. ASO sulama projesi gerçekleştirilenler arasında en büyük proje olup, ülkemizde modern sulamanın başlangıcı kabul edilebilir.

2. ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR

Dünyada tarımsal destekleme politikası uygulamalarını ve bu uygulamaların tarım sektörü üzerine etkilerini doğrudan ya da dolaylı olarak konu edinen çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Ancak, ülkemizde bu politikaların bir bütün olarak ele alınıp değerlendirildiği ve özellikle mevcut uygulamaların tarımsal üretim ve üretici gelirleri üzerine etkilerinin incelendiği çalışma sayısı son derece azdır. Bu politikalar sonucu bölgesel düzeyde ortaya çıkan üretici transferleri ve bu transferlerin o yöre tarımı üzerine etkilerini incelemeye yönelik çalışma ise, ülkemizde bugüne kadar yapılmamıştır. Bununla birlikte, konuya ilişkin ulaşılabilen ve önemli görülen çalışmalar ve içerikleri aşağıda sunulmuştur.

AKTAN (1973), tarafından yapılan "Tarımsal Ürünlerde Destekleme" konulu bu çalışmada tarımsal destekleme politikaları açısından tarım ürünleri fiyatları, devletin bu kesime müdahale zorunluluğu, desteklemenin amaçları ve araçları incelenmiştir. Bu çalışmada müdahalenin bazı sakıncalarına rağmen zorunlu olduğu belirtilmekte ve özellikle ülkemiz açısından önemi vurgulanmaktadır.

PEKİN (1973), tarafından yapılan bu çalışmada, destekleme alımlarında fiyat belirleme yöntemleri incelenerek fiyat belirleme yöntemleri ve bu yöntemlerin birbirlerine göre üstünlükleri ortaya konulmuştur. Çalışma sonucunda, her durumda ve her amaca uygun bir fiyat belirleme yöntemi önermenin güç olduğu belirtilmiştir.

PEKİN (1974), sübvansiyonların tanımını ve sınıflandırılmasını yaparak, tarımsal sübvansiyonların ekonomik etkilerini ve özellikle işletme kararları üzerine etkilerini incelediği bu çalışmasında, sübvansiyonların amacının ve uygulamasının ülke koşullarıyla uyumlu olması halinde oldukça etkili ve yararlı bir teşvik tedbiri olduğunu belirtmiştir.

ÇİVI (1977), "Tarım Ürünlerinde Taban Fiyatlar ve Türkiye'de Taban Fiyat Politikası" konulu bu araştırmasında, tarım kesimi ve tarım ürünleri fiyatlarının özelliklerini devlet müdahaleleri açısından değerlendirmiş, ayrıca taban fiyat belirleme yöntemleri ve fiyatlara müdahalenin etkilerini kuramsal açıdan irdelemiştir. Araştırmanın son bölümünde, ülkemizdeki uygulamalar ve gelişimi ile mevcut uygulamaların genel bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

TUNÇEL ve AKIN (1981), tarafından yapılan ve tarım kesiminin desteklenme nedenlerinin ve desteklenme şekillerinin incelendiği bu çalışmada, ülkemizdeki uygulamalar ve uygulayıcı kuruluşların da genel bir değerlendirilmesi yapılarak, ortaya çıkan sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik birtakım önerilerde bulunulmuştur.

KAZGAN (1981), tarımsal destekleme politikası amaçlarını ve bu amaçlara ulaşılabilmesi için izlenecek yöntemleri ayrıntılı bir şekilde irdelediği bu çalışmasında, uygulamalar sonucu ortaya çıkan sorunları ve etkilerini de incelemiştir. "Tarımsal Destekleme Politikası: Amaçlar, Sorunlar ve Çözümler" konulu bu çalışmada Türkiye'deki uygulamalara da yer verilerek, mevcut uygulamaların etkinlik derecesinin düşük olmakla birlikte üretim ve

Üreticiler açısından yadsınamayacak yararlar sağladığı belirtilmektedir.

PEKİN (1981), destekleme politikası araç ve etkilerini genel olarak değerlendirdiği bu çalışmasında ayrıca, buğday ve ttndeki uygulamalar ile bu uygulamaların sonuçlarını da incelemiştir.

GÜVEN (1981), destekleme politikalarının ekonomik, sosyal ve siyasal hedefleri ile ülkemizdeki destekleme politikası uygulamalarını Beş Yıllık Kalkınma Planları çerçevesinde değerlendirdiği bu çalışmasında, Türkiye'deki destekleme politikalarının olumlu ve olumsuz sonuçları üzerinde de durarak, birtakım çözüm önerilerinde bulunmuştur .

DÖLEN ve PİRİNLOğLU (1985), tarafından yapılan ve Türkiye ve Avrupa Topluluğunda izlenen tarımsal fiyat destekleme politikalarının çeşitli yönleriyle karşılaştırmalı olarak incelendiği bu çalışmada, ülkemizde izlenen politikalara ilişkin sorunlar ve topluluğa uyum açısından gerekli önlemler üzerinde durulmuştur. Çalışmada, Türkiye ve Avrupa Topluluğunun ekonomik ve sınai yapıları ile politikaları da yine karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

OECD (1987), tarafından hazırlanan "Ulusal Politikalar ve Tarımsal Ticaret" konulu bu raporda, ulusal tarım politikalarının amaçları ve uygulanma şekilleri ile bu politikaların uluslararası tarım ürünleri ticaretine etkileri incelenmiştir. Bu raporda OECD tarafından geliştirilen üretici ve tüketici sübvansiyonları ölçüm yöntemleri kullanılarak ye ülkelerde bu yardımların dengeli ve aşamalı bir şekilde azaltılmasının uluslararası tarım ürünleri ticaretine etkileri de incelenmiştir.

ERAKTAN (1988), "Türkiye'de Tarım Politikası Uygulamaları" konulu bu çalışmasında, Türkiye'de son on yılda serbest piyasa ekonomisi çerçevesinde tarım kesimine yönelik politikalardaki değişiklikleri, Avrupa Topluluğuna uyum açısından değerlendirmiştir. Çalışmada ayrıca, uyum açısından bugüne kadar alınan önlemlerin yeterli olmadığı belirtilmekte ve bu amaçla alınabilecek önlemler üzerinde durulmaktadır.

ERAKTAN (1988), "Türkiye'de Tarım, Tarım Kesimine Yönelik Politikalar ve AT Karşısındaki Durumu" alışmasında, Türkiye tarımının yapısını çeşitli yönlerden ortaya koyarak yürütülmekte olan tarım politikalarını ana hatlarıyla incelemiş ve Türk tarımının AT karşısındaki durumunu araştırmıştır.

şAHİNöZ (1989), "ABD-AET-Türkiye Tarım Politikaları ve Dünya Pazarı" alışmasında, ABD ve AT'ın izlediği tarımsal sübvansiyon ve korumacılık politikaları ile bu politikaların dünya tarım ürünleri piyasalarına etkilerini incelemiştir. Türkiye tarım ve dış ticaret politikalarını da incelediği bu çalışmasında, başta ABD ve AT olmak üzere gelişmiş ülkelerin uyguladığı sübvansiyon ve korumacılık politikalarının yarattığı üretim fazlalıklarının ve bu fazlalıkların yine devlet desteğiyle dünya piyasalarında eritilmeye çalışılmasının Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkelerin ihracatını güçleştirdiği belirtilmektedir.

CAHILL ve LEGG (1990), "Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri Yönteminin Kullanılarak Tarımsal Yardımların Tahmini" konulu bu çalışmalarında, OECD ülkelerinde tarımsal yardımların ölçümünde kullanılan başlıca yöntem olan ÜYD ve TYD yöntemlerini açıklayarak, OECD ülkeleri için hesaplama sonuçlarını vermişlerdir. Ayrıca, uluslararası ticaret görüşmeleri ile tarımsal politika reformları ve bunların olası etkilerini de irdelemişlerdir. Çalışmada ÜYD ve TYD yöntemlerinin tarım politikalarının analizinde yararlı bir araç olduğu gibi, karar vericiler açısından da önemli bir gösterge olduğu belirtilmektedir.

OECD (1990), tarafından yapılan "Tarım ve Tüketici" konulu bu çalışmada, OECD ülkelerinde tarımsal destekleme politikaları ve bu politikalar çerçevesinde uygulanan sübvansiyon ve korumacılığın zaman içerisinde dengeli ve aşamalı bir şekilde azaltılmasını öngören reform önlemleri tüketiciler açısından değerlendirilmiştir. Çalışmada, destekleme politikalarının bütçe, ekonomi ve tüketiciler için yüksek maliyetli uygulamalar olduğu, tüketici ve tüketici gruplarının ise genellikle bu durumun farkında olmadığı, olsalar dahi politikaları etkileme şanslarının zayıf olduğu belirtilmektedir.

BARAY ve ERGUN (1990), tarafından yapılan ve 1980 sonrası dönemde Türkiye'nin tarımsal yapısında ortaya çıkan değişimlerin konu edinildiği bu çalışmada, 1980 sonrası Türkiye tarımındaki gelişmeler yine bu dönemde izlenen genel ekonomi ve tarım politikaları çerçevesinde değerlendirilmiştir.

HUFF ve MOREDDU (1990), ÜYD ve TYD'lerin temel veri olarak kullanıldığı MTM (Ministerial Trade Mandate) Modelinin genel bir tanımını yaparak, tarımdaki korumacılığın ve sübvansiyonların dengeli ve aşamalı bir şekilde azaltılmasının onbir OECD ülkesi arasındaki ticarete ve bu ülkelerin dünya ile olan ticaretine olası etkilerini yine MTM modelini kullanarak araştırmışlardır.

KOESTER (1991), başlıca endüstrileşmiş ülkelerde tarımsal destekleme politikalarının etkilerini irdelediği bu çalışmada, destekleme politikası uygulamalarının etkilerini doğrudan ve dolaylı, yurtiçi ve yurtdışı şeklinde sınıflandırarak bu politikaların sadece tarım kesimini değil sanayi kesimini, tüketicileri ve hatta bu ülke ile ticari ilişki içerisindeki ülkeleri de genellikle olumsuz yönde etkilediğini, etki derecesinin ise seçilen politika aracına bağlı olarak değişiklik gösterdiğini belirtmektedir.

OECD (1991, 1992), tarafından yayınlanan "Tarımsal Politikalar, Pazarlar ve Ticaret" konulu yıllık raporlarda, üye ülkelerin tarım politikaları, tarımsal pazarlar ve tarımsal ticaret konuları incelenmektedir. Bu raporlarda ayrıca OECD Bakanlar Konseyince 1987 yılında benimsenen tarımsal korumacılık ve sübvansiyonların dengeli ve aşamalı bir şekilde azaltılmasını öngören reform ilkelerinin uygulanması halinde tarımsal üretim, tüketim, tarımsal pazarlar ve ticaretin bundan nasıl etkileneceği konuları araştırılmaktadır. Bu raporlarda üretici ve tüketici sübvansiyonları ile tarımsal politikalarda öngörülen gelişmelere de yer verilmektedir.

DPT (1992), koordinatörlüğünde DİE, TKB, HDTM ve TCZB uzmanlarından oluşan çalışma grubunun hazırladığı "OECD Modeliyle Üretici ve Tüketici Sübvansiyonu Eşdeğeri Ölçülmesinin Türkiye'de Uygulanması ile ilgili Ön Rapor"da üretici ve tüketici sübvansiyon değerlerinin ölçülmesinde kullanılan OECD modelinin bir tanıtımı yapılarak, Türkiye'de ve diğer OECD ülkelerinde 1979-1990 dönemi ve on tarım ürünü için hesaplanan sonuçlar verilmiştir. Buna göre, Türkiye'de üreticilere sağlanan sübvansiyonlar genelde daha düşük, buna bağlı olarak tüketiciler destekleme politikalarından daha az olumsuz etkilenmektedirler.

ERDEM ve ERKAN (1992), ülkemizde uygulanan destekleme alım politikaları ile bu politikalara yönelik eleştirileri inceledikleri "Tarımda Destekleme Politikası" konulu çalışmada, ayrıca pamuk ve tiftikteki uygulamalar üzerinde durarak söz konusu ürünler için destekleme alımına ilişkin önerilerde bulunmuşlardır.

FULGINITI ve SHOGREN (1992), gelişmiş ülkelerde tarım kesimi önemli ölçüde desteklenirken az gelişmiş ülkelerde genelde vergilendirilmesinin nedenlerini araştırdıkları "Gelişmekte Olan Ülkelerde Tarımsal Korumacılık" konulu bu çalışmalarında, ayrıca tarım kesimine müdahalede kullanılan politika araçlarını, politikalara karar vericiler açısından değerlendirerek, bu araçların üretici ve tüketici gruplarına etkilerini araştırmışlardır.

KILIÇ (1992), tarafından yapılan ve "Türkiye ve OECD Ülkelerinde Tarımsal Sübvansiyonların Geleceği" konulu bu çalışmada, sübvansiyon araçları ile bu sübvansiyonların ölçümünde kullanılan ÜYD ve TYD yöntemleri tanıtılarak, OECD ülkelerindeki uygulama sonuçları verilmiştir. Bu çalışmada ayrıca, OECD ülkelerinde tarımsal destekleme politikalarında son yıllarda meydana gelen değişiklikler ile ülkemizde tarım kesimine yönelik sübvansiyonlar ve etkileri üzerinde durulmuştur.

KASNAKOĞLU (1993), üretici ve tüketici sübvansiyonlarının ölçülmesi amacıyla geliştirilen OECD modelinin genel bir tanıtımını yaparak, bu modele göre Türkiye ve diğer OECD ülkeleri için hesaplanmış üretici ve tüketici yardımlarını karşılaştırdığı bu çalışmada, ülkemizde üreticilere sağlanan desteklerin daha düşük olduğu, buna karşılık tüketicilerin destekleme politikalarından daha az olumsuz etkilendiğini belirtmiştir.

İZMİR TİCARET BORSASI (1993), tarafından yapılan bu çalışmada Türkiye'de tarım ürünlerinde uygulanan destekleme politikaları çerçevesinde, girdi bazında destekleme ile fiyat bazında destekleme politikaları karşılaştırmalı olarak incelenerek, uygulamalardan kaynaklanan sorunlar belirlenmiş ve bu sorunlar ışığında birtakım çözüm önerileri ortaya konulmuştur.

ERTUĞRUL (1993), "Türk Tarım Politikası ve Yeni Tarım Politikalarına Uyum Sorunları" konulu bu çalışmada ülkemizdeki tarım politikası uygulamalarını inceleyerek, dünya (özellikle AT ve ABD) tarımında ve tarım politikalarında son yıllarda ortaya çıkan gelişmeleri genel olarak değerlendirmiş ve Türkiye'nin bu gelişmelere uyumu konusunu araştırmıştır.

ÖĞÜT (1993), tarafından yapılan bu çalışmada ülkemizde tarımsal desteklemenin mevcut örgütlenme yapısı ve işleyişi ortaya konularak, bu açıdan AT ve ABD örnekleri üzerinde durulmuştur. Bu çalışmada, Türkiye'deki mevcut örgütlenme yapısı ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar üzerinde de durularak Türkiye için yeni bir tarımsal destekleme örgüt ve finansman modeli önerilmiştir.

• IŞIKLI VE ABAY (1993), "Destekleme Uygulamasının Tarımsal Yapıya Etkisi" konulu çalışmalarında, ülkemizde tarımsal yapıda ortaya çıkan gelişmeleri ve bu gelişmeler üzerine tarımsal destekleme politikalarının etkisini incelemişlerdir. Çalışmada destekleme politikalarının etkileri tarımsal nüfus, işletme genişliği ve dağılımı, işletme niteliği, arazi kullanımı, üretimin bileşimi, tarımsal verimlilik ve üretim, girdi kullanımı, gelir dağılımı vb. yönlerden araştırılmış ve mevcut uygulamalarla tarımsal yapıda önemli bir iyileşmenin sağlanamadığı sonucuna varılmıştır. Bu çalışmada ayrıca, tarımda yapısal iyileşmelerin sağlanabilmesi için nasıl bir destekleme politikasının izlenmesi gerektiğine dair önerilere de yer verilmiştir.

KAZGAN (1993), tarafından yapılan "1980 Sonrası Yıllarda Uyum Politikaları ve Tarıma Etkilerinin Toplumsal-Ekonomik Sonuçları" konulu bu çalışmada, 1980 sonrası izlenen politikalar tarımsal ürün fiyatları, kaynak transferleri, dış ticaret vb. yönlerden değerlendirilerek, mevcut uygulamalarla arzu edilen sosyo-ekonomik iyileşmelerin sağlanamayacağı, bu amaçla kısa sürede düşünülecek ve uygulanabilecek önlemler yanında, daha uzun sürelerde sonuçlarını verecek ve/veya uygulanabilecek önlemleri de birlikte devreye sokmak gerektiği belirtilmiştir.

3. MATERYAL VE YÖNTEM

3.1. Araştırmanın Materyali

Araştırmanın birinci bölümünde kullanılan materyalin önemli bir kısmını başta "Ulusal Politikalar ve Tarımsal Ticaret" konulu yayın olmak üzere, OECD'nin konuya ilişkin yayınları oluşturmıştır. Bu bölümde, yerli ve yabancı diğer yayınlardan da önemli ölçüde yararlanılarak ulusal ve uluslararası destekleme politikaları kuramsal açıdan irdelenmiştir.

Araştırmanın ikinci bölümünü oluşturan "Türkiye'deki Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamaları" kısmında konuya ilişkin yurtiçi yayınlar, periyodikler, raporlar ve ilgili kuruluş kayıtları esas alınmıştır. İlgili kuruluşların başlıcaları olarak; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, T.C. Ziraat Bankası, Devlet İstatistik Enstitüsü, Tarım Satış Kooperatifleri, Türkiye Ziraat Donatım Kurumu, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı sayılabilir.

OECD modeliyle üretici ve tüketici yardımlarının ölçülmesi bölümünde başlıca araştırma materyalini; Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı koordinatörlüğünde Devlet İstatistik Enstitüsü, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve T.C. Ziraat Bankası uzmanlarının katılımıyla oluşan çalışma grubu tarafından 1992 yılında hazırlanan "OECD Modeliyle Üretici ve Tüketici Sübvansiyonu Eşdeğeri Ölçülmesinin Türkiye'de Uygulanması ile ilgili Ön Rapor" oluşturmıştır. Bu bölümde OECD'nin konuya ilişkin yayınlarından da önemli ölçüde yararlanılmıştır.

Dördüncü ve son bölümde ise, araştırma materyali olarak başta Devlet Su İşleri VI. Bölge Müdürlüğü ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarım İl Müdürlükleri ile Adana ve Tarsus Köy Hizmetleri Araştırma Enstitüsü kayıtları olmak üzere ilgili kuruluş verileri esas alınmıştır. Bu amaçla, "Devlet Su İşlerince İşletilen Sulama ve Kurutmaların Mahsul Sayımı Sonuçları"ndan önemli ölçüde yararlanılmıştır. Ayrıca, T.C. Ziraat Bankası'nca yayınlanan "Türkiye Tarımsal Üretim Değerleri"nden, bölgesel düzeyde yapılmış çeşitli araştırmalardan ve Devlet İstatistik Enstitüsü istatistiklerinden de bu amaçla yararlanılmıştır.

3.2. Araştırmada İzlenen Yöntem

Araştırmada, Türkiye'de ve dünyada tarımsal destekleme politikası uygulamaları ile ülkemizdeki uygulamalardan Çukurova bölgesi (ASO)'nin yararlanma düzeyinin belirlenmesi ve bunun bölge tarımına etkilerinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu bakımdan, çalışmada öncelikle tarım kesimine devlet müdahalelerinin nedenleri üzerinde durularak bu çerçevede alınan önlemlerin ve uygulamaların genel bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu amaçla, tarımsal destekleme politikası uygulamaları konunun uluslararası boyutu da göz önünde bulundurularak amaçlar, kullanılan araçlar ve etkileri yönünden irdelenmiştir.

Ülkemizde tarımsal destekleme politikaları ulusal düzeyde belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Ancak, bu politikaların bölgesel düzeydeki etkileri farklı tarımsal özellikler nedeniyle yine farklı şekillerde ve düzeylerde ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan, araştırmanın

ikinci bölümünde ulusal tarım politikalarına yer verilerek, mevcut politikalar çeşitli yönleriyle ayrıntılı olarak incelenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede ülkemizdeki destekleme politikaları: amaçlar, hukuksal yapı, parasal kaynaklar, teşkilatlanma yapısı, görev alan kuruluşlar ve kapsam bakımından incelenmiştir. Bu bölümde ayrıca ülkemizde tarım kesiminin desteklenmesinde kullanılan araçlar ve bu araçların kuramsal açıdan değerlendirilmesine de yer verilmiştir. Daha sonra, ileriki bölümlerde incelenen Üretici Yardım Değerleri (ÜYD) ve Tüketici Yardım Değerleri (TYD)'nin başlıca belirleyici olması bakımından mevcut uygulamalar incelenerek, bu uygulamaların genel bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

Ulusal düzeyde belirlenen ve uygulanan destekleme politikalarından Çukurova bölgesinin yararlanma düzeyinin belirlenmesinde, OECD tarafından tarım politikalarının analizi amacıyla geliştirilen Üretici Yardım Değeri (ÜYD) ve Tüketici Yardım Değeri (TYD) modeli kullanılmıştır (modele ilişkin ayrıntılı açıklama 6 nolu bölüm başlığı altında yapılmıştır). Bu model bazı eksikliklerine karşın, tarımsal politikalar sonucu ortaya çıkan transferlerin ölçümünde kullanılan en geçerli modeldir (OECD, 1987).

Ülkemizde ÜYD ve TYD modeli ilk olarak 1992 yılında DPT koordinatörlüğünde DİE, TKB, HDTM ve TCZB uzmanlarının katılımıyla oluşan "Çalışma Grubu" tarafından kullanılarak beşi bitkisel, beşi hayvansal olmak üzere toplam on üründe ölçüm yapılmıştır. Ölçümü yapılan ürünler toplam tarımsal üretim değerinin yaklaşık %45'ini oluşturmaktadır. Söz konusu çalışma, Çukurova bölgesinin destekleme politikalarından yararlanma düzeyinin belirlenmesinde esas alınmıştır. Bu amaçla buğday, pamuk, ayçiçeği, şeker pancarı ve soya fasulyesi için hesaplanmış olan ÜYD ve TYD değerleri reel fiyatlara da çevrilerek verilmiştir. Ancak, sözü edilen çalışmada Çukurova bölgesinde tarımı oldukça yaygın olan mısır ürünü kapsamadığından bu ürün için üretici yardım değerleri ayrıca hesaplanmış, hesaplamalarda kullanılan varsayımlar ve ayrıntılar ekte sunulmuştur.

Çalışmada üretici ve tüketici yardım değerleri toplam ve ürün bazında olmak üzere diğer OECD ülkeleri için hesaplanmış değerlerle de karşılaştırılmıştır.

Çukurova bölgesi (ASO) için yapılan hesaplamalarda, bölge ekilişinin %81,3'ünü, bitkisel üretim değerinin %65,3'ünü oluşturan buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesi kapsamıştır. Söz konusu ürünlerin ikinci ürün olarak ekilişleri de dikkate alındığında bu oranlar sırasıyla %90,5 ve %69,7 olmaktadır. Buna göre, ÜYD hesaplamalarında bölgenin bitkisel üretim değerinin %69,7'si kapsamıştır. Türkiye için yapılmış olan çalışmada, toplam bitkisel üretim değerinin sadece %29'unu oluşturan ürünler kapsamıştır.

Ulusal düzeyde izlenen tarım politikaları sonucu ortaya çıkan üretici transferleri (ÜYD)'nin ürün bazında ölçülmesi, verilerin bu bazda olmaması nedeniyle oldukça güçtür. Bu güçlük bölgesel düzeyde daha da artmakta, hatta olanaksız hale gelmektedir. Bu bakımdan, ulusal(bazen uluslararası) tarım politikaları sonucu ortaya çıkan olası transferler ancak toplam ekim alanı, üretim miktarı ya da üretim değeri içerisindeki payından hareketle bölgesel düzeyde, ürün bazına indirgenebilmektedir (OECD, 1987).

Bu çalışmada buğday, pamuk ve soya fasulyesi üretici yardım değerlerinin hesaplanmasında miktar ve fiyatı birlikte dikkate alması nedeniyle "Üretim Değeri" ölçütü esas alınmıştır. Bölgenin üretim değeri içerisindeki payından hareketle, ülkemizde DPT koordinatörlüğünde oluşturulan çalışma grubu tarafından hesaplanan üretici transferleri bölgesel düzeye indirgenmiştir. Bölge ekilişinde yaklaşık %23 oranında yer alan dolayısıyla bölge açısından büyük önem taşıyan mısır ürünü ise, daha önce ÜYD hesaplamaları yapılmadığından bu çalışmada önce mısır ürünü için ulusal düzeyde ÜYD hesaplanmış daha sonra yine üretim değeri ölçütü esas alınarak bölgesel düzeye indirgenmiştir. Çalışmada, toplam sübvansiyonlar bakımından Türkiye-Bölge karşılaştırmasının daha objektif bir şekilde yapılabilmesi için aynı ürünler dikkate alınmıştır.

Türkiye'de OECD modeliyle üretici sübvansiyonlarının hesaplanmasında fiyat ve girdi sübvansiyonları dikkate alınmıştır. Fiyat sübvansiyonları üretici eline geçen fiyatları artırıcı, girdi sübvansiyonları ise üretim maliyetlerini düşürücü yönde etkili olmaktadır. Bu bakımdan, söz konusu tarım politikası araçlarının kullanımıyla üretime ve üretici gelirlerine yön vermek olasıdır. Bu amaçla, ulusal tarım politikaları sonucu bölgede ortaya çıkan üretici transferleri (ÜYD) ile bu transferlerin bölge tarımına etkileri üretim maliyetleri, üretici gelirleri, ekim alanları ve ekiliş oranları gibi yönlerden incelenmiştir. Araştırmanın ürün bazında kapsamına alınan buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesinde üretici gelirleri Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Adana Tarım İl Müdürlüğü kayıtları ile Adana ve Tarsus Köy Hizmetleri Araştırma Enstitüsü kayıtları esas alınarak hesaplanmıştır. Bununla beraber, incelenen 1979-1990 döneminde sözü edilen kuruluşlarca üretim maliyeti hesaplamaları pamuk dışındaki ürünlerde düzenli olarak yapılmamıştır. Örneğin, buğdayda 1979, 1981 ve 1982 yıllarına ilişkin veri bulunmamaktadır. Mısır ve soyada ise, maliyet çalışmaları sadece üretimin yaygınlaştığı son yıllar için bulunmaktadır.

Sözü edilen ilgili kuruluşlardan temin edilen üretim maliyetlerine ilişkin veriler, araştırma kapsamına alınan her bir ürün için dekara net kar hesaplamalarında kullanılmış ve elde edilen sonuçlar reel fiyatlarla ifade edilmiştir. Net kar hesaplamaları, ürünlerin dekara üretim değerlerinden üretim maliyetlerinin çıkarılmasıyla elde edilmiştir.

4. TARIM KESİMİ VE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI

4.1. Destekleme Politikaları Açısından Tarım Kesiminin Genel Özellikleri

Tarım kesimi, birinci derecede zorunlu ihtiyaçları karşılayacak ürünleri ve hammaddeleri üretmek için yapılan faaliyetleri kapsamaktadır. Bu kesimin gelişmekte olan ülkeler için önemi daha büyüktür. Çünkü, genellikle bu ülkelerde, tarım kesiminin büyüklüğü ve ulusal gelirdeki payı fazla, buna karşılık üretim teknolojisi geri, verimlilik düzeyi de düşüktür. Bu ülkelerde tarım dışı sektörlerin de yeterince gelişmemiş olması, bu kesime gelir yaratma bakımından daha büyük sorumluluklar yüklemektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, tarım kesimini ekonomik gelişmeye yardımcı olacak şekilde düzenleme ve bu kesimden geçimini sağlamak durumunda olan nüfusun ekonomik ve sosyal sorunlarına çözüm olanakları getirme gibi nedenlerle devletin bu kesime müdahale zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Aslında ülkelerin gelişmişlik dereceleri ne olursa olsun, tarım kesimi her ülkede en fazla önem taşıyan sektörlerin başında gelir. Çünkü halkın besin gereksiniminin karşılanması ülkelerin başta gelen kaygısıdır. Ayrıca, olanaklar elverdiği ölçüde sanayi için gerekli tarımsal hammaddelerin ülke içinden karşılanması, hatta tarım ürünü dışsatımı yoluyla döviz kazanılması tarımın önemini artırmaktadır.

Devletin tarım kesimine yönelik uygulamaları sadece bu kesimde bulunan nüfusu değil, aynı zamanda tarımsal çıktıların hammadde olarak kullanılması bakımından sanayi kesimini ve bu ürünlerin alıcıları olmaları bakımından da tüketicileri yakından ilgilendirmektedir. Dolayısıyla, tarımsal destekleme politikası uygulamaları doğrudan veya dolaylı olarak toplumun bütün kesimlerini etkilemektedir. Bu etkilerin bir bölümü tarım dışı kesimlerde hoşnutsuzluk şeklinde kendini gösterebilir. Bununla beraber, günümüzde hiç bir ülke tarımsal üretimini tek taraflı korumasız olarak dünya piyasalarının rekabetine terketmek istememektedir. Nitekim, liberal ekonomi programlarını benimsemiş ve bunu da geliştirmekte olan ülkelere öneren başta ABD ve AT olmak üzere günümüz gelişmiş ülkelerinde tarım kesimi, özellikle yüksek fiyat ve ihracat sübvansiyonları ile desteklenmektedir. Bir tarafta geliştirmekte olan ülkelere tarım kesimine verilen sübvansiyonları kaldırma, tarıma devlet yardımlarını azaltma ve tarım ürünleri ticaretini serbestleştirme yönünde önerilen programlar, diğer tarafta başta ABD ve AT olmak üzere OECD üyesi ülkelerin tarımda verimliliği artırmak ve ürün fazlalarını ihraç edebilmek için yaptıkları büyük harcamalar dünya tarım ekonomisinin ikilemidir (Eraktan, 1991). Bu bakımdan, en azından bugünkü koşullarda tarım kesiminde korumacılık bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Eksik rekabetin olduğu her piyasanın normal karların üzerinde rantlara yöneleceği varsayılırsa, serbest rekabet koşulları oluşuncaya kadar kaynak dağılımını düzenlemek için devlet müdahalesi kaçınılmazdır. Bunun da ötesinde piyasada oluşan fiyatların toplumun orta ve uzun dönemdeki yararlarını tarif edememesi veya dışa açık bir ekonomide dış fiyatların yapay bir biçimde belirlenmesi de

devletin fiyatlara müdahalesini gerektirmektedir (Binay ve ark., 1992).

Öte taraftan, tarım kesiminin ve bu kesim üretiminin kendine has birtakım özellikleri de devletin bu kesime yönelik korumacı politikalar izlemesi zorunluluğunu doğurmaktadır. Bu özelliklerin başında, tarımın diğer sektörlerin hiç birinde olmadığı kadar doğa koşullarına bağımlı olması gelir. Doğal koşulların olumsuz etkileri sadece üretim dalgalanmaları, dolayısıyla tarımsal fiyat ve gelir dalgalanmaları şeklinde ortaya çıkmaz, aynı zamanda ürünlerin bölgelere göre dağılımı ve o bölgede yetiştirilecek ürünün verim ve kalitesi üzerine de doğrudan etkide bulunur.

Tarımsal üretimin doğa koşullarına bağımlı olmasının yarattığı diğer bir durum tarım ürünlerinin pek çoğunun üretimden hasadına, hatta pazara çıkmasına kadar çeşitli faaliyetlerin yılın belirli dönemlerinde yoğunlaşmasıdır. Bu yoğunlaşma sadece ürün arzı bakımından değil, girdi talebi bakımından da olmaktadır. Böylece doğa koşullarına bağımlılık üretimin yalnızca yıldan yıla değil, aynı zamanda yıl içerisinde de dalgalanmasına neden olmaktadır. Bu dalgalanmalar arzın oldukça yüksek bir inelastik taleple karşılaşması sonucu, fiyat ve gelirden daha büyük dalgalanmalara neden olmaktadır. Üretici, aracı, sanayici ve tüketiciyi doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen bu durum, ekonomik açıdan da birtakım risk ve belirsizlikleri beraberinde getirerek ekonomide çeşitli istikrarsızlıklara yol açmaktadır.

Tarımda teknolojik gelişmeler ve bu gelişmelerin üretimde kullanılması, tarım dışı kesimlere göre daha geç ve yavaş olmaktadır. Bu da tarımda verim artışının daha düşük olmasıyla sonuçlanmaktadır. Teknolojik gelişmelerin tarım alanına uygulanmasıyla verimde artış beklenir. Ancak, doğal koşullar teknik yeniliklerin uygulanmasına rağmen verimi düşürebilir. Bu bakımdan tarım kesiminde bir de verim belirsizliğinden söz edilebilir. Bu belirsizlik, üreticilerin beklentilerine olumsuz etkide bulunduğu gibi, üretimin devamlılığı açısından da sakıncalıdır (Eraktan, 1988/a). Tarımda teknolojik gelişmeler dışında, talepteki değişimlere ayak uydurma da geç ve yavaş olmaktadır. Çünkü, tarım ürünlerinin biyolojik doğasından ileri gelen birtakım sınırlamaların etkisiyle üreticilerin üretimlerini kısa dönemde genişletme olanakları kısıtlıdır. Diğer bir anlatımla tarımsal üretimi talep, fiyat, pazar gibi ekonomik güçlere göre ayarlama ürünün üretime geçmekle beraber en az bir üretim sezonunu gerektirir (Hill ve Ray, 1987). Bu bakımdan tarım ürünleri arzı, kısa dönem için talepte olduğu gibi çok düşük bir esnekliğe sahiptir.

Tarımsal üretim çok sayıda üretici tarafından ve birbirlerinden habersiz olarak yapılmaktadır. Dolayısıyla, bazı yıllar arzu edilmeyen üretim fazlalıkları ortaya çıkabilmektedir. Bu durum fiyatların önemli ölçüde düşmesine neden olabilmektedir. Burada oldukça geniş bir alana yayılmış çok sayıda üretici bulunmaktadır. Bunlar üretim hakkında, diğerleriyle farklı zamanda ve birbirlerinden bağımsız kararlar alırlar. Fiyatların etkilenmesi, üretim düzeyini değiştirme ve ürünü pazara getirme konularına karar vermede farklılıklar bulunmaktadır. Bu olumsuzluğu engelleyecek önlemleri almak, böylece kendi çıkarlarını korumak üzere çok sayıdaki üreticilerin biraraya gelerek gerekli organizasyonları

oluşturmaları ise çok zor ve zaman alıcı olmaktadır. Üreticilerin veya tarım işletmelerinin çoğunlukla yeterli sermayeden yoksun, dağınık ve güçsüz olmalarına karşın girdi sağlayanlar ve tarım ürünlerinin alıcısı durumunda olanlar genellikle daha organize, finansman bakımından da daha güçlü durumdadırlar. Böylece, üreticilerin gerek girdi gerekse çıktı fiyatlarının oluşumu üzerine etkileri yetersiz kalmaktadır. Bu aşamada devletin piyasa işleyişine müdahale ederek bu dengesizliği gidermesi gerekli olmaktadır.

Tarımda devlet müdahalesini gerektiren bütün bu nedenler dışında, bir de olayın sosyal boyutları vardır ki bu da devletin müdahalesi için başlı başına bir neden olarak gösterilebilir. Tarım kesiminde elde edilen gelir ülkeden ülkeye değişmekle beraber, tarım dışı kesimlere göre oldukça düşüktür. Bu gelir dengesizliği, tarım ile tarım dışı sektörler arasında olduğu gibi tarımın kendi içerisinde de sıkça karşılaşılan bir olgudur. Bu dengesizliklerin ve yaratabileceği sosyo-ekonomik hüzursuzlukların giderilmesi ise yine ancak devlet müdahaleleri ile olasıdır. Tarım kesiminde devlet müdahalelerini gerektiren bu ve benzeri örnekler artırılabilir.

Tarımda desteklemenin, korumacılığın ya da müdahalenin asıl amacının bu kesimi korumaya muhtaç olmayacak duruma getirmek olduğu dikkate alındığında, bu tür politikaların en azından özellikle günümüz az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeleri için önemi daha iyi anlaşılabilir. Çünkü bu ülkelerde ulusal ekonomi gerek katma değer, gerek istihdam ve gerekse dışsatım gelirleri bakımından büyük ölçüde tarımsal üretimdeki istikrar ile yakından ilgilidir. Bu nedenle hiç bir ülke, tarımı doğa ve iç ve dış piyasa koşullarına terkederek ulusal ekonomide birtakım risk ve belirsizliklere meydan vermek istememektedir. Başta ABD ve AT olmak üzere, günümüz gelişmiş ülkeleri son yıllarda tarımda korumacılığın ve devlet müdahalelerinin kaldırılması veya en aza indirilmesi yönünde önerilerde bulunmaktadır. Hatta, desteklemenin tüketicilerce finanse edildiği konusu işlenerek kamuoyu yaratılmaya çalışılmaktadır. Ancak, unutulmamalıdır ki bu ülkeler tarımda uzun yıllardan beri sürdürdükleri yüksek destek ve korumacılık politikalarıyla üretime ilişkin sorunlarını aşmış ve artık oluşan üretim fazlalıklarını değerlendirme yollarını aramaktadırlar. Ekonomideki ağırlığı nedeniyle özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bir zorunluluk olarak ortaya çıkan korumacılık politikaları ise üretim fazlalıklarının değerlendirilmesi çabalarını güçleştirmektedir. Diğer taraftan, işbulma, dışsatım ve katma değer yaratma yönünden ekonomideki ağırlığı %10'ların dahi altında olan gelişmiş ülkelerin diğer ülkelere korumacılığı kaldırmaları yönündeki önerilerine karşın tarıma yapılan yardım tutarları bu ülkelere gelişmekte olan ülkelere göre çok daha fazladır.

4.2. Tarımsal Destekleme Politikalarının Amaçları

Tarımsal destekleme politikaları, öncelikle ve ağırlıklı olarak ulusal amaçları gerçekleştirmek için belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Bu amaçlar, genel tarım politikaları amaçlarından hatta ekonomi politikaları amaçlarından ayrı olarak düşünülemez. Çünkü bu politikaların amaçları da ekonomik, sosyal ve bazen de politik olabilmektedir.

Destekleme politikalarının amaçları, üreticilere adil ve yeterli bir yaşam standardı sağlamanın yanında, tüketicilere de uygun fiyatla yeterli ürün arzını garanti etmek şeklinde özetlenebilir. Bölgesel kalkınma ve doğal çevrenin korunması da bu amaçlar arasında sayılabilir. Tarımsal ticaret politikaları, yani ithalat ve ihracatta uygulanan her tür sınır önlemleri (gümrük, kota vb.) de yurtiçi tarım politikaları amaçlarının gerçekleştirilmesine hizmet eder (OECD, 1992). Tarım kesimine yönelik kamu politikaları, üretim ve tüketim üzerine doğrudan ya da dolaylı birtakım etkiler yaratarak tarımsal ticareti de yönlendirmede etkili olabilmektedir. Tarım kesimine yönelik ulusal politikaların etkileri, çoğu zaman ulusal sınırları da aşarak uluslararası tarım ürünleri piyasalarında kendini hissettirirler. Örneğin, AT ve ABD özellikle bazı ürünlerde sahip oldukları yüksek üretim ve dışsatım potansiyelleri ile dünya piyasaları üzerinde doğrudan etkili olabilmektedir. Bu etkileme sadece tarımsal ticaret için değil, ülkelerin ulusal tarım politikaları için de geçerlidir.

Gelişmiş pek çok ülkede üretici gelirlerini korumak ve gelirlerde belirli bir kararlılık sağlamak, önceliği olan amaçlar arasında yer almaktadır. Bununla beraber, gerçekte gelire ilişkin birkaç farklı amaç bulunmaktadır. Birinci amaç, ekonominin diğer sektörlerine göre tarımsal gelirler bakımından belirli bir pariteyi sağlamaktır. Tarımdan, tarım dışı kesimlere olan göçü önlemek de böylece gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. İkinci amaç, bir bölgesel ve sosyal sorun olan tarımın kendi içerisindeki gelir dengesizliklerini gidermektir. Bu amacı gerçekleştirmede başvurulacak yol, çoğunlukla işletme genişlikleriyle ilgilidir. Tarım politikalarının tarımsal gelirlere ilişkin üçüncü amacı ise, gelirlerde belirli bir kararlılık sağlamaktır (OECD, 1987).

Bazı ülkelerde gıda güvenliğinin önemi vurgulanırken, diğerlerinde ekonomik büyüme ve ödemeler dengesi gibi makro ekonomik amaçlara öncelik verilmektedir. Daha çok gelişmekte olan ülkelerin oluşturduğu bu grupta, ülke ekonomileri göreceli olarak tarımsal ağırlıklıdır. Nüfusun önemli bir bölümü tarım kesiminden geçimini sağlamakta, yurtiçi gelir ile ülkenin şiddetle ihtiyaç duyduğu dışsatım gelirleri tarımsal üretimin varlığıyla yakından ilgilidir. Diğer taraftan, tarımda verimlilik ve diğer yapısal sorunların da gerçek anlamda çözüme kavuştuğu söylenemez. Bu durum, söz konusu ülkelerde tarım politikası amaçlarının öncelik derecesini etkilemektedir. Gelişmiş ülkelerin önemli bir kısmında (başta AT olmak üzere diğer bazı OECD ülkelerinde) izlenen tarım politikalarında başlıca amaçlardan birisi olarak tüketicilere uygun fiyatla sürekli ve düzenli bir tarımsal üretim garantisi sağlamak belirtilmekte ise de çoğunlukla tüketici fiyatları yüksek düzeylerde belirlenmekte ve bu yüksek düzeyin korunması için de sınır önlemlerine başvurulmaktadır.

Son yıllarda, tarım politikalarının amaçları arasında doğal çevrenin ve insan sağlığının korunmasına yönelik bir grup önlemin yer aldığı görülmektedir. Bu bakımdan, tarım kesiminde verimlilik ve üretim artışına hizmet edecek bazı teknolojik yeniliklerin tarıma uygulanmasında, çevre ve insan sağlığı açısından birtakım kaygılar dile getirilmektedir.

Ulusal amaçların ön planda olduğu ve gerek amaç gerekse yöntem bakımından

önemli farklılıklar gösteren destekleme kapsamındaki uygulamaların başlıca belirleyicisi, içinde bulundukları koşullardır. Daha açık bir anlatımla, destekleme politikalarının amaç, yöntem ve kapsamı bu politikaların uygulandıkları ekonomik, sosyal ve hatta siyasi ortama göre şekillendirilmektedir. Bu bakımdan tarım kesimine yönelik destekleme uygulamalarında ülkeler arası farklılıkların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Bununla beraber yukarıda genel bir değerlendirilmesi yapılan tarımsal destekleme politikalarının ayrıntılı amaçları, OECD'nin "Ulusal Politikalar ve Tarımsal Ticaret" çalışmasında onbir madde halinde belirtilmektedir. Bunlar:

1. Üreticilere yeterli ve adil bir yaşam standardının sağlanması,
2. Tarım kesimi gelirlerinde belirli bir kararlılığın sağlanması,
3. Yurtiçi tarımsal ürün fiyatlarında belirli bir kararlılığın sağlanması,
4. Yurtdışı kaynaklı ekonomik krizlerden, tarım kesiminin en az etkilenmesi yönünde gerekli önlemlerin alınması,
5. Kırsal toplumun sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve bunun devamının sağlanması,
6. Bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farklarının en aza indirilmesi (Bölgesel kalkınma),
7. Aile işletmeciliğinin teşviki ve korunması,
8. Çevrenin korunması,
9. Tüketiciler için emin, güvenli, düzenli ve yeterli bir ürün arzının garanti edilmesi,
10. Tüketiciler için uygun bir fiyatın temini ,
11. Ülkenin tarımsal açıdan kendine yeterlilik derecesini olanaklar ölçüsünde en üst düzeye çıkarmak ve tarım ürünlerine uluslararası piyasalarda rekabet gücü sağlayarak dışsatımı sürekli ve düzenli kılmak, şeklinde belirtilmektedir.

Bu amaçlar OECD ülkelerinin resmi kayıtlarında yer alan amaçlardır. Ancak bu amaçların bir kısmında-ki bunların hangileri oldukları ayırt edilebilir-başarıya ulaşılması ancak diğerlerinin zararı pahasına olasıdır. Bu amaçlara ulaşılması kaynak dağılımını etkileyecek uygulamalardan sınır önlemlerine kadar geniş bir alana çeşitli araçlar kullanılarak devletin müdahalesini gerektirmektedir. Bu müdahalede kullanılan araçlar aşağıda ayrıntılı olarak incelenmiştir. Söz konusu amaçlardan hangilerinin ülkenin tarımsal müdahale amaçları arasında yer alacağı veya en azından öncelik sırası, daha önce belirtildiği üzere ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve politik koşullarla yakından ilgilidir. Örneğin az gelişmiş bir ülkenin tarımsal destekleme amaçları arasında belki de çevre faktörü önemli bir amaç değildir veya amaçlar arasında yer almayabilir. Ancak makro-ekonomik göstergeler bakımından tarımın ekonomideki ağırlığının düşük olduğu gelişmiş ülkelerde, özellikle son zamanlarda, doğal çevrenin korunması tarım politikası amaçları arasında yer almaktadır. Yine benzer şekilde, ülke ister gelişmiş ister az gelişmiş olsun tarımsal üretim bakımından yeterli

doğal kaynaklara sahip ve tarımsal altyapı sorununu önemli ölçüde halletmiş bir ülkede kendine yeterlilik kaygısı müdahalenin öncelikli amaçları arasında yer almayacaktır. Burada belirtilmek istenilen ülkelerin sahip oldukları koşulların tarıma müdahale amaçları veya bu amaçların ağırlık derecesi bakımından önemli bir belirleyici olması durumudur.

4.3. Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamalarında Kullanılan Araçlar

Tarım kesimine yönelik devlet müdahaleleri üreticilere adil ve yeterli bir yaşam standardı sağlamanın yanında tüketicilere de uygun fiyatla düzenli ve yeterli bir ürün arzı garanti etmeyi amaçlamaktadır. Yani bu kesime yönelik devlet müdahaleleri, tarımsal faaliyetleri ülke koşulları dahilinde düzenlerken tüketicileri korumayı da amaçlamaktadır. Bunun da ötesinde bölgeler arası kalkınmışlık farkını gidermek ve doğal çevrenin korunması gibi ikinci dereceden amaçları bulunmaktadır.

Tarımsal destekleme politikaları üreticiden tüketiciye kadar geniş bir kesimi etkileyebilecek önlemleri kapsamı bakımından uygulamada da oldukça çeşitli araçların kullanımını gerektirmektedir. Günümüzde ülkelerin tarım kesimine müdahalede kullandıkları araçlar, ekonomideki etkileri de dikkate alınarak genelde dört grup altında toplanabilir (OECD, 1990). Bu araçlar:

1. Pazar fiyatı desteği: Bu tür uygulamalar üretici eline geçen fiyatları etkilemeye yönelik önlemlerdir. İç pazar fiyatlarını korumak için sınır önlemleriyle birlikte uygulanırlar ve genellikle tüketicilerce ödenen fiyatların yükselmesi yönünde etkide bulunurlar. Bunlar:

- Çift fiyat sistemleri
- Fiyat primleri
- İthalat kotaları, gönüllü ihracat kısıtlamaları
- Tarifeler/İthalat vergileri
- İhracat iadeleri/Krediler
- Öztüketim programları
- Arz müdahaleleri (üretim /ekim alanı kotaları)
- Monopol organizasyonlar(pazarlama bordları,ithalat kontrol organizasyonları)

2. Doğrudan gelir desteği: Bu tür destekler, fark giderici ödemeler gibi üretici gelirlerini yükseltici dolayısıyla onların gelir durumlarını iyileştirici önlemleri kapsamaktadır. Bunlar:

- Doğrudan ödemeler (doğal afet ödemeleri, zarar ödemeleri, birim alan veya hayvan başına yapılan ödemeler, depolama yardımları vb.)
- Ambargo zararlarının karşılanması
- Üreticilerden alınan vergiler (negatif destek)

3. Dolaylı gelir desteği: Üreticilerin üretim masraflarını azaltıcı etkiye sahip önlemlerdir. Bunlar:

- Sermaye bağışları (bağış, hibe)
- Ayrıcalıklı kredi (faiz sübvansiyonları)
- Girdi sübvansiyonları (gübre, tarımsal savaş ilaçları, sulama, tohumluk, taşımacılık, akaryakıt vb.)
- Sigortalama
- Depolama

4. Diğer destekler: Araştırma, kontrol hizmetleri, tarımsal eğitim ve yayım gibi uzun dönemde tarım kesimi genelinde maliyetleri azaltıcı etkiye sahip önlemlerdir. Bunlar ise:

- Tarımsal araştırma, eğitim ve yayım
- Teftiş, kontrol hizmetleri
- Rasyonelleştirme ve tarımsal yapıları iyileştirmeye yönelik önlemler
- İşleme ve pazarlama
- Taşımacılık ayrıcalıkları
- Vergilendirme ayrıcalıkları
- Bölgesel ve ülkesel düzeydeki önlemler

Yukarıda belirtilen tarımsal destekleme politikası uygulamalarından son üç gruba giren önlemler, bütçeden yapılan harcamalarla finanse edilen önlemlerdir. Dolayısıyla bütçe üzerine belirli bir yük getireceği muhakkaktır. Ancak bu uygulamaların da her zaman fiyatlarda bir yükselme yaratması beklenemez. Bununla beraber, bu tür uygulamalar vergiler yoluyla sonuçta talepte bir azalma meydana getirebilir. Bu bakımdan tüketiciler için tarımsal destekleme amaçlarını en düşük maliyetle gerçekleştirebilecek araçların kullanılması konusu önemlidir.

Tarımsal destekleme uygulamaları genellikle tüketici fiyatlarını da doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen "Pazar Fiyatı Desteği" şeklinde olmaktadır. Bu tür uygulamaların hesaplama gücünün olmasına rağmen, tüketici fiyatlarını yükseltmesi gibi ikinci dereceden etkileri bulunmaktadır. Bu bakımdan tüketicilerde bazı rahatsızlıklar yaratabilir. (*)

(*) Tarım kesimine yönelik pazar fiyatı desteklerinin genellikle tüketici fiyatlarını artırıcı etkisi olması bakımından özellikle son yıllarda üreticiye fiyat sübvansiyonu yerine tüketicinin refah düzeyini yükseltecek tüketim sübvansiyonu verilmesi, böylece gelir düzeyi artacak tüketicilerin tarım ürünlerine talebinin artacağı, bundan da üretici gelirlerinin olumlu yönde etkileneceği şeklinde düşünceler dile getirilmektedir (OECD, 1990). Ancak burada gözardı edilen husus tarım ürünleri gelir talep esnekliklerinin genelde düşük olmasıdır. Bu bakımdan özellikle kişi başına düşen gelirin yüksek olduğu gelişmiş ülkelerde, artan gelirin tarım ürünleri talebini fazlaca etkilemesi beklenemez. Dolayısıyla tarım kesimine yönelik fiyat sübvansiyonlarının, gelir esnekliğinin daha yüksek olduğu tarım dışı mallar talebini artırması şeklindeki bir beklentinin daha gerçekçi olduğu söylenebilir.

Doğrudan tarım kesimine yönelik uygulamalar arasında yer almasa da; ticaret, devlet hazinesi, parasal, sosyal veya istihdam gibi makro-ekonomik politika araçları ile taşımacılığı ve enerji kullanımını etkileyen sektörel politika araçlarının kullanımıyla da tarım kesimine belirli yararlar sağlanabilir. Ancak, bu tür yardımların kesin olarak belirlenebilmesi veya özel bütçe harcamaları ile ilişkilendirilmesi oldukça güçtür. Bu gibi genel ekonomi politikaları çerçevesinde alınan belirli önlemler veya diğer sektörlerle yönelik özel uygulamalar tarımda istenmedik maliyet artışlarına da neden olabilirse de bu maliyet artışının da belirlenmesi veya miktarının saptanması her zaman kolay olmamaktadır (OECD, 1987).

