

Türkiye’de Buğday Destekleme Politikaları ve Uygulamaları

Halil Kızılaslan¹

Senem Aktaş²

¹ Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, Taşlıçiftlik Yerleşkesi, 60240, Tokat

² Ziraat Yüksek Mühendisi

Özet: Bu çalışmada, Türkiye’de Cumhuriyet döneminden itibaren uygulanan destekleme politikalarına kısaca değinilmiş ve tahıllarda özellikle de buğday ürünüde kullanılan destekleme sistemleri açıklanmış ve destekleme alımları kapsamında Toprak Mahsulleri Ofisinin fiyatlandırılmalarına yer verilmiştir. Alternatif destekleme politikaları belirtilerek özellikle Doğrudan Gelir Desteği sisteminin uygulamaları açıklanmıştır. Bu sistem diğer sistemler tamamen kaldırılarak uygulamaya geçilmesi durumunda olumlu ve olumsuz sonuçlarına yer verilmiştir. Araştırma sonucuna göre; buğday üretim politikaları hazırlanırken üretimi, kaliteyi, verimi, pazarlamayı ve çiftçi gelirlerini iyileştirmede yeterli olunmadığı belirlenmiştir. Uygulanan fiyat sistemi ve yapılan desteklemeler üreticilerin teknik ve sosyo-ekonomik gelişimini sağlayamadığı gibi tüketiciler ve tarıma dayalı sanayi içinde hem uygun fiyat hem de kaliteli mal temini konusundaki sorunları gidermede yetersiz kalmıştır. Gelinen noktada mevcut destekleme politikaları kamuya yüksek maliyet getirirken, üretici, sanayici ve tüketici de bu politikalarından memnun değildir. Diğer yandan izlenen politikaların etkin ve verimli olmaması sektörün ekonomik olmasını engellemektedir. Bu doğrultuda çeşitli iyileştirme çalışmalarına yer verilerek uzun dönem içinde hem tarımsal üretimin hem de bu konudaki politik uygulamaların etkin hale getirilebileceği belirtilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Buğday, Tarımsal Destekleme Politikaları, Alternatif Destekleme Politikaları

Wheat Supporting Policies and Practices in Turkey

Abstract: In this study, applied agricultural policies after establishing Republic of Turkey has been mentioned and used supporting systems for grains especially for wheat has been explained and prices given as supporting purchases by TMO (Crop Office) have been given. Especially, application of direct income supporting Systems has been explained by indicating alternative supporting policies. Negative and positive results of these systems when it is applied by abolishing the other systems have also been indicated. According to research result, while wheat production policies has been prepared, production, quality, productivity, marketing and farmer income criterions were not taken in to consideration or they were not sufficient. This structure also makes agricultural income lower than the non-agricultural incomes. That's why, agricultural and economic development have also been effect negatively from this structure. Applied price system and supports neither develops agricultural producers technically, socially, and economically nor solves consumers and agricultural industry price and quality problems. At this point, producer, industrialist and consumer are not satisfied from existing supporting policies while it costs too much for the public. In this study, it is mentioned how to activate agricultural production and its applied policies' being implied in a long term by giving place to several reforms.

Key Words: Wheat, Agricultural Supporting Policies, Alternative Supporting Policies.

1. Giriş

Günümüzde insanlığın tamamını ilgilendiren konuların başında, açlık problemi ve dengesiz beslenmenin geldiği bilinmektedir. Dünyada nüfus artışının, besin maddelerinin artışından daha hızlı olması, konunun güncelliğini korumasının bir göstergesidir (Anonim, 1998). Türkiye nüfusunun beslenmesi göz önüne alındığında ise tahıl ve tahıl ürünleri içinde buğday ve bağlı olarak ekmek tüketimi büyük bir yer tutar. FAO'ya göre kalori sağlamada bitkisel gıda maddeleri günlük diyetin %90'ını teşkil etmekte, bunun %44'ü yalnız başına ekmek tarafından karşılanmak üzere %53'ü tahıl ve tahıl ürünlerince sağlanmaktadır (Elgün ve Ertugay, 1997).

Genel olarak Türkiye’de uygulanan buğday üretim politikalarının kaliteli çeşitlerin bulunup yerleşmesinde, dağıtılmasında yeterli olmadığı, nadas alanlarının tümünün kullanılmasına imkan yaratmadığı, ikinci ürün uygulamalarında genişlemeyi fazla sağlayamadığı görülmektedir. Bu şartlarda nadas alanlarını daraltma, ikinci ürün ve kırsal kalkınma projelerine daha geniş yer verilmesi, tahıllar için araştırma ve yayım hizmetlerine daha fazla önem verilmesinin gerektiği anlaşılmaktadır. Türkiye tarımında ve buğday üretiminde verimin ve üretimin artırılması için modern teknoloji ve girdilerin kullanılması zorunludur (Güneş, 1997).

Toplum açısından oldukça önemli olan buğdayın üretiminin ve tüketiminin devlet denetiminden uzak, rast gele ve piyasa koşullarına göre şekillenmesinin doğruluğu tartışılabilir. Devlet tarım politikasına yön verirken her şeyden önce hangi üründen ne kadar yetiştirileceğine karar vermelidir. Toplam gereksinimin karşılanması ve gerektiğinde üretim fazlasının dışsattım yoluyla döviz gelirlerine etki edebilecek nitelikte olması devletin,

üretimin belli bir düzeyin altına düşmesini önleyecek politikalar yürütmesi zorunluluğunu önemli hale getirmektedir. Tarım sektörünün 1999 yılı itibarıyla GSYİH içindeki payı %15 olmasına karşılık, tarımsal istihdamın toplam sivil istihdam içindeki payı %45,1’dir (Şahin, 2000).

Tarımın milli gelirdeki ağırlığı azalırken, nüfusun önemli bir kısmı hala geçimini tarımla sağlamaya devam etmektedir. Tarım ekonomik gelişmeye, gelişme hızı ve milli gelirdeki payına bağlı olarak bir katkı sağlamaktadır. Öncelikle ürün katkısının söz konusu olduğu bu sektörde gelirin artmasına bağlı olarak pazar katkısı da sağlanabilir (Kazgan, 1983). Tarımsal üretim hacmi, ekonomik kalkınma ile birlikte miktar olarak artarken, tarımsal gelir de artmakta, buna karşın tarımsal gelirlerin milli gelir içindeki payları azalmaktadır (Dinler, 1988).

Gelişmenin hangi aşamasında olursa olsun tarımın, ekonomi içerisindeki önemi ve diğer sektörleri itici etkisi göz ardı edilemez. Özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından tarıma önemli görevler düştüğü açıktır. Bu nedenlerden dolayı; tahıl üretiminin Türkiye tarımında ve dolayısıyla ekonomisinde önemli oranda etkili olduğu söylenebilir. Türkiye’de tarımın önde gelen bir sektör olması, nüfusun büyük bir bölümünün bu kesimde yer alması ve buğdayın tarım ürünleri içinde aldığı büyük pay nedeniyle bu konudaki politikaların irdelenmesini önemli hale getirmiştir. Bu politikaların yanında uygulamaya geçilmiş olan doğrudan gelir desteğini incelemek de oldukça önemlidir.

Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri ve üretimle belli derecede bağımlı doğrudan gelir ödemelerine yönelme ile, kuvvetli bir piyasa sinyaline

ihtiyaç duyulması, gelir dağılım bozukluğunun düzeltilmesi ve üretimdeki toplam desteğin azaltılması amaçları güdülmüştür. Bu destek sistemi belirli alt grup çiftçilere yoğunlaştırılmış gelir desteği yada politika seçeneklerini daha iyi şekillendirecek araçlar içerdiği ve böylece toplam destek seviyesini azaltarak daha etkin bir desteklemeye imkan verdiği için tercih edilmektedir. Ancak doğrudan gelir ödemelerinin bütçe ve diğer sektörler üzerinde etkisinin olmadığını söylemek olanaksız olduğu ve bütçeden doğrudan ödeneceği için yükselen vergiler sebebiyle tüm ekonomiyi de içerecek bir maliyeti gözardı edilememekte, sistemin etkinliğinin artırılması için ek reformlara da ihtiyaç duyulmakta ve bunun da ekonominin tamamındaki yapısal reform başarısına dayandığı belirtilmektedir. Sonuçta; doğrudan gelir desteği, DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) amaçlarından birisi olarak piyasa çarpıklığının azaltılarak ticareti geliştirmek ve serbestleştirmek amacıyla önerilen gelir destekli politikalar. Ancak: sınırları iyi belirlenmelidir. Çünkü bu destekler hala bazı yönlerden dağılım çarpıklığını sürdürmekte ve etkileri ile faydaları konusunda daha fazla uygulama sonuçlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Doğrudan gelir desteği sürekli olmayıp geçici bir dönem için uygulandığı için amaçları önceden belirlenmektedir. Doğrudan gelir destek sistemi gerek uygulama amaçları ve gerekse de uygulama periyodu kriterlerinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarımlarında farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülke tarımlarında ekonominin genelindeki yapısal sorunların büyük ölçüde çözülmüş olması nedeniyle uygulama amaçları ve beklenen etki görülebilmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkelerin bu destek sistemi için geçiş dönemleri daha uzundur. Alan kayıtlarından, girdi-çıkıtı piyasası düzenlemelerinden ve bütçedeki maliyetine kadar birçok kısıtları içermektedir. Amaçları, kısıtları, süresi, idare ve denetimi iyi düşünülmüş gelir destek sistemi uygulamasının başarılı olması daha muhtemeldir (Demirci, 2000).

