

## Türkiye'nin AB hububat politikalarına uyumu ve olası sonuçları (Çağrılı Bildiri)

Gülcan ERAKTAN<sup>a,\*</sup> Fahri YAVUZ<sup>b</sup> Emine OLHAN<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü, Ankara

<sup>b</sup> Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü, Ankara

### The convenience of Turkey to European Union grain policy and its possible results

#### GİRİŞ

Türkiye'de buğday, beslenmedeki stratejik konumu, üretim miktarı ve üretimin ülke çapındaki yaygınlığı yönüyle üretici bakımından ve yarattığı katma değer itibarıyla ülke ekonomisine katkısı açısından yetiştirilen tarım ürünleri arasında ön sırayı almaktadır. Ülke halkının beslenmesinde temel gıda maddesi buğdaydır. Ülkemiz tarım alanları 26 milyon hektar olup, 18.5 milyon ha dolaylarındaki tarla alanlarının yaklaşık %73'ünde hububat üretilirken, hububat ekim alanları içerisinde %67'lik pay ile buğday üretimi başta gelmektedir.

Türkiye'de buğday üretimi yıllara göre değişmekle birlikte 20 milyon ton civarındadır. Yurt içi buğday üretimi tüketimi karşılamakla birlikte bazı yıllar özellikle üretimdeki kalite sorunları nedeniyle buğday ithalatına gidilmektedir.

Türk tarımı ve ekonomi açısından önemli bir ürün olan buğdayın Avrupa Birliği'ne (AB) girmekle üretiminde ne gibi değişiklikler olabileceği konusu Türk tarımının AB karşısındaki durumunu belirlemede bir kilit özellik taşımaktadır. Bu etkileşimin incelenmesi için önce bir tam üyelik halinde nelerin değişeceğini ortaya koymak, daha sonra da sonuçları irdelemek gerekir. AB'nin buğday üretimine yönelik politikaları Türkiye tarafından da olduğu gibi kabul edilip, uygulanacağına göre, Türkiye'nin mevcut politikalarında tam üyelik sonrası nasıl bir değişiklik olacağı ve bunun Türkiye'nin buğday üretimindeki rekabet şansını nasıl etkileyeceği sorusuna cevap aranması gerekmektedir. Türkiye'de ortalama işletme genişliklerinin küçük ve verimin düşük olması üretim maliyetlerinin yüksek olmasına ve AB karşısında rekabet gücünün düşük olmasına neden olmaktadır. Buğday üretiminde dünyada en büyük üretici olan AB, bu ürünün ihracatında da dünyada söz sahibidir.

Geçmişte AB'de uygulanan politikalarla buğday üretiminde çok büyük artışlar olmuş, kendine yeterlilik oranı çok yükselmiş, hatta dünya piyasa koşulları veri alındığında AB'de üretimin azaltılması yönünde politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'de ise üretimin özellikle de verimliliğin artırılması yönünde çaba sarf edilmektedir. Her şeyden önce taraflar arasında buğday üretimi yönünden farklı amaçlar olduğu görülmektedir. Amaçlar seçilen politika araçlarının da farklı olması ile sonuçlanmaktadır.

Bu çalışmada TUBİTAK'ın kamu projesi olarak desteklenen "Türkiye'nin AB'ye Uyum Sürecinde Olası Gelişmelerin Önemli Tarım Ürünleri Üzerine Ekonomik Etkilerinin Analizi" Projesinin sonuçlarından faydalanılarak öncelikle Türkiye ve AB'de buğdaya yönelik politika uygulamaları tartışılmış, sonra da Türkiye'nin buğday üretim, verim ve fiyatları AB ile karşılaştırılmış ve zaman serisi ile trend tahminleri yapılmıştır. Aynı zamanda AB fiyatlarının Türkiye fiyatları olarak kabulüne dayalı refah analizlerinin sonuçlarına göre öneriler geliştirilmiştir.

#### 1. Türkiye'de uygulanan politikalar

Dünyada tarım ürünlerinin desteklenmesi daha Fizyokratların dönemine kadar uzanır. Ama daha çok ticarete müdahale şeklinde olan korumacılık, 1929-1930 yıllarında yaşanan dünya ekonomik krizinden sonra devletlerin tarım ürünlerinin alıcı olarak piyasalara girmeleri şeklinde bir modele dönüşmüştür. Türkiye'de de devletin bazı tarım ürünlerini fiyat yoluyla desteklemesi ilk kez 1932'de TC Ziraat Bankası'na buğday alım görevi verilmesiyle başlamıştır. 1932 den günümüze hep desteklenen bir ürün olan buğdaya yönelik olarak halen uygulanan politikalar aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

\*E-posta: [eraktan@agri.ankara.edu.tr](mailto:eraktan@agri.ankara.edu.tr)

Bu makale 2–5 Haziran 2008 tarihinde Ülkesel Tahıl Sempozyumu'nda sunulmuş ve Ülkesel Tahıl Sempozyumu kitabı sayfa 453-472' de yayınlanmıştır.