4.4. Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamalarında Ülkeler Arası Farklı Yaklaşım

Ülkelerin uygulamış oldukları tarım politikası önlemlerinin öncelikli belirleyicisi o ülkenin mevcut koşullarıdır. Bu koşullar ekonomik olabildiği gibi, sosyal hatta politik de olabilir. Dolayısıyla tarım politikası amaçlarına ve bu amaçlara ulaşma çabalarında kullanılan araçlara verilen ağırlıklar, ülkeden ülkeye önemli değişiklikler gösterecektir. Bu durum ülkelerin tarıma yönelik müdahalelerinin şiddetini de etkilemektedir. Ülkelerin sahip oldukları farklı koşullar, tarım politikaları açısından farklı yaklaşımları beraberinde getirmektedir. Ancak ülkelerin ortak yanı, tarım kesiminin diğer sektörlerden farklı kendine has birtakım özellikleri olan, dolayısıyla bu kesime yönelik uygulamalar açısından da farklılıkların olması gerektiğini kabul etmeleridir.

Tarım tekniği geri ve girdi kullanımı yetersiz bir ülkede, politikalar öncelikle tarımda teknoloji kullanımını teşvik edici yönde belirlenecek ve uygulanacaktır. Genellikle gelişmişlik düzeyleri de yetersiz olan bu ülkelerde, işletmelerin pazara arz oranları da düşüktür. Dolayısıyla bu grup ülkelerde, tarımsal eğitim ve yayım hizmetleriyle desteklenen bir girdi sübvansiyon politikasının daha etkili bir yol olacağı söylenebilir. Tüketici fiyatlarını yükseltici yönde etkili olan pazar fiyatı desteği, bu ülkelerde tüketici gelirlerinin de düşük olması nedeniyle belki de tüketimin sübvansiyonunu da gerektirebilecektir. Bu ürün bir de ihracat ürünü ise ihracat sübvansiyonu ile bu tür bir tercihin ekonomiye maliyeti oldukça yüksek olacaktır.

Ülkelerin tarım kesimine farklı yaklaşımları bazen de tarımda örgütlenmenin düzeyi ve bunların politik bir baskı grubu oluşturmadaki etkinlikleri ile ilgilidir. Günümüzde tarımın ileri derecede örgütlendiği gelişmiş ülkelerde, genellikle üreticiler içinde bulundukları yaşam koşullarını ilgilendiren kararlar konusunda etkili olabilmektedirler. Gelişmekte olan ülkelerde bu etkileme daha çok tarımsal nüfusun oransal çokluğundan ileri gelmekte ve siyasi iktidarların bu kesime yönelik alacağı kararlarda birtakım siyasi kaygıların ön plana çıktığı görülmektedir.

Diğer bir kısım ülkelerde ise, tarım politikası amaç ve araçlarının öncelik sırasını ekonomideki ağırlığı nedeniyle sadece bir ürün veya ürün grubu dahi belirleyebilmektedir (Josling ve Mccalla, 1985).

Ülkelerin izledikleri tarım politikası önlemlerinin tek belirleyicisi sadece o ülkenin iç koşulları değildir. Politika seçimi ve uygulanması konularında uluslararası yükümlülükler ve o ülkenin uluslararası pazarlarla olan ticari ilişkilerinin düzeyi de bazen önemli bir belirleyici olabilmektedir. İzlenen politika ülkenin iç koşullarından etkilendiği gibi o ülkenin net ihracatçı ve ithalatçı olmasından da etkilenmektedir. Daha açık bir anlatımla, dünya piyasalarında gerek ithalat gerekse ihracat bakımından ağırlığı olan bir ülkenin alacağı kararlar, diğer bir kısım ülkenin alacağı kararları da etkileyecektir. Herhangi bir üründe net ithalatçı olan bir ülke, ödemeler dengesi ve gıda güvenliğini sağlamak, üretici gelirlerini iyileştirmek üzere üreticilere yardımdan çok gümrük, tarıfe, kota gibi ithalat kontrol önlemleri ile söz konusu ürün arzını kısırarak kendi üreticilerini korumak eğiliminde olacaktır. Çünkü bu önlemlerin bütçeye getirecekleri yük daha az, uygulanmaları daha kolay ve belki de yurtiçi istikrarı sağlamada daha etkili bir yol olacaktır. Bununla beraber, oluşacak yurtiçi yüksek fiyatlardan üretici pazara arz oranında doğrudan yararlanırken tüketiciler bundan zarar görecektir. Ancak bu tür uygulamalar ithalatı kısıtlayarak tüketicilerin söz konusu ithal ürüne olan taleplerini sınırlamış olacaktır. Böylece bu ülkenin söz konusu üründe önemli bir ithalatçı olduğu ve o yıl dünya piyasalarında bir arz fazlasının yaşandığı varsayılırsa ithalatı kısıtlayıcı önlemlerin dünya fiyatlarını düşüreceği muhakkaktır.

Herhangi bir tarım ürününde önemli bir potansiyele sahip bir ülkedeki uygulamalar ise, yurtiçi tarımsal üretim değerini artırmak için söz konusu ürün ihracını teşvik konusunda ağırlık kazanacaktır. Böylece, yurtiçinde o ürünü üretenlerin gelir durumlarının iyileştirilmesi amacına da hizmet edilmiş olacaktır (OECD, 1987).

4.5. Tarımsal Destekleme Politikalarının Etkileri

Tarımsal destekleme politikaları, öncelikli olarak ulusal düzeyde tarım kesimine yönelik amaçları gerçekleştirmek üzere belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Bununla beraber, söz konusu politikaların etkileri tarım dışı kesimlerde de çeşitli şekil ve oranlarda hissedilmektedir. Hatta ülkenin dış pazarlarla olan bütünleşme derecesine bağlı olarak uluslararası pazarlarda da bu etki görülebilir. Etkileme yurtiçinde, sınırlarda ve yurtdışında başta fiyat ve miktar olmak üzere zaman, şekil ve yer bakımından olmaktadır. Tarım dışı kesimlerin hangi oranlarda etkilenecekleri ise genellikle hangi tür politikaların uygulandığına bağlıdır.

Asıl amacı üretici gelirlerini artırmak olan tarımsal destekleme politikalarını, kullanılan araçları da dikkate alarak üç ayrı grup altında toplayabiliriz (Koester, 1991). Birinci gruba giren politika araçları, öncelikle üretici kaynaklarının daha etkin kullanımına hizmet ederek üretici gelirlerini iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Bu tür politikalar, kaynak kullanım etkinliği

artırması bakımından üreticilerin yanında tüketicilerin de yararınadır. İkinci gruba giren politika araçları, ekonomide toplam geliri olumsuz yönde etkilemeksizin tarım dışından üreticilere gelir transferi amacına hizmet eder. Tarım dışı kesimler bu tür politikaları sosyal açıdan kabul edebilirler. Üçüncü gruba giren politikalar ise, yine tarım dışından üreticilere gelir transferine yöneliktir. Ancak burada tarım dışında çalışanlar üreticilerin kazandıklarından daha fazla bir gelirden vazgeçmek durumundadırlar ki bu da tarım dışı kesimlerde hoşnutsuzluk yaratır.

Bir ülkede sözü edilen destekleme politikalarına genellikle bu politika türlerinin uygulandığı ekonomik, politik ve sosyal ortama göre karar verilmektedir. Dolayısıyla tarım ve tarım dışı kesimlerin bu politikalardan etkilenme derecesi bu tarife bağlı olarak değişiklik gösterecektir.

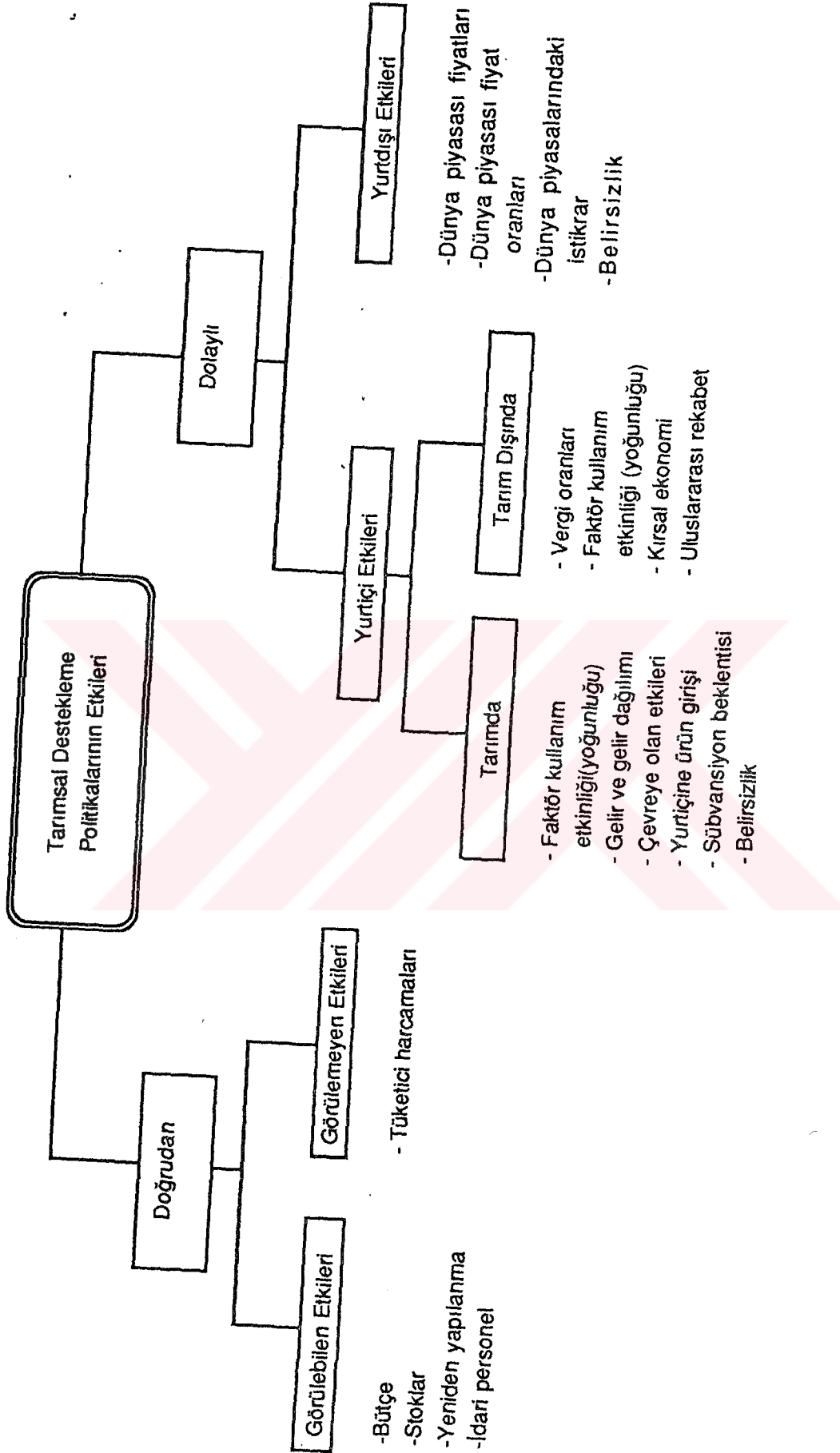
Bir ülkede tarımın ekonomik gelişmeye yapacağı katkılar o ülkenin tarımsal yapısı ve bu yapının belirlediği verimlilik düzeyi ile yakından ilgilidir. Burada tarımsal yapı ile sadece toprak, insan ve sermaye ilişkileri değil, geniş anlamıyla üretimin gerçekleştirildiği işletme ve onun bulunduğu ortamdaki doğal, teknik, ekonomik ve sosyal çevreyi oluşturan unsurların bütünü ifade edilmektedir. Daha açık bir anlatımla, tarımsal yapının teknik, ekonomik ve sosyal yönleri düşünülmektedir. Tarımsal yapının teknik yönü, tarımsal üretim için gerekli üretim faktörlerinin tamamını içermektedir. Daha çok işletme içi düzenlemeleri ve oradan giderek işletme dışı (bölgesel) yapısal düzenlemeleri kapsamaktadır. Tarımsal yapının ekonomik yönü de, tarımsal pazarları, kredi örgütlerini ve kredi düzenini, borçlanma ve sermaye durumunu ifade etmektedir. Tarımsal yapının sosyal yönü ise tarımsal düzen anlamındadır. Yani toprağın ve onun kullanılış biçimini, toprak-insan ilişkilerini içermektedir.

Tarımsal yapının süreç içerisinde yukarıda belirtilen yönleriyle bir bütün olarak iyileşmesi bu kesimin kendine özgü birtakım özellikleri nedeniyle olanaksız değilse bile son derece güç olmaktadır. Bu bakımdan, gelişme sürecinde belirli bir desteğe gereksinim duyulmaktadır. Ancak bu amaçla genel tarım politikaları ile destekleme ve tarımsal yapı politikalarının birbirlerini tamamlaması gerekmektedir. Tarımsal destekleme politikaları ile tarımsal yapının iyileştirilmesi, tarım işletmelerinin güçlendirilmesi, üreticilerin korunması ve bazı bölgelerin kalkındırılması için yapılan hizmetlerin ve teşviklerin tamamı düşünülmektedir. Dolayısıyla tarımsal destekleme ile yapısal gelişme arasında bir bağlantının olması gereği ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber, herhangi bir ülkede tarımdaki yapısal gelişmeler başlıca iki grup faktörün etkisiyle olabilir. Bunlardan birincisi, ülkede genel olarak uygulanan politikaların etkisiyle zaman içerisinde oluşan birikimlerin ortaya çıkardığı veya ülkenin genel gidişinin yarattığı değişimlerdir. Örneğin, herhangi bir bölgede yapılan bir yol şebekesi, sulama yatırımı v.b. nedeniyle ortaya çıkan etkiler bu grupta sayılabilir. İkinci grup etkiler ise tarım kesiminde birtakım iyileştirmeler yaratmak amacıyla uygulanan fiyat ve fiyat dışı destekleme politikaları veya destekleme ile doğrudan ya da dolaylı şekilde ilgili olan hizmetler ve önlemlerdir. Bunlar arasında da örneğin herhangi bir bölge veya yöredeki tarım işletmelerinin güçlendirilmesi amacıyla yapılan altyapı yatırımları, çiftçi eğitim ve yayım

hizmetleri, üreticilere girdilerin kolay ve ucuz bir şekilde sağlanması, kredi kolaylıklarının sağlanması gibi uygulamalar sayılabilir (Işıklı ve Abay, 1993).

Ülkelerin tarımsal destekleme politikaları çerçevesinde yapmış oldukları uygulamalarda farklı araç ve yöntemlerden yararlandıkları görülmektedir. Genellikle, tarımın desteklenmesi ile ilgili araçları fiyatlara, gelirlere veya pazarlama sistemine yönelik olanlar, yani fiyat ve gelirlere dayalı araçlar ile fiyatları doğrudan ya da dolaylı olarak kullanmayan fiyat dışı araçlar olarak başlıca iki grup altında toplayabiliriz. Tarımsal destekleme politikalarının etkileri de bu iki grup politika araçlarının kullanım önceliğine bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir. Bu araçlar doğrudan ya da dolaylı bazı etkileri, kısa ya da uzun dönemde ortaya çıkan birtakım etkileri veya beklenen ve beklenmeyen etkileri şeklinde çok farklı biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Bu etkiler arasında desteklenen ürünün ya da alternatif ürünlerin pazarlama düzenine ve piyasasına olan etkiler, kırsal refaha ve tarım sektöründeki gelir düzeyi ve gelir dağılımı ile ekonomideki genel gelir dağılımına etkiler, işletme ve bölge bazında kaynakların dağılımı ve kullanım düzeyine etkileri, değişim hadleri, ödemeler dengesi ve kalkınma hızındaki etkileri nedeniyle ülkenin genel ekonomik gelişmesine olan etkileri, maliyetlere ve geçinme indeksleriyle ilgisi bakımından fiyatlar genel düzeyindeki etkileri ve nihayet tarımsal sanayi üzerindeki etkiler gibi konular düşünülmektedir (Tolley , 1982 ve Çivi, 1977).

Tarım kesiminin desteklenmesi, önceki bölümlerde belirtilen bu kesimin kendine has bazı özellikleri nedeniyle bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, tarımsal destekleme önlemlerinin kullanılan politika araçlarıyla ilgili olarak başta devlet bütçesi ve tüketici harcamaları olmak üzere, tarımın diğer sektörlerle olan ilişkisinin düzeyine bağlı olarak tarım dışı sektörlerle ve hatta tarım kesiminin uluslararası tarım ürünleri piyasalarındaki ağırlığına bağlı olarak da uluslararası pazarlarda bazı rahatsızlıklar yaratması kaçınılmazdır. Buna göre tarımsal destekleme politikalarının yurtdışı etkilerini de içeren genel bir sınıflandırması Şekil 1'de verilmiştir.



Şekil 1. Tarımsal Destekleme Politikalarının Etkileri

Kaynak: Koester, 1991.S.6.

5. TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI

5.1. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamalarının

Tarihsel Gelişimi

Türkiye'de tarımın desteklenmesi konusundaki ilk girişimler Cumhuriyetin kuruluşundan hemen sonra başlamış ve bu dönemde tarım alanında iki önemli girişimde bulunulmuştur. Bunlardan biri 1925 yılında aşarın kaldırılması diğeri ise 1926 yılında Medeni Kanunun kabulü ile toprak üzerindeki mülkiyet hakkının yasal olarak tanınmasıdır. Başta aşarın kaldırılması olmak üzere, her iki durumu da üretici yararına ilk girişimler olarak kabul edebiliriz. Bununla beraber, kuruluşun ilk yıllarında tüketicilerin yararına olmak üzere buğday ve ekmek fiyatlarının düşük tutulması politikaları sürdürülmüş bu amaçla da dışarıdan buğday ithal edilmesi yoluna gidilmiştir (Çivi, 1977). Bundan sonraki yıllarda, ilk defa 1928-1932 Dünya Ekonomik Krizi döneminde tarım ürünlerinin destekleme kapsamına alınması gündeme gelmiştir. Ekonomik kriz Türkiye'de de tarım ürünleri fiyatlarının, özellikle de buğday fiyatlarının, üretimin devamını tehlikeye sokacak ölçüde düşmesine neden olmuştur. Bunun üzerine, 1932 yılında fiyat saptanması ile ilgili köklü önlemlerin alınması gereği duyulmuş ve önce 3.7.1932 tarih ve 2056 sayılı "Buğday Koruma Kanunu" çıkarılmış, bu kanundan bir ay sonra da (5.8.1932) 13204 sayılı kararname ile üreticiler tarafından arzedilen buğdayı satın alma görevi T.C. Ziraat Bankasına verilmiştir. Fiyatların belirlenmesi ve alım yerlerinin kararlaştırılması işi de hükümete bırakılmıştır. Daha sonra yapılan çalışmaların yeterli görülmemesi üzerine 1938 yılında 3491 sayılı yasa ile Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmuş ve alım işleri bu kuruluşa devredilmiştir (Çalgüner, 1974 ve Çivi, 1977). Toprak Mahsulleri Ofisinin kuruluş amacı, başta tahıl grubu olmak üzere kendisine verilecek olan görevler doğrultusunda diğer ürünlerin belirlenen fiyatlar üzerinden alımlarını gerçekleştirerek, bu ürünlerin iç ve dış piyasalara arzını düzenlemektir. Böylece destekleme kapsamına alınan ürünler için üreticilere fiyat garantisinin verilmesiyle üretimde belirli bir istikrar sağlanması amaçlanıyordu. 1938 yılından başlayarak Toprak Mahsulleri Ofisi aracılığıyla ilk olarak desteklemeye alınan ürünler buğday, arpa, çavdar, yulaf ve afyon sakızıdır. Daha sonra tütün ve çay destekleme kapsamına alınmış, tütün için ilk destekleme alımı 1940 yılında ve toplam üretimin %13'ü oranında bir alımla başlamıştır. Tütün piyasalarında üreticileri destekleme görevi 1947 yılına kadar bu amaçla kurulmuş olan Yerli Ürünler Türk A.Ş. veya Türk Limited Şirketine verilmiş, ancak bu kuruluşlar kendilerinden beklenen görevleri yeterince yerine getiremedikleri için olmalı ki 1947 yılında bu görev Tekel Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Yaş çay yaprağı alımları da daha sonra Çay Kurumunun kurulmasına kadar bu müdürlükçe yürütülmüştür.

1950'li yıllardan itibaren buğday, arpa, çavdar, yulaf, afyon sakızı, tütün ve çaydan başka çekirdeksiz kuru üzüm, kuru incir, fındık, zeytinyağı, şeker pancarı, pamuk, tiftik, antepfıstığı, çiğit, ayçiçeği, mercimek, nohut, yaş ipek kozası, gülçiçeği, fiğ ve kanola gibi ürünler de destekleme kapsamına dahil edilmiş, ancak bazı yıllar söz konusu ürünlerden bir

kısmı destekleme kapsamından çıkarılmış birkaç yıl sonra ekonomik ya da politik nedenlerle tekrar destekleme kapsamına alınmıştır. Bu ürünlerden tahıl grubunun alımları, daha önce belirtildiği üzere Toprak Mahsülleri Ofisince, tütün Tekel Genel Müdürlüğünce, çay ise Çay Kurumunca gerçekleştirilmektedir. Şeker pancarı 6747 sayılı kanunun 8. maddesi gereğince Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından alınıp satılmaktadır.

Yukarıda belirtilenler dışında kalan ürünlerde destekleme alımları Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri tarafından yapılmaktadır. Birliklere destekleme alımı yapma görevi 2834 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkındaki Kanunun 17. maddesinin (c) fıkrası hükmüne dayanılarak verilmektedir. Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri tüzel kişiliğe haiz ortaklıklardır. Bir kooperatif örgüt olmaları nedeniyle birinci derecedeki amaçları, kendi ortaklarının çıkarlarını korumak ve onlara üretim, pazarlama ve kredi kolaylıkları sağlamaktır. Ancak kuruluş kanunun 17. maddesi uyarınca bu kooperatiflere "Hükümetin gerek gördüğü durumlarda ortak olmayanların da ürünlerini satın alabilir veya satabilir" denilerek kooperatif faaliyetlerinin hükümet tarafından ortak dışı alanlara kaydırılma olanağı yaratılmıştır.

Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin 1960 yılına kadar faaliyetlerinden doğan zararları bütçeden karşılanması yerine, Milli Korunma Fonundan karşılanması yoluna gidilmiş, ancak uygulamada zararların kapatılması mümkün olmamıştır. 1960 yılına kadar biriken zarar toplamı 1 milyar liraya yaklaşmıştır. 154 ve 250 sayılı kanunlarla bu zararların konsolide edilmesi yoluna gidilmiştir. 1950-1960 döneminde destekleme alımları uygulamasında büyük zararlar ortaya çıkması üzerine, 1960 sonrası hükümetler bu konuda çekimser davranmalarına karşın ekonomik ve politik kaygılarla destekleme alımlarının kapsamı daha da genişletilmiştir (Sezgin, 1973).

Cumhuriyet hükümetlerinin hepsinde bulunmuş olan Tarım Bakanlığı olanaklar ölçüsünde bir tarım politikası belirleyip uygulamaya çalışmıştır. Ancak ülkemizde tarım politikalarının ana hatları ilk defa yazılı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) kararı şeklinde belirgin duruma getirilmesi, 1962 yılından sonra kalkınma planları uygulamasıyla gerçekleştirilebilmiştir (Enç, 1985).

Halen tarım politikaları çerçevesindeki uygulamalar, Devlet Planlama Teşkilatınca hazırlanan ve TBMM'nce kabul edilen Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Yıllık Programları ile belirlenmektedir. Bu bakımdan 1962 yılından sonraki dönemler için tarım kesimine yönelik kamu politikalarına ilişkin ilke ve hedefler kalkınma planlarından izlenebilir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (I. BYKP)'ndan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (VI.BYKP)'na kadar, gerek kalkınma planlarında gerekse yıllık programlarda belirli ve istikrarlı bir destekleme politikasına ulaşamaması yanında, uygulamalardaki aksaklıklar da dile getirilmektedir. Öyle ki, her plan kendinden önceki planı eleştirir niteliktedir. Uygulamada tarıma yönelik kamu politikaları ekonomideki gelişmelere ve önceliklere bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir. Bu nedenlerle her bir planda tarıma yönelik ilke ve hedeflerin ayrı ayrı ele

alınıp incelenmesi yerine, planlı dönemdeki gelişmelerin genel bir değerlendirilmesiyle yetinilecektir.

Planlı kalkınma döneminin başladığı 1963 yılından sonraki gelişmeler genel olarak değerlendirildiğinde, destekleme politikaları açısından en önemli gelişmenin tarımın destekleme alımları yanında maliyetleri oluşturan üretim unsurları yoluyla da desteklenmesi ilkesinin kabul görmesi ve günümüze kadar uygulanması olduğu söylenebilir. Bu dönemde destekleme alımlarına devam edilirken girdi ve ürün bazında sübvansiyon ve prim ödemeleri uygulamalarına başlanmıştır. Bununla beraber, günümüze kadar uygulanan tarımsal destekleme politikalarının daha çok taban fiyatları ve destekleme alımları üzerinde yoğunlaştığı, buna karşılık sübvansiyon ve prim gibi araçların da zaman zaman uygulandığı belirtilmelidir.

Planlı dönemde tarım politikaları ağırlıklarında ve kapsamlarında yıldan yıla değişiklik olmakla birlikte, genelde destekleme alımları ve girdi sübvansiyonları yoluyla yürütülmüştür. Ancak bu dönemde de varolan yapısal sorunların çözümüne ilişkin köklü önlemlerin alınmadığı görülmektedir. Mevcut uygulamalar daha çok bölge veya havza bazında toprak-su kaynaklarının geliştirilmesi ve köylere yol, su, elektrik gibi altyapı hizmetlerinin götürülmesi şeklinde olmuştur.

1961-1971 yılları arasında, kimyasal gübre kullanımının yaygınlaştırılması amacıyla gübrede sübvansiyon uygulamaları başlatılmış, altyapı eksikliklerinin giderilmesine ve özellikle sulama yatırımlarının artırılmasına ve mekanizasyonun yaygınlaştırılmasına çalışılmıştır. Ayrıca, kooperatifleşme hareketlerine ve tarımsal eğitim ve yayıma önem verilmeye başlanmıştır. 1971 yılından 1980 yılına kadar destekleme alımları 29 ürüne kadar yaygınlaştırılmış, gübre sübvansiyonları ise artarak devam etmiştir.

1980 sonrası dönemde genel ekonomi politikalarında ortaya çıkan değişiklikler doğrudan ya da dolaylı olarak tarım sektörünü de etkilemiştir. Öncelikle serbest piyasa ekonomisi tercihi içerisinde devletin tarıma sağladığı destek azaltılmıştır. Geçmişte yaşanan enflasyonlara tarımsal ürün fiyatlarının, tarımsal girdilere verilen sübvansiyonların ve düşük faizli kredilerin parasal genişleme üzerindeki etkisinin neden olduğu görüşü, hükümetin tarıma bakış açısının değişmesine yol açmış ve tarım sektörü bu dönemde enflasyonun bir kaynağı olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. İkinci olarak, tarımda altyapı çalışmalarının (sulama, drenaj, toprak koruma ve tarla içi geliştirme gibi) hızlandırılması, başta tohumluk olmak üzere diğer tarımsal girdiler dışalımına getirilen kolaylıklar ile tarımda verimin artacağı düşünülmüştür. Nihayet, sağlanan teşvikler ve gerçekçi kur uygulamalarıyla artan ihracatın tarım sektörü üretimi üzerindeki uyarıcı etkisinden yararlanılmak istenilmiştir. Bu düşüncelerden hareketle, başta gübre sübvansiyonu ve destekleme alımları olmak üzere sektöre verilen tüm destekler azaltılmaya başlanmış, 1980 öncesi sayıları 29'a varan destekleme kapsamındaki ürün sayısı, 1980 sonrası zaman zaman değişmekle beraber 10'a kadar gerilemiştir. Benzer şekilde, T.C. Merkez Bankası kredileri içerisinde destekleme için

açılan kredilerin payı da %27,1'den %5'lere kadar inmiş, ancak son yıllarda tekrar artarak %20'lere yükselmiştir (T.C. Merkez Bankası Yıllık Raporları). Son yıllarda desteklenen ürün sayısı ve girdi sübvansiyonları bakımından da bir gelişme eğilimi gözlenmektedir.

1980'li yıllarda tarım açısından olumlu bir durum, girdilerin sağlanmasında sıkıntıların ortadan kalkmış olmasıdır. Önceki dönemlerde çeşitli girdilerin sağlanmasında ortaya çıkan güçlükler, başta gübre ve tohumluk olmak üzere tedarik ve dağıtım sistemine getirilen düzenlemelerle ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. 1983 yılı sonrasında alınan yasal önlemler ve teşvikler sonucunda özel sektörün tohumculuk alanına girmesi sağlanmış, böylece yüksek verimli çeşitlerin yaygınlaşması hız kazanmıştır. 1985 yılında karma yeme vergi iadesi adı altında destekleme ödemelerine, 1987 yılında da tarımsal ilaçlara fatura bedeli üzerinden %20 sübvansiyon uygulamasına gidilmiştir (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 1991). Aynı yıl hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla ithal edilen damızlık süt ineği başına belirli bir sübvansiyon ödemesi yanında, yapay tohumlama çalışmalarının desteklenmesi, et ve sütte üreticilere teşvik primi ödemesi uygulamalarına başlanmıştır. Bu dönemde tarım sektörüne yapılan diğer destekler kapsamında belirtilmesi gereken konular arasında küçük çiftçi muafiyeti, tarımsal ürün dışsatımının teşviki, sulamada kullanılan elektrik ücretlerinin düşük tutulması, tarımsal eğitim, araştırma ve yayım hizmetleri sayılabilir.

5.2. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikasının Amaçları

Cumhuriyetin ilk yıllarında ülkemizde izlenen tarım politikalarının ağırlık noktasını önce Dünya Ekonomik Krizi, daha sonra İkinci Dünya Savaşı nedeniyle dünya piyasalarında yaşanan olumsuz gelişmelerden, devletçi bir yaklaşımla iç piyasaları korumak oluşturmuştur. 1950'li yıllarda ise çok partili sisteme geçişin de etkisiyle, tarımda kamu kuruluşlarının yanında özel işletmelerin ekonomik yönden güçlendirilmesine ağırlık verilmiştir. Bu dönemde, başta traktör kullanımının yaygınlaştırılmasıyla öncelikle yurtiçi talebin karşılanması ve dışsatım pazarlarının sağlamlaştırılması, bunun için de mevcut üretimin korunması ve artırılması tarım politikalarının başlıca amaçlarını oluşturmuştur.

Ülkemizde 1963 yılından günümüze kadar tarım kesimine yönelik uygulamalar, daha çok TBMM'nce kabul edilen Beş Yıllık Kalkınma Planları çerçevesinde olmaktadır. Bu bakımdan, 1963 sonrası dönemde tarım politikalarının başlıca amaçları Beş Yıllık Kalkınma Planları ve bu planlara göre hazırlanan yıllık programlardan izlenebilir. Buna göre, 1963 yılından başlayarak genel olarak kalkınma planlarında yer alan tarım politikası amaçları arasında şunlar sayılabilir :

- 1) Tarım sektörünün gelişme hızını ekonomik gelişmeyi yavaşlatmayacak, ekonomide darboğaz ve enflasyonlara yol açmayacak düzeyde tutmak,
- 2) Tarımsal üretimi artırarak artan nüfusun gıda, gelişen sanayi sektörünün hammadde gereksinimini karşılamak, dışsatımı artırmak ve ekonomiye kaynak sağlamak,

3) Tarımsal ürünlerde kendine yeterli bir düzeye ulaşmak ve toplumun dengeli beslenmesini sağlamak,

4) Sektörlerarası gelir farklılıklarını azaltmak, işsizlik sorununun giderilmesine yardımcı olmak, tarım dışı kesimlerin istihdam oranlarının üzerinde iç göç hareketlerinin yol açtığı düzensiz kentleşmeyi önlemek,

5) Tarımda teknolojik gelişmeyi sağlayarak tarımın doğal koşullara bağımlılığını azaltmak ve tarımsal alanların ve kaynakların etkin kullanımını sağlamak,

6) Tarımda verimlilik düzeyinin artırılması amacıyla modern girdi kullanımını teşvik etmek, sulama ve diğer altyapı çalışmaları ve uygun ürün bileşimi ile tarımsal üretimdeki gelişmeleri hızlandırmak,

7) Geleneksel ürünler dışında tahıl, baklagil, meyve, sebze ve hayvancılık ürünleri dışsatımının geliştirilmesine çaba göstermek,

8) Tarımsal destekleme politikasını etkin bir araç olarak kullanmak,

9) Tarımsal yapıyı uzun dönemde hızlı ve dengeli gelişmeyi sağlayacak biçimde düzenlemek.

Görüldüğü gibi ülkemizde kalkınma planlarında yer alan tarım politikası amaçları genel olarak ekonomik ve sosyal içeriğe sahip niteliktedir. Ancak bu amaçlara ulaşmak için kullanılan araçlar çoğu kez etkin kullanılmamakta, ekonomideki öncelikler veya gelişmelere bağlı olarak etkinliğini kaybetmektedir. Bu da tarımda kısa süreli süreç politikalarının kullanımına yol açmakta, ekonomik yapı politikalarının geliştirilmesini güçleştirmektedir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında tarım kesimine yönelik kamu politikalarının temel amacı "Tarım sektöründe üretim yöntemlerini modernleştirerek, üretimin iklim koşullarına bağımlılığını azaltmak, artan nüfusun gıda maddeleri ihtiyacını karşılamak ve tarımsal ürünlerin ihracatını geliştirmek" şeklinde belirtilmiştir. Bu amaçla "Toprak ve su kaynaklarının en iyi şekilde kullanımını sağlamak, yüksek vasıflı tohumluk ve damızlık ile diğer üretim girdilerini etkin kullanarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak, orman ve su ürünleri kaynaklarını geliştirmek esas olacaktır" denilmektedir.

Tarım kesimine yönelik kamu politikalarının yukarıda belirtilen temel amacına ulaşmada izlenecek ilke ve politikalar ise şu şekilde belirtilmektedir:

1. Tarımsal ürünlerin destekleme fiyatlarının tespit edilmesinde çiftçi gelirinde istikrar sağlayan ve üretimi yönlendiren bir yol izlenecek ve bu tespitite ekonominin genel dengesi ve yurtdışı fiyatlar dikkate alınacaktır.

2. Araştırma, yayım ve eğitim hizmetleri güçlendirilerek, daha etkin bir hale getirilecektir.

3. Küçük ve orta ölçekli işletmelerin modern girdi kullanımı ve tarımsal ürünlerini işleme ve pazarlamaları kooperatifler eliyle desteklenecektir. Talebi yurt içinden karşılanamayan

ürünler ile ihraç potansiyeli yüksek ürünlerin üretiminin artırılması yönündeki kredi taleplerine öncelik verilmesi sağlanacaktır.

4. Tarım reformu uygulamaları, teknolojik gelişmeyi ve verimliliği artırmayı esas alan, çiftçi gelirinin yükseltilmesini amaçlayan bir yapı içinde sürdürülecektir.

5. Tarım ürünlerinde kalite yükseltilmesi, ıslah çalışmaları ve standardizasyona yönelik faaliyetler sürdürülecek, ambalajlama konularına gereken önem verilecektir.

6. GAP kapsamında bulunan sulamaya ve orman tesislerine uygun alanların etkin kullanımı ve su ürünleri, hayvancılık, bitkisel üretim potansiyelinin en iyi şekilde değerlendirilmesi yönündeki araştırma ve uygulama çalışmalarına devam edilecektir.

7. AT'na üyelik konusundaki gelişmeler çerçevesinde mevzuat ve yapısal uyum için gerekli çalışmalar tamamlanacaktır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde izlenecek *destekleme fiyat ve alımlarına* ilişkin politik önlemlerin esasları ise şu şekilde ifade edilmektedir:

1. Tarımsal destekleme politikası uygulamasında tarımsal ürünlerde fiyat ve çiftçi gelirlerinde istikrarı sağlamak, iç ve dış talebe göre üretimi yönlendirmek, kaynakların uygun kullanımını sağlamak, girdi ve yeni teknolojilerin kullanımını yaygınlaştırarak verimliliği artırmak esas olacaktır.

2. Tarım sektörüne verilen sübvansiyonların bütçe ile ilişkilendirilmesi sağlanacaktır.

3. Tarımsal destekleme alımlarının finansmanında enflasyonist baskıların yaratılmamasına özen gösterilecektir.

4. Tarımsal destekleme politikası ekonomik ve sosyal kriterler dikkate alınarak tespit edilecek, çiftçinin ve köylünün refahının artırılmasına çalışılacaktır.

5. Tarımsal üretimin artırılmasında ve teşvikinde fiyat politikası yanında ucuz ve yeterli girdi, kredi, tarımsal eğitim, tarımsal teşkilatlanma ve teknolojik gelişme imkanlarının artırılması gibi fiyat dışı destekleme araçlarına da önem verilecektir.

6. Tarımsal ürün sigortası sistemi geliştirilecektir.

7. Tarım ürünlerinin daha iyi değerlendirilmesi amacıyla kurulan Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin kuruluş amaçlarına uygun olarak faaliyetlerini sürdürmeleri ve ekonomiye yük olma vasıflarının ortadan kaldırılması için gerekli çalışmalara devam edilecektir.

Görüldüğü gibi VI. BYKP'da tarım için öngörülen politika ilke ve hedefleri öncekilere göre bazı temel farklılıklar içermektedir. Bu farklılıkların başında, özellikle son yıllarda yaşanan

yüksek enflasyonda tarıma yönelik destekleme politikalarının önemli etkisi olduğu düşüncesinin giderek yaygınlık kazanması sonucu VI. BYKP'da destekleme politikasına ilişkin uygulamalarda enflasyonist baskılar yaratılmamasına özen gösterileceği konusu önemle vurgulanmıştır. Bu amaçla VI.BYKP'da tarım kesimine verilen sübvansiyonların bütçe ile ilişkilendirileceği, destekleme alımlarının finansmanında enflasyonist etkinin göz önünde bulundurulacağı ve Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin ekonomiye yük olma durumlarının ortadan kaldırılması yönünde çalışmalar yapılacağı şeklindeki ifadeler yer verilmiştir. Bu dönemde, yine enflasyonist gelişmelere meydan verilmemesi amacıyla destekleme politikaları amaçları arasında, tarımsal gelirin artırılacağı veya sektörler arası gelir dengesizliğinin giderileceği yönünde kesin ifadeler yerine "..... tarımsal ürünlerde fiyat ve çiftçi gelirlerinde istikrarı sağlamak esas olacaktır", ya da ".... çiftçinin ve köylünün refahının artırılmasına çalışılacaktır" denilmektedir. Bu ise üretici gelirlerinde artış sağlamayı amaçlayan uygulamalar yerine, daha çok mevcut düzeyi korumaya yönelik politikaların ve ekonomideki gelişmelerin ve önceliklerin belirleyeceği uygulamaların benimsenmesi anlamına gelmektedir.

Son yıllarda tarımsal destekleme politikası amaçları arasında öncekilerden farklı olarak ıslah çalışmaları, verimlilik, kaynak kullanımı, kalite, ambalajlama, standardizasyon ve özellikle dışsatıma yönelik ürünlerde dünya fiyatlarının göz önüne alınması ve bu ürünler lehine fiyat farklılaştırması gibi konuların ağırlık kazandığı görülmektedir.

5.3. Türkiye'de Tarımsal Desteklemenin Hukuksal Yapısı

Türkiye'de tarımsal destekleme politikası uygulamalarının kapsam ve ağırlıkları yıldan yıla önemli değişiklik göstermekle beraber, genel olarak iki araçla yürütülmektedir. Bu araçlardan birincisi ve en önemlisi tarım ürünlerinin pazarlanması aşamasında destekleme alımları şeklinde, diğeri ise üretim aşamasında verilen sübvansiyonlar şeklinde olmaktadır.

Türkiye'de gerek pazarlama sürecinde uygulanan taban fiyatları ve destekleme alımlarına ilişkin kararlar, gerekse üretim sürecinde ürün bazında ve girdi bazında uygulanan sübvansiyonlara ilişkin kararlar başlıca üç kurul tarafından alınmaktadır .

1. Bakanlar Kurulu ile Bakanlar Kurulu tarafından yetki verilen kurullar,
2. Yüksek Planlama Kurulu (YPK),
3. Para-Kredi Koordinasyon Kurulu (PKKK).

1. Bakanlar Kurulu Kararları (BKK):

-29.6.1956 tarih ve 6747 sayılı "Şeker Kanunu" uyarınca Sanayi ve Ticaret Bakanlığının teklifi üzerine her yıl çıkarılmakta olan BKK ile pancar alım fiyatları belirlenmektedir.

-2.1.1961 tarih ve 196 sayılı "Ekici Tütünleri Satış Piyasalarının Desteklenmesine Dair Kanun" uyarınca Maliye Bakanlığının teklifi üzerine her yıl çıkarılan BKK ile TEKEL, yaprak tütün destekleme alımı ile görevlendirilmektedir.

-233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin 35. maddesine göre Tarım ve Köyişleri Bakanlığının teklifi üzerine her yıl çıkarılan BKK ile tahıl alım fiyatları belirlenmekte, kararnamede baklagil alım fiyatı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının tespitine bırakılmaktadır.

-Yine 233 sayılı KHK'nin 35. maddesine göre üreticilerin T.C. Ziraat Bankasına olan kredi borçlarının ertelenmesine ilişkin kararlar BKK ile alınmaktadır.

-85/10151 sayılı tohumculuğun teşviki hakkında BKK çerçevesinde T.C. Ziraat Bankasınca kararnamede belirtilen üretim girdilerinin üretiminden pazarlanmasına kadar bütün hizmetler için ihtiyaç duyulan işletme ve yatırım kredilerine bankanın tohumluk kredi faizi uygulanmakta, faiz farkının bir kısmı Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF)'ndan karşılanmaktadır.

2. Yüksek Planlama Kurulu (YPK) Kararları:

-3186 sayılı "Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin Kuruluşu Hakkındaki Kanun" uyarınca, destekleme kapsamına alınacak ürünler ve alım fiyatları (PKKK'nun tavsiye kararı üzerine) YPK kararları ile tespit edilmektedir.

- Finansmanı, Geliştirme ve Destekleme Fonundan (GDF) karşılanmak üzere hayvancılığın teşviki, damızlık süt ineği besiciliğinin, yapay tohumlama faaliyetlerinin ve damızlık hayvan işletme birimlerinin desteklenmesine ilişkin uygulamalar YPK kararları ile olmaktadır.

3. Para-Kredi Koordinasyon Kurulu (PKKK) Kararları:

Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF)'ndan;

- Tarımsal girdilerin sübvansiyonu (Bakanlar Kurulunun 19.1.1988 tarih ve 88/12518 sayılı kararı çerçevesinde kimyasal gübre, 29.4.1987 tarih ve 87/11706 sayılı kararı çerçevesinde tarımsal savaş ile hayvan sağlığında kullanılan ilaç ve 85/10151 sayılı kararı çerçevesinde tohumluk girdilerinin sübvansiyonu).

- Süt üreticilerine teşvik primi uygulaması (Bakanlar Kurulunun 29.4.1987 tarih ve 87/11705 sayılı kararı çerçevesinde).

- T.C. Ziraat Bankasının gübre kredilerine uyguladığı düşük faiz (5 milyon TL'ye kadar %46; 5 milyon TL'nin üzerine %55) nedeniyle oluşan faiz farkları.

- Türkiye Ziraî Donatım Kurumu (TZDK)'nın kredili gübre satışlarında uyguladığı düşük faiz nedeniyle oluşan faiz farkları.

- Tarımsal ürünlerin de içinde bulunduğu, ihracatında teşvik primi uygulanan mal grubu listesi çerçevesinde yapılan ödemeler PKKK'nun aldığı kararlar uyarınca gerçekleştirilmektedir. Ancak ihracatın teşviki için PKKK'nca saptanan mal grubuna DFİF'ndan doğrudan prim ödemesi olarak yapılan desteklemeye Şubat 1992'den itibaren son verilmiştir.

5.4. Türkiye'de Tarımsal Desteklemenin Parasal Kaynakları (Finansmanı)

5.4.1. Teşkilatlanmış Kredi Kaynakları

5.4.1.1. T.C. Ziraat Bankası

Türk tarımının teşkilatlanmış kredi kaynağı, 130 yıllık geçmişi ve bir İktisadî Devlet Teşekkülü (İDT) olan T.C. Ziraat Bankası ile onun geniş çapta finanse ettiği Tarım Kredi Kooperatifleri (TKK) Birliğidir. Bu iki kuruluşun dışında Egebank, Milli Aydın Bankası, Şekerbank, Adabank gibi bazı bankalar da tarımsal kredi vermekte ise de toplam tarımsal krediler içerisinde önemli bir yekûn tutmamaktadır. Bu kuruluşların tarım kesimine açmış olduğu krediler toplam tarımsal krediler içerisinde çok düşük pay aldığı gibi süreklilik de göstermemektedir. Ayrıca, bu bankalar tarım kredilerini ihtisas dışı olarak, kısa vadeli ve yüksek faizli ihtiyaç kredisi şeklinde açmaktadırlar.

1991 yılında T.C. Ziraat Bankasının tarım sektörüne açtığı kredilerin toplam tarımsal krediler içerisindeki payı %98,9'dur (Türkiye Bankalar Birliği, 1992). Bu bakımdan T.C. Ziraat Bankası tarıma kredi veren ana kuruluş olma niteliğine sahiptir.

3202 sayılı T.C. Ziraat Bankası Kanunu, bankanın ana amacını "Türk çiftçisinin kalkınmasına, tarımsal üretimin artırılmasına ve tarım sektörünün gelişmesine yönelik kredileri düzenlemek, dağıtmak, denetlemek ve tarımın gelişmesine katkıda bulunacak her türlü kuruluşu kurmak, korumak ve gerektiğinde bu kuruluşların sermayesine katılmaktır" şeklinde açıklamaktadır.

1979 yılında çıkarılan ve 3202 sayılı kanunun bazı maddelerini değiştiren 2227 sayılı kanunla banka kredilerinin özellikle ve öncelikle küçük ve orta tarım işletmelerine açılması ve onların kurduğu kooperatif örgütlerine aktarılması ilkesi getirilmiştir. Ayrıca bu kişi ve kuruluşlara kredi açılmasında maddi teminat istenmesi yerine, uygulanacak projenin teminat olarak kabul edilmesi benimsenmiştir. Ancak pratikte bu sistem yeterince uygulanamamıştır.

T.C. Ziraat Bankası kullanılabilir kaynaklarının yaklaşık 3/4'ünü her yıl tarımsal kredilere ayırmaktadır (Çizelge 1).

Çizelge 1. T.C. Ziraat Bankası Kaynak Kullanımı (Milyon TL)

Kredi Türleri	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%
Tarımsal Üretim Kredileri	3.454.007	-	5.541.000	-	10.895.395	-	15.644.000	-
TSKB'ne Açılan Krediler	1.213.570	-	1.500.000	-	3.200.000	-	3.200.000	-
Tarımsal Sanayi Kredileri	130.000	-	172.000	-	180.000	-	310.000	-
Tarımsal İhracat Kredileri	101.975	-	502.000	-	370.000	-	450.000	-
Tarımsal Kamu Kuruluşları	547.731	-	1.180.000	-	715.000	-	905.000	-
Toprak Mahsulleri Ofisi	-	-	-	-	1.964.000	-	1.964.000	-
Tarımsal Krediler Toplamı	5.447.283	72,6	8.895.000	72,2	17.374.395	79,5	22.473.000	76,2
Diğerleri	2.050.998	27,4	3.431.784	27,8	4.488.470	20,5	7.013.160	23,8
Kullanılabilir Kaynak Topl.	7.498.281	100,0	12.326.784	100,0	21.862.865	100,0	29.486.160	100,0

Kaynak: T.C. Ziraat Bankası Yıllık Faaliyet Raporları ve 1991 Yılı Programı.

Çizelge 1'de görüldüğü gibi T.C. Ziraat Bankası kullanılabilir kaynağının 1988 yılında %72,6'sını tarımsal kredi olarak kullandırmıştır. Aynı oranlar 1989, 1990 ve 1991 yıllarında sırasıyla %72,2, %79,5 ve %76,2 düzeyinde gerçekleşmiştir.

T.C. Ziraat Bankası'na açılan tarımsal krediler içerisinde en büyük payı tarımsal üretim kredileri almaktadır. Tarımsal üretim kredileri olarak nitelendirilen tarımsal krediler: Özel tarımsal krediler, (*) su ürünleri kredileri ve TSKB'ne açılan krediler yanında, tarımsal içerikli diğer krediler olarak nitelendirilen TSKB kredileri (normal ve destekleme kredileri), tarımsal sanayi kredileri, tarım ve tarımsal sanayi ürünleri ihracat kredileri ve TMO, ÇAYKUR, TŞFAŞ ve TZDK gibi tarımsal nitelikli kamu kuruluşlarına açılan kredilerdir.

1991 yılında bir önceki yıla göre cari fiyatlarla sadece %30 dolayında artan T.C. Ziraat Bankası tarımsal kredileri toplamı içerisinde tarımsal üretim kredilerinin payı %70 dolayında gerçekleşmiştir. Bunu %14,2 ile TSKB'ne açılan destekleme kredileri ve %8,7 ile TMO'ya açılan krediler izlemektedir.

T.C. Ziraat Bankası'na, tarımsal üretim ve pazarlama konularında özellikle küçük ve orta ölçekli tarım işletmeleri ile modern tarım tekniklerini uygulayan işletmelerin ve tarımsal amaçlı kooperatifler ile üst kuruluşlarının kredi gereksinimleri öncelikle karşılanmaktadır.

Tarımsal üretim, tarıma dayalı sanayi ve tarımsal ürünlerin pazarlanması konularında açılacak krediler işletme ve yatırım kredileri olarak iki şekilde sınıflandırılmaktadır. Krediler ayrıca süreleri göz önüne alınarak kısa, orta ve uzun vadeli krediler olarak sınıflandırılmaktadır. T.C. Ziraat Bankası tarafından tarımsal üretimi artırmak ve tarım sektörünün gelişmesine katkıda bulunmak amacıyla bu kesime yönelik açmış olduğu gerek toplam, gerekse kısa, orta ve uzun vadeli tarımsal krediler yıllar itibarıyla artış göstermektedir. Ancak, tarım kesiminde asıl gelişmeyi sağlayacak orta ve uzun vadeli kredi kullanımı, kısa vadeli kredilere göre çok düşük olduğu gibi yıllar itibarıyla artışı da yetersiz kalmaktadır. 1988-1991 yılları arasında T.C. Ziraat Bankası'na tarım kesimine açılan kredilerin sadece yaklaşık beşte birini orta ve uzun vadeli krediler oluşturmuştur (TCZB., Çeşitli Yıllar). Diğer taraftan, T.C. Ziraat Bankası'nın TSKB'ne açtığı orta ve uzun vadeli yatırım kredileri bu kuruluşların içinde bulundukları finansman sıkıntısı nedeniyle düzenli olarak geri dönmediği gibi, destekleme alımlarından doğan zararlar da devlet tarafından bankaya geç ödenmektedir. Bu durum bankanın nakit akımını olumsuz etkilemekte ve kaynak sıkıntısı çekmesine neden olmaktadır. Ayrıca TSKB'ne verilen kısa ve orta vadeli krediler T.C. Ziraat Bankası kredileri içinde önemli bir yer tuttuğu ve giderek arttığı için, doğrudan üreticiye açılan kredi payını düşürmektedir. T.C. Ziraat Bankası'nın TSKB'den olan alacakları 1988 yılından bu yana yılda %78 ve %96 oranında artarak 8,3 trilyon TL düzeyine ulaşmıştır. Bu miktar 1990 yılı sonunda bankanın kredi portföyünün yarısına, 1991 yılında birliktelere kullandırdıkları 10,3 trilyon TL'lik kredi ise tarımsal kredilerin %57,5'ine karşılık gelmektedir.

(*) Kontrollü tarımsal krediler 1990 yılından itibaren özel tarımsal krediler ismini almıştır.

1992 yılı Ağustos ayı sonu itibariyle 12,6 trilyon TL olan TSKB'nin bankaya olan borçlarının 6,6 trilyon TL'si, yani yaklaşık %52,4'ü destekleme alımlarından kaynaklanmaktadır (TCZB., Çeşitli Yıllar).

5.4.1.2. Tarım Kredi Kooperatifleri

1920 yılında yürürlüğe giren 1470 sayılı kanunla kurulan TKK, en son 8.6.1984 tarihinde çıkarılan 237 sayılı KHK'nin değiştirilerek kabulü hakkında 7.6.1985 tarihinde çıkarılan 3223 sayılı kanunla faaliyetlerine devam etmektedir.