Araştırmanın temel amacı, Türkiye’de 1980 sonrası tarım kesiminde uygulanan buğday destekleme politikalarının değerlendirilmesidir. Bu amaçla Türkiye’de tarım kesiminde oluşan buğday destekleme politikaları incelenmiştir. Uygulanan destekleme politikaları yanında yeni uygulamaya geçilen Doğrudan Gelir Desteği uygulamalarına da yer verilmiştir.

2. Materyal ve Yöntem

Çalışma makro düzeyde olması nedeniyle literatür taramasına yönelik olarak yürütülmüştür. Çalışmanın hazırlanması sırasında konu ile ilgili olan kitap, dergi, makale gibi çeşitli kurum ve kuruluşların yayınlarının yanı sıra kongre ve sempozyum bilgilerinin verildiği kaynaklarla birlikte; Tarım Bakanlığı, Toprak Mahsulleri Ofisi, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, üniversiteler ve diğer ilgili kişilerce yapılan çalışmalara yer verilmiştir. Çeşitli bilgilere ilişkin istatistikler; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı-Araştırma ve İstatistik Dairesi Başkanlığından ve Toprak Mahsulleri Ofisinden elde edilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle literatür taraması yapılmıştır. Bu konuyla ilgili olarak yürütülmüş olan politikalar belirlenerek bunların değerlendirilmesi yapılmıştır. Çalışmanın ikinci kısmında ise, günümüzde

uygulanan yeni sistemlerden biri olan doğrudan gelir desteği sistemi ile karşılaştırılması yapılarak bu politikaların doğruları ve yanlışlarına yer verilmeye çalışılmış, bazı öneriler sunulmuştur.

3. Araştırma Bulguları

3.1. Türkiye’de Uygulanan Destekleme Politikalarına Genel Bir Bakış

Planlı döneme geçişle birlikte tarım politikaları kalkınma plan ve programlarında yer almıştır. Planlarda tarım ve sanayi arasında dengeli bir gelişme esas alınmış, ancak ağırlık sanayiye verilerek tarıma ayrılan sabit sermaye yatırımlarının payı gittikçe azalmış ve neticede tarımda gerçekleştirilen yatırımlar öngörülen hedeflerin gerisinde kalmıştır. Planlı dönemin başlarında tarımsal üretimi arttırmak için yapılan ilk devlet destekleri, tarım kesiminde verim arttırıcı modern girdilerin kullanımını özendirme olmuştur.

1980 öncesi planlı dönemde tarımın, destekleme alımları yanında, girdi (gübre, tarım ilacı, damızlık hayvan, yem, elektrik, sulama suyu, vb.) ve ürün bazında sübvansiyon ve prim ödemeleri yoluyla da desteklenmesi anlayışı benimsenmiştir. Bu uygulamalar, kapsam ve miktar itibarıyla yıldan yıla değişmekle birlikte uzun yıllar devam etmiştir. Bir destekleme politikası olarak, girdi fiyatlarının iç piyasa ve dünya fiyatlarından daha düşük, çoğu kez maliyetinin altında bir düzeyde tutulması ile teknoloji kullanımını yaygınlaştırılmıştır. Tarımsal kredi, eğitim, araştırma, kooperatifçilik ve yayım gibi faaliyetlere de önem verilen bu dönemde, yapısal sorunlara yönelik köklü önlemler alınmamakla birlikte, bölge ve havza bazında toprak-su kaynaklarının geliştirilmesine, köylere yönelik altyapı (yol, su, elektrik vb.) hizmetlerine önem verilmiştir.

1980 sonrası dönemde, serbest pazar ekonomisi tercihi içerisinde, tarım piyasalarına destekleyici ve koruyucu yöndeki devlet müdahalelerinin kapsamının daraltılması öngörülmüş; başta destekleme alımları ve girdi sübvansiyonları olmak üzere, tarım sektörüne verilen destekler azaltılmış, tarım ürünleri dış ticareti de önemli ölçüde devlet kontrolünden ve kısıtlayıcı uygulamalardan arındırılmıştır. Ayrıca, destekleme ile görevli kuruluşların Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası kaynaklarını kullanmaları uygulamasına son verilmiştir. Bunun yerine, ürünlerin giderek daha çok borsalarda işlem görmesi ve özel sektörle üretici birliklerinin piyasalara katılımı arttırılarak fiyatların daha rasyonel ve dünya piyasalarıyla uyumlu düzeyde oluşması yönünde politikalar benimsenmiştir (Tesbi, 1999).

Türkiye’nin tarım politikasının ana amaçları olan; yeterli düzeyde besin sağlanması, üretim düzeyi ve verimin artırılması, üretimin kötü hava şartlarından etkilenmesinin azaltılması, yeterlilik seviyesinin yükseltilmesi, tarım gelirlerinin artırılması ve istikrar kazanması, ihracatın artırılması, kırsal kesimin kalkınması gibi hedeflere ulaşmak için çeşitli önlemler uygulamaya konmuştur. Üretimin teşviki, genellikle iç fiyatların desteklenmesi şeklinde olmuştur. Bu amaçla önceleri ithalat kısıtlamaları, yakın zamanlarda yüksek gümrük tarifeleri ve zaman zaman bazı maddelerde doğrudan piyasa müdahaleleri yapılmıştır. Verimi arttırarak üretim ve gelir artışı sağlamak için girdi

maddeleri kullanımında ve kredilerde sübvansiyon sağlanmıştır.

Belli bir fiyatla piyasaya müdahale ederek, tarım fiyatlarının desteklenmesi sistemi Türkiye’de ilk kez 1932 yılında başlamıştır. Bu yolla desteklenen ilk ürün buğday olmuş, bunu 1938-1944 döneminde diğer tahıllar izlemiştir. 1938 yılından beri bununla görevli olan kurum Toprak Mahsulleri Ofisi’dir.

Toprak Mahsulleri Ofisi her yıl hükümetin tespit ettiği fiyatlardan destekleme alımları yapmaktadır; bu sistem dış ticaret önlemleri, ithalat ve ihracat vergileri ve ihracat sübvansiyonları ile de takviye edilmektedir. 1984 yılına kadar TMO’dan başka bir kurum veya kişinin tahıl ihraç veya ithal etmesi yasaklanmıştır. 1993 yılında uygulanan dış ticaret kısıtlamaları, ithalat vergileri-Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu (TKF) kesintileri ve buğday, arpa ve pirinç ithalatında her seferinde alınması gerekli ithal izni zorunluluğundan oluşmaktadır. Ayrıca, buğday, arpa, yulaf ve mısır ithalatında Toplu Konut Fonu kesintisi ödemeyen tek kurum olarak TMO’nun bu ürünlerin ticaretindeki özel ve ayrıcalıklı durumu devam etmektedir.

İthalat primleri 1984 yılında başladığında, genel olarak, prim oranları nispeten düşük tutulmuştur, buğday ve yemlik hububatın bir çoğunda %15 gümrük vergisi ve sıfır TKF kesintisi yapılmış fakat zaman içinde gümrük vergileri büyük oranlarda arttırılmıştır. Eylül 1986’da buğday ve arpadan gümrük vergisi kaldırılmış ve yerine, ton başına buğday için 10 dolar, arpa için 15 dolar TKF kesintisi uygulanmaya başlanmıştır. Temmuz 1987’de bu kesinti oranları ton başına 40 dolara yükseltilmiş, 1989’da kuraklık sonucunda büyük miktarlarda tahıl ithalatı yapılması gerektiğinde ise tamamen kaldırılmıştır. 1990 yılında yeniden buğday ve arpa ithalatında TKF kesintileri başlamış, mısır ithalatı da önceleri ton başına 20 dolar, daha sonra 30 dolar ile bu listeye dahil edilmiştir. Mayıs 1993’te ise buğday için TKF primi 100 dolara yükseltilmiştir.