## 1.1. İç destekler

### a. Prim ödemesi

2005/9288 Sayılı BKK ile (03.08.2005) hububat üreticilerine kilogram başına destekleme primi ödenmesine dair kurallar belirlenir. 2006 yılı için TMO'ya ve TMO dışında ürününü piyasaya satan ve ÇKS kaydı olan üreticilere buğday için 35 TL/ton prim ödemesi kararlaştırılmıştır. 2007- 2008 dönemi için ödenecek prim miktarı buğday için 45 TL/ton olarak belirlenmiştir.

### b. Kredi faiz oranlarında indirim

2005/9839 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile üreticilerin finansman ihtiyaçlarının uygun koşullarda karşılanması, tarımsal üretimin geliştirilmesi, verimliliğin ve kalitenin artırılması amacıyla TC Ziraat Bankası A.Ş. (Banka) ve Tarım Kredi Kooperatifleri (TKK)'nin kredi kullanımına ilişkin usul, esas ve kıstaslarına uygun olmak koşuluyla, bu kararda belirtilen usul ve esaslar dikkate alınarak, gerçek ve/veya tüzel kişi özelliğindeki üreticilere (kamu kurum ve kuruluşları hariç), Banka ve TKK tarafından 01/01/2006-31/12/2006 tarihleri arasında bankaca uygulanmakta olan tarımsal kredi cari faiz oranlarından sertifikalı buğday tohumu kullanan işletmelere %60 oranlarda indirim yapılmak suretiyle tarımsal kredi kullanılabilir. Bu uygulama her yıl uzatılmaktadır ve 2007/13045 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2008 yılı için aynı uygulama devam etmektedir.

### c. Sertifikalı tohumluk kullanma desteği

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın 2006/19 sayılı tebliği (10.05.2006/ 26164 sayılı RG) gereği üretimde sertifikalı buğday tohumluğu kullanan çiftçilere dekar başına bir sertifikalı tohumluk kullanım desteği ödenir ve bu destekleme miktarı her yıl Bakanlıkça belirlenir. 2006 ve 2007 yılları için dekar başına verilecek sertifikalı tohumluk destekleme ödemesi buğday için 5 TL olarak belirlenmiştir. (Anon.2007)

### d. Kimyevi gübre desteklemesi

2005/9321 sayılı çiftçilere kimyevi gübre destekleme ödemesi yapılmasına dair Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile çiftçilere 2004 yılı çiftçi kayıt sistemi bilgilerine göre ve ürün grupları üzerinden, finansmanı bütçenin ilgili harcama kaleminden tahsis edilmek üzere kimyevi gübre destekleme ödemesi yapılır. Hububat için yapılacak destekleme ödeme miktarı dekar başına 1.6 TL'dir. Desteklenecek tarım arazisi miktarı 500 dekarı geçemez. Bu karar çerçevesinde yapılacak kimyevi gübre desteklemesi mazot desteği ile birlikte uygulanır. 2007 yılı için hububatta kimyevi gübre destekleme ödeme miktarı 2.13 TL/da, mazot desteği ise 2.88 TL/da olarak belirlenmiştir.

### e. Doğrudan gelir desteği

Doğrudan Gelir Desteği (DGD) ile üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemesi yapılmaktadır.

2000 yılında pilot proje uygulaması ile başlatılan DGD 2001 yılında ülke geneline yaygınlaştırılmıştır.

2001 yılından beri ödeme miktarında yıllara göre değişiklik yapılarak çiftçilere dekar başına ödeme uygulaması devam etmektedir. 2008 yılı uygulamaları 16 Nisan 2008 tarih ve 26849 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmış ve 16/2/2007 tarihli ve 26436 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Doğrudan Gelir Desteği Ödemesi Yapılmasına Dair Tebliğ (Tebliğ No:2007/14) kapsamında çiftçi kayıt sistemine dahil olup, doğrudan gelir desteği ödemesinden faydalanacak olan çiftçilere, dekar başına 7 TL temel doğrudan gelir desteği ödenmesi kararlaştırılmıştır.