TKK, halen tüm yurt sathına yayılmış bulunan 2.474 adet Kooperatif, 16 Bölge Birliği ve 1 Merkez Birliği teşkilatı ile hizmet vermektedir.

Ülkemizde T.C. Ziraat Bankasından sonra ikinci önemli teşkilatlanmış tarımsal kredi kuruluşu olan TKK'nin tarım kesimine açtığı kredi miktarları Çizelge 2 'de verilmiştir.

Çizelge 2. Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarım Kesimine Açılan Kredi Miktarları ve Gelişimi (Milyar TL)

Yıllar	Açılan Kredi
1983	171,1
1984	275,5
1985	417,2
1986	593,1
1987	1.119,3
1988	1.839,3
1989	3.009,7
1990	4.816,2

Kaynak: TZOB, 1992.

Çizelgede, 1990 yılında TKK'nin tarım kesimine açtığı 4.816,2 milyar TL'lik kredinin 2.060,0 milyar TL'si kısa vadeli, 340 milyar TL'si de orta vadeli olmak üzere toplam 2.400,0 milyar TL'si T.C. Ziraat Bankası tarafından TKK'ne kredi olarak verilmiştir. Diğer bir anlatımla, TKK'nin 1990 yılında tarım kesimine açtığı kredinin yaklaşık %50'si T.C.Ziraat Bankasından sağlanmıştır. Aynı oran 1987,1988 ve 1989 yıllarında sırasıyla %39,6, %43,4 ve %41,4 olarak gerçekleşmiştir (TZOB, 1992).

TKK, T.C. Ziraat Bankasından aldığı krediler ile plasmanları arasındaki farkı kendi öz varlığından karşılamaktadır. TKK'nin aynı ve nakdi olarak bir üyeye açtığı kredi miktarı 1989 yılında 7 milyon TL iken, 1990 yılında 15 milyon TL'ye, 1991 yılında ise 20 milyon TL'ye yükselmiştir. 1990 yılından itibaren ektiği arazi varlığı fazla dolayısıyla kredi gereksinimi de fazla olan kooperatif ortaklarına, kooperatif şahıs haddi yetersiz kalması durumunda, bu ortaklara T.C. Ziraat Bankası'na ek kredi açılabilmektedir.

5.4.2. Teşkilatlanmamış Kredi Kaynakları

Günümüzde resmi kredi kuruluşları bulunmasına rağmen, üreticilerin çeşitli nedenlerle kişilerden borç aldıkları bilinmektedir. Bu borçların sadece küçük bir bölümü (genellikle birinci dereceden akrabalarından alınanlar) düşük faizli bazen de hiç faizsiz olabilmektedir. Bu bakımdan, tarımsal destekleme açısından sadece bu tür krediler önem taşımaktadır. Bunun dışında, şahıslardan alınan krediler daha çok kısa vadeli, yüksek faizli ve ödeme koşulları ağır kredilerdir. Bu tür kredilere uygulanan yüksek faiz oranı, tarım sektörünün kendi gereksinimi olan sermayenin başka alanlara kaymasına neden olmaktadır. Çünkü krediyi veren kişiler bu kredilendirmeden elde ettikleri geliri tarım sektörü yerine, daha karlı gördükleri diğer sektörlerde kullanmayı tercih etmektedirler. Ayrıca bu tür kredilendirme pek çok sosyal sorunu da beraberinde getirmektedir. Üreticinin borçlandığı kişiye ekonomik, sosyal ve hatta politik bağımlılığı bu tür borçlanmanın yarattığı en önemli sakıncalardır.

Teşkilatlanmamış kredi kaynaklarından kredi kullanımının tüm bu sakıncalarına rağmen, üreticilerin bu kaynaklara borçlanması önemli boyutlarda bulunmaktadır. Teşkilatlanmamış kredi piyasasının toplam tarımsal kredilerdeki payı, bölgeden bölgeye değişmekte beraber %5,56 ile %49,51 arasında değişmektedir (Bülbül ve ark., 1991).

Üreticilerin teşkilatlanmamış kredi kaynaklarına yönelmelerinin başlıca nedenleri olarak, resmi kredi kuruluşlarının üreticilerin kredi talebini yeterli düzeyde ve zamanında karşılayamaması olduğu söylenebilir. İpotek zorunluluğu ve alınan kredilerin zamanında ödenmemesi de bunda etkili olmaktadır.

5.4.3. Fonlar

Tarımsal sübvansiyonlara kaynak sağlayan en önemli fon Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF)'dur. DFİF'nun yanısıra Geliştirme ve Destekleme Fonu (GDF) ve Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu (KKDF) tarımsal desteklemeye kaynak sağlayan fonlardır.

5.4.3.1. Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF)

Dış ticaretin ekonomik koşullara uygun olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla ilk olarak 1980 yılında Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 25 sayılı kararın 5. maddesi ile T.C. Merkez Bankası nezdinde oluşturulan DFİF'nun yürürlükteki son şekli ise 13.10.1988

tarikh ve 88/13384 sayılı BKK ile belirlenmiştir. Bu kararda, DFİF'nun PKKK kararları ile tarımsal girdilerin sübvansiyonu, üreticinin fiyat hareketlerinden korunması, ihracatın geliştirilmesi ve ihracata dönük yatırımların finansmanı için kullanılabileceği hükmü yer almaktadır. Bu hükmün 10. maddesi uyarınca çıkarılan PKKK kararları ile gübre, tarımsal ilaç, tohumluk ve süt teşvik primi ödemeleri DFİF'dan yapılmaktadır. Mal grubu bazında, DFİF'ndan doğrudan ihracatı teşvik ödemelerine Şubat 1992'den itibaren son verilmesi sonucunda, fonun tarımsal girdilerin sübvansiyonu amacı ağır basmaktadır. Fakat, fon gelirlerinin %50'sinin ihracatın finansmanında kullanılmak üzere Eximbank'a, %25'inin Yatırımları ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonuna ve münhasıran petrol gelirlerinden alınan prim hasılatının %75'inin bütçeye aktarılmasıyla fon giderek küçülmüştür.

Kullanım amaçları içerisinde kurulduğu yıldan bu yana önemli kalem teşkil eden ve 1986'da gübre tedarik ve dağıtımının serbest bırakılmasından sonra Türkiye Ziraat Donatım Kurumu (TZDK), Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ) ve Tarım Kredi Kooperatifleri (TKK) yanında özel sektöre de uygulanan gübre sübvansiyonlarının DFİF'ndan ödenmeye başlanmasıyla fon giderek artan bir şekilde açık vermeye başlamıştır.

5.4.3.2. Geliştirme ve Destekleme Fonu (GDF)

2976 sayılı "Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun" uyarınca 27.11.1984 tarih ve 84/8800 sayılı BKK ile T.C. Merkez Bankası nezdinde kurulan GDF'nun yönetimi Toplu Konut İdaresi Başkanlığında bulunmaktadır.

Fonun kullanım amaçları arasında bitkisel ve hayvansal üretim ile besicilik faaliyetlerinin geliştirilmesi yer almaktadır. Halen yürürlükte olan kararlar çerçevesinde:

- İthal damızlık sığırlar için, kalkınmada öncelikli yörelerde hayvan başına 1 milyon TL, diğer yörelerde 450.000 TL destekleme (YPK:90/T-80),

- Yapay tohumlamada gebe kalan her bir inek başına yapılan destekleme (YPK: 90/T-80),

- Sağlıklı koşullarda çalıştırılan mezbaha ve kombinalarda kestirilen hayvanlar için kilogram başına ödenen destekleme (YPK:90/T-37),

- Fidan, fide üretiminde T.C. Ziraat Bankasından sağlanan düşük faizli kredilerin faiz farkları (BKK:91/1394; tohumculuğun geliştirilmesi hakkındaki kararda değişiklik yapan BKK)

Geliştirme ve Destekleme Fonundan ödenmektedir.

Bitkisel ve hayvansal üretim ile besiciliğin geliştirilmesi ve teşviki amacıyla fondan 1988 yılında 212,3, 1989'da 241,0, 1990'da 203,8, 1991 yılında ise 440,8 milyar TL ödeme yapılmıştır.

5.4.3.3. Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu (KKDF):

Fon, kalkınma planı ve yıllık programlarda öngörülen hedeflere uygun olarak yatırımların yönlendirilmesi ve ihtisas kredilerinde kredi maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla kurulmuştur.

T.C. Ziraat Bankası'na %34 ve %43 faiz üzerinden kullandırılan hayvancılık ve su ürünleri kredileri için 11 puanlık faiz farkı ödemeleri ile diğer kredilerde 3 puanlık faiz farkları KKDF'nden ödenmektedir.

KKDF'nden destekleme primi adı altında T.C. Ziraat Bankası'na 1989 yılında 48,4, 1990 yılında 75,3, 1991 yılında 73,5 milyar TL ödeme yapılmıştır.

Ayrıca destekleme primi kapsamında, tarımsal kredi veren (tarımsal senetlerin iskontosu olarak) küçük ticari bankalara da 1989 yılında 15 milyon TL, 1990 yılında 61 milyon TL gibi düşük miktarlarda ödemeler yapılmıştır.

Diğer taraftan, hayvancılık ve su ürünleri alanında teşvik belgesine bağlanmamış, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı esasları doğrultusunda kredi kullanmadan özkaynaklarıyla yatırım yapan kişilere, yatırım tutarı üzerinden hibe şeklinde ödemeler de yapılmaktadır. Bu şekilde yapılan ödemeler tutarı 1990 yılında 36,5 milyar TL, 1991 yılında ise 136,9 milyar TL'dir.

5.4.4. Bütçe

Bütçeden görev zararı ve sermaye transferi yoluyla tarımsal kuruluşlara doğrudan bir kaynak aktarımı yapılmaktadır.

5.4.4.1. Görev Zararları

Bütçeden 233 sayılı KHK'nin 35. maddesi çerçevesinde KİT'ler ve diğer tarımsal kuruluşlara görev zararı olarak yapılan transferler 1988'de 135 milyar TL, 1989'da 898 milyar TL, 1990'da 396 milyar TL iken bu miktar, 1991 yılında 5,4 trilyon TL gibi oldukça yüksek bir düzeye ulaşmıştır. Bu zararların çok büyük bir kısmı TSKB'nin faaliyetlerinden kaynaklanmakta, bunu TMO izlemektedir. Söz konusu kuruluşlara 1992 yılında görev zararı şeklinde yapılan transferler ise 600 milyar TL dolaylarında gerçekleşmiştir.

5.4.4.2. Sermaye Transferleri

KİT'ler ve diğer tarımsal kuruluşlara 1988'de 224 milyar TL, 1989'da 260 milyar TL, 1990'da 404 milyar TL, 1991'de 4,9 trilyon TL bütçeden sermaye transferi yapılmıştır. 1991 yılında yine 4,9 trilyon TL gibi oldukça yüksek düzeyde gerçekleşen toplam transferin yaklaşık üçte ikisi TMO'ne yapılmıştır. 1992 yılında, KİT ve İDT niteliğindeki tarımsal kuruluşlara bütçeden yapılan toplam transfer 1,7 trilyon dolaylarındadır.

5.4.4.3. Ödenmeyen Vergi ve Fonlar

Son yıllarda uygulanan para politikaları çerçevesinde, destekleme alımlarında T.C. Merkez Bankası kaynaklı kredilerin kullandırılmaması kuruluşları alımların finansmanı için kaynak arayışına itmiştir. Bu kaynak arayışı ticari bankalara yönelmek dışında, tahakkuk eden vergi ve fon borçlarını ödemeyip tecil etmek şeklinde olmuştur.

TEKEL'in 1989'dan 1990'a devreden vergi ve fon borcu 848,4 milyar TL, 1990'dan 1991'e devreden vergi ve fon borcu 3,8 trilyon TL, 1991'den 1992'ye devreden vergi ve fon borcu ise 4,2 trilyon TL'dir. Bu rakam 1992 yılında, henüz yıl dolmadan Eylül ayı sonu itibariyle 10,4 trilyon TL'ye ulaşmıştır.

Benzer şekilde TŞFAŞ da son zamanlarda tahakkuk eden vergi ve fon borçlarının bir kısmını ödemeyerek finansman gereksinimini karşılamaya çalışmaktadır. Ağustos 1992 ayı sonu itibariyle bu kuruluşun ödemediği vergi ve fon borcu 704,3 milyar TL'dir.



5.5. Desteklemeye İlişkin Kararların Alınmasında Yetkili Organlar

Türkiye'de tarımsal desteklemeye ilişkin konularda karar alma yetkisi Bakanlar Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Para ve Kredi Kurulu ile Bakanlar Kurulunun yetkili kıldığı bazı bakanlıklara aittir.

Tarımsal destekleme kapsamına alınan ürünlerin fiyat düzeylerinin ve alım koşullarının belirlenmesi yetkisi ilgili bakanlıkların teklifi üzerine Bakanlar Kurulunda bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu bu yetkisini kullanırken Yüksek Planlama Kurulu ile Para-Kredi Koordinasyon Kurulunun incelemesi ve değerlendirmesini esas almaktadır.

Yüksek Planlama Kurulu, Başbakan başkanlığında yatırımcı bakanlıkların bakanlarından oluşmaktadır. Kurulun görüşeceği konuların içerik ve özelliklerinin gerektirdiği durumlarda kurula Başbakan tarafından diğer bakanlar ve kamu görevlileri de çağrılabilir.

Yüksek Planlama Kurulunun sekreteryası hizmetlerini Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yürütmektedir.

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu ise Devlet Bakanı başkanlığında DPT, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarları, Maliye Bakanlığı Müsteşarı ile T.C. Merkez Bankası başkanından oluşmaktadır.

Sekreterlik görevi DPT Müsteşarlığınca yürütülen kurulun başlıca görevleri: Para ve kredi politikasının uygulanmasında koordinasyonu sağlamak, kredilerin plan ve program ilkelerine uygun olarak dağılımını ve finansman güçlüklerinin giderilmesini temin etmek, destekleme fiyatları konusunda önerilerde bulunmak, ödemeler dengesindeki gelişmeleri takip ederek gerekli önlemleri almak ve ihracatta Fiyat İstikrar Fonu ile ithalatta alınacak teminat ve fonları belirlemektir.

Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulunun tarımsal desteklemeler konusundaki görüşmelerine hazırlık şeklinde ön çalışmalar yapmak üzere, söz konusu kurulun 15/5/1992 tarihli kararına istinaden bir "Tarımsal Destekleme Alt Komisyonu" oluşturulmuştur. Bu kurulun üyeleri DPT Müsteşar Yardımcısı başkanlığında, Tarım ve Köyşleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları Müsteşar Yardımcıları ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşar Yardımcısı ve T.C. Merkez Bankası Başkan Yardımcısından oluşmaktadır.

Türkiye'de tarımsal destekleme fiyatlarının belirlenmesinde Bakanlar Kurulu'nun yetkili kıldığı bazı bakanlıklar da etkili olmaktadır. Bu bakanlıklar içerisinde Tarım ve Köyşleri Bakanlığı en önemli yere sahip olanıdır. Ayrıca Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (Tarım Satış Kooperatiflerini bünyesinde bulunduran ve şeker pancarı ve şeker üretimini gerçekleştiren kuruluş olarak), Maliye Bakanlığı (tütün ve çay alımlarını düzenleyen, bu ürünlerin işlenmesinde etkinliklerde bulunan ve tarım sektörünün finansmanında rol oynayan kuruluş olarak) etkili olmaktadır.

5.6. Destekleme Kapsamındaki Ürünler ve Desteklemede Görev Alan Kuruluşlar

Türkiye'de tarıma müdahalede önemli bir araç olarak kabul edilen tarımsal fiyat politikası, daha çok ürün bazında taban fiyatların belirlenmesi ve daha sonra belirlenen bu fiyatlara ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak devletin piyasaya girerek ürün satın alması şeklinde uygulanmaktadır. Bu sistemin esası, başlıca iki konuda kapsamlı çalışmayı gerektirmektedir. Bunlardan birincisi hangi ürünlerin destekleme kapsamına alınacağı, ikincisi destekleme kapsamına alınacak ürünlerde fiyat saptama çalışmalarıdır.

Tarımda destekleme kapsamındaki uygulamaların amaçlarından birisi de mevcut gelişmeler doğrultusunda bir kısım ürünlere veya üreticilerine fiyat avantajı sağlamak olduğuna göre, her ürünün destekleme kapsamına alınması ya da aynı oranda desteklenmesi gerekmez. Çünkü bu tür bir uygulama önemli ekonomik güçlükler yaratabileceği gibi asıl desteklenmesi arzu edilen ürünlerde amaca ulaşmayı güçleştirecektir. Diğer taraftan, ülkemiz koşullarında bütün ürünlerin desteklenmesi olanağı da bulunmamaktadır.

Destekleme alımlarına konu olacak ürünlerin birtakım özelliklere sahip olması arzu edilir. Bu özellikler şu şekilde sıralanabilir (Dönmezçelik, 1979).

- Desteklenecek ürün her şeyden önce büyük bir üretici kitlesi tarafından üretilmelidir.
- Desteklenecek ürün ülke ekonomisi içinde önemli bir yere sahip bulunmalıdır.
- Ürünün tamamı veya önemli bir kısmı pazara arz edilmelidir.
- Ürün ülkenin önemli bir ihraç veya tüketim malı olmalıdır.
- Ürün yerli sanayi için önemli bir hammadde olmalıdır.
- Üründe fiyat dalgalanmalarına neden olabilecek periyodisite bulunmalıdır.
- Ürün elde edilmesini takiben piyasaya geniş çapta arz edildiğinden spekülasyona uygun bir karakter taşınmalıdır.
- Ürünün taşınması ve depolanması kolay olmalıdır.

Hükümet bu esasları dikkate alarak her yıl destekleme kapsamına alacağı ürünleri ve bunların bir kısmının işlenmiş mamullerinin fiyatlarını tespit ederek açıklamaktadır. Fiyatlar yoluyla destekleme programına alınan ürünlere bakıldığında, genelde bunların ülkenin sosyo-ekonomik yapısında önemli bir ağırlığının olduğu söylenebilir.

Bugüne kadar destekleme alımlarına konu olmuş ürünler ve bunların destekleme programına alınma nedenlerinin şunlar olduğu belirtilmektedir (Erdem ve Erkan, 1992).

Buğday	Temel gıda maddesi olması, çok büyük üretici kitlesini ilgilendirmesi ve bazı yıllar üretim fazlalıklarının ortaya çıkması.
Arpa	Tohumluk sorununun çözümlenmesiyle birlikte yurtiçi ve yurtdışı maltlık arpa ve yem sanayi talebinin karşılanması, kalitenin yükseltilmesi.
Tütün	İlgili kanun gereği alınmasının gerekli olması.
Haşhaş	İlgili kanun gereği alınmasının gerekli olması.
Ayçiçeği	Bitkisel yağ açığının giderilmesi ve hayvancılığın geliştirilmesi.
Mısır	Sanayi için ve yem bitkisi olarak önemli ve ikinci ürün projesi çerçevesinde üretiminin yaygınlaştırılması.
Kanola	Bitkisel yağ açığının giderilmesi, buğdaya yakın karlılığı, kuraklığa dayanıklılığı ve arıcılığa katkısı.
Tiftik	Ülkemize özgü ürün olması, ırk özelliklerinin ve popülasyonunun korunması için teşvik edilmesi.
K.Mercimek	Dışsatım potansiyelinin bulunması ve üretim bölgesinin sosyal özellikleri nedeniyle desteklenmesi.
Y.Mercimek	Üretiminin genellikle küçük çiftçilerce yapılması, nadas alanlarının daraltılması amacıyla kullanılabilmesi ve dışsatım potansiyelinin varlığı.
Nohut	Üretiminin genellikle küçük çiftçilerce yapılması, nadas alanlarının daraltılması amacıyla kullanılabilmesi ve dışsatım olanağının bulunması.
Yaş Ipek Kozası	Ülkemize özgü ürün olması nedeniyle üretiminin teşvik edilmesi.
Antepfıstığı	Belirli topraklarda ve bölgelerde yetiştiriliyor olması, üretiminde periyodisitenin olması, ürün kalitesinin ve üreticinin korunması.
Çeltik	Belirli topraklarda ve bölgelerde yetiştiriliyor olması, üretimin yetersizliği ve kalitenin yükseltilmesi.
Fındık	İhraç ürünü olması ve belirli bölgelerde üretiliyor olması.
Zeytinyağı	İhraç ürünü olması ve ürünün korunması.
Çekirdeksiz K. Üzüm	İhraç ürünü olması.

Pamuk	İhraç ürünü olması, dokuma sektörünün ana hammaddesi olması ve emek yoğun üretimi gerektirmesi.
Fiğ	Doğu bölgelerimizde hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla üretiminin yaygınlaştırılması.
Çavdar	Bazı bölgelerde zorunlu olarak yetiştiriliyor olması ve genellikle küçük çiftçilerce üretilmesi.
Yulaf	Bazı bölgelerde zorunlu olarak yetiştiriliyor olması ve genellikle küçük çiftçilerce üretilmesi.
Gülçiçeği	Önemli bir ihraç ürünü olması.

Görüldüğü gibi ürün seçiminde temel tüketim maddesi olmasından, belirli bölgelerde zorunlu olarak üretiliyor olmasına veya önemli bir ihraç ürünü olmasından, sanayi için hammadde oluşturmaya ya da üretimin daha çok küçük çiftçilerce yapılması gibi sosyal ve ekonomik kriterler dikkate alınmaktadır. Ancak, fiyatlar yoluyla destekleme politikalarının yararlı olabilmesi için destekleme programlarına sadece ülkenin sosyo-ekonomik yapısında önem taşıyan ürünlerin dahil edilmesi yeterli değildir. İsabetti seçimin yanında, esaslı bir fiyat belirleme yöntemiyle kaynak kullanım etkinliğini bozmayacak, üretici gelirlerinde kararlılık sağlayacak, dış piyasalarla uyumlu bir fiyat düzeyinin belirlenmesi ve bunun da uygun pazarlama politikalarıyla desteklenmesi gerekmektedir.

Fiyat düzeyinin belirlenmesi kadar, fiyatların ilan zamanı da önemli bir konudur. Ülkemizde destekleme programı kapsamına alınan ürünler için alım fiyatlarının yanında, tüketicinin satın alma gücü de dikkate alınarak satış fiyatları belirlenmektedir. Alım ve satım fiyatları genellikle ürünlerin hasat dönemi öncesi veya hasat döneminde açıklanmaktadır. Böyle olunca da fiyatların üretimi yönlendirme etkisi ortadan kalkmakta ve etkisi ancak takip eden üretim sezonunda ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan, destekleme alımı yapılan ürünlerde tek fiyat yerine, ürünlerin kalitelerine göre farklı fiyat uygulaması yaygınlaştırılmalıdır. Böylece kaliteli üretim teşvik edilmiş olacağından dış piyasalardaki rekabet şansı da yükselmiş olacaktır.

Ülkemizde fiyatların belirlenmesine ilişkin ilkeler ilgili kurumlarca belirlenmekle beraber (*) bu amaçla esaslı bir yöntem seçimine gidilmemekte ve fiyatlar daha çok çeşitli kamu ve özel sektör kuruluşlarının maliyet tahminlerine dayanmaktadır. Ya da gerçekçi ve bilimsel esaslara dayalı bir fiyat düzeyi belirlenmiş olsa da uygulamadaki aksaklıklar, kalkınma plan ve programlarında belirtilen tarımsal destekleme ilke ve hedeflerine ulaşmayı güçleştirmektedir. Örneğin destekleme alımları ile görevlendirilen KİT ve TSKB niteliğindeki kuruluşların içerisinde bulundukları finansman sıkıntısı, teknik ve idari personel yetersizliği, fiziksel altyapı eksikliği ve koordinasyon yetersizliği gibi nedenlerle ürün alımından işlenmesi ve değerlendirilmesine kadar pazarlamanın her aşamasında kuruluş gerekçelerini tam anlamıyla yerine getirememektedirler.

Geçmiş yıllara bakıldığında çok sayıda tarım ürününün destekleme kapsamına alındığı ve destekleme fiyatları ve müdahale alımları uygulamasında çok sayıda kuruluşun görev aldığı ve bu kuruluşların farklı nitelikte ve değişik bakanlıkların bünyesinde yer aldığı görülmektedir. Örneğin, bir İktisadi Devlet Teşekkülü-İDT (**) niteliğinde olan TMO, Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürürken, yine bir İktisadi Devlet Teşekkülü olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Buna karşılık bir Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) niteliğinde olan Türkiye Çay İşletmeleri Kurumu A.Ş. (ÇAYKUR) ve Tekel İşletmeleri Kurumu (TEKEL) Maliye Bakanlığına bağlı olarak çalışmalarını sürdürmektedir. Kooperatif niteliğinde olan Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri (TSKB) ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı bulunmaktadır (Çizelge 3).

Destekleme alımlarıyla görevli çok sayıdaki kuruluş farklı nitelikte ve farklı bakanlıklara bağlı olduğu gibi hukuki ve ekonomik yapıları ile çalışma konuları bakımından da önemli farklılıklar göstermektedirler. Diğer taraftan, farklı yetkilere sahip çeşitli karar organlarının aldığı kararlar, çok sayıda olan söz konusu kuruluşlarca uygulanmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla karar alan, uygulayan ve finansmanını üstlenen kuruluşlar arasında doğrudan etkileşimi sağlayacak organik bir ilişki kurulamamaktadır.

(*) Örneğin TZOB, buğday fiyatlarının aşağıdaki kriterlere göre belirlenmesini öngörmektedir.

- Başlıca üretim faktörleri fiyatları
- Maliyet fiyatları
- Dünya fiyatları
- Parite fiyatları
- Yurtiçi serbest piyasa fiyatları
- Diğer ürün fiyatları

(**) İDT, sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan KİT'dir. KİK ise, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan kamu hizmeti ağır basan KİT'dir (Bkz. Kepenek, 1989).

Çizelge 3. Destekleme Alımlarında Görevlendirilen Kuruluşların Niteliği, Bağlı Bulundukları Bakanlıklar ve Çalışma Konularına Giren Ürünler

Kuruluşun Adı	Niteliği		Bağlı Olduğu Bakanlık	Çalışma Konularına Giren Ürünler
TMO	KIT	İDT	Tarım ve Köyişleri Bakan.	Tahıllar, Çeltik, Haşhaş, Soya, Mısır, Nohut, Patates
EBK	KIT	İDT	Tarım ve Köyişleri Bakan.	Canlı Hayvan
TSEK	KIT	İDT	Tarım ve Köyişleri Bakan.	Süt
TŞFAŞ	KIT	İDT	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Şeker Pancarı
ÇAYKUR	KIT	KİK	Maliye Bakanlığı	Çay Yaprağı
TEKEL	KIT	KİK	Maliye Bakanlığı	Tütün
Tariş		TSKB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Pamuk, Zeytinyağı, Çekirdeksiz K. Üzüm, K. İncir
Antbirlik		TSKB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Pamuk
Çukobirlik		TSKB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Pamuk
Fiskobirlik		TSKB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Fındık
Trakyabirlik		TSKB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Ayçiçeği
Karadenizbirlik		TSKB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Soya/Yağ. Ayçiçeği
Kolzabirlik		TSKB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Kolza
Güneydoğubirlik		TSKB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Zeytinyağı, Antepfıstığı, Fasulye, Mercimek, K. Biber
Tiftik ve Yap. T.S.K.		TSKB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Tiftik, Yaprağı
Yerfiskobirlik		TSKB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Yerfıstığı
Gülbirlik		TSKB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Gülçiçeği

Bu kuruluşlar, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi olup, Bakanlar Kurulu Kararıyla destekleme programlarında görevlendirilmektedir. Devletçe atanan elemanlardan oluşan sekreteryaları yanında, yine devletçe atanan yönetim kurullarınca yönetilmektedir. Tarımsal KİT'lerin destekleme görevlerinden doğan zararları, görev zararı olarak devletçe üstlenilmektedir.

Tarımsal destekleme programlarının yürütülmesinde görev alan bu kuruluşların finansman gereksinimleri, satış hasılatları yanında sermayeye mahsuben hazine den yapılan yardımlar ile T.C. Merkez Bankası nca sağlanan kredilerden karşılanmaktadır. Ayrıca bu kuruluşlar ticari çalışabildiği gibi, kendilerine dış kredi alma olanağı da sağlanabilmektedir (Öğüt, 1993).

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri yanında, destekleme alımlarına aracılık eden diğer bir grup kuruluş Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri (TSKB)'dir. TSKB, üreticiden satın aldığı ürünleri gerektiğinde işleyerek pazarlamak üzere 1935 yılında yürürlüğe konulan 2834 sayılı kanun hükümlerine göre kurulan ve özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlardır. 1985 yılında bu 2834 sayılı kanunun dört maddesi dışında kalan hükümleri 3186 sayılı kanunla değiştirilmiştir. Bu değişiklikle birlik faaliyetlerinin disiplin altına alınması amaçlanmış ve destekleme alımlarına ait esaslar belirlenmiştir. Yine bu kanunla, birliklere destekleme programı çerçevesinde satın aldıkları ürünleri daha uygun koşullarda pazarlayabilmeleri amacıyla depolama, birinci derecede işleme ve ambalajlamaya yönelik yatırım yapabilme yetkisi verilmiştir. Ancak, TSKB'nin bu yetkilerini kullanabilmeleri için Sanayi ve Ticaret Bakanlığ ından izin alma koşulu getirilmiştir.

Bugün ülkenin çeşitli bölgelerine dağılmış 14 TSKB ve bu birliklere bağlı 397 Tarım Satış Kooperatifi faaliyet göstermektedir (Öğüt, 1993).

TSKB'nin en önemli işlevi, üreticilerden devlet veya kendi adına yaptığı destekleme alımlarıdır. Birlikler 1962 yılına kadar bu işlevlerini kendi nam ve hesaplarına yürütmüşlerdir. Bu tarihten sonra kapsamı giderek genişleyen destekleme alımları çerçevesinde, ürünleri devlet adına alarak değerlendirme görevi birliklere verilmiştir. Birliklere devlet adına ürün satın alma yetkisi 3186 sayılı kanuna göre Bakanlar Kurulu veya Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ya da Yüksek Planlama Kurulu tarafından verilmektedir. Birlikler kendisine verilen bu yetkiler doğrultusunda 1987 yılında 8 üründe devlet adına alım yapmış iken 1990 yılında sadece 2 üründe devlet adına alım yapmıştır. Bu sayı 1992'de tekrar artarak 11'e yükselmiştir.

Kooperatiflerin sermayeleri ortak üreticilerin, birliklerin sermayeleri ise ortak kooperatiflerin sermaye paylarından oluşmaktadır. Kooperatiflerin devlet adına yaptıkları destekleme alımlarında gereksindikleri finansman T.C. Ziraat Bankası nca karşılanmaktadır. Devlet adına destekleme alımı görevi verildiğinde, bu görevlerden oluşan görev zararı T.C. Ziraat Bankası tarafından belirlenerek, devlet bütçesinde bu amaçla ayrılan ödenekten karşılanmaktadır. Birliklerin kendi nam ve hesabına alım yapmaları durumunda diğer bankalarla çalışmaları da olasıdır. Ancak yine Sanayi ve Ticaret Bakanlığ ının izini

gerekmektedir. 92/3280 sayılı kararname ile TSKB tarafından devlet adına satın alınan ürünler için T.C. Ziraat Bankası'na fiili rehin uygulaması başlatılmıştır. Bu kararname ile devlet adına yapılan alımlarından kaynaklanan destekleme giderlerinin ödenmesine ait esaslar, diğer tip ve kalitedeki ürün fiyatları, TSKB'ne ödenecek hizmet komisyonunun miktarı ve ödeme şekli Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun yetkisine bırakılmıştır. Ayrıca kurula, birliklerin destekleme stoklarının eritilmesi amacı ile satış için karar alabilme yetkisi verilmiştir. Satış sonucu elde edilecek satış hasılatının ise T.C. Ziraat Bankasına yatırılma zorunluluğu getirilmiştir.

Birliklerin Genel Kurulu, Yönetim ve Denetim Kurulundan oluşan organları bulunmaktadır. Birliklerin faaliyetleri başında, devlet tarafından atanan genel müdür bulunan bir sekreteryası bulunmaktadır.

Birlikler, çeşitli ürünlerde Türkiye rekoltesinin %20'si ile %50'si arasında alım yapmaktadır. Destekleme fiyatları yüksek belirlense de üreticiye ürün bedeli peşin olarak ödenmediği için, enflasyon nedeni ile üreticinin eline geçtiğinde değerini önemli ölçüde yitirmektedir. Üretimin geri kalanını satın alan tüccar, peşin ödeme yapmakla beraber, genellikle birlik fiyatının altında bir fiyatla ürün satın almaktadır. Üretici elindeki ürün birlik ve tüccar tarafından alındıktan sonra fiyatlar kısa bir süre sonra yükselmekte, ancak üreticiler gerek depolama olanaklarının yetersizliği, gerekse nakit sıkıntısı nedeniyle ürünü bekletmemektedirler. Bu durumda, üreticiden düşük fiyatla alınan ürün bir kaç ay sonra tüketici ve sanayiye yüksek fiyatla satılmaktadır. Bu haliyle birlikler, üreticiyi koruyan ve destekleyen, tüketiciye ucuz fiyatla ürün satan kuruluşlar olma özelliklerini önemli ölçüde yitirmektedirler.

Türkiye'de tarımsal fiyat ve destekleme alım politikaları farklı yetkilerle donatılmış, farklı karar organlarının aldığı kararlarla yürütülmektedir. Karar organlarının farklılığı yanında, uygulayıcı kuruluş sayısındaki çokluk ve finansman kaynak ve yöntemlerindeki çeşitlilik, fiyat destekleme politikalarının etkinliğini azaltmaktadır. Desteklemeye aracılık eden KİT ve TSKB niteliğindeki kuruluşlar, kısıtlı ekonomik ve fiziksel olanaklar dahilinde çalışma konularına giren ürün piyasalarını belirlenen ilke ve hedefler çerçevesinde yönlendirmeye çalışmaktadırlar. Bu kuruluşların bir kısmının destekleme alımlarının yanında, sanayi işletmeciliğine de girmiş olmaları ve bu faaliyetlerini de genelde aşırı ve pahalı istihdamla, düşük kapasite kullanım ve yüksek maliyetle sürdürmeleri, her yıl bu kuruluşlara bütçeden görev zararı ve sermaye transferi yoluyla doğrudan bir kaynak aktarımı yapılmasına rağmen, bu kaynakların üretici yerine birliklerin yönetim ve istihdam giderlerinde kullanılmasına yol açmaktadır.

Son yıllarda uygulanan para politikaları sonucunda, destekleme alımlarına aracılık yapan kuruluşlara doğrudan T.C. Merkez Bankası kaynaklı kredi kullandırılması uygulamasına son verilmesi, bu kuruluşları alımların finansmanı için kaynak arayışına itmiştir. Bu kaynak arayışı, kuruluşları T.C. Ziraat Bankası yanında yurtiçi ve yurtdışı ticari bankalara

yönelmek dışında, tahakkuk eden vergi ve fon borçlarını ödemeyerek yarattıkları kaynaklarla finansman gereksinimlerini karşılama yoluna gitmelerine neden olmuştur. Kuruluşların faaliyetleri için gereksindikleri kaynağı yüksek faizle ticari banka kredileri kullanarak karşılamak zorunda kalmaları, ayrıca kuruluşlara destekleme alımları için verilen paraların önemli bir kısmının geri dönmeyerek faiz yüküyle birlikte giderek artmasına neden olmuştur.

Son zamanlarda bu ve benzeri uygulamaların ekonomide ağır enflasyonist baskılara neden olduğu düşüncesi giderek yaygınlık kazanmıştır. Bunun üzerine, enflasyonla mücadele çerçevesinde KİT'lere yönelik kapsamlı özelleştirme ve reform paketinin yanı sıra, TSKB ile bu kuruluşların iştiraklerinin özelleştirme kapsamına alınmasını öngören bir dizi yeni düzenleme üzerinde durulmaktadır. Buna göre, birliklerin yaptıkları destekleme alımları ile ürün satışları arasındaki olumsuz farkın ve bu kuruluşların iştiraklerinden dolayı ortaya çıkan zararın devletçe karşılanması uygulamasına son verilerek, bütçeye "Destekleme Giderleri" adı altında yeni bir fasılın açılacağı belirtilmektedir. Bu fasıla konulacak ödenekle birliklerin sadece destekleme alımlarıyla yaptıkları satıştan doğan zararları karşılanacak böylece tarım yine desteklenmiş olacak, ancak birliklerin sanayi işletmelerinden doğan zararlar ve işletme zararları karşılanmayacak, birliklere ait sanayi kuruluşları ise birlik faaliyetlerinden ayrı olarak ele alınarak ıslah edilecek denilmektedir. Bu uygulamayla, ağır faiz yüküne neden olan reeskont kredisi ve T.C. Ziraat Bankası kredilerinin destekleme alımlarında kullanıldırılmayarak, bunun yerine bütçedeki ödenek kullanılacağından faiz yükünün de ortadan kalkması beklenmektedir (Demirel, 1993).

KİT'lere yönelik özelleştirme reform paketi çerçevesinde, yine bu kuruluşların serbest piyasa ekonomisi kurallarına uymayan faaliyetlerinin ekonomide enflasyonist etkiler yarattığı gerekçesiyle, 92/3088 sayılı BKK ile 27.5.1992 itibarıyla YEM-SAN, EBK ve TSEK özelleştirme kapsamına alınmıştır.

Bütün bu çalışmalar destekleme alımlarına aracılık eden kuruluşlara yönelik gerçekten kapsamlı bir reform niteliği taşımaktadır. Ancak henüz uygulamaya geçilmediğinden değerlendirilmeleri doğru olmayacaktır.

5.7. Türkiye'de Destekleme Politikası Araçları ve İşleyişi

Dünyada tarım kesimine yönelik destekleme politikası uygulamalarında kullanılan araçlar genel olarak dört grup altında toplanabilir. Bunlardan birincisi, üretici eline geçen fiyatları (veya satış hasılatını) etkilemeye yönelik "pazar fiyatı desteği" önlemleridir. Pazar fiyatı desteği sağlamaya yönelik önlemlerin etkili olabilmesi için, genellikle sınır önlemleriyle birlikte uygulanmaları gerekmektedir. Tüketicilerin ödedikleri fiyatların da artması yönünde etkili olan bu tür uygulamaların başlıcaları fiyat sübvansiyonları, fiyat primleri, ithalat kotaları, tarifeler, ithalat vergileri, ihracat iade ve kredileri gibi uygulamalardır. İkincisi, doğal afet ödemeleri, zarar ödemeleri, birim alan veya hayvan başına yapılan ödemeler, stoklama yardımları gibi üretici gelirlerini artırmayı amaçlayan "doğrudan gelir desteği" önlemleridir. Üçüncüsü, üreticilerin üretim masraflarını azaltıcı etkiye sahip "dolaylı gelir

desteği" araçlarıdır. Başlıcaları: Girdi sübvansiyonları, ayrıcalıklı kredi, sermaye bağışları, sigortalama ve depolamadır. Tarımsal destekleme politikası araçları olarak dördüncü ve son grup olarak; tarımsal araştırma, eğitim ve yayım, kontrol hizmetleri, rasyonelleştirme ve tarımsal yapıları iyileştirmeye yönelik önlemler, bölgesel kalkınma planları, işleme ve pazarlamaya yönelik önlemler gibi uzun dönemde tarımsal yapıyı iyileştirmeye, dolayısıyla tarım kesimi genelinde maliyetleri azaltıcı etkiye sahip "diğer destekler" başlığı altında toplayabileceğimiz önlemleri sayabiliriz.

Türkiye ekonomisinde tarımsal destekleme politikası uygulamaları, ağırlıklarında ve kapsamlarında yıldan yıla önemli değişiklik olmakla beraber, sözü edilen dört grup destekleme araçlarından genelde "doğrudan gelir desteği" olarak ifade edebileceğimiz önlemler dışındaki üç grup araçla yürütüldüğü söylenebilir. Bu üç grup içerisinde de tarımsal araştırma, eğitim ve yayım, teftiş ve kontrol, rasyonelleştirme ve tarımsal yapıları iyileştirme, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması aşamasında kolaylıkların sağlanması ve bölgesel düzeyde verilen bazı teşviklerle geri kalmış bölgelerin kalkındırılması çabaları gibi tarım kesiminin doğrudan ya da dolaylı olarak yararlanacağı birtakım uygulamaların devlet eliyle yürütüldüğü görülmektedir. Özellikle, tarımda modern girdi kullanımının yaygınlaştırılması amacıyla başta kimyasal gübre ve kaliteli tohumluk olmak üzere çeşitli girdilerin sağlanmasında ortaya çıkan güçlükler, tedarik ve dağıtım sistemine getirilen düzenlemelerle ortadan kaldırılmaya çalışılmış, tarımda altyapı eksikliklerinin giderilmesine ve özellikle sulama yatırımlarının artırılmasına çaba gösterilmiştir. Tarımsal yapının iyileştirilmesiyle ilgili sınırlı da olsa, arazi toplulaştırılması çalışmalarının sürdürüldüğü, yasal ve kurumsal bazı düzenlemelere gidildiği, TYUAP vasıtasıyla belirli bölgelerde tarımsal yayım çalışmalarına özel önem verildiği görülmektedir. Bu arada, kalkınmada öncelikli yörelere ilişkin özel uygulamalar, belirli bölgelerde Entegre Kırsal Kalkınma Projelerinin uygulanması gibi özel nitelikli projelerle tarımda iyileştirme çabaları belirtilmelidir.

Türkiye'de tarım kesiminde uzun vadede verimliliği artırıcı, maliyetleri düşürücü bu ve benzeri birtakım uygulamalara karşın, tarımsal yapıyı özellikle işletme bazında iyileştirmeye yönelik iyi organize edilmiş ve kurumsal nitelikteki önlemlerin yeterince alındığı söylenemez. Tarımsal yapıya ilişkin mevcut uygulamalar daha çok bölge veya havza bazında, toprak-su kaynaklarının iyileştirilmesi köylere yol, su, elektrik gibi hizmetlerin götürülmesi şeklinde olmaktadır (Talim, 1991).

Türkiye'de tarımsal yapıyı iyileştirme, tarımsal araştırma, eğitim ve yayım, kontrol hizmetleri, vergilendirme ayrıcalıkları gibi uzun dönemde tarım kesimi genelinde maliyetleri azaltıcı yönde etkili olabilecek birtakım önlemler devlet eliyle yürütülmekle beraber tarım kesimine yönelik destekleme önlemlerinin başlıca iki araçta yoğunluk kazandığı söylenebilir. Bu araçların birincisi ve en önemlisi pazarlama sürecinde tarım ürünlerinin fiyat politikası yoluyla desteklenmesi, yani taban fiyatları ve destekleme alımları, ikincisi ise üretim

sürecinde tarım ürünlerinin üretimlerinde kullanılan girdilere sübvansiyon verilmesi yoluyla olmaktadır.

Tarımsal Destekleme Alımları konulu Nisan 1992 tarihli bir çalışmada, destekleme alımları ve ilgili politikaların amaçları aşağıda belirtilen dört maddeyle açıklanmıştır (Erdem ve Erkan, 1992).

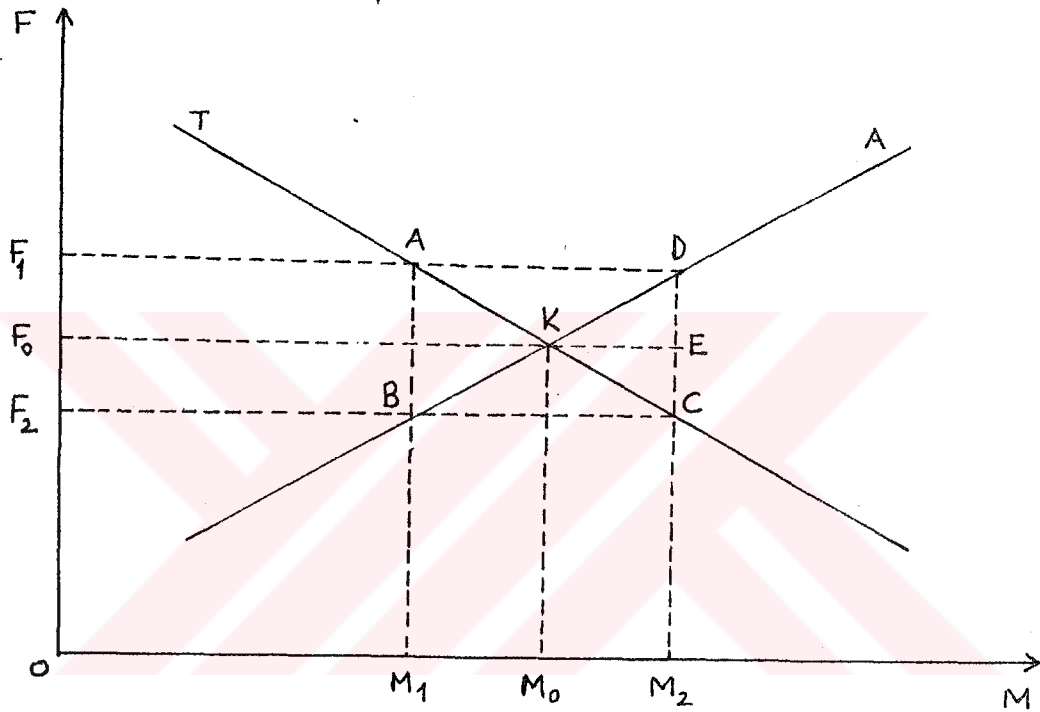
1. Yılda bir ve bir üretim yılında değişebilen ürün fiyatlarını istikrarda tutmak.
2. Fiyatların beklenen talebe uygun olarak üretim artışını sağlayacak düzeylerde oluşumuna yardımcı olmak.
3. Üretici fiyatlarının, üreticilere tarımsal faaliyetleri cazip kılacak düzeylerde gerçekleşmesini sağlamak.
4. İç tüketim , dışsatım ve sanayi için sürekli ve yeterli olacak şekilde üretim artışını sağlamak.

Bu amaçlara ulaşmada yapısal politikalar da etkili bir araç olarak görülmekle beraber, fiyat politikaları kısa dönemde sonuç verdiğinden yaygın bir şekilde kullanılmaktadır (Yurdakul ve Emeksiz, 1988).

Ülkemizde üretimi ve üreticiyi fiyat yoluyla destekleme politikaları çerçevesinde yaygın olarak kullanılan destekleme alımları sisteminin esası; devletin bazı ürünler için piyasaya alıcı olarak girmesi ve ürünleri diğer alıcılarla birlikte (tüccar, işleyici, ihracatçı vs.) satın almasıdır. Böylece destekleme kapsamındaki ürünlerin talebi yapay olarak yükseltilerek, ürün fiyatlarının üretici lehine gerçekleşmesine çalışılmaktadır. Bu amaçla yapılan alımlara "destekleme alımları", bu alımlar sırasında uygulanan fiyatlara ise "destekleme fiyatları" denilmektedir. Ancak devlet piyasaya girmeden önce, ürünlerin belirli kalite ve standartlarda olması koşulunu göz önüne alarak azami ve asgari kaç liradan alacağını tespit ve ilan eder. Dolayısıyla söz konusu ürünler için taban ve tavan fiyatlarını belirler. Bu uygulamada devlet satın alacağı ürün miktarını, ürünün piyasa fiyatının belirlenen fiyat aralığında gerçekleşecek şekilde kendisi ayarlar. Üretici ürününü devlete veya diğer alıcılara satmakta serbesttir. Destekleme alımlarında devlet kendisine getirilen ürünün tamamını satın almak zorunda değildir. Yani üretici ürününü devlete satıp satmamakta serbest olduğu gibi, devlet de ekonomik gelişmelere ve politika hedeflerine bağlı olarak piyasaya girip, diğer alıcılarla birlikte ürün alıp almamakta serbesttir. Bu uygulamaların başarısı, diğer alıcıların fiyatı düşürme yönünde gayretleri karşısında, devletin derhal müdahale ederek getirilen ürünleri ilan ettiği taban ve tavan fiyatlar dışına çıkmadan kalitelerine göre uygun fiyatlar vererek satın almasıyla olasıdır. Devlet bir miktar ürün satın aldıktan sonra piyasadan çekilirse diğer alıcılar fiyatları düşürmek için çeşitli yollara başvurabilirler. Diğer alıcıların fiyatları düşürebilmek için spekülâtif baskı yapmamaları, ancak devleti her an karşılarında rakip bir alıcı olarak görmeleriyle olasıdır. Ancak bu, devletin destekleme alımlarının mutlaka sürekli olması gerektiği anlamına gelmez. Destekleme kapsamına alınan herhangi bir ürünün piyasa arzının

İklim koşulları, dışsarı vb. faktörlerin etkisiyle düşük seviyelerde gerçekleştiği yıllarda, piyasa fiyatı yüksek düzeylerde oluşacağından devletin destekleme alımı yapmasına zaten gerek kalmayacaktır. Bu bakımdan destekleme alımlarında bir süreklilik yoktur.

Ülkemizde tarım kesimine yönelik destekleme fiyatı uygulamasının işleyişi Şekil 2'de verilmiştir.



Şekil 2. Türkiye'de Destekleme Fiyatı Sisteminin İşleyişi

Tarım ürünleri piyasasına devletin herhangi bir müdahalede bulunmadığı durumlarda fiyatlar, arz (A) ve talep (T) eğrilerinin kesiştiği F_0 düzeyinde, K noktasında oluşmaktadır. Ancak devlet üretici gelirlerini yükseltmek amacıyla F_0 piyasa denge fiyatının üzerinde bir F_1 fiyatı belirlemektedir. Fiyatın F_0 dan F_1 düzeyine yükseltilmesiyle talep M_0 - M_1 kadar azalarak 0- M_1 kadar olacaktır. Buna karşılık F_1 fiyat düzeyinden üreticiler 0- M_2 kadar ürün arz etmek isteyeceklerdir. Bu durumda, M_1 - M_2 kadar bir arz fazlası ortaya çıkacaktır ve devlet fiyatların belirlenen F_1 düzeyinin altına düşmemesi için ortaya çıkan bu ürün fazlasını (M_1 - M_2) satın alarak F_0EDF_1 kadar bir destekleme harcamasını üstlenmiş olacaktır. Bu uygulamadan üreticinin elde edeceği kazanç F_0KDF_1 alanı kadar olacak ve devletin belirleyeceği fiyat denge fiyatının üzerinde olduğu ölçüde artacaktır.

Tarımsal fiyat politikası uygulamalarında üreticilere yeterli ve adil bir gelir düzeyi sağlamanın yanında, tüketicileri de aşırı fiyat artışlarından korumak amaçlanmaktadır. Bu

bakımdan, devlet bazı yıllar fiyat politikaları yoluyla tüketicuyu de sübvansiyone etme yoluna gidebilmekte, yani üreticiden yüksek fiyatla aldığı ürünü tüketiciye piyasa fiyatının da altında bir fiyatla satabilmektedir. Bu durumda üreticinin yanında, tüketiciye de bütçeden bir gelir transferi yapılmış olacaktır. Bu şekilde bir fiyat politikasının uygulanması halinde, piyasa denge fiyatı F_0 'ın üzerinde bir F_1 denge fiyatıyla üreticiden ürün satın alırken, tüketiciye de yine F_0 denge fiyatının altında bir F_2 fiyatıyla ürün sunulmuş olacaktır. F_2 fiyat düzeyinde tüketicinin talep edeceği miktar ise $0-M_2$ kadar olacağından, devlet F_0ECF_2 kadar bir harcamayı üstlenecek, bu uygulamadan tüketicilerin elde edeceği kazanç ise F_0KCF_2 alanı kadar olacaktır.

Bu uygulamada devlet, mevcut piyasa koşullarına bağlı arz ve talep ilişkisi sonucu ortaya çıkan fiyata müdahale ederek, kaynak dağılımını olumsuz etkilemektedir. Diğer bir yaklaşımla, ulusal kaynaklar daha az verimli bir alanda kullanıldığından toplumsal bir refah kaybı ortaya çıkacaktır. Şekil 2'de bu alan KCD alanı kadar olup bunun KED kadarı üretici sübvansiyonu, KEC kadarı ise tüketici sübvansiyonu sonucu ortaya çıkacaktır. Diğer taraftan, üreticiyi desteklemeye yönelik bu tür fiyat sübvansiyonu uygulamalarının, F_0 piyasa denge fiyatının üzerinde bir maliyetle üretimde bulunan marjinal büyüklükteki işletmelerin de varlığını sürdürmelerine olanak sağladığı belirtilmektedir. Ayrıca yüksek fiyat sübvansiyonu ihracatı da güçleştirerek ihracat sübvansiyonunu gerektirebilir. Bu bakımdan, fiyatları sürekli olarak piyasa fiyatlarının üzerinde bir değere yükseltmeksiz, fiyat dalgalanmalarını önleyen ve dengeli hale getiren destekleme politikalarının ekonomik bir temele dayandığı söylenebilir.