TMO, dış ticaret ile ilgili bu kararlardaki değişimleri de göz önüne alarak tespit ve ilan ettiği fiyatlarla üreticilerden ürün satın alır. Teorik olarak miktar kısıtlaması olmamakla birlikte bir dereceye kadar bu alımlar, TMO’nun mevcut depolama kapasitesiyle sınırlıdır. Daha yüksek kalitedeki ürün için ilan edilen fiyatlara ilave olarak prim ödenir; aynı şekilde daha düşük kalitedeki ürün için de düşük fiyat uygulanır. Destekleme fiyatlarında bölgesel farklılıklar gözetilmez, belli bir tahıl ürünü için verilen fiyat, tüketim merkezlerine yakın bölgelerde de buralardan uzak bölgelerde de aynıdır.

TMO’nun destekleme alımları ve depolama masrafları için gerekli finansman Merkez Bankası kaynaklarından temin edilen “mevsimlik nakit ihtiyacını karşılayacak kısa vadeli avanslarla” karşılanır. Bu ürünlerin satışından ve kamu elinde kalan stoklardan doğan zarar genel bütçeden ödenir. Bazı yıllarda, TMO hükümet politikalarına bağlı olarak çiftçilere tahıl alımları için dünya fiyatlarından daha yüksek bir fiyat öderken, ihracatı dünya fiyatlarından yapması sebebiyle büyük zararlara uğramıştır (Anonim, 1994). Türkiye 44 ürün (bazı durumlarda ürün grubu) için ihracat sübvansiyonunu sınırlayan taahhütte bulunmuştur. Sübvansiyon taahhütleri, harcamalar ve miktar olarak ürün bazında yapılmıştır. Toplam ihracat sübvansiyonu baz dönem itibariyle 140 milyon doları bulmaktadır. İhracat sübvansiyonu taahhütlerinin en önemli kalemleri buğday, arpa ve buğday unudur. Türkiye bu ürünlerde miktar ve harcamalarda önceden bindirme (belirlenen süre içinde eşit dağılım değil, ilk yıllarda daha fazla) yapmayı tercih etmiştir. Bunun sonucunda taahhütler 2004 yılında yine baz yılı düzeylerinden %24 indirilmekte, fakat ilk yıllarda yüksek oranlarda sübvansiyon verme imkanı sürdürülmektedir. Destekleme alımı yapılan buğday ve arpada temkinli davranılmış, oluşabilecek kamu stoklarının elden çıkarılması için serbestlik kazanılmıştır. Türkiye olanakları ölçüsünde ihracata sübvansiyon vermektedir (Anonim, 2000). DTÖ taahhütleri çerçevesinde ihracat sübvansiyonları Çizelge 1’de gösterilmektedir.

Çizelge 1: Bazı Ürünlere Ait İhracat Sübvansiyonu-İndirim Taahhütleri (BütçeHarcamaları1000US\$)

	Buğday	1*	Arpa	1	Mısır	1	Buğday Unu	1	İrnik	1	Makrn.	1
Başlangıç	36077,0	-	6233,8	-	1633,0	-	1894,4	-	2032,4	-	1238,9	-
1995 Üst Sınır	640424,3	1775,1	123259,9	1977,3	1469,7	90,0	9542,7	503,7	1983,6	97,6	3341,4	269,7
1995 Geçkışn.							5502,8		263,5		1874,1	
1996 Üst Sınır	572312,5	89,4	110090,7	89,3	1306,4	88,9	8642,3	90,6	1934,8	97,5	3074,7	92,0
1996 Geçkışn.												
1997 Üst Sınır	504200,8	88,1	96921,6	88,0	1143,1	87,5	7742,0	89,6	1886,0	97,5	2808,1	91,3
1997 Geçkışn.												
1998 Üst Sınır	436089,0	86,5	83752,5	86,4	979,8	85,7	6841,7	88,4	1837,2	97,4	2541,4	90,5
1998 Geçkışn.												
1999 Üst Sınır	367977,3	84,4	70583,3	84,3	816,5	83,3	5941,4	86,8	1788,5	97,3	2274,8	89,5
2004 Üst Sınır	27418,5	-	4737,7	-	0,0	-	1439,7	-	1544,6	-	941,5	-

* : I = Zincirleme İndeks Değerleri

Kaynak: ANONİM, 2000. “Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları-Türk Tarımının Sorunları ve Reform Gereği”, T.C. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Yayını, Yayın No:5, Mayıs 2000, Ankara

Başlangıçta bu şekilde uygulanan bu fiyat tespit politikası TMO üzerinde, sonuçta vergi mükelleflerinin üstlendiği, büyük bir mali yük oluşturmuştur. Bu mali yük, bir taraftan belli kalitede bir ürüne bütün ülkede tek bir fiyat vererek satın almaktan, diğer taraftan da aynı fiyattan satmaktan doğmaktadır. Bu demektir ki, TMO ürün fazlası bölgeden ürün ihtiyacı olan diğer bölgelere yapılacak nakhiyat masraflarını ve bu süre içinde doğacak depolama maliyetini de yüklenmek zorundadır. TMO bir taraftan arz

edilen her ürünün mutlak alıcısı durumunda olduğu, diğer taraftan depolama imkanları sınırlı olduğu için elindeki fazla ürünü ya dünya piyasalarında (genellikle düşük fiyatla) satmak yada stoklarını açık ambarlarda tutmak zorundadır. Diğer önemli bir etken de, iç üretimi takviye için yapılan tahıl ithalatından kaynaklanan kur ve enflasyon riskidir, her ikisi de Türkiye’de oldukça önemlidir. Diğer taraftan TMO tahıl ithal ve ihracatında bütçe dışı fonlara ödemesi gereken bazı vergi ve

kesintilerden muaf tutulduğu için, ticari zararlarının daha küçük meblağlarda kalması mümkün olabilmektedir. Yüksek enflasyondan kaynaklanan bazı sorunların giderilmesi amacıyla, 1990 yılında hükümet, TMO' ne destekleme alım fiyatlarını enflasyona ayarlama (genellikle yukarı doğru) imkanı tanımıştır.

Bu fiyat ayarlamalarının ne oranda ve ne zaman olacağını ilan etme yetkisi hükümetindir. Bu yeni gelişme TMO' nun mali durumunu geliştirmekle beraber, fiyat artışları zamanında ve gereken oranda yapılmamıştır. 1992 yılında piyasalardaki belirsizliği gidermek ve özel şirketler için ticari ortamı geliştirmek amacı ile, TMO ileriye yönelik satış fiyatlarını alım fiyatları ile eş zamanlı ilan etmeye başlamıştır. TMO' nin satış fiyatının alım fiyatından en az %15 fazla olması gerekmektedir (Anonim, 1994).

Tahıl TMO ile özel kesimin birlikte çalıştıkları karma piyasa şartlarını, 1990'lı yılların başında serbest piyasa koşullarında işletmeye çalışma hareketi, buğday borsalarının kuruluş gelişmesi düşüncesini de gündeme getirmiştir.

Türkiye'de tahıl pazarlama sistemi ile üreticilerin hatta tüccarların finansman sıkıntısı içinde olmalarının piyasaları tam olarak işletmediği ifade edilmektedir. Üretici nakit paraya ihtiyaç duyduğundan hasattan sonra ürünü hemen satmak istemekte, pazarda alım yapan bir kısım tüccar ise finans sıkıntısı ile sınırlı alım kapasitesine sahip olmaktadır. Geliştirilecek buğday borsasının bu alanda mevcut olmayan finansman kaynağını yaratacağı ifade edilmektedir. Bu görüşe göre borsanın devreye girmesi ile kredi arayan şirketler, hisse senedi satışı ile daha ucuz finansman yolu bulabileceklerdir. Bütün dünyada emtialar için kullanılan bu borsa sistemini Chicago Borsası örneğinde olduğu gibi, Türkiye'de de buğdayda kullanılabilmesi mümkün görülmektedir.

Buğday borsasının kurulması, buğdayda destekleme alımlarının kalkmasını gerektirmemektedir. Bu sistemde üretici malını satacağı daha avantajlı bir piyasaya kavuşmaktadır. Başlangıçta TMO' ne az ürün gelebilir, ancak bu sistemde TMO' da yer alır ve borsaya girerse, özellikle ilk zamanlarda geçiş döneminin fiyatını düzenleyici rol oynayacaktır.

Ancak 1995'de Ofis açıklanan borsa uygulamalarından vazgeçmiştir. Hububat borsasının kuruluş geliştirilmesine yardımcı olunması gerekmektedir. İleride yapılacak uygulamaların başarısı için, örgütsüz ve aracı karşısında pazarlık gücü olmayan tahıl çiftçisinin, örgütlenmesine ve konu hakkında bilgi sahibi olmasına yardımcı olunmalıdır.