## 1.2. İç piyasa düzenlemeleri

İç piyasalardaki düzenlemeler temel olarak alımlara dayanmaktadır. Hububat ürünleri alım satımına ilişkin 2006/10506 sayılı BKK 10 Haziran 2006 tarih ve 26194 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Karar ile TMO, hububat fiyatlarını ve alım-satım esaslarını Ana Statüsü ve bu kararda yer alan hükümler ile piyasa şartları çerçevesinde belirlemeye ve uygulamaya yetkili kılınmıştır. Aynı zamanda TMO, Ana Statüsü ve bu karar kapsamındaki faaliyetleri yerine getirmek amacıyla idari bina, depo, arazi, malzeme, demirbaş ve gerekli diğer araç ve gereçleri satın almaya, kiralamaya, satın aldığı ürünleri işlemek üzere gerekli noktalarda tesis kiralamaya ve/veya imalat merkezleri açmaya ve/veya kapatmaya yetkili kılınmıştır.

TMO'nun ÇKS'ye kayıtlı olan üreticilerden, üreticilerin ortağı olduğu kooperatiflerden doğrudan veya birlikler aracılığı ile alım yapması kararlaştırılmıştır. Üreticilerden hububatın ÇKS belgelerindeki miktar esas alınarak satın alınması ve ürün bedellerinin, ürünün teslim tarihinden itibaren 15 gün içinde yarısı, sonraki 15 gün içinde bakiyesi olmak üzere toplam 30 gün içerisinde ödenmesi hükme bağlanmıştır. (Anon. 2008)

### a. Emanet alım

Umumi mağazacılık işlemleri çerçevesinde emanet alımlarda düzenlenecek makbuz senedi karşılığı kredi kullanımına ilişkin esaslar belirlenmiştir. Emanet alım, umumi mağazacılık faaliyetleri kapsamında üreticilerin, sanayici ve tüccarın, kooperatif veya birliklerin ürünlerinin, ürünlerin mülkiyetini temsil eden, TMO tarafından nama yazılmış, teminat olarak verilebilen ve ciro edilebilen, Türk Ticaret Kanunu'na göre düzenlenmiş kıymetli evrak niteliğindeki "makbuz senedi" karşılığında TMO depolarına geçici olarak bırakılmasıdır.

### b. Emanete bırakılan ürünler için avans verilmesi

Talep eden üreticilere ürün bedelinin %25'i kadar avans ödenecektir. Ödenen avans tutarı üzerinden %4 Gelir Vergisi Stopajı kesilecektir. Bu tutar, ürünün satılması durumunda tahakkuk edecek Gelir Vergisi Stopajından mahsup edilecektir. Ürün, makbuz senedi

düzenlenme tarihinden itibaren en erken 3 ay sonra TMO'dan alınabilecek veya TMO'ya satılabilecektir.

### c. Makbuz senedine dayalı kredi sistemi

TMO depolarına emanet ürün bırakan üretici, kooperatif, sanayici ve tüccara, elindeki makbuz senedi karşılığında bankalardan piyasa şartlarına göre daha uygun kredi kullanma imkânı getirilmiştir. Ancak, elindeki makbuz senedi üzerinde; “%25 avans uygulamasından yararlanmıştır.” ibaresi yer alan mudi, aldığı avansı kapatmadan kredi kullanamayacaktır.

Makbuz senetleri karşılığında gerçek ve tüzel kişilere kullanılacak kredilerdeki TMO'nun kredi kullandıran bankaya karşı alım garantisi, en erken kredi kullanım tarihinden 6 ay sonra başlayacaktır.

Kullanılan kredi geri ödenmediği takdirde makbuz senedi karşılığı TMO depolarına emanet bırakılan ürün, TMO tarafından satın alınacak, yasal kesintiler ve diğer ücretler düşüldükten sonra bakiye mal bedeli kredi alacağına karşılık bankaya ödenecektir.

Düzenlenen makbuz senedi karşılığında kredi kullanan gerçek veya tüzel kişilere ait ürünlerin TMO'dan çekilmesi halinde, TMO krediyeye ilişkin yıllık faiz oranının %25'ini karşılayacaktır.

TMO tarafından verilen makbuz senedini teminat olarak gösteren gerçek veya tüzel kişilerin kullanacağı kredilerde Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu sıfır olarak, Banka Sigorta Muamele Vergisi ise %5 yerine %1 olarak uygulanacaktır.

007/2008 kampanya döneminde kullanılacak makbuz senedine dayalı kredilerde faiz destek oranı, 2006/10506 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın TMO'ya verdiği yetki kapsamında sıfırlanmıştır. Söz konusu kararnamenin bu tür krediler için öngördüğü vergi teşvikleri 2007/2008 kampanya döneminde kullanılan krediler için de devam etmektedir. Bu kapsamda, söz konusu krediler için KKDF kesintisi yapılmazken, Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi oranı %1'dir.