Türkiye'de devletin tarım kesimine yönelik fiyat desteği çerçevesinde yapmış olduğu uygulamalardan bir diğeri de "taban veya garanti fiyat" uygulamasıdır.

Taban fiyat, devletin üreticiye ürününü alımla görevli kuruluşa getirmesi halinde satın almayı garanti ettiği fiyat düzeyidir. Diğer bir anlatımla taban fiyat, devletin mevcut ekonomik koşullarda üretici eline geçmesini arzuladığı asgari fiyat düzeyini ifade etmektedir. Garanti fiyatta ise destekleme kapsamına alınan ürün için asgari bir fiyat veya fiyat aralığı garanti edilir. Buradaki asgari fiyat, taban fiyatla eş anlamlıdır.

Garanti fiyat sisteminin esası, destekleme kapsamına alınmış olan ürünlerin devlet tarafından belirli bir fiyatla satın alınacağına garanti edilmesidir. Bu politikanın uygulanması halinde, devlet garanti ettiği fiyatla kendisine getirilen ürünün miktarı ne olursa olsun satın almak zorundadır. Buna karşılık üretici elde ettiği ürünü devlete satmak zorunda değildir. Eğer serbest piyasada oluşan fiyatlar devletin garanti ettiği fiyatlardan yüksek ise üretici ürünü serbest piyasada satmakta, serbest piyasa fiyatları düştüğü takdirde üretici kendisine garanti edilen fiyatla ürünü devlete satmaktadır. Bu sistem sayesinde, üretim miktarı ne olursa olsun, satış fiyatı belirli bir seviyenin altına hiç bir zaman düşmemektedir. Bu seviye devletin belirlediği garanti fiyat seviyesidir (Yurdakul, 1989).

Garanti fiyatla ürün alımında, devletin garanti ettiği fiyat üzerinden kendisine getirilen ürünlerin tamamını almak zorunda olması, bu sistemle destekleme alımları sistemini ayıran temel özelliktir. Ancak bu sistemde devlet, getirilen ürünün tamamını almak durumunda olduğundan garanti edilen taban fiyatın çok iyi belirlenmesi gerekir. Fiyatların birtakım kaygılarla yüksek belirlenmesi halinde, serbest piyasada faaliyet gösteren alıcılar üreticilerden belirlenen fiyat düzeyinden ürün almaya yanaşmayarak (eğer bu yüksek fiyat sınır önlemleriyle de korunmuyorsa) gereksindikleri ürünleri yurt dışından temin etme yoluna gideceklerdir. Bu durumda devlet ilan ettiği fiyattan kendisine getirilen ürünlerin tamamını almak zorunda kalacağından, bütçeden önemli bir kaynağın bu amaçla kullanılmasını gerektirecektir. Diğer taraftan, devlet üreticiden yüksek fiyatla aldığı ürünü iç ve dış piyasalarda satmakta zorlanacak ya da yüksek fiyatla aldığı ürünü düşük fiyatla tüketime sunarak üreticinin yanında, tüketiciyi de sübvansiyone etme yoluna gidecektir ki bu da bütçeden çift taraflı bir gelir transferine neden olacaktır.

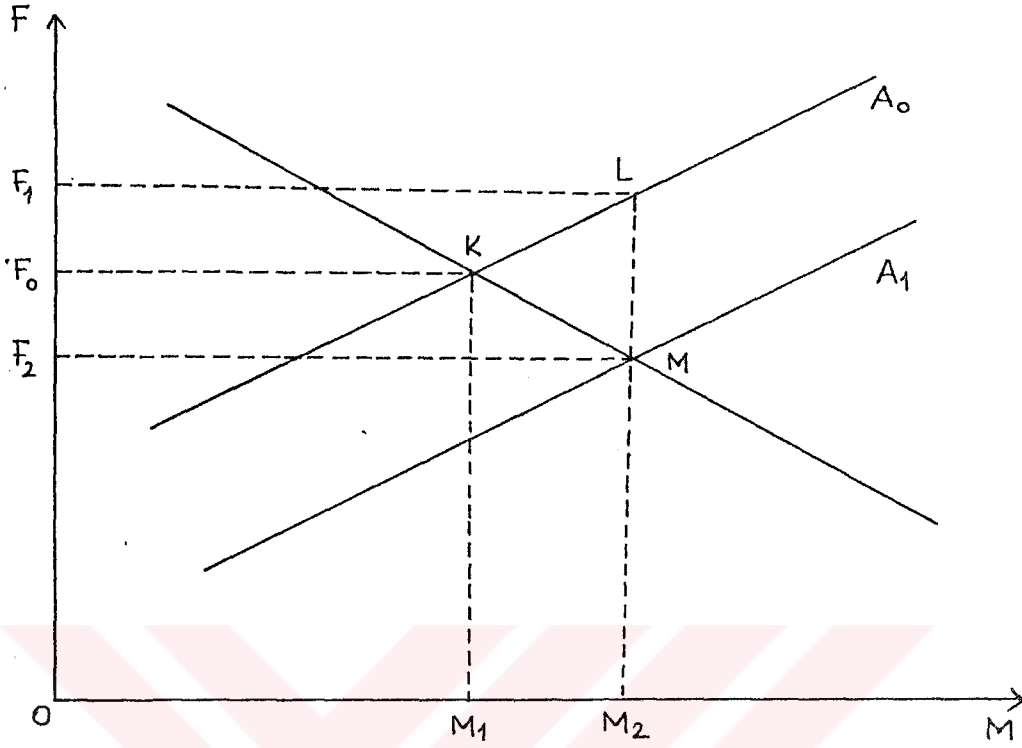
Garanti fiyatların düşük belirlenmesi durumunda ise, tarımsal üretim ve üretici gelirleri bundan olumsuz etkilenecek ve üretimde etkisi bazen birkaç yıl sürebilen kararsız bir ortam yaratılmış olacaktır.

Ülkemizde tarım kesiminin desteklenmesi amacıyla yaygın olarak kullanılan diğer önemli bir destekleme aracı da girdi ve ürün bazında verilen sübvansiyonlardır. Girdi sübvansiyonları üretim faktörleri için üreticilerin daha az harcama yapmalarını sağlayarak maliyetleri düşürücü yönde etki yarattığı gibi, verildiği alanlarda faaliyet açısından, uygulandığı girdilerde ise kullanım açısından özendirici etki yaratmaktadır.

Ülkemizde planlı kalkınma dönemiyle başlayan tarımsal girdilere sübvansiyon uygulaması, miktar ve içerik bakımından yıldan yıla önemli değişiklik göstermekle beraber devam etmektedir. Daha çok üreticilere ucuz girdi ve düşük faizli kredi sağlanması şeklinde uygulanan girdi politikası yoluyla, tarımda modern girdi kullanımı teşvik edilmiş, buna bağlı olarak da verimlilikte önemli gelişmeler kaydedilmiştir.

Tarımsal girdilere uygulanan sübvansiyonlar, üretim maliyetini düşürücü etkisiyle doğrudan, teknoloji kullanımı sonucu verimliliği artırarak da dolaylı olarak tarımsal gelirler üzerine etkili olmaktadır. Tarımsal girdi sübvansiyonları, özellikle girdi kullanımının yetersizliği nedeniyle verimliliğin de düşük olduğu ülkeler açısından önem taşımaktadır.

Bugün tarımda verimlilik potansiyellerine tam olarak ulaşamamış pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de yaygın olarak kullanılan üretim maliyetini düşürücü destekleme politikalarının işleyişi Şekil 3'de verilmiştir (Ertuğrul, 1993).



Şekil 3. Üretim Maliyetlerini Düşürücü Destekleme Politikalarının İşleyişi

Şekil 3'de görüldüğü gibi, girdi sübvansiyonları veya benzeri üretim maliyetlerini düşürücü politikalar arz eğrisinin sağa kaymasına neden olurlar. Dolayısıyla arz talep dengesi üretimin arttığı M_2 , fiyatın düştüğü F_2 düzeyinde, M noktasında oluşur. Bu uygulamanın maliyeti (F_2F_1LM alanı kadar) devlet tarafından karşılanırken, üreticiler (F_0KLF_1 alanı kadar) ve tüketiciler (F_0KMF_2) alanı kadar bu uygulamadan yararlı çıkmaktadırlar. Ancak KLM kadar bir alan, kaynaklar daha az verimli bir alanda kullanılmış olduğundan refah kaybı olarak ortaya çıkmaktadır. (*)

Fiyat ve müdahale alımları yoluyla uygulanan destekleme politikaları, teknik kapasitesi ve modern girdi kullanım düzeyi yeterli, dolayısıyla verimlilik düzeyi yüksek toplumlarda etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Buna karşın teknoloji kullanımının yetersiz, buna bağlı olarak da verimliliğin düşük olduğu ülkelerde, hükümetler modern girdi kullanımını yaygınlaştırmak amacıyla girdi fiyatlarına müdahale edebilmektedirler. Müdahaleler sadece tarımsal girdi fiyatlarının sübvansiyonu şeklinde olabildiği gibi, bu girdilerin temininden dağıtımına kadar her alanda olabilmektedir.

(*) Aynı veya daha düşük üretim maliyetleri düzeyinde kalınmak koşuluyla, verimlilikte sağlanacak artışlarla arz eğrisinin sağa doğru kayması, herhangi bir toplumsal refah kaybına neden olmaksızın hem üreticiler hem de tüketiciler lehine bir refah artışına olanak sağlayacaktır.

Türkiye'de de tarımda verimlilik potansiyeline tam olarak ulaşamadığından devlet bu girdilerin üretiminde, ithalatında, dağıtımında ve fiyatlandırılmasında birtakım işlevleri üstlenmiştir. Diğer taraftan, bu girdilerin kullanımını yaygınlaştırmak amacıyla düşük faizli kredi, araştırma, yayım ve eğitim hizmetlerini de üstlenerek teknoloji kullanımını özendirilmektedir.

Girdi bazında destekleme, ürün desenini değiştirmek, üretimi gereksinim duyulan ürünlere yönlendirmek suretiyle tarımsal ürünlerde arz ve talep dengesini sağlamaya önemli ölçüde katkıda bulunur. Ancak, bu amaçla girdi sübvansiyonlarının genel olma niteliğinden arındırılıp, belli ürünlere ve belli bölgelere yönlendirilmesi gerekir. Diğer taraftan, girdi bazında bir destekleme politikasının etkinliği desteklenecek girdilerin üretim maliyetindeki oransal payının önemli olup olmamasına bağlıdır. Eğer desteklenen girdinin üretim maliyetindeki payı önemsiz ise girdi sübvansiyonunun etkisi yetersiz olacaktır.

Fiyat sübvansiyonu aracında baz olarak pazarlanan ürün miktarı dikkate alınırken, girdi sübvansiyonu yönteminde kullanılan girdiler dikkate alınmaktadır. Bu bakımdan, tarımsal üretimin çok büyük bir bölümünün pazara arz edildiği ekonomilerde, ürün fiyatları yoluyla yapılan desteklerin etkinliği daha yüksek olmaktadır. Ancak pazara arz oranının oransal olarak düşük olduğu ülke ve/veya ürünlerde, girdi sübvansiyonları özellikle küçük işletmeler açısından daha yararlı olmaktadır. Fiyat desteği ile girdi sübvansiyonları arasındaki bu farklılık, ülkemizde özellikle tahıl üreticileri açısından önem taşımaktadır.

Müdahale alımları yoluyla izlenecek yüksek fiyat politikası etkisini çabuk gösteren bir araçtır. Bu nedenle, siyasi hedeflerin ekonomik ve sosyal hedeflerin üstünde yer alması durumunda, siyasi iktidarlarca diğer araçlara tercih edilmektedir. Öte yandan, üreticiler de genellikle bu yöntemle sağladığı kısa dönemli yararı, tarımda birtakım yapısal gelişmeleri destekleyecek ancak yararları uzun dönemde görülecek yöntemlere tercih etmektedirler. Buna fiyat politikalarının *psikolojik üstünlüğü* denilebilir. Yine fiyatlar yoluyla desteklemede, bilimsel ve objektif gerçeklerden uzak yüksek fiyat politikasının izlenmesi halinde, ihracat ürünlerinde ihracatı güçleştirecek yerel sanayi için önemli bir hammadde olan ürünlerde ise üretim maliyetlerini yükseltecektir. Bu durumda söz konusu ürün ihracatının ve sanayide kullanımının devamlılığı açısından ikinci bir sübvansiyon uygulaması kaçınılmaz olacaktır. Diğer taraftan, bazı yıllar ülkemizde de olduğu gibi, aynı ürün üretim aşamasında girdi yoluyla desteklenirken pazarlama aşamasında da fiyatlar yoluyla desteklenmektedir. Girdi bazındaki desteklemenin ileride pazar bazında tekrarı ise destekleme politikalarının maliyetini yükselteceğinden bütçe üzerinde olumsuz etkiler yaratacaktır.

5.8. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası Uygulamaları

5.8.1. Destekleme Alımları

Türkiye'de tarım ürünlerinin destekleme politikası kapsamına alınması ilk defa 1928-1932 Dünya Ekonomik Krizi yıllarında gündeme gelmiştir. Ekonomik Kriz, Türkiye'de de tarım ürünleri fiyatlarını üretimin devamını tehlikeye sokacak ölçüde düşürmüştür. Bunun üzerine, 1932 yılında fiyat belirlenmesi ile ilgili olarak köklü önlemlerin alınması zorunluluğu ortaya çıkmış ve 2056 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasa ile tarım ürünlerinin satın alınması görevi T.C. Ziraat Bankasına verilmiş fiyatların kararlaştırılması işi de hükümete bırakılmıştır. Daha sonra yapılan çalışmaların yeterli görülmemesi üzerine 1938 yılında 3491 sayılı yasa ile TMO kurulmuş ve alım işleri bu kuruluşa devredilmiştir (Eraktan, 1988/b).

1938 yılından itibaren desteklemeye alınan ürünler: Buğday, arpa, çavdar, yulaf ve afyon sakızıdır. 1940 yılında tütün ve çay destekleme kapsamına alınmış, daha sonraki yıllarda mısır, çeltik, şeker pancarı ve diğer ürünler destekleme alımlarına konu olmuştur. Bazı yıllar belirli ürünlerin desteklenmesine son verilmiş, bir kaç yıl sonra ekonomik, sosyal ya da politik nedenlerle aynı ürün tekrar destekleme kapsamına alınmıştır.

Uygulanan ekonomik politikalarla ilişkili olarak, destekleme alımlarına konu olan ürün sayısı planlı döneme geçişle birlikte önemli ölçüde artmıştır. Bu sayı 1970'li yıllarda daha da artarken, serbest piyasa ekonomisi uygulamalarının ağırlık kazandığı 1980'li yıllarda azalmıştır. 1990'lı yılların başlarında yine serbest piyasa ekonomisi uygulamaları ilke olarak benimsenmiş olmakla beraber, destekleme alımlarına konu olan ürün sayısı düzenli olarak artarak 1992 yılında 25'e ulaşmıştır (Çizelge 4).

Çizelge 4. Desteklenen Ürün Sayısındaki Gelişmeler

Yıllar	Ürün Sayısı
1975	18
1980	22
1982	19
1984	15
1986	14
1988	10
1990	10
1991	24
1992	25

Kaynak: DPT, Çeşitli Yıllar.

Türkiye'de sürekli olarak desteklemeye konu olan ürünler buğday, arpa, çavdar, haşhaş kapsülü, şeker pancarı ve tütündür. Bazı yıllar dikkate alınmaz ise pamuk, ayçiçeği, çekirdeksiz kuru üzüm, kuru incir ve fındık da bu ürünler arasında sayılabilir. Ayrıca son yıllarda nohut, mercimek ve çeltik yeniden, zeytin ve çöplü kırmızıbiber ise ilk olarak destekleme programlarına dahil edilmiştir.

Ülkemizde fiyatlar yoluyla desteklenen ürünlerin üretim, hammadde, dışsatım ve tüketim gibi yönlerden ekonomi içerisinde belirli bir ağırlığının olması gerekliliği önemle vurgulanırken, destekleme kapsamındaki ürün sayısı bir yıldan diğer yıla iki katın üzerinde bir artış gösterebilmektedir. Örneğin, 1988 ve 1989 yılında 10 olan desteklenen ürün sayısı 1991 yılında 24'e, 1992 yılında 25'e yükselmiştir. Bu durum, ülkemizde tarımsal üretimin fiyatlar yoluyla desteklenmesindeki amacın kesin ve açık bir şekilde ortaya konulmamış olduğunu göstermektedir. Müdahale alımlarındaki amacın belirlenmesi, destekleme kapsamındaki ürün fiyatlarının tespit ve ilanı bakımından da önemlidir.

Ülkemizde destekleme kapsamına alınan ürünlere ait destekleme fiyatları, alım miktarları ve üreticilere yapılan ödemeler Çizelge 5 ve 6 'da verilmiştir.

1980'li yıllarda, tarım ürünleri destekleme fiyatlarındaki artış, genelde Toptan Eşya Fiyatları (TEF) indeksindeki artışın gerisinde bir gelişme göstermiştir. Buna karşın 1990 yılında ortalama %62,4 oranında artan tarımsal destekleme fiyatları, TEF indeksindeki artışın (%52,3) üzerinde gerçekleşmiş, 1991 yılında ise %49,7 oranında artan destekleme fiyatlarındaki artış, yine TEF indeksindeki artışın (%55,3) gerisinde kalmıştır. Bir önceki yıl kapsama dahil olan ürünler dikkate alındığında 1992 yılında bu oranın %70,0 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir ki bu oran %62,1 olan TEF indeksindeki artışın üzerindedir (DPT, 1993). 1992 yılında bir önceki yıla göre özellikle kuru incir, tütün, nohut ve soya fasulyesindeki %100'ün üzerindeki artışlar dikkat çekmektedir.

Son iki yılda, desteklenen ürün sayısı ve alım miktarlarındaki hızlı artışlar sonucu, üreticilere yapılan ödemeler de önemli ölçüde artarak 1992 yılında 21,6 trilyon TL'yi bulmuştur. 1992 yılında tarımsal desteklemeye tabi ürünler için yapılan toplam ödemenin yaklaşık %90'ını buğday, pamuk, şeker pancarı, tütün, ayçiçeği ve fındık için yapılan ödemeler oluşturmaktadır.

1992 yılında, tahıl alım fiyatları ile birlikte satış fiyatlarının da ileriye yönelik olarak açıklanması, TMO'nun bir önceki yıla göre 2,7 milyon ton daha az ürün almasını ve finansman gereksiniminin de buna bağlı olarak azalmasını sağlamıştır. 1992 yılında yapılan tahıl alımları için üreticilere peşin ödeme yapılmıştır.

Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin 1992/1993 kampanya döneminde yapacağı destekleme alımları için T.C. Ziraat Bankası kaynaklarından 4,0 trilyon TL'ye kadar finansman olanağı sağlanmıştır (DPT, 1993).

Çizelge 5. Tarım Ürünlerinin Destekleme Fiyatlarındaki Gelişmeler

Ürünler	Fiyatlar (TL/Kg)						Yüzde Artışlar					
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1988	1989	1990	1991	1992	
Buğday	97	165	328	503	754	1.161	70,9	98,1	53,6	49,9	53,9	
Arpa	80	136	270	389	628	985	70,1	99,1	44,2	61,5	56,8	
Çavdar	78	134	269	416	601	925	70,9	101,4	54,8	44,4	53,8	
Mısır	86	166	310	442	737	1.290	92,2	86,9	42,6	66,5	75,1	
Yulaf		138	271	417	588	929		96,5	53,8	40,9	57,9	
Pamuk	345				3.560	5.600					57,3	
Tütün	1.443	2.904	4.714	7.707	10.870	24.532	101,2	62,3	63,5	41,1	125,7	
Şeker Pancarı	23	45	84	142	218	356	98,4	85,4	69,3	53,5	63,1	
Ayçiçeği	202		650		1.500	2.500					66,7	
Fındık	1.200				5.600	9.000					60,7	
Kuru İncir	400				3.150	7.500					138,1	
Ç. siz Kuru Üzüm	570				3.600	6.200					72,2	
Zeytinyağı					8.500	13.000					52,9	
Tiftik	4.250	5.400	9.000	11.000	16.500	25.000	27,1	66,7	22,2	50,0	51,5	
Antepfıstığı	2.200				16.500	25.000					51,5	
Soya Fasulyesi	192				1.300	2.600					100,0	
Haşhaş Kapsülü		345	1.110	2.488	3.001	4.700		222,3	124,1	20,6	56,6	
Kanola		335										
Canlı Hayvan			4.694									
Çeltik					1.664	3.200					92,4	
Yeşil Mercimek					1.751	2.788					59,2	
Nohut					1.480	3.339					125,7	
Yerfıstığı					7.500							
Yaş Koza				11.898	11.851	20.017				-0,4	68,9	
Çöplü K.Biber					4.750	7.600					60,0	
Zeytin					11.500	17.500					52,2	
Gülçiçeği						2.400						
Kırmızı Mercimek						3.320						
TEF İndeksi							70,5	64,0	52,3	55,3	62,1	

Kaynak: DPT, 1993.

Çizelge 6. Destekleme Alım Miktarları ve Üreticilere Yapılan Ödemeler

Ürünler	Alım Miktarları (Bin Ton)						Üreticilere Yapılan Ödemeler (Milyar TL)					
	1987	1988	1989	1990	1991	1992*	1987	1988	1989	1990	1991	1992*
Buğday	3.664	2.793	473	5.159	4.453	2.550	353	462	155	2.597	3.359	2.960
Arpa	617	717	4	814	1.114	570	49	97	1	317	700	561
Çavdar	23	30	11	56	117	60	2	4	3	23	71	55
Mısır	40	50	157	131	187	250	3	8	49	58	138	322
Yulaf		2	0,07	10	11	3		0,3	0,02	4	7	2
Pamuk	121				516	815	76				1.838	4.634
Tütün	115	101	106	184	193	154	165	293	498	1.417	2.102	3.779
Şeker Pancarı	12.717	11.531	10.929	13.986	14.975	13.180	213	353	669	979	2.520	4.214
Avuçiği	198		523		327	600	43		349		494	1.557
Fındık	21				85	230	25				480	2.118
Kuru İncir	7				3	9	2				11	64
Ç.sız Kuru Üzüm	20				23	50	13				91	317
Zeytinyağı					20	25					188	358
Tiftik	0,4	0,5	0,97	1,2	0,8	1	1	3	9	13	13	23
Antepfıstığı	0,02				10	2	0,1				164	50
Soya Fasulyesi	100				12	25	20				13	65
Haşhaş Kapsülü		10	3	3	20	10		3	3	8	60	47
Kanola		0,2						0,1				
Canlı Hayvan			32						149			
Çeltik					4	10					6	32
Yeşil Mercimek					2	10					4	28
Nohut					53	25					78	83
Yerfıstığı					11						42	
Yaş Koza				0,5	1	0,4				6	8	8
Çöplü K. Biber					1	1					6	10
Zeytin					19	30					133	315
Gülçiçeği						5						11
Kırmızı Mercimek						7						23
Toplam							966	1.224	1.885	5.421	12.526	21.638

Kaynak: DPT, 1993.

(*) Tahmin

5.8.2. Girdi Sübvansiyonları

Ekilebilir tarım topraklarının sınırına ulaşıldığı planlı dönemin başlarında, tarımsal üretimi artırmak için ilk yapılan devlet destekleri, tarım kesiminde verim artırıcı modern girdilerin kullanımını özendirmek olmuştur. Büyük çoğunluğu küçük aile işletmelerinden oluşan ve mali olanakları kısıtlı bir tarımda sanayi kökenli modern girdilerin kullanımını özendirmek ise devletin bu girdilere sübvansiyon vermesi ile olasıdır. Bu bakımdan, söz konusu dönemde kimyasal gübrelerden tarımsal ilaçlara, sulamadan tohumluklara yoğun bir sübvansiyon uygulandığı görülmektedir. Bu kapsamda, hayvancılığın da geliştirilmesi amacıyla et ve sütte teşvik primi uygulamasının yanısıra, verim kapasitesi yüksek kültür ırklarının temininde üreticilere bazı kolaylıklar sağlanmıştır.

Tarımda verimlilik artışı sağlayacak modern girdi kullanımını özendirici uygulamaların finansmanı T.C. Ziraat Bankasıncı karşılanmaktadır. Banka tarafından bu amaçla, girdi ve ürün bazında ödenen sübvansiyon tutarları Çizelge 7'de verilmiştir.

5.8.2.1. Gübre Sübvansiyonu

Tarımda birim alan üretiminin artırılmasında doğrudan etkili olan kimyasal gübre fiyatları, 1963 yılından 1974 yılına kadar sabit tutulmuştur. 1974 yılında bu uygulamaya son verilmiş, ancak baş gösteren Petrol Krizi etkisiyle hızla artan gübre maliyetlerini çiftçilere yansıtmamak amacıyla sübvansiyon uygulaması başlatılmıştır (TZOB, 1992). 1974 Petrol Krizinin ardından, kimyasal gübre fiyatları önce artırılmışsa da 1975 yılında tekrar aşağı çekilmiş ve 1979 yılına kadar genelde aynı düzeyde kalmıştır (Tekeli ve Ergün, 1983). Bu dönemde yerli üretimin yanında, dışalım yoluyla sağlanan gübrenin piyasa fiyatlarındaki artış da devlet tarafından karşılanmıştır (Dağ, 1993).

1980 sonrası dönemde sübvansiyon uygulamasına devam edilmiş, ancak dünya fiyatları ve hammadde maliyetlerinin artması nedeniyle gübre fiyatları serbest bırakılmıştır (Baray ve Ergun, 1990). Uygulanan ekonomi politikaları ile de ilişkili olarak serbest bırakılan kimyasal gübre fiyatları oldukça yüksek oranlarda artmış, dolayısıyla bu dönemde sübvansiyon uygulamalarının etkinliği önemli ölçüde azalmıştır. Bununla beraber, halen tarımsal girdilere yönelik sübvansiyon uygulamalarının ağırlık noktasını gübreye ödenen sübvansiyonlar oluşturmaktadır.

Kimyasal gübrelerde sübvansiyon uygulaması 5.6.1986 gün ve 86/10715 sayılı Kimyevi Gübrelerin İthalinde Alınacak Fonlar ile Tarımda Kullanılan Kimyevi Gübrelerin Yurtiçinden ve Yurtdışından Tedariki, Dağıtımı ve Desteklenmesine Dair BKK uyarınca alınan 86/11 sıra nolu PKKK kararı ile değiştirilmiştir. Daha önce, kimyasal gübrelerin yurtiçinden ve dışından tedariki ile yurtiçindeki dağıtımları için ana dağıtım kuruluşu olarak TZDK ve TŞFAŞ görevlendirilmiş, gerektiğinde Tarım ve Köy İşleri Bakanlığınca diğer kuruluşlara da görev verilmiştir. Gübrenin tedarik ve dağıtımından doğacak zararlar ise, bu kuruluşlara

Çizelge 7. T.C. Ziraat Bankası Aracılığı İle Yapılan Destekleme Ödemeleri (1.000 TL)

Sübvansiyonlar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Gübre	-	86.644.177	346.980.257	449.560.689	737.480.680	1.219.859.951	1.638.142.883
Yem	27.757.380	62.183.436	115.048	206.238.428	-	-	-
Tohumluk	-	-	6.845.527	9.586.408	9.336.728	11.310.619	11.465.649
Süt	-	-	17.794.359	20.870.878	44.394.457	106.215.844	124.101.350
Et	-	-	-	-	-	24.138.375	31.858.044
İlaç	-	-	8.990.131	8.044.714	12.215.030	73.502.079	82.870.725
Projeli Hayvan	-	10.589	6.613.841	12.046.231	18.626.596	55.479.552	95.213.235
Yapay Tohumlama	-	-	11.610	17.499	17.508	22.041	30.693
İthal Damızlık	-	-	779.350	2.256.250	1.686.700	2.396.550	5.275.750
T.Bel.Hayvan	-	-	-	-	-	-	19.403.100
Toplam	27.757.380	148.838.142	503.063.438	708.621.097	823.757.699	1.492.925.011	2.008.361.429

Kaynak: T.C. Ziraat Bankası .

görev zararı adı altında, hazineden yapılan yardımlarla karşılanmıştır. Bu 86/10715 sayılı Bakanlar Kurulu Kararından sonra, PKKK kararları ile gübre cinslerine göre kilogram başına ödenecek destekleme miktarları belirlenmekte, üreticiye destekleme miktarı kadar düşük fiyatla satış yapılmakta ve satışı gerçekleştiren gübre üreticisi ve dağıtıcısı kuruluşların T.C. Ziraat Bankasına verecekleri beyanname üzerinden kendilerine DFİF'den destekleme tutarları ödenmektedir. Kilogram başına ödenen destekleme miktarları, hammadde ve dünya fiyatlarındaki gelişmelere bağlı olarak zaman zaman değiştirilmektedir.

1.9.1991 tarihi itibarıyla, gübre çeşitlerine göre kilogram başına yapılan destekleme ödemeleri amonyum sülfat (%21N) gübresinde 225 TL, amonyum nitrat (%26N) gübresinde 275 TL, ürede 240 TL, TSP'da 540 TL, DAP'da 700 TL, kompoze (20-20-0) gübrede ise 475 TL/Kg'dır. 3.3.1992 tarihinde destekleme ödemesi amonyum sülfatta 305 TL, TSP'da 600 TL, DAP'da 710 TL, potasyum sülfatta 900 TL/Kg'a yükselmiştir (TZDK, 1992).

1990 yılında 1,5 trilyon TL'yi, 1991 yılında 2,0 trilyon TL'yi bulan T.C. Ziraat Bankası'na tarım kesimine yapılan destekleme ödemelerinin sırasıyla %81,7 ve %81,6'sını gübre sübvansiyonu oluşturmuştur (Çizelge 7). 1993 yılında ise 4,3 trilyon TL olarak gerçekleşen gübredeki devlet desteğinin 1994 yılında %20 dolayında artırılarak 5,2 trilyon TL'yi bulacağı belirtilmektedir (Usumi, 1994).

5.8.2.2. Tohumluk Sübvansiyonu

85/10151 sayılı Tohumculuğun Teşviki Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararının 5. maddesine istinaden çıkarılmakta olan PKKK kararları çerçevesinde, Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca her yıl belirlenen tohumluk çeşitlerine "Üretici Belgesi" almış bulunan özel ve tüzel kişilerle kamu kurum ve kuruluşlarının üretim, stok veya dışalım yoluyla tedarik ettikleri tohumlukların satış fiyatı üzerinden ne kadar destekleme primi verileceği belirtilmekte ve satış fiyatından prim miktarı düşülerek çiftçiye satışı yapılmaktadır. Daha sonra, satış fiyatından düşülen prim miktarları farkı DFİF'den karşılanmaktadır.

19.12.1985 tarih ve 18953 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "Tohumculuğun Teşviki Hakkındaki Karar"ın amacı, verim gücü yüksek kaliteli tohumluk üretimini ve kullanımını yaygınlaştırmaktır.

Çizelge 8'de bazı tohumluklarda kilogram başına verilen sübvansiyon miktarları ve gelişimi verilmiştir.

5.8.2.3. Yem Sübvansiyonu

Hayvansal üretim maliyeti içerisinde %70 dolayında payı olan (TZOB, 1992) yem giderlerini azaltmak ve sanayi yemi kullanımını teşvik etmek amacıyla 1985 yılı başından itibaren fatura bedelinin %20'si oranında sübvansiyon ödemesi başlatılmıştır. Bu sübvansiyon oranı 3.5.1987'de %25'e çıkarılmıştır. Daha sonra 23.8.1988 tarihli Resmi

Çizelge 8. Tohumluklarda Destekleme Ödemeleri (TL/Kg)*

Ürünler	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Soya	85	196	155	187	330	300	400	700	1.300	1.800
Mısır	-	-	135	280	500	500	500	1.300	1.300	1.750
Ayçiçeği	-	-	900	2.000	2.600	2.600	2.600	2.000	2.000	3.000
Kanola	-	-	-	-	300	200	-	-	-	-
Buğday	-	80	105	216	133	294	135	-	-	-
Arpa	-	-	-	-	-	-	845	-	-	-
Pamuk	-	-	-	462	640	1.000	3.000	-	-	-
Yonca	-	-	-	-	-	-	1.000	2.000	3.000	5.000
Korunga	-	-	-	-	-	-	200	500	875	1.600
Fiğ	-	-	-	-	-	-	150	500	1.000	1.600
Y.Pancar	-	-	-	-	-	-	500	2.000	2.000	5.000
Sudanotu	-	-	-	-	-	-	150	500	1.200	1.600
Sorgum S.Melezi	-	-	-	-	-	-	750	1.500	1.500	2.400
Bakteri	-	-	-	-	-	-	-	8.000	10.000	12.000

(*) Destekleme ödemeleri en fazla olan çeşitler dikkate alınmıştır.

Kaynak: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 1993.

Gazetede yayınlanan PKKK'nun 88/8 sayılı tebliğiyle %25 oranındaki destekleme ödemesi kaldırılarak, kilogram başına sadece 40 TL ödeme yapılmaya başlanmıştır. Ancak bu uygulama da 16.8.1989 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır.

1988 yılında sanayi yemine yapılan destekleme ödemesi 206 milyar TL dolayındadır (Çizelge 7).

5.8.2.4. Tarımsal İlaç Sûbvansiyonu

Tarımsal mücadele ilaçları ile hayvan sağlığında kullanılan ilaçlar için üreticilere destekleme ödemesi yapılması hakkındaki karar 3.5.1987 tarih ve 19449 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bakanlar Kurulunun 29.4.1987 tarih ve 87/11706 sayılı kararı çerçevesinde çıkarılan PKKK'nun 87/13 sayılı tebliği uyarınca, tarımsal mücadele ve hayvan sağlığında kullanılan ilaçların fatura bedelleri üzerinden destekleme ödemesi yapılmaktadır. Destekleme ödemesinin oranı, usul ve esasları PKKK'nca belirlenmektedir. Halen, bitki ve hayvan sağlığında kullanılan ilaçları satın alan üreticilere DFİF'den fatura bedelinin %20'si oranında bir ödeme yapılmaktadır. Bu uygulama ile 1990 yılında 73,5 milyar TL, 1991 yılında ise 82,9 milyar TL destekleme ödemesi yapılmıştır.

5.8.2.5. Sulama Sûbvansiyonu

Devlet tarafından gerçekleştirilmiş sulama işletmelerinden su alarak ürününü sulayan üreticiler 6200 sayılı DSİ Genel Müdürlüğü Kuruluş Kanununun ilgili maddeleri gereğince sulama suyu ücreti ödemektedirler. Bu ücretler "Sulama ve Kurutma, İşletme-Bakım, Yıllık Ücret Tarifeleri" adıyla Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilmektedir.

Dünya Bankası raporlarında, ülkemizde sulama suyunun gerçek maliyetinin altında bir ücretle üreticilere sağlandığı bildirilmektedir. Diğer taraftan, sulama ücretlerinin zamanında ve tamamının geri ödenmediği bilinmektedir.

Sulama suyu üreticilere gerçek maliyetinin altında satılmakla beraber, bu yolla tarım kesimine sağlanan destek miktarının belirlenmesi oldukça güçtür.

5.8.2.6. Damızlık Hayvan Sûbvansiyonu

26.11.1987 tarihinde yayımlanan 87/32 sayılı PKKK kararı ile ithal edilen damızlık süt ineği dağıtımında 18.4.1987 tarihinden itibaren hayvan başına 150.000 TL sûbvansiyon uygulamasına başlanmıştır. 1987 ve 1988 yılları için öngörülen bu uygulamanın 8.9.1988 tarihinde yayımlanan 88/23 sayılı PKKK kararı ile devamına karar verilmiş ve belirlenen sûbvansiyon miktarı, Geliştirme ve Destekleme Fonundan üreticilerin borçlarından düşülmek üzere T.C. Ziraat Bankasına ödenmiştir. 25.9.1990 tarihinden itibaren ithal edilen damızlık süt ineği başına yapılan destekleme ödemesi, kalkınmada öncelikli yörelerde 1 milyon TL'ye , diğer yörelerde ise 450.000 TL'ye yükseltilmiştir.

5.8.2.7. Yapay Tohumlama Sbvansiyonu

Ülkemizde kültür ırk hayvan sayısının artırılması ve yerli ırkların iyileştirilmesi amacıyla yapay tohumlama ile gebe kalan hayvan başına Geliştirme ve Destekleme Fonundan belirli bir miktar destekleme ödemesi yapılmaktadır.

Kullanım amaçları arasında, bitkisel ve hayvansal üretim ile besicilik faaliyetlerinin geliştirilmesi de yer alan ve 2976 sayılı "Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun" uyarınca 27.11.1984 tarih ve 84/8800 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile T.C. Merkez Bankası nezdinde kurulan Geliştirme ve Destekleme Fonunun yönetimi Toplu Konut İdaresi Başkanlığında bulunmaktadır.

Geliştirme ve Destekleme Fonundan 1990 yılında 22 milyon TL, 1991 yılında 31 milyon TL dolayında yapay tohumlama destekleme ödemesi yapılmıştır.

5.8.3. rn Bazında Verilen Sübvansiyonlar

5.8.3.1. Süt Teşvik Primi

Süt üreticilerine teşvik primi ödenmesi hakkındaki karar 3.5.1987 tarih ve 19449 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu karara göre, süt üreticilerinin belli koşullara sahip süt işleme kuruluşlarına satacakları sütte litre başına teşvik primi ödenmektedir. Teşvik priminin miktarı ve ödenmesiyle ilgili esaslar PKKK'nca belirlenmektedir. 1.5.1987 tarihinden itibaren belli özelliklere sahip süt işleme kuruluşlarına teslim edilen süt için litre başına 25-35 TL teşvik primi ödenmesine başlanmıştır. Bu miktar 16.8.1989 tarihinde 55-70 TL'ye, 2.3.1991 tarihinde de 90-120 TL'ye yükseltilmiştir. Ancak sütün belirli özelliklere sahip işleme tesislerine satılması koşulu nedeniyle, bu uygulamadan sınırlı sayıda üretici yararlanabilmiştir.

1987 yılında başlayan sütte teşvik primi uygulaması çerçevesinde üreticilere yapılan demeler giderek artmıştır. Örneğin, 1987 yılında ödenen teşvik primi toplamı 17,8 milyar TL iken, 1990 yılında 106,2, 1991 yılında ise 124,1 milyar TL'ye ulaşmıştır.

5.8.3.2. Et Teşvik Primi

Et teşvik primi uygulamasına 1.5.1990 tarihinde başlanmıştır. Buna göre, Et ve Balık Kurumu (EBK) kombinaları ile 2678 sayılı yasaya göre kurulmuş kombinalarda kesilen hayvanlar için kırmızı ette (karkas) kilogram başına 400 TL, kanatlılarda (karkas) 160 TL, canlı kanatlılarda 120 TL, fason kesim için de 100 TL/Kg teşvik primi ödenmektedir.

1990 yılında et için 24 milyar TL, 1991 yılında 32 milyar TL dolayında teşvik primi ödenmiştir.

5.8.4. Kredi Sbvansiyonu

Ülkemiz koşullarında, tarımsal krediler üretimin gerçekleştirilmesi ve özellikle geliştirilmesi için zorunlu üretim faktörleri arasında yer almaktadır. Kredi niteliğinde verilen sübvansiyonlar da bir tür girdi sübvansiyonu olarak kabul edilebilirse de kredilerin gübre, ilaç, tohumluk, sulama gibi diğerk girdilerin temini amacıyla kullanılması, ayrıca bedelinin faiz olarak ödenmesi nedeniyle ayrı bir başlık altında incelenmesi daha uygun olacaktır.

Tarım sektöründe üretimin artırılması gübreleme, sulama, modern sulama tekniklerinin uygulanması, kaliteli tohumlukların kullanılması, hastalık ve zararlılarla etkin mücadele, mekanizasyon düzeyi gibi faktörlerin varlığı ve bunların üretimde kullanılmasıyla yakından ilgilidir. Üretimde bu ve benzeri teknoloji kullanım düzeyi ise tarım sektöründeki sermaye miktarı ile ilgili bulunmaktadır.

Ülkemizde tarım sektörünün küçük ünitelerden oluşması ve içinde bulunduğu koşullar nedeniyle sermaye birikimi zor ve yavaştır. Bu bakımdan, işletmelerin üretimin artırılması amacıyla gerekli ve yeterli miktarda girdi temini ve kendilerini geliştirici yeni yatırımlara yönelmeleri, zkaynak dışında yabancı sermaye kullanımını gerektirmektedir. İşletmelerin bu amaçla gereksindikleri yabancı sermayeyi karşılayan tek ve en önemli örgütlenmiş kredi kuruluşu T.C.Ziraat Bankasıdır. Tarım Kredi Kooperatifleri de üreticilere kredi sağlamakla birlikte kullandırığı kredinin %80'ine yakın bir kısmının kaynağı yine T.C. Ziraat Bankasıdır. T.C. Ziraat Bankasıncı 1991 yılında tarım sektörüne açılan kredinin yaklaşık %22,1'i Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği aracılığıyla kullandırılmıştır.

T.C.Ziraat Bankasının tarım kesimine tarımsal üretim, sanayi ve pazarlama konularında kullandırığı krediler başlıca işletme ve yatırım kredileri olarak iki şekilde sınıflandırılabilir.

T.C. Ziraat Bankası:

- Tohumluk kredilerine %42,5
- Kısa vadeli bitkisel üretim kredilerine;
 - 5 milyon TL'ye kadar %43,
 - 5 milyon TL'nin üzerinde %50 faiz uygulamaktadır.

Ayrıca, kimyasal gübre kredilerinde;

- 5 milyon TL'ye kadar %46
- 5 milyon TL'nin üzerinde %55 faiz uygulamaktadır (TCZB.,1992).

Ancak kimyasal gübre kredilerinde %46 ve %55 olan faiz oranları 12 puan düşük uygulanarak, düşük faiz uygulamasından doğan faiz farkları DFİF'den T.C.Ziraat Bankasına ödenmektedir.

85/10151 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 3. maddesi uyarınca, karnamede belirtilen tohumluğa ilişkin üretim girdilerini üretenlere gerekli yatırım ve işletme kredileri tohumluk kredi faizi üzerinden; fidan, fide üretimine ilişkin krediler ise %34 faiz üzerinden T.C. Ziraat

Bankasınca sağlanmaktadır. Tohumluk kredilerindeki faiz farkları DFİF'den; fidan, fide üretimine ilişkin krediler ise GDF'den karşılanmaktadır (TCZB., 1992).

T.C. Ziraat Bankasınca kullandırılan kredilerin miktarları, faiz oranları ve bu faiz oranlarıyla ticari kredi faiz oranı farkından kaynaklanan kredi sübvansiyonu miktarları Çizelge 9'da verilmiştir.

Çizelge 9. T.C. Ziraat Bankasınca Tarım Sektörüne Verilen Kredi Sübvansiyonu

(Oran: %; Miktar: Milyar TL)

Yıllar	Kredi Miktarı	Faiz Oranı	Ticari Faiz Oranı	Faiz Oranı Farkı	Sübvansiyon Miktarı
1979	82,6	13,44	18,25	4,81	4,0
1980	145,8	17,78	25,71	7,93	11,6
1981	265,9	22,60	34,15	11,55	30,7
1982	335,3	21,20	36,00	14,80	49,6
1983	511,8	21,20	33,98	12,78	65,4
1984	530,1	28,00	53,33	25,33	134,3
1985	955,8	30,00	60,00	30,00	286,7
1986	1.781,6	22,00	58,48	36,48	649,9
1987	2.955,8	22,00	55,88	33,88	1.001,4
1988	4.520,6	28,25	74,88	46,63	2.108,0
1989	7.404,0	35,88	85,00	49,12	3.636,8
1990	13.149,6	38,50	78,27	39,77	5.229,6
1991	23.000,0	46,00	75,00	29,00	6.670,0
1992	30.070,0	46,00	75,00	29,00	8.720,3

Kaynak:T.C.Ziraat Bankası.

5.8.5. Tarım Kesimine Yönelik Diğer Destekler

Tarım sektörüne yönelik diğer destekler kapsamında belirtilmesi gereken konular; tarım kesimine yönelik ucuz elektrik enerjisi satışı, ucuz akaryakıt, işlenmiş tarım ürünleri dışsatımının teşviki yanında 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu(GVK)'nun 13. maddesinde yer alan küçük çiftçi muafiyeti ve devletin bu kesimi gözetmek amacıyla vergi kolaylıkları tanınması sayılabilir. Bu ve benzeri uygulamalarla devlet gelirlerinin bir kısmından vazgeçmekte ya da parasal bir yük üstlenmektedir.

Tarımsal üretimi artırıcı ve devamını sağlayıcı yönde etkili olan bu ve benzeri uygulamalar da birer sübvansiyon olarak kabul edilmekle beraber, bu tür sübvansiyon

miktarlarının hesaplanmasındaki güçlükler tarımsal girdilere yapılan sübvansiyonlarda olduğu gibi kesin bir rakam vermeyi güçleştirmektedir. Vergi bağışıklığı, vergi kolaylıkları gibi sübvansiyonlar ise bütçe harcamalarında yer almadıkları ya da doğrudan bir ödeme olmadıkları için hesaplamaları da ancak dolaylı yoldan yapılabilen ve gizli sübvansiyon olarak nitelendirilebilen yardımlardır.

5.9. Mevcut Örgütlenme Yapısı ve Uygulamaların Değerlendirilmesi

1980 yılından sonra dünya ticaretinin genel bir duraklama dönemine girmesiyle yaygınlaşan korumacı eğilimler, GATT konferanslarının olduğu kadar Sanayileşmiş Yedi Batılı Ülke(G-7) zirvelerinin de ana konularından birini oluşturmuştur. Bu dönemde, ülkeler yerli tarım ürünlerini yabancı ürünlere karşı ya gümrük duvarları ya da sübvansiyonlarla koruma yoluna gitmişlerdir. Tarım kesimine müdahaleler, ülkeler belirli bir gelişme düzeyine erişmiş olsalar bile devam etmiştir. Tüm ülkeler tarım ürünleri üretiminde ve dışsatımında korumacılık ve sübvansiyon gibi destekleme uygulamalarına devam etmekle birlikte, bu alandaki asıl mücadele dünya tarım ürünleri ticaretinin %20'sini elinde bulunduran ABD ile %12'sini elinde bulunduran(FAO,1991) AT arasında devam etmektedir .

Tarımsal destekleme politikalarının üretici gelirleri ve tarım ürünleri fiyatlarında belirli bir kararlılığı sağlamak, tarımsal üretimde verimlilik ve kaliteyi artırmak, pazarlamayı kolaylaştırmak, tüketiciyi korumak gibi başlıca amaçlara ulaşmadaki etkinliği ülkemizde de özellikle 1990'lı yılların başlarından itibaren kamuoyunda tartışılmaya başlanmıştır. Destekleme programlarında ülke kaynaklarının verimli olarak kullanılıp kullanılmadığı da tartışılan konular arasında yer almakta ve daha çok tarımsal desteklemede kullanılan finansmanın kaynağı ve miktarı ile bu politikaların tüketicilere maliyeti ilgililerin dikkatini çekmektedir.

Daha önceki bölümlerde belirtildiği üzere, tarım kesiminin kendine has birtakım özellikleri ve ülkelerin kendi beslenme bağımsızlıklarını stratejik bir hedef olarak kabul etmeleri, ülkelerin tarıma devlet müdahalesini bir zorunluluk olarak görmelerine neden olmaktadır. Bununla beraber, başta ABD ve AT olmak üzere gelişmiş ülkelerin tarımda korumacılığın kaldırılması veya azaltılması yönündeki çabaları, daha çok bu ülkelerin tarım ürünleri stoklarının aşırı boyutlara ulaşması ve bu fazlayı dış pazarlarda eritmek istemeleriyle açıklanabilir. Buna karşın ülkemizde tarıma yönelik kamu müdahalelerinin tartışılmaya başlanması, müdahalede kullanılan yöntem ile uygulamalardaki aksaklıklardan kaynaklandığı söylenebilir.

Ülkemizde uygulanan destekleme programlarının olumsuz sonuçlarının bir kısmı örgütlenme yapısı ile yakından ilgilidir. Öncelikle destekleme fiyatlarının tespit ve ilanı konusundaki kararlar üzerine genellikle birbirlerinden bağımsız organlar etkili olmakta ve yine birbirlerinden bağımsız kuruluşlarca yürütülmektedir. Dolayısıyla, faaliyetlerin planlanma ve uygulanma açısından bütünlüğü sağlanamamaktadır.

Uygulamada görev alan KİT'ler ve TSKB'leri verimli çalışmamaktadır. Bu kuruluşlar kadro şişkinliği yanında, nitelikli eleman çalıştıramamanın sıkıntısını çekmektedirler. Ayrıca ürün alım, stoklama ve satış faaliyetleri hükümetlerin müdahaleleri nedeniyle verimli olarak yürütülememektedir. Üreticiler, kooperatif ve birlikleri kendi kuruluşları olarak görememektedir. Özellikle yöneticilerin devlet tarafından atanması ve birlik zararlarının devletçe üstlenilmesi, hem bu kuruluşların pazar koşullarına göre verimli olarak çalışmaları için gerekli önlemleri almalarını engellemekte, hem de kadrolarının kabarmasına yol açmaktadır. Son uygulamalar çerçevesinde birliklere açılan kredilerin azaltılmasıyla, kaynak sıkıntısına düşen bu kuruluşlar, destekleme görevleriyle ilgili hesapları bazen abartarak, bazen de T.C. Ziraat Bankasına olan borçlarını zamanında ödemeyerek ürün alım, depolama ve işleme faaliyetlerine kaynak sağlamaya çalışmaktadırlar.

1992 yılında alınan 3280 sayılı karar (92/3280) ile TSKB tarafından devlet adına satın alınan ürünler için T.C. Ziraat Bankasınca "Fiili Rehin Uygulaması" başlatılmıştır. Bu kararname ile destekleme giderlerinin ödenmesine ait esaslar, diğer tip ve kalitedeki ürün fiyatları, birliklere ödenecek hizmet komisyonunun miktarı ve ödeme şekli PKKK'nun yetkisine bırakılmıştır. Ayrıca kurula, birliklerin destekleme stoklarının eritilmesi amacı ile satış için karar alabilme yetkisi verilmiştir. Satış sonucu elde edilecek satış hasılatının ise T.C. Ziraat Bankasına yatırılması zorunluluğu getirilmiştir (DPT, 1993). Ancak bu kararnamenin uygulanmasında özellikle satış aşamasında darboğazlar çıktığından birlik stoklarının mali yükü hafifletilememiştir.

Destekleme programları için gerekli finansmanın kurumsal bir bazda sağlanması mümkün olamamaktadır. T.C. Merkez Bankası kaynaklarına başvurma gereği ülke ekonomisi açısından sakıncalar doğurmaktadır. Ayrıca, TSKB'nin yaptığı alımların finansmanı için T.C. Ziraat Bankasınca sağlanan krediler yetersiz kaldığında, ürün bedelleri zamanında ödenememektedir. Diğer taraftan, destekleme kapsamında alımı yapılan ürünlerin ve onlardan üretilen mamüllerin satışından elde edilen gelirlerin tekrar destekleme alımlarında kullanılabilmesi olanağı, bu kuruluşların içerisinde bulundukları finansman sıkıntısı nedeniyle oldukça güçtür.

Tarımsal destekleme programlarıyla beklenen amaçlara ulaşılmasında, örgütlenme ve finansman mekanizmalarıyla ilgili sorunların çözümü büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla, programların geliştirilmesi ve uygulanmasında koordineli çalışmaya olanak veren, serbest pazarın işleyişini sağlayan ve finansman açısından da kendine yeterli yeni bir örgütlenme yapısının geliştirilmesi önem taşımaktadır.