TMO'nun diğer bir faaliyeti, işletme masraflarının azaltılması amacıyla Umumi Mağazacılık sistemini kurması ve depolarını kiraya vermesidir. Umumi mağazacılık sistemi ile Ofisin finans yükünü ayarlaması, çiftçi ve tüccarın modern pazarlama yapmaları fırsatının verilmesi, kayıpları azaltması, üreticinin aylık kademeli fiyat artışından yararlanması ve verilen makbuz senedinin piyasa da alınıp satılması olanağı sağlamıştır. Emanete bırakılan ürünler için her türlü hizmet karşılığı ücret alınması ile Ofise finans kaynağı yaratılmıştır.

Ayrıca alımların az yada depoların boş kaldığı yerlerde tüccar, değirmenci ve üreticinin talep etmesi halinde de depolar kiraya verilerek de mevcut kapasiteler

değerlendirilmekte ve böylece kaynak sağlanmaktadır (Güneş, 1997).

Türkiye'de gerçek anlamda buğday kalite standardından söz etmek mümkün değildir. Bu açığın giderilmesi için, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türk Standartlar Enstitüsü, Un Sanayicileri Derneği ve Makarnacılar Derneği bir araya gelerek yeni bir buğday standardı hazırlamış, son şekil Türk Standartları Enstitüsü'nce verilmek üzere adı geçen kuruma gönderilmiştir. Standart ve kalitenin ön plana çıkması ürünlerin tamamen serbest piyasada işlem görmesiyle mümkündür. Ancak serbest piyasa mekanizmasının oluşturulabilmesi için öncelikle standart alışverişe dayalı ürün borsasının oluşturulması gerekmektedir. Bu çerçevede TMO'nun makbuz senedi esasına dayalı Umumi Mağazacılık faaliyetinin devreye girerek piyasadaki finans sektörü ile de bağlantılı olarak (Bankalarca teminat olarak görülen rehin kredisi sisteminin işletilmesi vasıtasıyla) tam çalışır bir şekilde dönüştürülmesi gerekir.

2699 sayılı Umumi Mağazalar Kanunu, içerisinde modern bir makbuz senetleri uygulamasını barındıran bir Umumi Mağazacılık sisteminin gereksinim duyduğu yasal dayanağı sağlamaktan uzaktır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yürütülen ve Dünya Bankası'nca finanse edilen "Tarımsal Ürün Borsalarının Geliştirilmesi Projesi" kapsamında oluşturulan çalışma grupları; sistemin en yaygın şekilde işlediği Amerikan uygulamalarını ve yasalarını taramış, Türkiye'de yerinde yaptığı çalışmalar ile sektör temsilcilerinin görüş ve önerilerini dikkate almış "Tarım Ürünleri Umumi Mağazalar Kanunu", "Lisanslı Umumi Mağazalar Genel Tüzüğü", "Hububat, Bakliyat, Yağlı Tohumlar Umumi Mağazaları Genel Yönetmeliği" ve "Pamuk Umumi Mağazaları Genel Yönetmeliği" taslaklarını hazırlamıştır. Bu düzenleyici işlemler, Türkiye koşullarına uygun modern bir umumi mağazacılık sisteminin tüm yönleriyle işleyebilmesinin temel yasal dayanaklarını oluşturmaktadır. Bu taslakların yasallaşması, eksikliği hissedilen yasal boyutun tamamlanması anlamına gelecektir.

Aynı zamanda makarnalık buğday üretiminde de önemli bir yere sahip olan Türkiye makarnalık buğday ekim alanı buğday ekim alanının % 19'udur. Türkiye'de makarnalık buğday ekimi yapılan alanlar Güneydoğu ve İç Anadolu Bölgelerini kapsamaktadır. Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yaygın olarak yetiştirilen Diyarbakır-81 çeşidi makarnalık buğdayların verimi ekmeçlik buğday çeşitlerine yakın seviyededir.

İç Anadolu Bölgesinde ise geleneksel olarak ekilen düşük verimli makarnalık buğday çeşitlerinin yerine kalitesi ve verimi yüksek çeşitlerin devreye girmesiyle üretim bu çeşitlere doğru kaymıştır. Bu itibarla Makarnalık buğday ile ekmeçlik buğday arasında mevcut fiyat paritesi bu üretimi sürdürmeye yeterli olmaktadır. Zira TMO alımları, İç Anadolu Bölgesinde, özellikle yoğun makarnalık buğday ekimi yapılan Konya yöresinde artış kaydetmiştir.

TMO geçmiş yıllarda makarnalık buğday paritesini ekmeçlik buğdaya göre yüksek tutmuş, dolayısıyla makarnalık buğday alımları artmıştır. Ancak tohumluğun yenilenmemesi yüksek, kaliteli çeşitlerin üretimde olmaması ve iklim koşullarına bağlı olarak makarnalık

buğdayda görülen dönme problemleri nedeniyle kaliteli olmayan makarnalık buğday alımları ile stoklar oluşmuştur. TMO stoklarında halen 4-5 yıllık olan, iç ve dış talebi karşılamakta güçlük çekilen makarnalık buğday bulunmaktadır. Dünya makarna pazarında özellikle son yıllarda gittikçe önemli yer tutan Türkiye'nin pazar rekabetini sürdürebilmesi açısından kaliteli hammadde ihtiyacını karşılamaya yönelik çeşitlerin üretimini teşvik zorunlu görülmektedir. Bu itibarla hali hazırda makarnalık buğday ile ekmeklik buğday arasındaki mevcut parite ile makarnalık buğday üretimini sürdürmek yeterli olacaktır (Anonim, 2001).

3.2. Uygulanan Destekleme Alım ve Fiyatları

Türkiye'de uygulanan desteklemeler daha önceki bölümde açıklanmaya çalışılmıştır. Kısaca belirtilecek olursa; buğday fiyatları belirli bir seviyede

tutulmaya çalışılmakta, üreticinin ürününe TMO tarafından destekleme amaçlı alımlar yapılmaktadır. Maliyetleri düşürmek amacıyla da girdiler bazında gübre, tohum, ilaç, sulama ve kredi desteği gibi desteklerde bulunmaktadır. Bunlar bütçe de oldukça önemli yerler tutmaktadır.

Tarımsal destekleme politikalarının başarılı olabilmesi için öncelikle amaçlarının ve araçlarının çok iyi saptanması gerekir. Bu amaç ve araçların ise dünya politikalarıyla uyumu çok önemlidir. Öte yandan, Türkiye'de uygulanan fiyat politikalarının uzun vadeli ve istikrarlı bir yapı göstermesi için uygulanan fiyat politikası ile tarımsal yapıyı iyileştirici politikaların birlikte ele alınması gerekmektedir (www.tb-yayin.gov.tr). Çizelge 2'de Türkiye'de tarım sektörüne yapılan destekler toplu olarak gösterilmektedir.