### d. Finansman temini

TMO'nun ürün alımları için gerek duyacağı finansman, bütçeye konulan ödenekten yapılacak aktarımlar ile iç veya dış kredi temini suretiyle karşılanır. TMO'nun bu kapsamda yurt içinden veya yurt dışından kullanacağı döviz ya da TL cinsi kredileri üzerinden, Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu kesintisi yapılmaz. Söz konusu krediler nedeniyle bankaların lehe aldıkları paralar %1 oranında banka ve sigorta muameleleri vergisine tabidir. TMO tarafından kredi temini için yapılacak “alım garantili satış” ve benzeri finansman tekniklerinin uygulanmasında belirlenen alım-satım şartları aranmaz. Bu işlemlerden doğan alım-satım farkları ve diğer giderler borçlanma maliyeti olarak kabul edilir.

### e. Olağanüstü hal ve savaş stoku

TMO'ya verilen görev kapsamında olağanüstü hal ve savaş stoku tutulması da yer almaktadır. Bu görevle ilgili muhafaza ve finansman giderleri ile bu stok miktarında artış olduğu takdirde artan kısma ait mal bedeli ile serbest stok haline dönüşen olağanüstü

hal ve savaş stoklarının satılincaya kadar oluşan muhafaza giderleri müteakip bütçe yılında Hazinece karşılanır.

## 1.3. Dış ticaret politikaları

### a. İthalat kuralları

Buğday ve arpa ithalatı, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşması kuralları çerçevesinde yapılmaktadır. 1995 yılında DTÖ Tarım Anlaşması'na göre buğday ithalatı için taahhüt edilen temel gümrük tarife oranı %200 iken, konsolide vergi oranı %180 olarak verilmiştir. Ama 2006 yılında buğday ithalatında uygulanacak cari gümrük vergisi oranları ekmeklik buğday için %130, makarnalık buğday için %100'dür. Buna karşılık örneğin 2008 yılında yaşanan küresel gıda krizi sonrası tarife oranlarında değişiklik yapılmış ve 28.11.2007 tarihinde ekmeklik buğdaydan alınan gümrük vergisi %8'e indirilmiş, 23.2.2008 tarihinde sıfırlanmıştır. 15.5.2008 tarihinde tekrar %50'ye çıkartılmıştır. (Eraktan, 2008).

### b. İhracat kuralları

Buğday ve arpa ihracatında verilecek destek ve teşvikler de DTÖ Tarım Anlaşması kuralları çerçevesinde yapılmaktadır. Buğday ihracat sübvansiyonları ve indirim taahhütleri DTÖ Tarım anlaşması çerçevesinde 2004 yılı itibariyle yerine getirilmiştir.

TMO, gerektiğinde peşin ve/veya kredili olarak hububat ithalatı ve/veya ihracatı yapmak için Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından görevlendirilebilir (2006/10506 sayılı BKK).

## 2. Avrupa Birliği'nde uygulanan politikalar

### 2.1. İç piyasa müdahaleleri

Buğday için pazarlama yılı 1 Temmuzda başlamakta ve bir sonraki yılın 30 Haziranında sona ermektedir.

Hububat ortak piyasa düzeni hakkında temel tüzük özelliğindeki 30 Haziran 1992 tarih ve (EEC) 1766/92 sayılı Konsey Tüzüğü (01.07.1992 tarih L 181 Sayılı Resmi Gazete s. 21) birçok kez büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. En son Hububat Ortak Piyasa Düzeni Hakkındaki 29 Eylül 2003 tarih ve (EC) 1784/2003 sayılı Konsey Tüzüğü çıkartılmıştır. Bu tüzük 2004/2005 pazarlama yılından itibaren uygulamaya geçirilmiştir.

Hububat alt sektöründe üretim yapanlar için adil bir yaşam standardının sağlanması amacıyla, özellikle bir müdahale sistemini ve ortak bir ithalat ve ihracat sistemini içeren iç piyasa önlemlerinin alınması gerekmektedir. Bu çerçevede ve (EC) 1784/2003 sayılı Konsey Tüzüğüyle bazıları önceki uygulamalara göre farklılık göstermek üzere, günümüzdeki düzenlemeler getirilmiştir.