Ülkemizde tarımsal destekleme politikası uygulamalarında kurumlar arası bütünlüğün sağlanamaması nedeniyle, ürünler arası fiyat ilişkileri de yeterince sağlanamamaktadır. Dolayısıyla ürünler arası fiyat avantajları bir yıldan diğer yıla önemli ölçüde değişiklik gösterebilmektedir. Bu şekilde tespit edilen fiyatlar, değişik zamanlarda, hatta bir kısım ürünlerde piyasanın açılacağı gün ilan edilmektedir. Bu nedenle, üreticiler ürünler arası fiyat

avantajlarını önceden görememekte, alternatif ürünlere kayma olanağı bulamamaktadırlar. Böylece üretim bileşimi hedefleri gerçekleştirilememekte, bir yanda tütün ve çayda olduğu gibi pazarlanamayan stoklar, diğer yanda pirinç ve yağlı tohumlarda olduğu gibi üretim açıkları meydana gelmektedir. Oluşan üretim fazlalıkları dışsatım olanaklarını zorlarken, üretim yetersizlikleri de dışalım zorunlu kılmaktadır.

Son yıllarda, tahıl alım fiyatları ile satış fiyatlarının ileriye yönelik açıklanmasına başlanmıştır. Bu durum, TMO'nun bir önceki yıla göre 2,7 milyon ton daha az ürün almasını ve finansman gereksiniminin de buna paralel olarak azalmasını sağlamıştır (DPT, 1993). Ancak bu uygulama sadece tahıllar grubu ile sınırlı kalmıştır. Yine pamukta prim sistemine geçilmesiyle, üreticiye belirli bir gelir garantisi sağlanmış, yerli sanayinin de ucuz hammadde temini olanaklı hale gelmiştir. Tütünde de üretim miktar ve kalitesini kontrol altına alabilmek amacıyla kota uygulamasına geçilmesi yönünde karar alınmıştır.

1980'li yıllarda, izlenen ekonomi politikalarının da etkisiyle tarıma yapılan desteklerin azaltılması yönünde açık bir politika izlenmiştir. Bu kapsamda desteklenen ürün sayısı azaltılarak 1990'da 10 ürüne kadar gerilemiş, bu tarihten sonra tekrar artırılarak 1991 yılında 23 ürüne, 1992 yılında ise 1980 yılının da üzerinde, 25 üründe destekleme alımı yapılmıştır. Bu durum ülkemizde tarımsal üretimin fiyatlar yoluyla desteklenmesindeki amacın kesin ve açık bir şekilde ortaya konulmadığını göstermektedir. Diğer taraftan, bu dönemde tarım kesimine destekleme alımları kapsamında yapılan ödemeler, bu kesimin ulusal gelire katkısının gerisinde bir gelişme göstermiştir. Örneğin, 1975 yılında destekleme alımı ödemeleri tarımsal katma değer %20,5'i oranında iken 1980 yılında %13,1'e, 1985 yılında %9,9'a, 1990 yılında ise %7,6'ya kadar gerilemiş ve ancak 1991 ve 1992 yılında sırasıyla %12,9 ve %13,2 ile artma yönünde bir eğilim görülmektedir (DİE ve DPT, Çeşitli Yıllar). Bu durum, destekleme alımları için ulusal kaynaklardan ayrılan payın yaklaşık yarı yarıya azaldığını, diğer bir anlatımla tarım sektörünün, en azından ulusal ekonomiye katkısı oranında desteklenmediğini göstermektedir.

6. TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI UYGULAMALARI SONUCU ORTAYA ÇIKAN ÜRETİCİ VE TÜKETİCİ YARDIMLARI (TRANSFERLERİ)

6.1. Üretici ve Tüketici Yardım Değeri (ÜYD ve TYD) Modeli

6.1.1. Üretici ve Tüketici Yardım Değeri Modelinin Geliştirilmesi

1950'li yıllarda yaklaşık yarısını tarım ürünlerinin oluşturduğu dünya ticareti, İkinci Dünya Savaşı'nın da sona ermesiyle hızla genişlemiştir. Bu genişleme, 1960-1970 döneminde daha da hız kazanarak yılda ortalama %8 dolaylarında gerçekleşmiştir. Ancak, savaş sonrası dünya ticaretinde yaşanan bu olumlu gelişmeler, 1973-1974 Birinci Petrol Krizi ile yerini durgunluğa bırakmış, hatta dünya ticaretinde önemli ölçüde daralma görülmüştür. Ekonomik büyümenin yerini durgunluğa bıraktığı bu yıllarda dünyada korumacı eğilimler başlamış, 1979 yılındaki İkinci Petrol Kriziyle daha da yaygınlık kazanarak 1980'li yılların başlarında en yüksek düzeyine ulaşmıştır (Şahinöz, 1993). Bu dönemde hemen her ülke ihracatlarını artırabilmek için dolaysız ihracat sübvansiyonları, devlet kredisi, sigorta ve devlet garantisi gibi önlemlerle desteklemede bulunmaya başlamışlardır. İthalatta ise, ülkeler iç piyasalarını canlandırabilmek için dışarıdan daha az mal satın alma yoluna gitmişler, bu amaçla ithalatı engelleyici önlemlere başvurmuşlardır. İthalatı engelleyici önlemler gümrük tarifelerinin yükseltilmesi şeklinde uygulandığı gibi, tarife dışı engeller (*) şeklinde de uygulanmıştır. 1980'lerde tarife dışı engeller devamlı artmış ve sanayileşmiş ülkelerden yapılan ithalatın yaklaşık beşte birini etkilemiştir (Kılıç, 1992).

Dış ticaret genelinde görülen ve 1973-74 Birinci Petrol Krizinden sonra başlayan ve dozu her yıl biraz daha artan korumacı eğilimler, bugün dünya ticaretinin yaklaşık %13'ünü (C.E.C., 1989) oluşturan tarım ürünleri için de geçerlidir.

Tarım kesimi, doğası gereği devlet müdahalelerinin en fazla olduğu sektör durumundadır. Tarım ürünleri ticareti de diğer sektör mallarına göre daha müdahaleci bir ortamda gerçekleşmektedir. Tüm ülkeler kendi beslenme bağımsızlıklarını stratejik bir hedef olarak kabul ettiklerinden, yerli tarım ürünlerini yabancı ürünlere karşı ya gümrük duvarları ya da sübvansiyonlarla koruma yoluna gitmişlerdir. Ancak, tarım kesimine yönelik destekleme

(*) Tarife dışı engelleri şu başlıklar altında toplayabiliriz:

- İthalatta miktar kısıtlamaları
- Gönüllü ihracat kısıtlamaları
- Fiyat düşüklüğünü engelleyici önlemler
- Tarife kotaları
- Antidamping ve karşıtı gümrük resimleri
- Fiyat ve hacim belirleme oranları
- İthalat lisansları

politikası uygulamaları, özellikle dışa karşı korumacılık ve ihracat sübvansiyonları, bugünkü ABD ve AT (yeni adıyla AB) örneğinde olduğu gibi, bu kesimin belirli bir gelişme düzeyine ulaşmasından sonra da devam etmiştir.

Günümüzde tarım ürünlerinin çok az bir bölümünün devlet müdahalelerinden uzak, serbest uluslararası pazarlarda ticaretinin yapıldığı belirtilmektedir. Örneğin dünya şeker üretiminin sadece %10'u serbest piyasa koşullarında pazarlanmaktadır (Şahinöz, 1989).

Özellikle 1980'li yılların başlarında en üst düzeye ulaşan korumacı eğilimler, İkinci Petrol Krizinin dünya ticareti üzerinde yarattığı olumsuz etkileri giderememiş aksine uluslararası ticareti daha büyük bir durgunluğa itmiştir (Şahinöz, 1989). Bu durum, GATT görüşmelerinin olduğu kadar "Sanayileşmiş Yedi Batılı Ülke " zirvelerinin de ana konularından birini oluşturmuştur. Bu dönemde hemen her ülke olanakları ölçüsünde tarım kesimine üretimden dışsatıma kadar sübvansiyon vermeye devam etmiş ise de bu alandaki asıl mücadele, her türlü devlet desteğini kullanarak üretim fazlalıklarını dünya piyasalarında eritmeye çalışan ABD ile AT arasında geçmektedir. Son zamanlarda bu mücadeleye Avustralya'nın önderlik ettiği ve 14 ülkeyi kapsayan "Cairns Grubu"(*) olarak adlandırılan ülkeler topluluğu da yoğun bir şekilde katılmış bulunmaktadır.

Bütün bu gelişmeler, tarımsal destekleme politikalarının sadece sektörel veya ulusal politikalarla bağlantılı değil, uluslararası politikalarla da bağlantılı karmaşık bir hal almasına neden olmuştur. Nitekim, son yıllarda tarımdaki korumacılık başta GATT görüşmelerinde ve OECD Bakanlar Konseyinde çok tartışılan ancak sınırlı gelişmelerin kaydedildiği bir konu olmuştur.

ABD ile AT arasında tarım ürünleri ticaret savaşına neden olabilecek ölçüde sorunlara yol açan bu tartışmaların, özellikle AT tarafından uygulanmakta olan tarımsal desteklerin azaltılması ile sonuçlanması beklenmektedir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler, ABD ve AT ölçüsünde tarım kesimine devlet desteği sağlayacak mali olanaklardan yoksun olduklarından bu tartışmaların dışında kalmaktadırlar.

Bu çerçevede, giderek artan korumacılığa son vermek ve yaklaşmakta olduğu hissedilen ticaret savaşına bir çözüm bulmak üzere, Mayıs 1982'de OECD Bakanlar Konseyi üye ülkelerde tarım kesimine yönelik desteklerin dengeli ve aşamalı bir şekilde azaltılması ve serbest çok taraflı bir ticaret sistemine geçişin etkilerinin belirlenmesi amacıyla OECD

(*) Cairns Grubu (Cairns Avustralya'nın bir kenti), Avustralya'nın önderliğinde tarım ürünleri ihracatında sübvansiyon uygulamayan ve kendilerini dürüst ihracatçı olarak nitelendiren 14 ülkedir. 1986 yılında kurulan Cairns Grubu şu ülkelerden oluşmaktadır: Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Arjantin, Brezilya, Şili, Kolombiya, Macaristan, Endonezya, Filipinler, Tayland, Uruguay, Fiji ve Malezya'dır. Bu ülkeler ABD ve özellikle AT'dan ihracatta uyguladıkları sübvansiyonları kaldırmalarını ısrarla istemektedirler.

sekreteryasından çalışmaların başlatılmasını istemiştir. Bunun üzerine OECD Gıda Tarım ve Hayvancılık Direktörlüğü tarafından "MTM-Ministerial Trade Mandate Study-Bakanlar Konseyinin Ticari Konularda Verdiği Göreve İlişkin Model" (*) adı verilen bir yöntem geliştirilmiştir. Bu çalışmanın iki temel aşaması bulunmaktadır (OECD, 1987 ve DPT, 1992).

a) OECD ülkelerindeki tarım politikalarının ayrıntılı olarak incelenerek, tarım kesimine yönelik destekleme politikalarının boyutunu belirlemek ve OECD ülkeleri arasında genel bir karşılaştırma yapılarak, bu desteklerin özellikle ticaret üzerine etkilerini belirlemeye yönelik çalışmaların yapılması.

b) Tarım politikalarının ve özellikle tarım sektörüne müdahalelerin, zaman içerisinde aşamalı olarak azaltılmasının ulusal ve uluslararası tarım ürünleri piyasalarına olası etkilerinin irdelenmesi için kantitatif bir modelin geliştirilmesi.

Çalışmanın birinci aşamasına yönelik olarak, OECD ülkelerinde tarıma müdahalelerin boyutlarını ölçmek ve bunların gerek ülkeler arasında, gerekse zaman içerisinde objektif bir karşılaştırmasını yapabilmek ve bu politikalar sonucunda oluşan parasal transferlerin yapısını ve büyüklüğünü anlayabilmek üzere PSE (Producer Subsidy Equivalent) ve CSE (Consumer Subsidy Equivalent) adı verilen Üretici Yardım Değeri (ÜYD) ve Tüketici Yardım Değeri (TYD) ölçütleri geliştirilmiştir. (**)

Çalışmanın birinci aşamasında elde edilen üretici ve tüketici yardım değeri değişkenlerinin temel politika değişkeni olarak kullanıldığı MTM modeli çalışmanın ikinci aşamasını oluşturmuştur. Bu model, OECD üyesi ülkelerde tarıma yönelik yardımların zaman içerisinde aşamalı olarak azaltılmasının OECD ülkeleri arasındaki ticarete ve bu ülkelerin dünya ile olan ticaretine etkilerini irdelenmek üzere kullanılmaya başlanmıştır.

1982 yılında başlayan OECD "Trade Mandate Study" adlı çalışmaya; Türkiye ve İzlanda dışındaki tüm OECD üyesi ülkeler katılmışlardır. Çalışmanın gereği olarak, önce her bir üye ülke için birer "Tarım Raporu" hazırlanmış, geliştirilen ÜYD ve TYD ölçütleri kullanılarak 22 ülkedeki sübvansiyon miktarları göreceli olarak ölçülmüş ve raporlar halinde yayınlanmıştır. Çalışmanın son aşamasında ise, destekleme politikalarındaki değişikliklerin dış ticaret üzerine etkileri irdelenmiştir.

(*) MTM modeli 12 ülke ve ülke grubu ile 18 bitkisel ve hayvansal ürünü içeren, orta dönem göreceli statik bir ticaret modelidir. Model bu 12 ülke ve ülke gruplarının her birisi için ayrı ayrı tanımlanmakta ve çözülmekte daha sonra bu ülke modelleri dış ticaret ile birbirine bağlanmaktadır.

(**) Tarım kesimine yönelik yardım düzeyinin ölçülmesinde kullanılan PSE ve CSE yöntemleri, ilk defa 1973 yılında Prof. Tim Josling tarafından FAO için yapılan bir çalışmada kullanılmış, 1975 yılında ayrıntılı bir şekilde yayınlanmıştır. Bu yöntemler yine ilk olarak 1981 yılında Prof. Tim Josling tarafından Kanada için uygulanmıştır. Daha sonra bu model OECD Tarım Direktörlüğü tarafından geliştirilerek ülke ve ürün bazında uygulanmaya başlanmıştır.

AT üyesi ülkelerin bir bütün olarak ele alındığı bu çalışmaya Türkiye ve İzlanda dışındaki tüm OECD ülkeleri katılmışlardır. Bu ülkeler: Kanada, Japonya, ABD, Avusturya, Avustralya, Finlandiya, Yeni Zelanda, Norveç, İsveç, İsviçre ve AT ülkeleridir.

6.1.2. Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri Kavramı

Üretici Yardım Değeri (ÜYD) ve Tüketici Yardım Değeri (TYD), izlenen politikalar sonucu tarım ürünleri üretici ve tüketicilerine ve bu iki kesimin karşılıklı olarak bir diğerine yapmış olduğu transferleri anlamak ve ölçmek amacıyla geliştirilmiş bir yöntemdir. Diğer bir anlatımla, ÜYD, herhangi bir politika önleminin kaldırılması sonucu ortaya çıkabilecek olası bir üretici gelir kaybını karşılamak için üreticiye yapılması gereken ödeme miktarıdır. TYD ise, uygulanmakta olan bir politika önleminin kaynaklanan tüketim vergisi ile tüketim yardımını (sübvansiyonunu) içermektedir (OECD, 1987).

ÜYD ve TYD ölçütleri, temelde tarım sektörüne müdahaleler sonucunda ortaya çıkan transferleri ortaya koymayı amaçlamaktadır. Herhangi bir ürün için ÜYD, tüketicilerden ve vergi mükelleflerinden tüketim ve gelir vergisi şeklinde alınarak, var olan üretim düzeyinde üreticilere transfer edilen yardım miktarını ölçmektedir. TYD ise üreticiye yapılan transferlerin tüketici tarafından ödenen bölümü ile tüketici sübvansiyonları arasındaki farkı göstermektedir. Üreticiye destekleme politikaları sonucunda yapılan piyasa transferlerinin tüketiciye yapılan sübvansiyonlardan fazla olması halinde TYD eksi olur ve tüketiciye net sübvansiyon yerine net vergi olarak yorumlanır. ÜYD negatif olduğunda ise, üreticinin sübvansiyon yerine vergilendirildiği anlamına gelmektedir.

ÜYD ve TYD üç farklı şekilde ifade edilmektedir:

Toplam ÜYD ve TYD: Üretici ve tüketiciye, herhangi bir ürün için bir yılda yapılan transferlerin toplam değeri.

Birim ÜYD ve TYD: Üretici ve tüketiciye, bir yılda herhangi bir ürün için birim üretim veya tüketim başına yapılan transfer.

Yüzde ÜYD ve TYD: Üretici ve tüketiciye, bir yılda herhangi bir ürün için iç fiyatlarla değerlendirilmiş bir birim üretim veya tüketim değeri başına yapılan transfer. ÜYD yüzde olarak ifade edildiğinde, üreticilere yapılan yardım toplamının toplam hasılaya oranını ifade eder.

6.1.3. Üretici ve Tüketici Yardım Değerli Bileşenleri

Üretici ve tüketici yardım değerlerinin hesaplanmasında tarımsal destekler iki ana grupta incelenmektedir.

a. Piyasa Transferleri: Bunlar temelde iç piyasadaki üretici ve tüketici fiyatlarının, üretim ve tüketimin dünya piyasalarında yapılması durumunda, üretici ve tüketicilerin karşılaşacakları "referans (sınır) fiyatı" adı verilen fiyatlardan farklılaşması ile ortaya çıkan transferleri ifade etmektedir.

Piyasa transferlerinin hesaplanmasında, desteklenen yurtiçi pazar fiyatları ile desteklenmeyen yurtiçi pazar fiyatları veya yurtdışı referans (sınır) fiyatlarının karşılaştırılması yoluyla yardım (fiyat sübvansiyonu) miktarı belirlenmektedir. İthalat tarifeleri, gümrük ve kotalar, ihracat sübvansiyonları ve ticari kısıtlama anlaşmaları, yurtiçi kotalar ve çift fiyat sistemleri bu amaçla ölçülecek başlıca politika uygulamalarını oluşturmaktadır (OECD, 1987).

b. Piyasa Dışı Transferler: Bunlar piyasa fiyatı dışında, üretici ve tüketicilere yapılan doğrudan ve dolaylı transferleri ölçmeye yöneliktir. Üreticilerde bu kalem doğrudan ödemeler, girdi sübvansiyonları ve genel hizmetler alt başlıkları altında incelenmektedir.

Doğrudan ödemeler, üretim miktarına bağlı olmaksızın üreticilere yapılan gelir sübvansiyonları, felaket ödemeleri, aidatlar, alana bağlı vergi ve ödemeler, tazminatlar gibi kalemleri içermektedir. *Girdi sübvansiyonları*, girdi fiyatlarındaki sübvansiyonlar (gübre, tohumluk, ilaç, sulama, yem, yakıt, elektrik, kredi vb.) yolu ile üreticiye yapılan destekleri içermektedir. Son olarak *genel hizmetler* başlığı altında tarımsal araştırma, eğitim, yayım ve tarımsal altyapı hizmetleri yoluyla uzun dönemde üretici gelirlerini artırıcı yönde etkili olan transferlerin miktarı belirlenmeye çalışılmaktadır.

Bu tür transferlerin üretici eline geçen veya tüketicilerin ödediği fiyatlar üzerine doğrudan ya da dolaylı etkisi vardır. Örneğin, zarar nedeniyle yapılan ödemeler üretici eline geçen fiyatları yükseltir. Fakat pazar fiyatlarını doğrudan etkilemez. Buna karşılık gıda sübvansiyonları tüketicilerin ödediği pazar fiyatını düşürür, fakat üretici eline geçen fiyatları doğrudan etkilemez. Tarım kesimine yönelik ayrıcalıklı vergi uygulaması ve kredi sübvansiyonu bütçeden yapılan dolaylı bir yardım olmakla beraber, bunları belirlemek her zaman kolay olmayabilir. Bu bakımdan, bazı durumlarda bu tür yardımların miktarı tahmin yoluyla belirlenmektedir. Bütçeden yapılan yardımlar, örneğin sosyal yapı projeleri, araştırma, geliştirme ve tavsiye hizmetleri kişisel üreticilerden çok tarım kesiminin bir bütün olarak yararlandığı yardımlardır. Bütçeden üreticilere yönelik yardımlar olarak belirtilen bir kısım yardımlardan aynı zamanda tüketiciler de yararlanmaktadır. Örneğin, kontrol hizmetleri için yapılan yardımlar ve verimliliği artırmaya yönelik araştırma yardımları bu tür yardımlardır (OECD, 1987).

6.1.4. Üretici ve Tüketici Yardım Değeri (ÜYD ve TYD) Formülleri

$$\text{ÜYD}_m = (P_p - P_r) \cdot Q$$

$$\text{ÜYD}_p = DP + GS + GH$$

$$\text{ÜYD}_T = \text{ÜYD}_m + \text{ÜYD}_p$$

$$\text{ÜYD}_U = \text{ÜYD}_T / Q$$

$$\% \text{ÜYD} = \text{ÜYD}_T / (P_p \cdot Q) \cdot 100$$

$$\text{TYD}_m = - (P_c - P_r) \cdot C$$

$$\text{TYD}_p = CS$$

$$\text{TYD}_T = \text{TYD}_m + \text{TYD}_p$$

$$\text{TYD}_U = \text{TYD}_T / C$$

$$\% \text{TYD} = \text{TYD}_T / (P_c \cdot C) \cdot 100$$

Burada:

ÜYD_m = Üreticiye piyasa transferleri

ÜYD_p = Üreticiye diğer transferler

ÜYD_T = Üreticiye toplam transferler

ÜYD_U = Üreticiye birim üretim miktarı başına toplam transferler

$\% \text{ÜYD}$ = Üreticiye birim üretim değeri başına toplam transferler

TYD_m = Tüketicilere piyasa transferleri

TYD_p = Tüketicilere diğer transferler

TYD_T = Tüketicilere toplam transferler

TYD_U = Tüketicilere birim tüketim miktarı başına toplam transferler

$\% \text{TYD}$ = Tüketicilere birim tüketim değeri başına toplam transferler

P_p : Üretici fiyatları

P_r : Referans fiyatları

Q : Üretim miktarı

DP : Üreticiye doğrudan transferler

GS : Girdi sübvansiyonları

GH : Genel hizmetler

P_c : Tüketici fiyatları

C : Tüketim miktarı

CS : Tüketicilere fiyat dışı transferler

6.2. Türkiye'de Üretici ve Tüketici Yardım Değeri Hesaplamaları

Türkiye'de, devletin tarım sektörüne sağladığı sübvansiyonların kantitatif olarak ölçülmesinde kullanılan üretici ve tüketici yardım değeri ölçütlerine ilişkin ilk çalışmalar 1991 yılı ortalarında DPT Müsteşarlığı koordinatörlüğünde başlatılmıştır. Çalışma, DPT dışında DİE, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve T.C. Ziraat Bankası uzmanlarının katılımıyla oluşan bir çalışma grubu tarafından yürütülmüş ve ilk sonuçları 1991 yılı sonlarında alınmıştır.

Mart 1992'de, dönemin Tarım Bakanı OECD Tarım Bakanları toplantısında Türkiye'nin de OECD modeliyle üretici ve tüketici yardım değerlerinin ölçümüne ilişkin çalışmalara katılmak istediğini belirtmiş ve "Türkiye Tarım Raporu"nun hazırlanması amacıyla OECD uzmanlarını Türkiye'ye davet etmiştir. Böylece, Türkiye de bu çalışmalara fiilen katılmıştır. Bu arada, Türkiye ile birlikte İzlanda'nın da çalışmalara katılma kararı almasıyla bütün OECD ülkelerinde bu çalışma yapılır hale gelmiştir.

Türkiye'de OECD modeliyle üretici ve tüketici yardım değerlerinin ölçülmesi çalışmalarında buğday, pamuk, şeker pancarı, ayçiçeği, soya fasulyesi, sığır eti, koyun eti, tavuk eti, inek sütü ve yumurta kapsamıştır. OECD ülkelerinde ise çalışma kapsamına daha çok hayvansal ürünler, buna bağlı olarak da tahıl ve yem bitkileri dahil edilmiştir. Ayrıca, endüstri bitkilerinden şeker pancarı ile yağlı tohumlar yapılan hesaplamalara dahil edilmiştir. Söz konusu ürünler OECD ve AT'da yüksek düzeylerde sübvansiyon uygulanan ve üretim düzeyleri bakımında da genellikle sorun yaratan ürünlerdir. Dolayısıyla çalışmalara öncelikle bu ürünler dahil edilmiştir.

Türkiye, konuya ilişkin çerçeveler oluşturulurken çalışmalara dahil olmadığı için, OECD çalışmalarında Türkiye'yi yakından ilgilendiren bazı ürünler bulunmamaktadır. Bu bakımdan, Türkiye'de yardım değerleri ölçülecek ürünlerin bir taraftan OECD ile ortak ürünler olmasına dikkat edilirken diğer taraftan OECD modelinde yer almamakla birlikte Türkiye tarımında önemli bir yeri olan pamuk ve ayçiçeği gibi ürünler olmasına dikkat edilmiştir.

Türkiye'de, OECD modeliyle üretici ve tüketici yardım değeri ölçümü çalışmalarının kapsamı giderek genişlemektedir. Nitekim, şu anda arpa, fındık ve tütünle ilgili çalışmalar sürdürülmektedir. Halen, çalışmaları tamamlanarak sonuçları rapor halinde yayınlanan on ürün, toplam tarımsal üretim değerinin yaklaşık %45'ini oluşturmaktadır. Söz konusu değere, bu çalışmada mısır ürünü için ayrıca hesaplanan üretici yardım değerleri dahil edilmiştir. Böylece bu oran %46'ya çıkmıştır. Destekleme kapsamındaki ürünlerde ise bu oran %60 dolayındadır (Kasnakoğlu, 1993). Bu bakımdan, Türkiye için toplam tarımsal sübvansiyon denildiğinde, sadece tarımsal üretim değerinin %46'sını oluşturan on ürüne verilen sübvansiyon miktarı anlaşılmalıdır. OECD ülkeleri için bu oran daha yüksek olmakla beraber, yine tüm ürünler henüz çalışma kapsamına dahil edilmiş değildir.

Türkiye'de üretici ve tüketici yardım değerleri hesaplaması tamamlanan ürünlerin 1989 yılı tarımsal üretim değeri içerisindeki payı Çizelge 10'da verilmiştir.

Çizelge 10. Türkiye'de OECD Modeliyle ÜYD ve TYD Hesaplamalarında Kapsanan Ürünlerin 1989 Yılı Tarımsal Üretim Değeri İçerisindeki Yeri

Ürünler	Toplam (1) (Milyon TL)	Kapsanan (2) (Milyon TL)	(2)/(1) (%)
Tarımsal Üretim Değeri	53.336.437	24.766.019	46,00
Bitkisel Ürünler	33.053.127	9.474.213	29,00
Hayvanlar	13.270.978	9.905.255	75,00
Hayvansal Ürünler	7.012.332	5.386.551	77,00

Çizelgede görüldüğü gibi, Türkiye'de OECD modeliyle üretici ve tüketici yardım değeri hesaplamalarına dahil edilen tarım ürünlerinin değeri 24,8 trilyon TL'dir. Bu miktar toplam tarımsal üretim değerinin %46'sını oluşturmaktadır. Modele hayvansal üretim değerinin %77'si, canlı hayvan değerinin %75'i gibi oldukça önemli bir bölümü dahil edilirken, çalışmaları tamamlanmış bitkisel ürünler toplam bitkisel üretim değerinin sadece %29'unu oluşturmaktadır. Bu bakımdan, şu anda hesaplamaları tamamlanmış üretici ve tüketici yardım değerleri üzerine, hayvancılık ürünleri önemli etkiye bulunmuştur. Bu etkileme, hayvancılık ürünlerinin tarımsal üretim değeri içerisindeki payının üzerindedir.

Türkiye'de ÜYD ve TYD'nin hesaplanmasında diğer ülke hesaplarında olduğu gibi, bazı değerlerde tahminlere ve bazı varsayımlara yer vermek zorunlu olmaktadır. Bu hesaplarda özellikle iki konu son derece önem kazanmakta ve bu değerler aynı zamanda objektif ölçümü en zor olan değişkenleri içermektedir. Bunlardan birincisi "Referans Fiyatı"dır. Kuramsal olarak bu fiyatın, ülkelerin üretimlerini dünya piyasalarında değerlendirdiklerinde üreticinin karşılaşacağı birim başına üretim fiyatı ile tüketicilerin tüketimlerini dünya piyasalarından yaptıkları taktirde ödeyecekleri birim fiyatı yansıtmaları gerekmektedir. ÜYD ve TYD hesaplamalarında müdahalesiz fiyat olarak, ülkeden ülkeye ve üründen ürüne değişmekle beraber, CIF veya FOB cinsinden referans fiyatları kabul edilmektedir. Ancak bu fiyatlar üzerine, özellikle bazı ürünlerde bir kısım ülkelerin izlemiş oldukları ulusal destekleme

politikalarının etkili olduğu unutulmamalıdır. ÜYD ve TYD çalışmalarının tamamlandığı OECD ülkelerinde, referans fiyatı olarak bu ülkelerin CIF ithal fiyatları kullanılmaktadır. Bu nedenle, kıyaslanabilirlik açısından temel hesaplamalarda Türkiye için de genellikle CIF ithal fiyatları kullanılmış, ithatın olmadığı yıl fiyatları ise projeksiyonlarla tahmin edilmiştir. Türkiye için ÜYD ve TYD hesaplamalarında genellikle CIF ithal fiyatları kullanılmış olmakla beraber, bir kısım ürünlerde müdahalesiz fiyatları daha iyi yansıttığı düşünülen diğer bazı fiyatlar da bu amaçla kullanılmıştır. Örneğin buğdayda CIF ithal fiyatları kullanılırken, pamukta FOB ithal fiyatlarının, şeker pancarında Paris Borsası şeker fiyatlarının, sığır eti ve sütünde ise ihraç ve AT referans fiyatlarının kullanılması gibi.

ÜYD ve TYD hesaplamalarında son derece önemli olduğu gibi, objektif ölçümü oldukça zor olan ikinci konu ise, fiyat dışı sübvansiyonların ürün bazında hesaplanması konusudur. Burada sorun, özellikle ürün hedeflemeyen transferlerden (sulama ve yakıt sübvansiyonları gibi) söz konusu ürünün, dolayısıyla bunu üretenlerin aldığı payın hesaplanmasında ortaya çıkmaktadır. Ürün bazında hesaplanması olası sübvansiyonlarda (gübre, tarım ilacı, tohumluk gibi) ise, verilerin bu bazda derlenmemiş olmasından kaynaklanan sorunlar vardır. Bu durumlarda diğer ülkelerde olduğu gibi toplam sübvansiyon kalemleri söz konusu ürünün ekilen alan, üretim ve üretim değeri büyüklükleri içerisindeki payları kullanılarak dağıtılması yöntemine başvurulmuş, ancak bu dağıtım yapılırken ülke koşulları ve söz konusu ürünün özellikleri de veri alınmıştır (DPT, 1992).

ÜYD ve TYD hesaplamalarında, Türkiye koşullarında yukarıda sözü edilen değişkenlerden özellikle referans fiyatı sonuçları yönlendirmektedir. Bu nedenle bu değişkene ilişkin değerlerin daha yakından değerlendirilmesi önem kazanmaktadır.

6.2.1. Türkiye'de Başlıca Bitkisel Ürünlerde Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri

Türkiye'de 1979-1990 yıllarında bitkisel, hayvansal ve toplam tarımsal ürünlere ilişkin ÜYD ve TYD'nin OECD tarafından öngörülen modele göre yapılan hesaplama sonuçları Çizelge 11 ve 12'de, yüzde ÜYD ve TYD'ler Çizelge 13'de, sabit fiyatlarla ÜYD ve TYD sonuçları Çizelge 14'de ve Türkiye için hesaplanan ÜYD ve TYD'lerin diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırılması Çizelge 15 ve 16'da verilmiştir.

Çizelge 11. Türkiye'de Bitkisel, Hayvansal ve Toplam Üretici Yardım Değerleri (ÜYD)*

ÜYD	Birim	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Bitkisel Ürünler													
ÜYD Piyasa	Milyon TL	24.129	-30.041	5.584	7.051	-28.584	-193.708	35.409	345.109	997.262	1.092.979	1.973.371	3.726.646
ÜYD Piyasa Dışı	Milyon TL	19.687	24.625	55.078	61.722	98.305	132.915	160.470	253.972	378.835	528.165	1.053.941	1.704.637
Toplam ÜYD	Milyon TL	43.816	-5.416	60.662	68.773	66.721	-60.793	195.879	599.081	1.376.097	1.621.144	3.027.312	5.431.283
Birim ÜYD	TL/Ton	2.743	-356	3.805	4.074	4.154	-3.652	11.833	32.404	72.537	80.342	180.001	267.987
Yüzde ÜYD	%	34	-2	14	9	9	-5	12	28	46	32	34	35
Hayvansal Ürünler													
ÜYD Piyasa	Milyon TL	22.117	24.532	29.966	14.859	34.603	101.355	225.092	332.189	347.602	255.177	604.985	2.309.200
ÜYD Piyasa Dışı	Milyon TL	174	606	1.361	2.981	2.647	7.347	28.229	60.435	123.773	231.078	263.681	342.223
Toplam ÜYD	Milyon TL	22.291	25.138	31.327	17.840	37.250	108.902	253.320	392.624	471.375	486.255	868.666	2.651.423
Birim ÜYD	TL/Ton	5.142	5.598	6.745	3.174	7.507	21.084	47.513	73.173	85.364	83.466	152.940	435.889
Yüzde ÜYD	%	42	28	22	9	16	27	45	54	47	27	28	47
Hayvanlar													
ÜYD Piyasa	Milyon TL	3.477	-10.435	-3.525	-14.258	12.211	1.941	7.387	156.351	37.301	-384.813	65.509	-38.989
ÜYD Piyasa Dışı	Milyon TL	186	629	2.761	5.304	4.419	13.492	35.231	70.755	150.834	286.838	536.421	503.996
Toplam ÜYD	Milyon TL	3.662	-9.806	-763	-8.954	16.630	15.433	42.618	-85.597	188.135	-97.975	601.930	465.006
Birim ÜYD	TL/Adet	821	-2.118	-160	-1.831	3.284	2.926	7.817	-15.514	32.512	-15.854	100.145	72.986
Yüzde ÜYD	%	6	-7	-0	-4	5	3	6	-9	12	-4	15	7
TOPLAM													
ÜYD Piyasa	Milyon TL	49.723	-15.944	32.025	7.652	18.230	-90.212	267.888	520.947	1.382.165	963.343	2.607.815	5.996.857
ÜYD Piyasa Dışı	Milyon TL	20.047	25.860	59.200	70.007	102.371	153.754	223.930	385.162	653.442	1.046.081	1.854.043	2.550.856
Toplam ÜYD	Milyon TL	69.770	9.916	91.225	77.659	120.601	63.542	491.818	906.109	2.035.607	2.009.424	4.497.858	8.547.713
Birim ÜYD	TL/Ton	2.816	408	3.598	2.923	4.623	2.346	17.991	30.850	67.228	62.437	157.775	261.230
Yüzde ÜYD	%	28	2	12	8	9	3	17	24	37	21	28	31

(*) Mısır Ürünü Dahil

Çizelge 12. Türkiye'de Bitkisel, Hayvansal ve Toplam Tüketici Yardım Değerleri (TYD)

TYD	Birim	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Bitkisel Ürünler													
TYD Piyasa	Milyon TL	-6.428	50.276	-21.201	-15.842	-2.391	141.449	-68.588	-342.392	-950.461	-1.075.484	-2.406.669	-3.560.397
TYD Piyasa Dışı	Milyon TL	57	175	1.171	2.056	2.106	5.110	6.199	7.985	23.866	55.789	175.552	711.259
Toplam TYD	Milyon TL	-6.371	50.451	-20.030	-13.786	-285	-146.559	-62.389	-334.407	-926.595	-1.019.695	-2.231.117	-2.849.138
Birim TYD	TL/Ton	-520	3.983	-1.494	-1.048	-21	10.340	-4.301	-22.746	-58.521	-62.428	-133.448	-174.690
Yüzde TYD	%	-8	26	-6	-3	0	15	-5	-20	-34	-23	-25	-21
Hayvansal Ürünler													
TYD Piyasa	Milyon TL	-31.559	-52.946	-88.295	-88.609	-133.338	-232.296	-389.441	-540.873	-607.675	-691.096	-1.256.081	-3.889.443
TYD Piyasa Dışı	Milyon TL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toplam TYD	Milyon TL	-31.559	-52.946	-88.295	-88.609	-133.338	-232.296	-389.441	-540.873	-607.675	-691.096	-1.256.081	-3.889.443
Birim TYD	TL/Ton	-7.258	-11.782	-19.045	-18.540	-27.014	-45.077	-71.687	-100.006	-108.778	-117.963	-219.931	-604.130
Yüzde TYD	%	-50	-45	-44	-34	-40	-44	-54	-58	-48	-31	-34	-53
Hayvanlar													
TYD Piyasa	Milyon TL	-15.813	-17.432	-11.012	-2.307	-35.144	-83.713	-104.919	26.499	-441.454	-84.281	-854.395	-1.639.216
TYD Piyasa Dışı	Milyon TL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toplam TYD	Milyon TL	-15.813	-17.432	-11.012	-2.307	-35.144	-83.713	-104.919	26.499	-441.454	-84.281	-854.395	-1.639.216
Birim TYD	TL/Adet	-3.535	-3.763	-2.317	-476	-6.982	-15.838	-18.680	4.735	-74.689	-13.530	-141.271	-241.818
Yüzde TYD	%	-20	-11	-6	-1	-12	-19	-15	3	-23	-3	-19	-20
TOPLAM													
TYD Piyasa	Milyon TL	-33.800	-20.102	-120.508	-106.757	-170.872	-174.560	-562.948	-856.766	-1.999.590	-1.850.861	-4.517.146	-9.089.056
TYD Piyasa Dışı	Milyon TL	57	175	1.171	2.056	2.106	5.110	6.199	7.985	23.866	55.789	175.552	711.259
Toplam TYD	Milyon TL	-33.743	-19.926	-119.337	-104.702	-168.766	-169.450	-556.749	-848.780	-1.975.724	-1.795.072	-4.341.594	-8.377.797
Birim TYD	TL/Ton	-2.550	-914	-5.236	-4.597	-7.215	-6.885	-21.785	-33.018	-72.290	-63.159	-152.453	-283.738
Yüzde TYD	%	-24	-4	-16	-12	-14	-9	-20	-24	-34	-19	-25	-29

Çizelge 13. Türkiye'de Bitkisel, Hayvansal ve Toplam Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri (% Olarak)

ÜYD/TYD	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Bitkisel Ürünler												
ÜYD*	34	-2	14	9	9	-5	12	28	46	32	34	35
TYD	-8	26	-6	-3	0	15	-5	-20	-34	-23	-25	-21
Hayvansal Ürünler												
ÜYD	42	28	22	9	16	27	45	54	47	27	28	47
TYD	-50	-45	-44	-34	-40	-44	-54	-58	-48	-31	-34	-53
Canlı Hayvanlar												
ÜYD	6	-7	-0	-4	5	3	6	-9	12	-4	15	7
TYD	-20	-11	-6	-1	-12	-19	-15	3	-23	-3	-19	-20
TOPLAM												
ÜYD*	28	2	12	8	9	3	17	24	37	21	28	31
TYD	-24	-4	-16	-12	-14	-9	-20	-24	-34	-19	-25	-29

(*) Mısır ürünü dahil

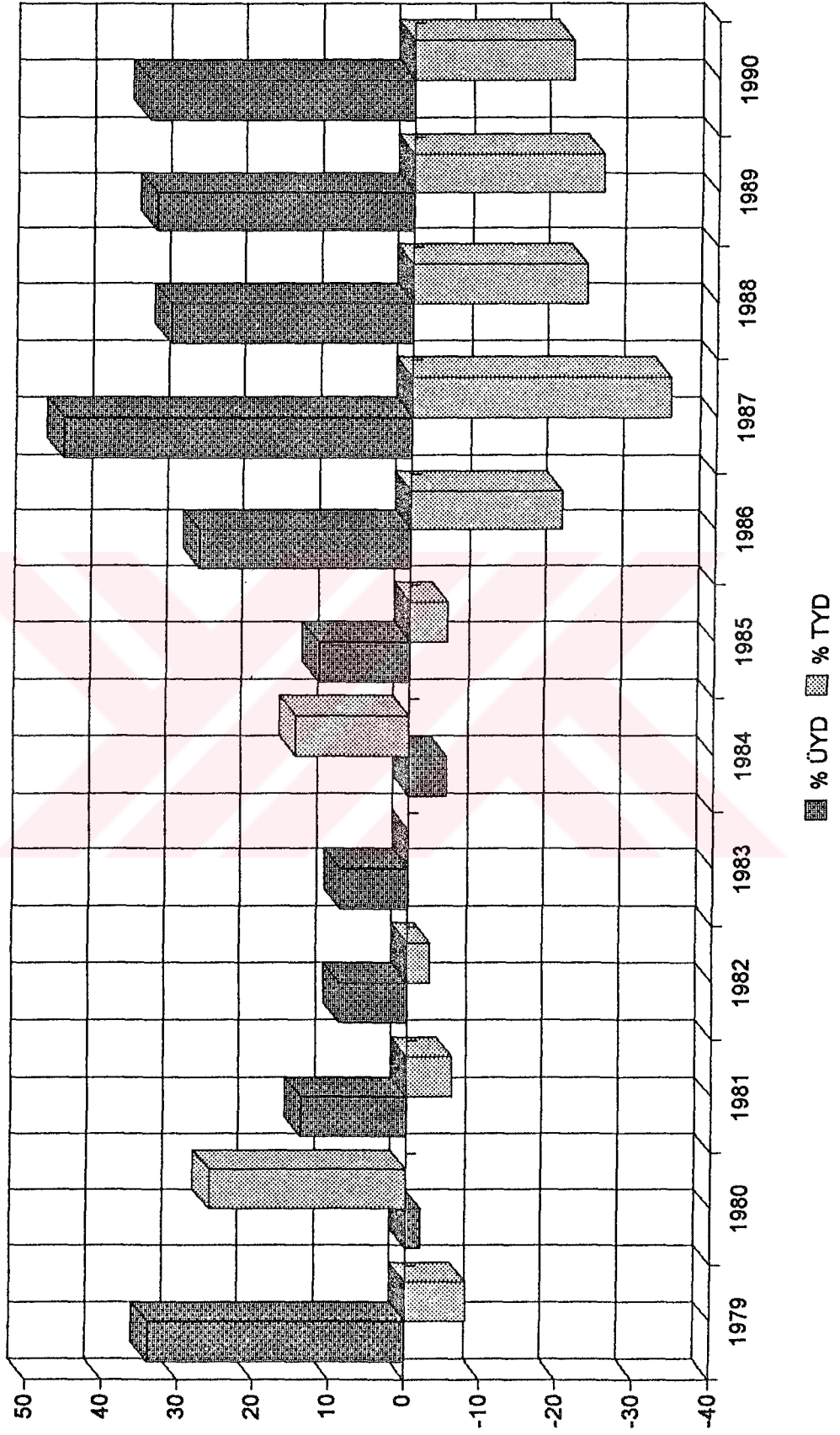
Çizelge 14. Türkiye'de Tarımsal Ürünlerde Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri (1990 Yılı Fiyatlarıyla) *

ÜYD/TYD	Birim	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Toplam ÜYD	Milyar TL	4.247	317	2.178	1.456	1.765	635	3.468	5.009	8.079	4.959	6.729	8.548
Toplam TYD	Milyar TL	-3.271	-638	-2.849	-1.963	-2.470	-1.693	-3.926	-4.692	-7.842	-4.430	-6.495	-8.378
Birim ÜYD	1000 TL/Ton	171	13	86	55	68	23	127	171	267	154	236	261
Birim TYD	1000 TL/Ton	-155	-29	-125	-86	-106	-69	-154	-183	-287	-156	-228	-284
1979/81=100,0													
Toplam ÜYD	Milyar TL		100,0		64,8	78,5	28,3	154,3	222,9	359,5	220,7	259,4	380,4
Toplam TYD	Milyar TL		100,0		87,1	109,6	75,2	174,3	208,3	348,1	196,7	288,3	371,9
Birim ÜYD	1000 TL/Ton		100,0		61,1	75,6	25,5	141,1	190,0	296,7	171,1	262,2	290,0
Birim TYD	1000 TL/Ton		100,0		83,5	102,9	67,0	149,5	177,7	278,6	151,5	221,4	275,7

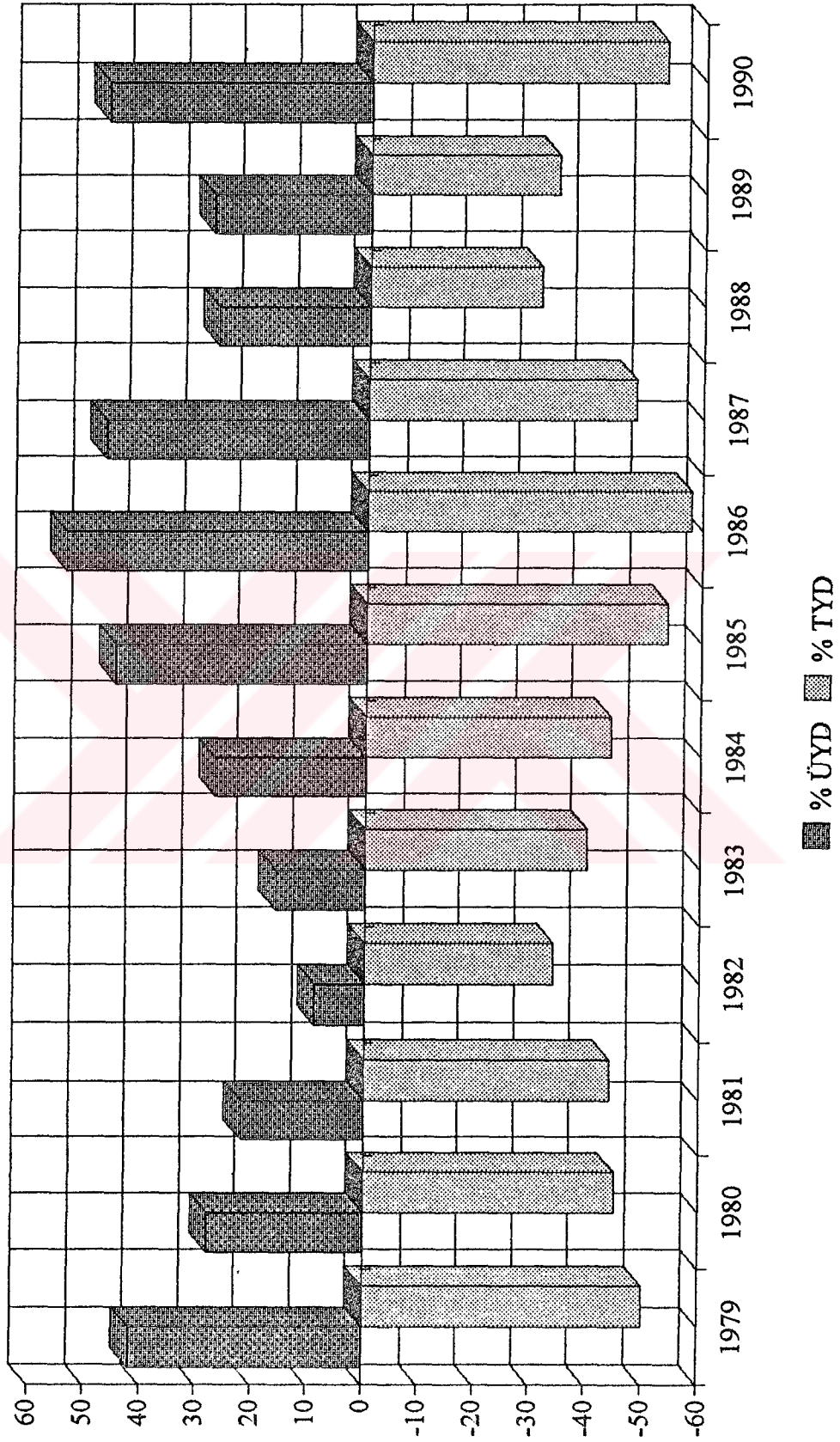
(*) 1989 yılı toplam tarımsal üretim değerinin %46'sını oluşturan ürünler

Kaynak: Çizelge 11 ve 12' den hesaplanmıştır.