Çizelge 2-Türkiye'de Tarım Sektörüne Yapılan Destekler

DESTEK TÜRLERİ	1995	1996	1997	1998	1999
	(Milyon TL)	(Milyon TL)	(Milyon TL)	(Milyon TL)	(Milyon TL)
1-FİYAT DESTEĞİ					
Hububat(TMO)	0	1 998 000	45 221 000	110 737 000	148 938 000
Buğday	0	25 000	21 800 000	74 000 000	83 000 000
Arpa	0	854 000	17 000 000	17 100 000	49 700 000
Mısır	0	641 000	4 500 000	9 850 000	8 100 000
Çeltik	0	465 000	1 500 000	4 500 000	6 300 000
Cavdar	0	13 000	388 000	2 000 000	1 600 000
Yulaf	0	0	33 000	3 287 000	238 000
Tütün	3 120 000	3 990 000	14 625 000	72 000 000	61 200 000
Şekerpancarı	3 356 000	9 476 000	68 224 000	63 750 000	59 133 000
TOPLAM	6 476 000	15 464 000	128 070 000	246 487 000	269 271 000
2-GİRDİ DESTEĞİ					
Gübre	9 804 000	44 983 000	83 635 000	123 957 000	99 634 000
İlaç	1 138 000	2 574 000	3 789 000	8 586 000	10 316 000
Tohum-Fidan	70 000	194 000	767 000	1 713 000	1 409 000
Elektrik	0	0	4 277 559	7 266 201	11 000 000
Su	0	0	272 059	297 501	0
Projeli Havvan	205	46	59	4	0
İthal Damazlık	215 000	40 000	1 938 000	878 000	0
Suni Tohumlama	0	0	0	0	0
Teşvik Belçeli Havvan	18 000	32 000	37 000	5 000	0
TOPLAM	11 245 205	47 823 046	94 715 677	142 702 706	122 359 000
3-TEŞVİK PRİMLERİ					
Süt Teşvigi	1 824 000	4 825 000	6 425 000	8 193 000	10 700 000
Et Teşvigi	146 000	0	19 000	0	0
TOPLAM	1 970 000	4 825 000	6 444 000	8 193 000	10 700 000
4-TAZMİNATLAR					
Çav'da Budama Tazm.	763 000	1 682 000	2 411 000	3 505 000	760 000
Tütün'de Kota Ödemesi	1 596 000	4 261 000	6 055 000	0	0
Doğal Afet Ödemeleri	820 953	825 000	5 352 000	7 726 000	15 540 000
TOPLAM	3 179 953	6 768 000	13 818 000	11 231 000	16 300 000
5-KREDİ DESTEĞİ					
T.C.Z.B. Kaynaklı(TKK)	246 396 000	239 235 000	405 223 000	716 466 000	1 182 000 000
Banka Kredi Sübvansiyonu	205 740 660	125 598 375	222 872 650	358 233 000	579 180 000
DFİF Kvnklı Birliklere Açıl	2 727 000	30 661 000	93 001 000	148 505 000	240 800 000
DFİF Kvnklı Krd	1 363 500	15 330 500	46 500 500	74 252 500	120 400 000
TOPLAM	207 104 160	140 928 875	269 373 150	432 485 500	699 580 000
6-FARK ÖDEMESİ(PRİM)					
Pamuk	0	0	0	0	83 500 000
Zeytinvağı	0	0	0	0	14 510 000
Yaş İpek Kozası	0	0	0	0	180 962
Tütün	1 351 000	0	5 410 000	0	0
TOPLAM	1 351 000	0	5 410 000	0	98 190 962
7-GENEL HİZMETLER					
G.Toplam(Milyon TL)	6 184	11 314	22 269	34 248	48 217
G.Toplam(Milyon TL)	231 332 502	215 820 235	517 853 096	841 133 454	1 216 449 179
Döviz Kuru	45 738	81 281	151 600	250 000	413 217
G Toplam(Milyon ABD\$)	5 058	2 655	3 416	3 365	2 944

Kaynak: ANONİM, 2000, "Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları-Türk Tarımının Sorunları ve Reform Gereği", T.C. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Yayını, Yayın No:5, Mayıs 2000, Ankara

Türkiye'de tarım sektörüne yapılan desteklere bakıldığında hububata yapılan fiyat desteğinin 1998 yılında 110,737 trilyon TL'den 1999 yılında 148,938 trilyon TL'ye yükseldiği görülmektedir. Toplam girdi

desteği ise 1998 yılında 142,703 trilyon TL'den 1999 yılında 122,359 trilyon TL'ye düşmüştür. Toplam girdi desteğinde en büyük pay ise 99,634 trilyon TL ile gübre girdisi sahiptir. En az destek ise 1,409 trilyon TL ile

tohum-fidan desteğidir. 1999 yılında toplam destek miktarı 1 katrilyon 216 trilyon 450 milyar TL kadardır. Türkiye’de uzun yıllardan beri en yaygın şekilde kullanılan destekleme modeli pazar fiyat desteğidir.

Bu tür destekleme yöntemiyle; hükümetler Bakanlar Kurulu aracılığı ile ürünün hangi fiyattan alınacağını tespit ederek, alım yapacak kuruluşu görevlendirmektedir. Bu görevlendirme nedeniyle KİT’lerin uğrayacağı zarar Hazinece karşılanmaktadır (Anonim, 2000).

Destekleme fiyatı belirlenirken; genellikle maliyet fiyatları, borsa fiyatları, arz talep durumu, gerçekleşen enflasyon ve dünya fiyatları gibi kriterler dikkate alınmaktadır. Bu yöntemle desteklemeye, 1932 yılında buğday ürününün T.C.Ziraat Bankası tarafından alınmasıyla başlanmıştır. Daha sonra, Toprak Mahsulleri Ofisinin (TMO) 1938 yılında kurulması ile bu görev TMO’ya devredilmiştir (Tesbi, 1999).

TMO’nun destekleme alımları kapsamında 2001-2002 dönemine ait hububat destekleme alım fiyatları Çizelge 3’de gösterilmektedir.

Çizelge 3: 2001-2002 Dönemi Hububat Destekleme Alım Fiyatları (TL/kg)

Ürün Cinsi	Haziran		Temmuz		Ağustos		Eylül*	
	1/30	1/15	16/31	1/15	16/31	1/15	16/30	
I.MAKARNALIK BUĞDAYLAR								
1-Anadolu Durum	188 600	191 600	193 600	198 600	203 600	205 600	207 600	
2-Diğer Durum	172 200	175 200	177 200	182 200	187 200	189 200	191 200	
II.EKMEKLİK BUĞDAYLAR								
1-Anadolu Beyaz Sert	164 000	167 000	169 000	174 000	179 000	181 000	183 000	
2-And. Kırmızı Sert	164 000	167 000	169 000	174 000	179 000	181 000	183 000	
3-Beyaz Sert	154 000	157 000	159 000	164 000	169 000	171 000	173 000	
4-Kırmızı Yarı Sert	147 600	150 600	152 600	157 600	162 600	164 600	166 600	
5-Beyaz Yarı Sert	147 600	150 600	152 600	157 600	162 600	164 600	166 600	
6-Diğerleri (krmz-beyaz)	131 200	134 200	136 200	141 200	146 200	148 200	150 200	
III.ARPALAR								
1-Beyaz	131 200	134 000	135 000	138 250	141 500	143 000	144 500	
2-Siyah ve Çakır	123 000	125 800	126 800	130 050	133 300	134 800	136 300	
IV.YULAF	123 000	125 800	126 800	130 050	133 300	134 800	136 300	
V.ÇAVDAR	123 000	125 800	126 800	130 050	133 300	134 800	136 300	
VI.MISIR	-	-	-	155 800		155 800		

*Eylül ayının ikinci yarısındaki fiyatlar müteakip aylar içinde uygulanır.

Kaynak: www.tarim.gov.tr

TMO’nun bu fiyatlardan yapmış olduğu alımlar sonucunda elindeki hububatı satarken belirlediği fiyatlar ise Çizelge 4’de gösterilmektedir.

Ofis örneğin; Eylül ayında 207 600 TL/kg’ dan aldığı makarnalık Anadolu durum buğdayını 253 000 TL/kg’ dan satmıştır. Aynı şekilde ekmeçlik Anadolu kırmızı sert buğdayı 181 000-183 000 TL/kg’ dan alıp, 220 000 TL/kg’ dan satmıştır.

TMO’nun yapmış olduğu buğday alımlarının en düşük düzeyi 41 000 ton ile 1995 yılında gerçekleşmiştir. En fazla alımın yapıldığı 1998 yılında 5 212 000 ton olan buğday alımı, 1999 yılında 4 207 000 ton, 2000 yılında 2 959 000 ton ve 2001 yılında da bir önceki yıla göre %49 oranında azalarak 1 500 000 ton düzeyinde gerçekleşmiştir.

Çizelge 4: 2001-2002 Dönemi Hububat Asgari Satış Fiyatları (TL/kg)

Ürün Cinsi	Haziran		Temmuz		Ağustos		Eylül		Ekim		Kasım		Aralık	
	1/30	1/15	16/31	1/15	16/31	1/15	16/30	1/15	16/30	1/15	16/30	1/15	16/30	
I.MAKARNALIK BUĞDAYLAR														
1-Anadolu Durum	188 600	228 500	232 500	241 500	253 000	256 500	259 000	264 500						
2-Diğer Durum	172 200	208 500	212 500	220 500	231 000	234 500	236 500	241 500						
II.EKMEKLİK BUĞDAYLAR														
1-Anadolu Beyaz Sert	164 000	198 500	202 000	210 000	220 000	223 000	225 000	230 000						
2-Anadolu Kırmızı Sert	164 000	198 500	202 000	210 000	220 000	223 000	225 000	230 000						
3-Beyaz Sert	154 000	186 500	190 000	197 500	206 500	209 500	211 500	216 500						
4-Kırmızı Yarı Sert	147 600	178 500	181 500	189 000	198 000	200 500	202 500	207 000						
5-Beyaz Yarı Sert	147 600	178 500	181 500	189 000	198 000	200 500	202 500	207 000						
6-Diğerleri (kırmızı-beyaz)	131 200	158 500	161 500	168 000	176 000	178 500	180 000	184 000						
III.ARPALAR														
1-Beyaz	131 200	158 500	161 500	168 000	176 000	178 500	180 000	184 000						
2-Siyah ve Çakır	123 000	148 500	151 500	157 500	165 000	167 500	168 500	172 500						
IV.ÇAVDAR-YULAF	123 000	148 500	151 500	157 500	165 000	167 500	168 500	172 500						
V.MISIR	-	-	-	188 500	192 000	199 500	209 000	212 000						