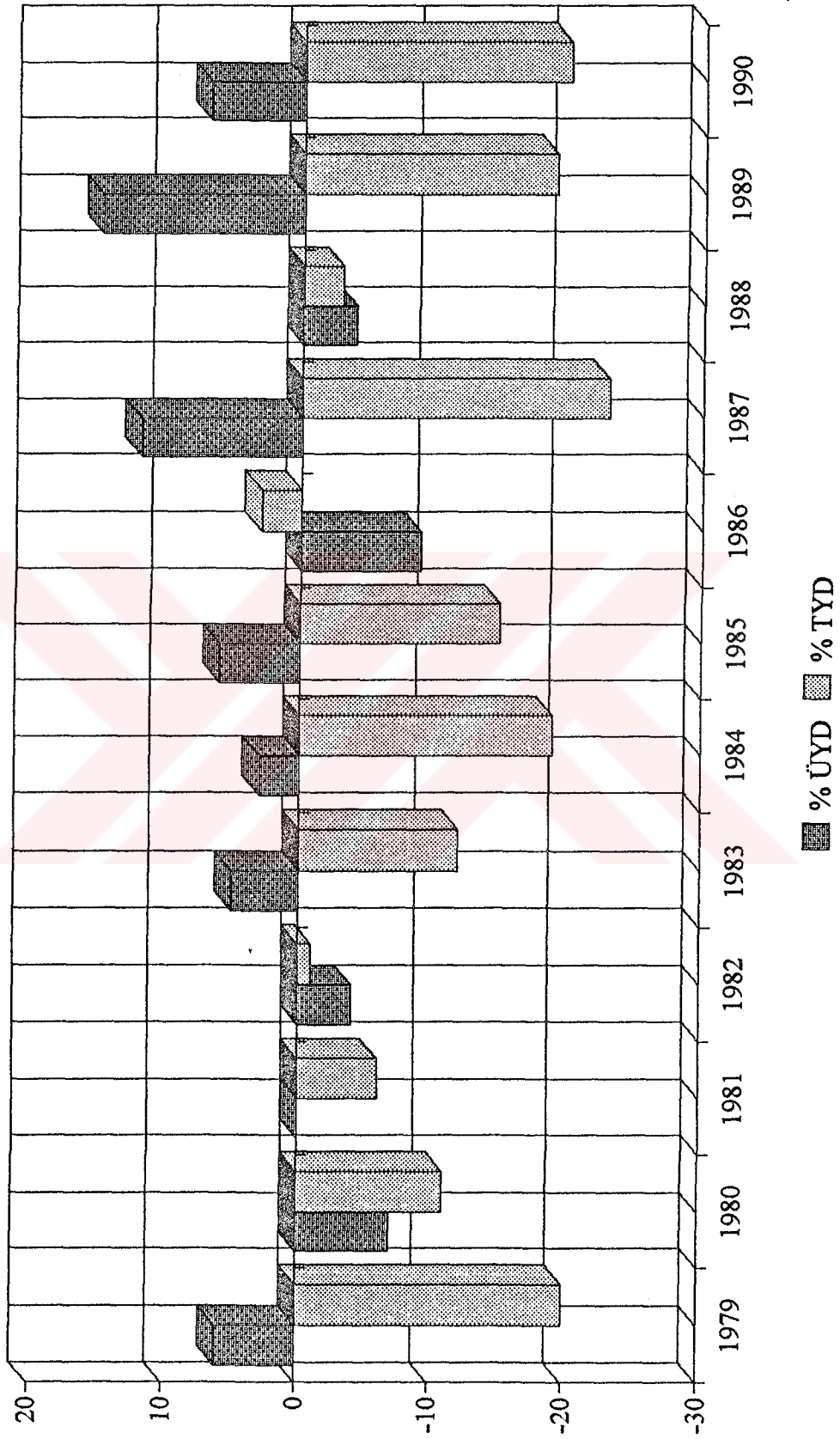
Şekil 4. Türkiye'de Bitkisel Ürünler İçin Yüzde ÜYD ve TYD



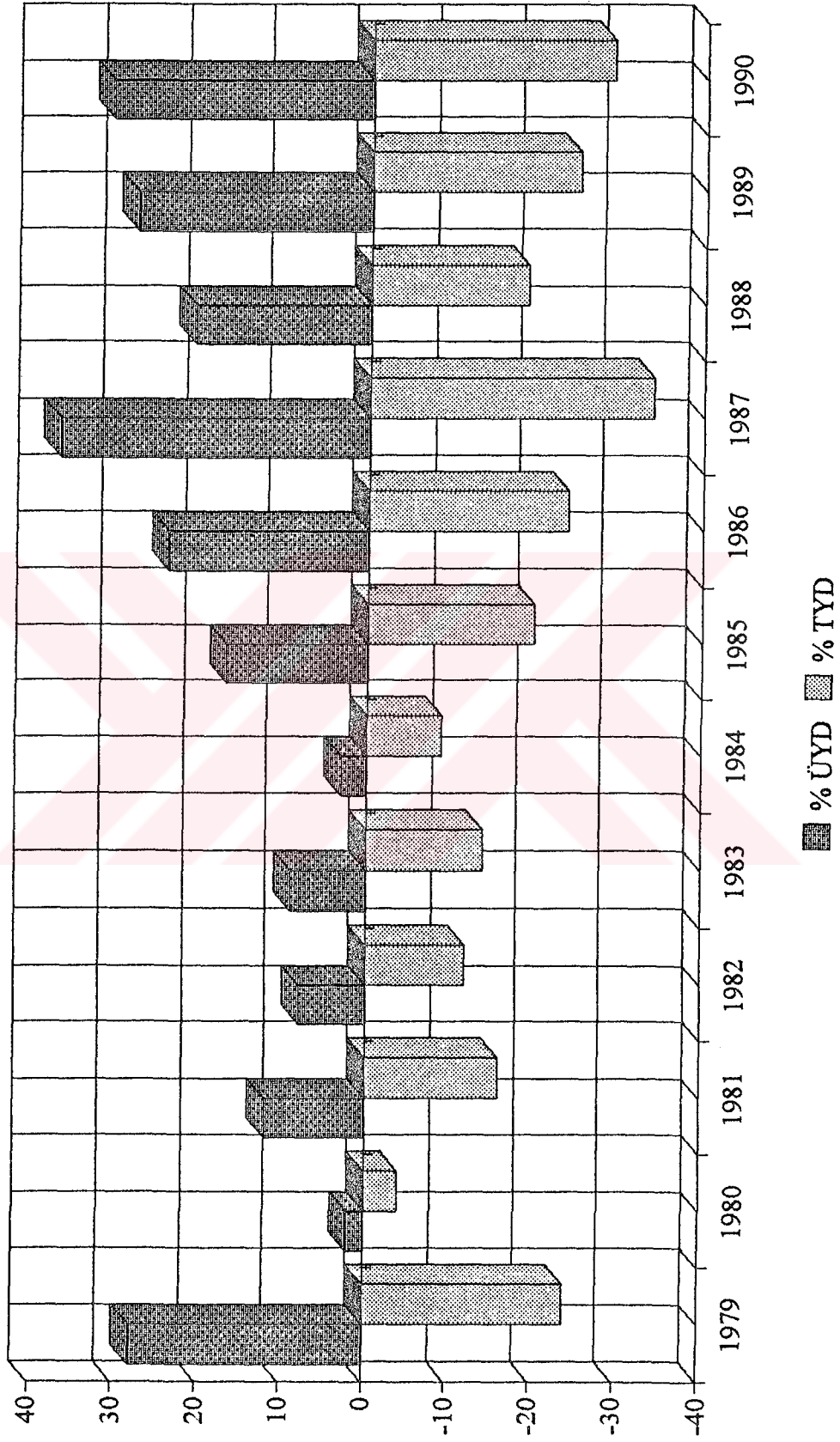
Şekil 5. Türkiye'de Hayvansal Ürünler İçin Yüzde ÜYD ve TYD



Şekil 6. Türkiye'de Canlı Hayvanlar İçin Yüzde ÜYD ve TYD



Şekil 7. Türkiye'de Tanımsal Ürünler İçin Yüzde ÜYD ve TYD



Çizelge 15. Tarım Ürünlerinde Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD

Ülkeler	1979-86	1987	1988	1989	1990
Türkiye	13	37	21	28	31
Avustralya	12	11	9	10	11
Avusturya	32	48	47	39	46
Kanada	32	49	42	37	41
AT	37	49	46	41	48
Finlandiya	58	72	73	70	72
Japonya	66	76	74	71	68
Yeni Zelanda	25	14	7	5	5
Norveç	72	76	76	75	77
İsveç	44	57	52	52	59
İsviçre	68	80	78	73	78
ABD	28	41	34	29	30
OECD	37	50	46	41	44

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

Çizelge 16. Tarım Ürünlerinde Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD

Ülkeler	1979-86	1987	1988	1989	1990
Türkiye	-17	-34	-19	-25	-29
Avustralya	-7	-10	-7	-7	-8
Avusturya	-28	-52	-48	-39	-45
Kanada	-24	-32	-28	-27	-26
AT	-30	-47	-41	-34	-41
Finlandiya	-55	-70	-69	-67	-71
Japonya	-39	-54	-52	-50	-48
Yeni Zelanda	-10	-8	-7	-5	-7
Norveç	-40	-62	-56	-55	-64
İsveç	-37	-59	-52	-55	-63
İsviçre	-46	-56	-56	-52	-56
ABD	-19	-24	-19	-17	-19
OECD	-28	-42	-37	-33	-36

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

6.2.1.1. Buğday

Türkiye'de 1979-1990 dönemi için, buğdayda OECD tarafından öngörülen model kullanılarak hesaplanmış ÜYD ve TYD değerleri Çizelge 17'de verilmiştir.

1979-1990 yıllarında, buğday ürününe ilişkin ÜYD ve TYD değerleri incelendiğinde ve bu değerler diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

1. Türkiye'de buğdayda üretici ve tüketicilere verilen destek zaman içerisinde önemli dalgalanmalar göstermektedir. Üretici destekleri 1979-1984 döneminde (1981 dışında) azalma, 1985-1988 döneminde artma, daha sonra tekrar azalma eğilimi göstermektedir (Yüzde ÜYD). Üreticilerin 1980, 1982, 1983, 1984 ve 1985 yıllarında destek yerine vergilendirildikleri görülmektedir. Tüketici desteklerinde ise 1979-1984 döneminde (1980 dışında) artış, 1985-1988 döneminde azalış ve 1989 sonrasında tekrar artış eğilimi görülmektedir. 1979-1985 arası pozitif olan tüketici destekleri, 1986-1990 arası negatif olmuş, başka bir deyişle destek yerini vergilendirmeye bırakmıştır.

İncelenen dönemde sabit fiyatlarla üreticilere birim üretim başına en fazla yardım 1989 yılında, tüketicilere ise 1984 yılında yapılmıştır.

2. Buğdayda genellikle üreticiye ve tüketiciye verilen destek ters yönde seyretmektedir. Üreticilere verilen destek en yüksek düzeyine 1988 yılında çıkarken, bu yıl tüketicilerin en fazla vergilendirildiği yıl olmuştur. Diğer taraftan, tüketicilere verilen desteğin en yüksek olduğu 1984 yılı, üreticilerin en fazla vergilendirildiği yıl olmuştur.

3. Buğdayda üreticilere verilen desteğin veya uygulanan verginin en önemli belirleyicisi, iç ve dış fiyatların farklılığından kaynaklanan piyasa transferleridir. Yani, izlenen ulusal destekleme politikalarının belirlediği yurtiçi buğday fiyatları ile müdahalesiz serbest piyasa fiyatı olarak kabul edilen referans buğday fiyatı arasındaki pozitif (yurtiçi fiyat referans fiyatından yüksek ise) veya negatif (yurtiçi fiyat referans fiyatından düşük ise) fark, Türkiye'de buğday üreticisine yapılan transferlerin en önemli belirleyicisidir. Aradaki fark kadar üreticiye veya tüketiciye bir fiyat sübvansiyonu sağlanmış demektir. Buğday üreticisine sağlanan fiyat sübvansiyonu pozitif olabileceği gibi (örneğin 1990 yılı) negatif de olabilmektedir (örneğin 1984 yılı).

4. Türkiye'de buğday için hesaplanmış ÜYD ve TYD değerleri OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında, Türkiye'de buğday üretici ve tüketicisine sağlanan desteklerin genelde düşük düzeylerde kaldığı, hatta bazı yıllarda eksi oldukları görülmektedir. Bu durum buğday üretiminin genellikle tahmin edildiği kadar desteklenmediğini ifade etmektedir.

Buğday üreticisine verilen destekler açısından OECD ülkeleri incelendiğinde farklı üç grup ülke ortaya çıkmaktadır. Japonya tamamen farklı bir yapı arz etmekte, bu ülkede üretici eline geçen her 100 TL'lik gelirin 92 TL'si sübvansiyon olarak ödenmektedir. Yani Japon buğday üreticisi devlet desteği olmasaydı elde ettiği gelir %92 oranında azalacaktı.

Japonya dışındaki ülkelerden İsviçre, Norveç ve Finlandiya'nın da buğday üreticisine verdiği destek oldukça fazladır. Bu ülkelerde buğday üreticisinin eline geçen her 100 birimlik gelirin %72-81 arasını devlet destekleri oluşturmaktadır. Bu ülkeleri Avusturya, Türkiye, Kanada, ABD, AT ve İsveç izlemektedir. Bu ülkelerde buğday üreticisinin elde ettiği her 100 birimlik gelirin %20-48 arasını devlet desteği oluşturmaktadır. Üçüncü grup ülkeler ise, genelde tüm ürünlerde devlet desteğinin en az olduğu Yeni Zelanda ve Avustralya'dır. Bu ülkelerde sübvansiyon oranı sırasıyla %7 ve %11'dir.

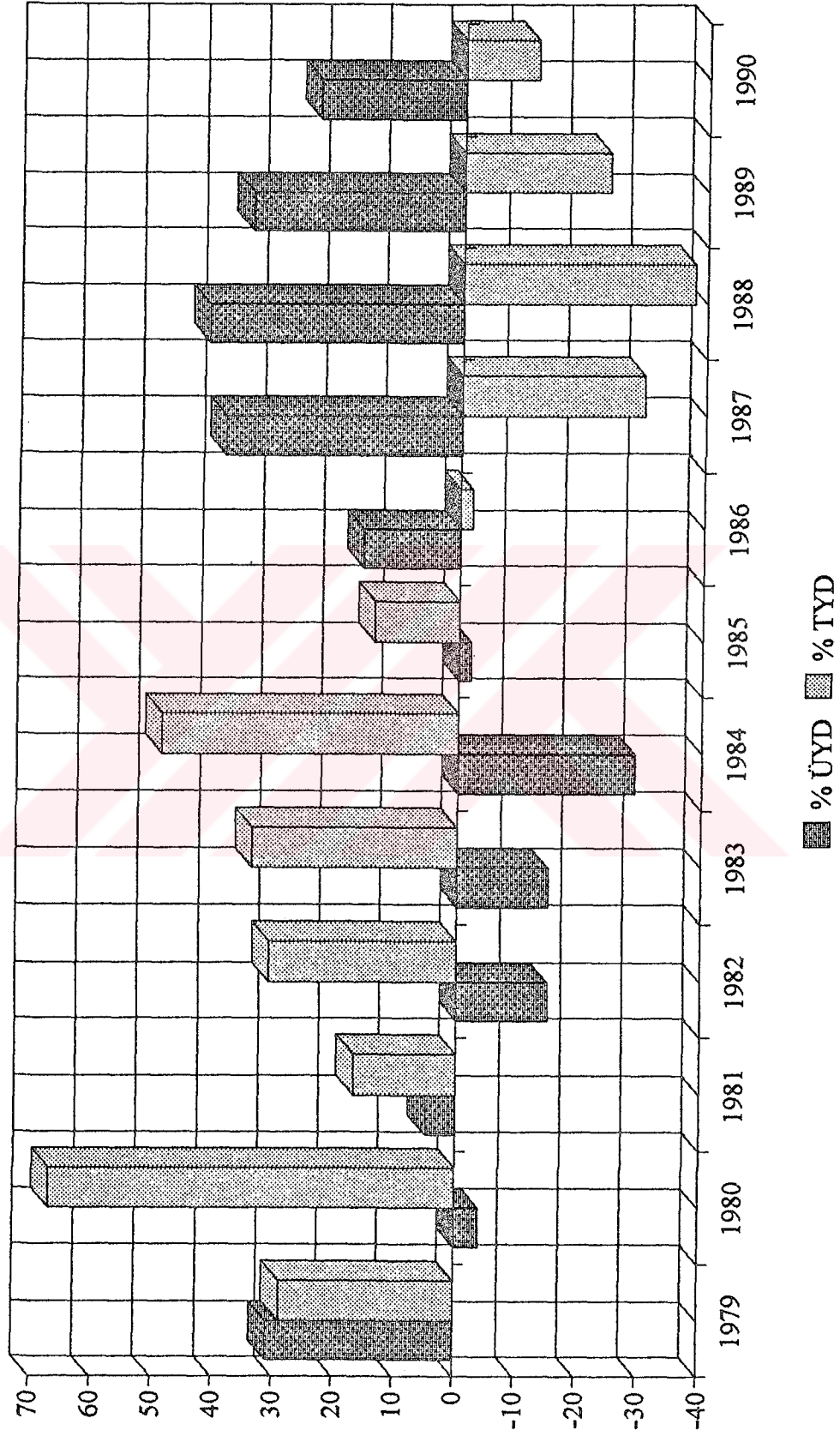
Buğdayda üreticilere sağlanan yüksek oranlı desteklere bağlı olarak Yeni Zelanda ve Avustralya hariç OECD ülkelerinin hepsinde tüketiciler vergilendirilmektedir. Buğday tüketicilerinin en fazla vergilendirildiği ülkeler Finlandiya, İsveç, Avusturya ve İsviçre'dir. Bu ülkeleri Kanada, AT, Japonya, Norveç, Türkiye ve ABD izlemekte; Yeni Zelanda ve Avustralya'da ise üreticilere sağlanan düşük oranlı sübvansiyonlara bağlı olarak, tüketici destek değerleri pozitif ya da çok küçük negatif değerler almaktadır.



Çizelge 17. Türkiye'de Buğday için Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri

ÜYD/TYD	Birim	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Cari Fiyatlarla													
ÜYD Piyasa	Milyon TL	8.024	-21.213	-20.183	-84.592	-114.593	-250.534	-115.931	54.863	345.961	807.696	969.834	1.183.234
ÜYD Piyasa Dışı	Milyon TL	13.700	15.384	33.354	35.942	62.084	82.042	97.354	133.746	207.562	270.284	497.647	829.204
Toplam ÜYD	Milyon TL	21.724	-5.829	13.172	-48.650	-52.509	-168.492	-18.577	188.609	553.523	1.077.981	1.467.481	2.012.438
Birim ÜYD	TL/Ton	1.567	-446	978	-3.471	-3.997	-12.230	-1.349	12.255	36.157	64.206	110.605	121.524
Yüzde ÜYD	%	31	-4	5	-15	-15	-29	-2	16	39	42	35	24
1990 Yılı Fiyatlarıyla													
TYD Piyasa	Milyon TL	9.861	47.991	31.405	71.306	96.855	219.023	99.864	-20.012	-349.497	-747.754	-938.029	-755.919
TYD Piyasa Dışı	Milyon TL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Toplam TYD	Milyon TL	9.861	47.991	31.405	71.306	96.855	219.023	99.864	-20.012	-349.497	-747.754	-938.029	-755.919
Birim TYD	TL/Ton	1001	4.768	2.879	6.805	9.046	20.027	8.839	-1.735	-29.799	-62.197	-76.817	-60.951
Yüzde TYD	%	29	67	17	31	34	49	14	-2	-30	-38	-24	-12
1990 Yılı Fiyatlarıyla													
Toplam ÜYD	Milyon TL	1.322.318	-186.627	314.482	-911.944	-768.364	-1.683.741	-130.986	1.042.631	2.196.933	2.660.457	2.195.352	2.012.438
Birim ÜYD	TL/Ton	95.382	-14.280	23.350	-65.064	-58.488	-122.214	-9.512	67.746	143.507	158.460	165.465	121.524
1990 Yılı Fiyatlarıyla													
Toplam TYD	Milyon TL	600.229	1.536.528	749.794	1.336.631	1.417.279	2.188.697	704.141	-110.626	-1.387.154	-1.845.457	-1.403.291	-755.919
Birim TYD	TL/Ton	60.930	152.657	68.736	127.560	132.370	200.130	62.324	-9.591	-118.272	-153.502	-114.918	-60.951

Şekil 8. Türkiye'de Buğday İçin Yüzde ÜYD ve TYD



Çizelge 18. Buğday İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD

Ülkeler	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990
Türkiye	-10	16	39	42	35	24
Avustralya	9	21	15	11	11	
Avusturya	27	60	76	68	48	
Kanada	22	53	54	45	26	
AT	28	63	66	30	24	
Finlandiya	59	72	81	80	77	
Japonya	95	102	103	97	92	
Yeni Zelanda	6	19	25	16	7	
Norveç	61	68	78	79	72	
İsveç	29	66	65	35	20	
İsviçre	70	83	86	81	81	
ABD	24	59	65	39	25	

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

Çizelge 19. Buğday İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD

Ülkeler	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990
Türkiye	30	-2	-30	-38	-24	-12
Avustralya	-5	-14	-2	0	0	
Avusturya	-26	-58	-74	-66	-47	
Kanada	-13	-54	-49	-24	-14	
AT	-21	-57	-59	-24	-18	
Finlandiya	-40	-68	-66	-66	-64	
Japonya	-13	-27	-28	-25	-18	
Yeni Zelanda	4	0	0	0	0	
Norveç	25	-16	-36	-19	-23	
İsveç	-52	-96	-98	-77	-50	
İsviçre	-31	-43	-45	-51	-53	
ABD	1	-7	-24	-7	-3	

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

6.2.1.2. Pamuk

Türkiye'de 1979-1990 dönemi için, pamukta OECD tarafından öngörülen model kullanılarak hesaplanmış ÜYD ve TYD değerleri Çizelge 20' de, Türkiye'de pamuk için hesaplanmış yüzde ÜYD ve TYD değerlerinin OECD ülkeleri için hesaplanmış yüzde ÜYD ve TYD değerleriyle karşılaştırması ise Çizelge 21 ve 22' de verilmiştir:

1979-1990 yıllarında pamuk ürününe ilişkin ÜYD ve TYD değerleri incelendiğinde ve bu değerler diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

1. Türkiye'de pamuk üretici ve tüketicilerine verilen destek zaman içerisinde önemli dalgalanmalar göstermektedir. Üretici destekleri 1980 yılında en düşük noktada kalmış, 1987 yılında en yüksek noktasına ulaşmış, 1983'den sonra 1984 ve 1985 yıllarında azalmış, sonraki yıllarda dalgalanmakla beraber genelde artma eğilimi göstermiştir. Tüketici destekleri ise 1980, 1984 ve 1985 yıllarında çok küçük pozitif değerler alırken diğer yıllarda negatif olmuştur.

İncelenen dönemde sabit fiyatlarla üreticilere birim üretim başına en fazla yardım 1987 yılında, tüketicilere ise 1984 yılında yapılmıştır.

2. Pamukta, genellikle üreticiye ve tüketicie verilen destek ters yönde seyretmektedir. Üreticilere verilen destek en yüksek düzeyine 1987 yılında çıkarken bu yıl tüketicinin en fazla vergilendirildiği yıl olmuştur.

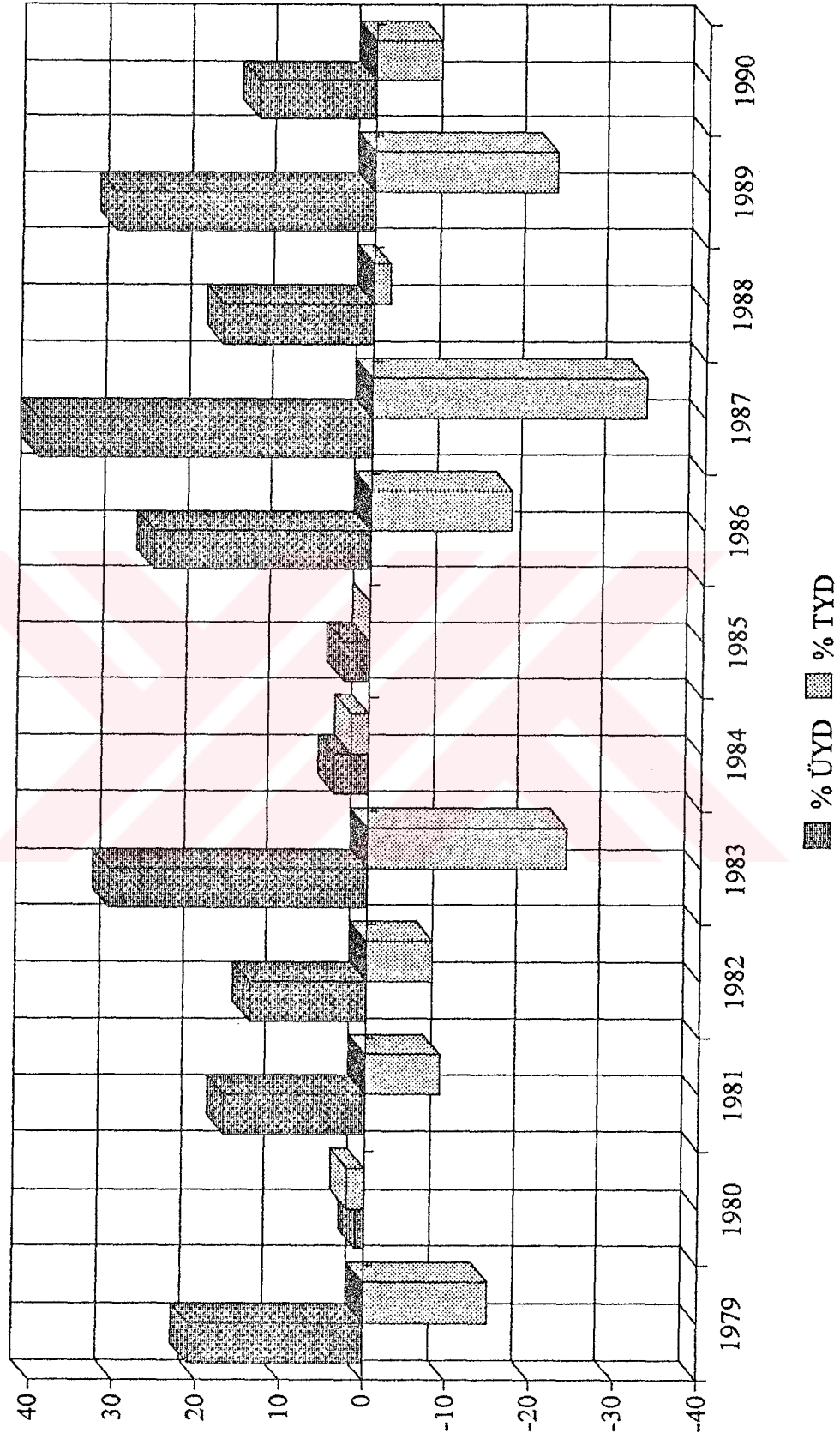
3. Pamukta üreticiye verilen desteğin en önemli belirleyicisi, buğdayda olduğu gibi iç ve dış piyasa fiyatlarının farklılığından kaynaklanan piyasa transferleridir.

4. OECD ülkelerinde pamuk için ÜYD ve TYD hesaplamaları yapılmamıştır. Bu bakımdan, Çizelge 21 ve 22'de Türkiye'de pamuk için hesaplanan ÜYD ve TYD değerleri OECD ülkelerinde buğday, pirinç, soya fasulyesi, diğer yağlı tohumlar ve şeker pancarı için hesaplanan ortalama değerler ile karşılaştırılmıştır. Buna göre, Türkiye'de pamuk üretici ve tüketicilerine verilen sübvansiyonlar ve vergilendirmeler genelde OECD ve AT ülkeleri için söz konusu ürün gruplarına oranla daha düşüktür.

Çizelge 20. Türkiye'de Pamuk için Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri

ÜYD, TYD	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	Birim				Cari Fiyatlarla							
ÜYD Piyasa	Milyon TL	4.156	-1.662	6.776	6.290	45.049	-5.522	67.133	265.582	155.844	576.759	251.904
ÜYD Piyasa Dışı	Milyon TL	2.324	2.619	7.069	7.851	11.140	16.177	37.072	45.528	67.368	125.623	148.047
Toplam ÜYD	Milyon TL	6.481	957	13.845	14.141	56.189	10.655	104.205	311.110	223.212	702.382	399.951
Birim ÜYD	TL/Ton	13.609	1.915	28.372	28.918	107.642	18.371	201.167	579.564	343.402	1.142.084	650.327
Yüzde ÜYD	%	21	1	17	14	31	4	26	40	18	31	14
TYD Piyasa	Milyon TL	-2.237	506	-2.778	-2.366	-19.386	2.736	-27.048	-192.660	-14.603	-298.319	-162.624
TYD Piyasa Dışı	Milyon TL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Toplam TYD	Milyon TL	-2.237	506	-2.778	-2.366	-19.386	2.736	-27.048	-192.660	-14.603	-298.319	-162.624
Birim TYD	TL/Ton	-9.728	2.064	-15.786	-16.664	-85.400	9.120	-138.800	-481.650	-33.960	-764.920	-369.600
Yüzde TYD	%	-15	2	-9	-8	-24	2	-17	-33	-2	-22	-8
1990 Yılı Fiyatlarıyla												
Toplam ÜYD	Milyon TL	394.667	30.640	330.549	265.073	822.214	106.475	576.045	1.234.796	550.887	1.050.763	399.951
Birim ÜYD	TL/Ton	828.734	61.313	677.382	542.068	1.575.125	183.581	111.205	2.300.290	847.516	1.708.558	650.327
Toplam TYD	Milyon TL	-136.224	16.201	-66.324	-44.351	-283.675	27.341	-149.521	-764.668	-36.040	-446.285	-162.624
Birim TYD	TL/Ton	-592.396	66.083	-376.891	-312.367	-1.249.658	91.136	-712.006	-1.911.669	-83.813	-1.144.320	-369.600

Şekil 9. Türkiye'de Pamuk İçin Yüzde ÜYD ve TYD



Çizelge 21. Pamuk İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD *

Ülkeler	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990
Türkiye(Pamuk)	10	26	40	18	31	14
Avustralya	9	19	14	12	12	
Avusturya	28	53	67	58	52	
Kanada	20	51	48	33	24	
AT	33	66	66	39	35	
Finlandiya	56	79	88	86	78	
Japonya	77	93	94	89	86	
Yeni Zelanda	8	15	12	7	4	
Norveç	75	82	87	84	80	
İsveç	29	62	53	36	28	
İsviçre	72	86	89	86	83	
ABD	18	44	42	35	26	

(*) OECD ülkelerinde pamuk için ÜYD hesaplanmamış olduğundan toplam tarımsal ÜYD verilmiştir.

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

Çizelge 22. Pamuk İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD *

Ülkeler	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990
Türkiye(Pamuk)	-5	-17	-33	-2	-22	-8
Avustralya	-7	-20	-15	-10	-11	
Avusturya	-23	-52	-66	-55	-49	
Kanada	-12	-33	-24	-13	-11	
AT	-22	-55	-54	-27	-24	
Finlandiya	-37	-73	-72	-68	-61	
Japonya	-36	-58	-60	-56	-51	
Yeni Zelanda	1	0	0	0	0	
Norveç	-31	-61	-71	-59	-58	
İsveç	-31	-68	-62	-49	-40	
İsviçre	-33	-44	-48	-54	-52	
ABD	-3	-7	-8	-4	-4	

(*) OECD ülkelerinde pamuk için TYD hesaplanmamış olduğundan toplam tarımsal TYD verilmiştir.

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

6.2.1.3. Şeker Pancarı

Türkiye'de 1979-1990 dönemi için, şekerde OECD tarafından öngörülen model kullanılarak hesaplanmış ÜYD ve TYD değerleri çizelge 23'de, Türkiye'de şeker için hesaplanmış yüzde ÜYD ve TYD değerlerinin OECD ülkeleri için hesaplanmış yüzde ÜYD ve TYD değerleriyle karşılaştırılması ise çizelge 24 ve 25'de verilmiştir.

ÜYD'lerin hesaplanabilmesi için üretim miktarı, tüketim miktarı, üretici fiyatı, tüketici fiyatı ve referans fiyatına gereksinim duyulmaktadır. ÜYD'lerin şeker pancarı olarak hesaplanması durumunda, üretim miktarı ve üretici fiyatı bulunmakta ancak tüketici fiyatı, referans fiyatı ve tüketim miktarı bulunmamaktadır. Şeker olarak hesaplanması durumunda ise, üretim miktarı, tüketim miktarı, tüketici fiyatı ve referans fiyatı bulunmakta ancak bu kez üretici fiyatı bulunmamaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de söz konusu ürün için üç farklı yöntem kullanılarak hesaplama yapılmıştır. Bu üç yöntemden ikisinde ürün şeker pancarı olarak değerlendirilirken, birinde şeker olarak değerlendirilmiştir. Kullanılan bu yöntemler aşağıda kısaca açıklanmıştır.

- Şeker pancarı olarak hesaplama yapılırken eksik olan tüketici ve referans fiyatlarını ve tüketimi elde etmek için yıllara göre değişik şeker toptan satış fiyatları şeker pancarı taban fiyatlarına bölünmüş ve bulunan bu oran kullanılarak, şeker tüketici fiyatları ve şeker referans fiyatları, şeker pancarı tüketici ve referans fiyatlarına dönüştürülmüştür. Şeker pancarı tüketim rakamları ise, randıman kullanılarak şeker tüketim rakamlarına dönüştürülmüştür.

- İkinci yöntemde yine şeker pancarı olarak hesaplama yapılmış, ancak bu yöntemde hesaplama yapılırken eksik olan tüketici ve referans fiyatları ile tüketim, yıllara göre değişen randıman oranları kullanılarak şeker pancarı tüketimi ile tüketici ve referans fiyatlarına dönüştürülmüştür.

- Üçüncü ve son yöntemde ise hesaplama şeker olarak yapılmış, ancak şeker olarak hesaplama yapıldığında eksik olan üretici fiyatı yıllara göre değişen randıman oranları kullanılarak şeker pancarı üretici fiyatına dönüştürülmüştür.

Türkiye'de şeker pancarı için ÜYD ve TYD hesaplarında üç değişik yöntem kullanılmış olmakla beraber, her üç yöntemde göre hesaplanan ÜYD ve TYD değerleri arasında bir paralellik bulunmamaktadır. Diğer taraftan, OECD ülkelerinde hesaplamalar şeker olarak yapılmaktadır. Kıyaslanabilirlik açısından Türkiye için de şeker olarak yapılan hesaplamalar (üçüncü yöntem) dikkate alınmıştır. Buna göre:

1. Türkiye'de şekerde üretici ve tüketicilere verilen destek zaman içerisinde önemli dalgalanmalar göstermektedir. Üretici desteklerinde 1980 yılında azalma, 1981 sonrası ise genelde artan oranlarda bir gelişme görülmektedir. Buna karşılık tüketiciler, yine yıldan yıla değişmekle beraber 1980 yılı hariç vergilendirilmiştir.

2. Genellikle üreticiye ve tüketiciye verilen destek arasında ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır.

3. Üreticilere verilen destek en yüksek düzeyine %72 ile 1985 yılında ulaşmış, 1982 yılı tüketicilerin %59 ile en fazla vergilendirildikleri yıl olmuştur.

4. Şekerde üreticiye verilen desteğin en önemli belirleyicisi, buğday ve pamukta olduğu gibi yine yurtiçi ve yurtdışı şeker fiyatlarının farklılığından kaynaklanan piyasa transferleridir.

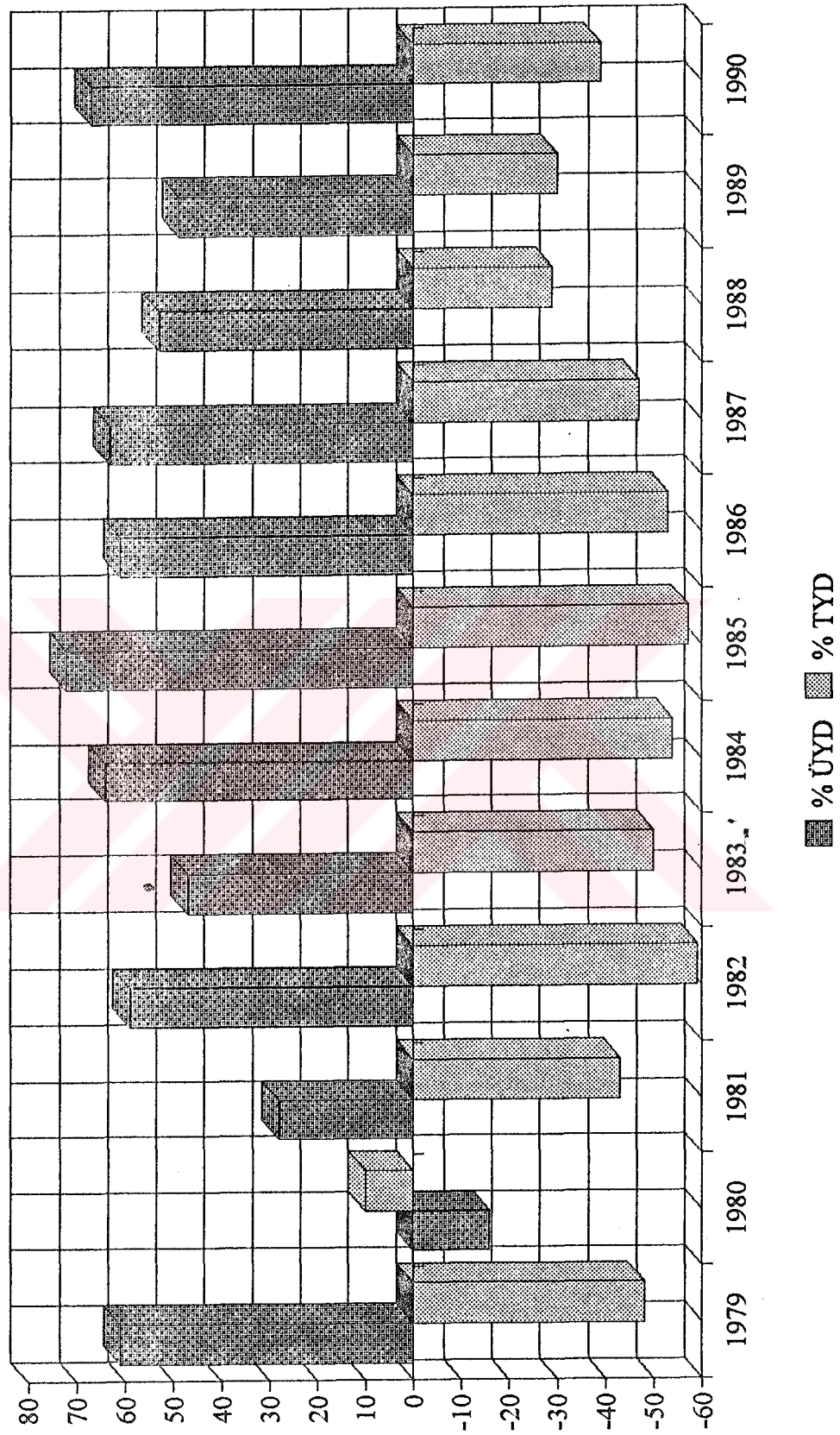
5. Türkiye'de şeker ve şeker pancarı üreticisi önemli ölçüde desteklenirken tüketiciler yıllara göre değişen oranlarda vergilendirilmektedir.



Çizelge 23. Türkiye'de Şeker İçin Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri

ÜYD/TYD	Birim	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Cari Fiyatlarla													
ÜYD Pivasa	Milyon TL	8.154	-10.333	14.765	72.037	55.782	102.027	152.973	128.477	235.095	263.332	331.062	1.751.747
ÜYD Pivasa Dışı	Milyon TL	2.129	4.360	9.200	11.876	14.123	24.109	28.554	48.735	-	126.277	318.235	569.324
Toplam ÜYD	Milyon TL	10.283	-5.973	23.965	83.913	69.905	126.136	181.527	177.212	326.120	389.609	649.297	2.321.071
Birim ÜYD	TL/Ton	10.461	-6.881	17.155	49.043	42.913	82.664	141.156	136.212	198.732	299.469	512.064	1.297.412
Yüzde ÜYD	%	61	-16	28	59	47	64	72	61	63	53	49	67
1990 Yılı Fiyatlarıyla													
TYD Pivasa	Milyon TL	-9.476	4.784	-40.441	-75.702	-73.600	-107.500	-142.886	-207.273	-264.944	-287.731	-744.087	-2.137.987
TYD Pivasa Dışı	Milyon TL	57	175	1.171	2.036	2.106	5.110	6.199	7.985	23.866	55.789	175.552	711.259
Toplam TYD	Milyon TL	-9.419	4.960	-39.270	-73.647	-71.495	-102.390	-136.686	-199.288	-241.078	-231.942	-568.535	-1.426.728
Birim TYD	TL/Ton	-8.205	4.911	-38.126	-60.120	-58.220	-77.664	-110.231	-146.105	-158.084	-164.265	-376.513	-905.859
Yüzde TYD	%	-48	10	-43	-59	-50	-54	-57	-53	-47	-29	-30	-39
1990 Yılı Fiyatlarıyla													
Toplam ÜYD	Milyon TL	625.895	-191.238	572.164	1.572.949	1.022.920	1.260.477	1.279.947	979.628	1.294.370	961.555	971.348	2.321.071
Birim ÜYD	TL/Ton	636.730	-220.309	409.576	919.311	627.946	826.061	995.291	752.980	788.767	739.089	766.048	1.297.412
Toplam TYD	Milyon TL	-573.579	158.804	-937.571	-1.380.513	1.046.186	-1.023.183	-963.773	-1.101.664	-956.839	-572.433	-850.528	-1.426.728
Birim TYD	TL/Ton	-499.652	157.235	-910.258	-1.126.949	851.933	-776.096	-777.239	-807.668	-627.435	-405.406	-563.263	-905.859

Şekil 10. Türkiye'de Şeker İçin Yüzde ÜYD ve TYD



Çizelge 24. Şeker İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD

Ülkeler	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990
Türkiye	56	61	63	53	49	67
Avustralya	8	20	18	16	14	
Avusturya	57	80	74	74	70	
Kanada	16	56	24	21	19	
AT	54	76	80	71	52	
Finlandiya	69	77	86	85	77	
Japonya	67	77	75	72	65	
Yeni Zelanda	8	15	12	7	4	
Norveç	75	82	87	84	80	
İsveç	51	66	63	51	38	
İsviçre	73	86	87	87	77	
ABD	43	74	71	61	51	

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

Çizelge 25. Şeker İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD

Ülkeler	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990
Türkiye	-48	-53	-47	-29	-30	-39
Avustralya	-16	-72	-77	-55	-50	
Avusturya	-63	-104	-75	-73	-69	
Kanada	-6	-14	-11	-10	-9	
AT	-51	-72	-75	-66	-49	
Finlandiya	-65	-73	-77	-75	-68	
Japonya	-50	-71	-71	-72	-48	
Yeni Zelanda	-36	-58	-60	-56	-51	
Norveç	1	0	0	0	0	
İsveç	-46	-68	-67	-51	-36	
İsviçre	-47	-39	-41	-56	-38	
ABD	-34	-63	-63	-51	-42	

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

6.2.1.4. Ayçiçeği

Türkiye'de 1979-1990 dönemi için ayçiçeğinde OECD tarafından öngörülen model kullanılarak hesaplanmış ÜYD ve TYD değerleri Çizelge 26'da, Türkiye'de ayçiçeği için hesaplanmış yüzde ÜYD ve TYD değerlerinin diğer OECD ülkeleri için hesaplanmış yüzde ÜYD ve TYD değerleriyle karşılaştırması ise Çizelge 27 ve 28'de verilmiştir.

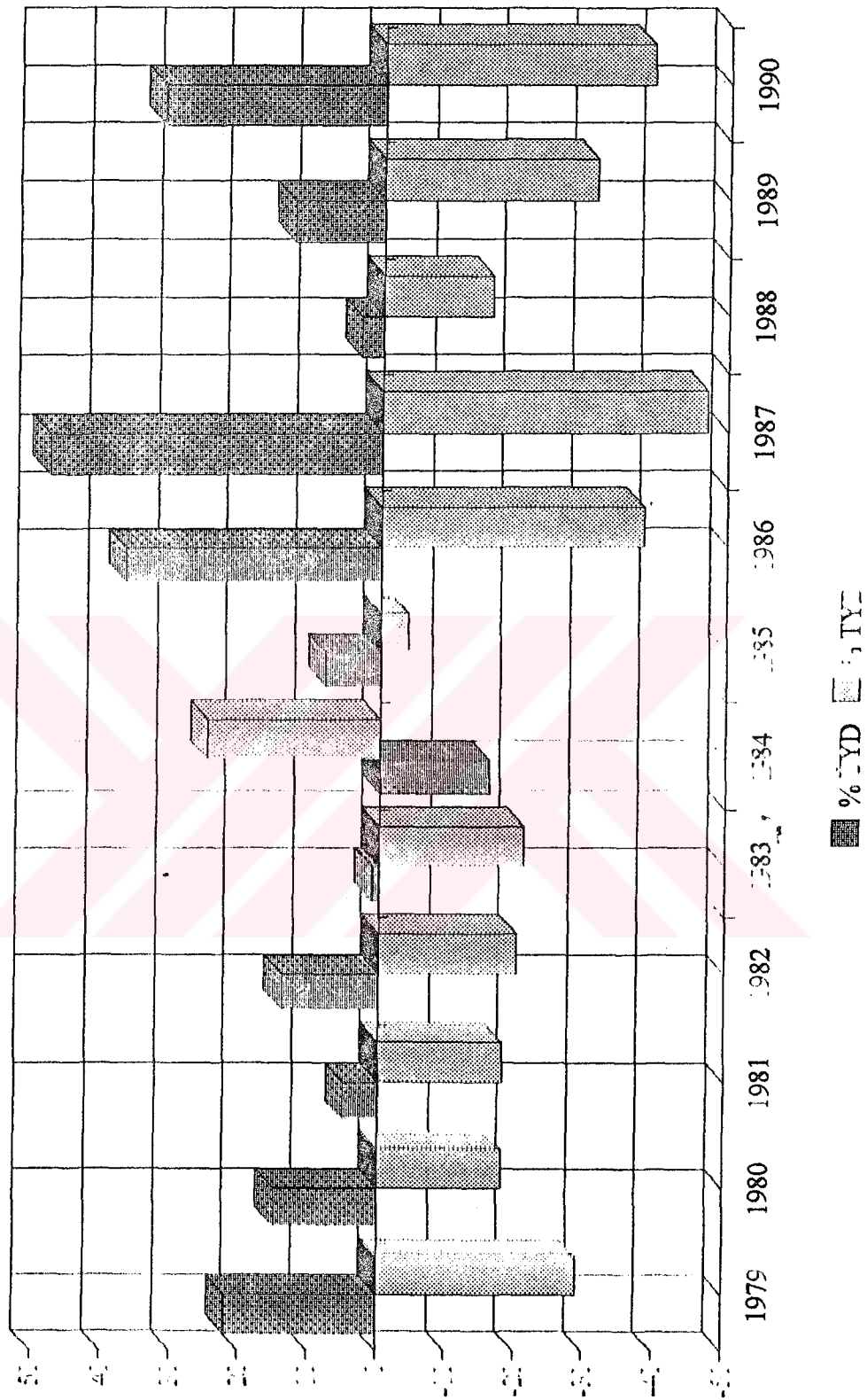
1979-1990 yıllarında, ayçiçeğine ilişkin ÜYD ve TYD değerleri incelendiğinde ve bu değerler diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

1. Türkiye'de ayçiçeğinde üretici ve tüketicilere verilen destek zaman içerisinde önemli dalgalanmalar göstermektedir. Üretici destekleri 1979-1990 yılları arasında (1984 yılı hariç) yıldan yıla farklı pozitif değerler almaktadır. Tüketicilere verilen destek ise (1984 yılı hariç) farklı negatif değerler almaktadır. Diğer bir anlatımla, ayçiçeğinde 1984 yılı dışında tüketiciler vergilendirilmiştir.
2. Genellikle üretici ve tüketiciye verilen destek ters yönde seyretmektedir. Üreticilere verilen destek en yüksek oranına 1987'de çıkarken bu yıl tüketicilerin en fazla vergilendirildiği yıl olmuştur. Diğer taraftan, tüketicilere verilen desteğin en yüksek olduğu 1984 yılı, üreticilerin en fazla vergilendirildiği yıl olmuştur.
3. Ayçiçeğinde üreticiye verilen desteğin veya uygulanan verginin en önemli berleyicisi, iç ve dış fiyatların farklılığından kaynaklanan piyasa transferleridir.
4. Türkiye'de ayçiçeği için hesaplanmış ÜYD ve TYD değerleri diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında, Türkiye'de ayçiçeği üreticisine yapılan desteklerin genelde daha düşük düzeylerde kaldığı, tüketicilerin ise daha yüksek oranlarda vergilendirildikleri görülmektedir.

Çizelge 26. Türkiye'de Avcıbeği İçin Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri

ÜYD/TYD	Birim	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Cari Fiyatlarla													
ÜYD Pivasa	Milyon TL	2.029	3.264	816	3.945	17	-12.633	6.932	51.572	101.227	-3.589	80.644	202.004
ÜYD Pivasa Dışı	Milyon TL	39	107	338	282	336	694	2.025	7.299	11.395	17.279	23.963	33.923
Toplam ÜYD	Milyon TL	2.068	3.372	1.154	4.226	353	-11.939	8.957	58.871	112.622	13.690	104.606	235.927
Birim ÜYD	TL/Ton	3.505	4.496	2.007	7.044	489	-17.178	11.196	62.628	102.384	11.904	83.685	274.333
Yüzde ÜYD	%	22	15	5	14	1	-16	8	37	48	3	13	32
TYD Pivasa	Milyon TL	-2.888	-4.527	-4.365	-5.853	-11.553	24.347	-5.949	-64.512	-112.943	-85.557	-334.684	-370.625
TYD Pivasa Dışı	Milyon TL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Toplam TYD	Milyon TL	-2.888	-4.527	-4.365	-5.853	-11.553	24.347	-5.949	-64.512	-112.943	-85.557	-334.684	-370.625
Birim TYD	TL/Ton	-4.639	-5.412	-7.309	-9.755	-14.993	27.406	-6.155	-63.694	-100.024	-57.879	-209.515	-334.888
Yüzde TYD	%	-29	-18	-18	-20	-21	25	-4	-38	-47	-16	-31	-39
1990 Yılı Fiyatlarıyla													
Toplam ÜYD	Milyon TL	125.933	107.961	27.552	79.216	5.165	-119.306	63.156	325.439	446.997	33.787	156.491	235.927
Birim ÜYD	TL/Ton	213.440	143.948	47.917	132.040	7.156	-171.660	78.943	346.208	406.362	29.379	125.193	274.333
Toplam TYD	Milyon TL	-175.868	-144.941	-104.214	-109.714	-169.055	243.300	-41.946	-356.622	-448.271	-211.155	-500.687	-370.625
Birim TYD	TL/Ton	-282.497	-173.276	-174.502	-182.857	-219.393	273.868	-43.399	-352.100	-396.995	-142.845	-313.434	-334.888

Şekil 11. Tırtıyede Ayrışığı İlan Müzde TYD ve TYD



Çizelge 27. Ayçiçeği İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD

Ülkeler	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990
Türkiye	3	37	48	3	13	32
Avustralya	8	13	11	25	35	
Avusturya	-	-	-	-	-	
Kanada	19	43	35	20	23	
AT	31	66	61	53	63	
Finlandiya	59	78	85	83	79	
Japonya	67	77	75	72	65	
Yeni Zelanda	-	-	-	-	-	
Norveç	-	-	-	-	-	
İsveç	34	58	43	45	45	
İsviçre	81	94	96	93	94	
ABD	-	-	-	-	-	

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

Çizelge 28. Ayçiçeği İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD

Ülkeler	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990
Türkiye	-3	-38	-47	-16	-31	-39
Avustralya	0	0	0	0	0	
Avusturya	-	-	-	-	-	
Kanada	-7	-13	-9	-8	-8	
AT	0	0	0	0	0	
Finlandiya	-14	-30	-31	-20	-19	
Japonya	0	0	0	0	0	
Yeni Zelanda	-	-	-	-	-	
Norveç	-	-	-	-	-	
İsveç	-43	-81	-76	-63	-63	
İsviçre	-30	-41	-45	-41	-43	
ABD	-	-	-	-	-	

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

6.2.1.5. Soya Fasulyesi

Türkiye'de 1979-1990 dönemi için soya fasulyesinde OECD tarafından öngörülen model kullanılarak hesaplanmış ÜYD ve TYD değerleri Çizelge 29'da, Türkiye'de soya fasulyesinde hesaplanmış yüzde ÜYD ve TYD değerlerinin diğer OECD ülkeleri için hesaplanmış yüzde ÜYD ve TYD değerleriyle karşılaştırması ise Çizelge 30 ve 31'de verilmiştir.

1979-1990 yıllarında soya fasulyesine ilişkin ÜYD ve TYD değerleri incelendiğinde ve bu değerler diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

1. Türkiye'de, soya fasulyesinde üretici ve tüketicilere verilen destek zaman içerisinde önemli dalgalanmalar göstermektedir. Üretici destekleri 1979-1990 yılları arasında (1984, 1988 ve 1989 yılları hariç) yıldan yıla değişen pozitif değerler almaktadır. Tüketiciler ise 1980, 1984 ve 1988 yılları hariç vergilendirilmişlerdir.

İncelenen dönemde sabit fiyatlarla birim üretim başına en fazla yardım 1979 yılında, tüketicilere ise 1988 yılında yapılmıştır.

2. Genellikle üreticiye ve tüketiciye verilen destek ters yönde seyretmektedir. Üreticiye verilen destek en yüksek oranına %52 ile 1979 yılında çıkarken, 1979 yılı tüketicilerin %30 ile en fazla vergilendirildiği yıl olmuştur.

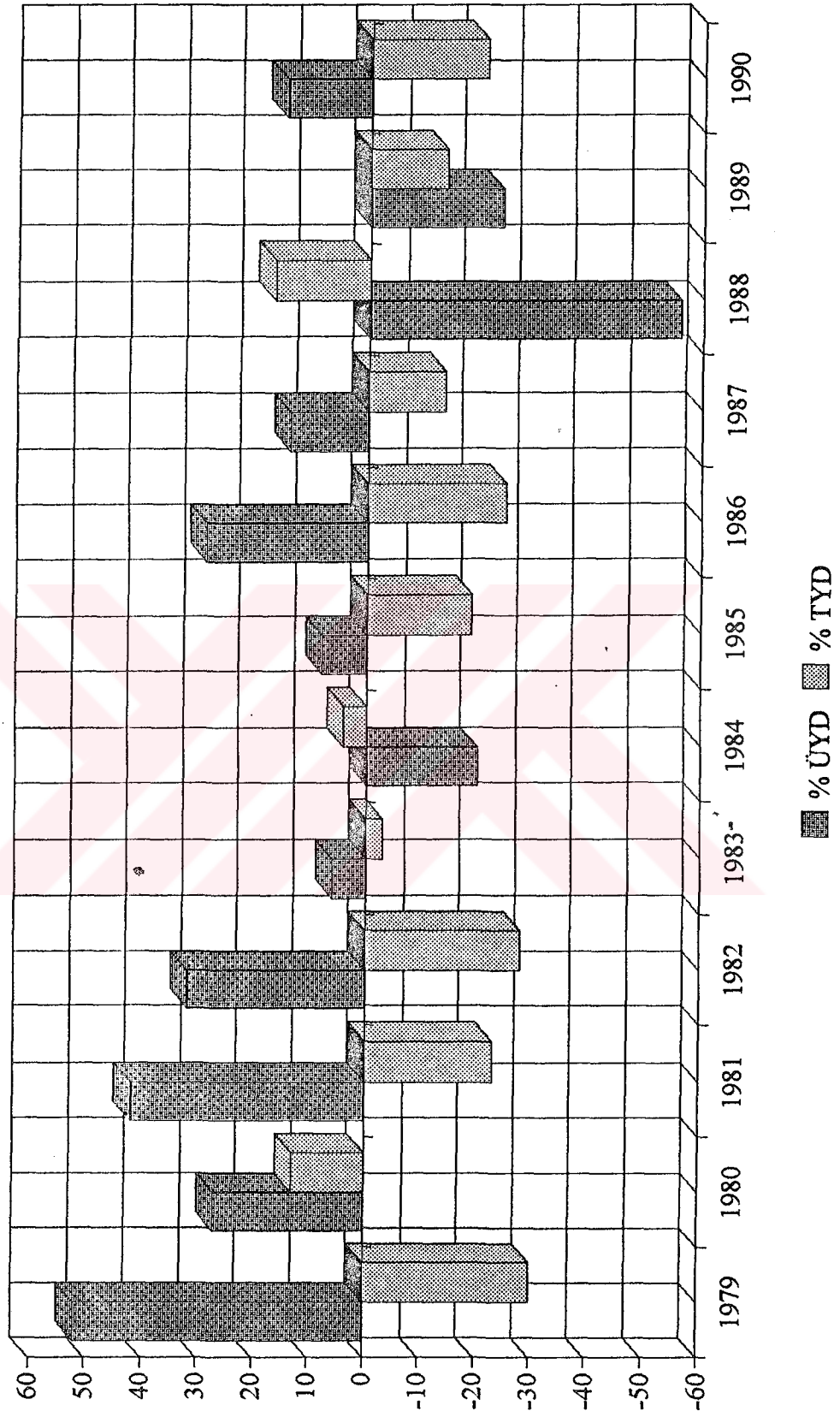
3. Soya fasulyesinde üreticiye verilen desteğin veya uygulanan verginin en önemli belirleyicisi, iç ve dış fiyatların farklılığından kaynaklanan piyasa transferleridir.