KAYNAK: www.tmo.gov.tr

3.3. Alternatif Destekleme Politikaları

Bugüne kadar tarım sektörüne çeşitli politika araçları ile destekler verilmiştir. Ancak gelinen noktada mevcut destekleme politikaları kamuya yüksek maliyet getirirken, üretici, sanayici ve tüketiciyi de memnun etmemiştir. Diğer yandan izlenen politikaların etkin ve verimli olması için ekonominin gelişmesi ve

engellemiştir. Uygulanan destekleme alım fiyatları yöntemiyle yapılan desteklemede; fiyat tespitlerinde siyasi otorite büyük rol oynamakta, çoğu zaman objektif kriterler dikkate alınmadan ürün alım fiyatları ilan edilmektedir. Belirlenen yüksek alım fiyatları tarımsal KİT’leri ve Tarım Satış Kooperatiflerini güç duruma düşürerek görev zararlarına ve borç yüküne neden olmaktadır. Tarım ve

Köy İşleri Bakanlığı tarafından başlatılan reform çalışmalarına devam edilirken IMF ve Dünya Bankası’ da tarım sektöründe mevcut desteklerin kaldırılarak Doğrudan Gelir Desteği’ne geçilmesini önermiştir. Bu kapsamdaki çeşitli alternatif destekleme politikaları olan; *FARK ÖDEME SİSTEMİ, TELAFİ EDİCİ ÖDEMELER, DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ* kısaca açıklanmaya çalışılmıştır (Anonim, 2000).

3.3.1. Fark Ödeme Sistemi

Fark Ödeme Sistemi (FÖS), üreticilerin üretim maliyetleri piyasa fiyatının üstünde olduğunda, tüketicilerin ödediği fiyatları etkilemeden, ürün fiyatlarını ve üretici emek getirilerini adil bir seviyeye getirmek için kullanılan bir araç olarak tanımlanabilir. Bu sistemde; ya müdahale fiyatı ile hedef fiyat arasındaki fark sabit tutulur ve bu miktar prim olarak üreticiye ödenir yada hedef fiyat sabit tutularak piyasa fiyatından hareketle esnek prim uygulaması yapılır. Fark Ödeme Sistemi kullanılarak üretici fiyatı, piyasa fiyatının (denge ve dünya fiyatı) üstünde tutulur. Tüketiciler ve tarım ürünlerini işleme sanayi ürünü piyasa fiyatından satın alabilirler. Piyasa fiyatıyla üretici fiyatı arasındaki fark devlet tarafından karşılanır. Söz konusu malın depolama ve elden çıkarma maliyet ve sorunları ortadan kalkmış olur. Gümrük tarifesini veya kota gibi dış ticareti kısıtlayıcı müdahaleleri gerektirmez (Çakmak, Kasnakoglu, Yıldırım, 1998).

Bu sistem 1993 yılında ilk defa pamukta uygulanmaya konulmuş, 1998 yılında da pamukta ve zeytinyağında sabit prim uygulaması yapılmış, 1999 yılında da kütlü pamuk, yağlık ayçiçeği ve soya fasulyesinde uygulanması doğrultusunda Bakanlar Kurulu Kararı ve uygulama tebliği çıkmıştır ve bu uygulama için 1999 yılı bütçesine; 70 trilyonu pamuk için olmak üzere 100 trilyon TL kaynak konulmuştur. 2000 yılı bütçesinde ise bu değer 170 trilyon TL olmuştur. Diğer taraftan 2000 yılı ürünü tiftik ve yaş ipek kozasında da fark ödeme sisteminin uygulanması kararlaştırılmıştır. Buna göre 2000 yılında tiftik üreticilerine kg başına 740 000 TL, yaş ipek kozası üreticilerine ise 1 725 000 TL fark ödemesi yapılmıştır.

Destekleme alımından Fark Ödeme Sistemine geçildiğinde desteğin yükü tüketicilerden vergi verenlere transfer edilecektir. Eğer amaç tüketici refahını arttırmak ise Fark Ödeme Sistemine geçilmelidir. Bütçe açığının yüksek düzeyde olduğu göz önüne alınırsa, politikaların görece maliyeti karar vermede belirleyici olabilir. Yapılan bir analize göre eğer dünya fiyatlarında artış olmaz ise; Fark Ödeme Sisteminin bütçeye maliyetinin destekleme alımının maliyetinden daha yüksek olma ihtimali vardır. Üretim maliyetine bağlı Fark Ödeme Sistemi uygulamasının fiyat bozucu bir etkisi olabileceği de belirtilmektedir. Yine işletmelerinde ve desteğin verileceği çiftçilerin belirlenmesi de karşılaşılabilecek olumsuzluklar arasındadır (Anonim, 2000).

Türkiye’de yanlış bir biçimde “prim sistemi” olarak da adlandırılan Fark Ödeme sistemi pamukta uygulanmaya başladığında kayıt sistemindeki yetersizlikler nedeniyle yoğun suistimaller yaşanmıştır. Pamuk ve zeytinyağında uygulanmaya başlanan ve tarım ekonomisinde “deficiency payments” veya “compensatory payments” adıyla anılan Fark Ödeme Sistemi, tıpkı Destekleme Alım sistemi gibi bir fiyat destek sistemidir.

Bilindiği gibi, Destekleme Alım sisteminde, Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirilen kuruluş genellikle dünya fiyatının üzerinde belirlenen bir fiyatla piyasaya girerek alım yapmaktadır. Sisteme, uygun oranda belirlenmiş bir gümrük vergisi eşlik etmektedir. Böylece, üreticiler ve tüketiciler daha yüksek fiyatlarla karşı karşıya kalmakta ve desteğin yükü, daha yüksek ara mal ve nihai mal fiyatları şeklinde tüketicilere aktarılmakta, kağıt üzerinde bütçeye herhangi bir yük gelmemektedir. Öte yandan Fark Ödeme sistemi “üreticilerin üretim maliyetleri piyasa fiyatının üstünde olduğunda, tüketicilerin ödediği fiyatları etkilemeden, ürün fiyatlarını ve üretici emek getirilerini “adil” bir seviyeye getirmek için kullanılan araç olarak tanımlanabilir”. Bu amaçla, üreticiler için dünya fiyatının üzerinde bir hedef fiyatı belirlenir. Üreticiler ürünlerini piyasa fiyatından satarlar; üretici fiyatı (hedef fiyat) ile piyasa fiyatı arasındaki fark üreticilere devlet tarafından ödenir. Bu sistemin en önemli özelliği, tüketici fiyatı piyasa fiyatına eşit olduğundan, tüketicilere her hangi bir yük getirmemesidir. Buna karşılık, üreticiye sağlanan destek (üretici fiyatı ile piyasa fiyatı arasındaki fark) tümüyle bütçeden finanse edilmektedir (Aydoğuş, 1999).

3.3.2. Telafi Edici Ödemeler

Bugün AB’de tarım sektörünü desteklemede en çok başvurulan yöntemdir. Bu yöntemle hem üretim kısıtlanmasına gidilirken, hem de yeni ürünlerin üretime alınmasıyla üretici yönlendirilebilmektedir. Bu sistem AB’de genellikle üretim fazlası olan ürünlerde uygulanmaktadır. Üreticinin belli bir miktar arazisini işlemesi karşılığında üreticinin gelir kaybı bu sistemle telafi edilmektedir.

Türkiye’de de tarım sektörünü rekabet edebilir düzeye getirmek ve üreticiyi yönlendirmek için bu sistem kullanılabilir. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından fındık, şekerpancarı, tütün ve çaydaki üretim fazlasını gidermek amacıyla hazırlanan alternatif ürün projesi telafi edici ödeme sayılmaktadır. Bu projeler uygulanırken söz konusu ürünlerin gelirleri ile yeni üretime sokulacak ürünlerin gelirleri arasındaki fark üreticiye ödenecektir (Anonim, 2000).

Yani, çiftçilerin yönlendirilememesi ve aşırı üretim nedeniyle stoka üretim yapılan tütün, şekerpancarı, fındık ve çay üretim alanları Alternatif Ürün Projesi ile daraltılarak, çiftçi ve üreticiler, üretim açığı olan başka ürünlere yönlendirilerek teşvik edilecektir. Proje ile; üretimin tespit edilen yurt içi ve yurt dışı tüketim miktarında kalması sağlanarak, her ürün için, üretimden çekilecek alanlarda öncelikle Türkiye’nin ihtiyacı olan, ayçiçeği, soya ve yem bitkileri gibi ürünlerin yetiştirilmesi öngörülmektedir.