4. Türkiye'de soya fasulyesi için hesaplanmış ÜYD ve TYD değerleri diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında, Türkiye'de soya fasulyesi üretici ve tüketicisine yapılan desteklerin genelde daha düşük düzeylerde kaldığı görülmektedir.

Çizelge 29. Türkiye'de Soya Fasulyesi İçin Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri

ÜYD/TYD	Birim	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Cari Fiyatlarla													
ÜYD Pivasa	Milyon TL	16	-4	139	405	-130	-1.673	-618	5.609	-12	-25.003	-24.534	5.107
ÜYD Pivasa Dışı	Milyon TL	9	19	116	148	299	818	1.712	3.109	6.001	4.421	8.328	10.821
Toplam ÜYD	Milyon TL	25	15	254	554	169	-856	1.093	8.718	5.989	-20.582	-16.206	15.929
Birim ÜYD	TL/Ton	7.722	6.444	16.955	15.387	3.672	-14.262	8.748	43.589	23.956	-137.212	-100.661	98.325
Yüzde ÜYD	%	52	27	42	32	6	-20	8	29	14	-56	-24	15
1990 Yılı Fiyatlarıyla													
TYD Pivasa	Milyon TL	-1.687	1.522	-6.409	-10.342	-1.071	2.842	-19.684	-23.548	-30.417	60.161	-91.549	-133.242
TYD Pivasa Dışı	Milyon TL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Toplam TYD	Milyon TL	-1.687	1.522	-6.409	-10.342	-1.071	2.842	-19.684	-23.548	-30.417	60.161	-91.549	-133.242
Birim TYD	TL/Ton	-4.156	2.982	-9.248	-14.533	-2.187	3.889	-26.724	-40.625	-28.950	60.685	-90.614	-169.527
Yüzde TYD	%	-30	13	-23	-28	-3	4	-19	-25	-14	17	-14	-21
1990 Yılı Fiyatlarıyla													
Toplam ÜYD	Milyon TL	1.522	480	6.064	10.385	2.473	-8.554	7.707	48.193	23.770	-50.796	-24.244	15.929
Birim ÜYD	TL/Ton	470.030	206.318	404.801	288.429	53.732	-142.520	61.682	240.960	95.081	-338.639	-150.589	98.325
Toplam TYD	Milyon TL	-102.686	48.730	-153.015	-193.861	-15.672	28.400	-138.792	-266.411	-120.725	148.477	-136.957	-133.242
Birim TYD	TL/Ton	-252.972	95.475	-220.796	-272.421	-32.002	38.863	-188.431	-224.575	-114.903	149.771	-135.559	-169.527

Şekil 12. Türkiye'de Soya Fasulyesi İçin Yüzde ÜYD ve TYD



Çizelge 30. Soya Fasulyesi İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde ÜYD

Ülkeler	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990
Türkiye	6	29	14	-56	-24	15
Avustralya	-	-	-	-	-	
Avusturya	-	-	-	-	-	
Kanada	9	18	9	12	11	
AT	48	57	67	59	54	
Finlandiya	-	-	-	-	-	
Japonya	81	85	79	70	69	
Yeni Zelanda	-	-	-	-	-	
Norveç	-	-	-	-	-	
İsveç	-	-	-	-	-	
İsviçre	-	-	-	-	-	
ABD	8	13	11	15	11	

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

Çizelge 31. Soya Fasulyesi İçin Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yüzde TYD

Ülkeler	1979-85	1986	1987	1988	1989	1990
Türkiye	-7	-25	-14	17	-14	-21
Avustralya	-	-	-	-	-	
Avusturya	-	-	-	-	-	
Kanada	0	0	0	0	0	
AT	0	0	0	0	0	
Finlandiya	-25	-89	-60	-45	-45	
Japonya	0	0	0	0	0	
Yeni Zelanda	-	-	-	-	-	
Norveç	-	-	-	-	-	
İsveç	-12	-17	-9	-9	-9	
İsviçre	-	-	-	-	-	
ABD	0	0	0	0	0	

Kaynak: OECD, 1991 ve DPT, 1992.

6.2.1.6. Mısır

Türkiye'de DPT koordinatörlüğünde OECD modeliyle üretici ve tüketici yardım değerleri ölçülmesine ilişkin yapılan çalışmalara mısır ürünü dahil edilmemiştir. Ancak, mısır ürünü bu araştırmanın son bölümünü oluşturan Çukurova bölgesi için önemli bir ürün olması bakımından, bu ürüne ilişkin ÜYD hesaplamalarına gerek duyulmuş ve ayrıca hesaplanmıştır. Hesaplamalar diğer ürünlerde olduğu gibi yine 1979-1990 dönemi için yapılmış olup sonuçlar Çizelge 32'de , hesaplamalara ilişkin varsayımlar ve ayrıntılar ise Ek1'de verilmiştir.

1979-1990 yıllarında mısır ürününe ilişkin ÜYD değerleri incelendiğinde şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

1. Türkiye'de mısır üreticilerine verilen destek zaman içerisinde önemli dalgalanmalar göstermektedir. Üretici destekleri dönem başlarında ve sonlarında genelde yüksek iken dönem ortalarında oldukça düşmüş, hatta 1983, 1984 ve 1988 yıllarında negatif değerler almıştır. Yani, bu yıllarda mısır üreticileri destek yerine vergilendirilmişlerdir. Üreticilere en yüksek destek 1979 ve 1990 yıllarında verilmiştir.

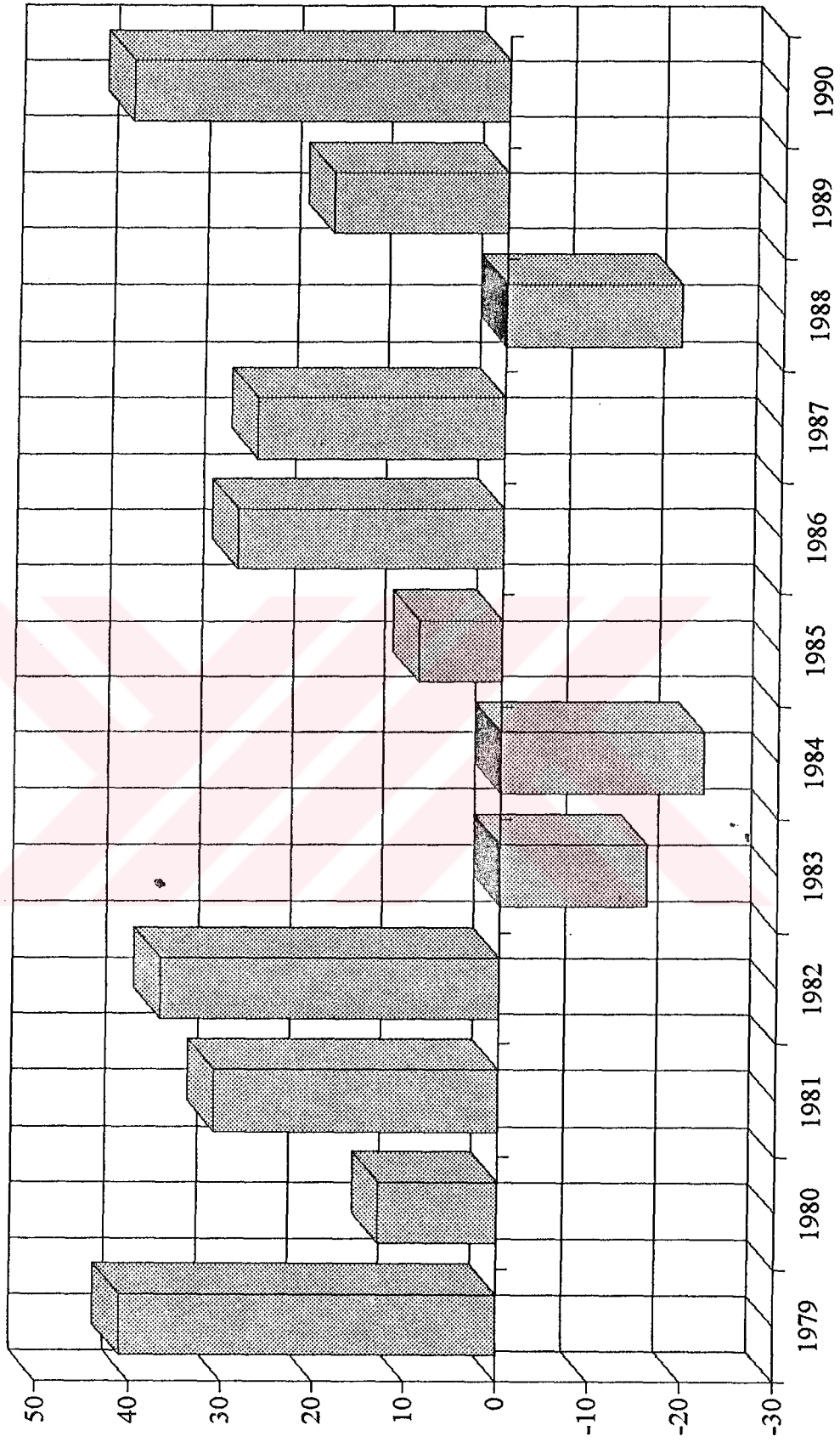
2. Mısır ürününde üreticiye verilen desteğin en önemli belirleyicisi, diğer ürünler kadar olmamakla birlikte yine iç ve dış piyasa fiyatlarının farklılığından kaynaklanan piyasa transferlerdir. Bununla beraber, özellikle 1980, 1981, 1985, 1987 ve 1989 yıllarında başlıca girdilere verilen sübvansiyonların oluşturduğu piyasa dışı transferler üretici yardım değerleri üzerine daha fazla etkili olmuştur.

Çizelge 32. Türkiye'de Mısır Ürünü İçin Üretici Yardım Değerleri (ÜYD)*

ÜYD	Birim	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Cari Fiyatlarla													
ÜYD Piyasa	Milyon TL	1.750	-93	3.271	8.965	-14.709	-25.373	-409	37.455	29.410	-105.302	39.556	332.650
ÜYD Piyasa Dışı	Milyon TL	1.485	2.135	5.001	5.624	7.323	9.075	11.946	24.012	37.323	42.536	80.146	113.279
Toplam ÜYD	Milyon TL	3.235	2.042	8.272	14.589	-7.386	-16.298	11.537	61.467	66.733	-62.766	119.702	445.929
Birim ÜYD	TL/Ton	2.396	1.647	6.893	10.727	-4.991	-10.865	6.072	26.725	27.805	-31.383	59.851	212.347
Yüzde ÜYD	%	41	13	31	37	-16	-22	9	29	27	-19	19	41
1990 Yılı Fiyatlarıyla													
Toplam ÜYD	Milyon TL	196.911	65.379	197.494	273.471	-108.079	-162.866	81.347	339.790	264.863	-154.906	179.074	445.929
Birim ÜYD	TL/Ton	145.842	52.732	164.570	201.078	-73.033	-108.574	42.814	147.736	110.358	-77.453	89.537	212.347

(*) Hesaplama Ayrıntıları Ek-1'de verilmiştir.

Şekil 13. Türkiye'de Mısır İçin Yüzde ÜYD



7. ÇUKUROVA BÖLGESİNİN TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI UYGULAMALARINDAN YARARLANMA DÜZEYİ VE BUNUN BÖLGE TARIMINA ETKİLERİ

7.1. Çukurova Bölgesinin Tarımsal Açidan Genel Özellikleri

Çukurova bölgesi, Akdeniz bölgesinin doğusunda yer alan ve Adana, Hatay, İçel illerini kapsayan bölgeye verilen isimdir. Seyhan, Ceyhan ve Berdan nehirlerinin taşıdığı alüvyonlarla zenginleşen ve sulu tarımın yaygın olarak yapıldığı bu bölge Türkiye'nin en önemli tarımsal üretim bölgeleri arasında yer almaktadır (Yurdakul, 1986). Geniş tarım topraklarına sahip bölgede, iklim koşullarının uygunluğu nedeniyle ürün çeşitliliği oldukça fazladır. Bölgenin ova kesimlerinde pamuk, buğday, mısır, soya fasulyesi, turunçgil ve sebze tarımı yaygın olarak yapılmaktadır. Çukurova pamuk, turunçgil, sebze gibi getirisi yüksek ürünlerin yetiştirilebildiği bölge olmanın yanında, yılda iki veya iki yılda üç ürün alınabilecek verimli topraklara sahiptir. Ürünlerin hemen hepsinde elde edilen verim Türkiye ortalamasının üzerinde olduğu gibi pek çok gelişmiş ülke verimlerinin de üzerindedir.

Çukurova bölgesinin toplam yüzölçümü yaklaşık 3,9 milyon hektardır. Bu alanın %34,5'ini tarım toprakları oluşturmaktadır. Yüzölçümüne oranla en geniş tarım alanına sahip il %49,4 ile Hatay'dır. Bu il %39,1 ile Adana ve %24,5 ile İçel izlemektedir. Türkiye için aynı oran %34,0'tür (DSİ, 1987 ve DİE, 1992).

Türkiye toplam ekilebilir alanlarının %4,8'i Çukurova bölgesinde bulunmaktadır. Buna karşılık tarımsal üretim değerinin yaklaşık %8'i bölgeden sağlanmaktadır. Bölgenin üretim değeri bakımından ülke ekonomisine katkısı üründen ürüne önemli farklılıklar göstermektedir. Örneğin hayvansal ürünler için %4,3 olan bu oran, bitkisel ürünlerde %9,5'e çıkmaktadır. Aynı oran pamukta %21,7'ye, mısırdaki %21,4'e, soya fasulyesinde %92,5'e, yerfıstığında %67,8'e ve turunçgillerde %62,2'ye ulaşmaktadır (TCZB Türkiye Tarımsal Üretim Değeri, 1990).

Çukurova'da sulu tarım yapılan alanlar 1956 yılında Seyhan nehri üzerinde Seyhan barajının yapımı ile sürekli artmıştır. Özellikle Aşağı Seyhan Ovası (ASO) sulama projesinin 1964 yılından başlayarak kademeli olarak işletmeye açılmasıyla, bölgede sulu tarım alanları giderek genişlemiştir. Bugün 1,3 milyon hektar dolaylarında olan Çukurova bölgesi tarım topraklarının 392 bin hektarı (%29,5'i) sulanabilmektedir. Türkiye için aynı oran %14,8'dir (DSİ, 1987 ve DİE, 1993).

Çukurova bölgesinde DSİ VI. Bölge Müdürlüğüne bağlı olarak sulanan toplam alan içerisinde en büyük payı yaklaşık %44,8 ile Aşağı Seyhan Ovası (ASO) almaktadır. (DSİ, 1992). Ayrıca ASO sulama projesi, gerçekleştirilenler arasında en büyük proje olup, Türkiye'de modern sulamanın başlangıcı kabul edilebilir.

Bölgede uygun iklim ve toprak koşullarının etkisiyle ürün deseni oldukça çeşitlilik göstermektedir. Bununla beraber, ASO ekilişinin 1990 yılında yaklaşık %81,3'ünü buğday, pamuk, mısır ve soya bitkisi oluşturmaktadır. İkinci ürün ekilişi de dikkate alındığında bu oran %90,5 olmaktadır. Çizelge 33'de ASO sulama projesi alanı ürün deseni ve gelişimi verilmiştir.

ASO'da tarımı yaygın olarak yapılan diğer ürünler olarak turunçgil, kavun- karpuz, her çeşit fidan ve sebze sayılabilir. İkinci ürün tarımı da yaygın olmakla beraber, yıldan yıla önemli dalgalanmalar göstermektedir. Bugün için ikinci ürün ekiliş oranı % 10 dolayındadır. İkinci ürün olarak yetiştirilen bitkiler çok çeşitlidir. Ancak ekonomik değeri fazla olan ürünler mısır, soya fasulyesi ve sebzelerdir.

ASO'nun ülke ekonomisine katkısı tarımsal nüfus ve alan bakımından almış olduğu payın çok daha üzerindedir. Türkiye tarım topraklarının sadece %0,43'ü, tarım nüfusunun ise %0,48'i bölgede bulunmaktadır. Buna karşılık bitkisel üretim değerinin %1,02'si ASO'dan sağlanmaktadır. Yani bölge, gerek tarım alanı gerekse tarımsal nüfus bakımından almış olduğu payın yaklaşık 2,5 katı daha fazla ülke ekonomisine katkıda bulunmaktadır. Benzer şekilde tarım alanı ve tarımsal aktif nüfus başına elde edilen bitkisel üretim değeri de Türkiye ortalamasından sırasıyla 2,35 ve 2,24 kez daha fazladır.

Bölgede 1960'lı yıllardan başlayarak, sulu tarım alanlarındaki hızlı gelişmelere paralel olarak ürün deseni çeşitlilik kazanmış, mevcut ürünlerde verim ve üretim bakımından önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Ovada verim ve üretim artışlarının nedeni sadece sulama suyu değildir. Sulu tarımın beraberinde getirdiği kaliteli tohumluk, gübreleme, tarımsal mücadele ve mekanizasyon kullanımındaki gelişmeler verim ve üretim artışında etkili diğer önemli faktörlerdir. Nitekim, bugün gübre kullanım düzeyi ülke ortalamasından yaklaşık 6 kat, tarım ilacı kullanım düzeyi yaklaşık 13 kat daha fazladır. Traktör başına düşen tarım alanı bakımından da bölge daha iyi durumdadır. Böylece bir taraftan yoğun girdi kullanımı, diğer taraftan iklim ve toprak koşullarının uygunluğu bölgenin ülke tarımına katkısını artırmaktadır.

Örneğin, 1990 yılı itibarıyla Türkiye buğday üretiminin %0,92'si, pamuk üretiminin %5,0'i, mısır üretiminin %13,4'ü, soya fasulyesi üretiminin ise %14,8 gibi oldukça önemli bir bölümü bölgeden (ASO'dan) sağlanmıştır. Bu değerler bölgenin ülkemiz tarım toprakları içerisindeki payının (%0,43) çok daha üzerindedir. Bu durumun başlıca nedeni, daha önce de belirtildiği üzere bölgenin tarımsal üretim için uygun koşullara sahip olması ve yoğun girdi kullanımı sonucu birim alan veriminin Türkiye ortalamasının çok üzerinde olmasıdır. Nitekim, hektar başına elde edilen verim, buğdayda yaklaşık 2,2, pamukta 1,2, mısırdaki 2,1 ve soya fasulyesinde 1,2 kat daha fazladır.

Yukarıda sözü edilen başlıca tarımsal göstergeler bakımından ASO-Türkiye karşılaştırması Çizelge 34' de verilmiştir.

Çizelge 33. ASO Sulama Projesi Alanında Ürün Deseni ve Gelişimi (% Olarak)

Yıllar	Buğday	Pamuk	Mısır	Soya	Yerfıstığı	Turuncgil	Sebze	Bostan	Fidan	Diğer	II. Ürün	Toplam
1979	29,2	47,2	10,5	0,1	0,0	1,2	0,5	4,0	1,6	5,7	-	100,0
1980	17,9	67,3	1,5	0,1	-	1,4	0,4	6,7	2,4	2,3	0,0	100,0
1981	16,6	64,1	0,9	0,7	0,0	1,5	0,5	8,6	3,3	3,8	0,0	100,0
1982	25,0	42,8	4,4	5,1	0,0	2,1	0,8	10,6	5,2	4,0	0,0	100,0
1983	38,4	38,7	1,0	5,2	0,0	2,6	0,4	6,4	4,4	2,9	0,4	100,4
1984	21,2	54,3	1,6	7,6	0,1	2,7	0,7	5,1	4,2	2,5	0,4	100,4
1985	14,6	46,5	7,4	13,1	0,0	2,2	1,0	7,7	4,4	3,1	3,2	103,2
1986	29,4	32,9	13,5	10,1	0,0	3,4	1,0	4,6	2,8	2,3	8,0	108,0
1987	27,9	26,9	14,2	14,1	0,8	4,2	1,1	6,3	2,3	2,2	1,1	101,1
1988	24,0	39,0	13,8	6,2	0,1	4,8	1,0	7,4	2,2	1,5	0,9	100,9
1989	18,3	38,1	21,7	3,5	0,0	4,9	1,5	6,4	3,2	2,4	12,5	112,5
1990	33,0	20,9	22,9	4,5	0,1	6,0	1,4	6,4	2,9	1,9	9,0	109,0
1991	23,1	23,4	27,8	3,7	0,1	6,2	1,7	8,7	3,4	1,9	4,8	104,8
1992	16,4	22,4	38,0	1,2	0,1	6,6	1,8	7,6	3,6	2,3	12,1	112,1

Kaynak: DSİ, 1979-1993.

Çizelge 34. Başlıca Tarımsal Göstergeler Bakımından ASO- Türkiye Karşılaştırması

Göstergeler	Birimler	ASO	Türkiye	ASO/Türkiye(%)
Tarım Alanı	ha	120.200	27.689.000	0,43
Sulanabilen Alan	ha	120.200	4.098.000	2,93
Tarımsal Nüfus	kişi	133.510	27.671.770	0,48
Tarımsal Aktif Nüfus	kişi	53.671	11.670.000	0,46
Bitkisel Üretim Değeri	Milyon TL	614.010	59.970.000	1,02
Tarım Alanı/Tarımsal Aktif Nüfus	ha	2,24	2,37	94,5
Bitkisel Üretim Değeri/Tarım Alanı	Milyon TL/ha	5,11	2,17	235,4
Bitkisel Üretim Değeri/Tarımsal Aktif Nüfus	Milyon TL	11,4	5,1	223,5
Gübre Kullanımı	Kg/ha	400	68	588,2
Tarım İlacı Kullanımı	Gr/ha	8.218	645	12.741,1
Tarım Alanı/Traktör	ha	26,9	40,1	67,1
Buğday Üretimi	1000 Ton	184	20.000	0,92
Pamuk Üretimi (Lif)	1000 Ton	32,1	641	5,0
Mısır Üretimi	1000 Ton	281	2.100	13,4
Soya Üretimi	1000 Ton	24	162	14,8
Buğday Verimi	Kg/ha	4.636	2.116	219,1
Pamuk Verimi (Lif)	Kg/ha	1.267	1.021	124,1
Mısır Verimi	Kg/ha	8.544	4.078	209,5
Soya Verimi	Kg/ha	2.701	2.189	123,4

7.2. Çukurova Bölgesinde Bitkisel Ürünlerde Üretici Yardım

Değerleri

Türkiye'de bugüne kadar beşi bitkisel, beşi de hayvansal olmak üzere toplam on ürün için OECD modeliyle üretici yardım değerleri (ÜYD) hesaplanmıştır. Bu ürünler buğday, pamuk, ayçiçeği, şeker pancarı, soya fasulyesi, sığır eti, koyun eti, tavuk eti, inek sütü ve yumurtadır. Ayrıca, bu çalışmada Çukurova bölgesi için önemli bir ürün olması bakımından mısır ürünü için de ÜYD hesaplamaları yapılarak toplama dahil edilmiştir. Böylece ÜYD hesaplamaları yapılmış olan ürün sayısı onbire çıkmıştır. Söz konusu ürünler Türkiye tarımsal üretim değerinin yaklaşık %46'sını oluşturmaktadır.

ÜYD hesaplamalarında kapsanan ürünler üretim kollarına göre önemli farklılıklar göstermektedir. Örneğin, canlı hayvanlar ve hayvansal ürünler için yapılan ÜYD hesaplamalarında toplam üretim değerinin sırasıyla %75 ve %77'sini oluşturan ürünler kapsamış iken, bitkisel ürünlerde üretim değerinin %29'unu oluşturan ürünler kapsamıştır. Toplam tarımsal üretim değerinin %54'ünü oluşturan ürünlerde ise, OECD tarafından geliştirilen modele göre ÜYD hesaplamaları henüz yapılmamıştır.

Türkiye tarımsal üretim değerinin yaklaşık %71,5'ini bitkisel, %28,5'ini hayvansal ürünler oluşturmaktadır. Çukurova bölgesi için aynı oranlar %84,5 ve %15,5'tir. Bu çalışmada, çalışma alanı olarak seçilen Aşağı Seyhan Ovası (ASO) için, hayvansal üretime ilişkin yeterli veri bulunmamakla birlikte toplam tarımsal üretim değerinin çok daha önemli bir bölümünü bitkisel ürünlerin oluşturduğu bilinmektedir.

Bölgede ürün deseni oldukça çeşitlilik göstermektedir. Buna karşın araştırmanın ürün bazında kapsamına alınan buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesi bölge ekim alanlarının çok büyük bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu ürünlerin incelenen 1979-1990 döneminde bölge ekilişindeki payları %77,3 ile %87,0 arasında değişmektedir. 1990 yılında söz konusu dört ürünün ürün deseni içerisindeki payı %81,3'tür. Buna ikinci ürün ekilişleri de dahil edildiğinde aynı oran %90,5'e ulaşmaktadır. Bu ürünlerin ASO bitkisel üretim değeri içerisindeki payları dönemin ilk yarısına göre bir miktar azalmış olmakla beraber, bugün %65 dolayındadır. Buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesinin bölge ürün deseni içindeki payları genelde %80 ile 85 arasında kararlı bir gelişme gösterirken, üretim değeri bakımından görülen bu oransal gerilemenin başlıca nedeni, son yıllarda sebze ve turuncgil gibi ekonomik değeri yüksek ürünlerin tarımında kaydedilen hızlı gelişmelerdir. Bununla beraber, bölge için yapılan ÜYD hesaplamalarında toplam bitkisel üretim değerinin yaklaşık üçte ikisi kapsamıştır. Türkiye için yapılmış olan ÜYD hesaplamalarında daha fazla sayıda bitkisel, ayrıca hayvansal ürün kapsamış olmasına rağmen, bu ürünler Türkiye tarımsal üretim değerinin sadece %46'sını oluşturmaktadır.

ASO'da OECD modeliyle ÜYD hesaplamalarında kapsanan bitkisel ürünlerin bölgenin toplam ekim alanı ve üretim değeri içerisindeki yeri ve gelişimi mutlak ve oransal olarak Çizelge 35'de, bu ürünlerde ekim alanı, üretim ve üretim değeri bakımından Bölge- Türkiye karşılaştırması ise Çizelge 36'da verilmiştir.

Ulusal düzeyde izlenen tarım politikaları sonucu ortaya çıkan üretici transferleri (ÜYD)'nin ürün bazında ölçülmesi, önceki bölümlerde belirtilen nedenlerle oldukça güçtür. Bu güçlük bölgesel düzeyde yapılan ölçümlerde daha da artmakta, hatta olanaksız hale gelmektedir. Bu bakımdan, ulusal (bazen uluslararası) tarım politikaları sonucu ortaya çıkan olası transferler ancak toplam ekim alanı, üretim ya da üretim değeri içerisindeki payından hareketle bölgesel düzeyde, ürün bazına indirgenebilmektedir (OECD, 1987). Bu çalışmada buğday, pamuk ve soya fasulyesinde üretici yardım değerlerinin hesaplanmasında miktar ve fiyatı birlikte dikkate alması nedeniyle üretim değeri ölçütü kullanılmıştır. Bölgenin üretim değeri içerisindeki payından hareketle, ülkemizde DPT koordinatörlüğünde oluşturulan çalışma grubu tarafından hesaplanan üretici transferleri bölgesel düzeye indirgenmiştir. Bölge ekilişinde ikinci ürün dahil yaklaşık %28 oranında yer alan, dolayısıyla bölge açısından büyük önem taşıyan mısır ürününde ise, daha önce ÜYD hesaplamaları yapılmadığından bu çalışmada önce mısır ürünü için ulusal düzeyde ÜYD hesaplanmış daha sonra bölgesel düzeye indirgenmiştir. (*)

Çukurova bölgesi (ASO) için bu şekilde hesaplanmış üretici yardım değerleri Türkiye ile karşılaştırmalı olarak toplam , birim, dekara ve yüzde olarak Çizelge 37'de , ürünler bazında toplam ÜYD Çizelge 38'de ve yine ürünler bazında dekara ÜYD Çizelge 39'da verilmiştir.

Karşılaştırmalarda ürünlerden kaynaklanan farklılıkların ortadan kaldırılması amacıyla aynı ürünler dikkate alınmıştır.

Çizelgelerin incelenmesiyle anlaşılabileceği üzere, izlenen politikalar sonucu ortaya çıkan üretici transferleri gerek bölgede gerekse Türkiye'de yıldan yıla önemli dalgalanmalar göstermektedir. İncelenen dönemin ilk yarısında oldukça kararsız bir gelişim gösteren üretici yardımları (yüzde ÜYD) genelde azalmış, hatta bölgede 1984 yılında, Türkiye'de 1980, 1982, 1983 ve 1984 yıllarında üreticiler yardım yerine vergilendirilmişlerdir. 1984 yılından sonra üreticilere sağlanan sübvansiyonlar hızla artarak 1990 yılında bölgede 105,3, Türkiye'de 2.874,2 milyar TL'ye ulaşmıştır. 1990 yılı genelde tarım kesimine sağlanan desteklerin en fazla olduğu yıl olmuştur.

Tarım kesimine sağlanan sübvansiyonlar, ekonomik ve siyasi tercihlere bağlı olarak önemli dalgalanmalar göstermektedir. Bununla beraber, bölgenin izlenen politikalar sonucu ortaya çıkan üretici transferlerinden yararlanma düzeyi Türkiye ortalamasının üzerindedir. Örneğin 1989 ve 1990 yıllarında ülke genelinde buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesi

(*) Mısır ürününde ÜYD hesaplamalarına ilişkin varsayımlar ve ayrıntılar ek1'de verilmiştir.

Çizelge 35. ASO'da Üretici Yardım Değeri (ÜYD) Hesaplamalarında Kapsanan Bitkisel Ürünlerin Toplam Ekim Alanı ve Üretim Değeri İçerisindeki Yeri

Yıllar	Toplam Alan (ha)	Kapsanan Ekim Alanı (ha)*	Toplam İçerisindeki Payı (%)	Toplam Üretim Değeri (Milyon TL)	Kapsanan Üretim Değeri (Milyon TL)	Toplam İçerisindeki Payı (%)
1979	110.400	96.067	87,0	6.713	5.017	74,7
1980	103.000	89.248	86,6	13.369	10.454	78,2
1981	103.000	85.381	82,9	16.836	11.838	70,3
1982	103.000	79.528	77,2	21.591	15.710	72,8
1983	115.000	95.905	83,4	33.694	23.959	71,1
1984	119.900	101.436	84,6	65.212	45.027	69,0
1985	125.300	102.402	81,7	72.429	58.299	80,5
1986	132.300	113.687	85,9	100.804	72.166	71,6
1987	132.300	109.930	83,1	154.616	92.970	60,1
1988	131.700	109.199	82,9	253.202	153.189	60,5
1989	120.200	100.637	83,7	514.447	301.592	58,6
1990	120.200	97.753	81,3	614.010	401.040	65,3

(*) İkinci ürün ekim alanı hariç

Çizelge 36. ASO ve Türkiye'de ÜYD Hesaplamalarında Kapsanan Ürünlerin Ekim Alanı, Üretim ve Üretim Değeri Bakımından Karşılaştırılması

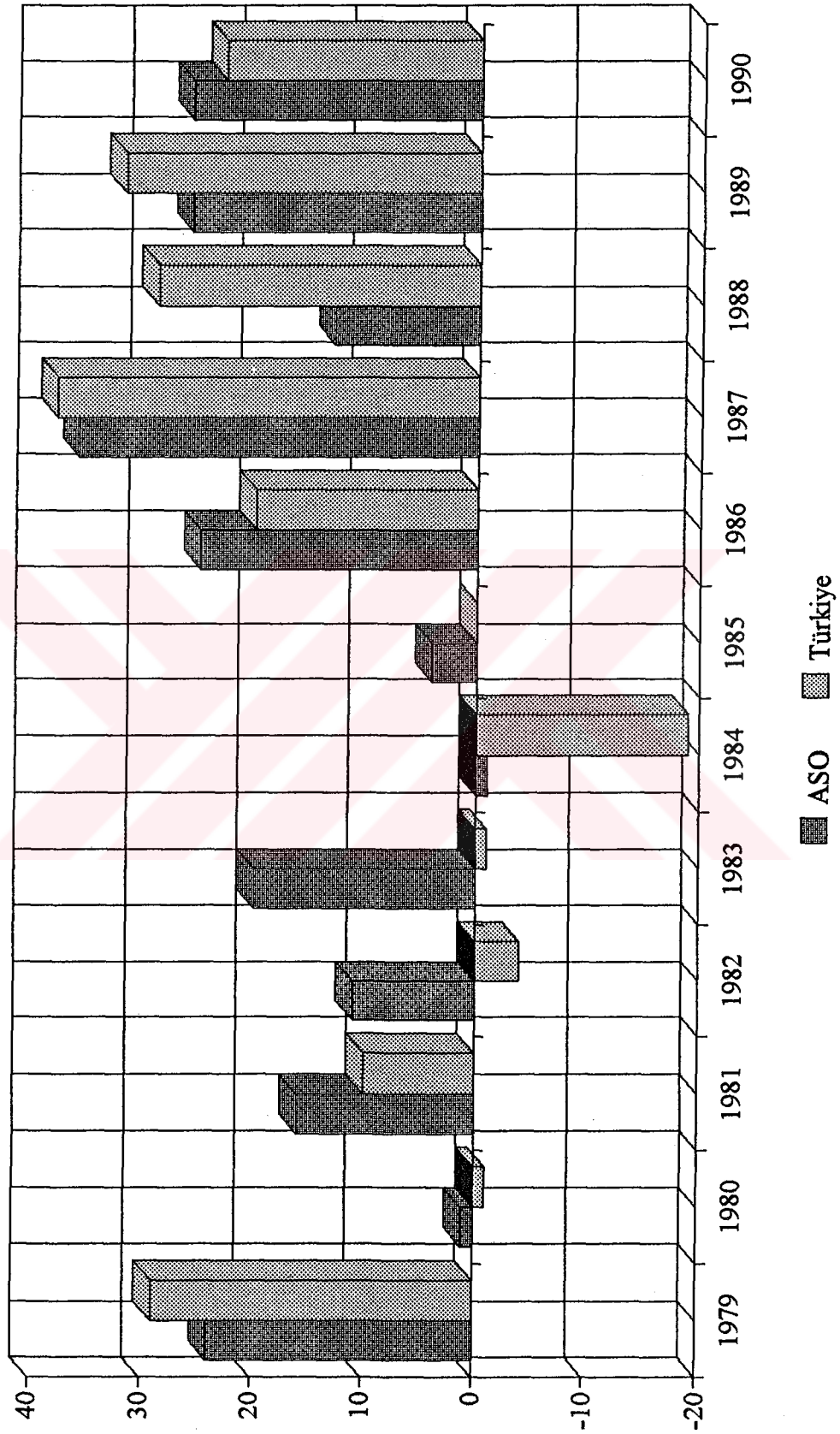
Yıllar	Ekim Alanı (ha)			Üretim (Ton)			Üretim Değeri (Milyon TL)		
	ASO	Türkiye	A/T (%)	ASO	Türkiye	A/T (%)	ASO	Türkiye	A/T (%)
1979	96.067	10.600.200	0,91	256.768	16.814.000	1,53	5.017	108.498	4,62
1980	89.248	10.227.700	0,87	153.516	15.935.000	0,96	10.454	216.043	4,84
1981	85.381	10.500.600	0,81	131.676	16.383.000	0,80	11.838	349.213	3,39
1982	79.528	10.199.389	0,78	216.122	16.855.000	1,28	15.710	454.449	3,46
1983	95.905	10.409.250	0,92	262.922	15.878.000	1,66	23.959	582.931	4,11
1984	101.436	10.338.000	0,98	221.873	16.670.000	1,33	45.027	941.819	4,78
1985	102.402	10.637.260	0,96	242.024	16.510.000	1,47	58.299	1.350.056	4,32
1986	113.687	10.585.000	1,07	398.546	18.378.000	2,17	72.166	1.852.611	3,90
1987	109.930	10.682.800	1,03	371.571	18.367.000	2,02	92.970	2.491.927	3,73
1988	109.199	10.741.000	1,02	347.457	19.750.000	1,76	153.189	4.156.392	3,69
1989	100.637	10.661.300	0,94	437.827	15.866.000	2,76	301.592	7.202.306	4,19
1990	97.753	10.680.253	0,92	521.419	19.292.000	2,70	401.040	12.340.764	3,25

Çizelge 37. ASO ve Türkiye 'de Bitkisel Ürünlerde Üretici Yardım Değerleri (ÜYD)*

Yıllar	Toplam ÜYD(Milyon TL)			Birim ÜYD (TL/Ton)			Dekara ÜYD (TL/da)			Yüzde ÜYD (%)	
	ASO	Türkiye	A/T (%)	ASO	Türkiye	A/T	ASO	Türkiye	A/T	ASO	Türkiye
1979	1.202	31.465	3,82	4.681	1.871	2,50	1.251	297	4,21	24	29
1980	122	-2.815	-	795	-177	-	137	-28	-	1	-1
1981	1.937	35.543	5,45	14.710	2.170	6,78	2.269	338	6,71	16	10
1982	1.719	-19.366	-	7.954	-1.149	-	2.162	-190	-	11	-4
1983	4.716	-3.537	-	17.937	-223	-	4.917	-34	-	20	-1
1984	-293	-174.991	-	-1.321	-10.497	-	-289	-1.693	-	-1	-19
1985	2.076	5.394	38,48	8.578	327	26,23	2.027	51	39,75	4	0
1986	18.149	362.999	5,00	45.538	19.752	2,31	15.964	3.429	4,66	25	20
1987	33.163	937.355	3,54	89.251	51.035	1,75	30.167	8.774	3,44	36	38
1988	20.373	1.217.845	1,67	58.635	61.663	0,95	18.657	11.338	1,65	13	29
1989	78.452	2.273.359	3,45	179.185	143.285	1,25	77.955	21.323	3,66	26	32
1990	105.327	2.874.247	3,66	202.001	148.986	1,36	107.748	26.912	4,00	26	23

(*) Buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesini içermektedir.

Şekil 14. Türkiye ve ASO'da Bitkisel Ürünler İçin Yüzde ÜYD



Çizelge 38. ASO ve Türkiye'de Buğday , Pamuk, Mısır ve Soya Fasulyesinde Toplam Üretici Yardım Değerleri (Milyon TL)

Yıllar	Buğday			Pamuk			Mısır			Soya			Toplam		
	ASO	Türkiye	A/T (%)	ASO	Türkiye	A/T (%)	ASO	Türkiye	A/T (%)	ASO	Türkiye	A/T (%)	ASO	Türkiye	A/T (%)
1979	213	21.724	0,98	847	6.481	13,07	141	3.235	4,36	1	25	4,68	1.202	31.465	3,82
1980	-32	-5.829	-	141	957	14,73	12	2.042	0,59	1	15	6,40	122	-2.815	-
1981	60	13.172	0,46	1.816	13.845	13,12	29	8.272	0,35	32	254	12,60	1.937	35.543	5,45
1982	-418	-48.650	-	1.664	14.141	11,77	266	14.589	1,82	207	554	37,36	1.719	-19.366	-
1983	-762	-52.509	-	5.448	56.189	9,70	-29	-7.386	-	59	169	34,91	4.716	-3.537	-
1984	-1.276	-168.492	-	1.477	10.655	13,86	-113	-16.298	-	-381	-856	-	-293	-174.991	-
1985	-102	-18.577	-	1.449	11.341	12,78	333	11.537	2,89	396	1.093	36,23	2.076	5.394	38,49
1986	1.936	188.609	1,03	10.312	104.205	9,90	3.726	61.467	6,06	2.175	8.718	24,95	18.149	362.999	5,00
1987	5.539	553.523	1,00	22.820	311.110	7,34	3.725	66.733	5,58	1.079	5.989	18,02	33.163	937.355	3,54
1988	8.692	1.077.981	0,81	18.768	223.212	8,41	-4.305	-62.766	-	-2.782	-20.582	13,52	20.373	1.217.845	1,67
1989	11.609	1.467.481	0,79	54.396	702.382	7,74	15.347	119.702	12,82	-2.900	-16.206	-	78.452	2.273.359	3,45
1990	22.373	2.012.438	1,11	20.864	399.951	5,22	59.740	445.929	13,40	2.350	15.929	14,75	105.327	2.874.247	3,66

Çizelge 39. ASO ve Türkiye'de Buğday, Pamuk, Mısır ve Soya Fasulyesinde Dekara Üretici Yardım Değerleri (TL/da)

Yıllar	Buğday			Pamuk			Mısır			Soya			Toplam		
	ASO	Türkiye	A/T	ASO	Türkiye	A/T	ASO	Türkiye	A/T	ASO	Türkiye	A/T	ASO	Türkiye	A/T
1979	661	231	2,86	1.624	1.059	1,53	1.217	553	2,20	1.592	781	2,04	1.251	297	4,21
1980	-174	-65	-	203	143	1,43	797	350	2,28	1.702	500	3,40	137	-28	-
1981	339	142	2,39	2.751	2.118	1,30	2.993	1.426	2,10	4.403	1.494	2,95	2.269	338	6,71
1982	-1.626	-541	-	3.779	2.377	1,59	5.898	2.515	2,35	3.924	2.272	1,73	2.162	190	11,38
1983	-1.726	-569	-	12.184	9.287	1,31	-2.409	-1.343	-	952	697	1,37	4.917	-34	-
1984	-5.029	-1.872	-	2.268	1.402	1,62	-5.963	-2.963	-	-4.132	-3.057	-	-289	-1.693	-
1985	-556	-199	-	2.479	1.718	1,44	3.382	2.035	1,66	2.108	1.814	1,16	2.027	51	39,75
1986	4.985	2.017	2,47	23.443	17.813	1,32	18.386	10.976	1,68	10.994	9.687	1,13	15.964	3.429	4,66
1987	15.021	5.879	2,56	63.843	53.109	1,20	19.696	11.708	1,68	5.686	5.347	1,06	30.167	8.774	3,44
1988	27.544	11.425	2,41	36.548	30.164	1,21	-23.525	-12.553	-	-34.155	-31.185	-	18.657	11.338	1,65
1989	51.429	15.693	3,28	114.608	96.880	1,18	48.980	23.471	2,09	-22.462	-21.522	-	77.955	21.323	3,66
1990	56.342	21.296	2,65	82.376	62.370	1,32	181.432	86.588	2,10	26.562	21.526	1,23	107.748	26.912	4,00

reticilerine sağlanan 2,3 ve 2,9 trilyon TL tutarındaki sbvansiyondan bölge üreticilerinin almış olduğu pay 1989 yılında %3,45, 1990 yılında ise %3,66'dır. Bu oranlar, bölgenin ekim alanı ve tarımsal nüfus bakımından almış olduğu payların çok üzerindedir. Benzer karşılaştırma birim üretim ya da birim üretim değeri için sağlanan sübvansiyonlar bakımından yapıldığında, yine bölgenin daha fazla yardım aldığı görülmektedir. Ancak, incelenen ürünlerde bazı yıllar bölge tarımsal sübvansiyonlardan ülke ekonomisine katkısı oranında yararlanamamaktadır. Nitekim, bölgede birim üretim değeri başına alınan yardım (yüzde YD) 1979, 1987, 1988 ve 1989 yıllarında Türkiye ortalamasının altındadır.

Bölgenin rn bazında tarımsal sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi incelendiğinde (izelge 38 ve 39) şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

Bölgede rnlerin sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi üretim değerlerine bağlı olarak değişmektedir. Bölgede ekonomik değeri en yüksek ürün pamuktur. Dolayısıyla pamuk sübvansiyonlardan en fazla yararlanmaktadır (1990 yılı hariç). Bu ürünü son yıllarda üretimi hızla artan mısır izlemektedir. Buğdayda da sübvansiyon tutarı yüksek olmakla beraber, buğday üreticileri 1979 ve 1981 yılları hariç dönem ortalarına kadar destek yerine vergilendirilmişlerdir. Benzer şekilde, mısır üreticileri de 1983, 1984 ve 1988 yıllarında; soya fasulyesi üreticileri ise 1984, 1988 ve 1989 yıllarında destek yerine vergilendirilmişlerdir.

Bölgede toplam sübvansiyon tutarı bakımından pamuk ve mısır ilk sırada yer almaktadır. Ancak, rn bazında sübvansiyonlardan oransal olarak en fazla yararlanan ürün soya fasulyesidir. Çünkü, Türkiye soya fasulyesi üretiminin yaklaşık %15'i bölgeden sağlanmakta, dolayısıyla soya fasulyesinde ortaya çıkan transferlerin yine yaklaşık %15'ini bölgedeki soya fasulyesi üreticileri almaktadır. Aynı şekilde mısır üreticilerine (veya üretimine) yönelik desteklerden de bölgenin yararlanma oranı yüksektir. Bunu pamuk izlemektedir. Buğdayda bölgenin Türkiye retimindeki payının düşük olması nedeniyle, sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi göreceli olarak düşüktür.

Bölgede birim alan başına en fazla yardım alan ürün mısır ve pamuktur. Bunu buğday ve soya fasulyesi izlemektedir. Örneğin, 1990 yılında mısır ürünü için birim alana düşen yardım değeri 181.432 TL/da iken pamukta 82.376 TL/da, buğday ve soya fasulyesinde ise 56.342 TL/da ve 26.562 TL/da'dır. Bu değerlerin hepsi Türkiye ortalamasının üzerindedir. Nitekim, 1990 yılında bölgenin toplam bitkisel ürünlerde dekara sübvansiyon değeri ülke ortalamasına göre dört kat daha fazladır.

7.3. Tarımsal Destekleme Politikalarının Çukurova Bölgesi Tarımına Etkileri

Türkiye'de OECD modeliyle üretici sübvansiyonlarının hesaplanmasında fiyat ve girdi sübvansiyonları dikkate alınmıştır. Fiyat sübvansiyonları üretici eline geçen fiyatları artırıcı, girdi sübvansiyonları ise üretim maliyetlerini düşürücü yönde etkili olmaktadır. Bu bakımdan, söz konusu tarım politikası araçlarının kullanımıyla üretici gelirlerine ve üretime yön vermek olasıdır. Bu amaçla, ulusal tarım politikaları sonucu bölgede ortaya çıkan üretici transferleri (ÜYD) ile bu transferlerin bölge tarımına etkileri üretim maliyetleri, üretici gelirleri, ekim alanları ve ekiliş oranları bakımından incelenmiştir. Çalışmada, bölgede tarımı yaygın olarak yapılan başlıca ürünlerde üretici gelirleri, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Adana Tarım İl Müdürlüğü ile Adana ve Tarsus Köy Hizmetleri Araştırma Enstitüsü maliyet çalışmaları esas alınarak hesaplanmıştır. Bununla beraber, incelenen 1979-1990 döneminde söz konusu kuruluşlarca üretim maliyeti hesaplamaları pamuk dışındaki ürünlerde düzenli olarak yapılmamıştır. Örneğin, araştırmanın ürün bazında kapsamına alınan ürünlerden buğdayda 1979, 1981 ve 1982 yıllarına ilişkin veri bulunmamaktadır. Mısır ve soya fasulyesinde ise, üretim son yıllarda yaygınlaştığından üretim maliyetlerine ilişkin veriler sadece bu yıllar için bulunmaktadır. Üretim maliyetlerine ilişkin mevcut verilerden hareketle buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesinde dekara net kar hesaplanmıştır.

Çukurova bölgesinde, ülkemizde izlenen tarımsal destekleme politikaları sonucu ortaya çıkan üretici sübvansiyonları ile bölgede tarımı yaygın olan başlıca ürünlerin üretim maliyetleri, net karları ve ekim alanları arasındaki ilişkiler Çizelge 40, 41, 42 ve 43'de verilmiştir. Çizelgelerde verilen buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesinde ortaya çıkan üretici sübvansiyon değerleri ile bu sübvansiyonların söz konusu ürünler üreticilerine ve/veya üretimlerine etkileri incelendiğinde şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Bölgenin, ulusal tarım politikaları çerçevesinde tarım kesimine fiyat ve girdiler yoluyla sağlanan sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi oldukça yüksek olmakla beraber, kararlı bir gelişim görülmemektedir. Bölgenin incelenen ürünlerde Türkiye tarımsal üretimindeki payının yüksekliği nedeniyle üretici sübvansiyonlarındaki (ÜYD) kararsız gelişim bölgeye daha büyük ölçüde yansımaktadır. Dolayısıyla fiyat ve girdiler yoluyla üreticilere sağlanan desteklerin bölge tarımını yönlendirmedeki etkinliği düşük olmaktadır.

İncelenen ürünler içerisinde piyasa koşullarından en az etkilenen ürün buğdaydır. Buğdayın öztüketimde kullanılmasının yanında, üretim maliyetinin düşüklüğü, bölgede ikinci ürün mısır ve soyanın ön bitkisi olması, ayrıca üretim ve pazarlama kolaylığı gibi nedenlerle ekiliş oranı diğer ürünlere göre daha az dalgalanmaktadır. Mevcut dalgalanmalar daha çok pamuk başta olmak üzere, rakip ürünlerin ekim alanlarına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan, buğdayda üretim maliyeti ve satış fiyatında da bölgede kuraklığın yaşandığı 1989 ve 1990 yılı hariç kararlı bir gelişim görülmektedir. Üreticiler açısından risk ve belirsizlik faktörünü azaltan bu durum, üretim deseni içerisinde buğdaya belirli ölçüde yer verilmesinde etkili olmaktadır.

Çizelge 40. ASO'da Buğday ÜYD, Maliyet, Net Kar ve Ekim Alanı İlişkileri (1990 Yılı Fiyatlarıyla)

Yıllar	Verim (Kg/da)	Maliyet (TL/Kg)	Satış Fiyatı (TL/Kg)	Maliyet (TL/da)	Net Kar (TL/da)	ÜYD Piyasa (TL/da)	ÜYD Piyasa Dışı (TL/da)	ÜYD Toplam (TL/da)	Ekim Alanı (da)	Ekiliş Oranı (%)
1979	421	-	307	-	-	14.861	25.373	40.234	322.438	29,2
1980	396	416	329	164.736	-34.452	-20.274	14.703	-5.571	183.933	17,9
1981	348	-	428	-	-	-12.402	20.496	8.094	177.017	16,6
1982	468	-	420	-	-	-52.996	22.517	-30.479	257.033	25,0
1983	432	278	391	120.096	48.816	-55.120	29.863	-25.257	441.494	38,4
1984	411	300	427	123.300	52.197	-74.725	24.470	-50.255	253.709	21,2
1985	413	338	435	139.594	40.061	-24.463	20.543	-3.920	183.549	14,6
1986	407	310	436	126.170	51.282	8.016	19.541	27.557	388.351	29,4
1987	415	262	369	108.730	44.405	37.262	22.356	59.618	368.752	27,9
1988	429	269	373	115.401	44.616	50.934	17.045	67.979	315.570	24,0
1989	465	488	479	226.920	-4.185	50.847	26.091	76.938	225.730	18,3
1990	464	364	503	168.896	64.496	33.127	23.215	56.342	397.090	33,0

Çizelge 41. ASO'da Kütülü Pamuk ÜYD, Maliyet, Net Kar ve Ekim Alanı İlişkileri (1990 Yılı Fiyatlarıyla)

Yıllar	Verim (Kg/da)	Maliyet (TL/Kg)	Satış Fiyatı (TL/Kg)	Maliyet (TL/da)	Net Kar (TL/da)	ÜYD Piyasa (TL/da)	ÜYD Piyasa Dışı (TL/da)	ÜYD Toplam (TL/da)	Ekim Alanı (da)	Ekiliş Oranı (%)
1979	315	913	1.522	287.606	191.835	63.389	35.462	98.851	521.598	47,2
1980	280	1.505	1.569	421.400	17.920	-11.287	17.786	6.499	692.940	67,3
1981	256	1.337	1.480	342.272	36.608	32.145	33.535	65.680	660.004	64,1
1982	345	1.593	1.368	549.585	-77.625	31.509	39.328	70.837	440.370	42,8
1983	299	1.229	2.078	367.471	253.851	142.941	35.347	178.288	447.100	38,7
1984	326	1.479	2.029	482.154	179.300	-11.746	34.410	22.664	651.241	54,3
1985	299	1.319	1.586	394.381	79.833	-11.618	29.097	17.479	584.547	46,5
1986	308	1.448	1.741	445.984	90.244	83.489	46.104	129.593	439.872	32,9
1987	291	1.215	2.762	353.565	450.177	216.311	37.082	253.393	357.443	26,9
1988	281	1.370	1.937	384.970	159.327	62.977	27.223	90.200	513.523	39,0
1989	265	1.556	2.506	414.990	249.100	140.789	30.665	171.454	474.629	38,1
1990	334	1.621	1.930	541.414	103.206	51.883	30.493	82.376	253.282	20,9

Çizelge 42. ASO'da Mısır ÜYD, Maliyet, Net Kar ve Ekim Alanı İlişkileri (1990 Yılı Fiyatlarıyla)

Yıllar	Verim (Kg/da)	Maliyet (TL/Kg)	Satış Fiyatı (TL/Kg)	Maliyet (TL/da)	Net Kar (TL/da)	ÜYD Piyasa (TL/da)	ÜYD Piyasa Dışı (TL/da)	ÜYD Toplam (TL/da)	Ekim Alanı (da)*	Ekiliş Oranı (%)*
1979	507	-	360	-	-	40.073	34.005	74.078	115.900	10,5
1980	467	-	419	-	-	-1.162	26.680	25.518	15.050	1,5
1981	428	-	535	-	-	28.257	43.201	71.458	9.690	0,9
1982	550	-	543	-	-	67.938	42.620	110.558	45.100	4,4
1983	480	-	454	-	-	-70.201	34.950	-35.251	12.040	1,0
1984	550	-	491	-	-	-92.768	33.180	-59.588	18.950	1,6
1985	557	-	501	-	-	-845	24.691	23.846	98.450	7,9
1986	688	-	503	-	-	61.933	39.705	101.638	202.650	15,3
1987	708	310	405	219.480	67.260	34.452	43.721	78.173	189.120	14,3
1988	750	341	412	255.750	53.250	-97.407	39.347	-58.060	183.000	13,9
1989	818	334	476	273.212	116.156	24.214	49.060	73.274	313.330	26,1
1990	854	379	515	323.666	116.144	135.343	46.089	181.432	329.270	27,4

(*) İkinci ürün dahil.

Çizelge 43. ASO'da Soya Fasulyesi ÜYD, Maliyet, Net Kar ve Ekim Alanı İlişkileri (1990 Yılı Fiyatlarıyla)

Yıllar	Verim (Kg/da)	Maliyet (TL/Kg)	Satış Fiyatı (TL/Kg)	Maliyet (TL/da)	Net Kar (TL/da)	ÜYD Piyasa (TL/da)	ÜYD Piyasa Dışı (TL/da)	ÜYD Toplam (TL/da)	Ekim Alanı (da)*	Ekiliş Oranı (%)*
1979	210	-	897	-	-	62.018	34.885	96.903	735	0,1
1980	262	-	775	-	-	-14.531	69.024	54.493	564	0,1
1981	260	-	955	-	-	57.302	47.820	105.122	7.230	0,7
1982	255	-	913	-	-	53.869	19.686	73.555	52.775	5,1
1983	259	-	849	-	-	-10.716	24.647	13.931	61.650	5,4
1984	290	-	710	-	-	-80.795	39.504	-41.291	92.215	7,7
1985	241	712	750	171.592	9.158	-8.397	23.261	14.864	187.762	15,0
1986	252	663	837	167.076	43.848	39.102	21.673	60.775	197.843	15,0
1987	237	643	679	152.391	8.532	-45	22.613	22.568	189.718	14,3
1988	249	694	602	172.806	-22.908	-102.402	18.107	-84.295	81.443	6,2
1989	223	936	630	208.728	-68.238	-50.871	17.268	-33.603	129.099	10,7
1990	270	685	672	184.950	-3.510	8.517	18.045	26.562	88.461	7,4

(*) İkinci ürün dahil.

Bölgede buğdayın veya buğday üreticilerinin fiyat ve girdi sübvansiyonlarından yararlanma düzeyi diğer ürünlere göre düşüktür. Hatta incelenen dönem ortalarına kadar buğday üreticileri destek yerine genelde vergilendirilmişlerdir. Diğer bir anlatımla, bu dönemde buğday ürününde iç ve dış piyasa fiyat farklılığından kaynaklanan negatif yönlü bir piyasa transferi (fiyat sübvansiyonu) söz konusudur. Buna karşılık, dönem sonlarına doğru üretici eline geçen fiyatların dünya fiyatlarının üzerinde belirlenmesi nedeniyle piyasa transferleri üreticiler lehine değişmiştir. Diğer taraftan, bu dönemde buğday ürününe alan bakımından en önemli rakip ürün olan pamuğun üretim maliyetindeki artışlar, bölge tarım toprakları içerisinde buğdaya daha büyük oranda yer verilmesine neden olmuştur. Bu dönemde buğday üretiminde girdi ve fiyat sübvansiyonlarından yararlanma düzeyi genelde artmış, dolayısıyla aşırı kuraklığın yaşandığı 1989 yılı dışında üretici gelirlerinde bir kararlılık sağlanmıştır.

Pamuk, incelenen ürünler içerisinde girdi talebi en fazla olan üründür. Bu bakımdan, kullanılan girdilerin varlığı ve bunların üreticilere maliyeti ile bu ürünün satış fiyatı, pamuk tarımı üzerine doğrudan etkili olmaktadır. Diğer bir anlatımla, satış fiyatları üretim maliyetlerine yakın düzeylerde oluştuğunda, pamuğa ertesi yıl daha düşük oranlarda yer verilmektedir.

Pamuğun üretici sübvansiyonlarından yararlanma düzeyi, bölgenin diğer önemli ürünlerine göre daha yüksektir. Ancak bu yardım düzeyi diğer ürünlerle karşılaştırıldığında, üretim maliyetinin yüksekliği karşısında yetersiz kalmaktadır. Diğer taraftan, pamuk üretiminin veya üreticisinin sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi yıldan yıla önemli dalgalanmalar göstermektedir. Özellikle fiyat sübvansiyonlarından kaynaklanan bu durum, önemli ölçüde üretici gelirleri üzerine dolayısı ile de takip eden yılın pamuk ekiliş oranı üzerine etkili olmaktadır. Nitekim, üretici yardım değerlerinin oldukça yüksek olduğu 1979, 1983 ve 1987 yılları ile düşük olduğu 1984, 1985 ve 1988 yıllarında bu durum açıkça görülmektedir. 1982, 1986, 1989 ve 1990 yıllarında da pamuk üreticilerine sağlanan sübvansiyon değerleri yüksek olmakla beraber, bu yıllarda pamuk üretim maliyetleri önemli ölçüde artmıştır.

Pamuk üretiminin, bölgenin diğer önemli tarla bitkilerine göre finansman gereksinimi çok daha fazladır. Özellikle son yıllarda bölgede pamuk hastalık ve zararlılarının tarımsal savaş masraflarını yükseltmesi, finansman gereksiniminin daha da artmasına ve pamuk tarımının oldukça pahalı bir üretim kolu haline gelmesine neden olmuştur. Ayrıca verim, maliyet ve satış fiyatlarında görülen aşırı dalgalanmalar gelire de yansarak üreticiler açısından risk ve belirsizlik faktörünü artırmıştır. Bütün bu gelişmeler, incelenen dönemde üretici sübvansiyonları ve buna bağlı olarak da üretici gelirlerinin bir miktar artmış olmasına rağmen, bölgede pamuk ekim alanlarının daralmasıyla sonuçlanmıştır (Yurdakul ve Ören, 1991). Nitekim, dönem başlarında bölge ürün deseni içerisinde %60 dolaylarında yer alan pamuk ekim alanı 1992 yılında %22,4'e kadar gerilemiştir.

Bölgede pamuk üretiminin zamanla oldukça pahalı ve riskli bir üretim kolu haline gelmesi, üreticileri alternatif ürün arayışlarına yöneltmiştir. Bunda, 1980'li yılların başlarından

İtibaren ikinci ürün projesi çerçevesinde mısır ve soya fasulyesi üretimlerinin teşvik edilmesi de etkili olmuştur. Gerçekten, incelenen dönem başlarında soya fasulyesi ve mısır ürünlerinde ortaya çıkan üretici sübvansiyonları oldukça yüksek düzeylere ulaşmaktadır. Buna bağlı olarak bölgede mısır ve soya fasulyesi üretimleri hızla yaygınlaşarak ova üreticilerince benimsenmiştir (Yurdakul ve ark., 1991).

İkinci ürün projesi kapsamında teşvik gören ürünlerden özellikle soya fasulyesinde, verilen yüksek sübvansiyonlara rağmen, üreticiler başlangıçta kararsız bir tutum göstermişlerdir. Ancak, birkaç yıl üst üste gerçekleşen yüksek üretici sübvansiyonlarından sonra, soya fasulyesi üretimi üreticilerce benimsenmiştir. 1983 yılına kadar sadece birinci ürün olarak yetiştirilen soya bitkisi, bu tarihten sonra ikinci ürün olarak da yetiştirilmeye başlanmış, hatta 1989 yılında ikinci ürün soya fasulyesi ekim alanı birinci ürün soya fasulyesi ekim alanının da üzerinde gerçekleşmiştir. Bölgede soya fasulyesi ekim alanları özellikle 1985, 1986 ve 1987 yıllarında yüksek düzeye ulaşmış, ancak takip eden yıllarda (1990 yılı hariç) üretici sübvansiyonlarının negatif değerler almasıyla üreticiler zarar etmiş, dolayısıyla bu dönemde soya fasulyesi ekim alanları önemli ölçüde gerilemiştir. Bu gerilemede soya fasulyesi üreticilerinin eline geçen fiyatların reel olarak gerilemesinin yanında, üretici gelirlerinde görülen aşırı dalgalanmalar da etkili olmuştur.

Bölgede ikinci ürün projesi kapsamında teşvik gören diğer önemli ürün mısırdır. Mısır üreticilerinin dönem başlarından itibaren başta gübre sübvansiyonlarından olmak üzere, girdi bazında verilen sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi oldukça yüksektir. Buna karşılık üreticilere fiyatlar yoluyla sağlanan sübvansiyonlar, diğer bir anlatımla piyasa transferleri, oldukça kararsız bir gelişim göstermektedir. Nitekim, incelenen dönemde destekleme politikalarıyla mısır üreticilerine yönelik toplam üretici transferler, bazı yıllar oldukça yüksek pozitif değerler alırken, diğer bazı yıllarda üreticiler destek yerine vergilendirilmişlerdir. Örneğin üretici eline geçen fiyatların dünya fiyatlarının oldukça altında gerçekleştiği 1983, 1984 ve 1988 yıllarında üretici yardımları negatif değerler almıştır. Bununla beraber, mısır üreticilerinin fiyat ve girdiler yoluyla üreticilere sağlanan sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi, buğday ve soya fasulyesine göre daha yüksektir. Buna bağlı olarak mısır üretiminden elde edilen gelir de yüksek olmaktadır. Söz konusu değerler pamuk ürününde daha yüksek olmakla birlikte, pamuk üretiminin önemli ölçüde finans gücü gerektirmesi, buna karşılık elde edilen gelirdeki aşırı dalgalanmalar, üreticileri risk ve belirsizlik faktörünün daha az etkili olduğu buğday ve mısır gibi ürünlere yöneltmiştir. Sözü edilen gelişmelere bağlı olarak, bölgede pamuk ve soya fasulyesi ekim alanları gerilerken, buğday ve mısır ekim alanlarında önemli gelişmeler kaydedilmiştir. İncelenen dönem başlarında buğdayın bölge ekim alanlarındaki payı %24, mısırın %6 dolaylarında iken, 1990 yılında buğdayın payı %33'e, mısır payı ise %22,9'u birinci ürün, %4,5'i ise ikinci ürün olmak üzere toplam %27,4'e ulaşmıştır. Bölgede buğday ekim alanlarının genişlemesinde pamuk tarımında yaşanan olumsuz gelişmelerin yanında, mısır ve soya fasulyesinin ön bitkisi olması da etkili olmuştur.

8.SONUÇ

Tarımsal destekleme politikaları öncelikle ve ağırlıklı olarak ulusal amaçları gerçekleştirmek için belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Bu amaçlar ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, ekonomik ve siyasi tercihlerine bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Bununla beraber, destekleme politikalarının genel amacı, üreticilere yeterli ve adil bir yaşam standardı sağlamanın yanında, tüketicilere de uygun fiyatla yeterli ürün arzını garanti etmek şeklinde özetlenebilir.

Tarım kesimine yönelik ulusal kamu politikalarının etkileri öncelikle tarım kesiminde görülmekle beraber, diğer kesimlerde de çeşitli şekil ve oranlarda hissedilmektedir. Hatta ülkenin tarımsal potansiyeli ve dış pazarlarla olan bütünleşme derecesine bağlı olarak, bu etki uluslararası pazarlarda da görülecektir. Bu bakımdan, tarım politikaları kapsamındaki bir kısım uygulamalar, tarım dışı kesimlerde hoşnutsuzlukla karşılanabilir. Buna rağmen tarım kesiminin bilinen kendine özgü nedenleri, en azından günümüz koşullarında, her ekonomide devlet müdahalelerini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenler ekonomik, sosyal ve bazen de politik olabilmektedir. Tarım kesimine yönelik müdahaleler ülkelerin ortak yanıdır. Ayrıldıkları nokta müdahalelerin dozu, kullanılan yöntemler ve amaçların önceliği bakımından olmaktadır.

Türkiye'de tarımın desteklenmesi konusundaki ilk girişimler Cumhuriyetin kuruluşundan hemen sonra başlamıştır. Ancak bu konudaki asıl gelişme, 1932 yılında çıkarılan "Buğday Koruma Kanunu" ve 1938 yılında destekleme alımlarını yürütmek üzere TMO'nun kurulmasıyla başlamıştır. Daha sonra, TMO'nun yanında yeni oluşturulan kuruluşlar ve bu arada Tarım Satış Kooperatifleri aracılığıyla desteklenen ürün sayısı giderek artmıştır. Planlı kalkınma dönemiyle birlikte tarım kesiminin fiyatlar yanında, maliyetleri oluşturan üretim unsurları yoluyla da desteklenmesi ilkesi kabul görmüş ve günümüze kadar uygulanagelmıştır.

Türkiye'de başlıca tarımsal destekleme aracı olarak kullanılan fiyat ve girdi sübvansiyonları etkili birer tarım politikası aracıdır. Fiyat sübvansiyonları üretici eline geçen fiyatları, girdi sübvansiyonları ise üretim maliyetlerini düşürücü yönde etkili olmaktadır. Dolayısıyla söz konusu tarım politikası araçlarının kullanımıyla üretime ve üretici gelirlerine yön vermek olasıdır. Ancak, ülkemizde tarım kesimine yönelik kamu politikalarının esasını oluşturan fiyat ve girdi sübvansiyonlarının sistemli ve kararlı bir şekilde uygulandığı söylenemez. Bugüne kadarki politikalar, daha çok günün siyasi ve ekonomik koşullarına göre belirlenmiş ve uygulanmıştır. Nitekim, bir kısım tarımsal girdi ve ürünler destekleme kapsamındayken daha sonra bu kapsamdan çıkarıldığı ve bir süre sonra çeşitli nedenlerle tekrar destekleme kapsamına alındığı bilinmektedir.

Ülkemizde uygulanan destekleme programlarının olumsuz sonuçlarının bir kısmı da örgütlenme yapısıyla ilgilidir. Öncelikle, destekleme fiyatlarının ve kapsamının tespit ve ilanı konusundaki kararlar üzerinde genellikle birbirlerinden bağımsız organlar etkili olmakta ve yine birbirlerinden bağımsız ve farklı yapıdaki kuruluşlarca yürütülmektedir. Dolayısıyla faaliyetlerin planlanma ve uygulanma açısından bütünlüğü sağlanamamaktadır.

Türkiye'de tarımsal destekleme politikalarının belirlenmesinden uygulanmasına kadar her aşamada görülen bütün bu olumsuzluklar, söz konusu politikaların etkinlik derecesini düşürmektedir. Kalkınma planlarında, ülkemizde tarımsal destekleme politikalarının asıl amacının tarım kesimine yeterli ve adil bir gelir düzeyinin sağlanması olduğu belirtilmekle beraber, bu politikalarla tarımsal üretime veya üreticilere yeterince destek sağlandığı söylenemez. Nitekim, Türkiye'de OECD modeliyle üretici ve tüketici yardım değerleri hesaplama sonuçlarına bakıldığında ve bu değerler diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında, tarım kesimine sağlanan yardımların sanıldığı kadar yüksek olmadığı, hatta bazı yıllar incelenen ürünlerden buğday, mısır ve soya fasulyesinde üreticilerin destek yerine vergilendirildikleri görülmektedir. Türkiye'de tarım kesimine sağlanan destekler sadece Avusturalya ve Yeni Zelanda'nın üzerinde, başta Japonya, İsviçre, Norveç ve Finlandiya olmak üzere, tüm OECD ülkelerinin ise oldukça altındadır. Örneğin, Türkiye'de üreticinin elde ettiği her 100 TL'lik gelirin 31 TL'si (Yüzde ÜYD) tarımsal destekleme kapsamında üreticilere verilen sübvansiyonlardan sağlanırken İsviçre'de 78 TL'si, Norveç'te 77 TL'si, Finlandiya'da 72 TL'si, Japonya'da 68 TL'si, AT'da 48 TL'si, OECD ülkelerinde ise 44 TL'si sübvansiyonlardan sağlanmaktadır.

Türkiye'de destekleme politikaları kapsamında üreticilere sağlanan sübvansiyonların göreceli olarak düşük olması nedeniyle bu politikalardan tüketiciler daha az olumsuz etkilenmektedirler. Diğer bir anlatımla, ülkemizde tarım kesimine verilen sübvansiyonların daha az bir bölümü tüketicilerce finanse edilmektedir. Bu oran Türkiye için %29 iken (Yüzde TYD) Finlandiya'da %71, Norveç'te %64, İsveç'te %56, AT'da %41, OECD ülkelerinde ise %36'dır. Söz konusu oranlar sadece Yeni Zelanda, Avustralya, ABD ve Kanada'da Türkiye ortalamasının altındadır.

Tarımsal destekleme politikaları ulusal düzeyde belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Bununla beraber, söz konusu politikaların bölgesel düzeydeki etkileri, farklı tarımsal özellikler nedeniyle farklı düzeylerde ortaya çıkmaktadır.

Araştırma alanı olarak seçilen Çukurova bölgesi (Aşağı Seyhan Sulama Projesi alanı) Türkiye tarım topraklarının %0,43'ünü, tarımsal nüfusunun %0,48'ini oluşturmaktadır. Buna karşın, araştırmanın ürün bazında kapsamına alınan buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesi üretimlerinin sırasıyla %0,92, %5,0, %13,4 ve %14,8'i bölgeden karşılanmaktadır. Buna bağlı olarak, bölgenin tarımsal sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi ülke ortalamasının oldukça üzerindedir. Ancak, incelenen ürünlerde bazı yıllar bölge tarımsal sübvansiyonlardan ülke ekonomisine katkısı oranında yararlanamamaktadır.

Bölgede tarımsal sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi en yüksek olan ürün pamuktur. Bu ürünü son yıllarda tarımı hızla yaygınlaşan mısır ürünü izlemektedir. Buğdayda da sübvansiyon tutarı yüksek olmakla beraber, buğday üreticileri bazı yıllar destek yerine vergilendirilmişlerdir. Aynı şekilde soya fasulyesi üreticileri de bazı yıllar destek yerine vergilendirilmişlerdir.

Bölgenin ulusal tarım politikaları çerçevesinde tarım kesimine fiyat ve girdiler yoluyla sağlanan sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi yüksek olmakla beraber, kararlı bir gelişim görülmemektedir. Ulusal düzeyde de oldukça kararsız bir gelişim gösteren tarımsal sübvansiyonlar, bölgeye daha büyük ölçüde yansımaktadır. Dolayısıyla fiyat ve girdiler yoluyla üreticilere sağlanan desteklerin bölge tarımını yönlendirmedeki etkinliği düşük olmaktadır.



ÖZET

Bu çalışmada, ulusal düzeyde izlenen tarımsal destekleme politikalarının ülkemizin en önemli tarım bölgelerinden biri olan Çukurova bölgesi (ASO) tarımına etkilerinin incelenmesi amaçlanmıştır. Bunu yaparken, önce uluslararası ve ulusal destekleme politikaları kuramsal açıdan incelenmiş, daha sonra ülkemizdeki uygulamalar ve bu uygulamalar sonucu ortaya çıkan üretici ve tüketici transferlerinin OECD modeline göre hesaplama sonuçları verilmiştir. Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri (ÜYD ve TYD), ülkemizde Devlet Planlama Teşkilatı koordinatörlüğünde oluşturulan uzman grubunun yapmış olduğu hesaplama sonuçlarıdır.

Çalışmada söz konusu değerlerin bölgesel düzeye indirgenmesinde, miktar ve fiyatları birlikte dikkate alması bakımından "üretim değeri" ölçütü esas alınmıştır. Bölgenin başlıca ürünlerinden buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesi için yapılan ÜYD hesaplamaları toplam, birim, dekara ve yüzde olarak ifade edilerek Bölge-Türkiye karşılaştırması yapılmıştır. Türkiye'de daha önce mısır ürünü için ÜYD hesaplanmadığından, bu çalışmada ayrıca hesaplanarak bölgesel düzeye indirgenmiştir.

Tarımsal destekleme politikaları, öncelikli olarak ulusal düzeyde tarım kesimine yönelik amaçları gerçekleştirmek için belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Bununla beraber, söz konusu politikaların etkileri tarım dışı kesimlerde de çeşitli şekil ve oranlarda hissedilmektedir. Hatta ülkenin dış pazarlarla olan bütünleşme derecesine bağlı olarak uluslararası pazarlarda da bu etki görülebilir. Tarımsal destekleme politikalarının bu denli geniş bir kesimi etkilemesi nedeniyle, bu kapsamdaki uygulamaların bir bölümünün diğer kesimlerde hoşnutsuzluk yaratması kaçınılmazdır. Buna rağmen tarım kesimine müdahale, tarımın bilinen özellikleri nedeniyle günümüz koşullarında bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de tarım kesiminin desteklenmesine yönelik uygulamalar, başlıca fiyat ve girdiler yoluyla olmaktadır. Ancak bu kapsamdaki uygulamaların sistemli ve kararlı bir şekilde yürütüldüğü söylenemez. Mevcut politikalar daha çok günün siyasi ve ekonomik koşullarına göre belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Destekleme programlarının olumsuz sonuçlarının bir kısmı da örgütlenme yapısıyla ilgilidir. Örgütlenmenin yapısal ve işlevsel dağınıklığı, faaliyetlerin planlanma ve uygulanma açısından bütünlüğünü engellemektedir. Dolayısıyla, bu kapsamdaki uygulamaların sektöre ilişkin amaçları gerçekleştirmedeki etkinliği düşük olmaktadır. Nitekim, Türkiye'de OECD modeliyle Üretici ve Tüketici Yardım Değerleri (ÜYD ve TYD) hesaplama sonuçlarına bakıldığında ve bu değerler diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında, tarım kesimine sağlanan yardımların sanıldığı kadar yüksek olmadığı, hatta bazı yıllar incelenen ürünlerden buğday, mısır ve soya fasulyesinde üreticilerin destek yerine vergilendirildikleri görülmektedir.

Türkiye'de üreticinin eline geçen her 100 TL'lik gelirin sadece 31 TL'si (Yüzde ÜYD) tarımsal destekleme politikaları kapsamında üreticilere verilen sübvansiyonlardan oluşmaktadır. Bu oran, Avusturalya ve Yeni Zelanda dışında tüm OECD ülkeleri ortalamasının oldukça altındadır. Bununla beraber Türkiye'de tarımsal destekleme politikalarından tüketiciler daha az olumsuz etkilenmektedirler.

Tarımsal destekleme politikaları ulusal düzeyde belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Ancak, söz konusu politikaların bölgesel düzeydeki etkileri, farklı tarımsal özellikler nedeniyle farklı düzeylerde ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada araştırma alanı olarak seçilen Çukurova bölgesi (ASO) Türkiye tarım topraklarının %0,43'ünü, tarımsal nüfusunun %0,48'ini oluşturmaktadır. Buna karşın, araştırmanın ürün bazında kapsamına alınan buğday, pamuk, mısır ve soya fasulyesi üretimlerinin sırasıyla %0,92, %5,0, %13,4 ve %14,8'i bölgeden karşılanmaktadır. Buna bağlı olarak, bölgenin tarımsal sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi ülke ortalamasının oldukça üzerindedir. Ancak, bazı yıllar incelenen ürünlerde bölgenin sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi ülke ekonomisine katkısı oranında değildir.

Bölgede tarımsal sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi en yüksek olan ürün pamuktur. Bu ürünü son yıllarda tarımı hızla yaygınlaşan mısır ürünü izlemektedir. Buğdayda da sübvansiyon miktarı yüksek olmakla beraber, buğday üreticileri bazı yıllar destek yerine vergilendirilmişlerdir. Aynı şekilde soya fasulyesi üreticileri de bazı yıllar destek yerine vergilendirilmişlerdir.

Bölgenin ulusal düzeyde verilen sübvansiyonlardan yararlanma düzeyi yüksek olmakla beraber, kararlı bir gelişim görülmemektedir. Ulusal düzeyde de oldukça kararsız bir gelişim gösteren tarımsal sübvansiyonlar, bölgeye daha büyük ölçüde yansımaktadır. Dolayısıyla fiyat ve girdiler yoluyla üreticilere sağlanan desteklerin bölge tarımını etkileme derecesi düşük olmaktadır.

SUMMARY

The main objective of this study is to investigate the national agricultural support policies and to examine the impacts of these policies on Çukurova region (Lower Seyhan Plain) which is one of the most important agricultural regions of Turkey. For this purpose, firstly national and international policies were theoretically evaluated and computational results of producer and consumer assistance, occurring as a result of these policies were given. Producer and consumer assistance have been calculated by the expert group working under the coordination of State Planning Organization of Turkey by the using of PSEs and CSEs model developed by OECD.

In this study, in the measurement of the producer assistance on the level of region "production value" criterion was used by the reason for its incorporating the quantity together with prices. The measurement was made for the main crops of the region which are wheat, cotton, maize and soybean and expressed as total, per units, per decares and percentages; then, Region- Turkey comparison was made. But the PSEs for maize have not been calculated in Turkey before. So, in this study, the measurement of the PSEs for maize have been made separately and adopted to the region.

Agricultural support policies are determined and implemented primarily to realize the national agricultural targets. However, the effects of these policies might be seen in other sectors and also in the international markets. So, some of these policy implementations might cause dissatisfaction to other sectors. However, intervention to the agricultural sector is considered as necessity, at least at present.

In Turkey, agricultural support policies are implemented mainly by the means of prices and input subsidies.

But, a systematic and stable agricultural policy has not been implemented and policies have been changed by the economic and political conditions over the investigated period. Some of the negativeness of the support programs is related to organizational structure. Structural and functional untidyness of the organizations hinder the integrity of the activities both in planning and implementation stages. Therefore, the efficiency of the implementations have become low in the realization of the policy goals related to the sector. Just as, PSEs and CSEs measured by using OECD model for wheat, maize and soybean are not so high as compared to the other OECD countries, even the producers of these crops have been taxed instead of subsidy in some years.

In Turkey, only 31 TL of each 100 TL' worth of producer incomes is provided by the subsidy policies. This percentage is rather low as compared to other OECD countries'

average, except those of Australia and New Zealand. On the other hand, consumers are less affected negatively by the policies implemented in Turkey.

Agricultural support policies are determined and implemented on the national level in Turkey. However, the regional effects of these policies arise in different types and levels due to different agricultural characteristics.

Çukurova region (Lower Seyhan Plain) that was selected for the survey area, constitutes 0.43% of Turkey's agricultural land and 0.48% of its agricultural population. However 0.92%, 5.0%, 13.4% and 14.8% of wheat, cotton, maize and soybean production of Turkey are provided from the region, respectively. The levels of assistance realized in the region are higher than country average depending on relatively high production level on investigated crops of the region. However, levels of subsidies benefited from the above mentioned crops producing farmers are not high as the contribution rate to the general economy of the region in some years.

In the region, level of assistance realized is the highest for cotton. Cotton is followed by maize which is becoming widespread during recent years. Although the subvention rates for wheat are high, wheat producing farmers have been taxed instead of assistance by the policies implemented in many years. Similarly, soybean producers have been taxed instead of assistance in some years, as well.

Although, subvention rates are high in the region, a stable progress has not been realized. Unstability is also valid for national level but it reflects to the region more strongly. Therefore, provided subsidies by the means of prices and agricultural inputs can not be directed enough to the agricultural activities in the region.

KAYNAKLAR

- AKTAN, R., 1973. Tarımsal Ürünlerde Destekleme. Tarımsal Ürünlerde Fiyatlar ve Destekleme Politikası Semineri. İzmir Ticaret Borsası Yayın No: 10.16 Mayıs 1973. İzmir. s.129-142.
- BARAY, A.I., T.ERGUN, 1990.1980 Sonrası Dönemde Türkiye'nin Tarımsal Yapısında Ortaya Çıkan Değişmeler. Friedrich Ebert Vakfı Yayınları. Araştırma Sonuçları. İstanbul.
- BİNAY, H.Ş., İ.B. TUNCER, M.ALACAOĞULLARI, 1992. Tarımı Destekleme Uygulamaları. Hazine ve Dış Ticaret Dergisi. Aralık-1992/4. Sayı 15. HDTM Yayınları. Ankara. s.33-56.
- BÜLBÜL, M., O.ERKAN, M.E.ORHAN, F.BUDAK, H.ŞENGÜL, İ.YILMAZ, 1991. Türkiye'de Tarım İşletmelerinin Sermaye Durumu ve Kredi Kullanımı. Ziraat Mühendisliği 3. Teknik Kongresi. TMMOB-ZMO ve A.Ü. Ziraat Fakültesi. 8-12. Ocak 1990. Ankara. s.191-200.
- CAHILL, C., W. LEGG, 1990. Estimation Of Agricultural Assistance Using Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Theory and Practice. OECD Economic Studies. No. 13/winter 1989-1990. Paris.
- ÇALGÜNER, C., 1974. Ziraat Politikası. A.Ü. Ziraat Fakültesi. Yayın No: 529. Ders Kitabı: 174. Ankara.
- C.E.C., 1991. The Agricultural Situation in the Community. 1990 Report. Brussels-Luxembourg.
- ÇİVI, H., 1977. Tarımsal Ürünlerde Taban Fiyatlar ve Türkiye'de Taban Fiyat Politikası. A.Ü. Yayın No: 485. İşletme Fakültesi Yayın No:50. Araştırma Serisi No: 42. Erzurum.
- DAĞ, S., 1993. Tarımda Gübre Sübvansiyonu ve Çiftçilere Etkileri. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Gübre Sübvansiyonu Toplantısı. 12-13 Şubat 1993. Ankara.
- DEMİREL, S., 1993. Kara Delik Operasyonu. Milliyet Gazetesi. 19 Ocak 1993.
- DİE, Çeşitli Yıllar. Çiftçi Eline Geçen Fiyatlar. Ankara.
- DİE, Çeşitli Yıllar. Tarımsal Yapı ve Üretim. Ankara.
- DİE, 1992. İstatistik Göstergeler 1923-1991. Ankara.
- DİE, 1992. Türkiye İstatistik Yıllığı 1991. Ankara.
- DİE, 1993. Haziran 1993'de Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar. Ankara.

- DÖLEN, M., N. PİRİNÇÇİOĞLU, 1985. AET ile Türkiye'nin Ekonomik ve Sınai Yapılarına ve Tarımsal Destekleme Fiyatlarına Yönelik Karşılaştırma Çalışmaları. Milli Prodüktivite Merkezi. Yayın no: 331. Ankara.
- DÖNMEZÇELİK, U., 1979. Türkiye'de Tarımsal Destekleme Fiyat Politikasının Etkinliği. Ankara.
- DPT, DİE, TKB, HDTM, TCZB, 1992. OECD Modeliyle Üretici ve Tüketici Sübvansiyonu Eşdeğeri Ölçülmesinin Türkiye'de Uygulanması ile İlgili Ön Rapor (1979-1990). Ankara.
- DPT, Çeşitli Yıllar. Kalkınma Plan ve Programları. Ankara.
- DPT, 1993. Temel Ekonomik Göstergeler. Haziran 1993. Ankara.
- DSİ, 1987. VI. Bölge Müdürlüğü İstatistik Bülteni. Adana.
- DSİ, Çeşitli Yıllar. Devlet Su İşlerince İşletilen Sulama ve Kurutmaların Mahsul Sayımı Sonuçları. Ankara.
- ENÇ, O., 1985. AET Ortak Tarım Politikasının Esasları ve İşleyiş Mekanizması. İKV Yayınları No:14. İstanbul.
- ERAKTAN, G., 1988/a. Tarım Politikası I. A.Ü. Ziraat Fakültesi Yayınları: 1163. Ders Kitabı:329. Ankara. (192)s).
- ERAKTAN, G., 1988/b. Tarım Politikası II. A.Ü. Ziraat Fakültesi Yayınları:1038. Ders Kitabı:301. Ankara.(123)s).
- ERAKTAN, G., 1988. Türkiye'de Tarım Politikası Uygulamaları. Türk Ziraat Yüksek Mühendisleri Birliği Teknik Tarım Kongresi. Ankara. s.6-21.
- ERAKTAN, G., 1988. Türkiye'de Tarım, Tarım Kesimine Yönelik Politikalar ve AT Karşısındaki Durumu. Alkar Matbaacılık. Ankara.
- ERDEM, H.A., M.A. ERKAN, 1992. Tarımda Destekleme Politikası (Pamuk-Tiftik Değerlendirmesi). Hazine ve Dış Ticaret Dergisi. Aralık-1992/4. Sayı 15. Ankara. s.57-88.
- ERTUĞRUL, C., 1993. Türk Tarım Politikası ve Yeni Tarım Politikalarına Uyum Sorunları. Tarımsal Destekleme Politikaları: Sorunlar-Çözümler. Tarım Haftası 93 Sempozyumu. TMMOB-ZMO.13-15 Ocak 1993. Ankara. s.103-160.
- FAO, 1991. Trade Yearbook. Rome.
- FULGINITI, L.E., J.F. SHOGREN, 1992. Agricultural Protection in Developing Countries. Copyright 1992. American Agricultural Economics Association.USA.
- GÜVEN, H., 1981. Tarımda Destekleme Politikası. Türkiye II. İktisat Kongresi. Tarım Komisyonu Tebliğleri. 2-7 Kasım 1981. İzmir. s.289-317.

- HILL, B., D.RAY, 1987. Economics For Agriculture; Food, Farming and Rural Economy. Macmillan Education Ltd. London.
- HUFF, H.B., C.MOREDDU, 1990. The Ministerial Trade Mandate Model. OECD Economic Studies. No:13/winter 1989-1990. Paris.
- İŞIKLI, E., C.ABAY, 1993. Destekleme Alımlarının Tarımsal Yapıya Etkisi. Tarımsal Destekleme Politikaları: Sorunlar-Çözümler. Tarım Haftası'93 Sempozyumu. TMMOB-ZMO. 13-15 Ocak 1993. Ankara. s.211-235.
- İZMİR TİCARET BORSASI, 1993. Tarım Sektöründe Destekleme Politikaları (Mahiyeti Sorunları ve Öneriler) İzmir Ticaret Borsası Görüşü. İzmir.
- JOSLING, T.E., A.F. McCALLA, 1985. Agricultural Policies and World Market. Macmillan Publishing Company. Newyork.
- KASNAKOĞLU, H., 1993. Türkiye'de ve OECD'de Üretici ve Tüketici Sübvansiyonları. Tarımsal Destekleme Politikaları: Sorunlar-Çözümler. Tarım Haftası'93 Sempozyumu. TMMOB-ZMO. 13-15 Ocak 1993. Ankara. s.47-53.
- KAZGAN, G., 1981. Tarım Ürünleri Destekleme Politikası: Amaçlar, Sorunlar ve Çözümler. Türkiye II. İktisat Kongresi. Tarım Komisyonu Tebliğleri. 2-7 Kasım 1981. İzmir. s.255-264.
- KAZGAN, G., 1993. 1980 Sonrası Yıllarda Yapısal Uyum Politikaları ve Tarıma Etkilerinin Toplumsal-Ekonomik Sonuçları. Tarımsal Destekleme Politikaları: Sorunlar-Çözümler. Tarım Haftası'93 Sempozyumu. TMMOB-ZMO. 13-15 Ocak 1993. Ankara. s.311-331.
- KEPENEK, Y., 1989. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri(KİT), Gerçek Yayınevi. İstanbul.
- KILIÇ, Z., 1992. Türkiye ve OECD Ülkelerinde Tarımsal Sübvansiyonların Geleceği. Hazine ve Dış Ticaret Dergisi. Eylül 1992/3. Sayı 14. Ankara. s.37-75.
- KOESTER, U., 1991. Economy-Wide Effects of Farm Support Policies in the Major Industrial Countries. Agricultural Economics and Policy: International Challenges For the Nineties. Developments in Agricultural Economics, 7. Agricultural Economic Institute. Amsterdam.
- OECD, 1987. National Policies and Agricultural Trade. OECD Publications. Paris.
- OECD, 1990. Agriculture and the Consumer. OECD Publications. Paris.
- OECD, 1991. Agricultural Policies Markets and Trade. 1991 Monitoring and Outlook. Paris.
- OECD, 1992. Agricultural Policies Markets and Trade. 1992 Monitoring and Outlook. Paris.

- ÖĞÜT, H., 1993. Desteklenmenin Yeniden Örgütlenmesi. Tarımsal Destekleme Politikaları: Sorunlar-Çözümler. Tarım Haftası'93 Sempozyumu. TMMOB-ZMO. 13-15 Ocak 1993. Ankara. s. 171-189.
- PEKİN, T., 1973. Destekleme Alımlarında Fiyat Tespit Metodları. Tarımsal Ürünlerde Fiyatlar ve Destekleme Politikası Semineri. İzmir Ticaret Borsası. Yayın No:10. 14-16 Mayıs 1973. İzmir. s. 143-175.
- PEKİN, T., 1974. Teşvik Tedbiri Olarak Sübvansiyonlar ve İşletme Kararları Üzerindeki Etkileri. E.Ü. Ziraat Fakültesi. Yayın No: 202. İzmir.
- PEKİN, T., 1981. Tarımda Destekleme Politikası. Türkiye II. İktisat Kongresi. Tarım Komisyonu Tebliğleri. 2-7 Kasım 1981. İzmir.s. 265-287.
- SEZGİN, İ., 1973. Destekleme Politikası. Tarımsal Ürünlerde Fiyatlar ve Destekleme Politikası Semineri. İzmir Ticaret Borsası. Yayın No: 10. 14-16 Mayıs 1973. İzmir. s. 245-261.
- ŞAHİNÖZ, A., 1989. ABD-AET-Türkiye Tarım Politikaları ve Dünya Pazarları (Ortadoğu). Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş. Yayınları. İstanbul.
- ŞAHİNÖZ, A., 1993. AT'da Ortak Tarım Ve Dış Ticaret Politikası. A.Ü. AT Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM). Araştırma Dizisi: 12. Ankara.
- TALİM, M., 1991. Tarımda Yapısal Değişim. 1980-1990 Türkiye Tarımı Sempozyumu. TMMOB - ZMO Yayınları: 1991/2. 7-9 Ocak 1991. Ankara. s. 209-229.
- TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI, 1991. Tarımsal Desteklemeler ve Sübvansiyonlar. T.O.K. Dergisi. Sayı. 70. Ankara. s.8.
- TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI, 1993. Bakanlık Dosyaları. Ankara.
- TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI, Çeşitli Yıllar. Adana Tarım İl Müdürlüğü Kayıtları. Adana.
- TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI, Çeşitli Yıllar. Tarsus Köy Hizmetleri Araştırma Enstitüsü Kayıtları. İçel.
- T.C. MERKEZ BANKASI, Yıllık Raporları. Ankara.
- T.C. RESMİ GAZETE, 19.12.1985 Tarih ve 18953 Sayılı Resmi Gazete.
- T.C. RESMİ GAZETE, 3.5.1987 Tarih ve 19449 Sayılı Resmi Gazete.
- T.C. ZİRAAT BANKASI, 1979-1990. Türkiye Tarımsal Üretim Değeri Ankara.
- T.C. ZİRAAT BANKASI, 1988-1989-1990. Yıllık Faaliyet Raporları. Ankara.
- T.C. ZİRAAT BANKASI, 1991 Yılı Programı. Ankara.

- T.C. ZİRAAT BANKASI, Çeşitli Yıllar. Genel Müdürlük Kayıtları. Ankara.
- TEKELİ, S., N. ERGÜN, 1983. Girdi Fiyatlarının Bitkisel Üretim Düzeyi ve Bileşimi Üzerindeki etkileri. Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları. Ankara.
- TOLLEY, G.S., 1982. Agricultural Price Policies and The Developing Countries. World Bank Puplication, John Hopkings Univ. Press. London.
- TUNÇEL, D.Y., A.Y. AKIN, 1981. Tarımda Destekleme Politikası. Türkiye II. İktisat Kongresi. Tarım Komisyonu Tebliğleri. 2-7 Kasım 1981. İzmir. s.229-253.
- TÜRKİYE BANKALAR BİRLİĞİ, 1992. Bankalarımız 1991. Ankara.
- T.Z.D.K., 1992. Genel Müdürlük Kayıtları. Ankara.
- T.Z.O.B., 1990. Zirai ve İktisadi Rapor 1988-1989. Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayın No: 163. Ankara.
- T.Z.O.B., 1992. Zirai ve İktisadi Rapor 1990-1991. Türkiye Ziraat Odaları Birliği Yayın no: 168. Ankara.
- UNCTAD, 1992. Monthly Price Bulletin 1970-1991.
- USUMİ, S., 1994. Gübreye Zam Geliyor Satışlar Durduruldu. Sabah Gazetesi. 16 Ocak 1994.
- YURDAKUL, O., 1986. Çukurova Bölgesinde Pamuk Ekim Alanı, Verim, Maliyet ve Net Karında Görülen Dalgalanmalar. Ç.Ü. Ziraat Fakültesi Dergisi. Cilt:1. Sayı:2. Adana. s.99-107.
- YURDAKUL, O., F.EMEKSİZ, 1988. Avrupa Topluluğunda Tarımın Yeri, Önemi ve Bunun Türk Tarımına Yansıma Biçimi. Milli Prodüktivite Merkezi Ortak Pazar Mersin Bölge Semineri. Mersin. s.428-438.
- YURDAKUL, O., 1989. Tarımsal Pazarlamaya Giriş. Ç.Ü. Ziraat Fakültesi Ders Kitabı No: 9. Adana.
- YURDAKUL, O., F.EMEKSİZ, M.E.ORHAN, N.ÖREN, Y.GÜRGEN, O.ERKAN, Ş.AKDEMİR, O.ÖZÇATALBAŞ, 1991. Çukurova Tarımının Ekonomik Yapısı Sorunları ve Öneriler. Çukurova 1. Tarım Kongresi. 9-11 Ocak 1991. Adana. s.1-31.
- YURDAKUL, O., N. ÖREN, 1991. Çukurova Bölgesinde Pamuk Üretim Maliyeti, Satış Fiyatı ve Ekim Alanı İlişkisi. Çukurova 1. Tarım Kongresi. 9-11 Ocak 1991. Adana. s.32-41.

TEŞEKKÜR

Araştırma konusunun belirlenip sonuçlandırılmasına kadar her aşamada geniş bilgi ve deneyiminden büyük ölçüde yararlandığım danışman hocam sayın Prof.Dr. Oğuz Yurdakul'a, konuya ilişkin görüş ve materyallerinden önemli ölçüde yararlandığım sayın Prof.Dr. Onur Erkan, Doç.Dr. Şinasi Akdemir, Yrd.Doç.Dr. Faruk Emeksiz ve değerli arkadaşlarım Ar.Gör. Haydar Şengül, Ar.Gör. Ali Koç, Ar.Gör. Turan Binici ve Ar.Gör. Aykut Gül'e, tezin hesaplamalar ve kontrol aşamasında önemli yardımlarını gördüğüm değerli arkadaşlarım ve meslektaşlarım Ar.Gör. Seda Ekinci ve Ar.Gör. Müge Kantar'a, tezin yazım ve basımını büyük özenle gerçekleştiren bölümümüz çalışanlarından Sultan Başer, Yusuf Özkaynak ve Sabahat Tara'ya, ayrıca gerekli veri ve bilgi temininde yardımlarını esirgemeyen diğer kişi ve kuruluşlara teşekkür ederim.

M.Necat Ören

ÖZGEÇMİŞ**(M.Necat Ören)**

1964 yılında Elazığ'da doğdu. 1986 yılında Ç.Ü. Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümünden Ziraat Mühendisi olarak mezun oldu. Aynı yıl Tarım Ekonomisi Anabilim Dalında yüksek lisans öğrenimine başladı. 1988 yılında araştırma görevlisi kadrosuna atandı. 1989 yılında yüksek lisans öğrenimini tamamlayarak doktora öğrenimine başladı. 1989 yılında İsrail'de "Tarımsal Üretimi Destekleme Sistemleri" konulu, 1992 yılında Yunanistan'da "Uluslararası Tarım Politikaları ve Kalkınma" konulu kurslara katıldı.

Halen sözü edilen bölümde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır.

EKLER

Ek 1.Mısır Ürününde ÜYD Hesaplamalarında Kullanılan Varsayımlar ve Ayrıntılı Hesaplar:

- Mısır üretimi: Mısır üretim rakamları, Devlet İstatistik Enstitüsü üretim rakamlarıdır.
- Üretici fiyatları: Devlet İstatistik Enstitüsünün Üretici Eline Geçen Fiyatları kullanılmıştır.
- Kredi sübvansiyonu: Devlet Planlama Teşkilatı koordinatörlüğünde oluşturulan uzman grubu tarafından hazırlanan "OECD Modeliyle Üretici ve Tüketici Yardım Değerlerinin Ölçülmesinin Türkiye'de Uygulanması ile İlgili Ön Rapor" da kullanılan toplam kredi sübvansiyonu miktarları, mısırın Türkiye toplam tarımsal üretim değeri içerisindeki payından hareketle mısır ürününe indirgenmiştir.
- Elektrik sübvansiyonu: Adı geçen ön raporda kullanılan toplam tarımsal elektrik sübvansiyonu, mısır ürününün toplam ekim alanı içerisindeki payından hareketle hesaplanmıştır.
- Referans fiyatları: Türkiye'nin mısır ithalatı her yıl olmadığından, mısır ürünüde referans fiyatları olarak UNCTAD, 1992'den Amerika Birleşik Devletleri-Rotterdam C.I.F. fiyatları alınmıştır.
- Taşıma ve ticaret marjı: Adı geçen ön raporda kullanılan değerler de dikkate alınarak, mısır ürünü referans fiyatlarının 1985 yılına kadar %2'si, 1986 yılında %3'ü, 1987 yılından sonra da %4'ü alınmıştır.
- Gübre sübvansiyonu: Toplam gübre sübvansiyonu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı-1993 kayıtlarından çıkarılan ürünlerin gübre tüketim oranlarından hareketle mısır ürününe indirgenmiştir.
- İlaç sübvansiyonu: T.C. Ziraat Bankası aracılığıyla ödenen toplam ilaç sübvansiyonu, mısır ürününün toplam ekili-dikili alanlar içerisindeki payından hareketle mısır ürününe indirgenmiştir.
- Sulama sübvansiyonu: Konuya ilişkin çalışmalarda, mısır ürünü için yapılan sulama masraflarının pamuğa yakın olduğu belirtilmektedir. Bu bakımdan, ÜYD hesaplamalarında pamuk için hesaplanan sulama sübvansiyonu mısır ürünü için de aynen kabul edilmiştir. Aradaki fark ekim alanlarındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır.
- Tohumluk sübvansiyonu: T.C. Ziraat Bankasınca ödenen toplam tohumluk sübvansiyonu, mısır ürününün toplam ekili-dikili alanlar içerisindeki payından hareketle mısır ürününe indirgenmiştir.

Veri olmayan yıllara ilişkin rakamlar: Geçmiş yılların verileri ve oranlama yöntemleri kullanılarak tahmin edilmiştir. Örneğin, kredi sübvansiyonu hesaplamalarında 1985-1989 dönemi için hayvansal üretim değerlerine ilişkin veri bulunmadığından uzun yıllar ortalaması dikkate alınarak toplam tarımsal üretim değerinin %30'unu hayvansal ürünlerin oluşturduğu kabul edilmiştir.



Çizelge 44. Mısır Ürünüde ÜYD Hesaplamaları Ayrıntısı

Mısır	Birim	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Üretim	000 Ton	1.350	1.240	1.200	1.360	1.480	1.500	1.900	2.300	2.400	2.000	2.000	2.100
2. Üretici Fiyatı(ÇEF)	TL/Ton	5.910	13.080	22.420	28.970	31.030	49.130	71.000	91.000	102.000	167.000	318.000	515.000
3. Üretici Değeri(1x2)	Milyon TL	7.979	16.219	26.904	39.399	45.924	73.695	134.900	209.300	244.800	334.000	636.000	1.081.500
4. Referans Fiy. (İthalat-Türkiye)	TL/Ton	4.708	13.423	20.096	22.835	41.804	67.393	72.668	77.026	93.485	228.803	310.648	371.453
5. Taşıma ve Ticaret Marjı	%	2	2	2	2	2	2	2	3	4	4	4	4
6. Taşıma ve Ticaret Marjı	TL/Ton	94	268	402	457	836	1.348	1.453	2.311	3.739	9.152	12.426	14.858
7. Düzeltmiş Referans Fiyatı	TL/Ton	4.614	13.155	19.694	22.378	40.968	66.045	71.215	74.715	89.746	219.651	298.222	356.595
8. Referans Değeri	Milyon TL	6.229	16.312	23.633	30.434	60.633	99.068	135.309	171.845	215.390	439.302	596.444	748.850
ÜYD PİYASA	Milyon TL	1.750	-93	3.271	8.965	-14.709	-25.373	-409	37.455	29.410	-105.302	39.556	332.650
9. Gübre Sübvansiyonu	Milyon TL	1.057	1.553	2.329	2.240	4.029	4.881	6.521	8.645	10.551	15.910	33.009	46.124
10. İlaç Sübvansiyonu	Milyon TL	0	0	0	0	0	0	0	0	229	178	275	1.693
11. Sulama Sübvansiyonu	Milyon TL	344	332	1.675	2.514	2.396	2.146	1.023	2.331	6.168	1.884	681	1.124
12. Kredi Sübvansiyonu	Milyon TL	83	247	993	865	891	2.041	4.389	12.969	20.040	24.156	45.346	61.277
13. Tohumluk Sübvansiyonu	Milyon TL	-	-	-	-	-	-	-	-	229	178	275	1.693
14. Elektrik Sübvansiyonu	Milyon TL	1	3	4	5	7	7	13	67	106	230	560	1.368
ÜYD PİYASA DIŞI	Milyon TL	1.485	2.135	5.001	5.624	7.323	9.075	11.946	24.012	37.323	42.536	80.146	113.279
TOPLAM ÜYD	Milyon TL	3.235	2.042	8.272	14.589	-7.386	-16.298	11.537	61.467	66.733	-62.766	119.702	445.929
BİRİM ÜYD	TL/Ton	2.396	1.647	6.893	10.727	-4.991	-10.865	6.072	26.725	27.805	-31.383	59.851	212.347
YÜZDE ÜYD	%	41	13	31	37	-16	-22	9	29	27	-19	19	41

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DANIŞMANLIK MERKEZİ