Alternatif Ürün Projesi uygulaması yerine getirilirken; tütün, şekerpancarı, fındık ve çay üretiminde, dekardan alınan gelir ile bu ürünler yerine yetiştirilecek alternatif ürünlerin dekardan alınan gelirleri Tarım Bakanlığı tarafından tespit edilecek ve üretiminden vazgeçilen eski ürünle, üretimi teşvik edilecek yeni alternatif ürün arasındaki fark, üreticilere “Telafi Edici Ödeme” olarak ödenecektir. Yetiştirilecek alternatif ürün, çok yıllık bir ürün ise bu ürünlerin yetiştirilmesi için gerekli olan yatırım giderlerinin % 65’i yine proje çerçevesinde karşılanacaktır (www.tarim.gov.tr).

3.3.3. Doğrudan Gelir Desteği

Türkiye'deki mevcut destekleme sistemini daha etkin hale getirmek, fakir çiftçilerin gelirlerini arttırmak ve yeni gelir seçenekleri yaratmaya yönelik olmak üzere "Doğrudan Gelir Desteği" pilot uygulamasının 2000 yılında başlatılması ve 2001 yılında ülke düzeyinde yaygınlaştırılarak, sistemin 2002 yılında ulusal düzeyde tamamlanması öngörülmüştür (Anonim, 2000).

Bu sistem desteklenmekle birlikte bunun yanında prim, telafi edici ödeme, fark ödemesi gibi diğer destekleme alternatiflerinin uygulanması da kaçınılmazdır. Diğer ülkelerin politikaları da incelendiğinde hiçbir ülkede tarım sektörünün desteklenmesinde, doğrudan gelir desteği sisteminin tek başına kullanıldığı görülmemektedir. Dünya Bankası'nın Doğrudan Gelir Desteği Sistemi konusunda öne sürdüğü önemli husus, bu sistemin üretimden ve girdi kullanımından tamamen bağımsız olarak uygulanması gerektiğidir. Bir diğer ifade ile; üreticiye herhangi bir kriter kullanarak belirlenecek bir mali yardımı yapalım, üreticinin eline nakit parayı verelim, ancak serbest piyasa düzenini bozması için onun ne üreteceğine, hangi girdileri kullanacağına karışılmasını yaklaşımı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ancak, Türkiye'de üzerinde durulan önemli husus tarımsal desteklerin yönlendirici olmasıdır (www.aeri.org.tr).

Güntümüzde dünyanın değişik ülkelerinde uygulanan prim sistemi, telafi edici ödemeler gibi sistemlerde üreticilere yapılan doğrudan destekler kapsamında değerlendirilmektedir. Buradan hareketle, zaten kıt olan ekonomik kaynaklarımızın üreticilerin desteklenmesinde kullanılması için, bu desteklerin özellikle üreticilerin üretim fazlası ürünlerden çekilerek, yurt içi ve yurt dışı arz eksikliği olan ürünlere doğru yönlendirici olmasına gayret edilmesi gerekmektedir. Böylelikle, bir taraftan üreticiler desteklenirken, diğer taraftan da serbest piyasa düzenini bozmadan ürün deseni üzerinde değişiklik meydana getirilebilecektir.

Doğrudan gelir desteği sistemi dünyanın hiçbir ülkesinde tek başına uygulanmamıştır. Doğrudan gelir desteği, ABD'de tüm desteklerin içinde %6'lık bir pay alırken, Pazar fiyat desteği %50, girdi kullanımına dayalı destek ise %10'luk bir paya sahiptir. Bu oranlar, AB'de sırasıyla %23, %62 ve %8'dir. Görüldüğü gibi doğrudan gelir desteği çiftçiye uygulanan desteklerden sadece birisidir.

Türkiye genelinde uygulanacak Doğrudan Gelir Desteği (DGD) ödemelerinin yapılabilmesi için, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından öncelikle Çiftçi Kayıt Sistemi projelendirilmiş, bu amaç için öncelikle projenin yatırım programına alınması sağlanmıştır. Dış kaynak için ise; Dünya Bankası ile teknik konulara mutabakata varılmış, İkraz Anlaşması imzalanmıştır.

2001 yılı DGD uygulaması "DGD yapılması ve bu amaçla oluşturulacak çiftçi kayıt sistemine ilişkin uygulama" tebliği uyarınca (Resmi Gazete 1 Haziran 2001) yürütülmektedir.

Buna göre;

* Ödemeler ülke genelinde tarımsal üretimle iştigal eden ve yine tebliğde belirtilen usul ve esaslara göre kayıt altına alınan çiftçilere işledikleri tarım alanlarının büyüklüğü dikkate alınarak yapılacaktır.

* Ödeme miktarı her çiftçi için yıl içerisinde işlediği tarım arazisi toplamı dikkate alınarak 200 dekara (200 dahil)

arazi miktarına dekar başına 10 milyon TL olarak belirlenmiştir. 5 dekarın altındaki araziler 5 dekara tamamlanarak işlem yapılacaktır.

* Başvuru sahiplerinin başvuruları çeşitli kademelerde denetlendikten sonra ödemeler gerçekleştirilecektir.

* Bu tebliğde ödeme zamanı konusunda hiçbir açıklama bulunmamaktadır. Haziran 2001 tarihinde Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından yapılan açıklamada çiftçilerin 3 ay içinde müracaat etmeleri gerektiği, tüm ülke çapında, başvuru sahiplerine dekar başına 10 milyon TL olarak verileceği belirtilen ödemelere devlet tarafından 500 trilyon TL ayrıldığını ve proje için Dünya Bankası'nın toplam 248 milyon dolar kredi sağlayacağı belirtilmiştir.

Proje kapsamında hedeflendiği söylenen küçük üreticiler istenilen belgeleri tamamlamak için, bürokratik işlemlere ödenecek masraf ve yol masraflarını hesapladıklarında alınacak paraya yakın ödeme yaptıklarını söylemektedirler. Binlerce dönüm toprağa sahip toprak ağaları çeşitli yollarla ellerindeki toprağı 200'er dönümlük topraklara ayırarak bu ödemelerden büyük payı kapmayı amaçlamışlardır ve bunlar sistemin yarattığı olumsuzluklar arasındadır (www.tb-yayin.gov.tr).

Türkiye'de Doğrudan Gelir Desteği sistemi "Bakanlar Kurulu Kararı" ile ilk olarak 2000 yılında, pilot uygulama olarak; Ankara'nın Polatlı, Adıyaman'ın Merkez ve Kahta, Antalya'nın Manavgat ve Serik ile Trabzon'un Akçaabat ve Sürmene ilçeleri ile köylerinde uygulanmıştır. Pilot illerde incelenen üreticilere göre mevcut doğrudan destek uygulamasının iyileştirilebilmesi için bazı düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç bulunduğu tespit edilmiştir. Bu amaçla öncelikle; birim alana verilen doğrudan destek miktarı artırılmalı, doğrudan destek bölgelere göre farklılaştırılarak uygulanmalı, uygulama belirli bir süre veya minimum 10 yıl devam ettirilmeli, doğrudan destek ile belirli ürünlerin üretimi yönlendirilmeli veya uygulama belirli ürünleri yetiştiren işletmelere yönelik olarak değiştirilmeli, hayvancılık faaliyetleri de destekleme kapsamına alınmalı, doğrudan ödeme uygun zamanda ve tek taksitte yapılmalıdır (Bayaner, Koç, Tanrıvermiş, Gündoğmuş, Ören, Özkan, 2001).

DGD ödemeleri, Tarım İl ve İlçe Müdürlüklerince gönderilen listede yer alan miktara göre nakden veya hesaben T.C. Ziraat Bankası şubeleri kanalıyla doğrudan çiftçilere yapılmaktadır.

Dünya Bankası'nın, bu projenin başarılı olması için her türlü desteği vermeye hazır olduğu da açıklanmıştır.

Bu çerçevede, çiftçilere, 2002 yılında 1.9 katrilyon lirası doğrudan gelir desteği olmak üzere yaklaşık 2.8 katrilyon lira parasal destek sağlanabilecektir. 1.9 katrilyon liralık DGD dışında, 200 trilyon lira prim ödemeleri, 610 trilyon lira KİT'lerin uyguladığı destekleme alımları, 75 trilyon lira hayvancılığın desteklenmesi amacıyla çiftçilere ödeme yapılması hedeflenmektedir (www.ntvmsnbc.com.tr).

4. Sonuç ve Öneriler

Türkiye'de 1930'lu yıllardan beri hükümet uygulamalarında bir kararlılık olmamakla beraber çeşitli destekleme programları geliştirmiş ve uygulamaya konulmuştur. Söz konusu uygulamalarla, verimlilik ve üretimde önemli gelişmeler sağlanmış, ancak yapısal iyileşme sağlanamamıştır. Bugüne kadar yapılan

uygulamalar, destekleme politikalarında amacın kesin bir şekilde ortaya konulmadığını göstermektedir. Türkiye’de ürün sayısı ve destekleme fiyatlarına, günün ekonomik ve siyasi gelişmelerine bağlı olarak karar verilmekte, ürün fiyatları genellikle yüksek ve dünya fiyatlarıyla uyumsuz düzeylerde belirlenmektedir.

Tarımsal destekleme politikalarının başarılı olabilmesi için öncelikle amaçlarının ve araçlarının çok iyi saptanması gerekir. Bu amaç ve araçların ise dünya politikalarıyla uyumu çok önemlidir. Öte yandan, Türkiye’de uygulanan fiyat politikalarının uzun vadeli ve istikrarlı bir yapı göstermesi için uygulanan fiyat politikası ile tarımsal yapıyı iyileştirici politikaların birlikte ele alınması gerekmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kişi başına düşen tarımsal gelirin artırılmasında en etkili yöntemin üreticilere daha verimli üretim faktörlerinin sunulması ve bunu uygulayacak becerinin kazandırılması olabileceği savunulmaktadır. Uygulanan destekleme politikaları ile üretici gelirlerinde istikrar sağlanmadığı gibi, dünya fiyatlarının üstünde seyreden destekleme fiyatları, bazı ürünlerde ekim alanlarının aşırı genişlemesine, üretim fazlası oluşmasına ve devletin fazla alım yaparak stok maliyetine katlanmasına neden olmuştur.

Tarımsal faaliyetin ve tarım ürünlerinin özellikleriyle ilişkili olarak tarımsal ürün fiyatları istikrarsızlık göstermekte ve tarım dışı malların fiyatlarına göre düşük düzeyde oluşmaktadır. Tarımsal gelirlerin de tarım dışı faaliyetlere göre düşük düzeyde oluşmasına neden olan bu yapı, tarımsal ve ekonomik gelişmeyi olumsuz etkileyen bir etken olmaktadır.

Buğday Türkiye için çok önemli bir tarımsal ürün grubunu oluşturmaktadır. Bugün dünyadaki ülkelerin büyük bir kısmı buğdayı stratejik bir ürün olarak kabul etmekte, bu yönde politikalar uygulamaktadır. Türkiye’nin ihtiyaç duyduğu miktar ve özellikteki buğday üretiminin sağlanması için, işletmelerin özelliklerini de dikkate alan bir destekleme politikasına ihtiyaç vardır. Her ne kadar bu yönde bir destekleme politikası izlense de, politikalarda işletmelerin özelliklerinin ve iç pazarın talebinin dikkate alındığının söylenmesi güçtür. Bu nedenle kaliteli buğday üretiminin desteklenmesi ve depolanarak pazara sunumu konusunda politikalara ihtiyaç vardır. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından tarımda reform amacıyla yeni arayışlara yönelenmiş ve bu doğrultuda IMF ve Dünya Bankası’nın da desteği ile tarımda desteklerin kaldırılarak Doğrudan Gelir Desteğine

geçilmesine karar verilmiştir. Böylece Türkiye’deki düşük üretici gelirlerinin yükseltilebilmesi yanında bazı ürünlerdeki üretim fazlasını gidererek dolaylı yoldan bir üretim planlaması yapılabilecektir. Ancak Türkiye gibi yapısal düzenlemeleri oturmamış olan bir ülkede tüm desteklerin tamamen kaldırılarak bu sisteme geçilmesi oldukça güçtür.

Tek başına Doğrudan Gelir Desteği’nin uygulanmasında bazı sakıncalar olabilecektir: Doğrudan Gelir Ödemeleri sisteminde vergi mükelleflerinden toplanan vergilerin tarıma aktarılması, geniş kitlelerde antipati yaratabilecektir. Doğrudan Gelir Ödemesi ile Hazine’nin yükünde bir azalma olmayacağı gibi optimum üretim deseni planlaması ve yönlendirilmesi de mümkün olmayacaktır. Bu çerçevede üretici en düşük maliyetle en yüksek verimi alabileceği ürünlere yönelecek, bu da ihtiyaç olan ürünlerdeki açığı arttırırken diğer ürünlerde gereksiz stoklara neden olacaktır. Tarım yapılmayan yada nadasa bırakılan araziler içinde Doğrudan Gelir Ödemesi söz konusu olacak, böylece ödenen toplam miktar artacaktır. Üreticinin eline geçen para ise tarım dışı alanlarda da kullanılabilirdiğinden tarımın ihtiyacı olan kaynak eksikliği artmaya devam edecektir. Tüm bunlar tarımın istenilen ölçüde gelişmesini engelleyecektir.

Desteklemeler, özellikle karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğumuz ürünlerin verimliliğinin ve teknik altyapısının geliştirilmesine yönelik olmalıdır. Doğrudan desteklemenin yapılabilmesi ve tarım politikalarının amacma ulaşabilmesi için desteklemeden yararlanacak özel ve tüzel kişilerin niteliğinin bilinmesi, gelir düzeyinin ve belirli dönemde kullandığı girdi miktarının veya üretim düzeyinin açık olarak belirlenmesi için, şu anda dağılık durumdaki tarım işletmeleri hakkında detaylı ve sağlıklı veri tabanının oluşturulması ve bunların bir yerde toplanması gerekmektedir.

Tüm bu iyileştirme çalışmaları sonucunda uzun dönem içinde hem tarımsal üretim hem de bu konudaki politik uygulamalar etkin hale getirilebilir ve tarım sektörünün Türkiye ekonomisi içindeki payı daha da güzel seviyelere yükseltilebilir. Bir zamanlar stok fazlahklarının olduğu buğday ürününü bile ithal etmek zorunda kaldığımız bu dönemde tarımın geliştirilmesi ve ekonomiye katkısının artırılması pek de kolay görülmemektedir. Hükümetlerin daha etkin ve kapsamlı politikalar geliştirerek bunlar için kaynak finanse etmesi ve bu konudaki istikrarın sürdürülmesi için daha planlı çalışmalar yapmaları gerekmektedir.

Kaynaklar

- Anonim, 1994, “Ülke Tarım Politikaları ve Ticareti”, OECD Ülke Raporu Türkiye, Sayfa No:61-65, Paris.
- Anonim, 1998, 1.Türkiye Buğday Sempozyumu-Bildiriler ve Tartışmalar, TEAE Yayını, Ankara, Temmuz.
- Anonim, 2000, “Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları-Türk Tarımının Sorunları ve Reform Gereği”, T.C. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Yayın No:5, Ankara, Mayıs.
- Anonim, 2001, “Buğday Raporu”, T.C.Tarım Ve Köy İşleri Bakanlığı Araştırma Planlama Ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Araştırma ve İstatistik Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan.

- Aydoğuş, O., 1999, “Buğdayda Alternatif Destekleme Politikalarının Refah ve Dağılım Etkileri: Destekleme Alım, Fark Ödeme ve Gelire Doğrudan Destek Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi”, İşletme ve Finans Dergisi, Sayı:157, Ankara, Nisan.
- Bayaner, A., Koç, A., Tanrıvermiş, H., Gündoğmuş, E., Ören, N., Özkan, B., 2001, “Doğrudan Gelir Desteği Pilot Uygulamasının İzleme ve Değerlendirilmesi”, T.C.Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, TEAE Yayını, Yayın No:57, Ankara, Mart.
- Çaknak, E.H., Kasnakoğlu, H., Yıldırım, T., 1998, “Fark Ödeme Sisteminin Ekonomik Analizi”, TEAE Yayını, Ankara, Nisan.

- Demirci, S., 2001, Doğrudan Gelir Sistemi ve Uygulamalar.Literatür İncelemesi, Yayın No:40, Proje Raporu 2000-1, Ankara, Mayıs (www.aeri.org.tr/Yayinlar/Kitaplar).
- Dinler, Z., 1988, "Tarım Ekonomisi", Uludağ Üniversitesi Vakfı, Yayın No:3, Bursa.
- Elgün, A., Ertugay, Z., 1997, Tarım İşleme Teknolojisi, Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi, Erzurum.
- Güneş, T., 1997, Türkiye'de Tahıl Üretim Politikaları, Verimlilik Dergisi, Milli Produktivite Merkezi Yayını, ISSN:1013-1388, Ankara.
- Kazgan, G., 1983, "Tarım ve Gelişme", Der Yayınları, İstanbul.
- Şahin, H., 2000, "Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişimi-Bugünkü Durumu", ISBN:975-7763-56-X, Bursa.
- Tesbi, M.A., 1999, "Tarıma Devlet Müdahalesi, Yeni Yönelimler ve Türkiye", Çiftçi ve Köy Dergisi, Sayı:172-178, Ankara, Eylül.

Yararlanılan İnternet Adresleri:

- www.aeri.gov.tr
- www.ntvmsnbc.com.tr
- www.tarim.gov.tr
- www.tb-yayin.gov.tr