Topluluk ürün piyasasında halen yapılan müdahaleler şu şekilde sıralanabilir:

- Müdahale alımları,
- Ürüne yönelik ürünle bağlantılı olarak üretim miktarı veya ekim alanı üzerinden yapılan ödemeler (ki 1782/2003 tarihli Konsey Tüzüğü gereği yardımlar üretimden bağımsız hale gelmişlerdir) ve bölgeselleşme planlarına göre Topluluğun her bölgesinde uygulanan referans verimlerin saptanması,
- Arzın sınırlandırılması hedefine yönelik olarak arazinin boş bırakılması uygulamasıdır (Dünya gıda krizi çerçevesinde bu uygulamaya 2007/2008 üretim yılı itibarıyla son verilmiştir).
- Ayrıca hububat işleyen sanayiye üretim geri iadesi olarak bir yardım verilerek ortak fiyatların altında bir fiyattan hammadde sağlamaları yolu açılmaktadır.

#### a. Müdahale alımları

Müdahale alımları otomatik bir işlem olmayıp, topluluğun bir veya daha fazla bölgesinde piyasa fiyatlarının müdahale fiyatlarına bağlı olarak düşmesi veya böyle bir tehlikenin varlığı halinde gündeme gelir. Hububat Yönetim Komitesinin önerileriyle Komisyon müdahale alımlarına karar verir.

Müdahale kurumlarınca, alımlarda ekmeçlik buğday ve arpa için 80 ton, makarnalık buğday için 10 ton asgari alım sınırı uygulanmaktadır. (19 Nisan 2000 tarih ve 824/2000 sayılı Hububatın Müdahale Kuruluşları tarafından alım sürecini oluşturan ve hububat kalitesinin belirlenmesi için analiz yöntemlerini belirleyen komisyon tüzüğü- OJ L 100, 20.4.2000, s. 31–50).

Üye ülkeler tarafından görevlendirilen müdahale kurumları kendilerine teklif edilen ve topluluk içerisinde hasadı yapılmış olan ekmeçlik ve makarnalık buğdayı, arpayı, mısırı ve darıyı, tekliflerin belirlenen koşullara ve özellikle de kalite ve miktar koşullarına uygun olması kaydıyla satın almakta ve ürün bu müdahale kuruluşları tarafından tanınan lisanslı depolara teslim edilmektedir. Toplulukta hububat için belirlenmiş tüm müdahale merkezlerinde arpa ve buğday için müdahale fiyatı Gündem 2000'de belirlendiği gibi, 101.31 EUR/ton olarak korunmuştur. Bu fiyat müdahale merkezlerine teslim edilen mallar için toptan satış fiyatıdır ve aylar itibarıyla artırılır. Aylık artışlar Kasım ayında 0,465 Euro/ton düzeyinden başlayarak, Mayıs ve Haziran aylarında 3.22 Euro/tona erişmektedir. Ürünün kalite özelliklerine göre gerekirse müdahale fiyatında artış veya indirim yapılabilir. Bu müdahale alımları yoluyla piyasada ürünün fiyatı müdahale fiyatının çok altına inmemektedir.

Satın alma işlemi ülkeler itibarıyla de farklı müdahale dönemlerinde gerçekleştirilir:

- Yunanistan, İspanya, İtalya ve Portekiz için 1 Ağustos-30 Nisan arası
- İsveç için 1 Aralık- 30 Haziran arası
- Diğer üye ülkeler için 1 Kasım- 31 Mayıs arası.

#### b. Yardım ödemeleri

Çiftçi gelirlerini artırma amacıyla verilen yardımların üretimden bağımsız hale gelmesiyle artık yardımlar üreticiye geçmişte yapılan ödemeler üzerinden verilmektedir. 1992 reformuyla bölgesel planlar çerçevesinde ton başına verilen yardım o bölgedeki ha. başına ortalama verim üzerinden arazi genişliğine çevrilerek arazi ödemeleri şekline çevrilmiştir. Burada belirlenen referans verimler Konsey tarafından saptanan genel ulusal bütçe tahsisleri kapsamında ulusal düzeyde belirlenmiştir. Gündem 2000 ile ton başına doğrudan ödeme miktarı artırılmış, ekim alanlarının bir kısmını üretimden çekme koşuluyla bağlantı sürdürülmüş, ayrıca durum buğdayı için ha. başına ek ödeme yapılmıştır. İtalya ve İspanya için de ortalama verimler yükseltilmiştir. Ara Dönem değerlendirilmesinin bir parçası olarak getirilen Tek Çiftlik Ödemesi sistemi ise arazi ile olan bağlantıyı da kesmektedir. (Anon. 2005)

Ancak bu yardıma hak kazanma (çapraz uyum olarak adlandırılan) ve daha önce 1259/1999 sayılı ve 17 Mayıs 1999 tarihli Konsey Tüzüğüyle getirilmiş olan çevre, gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı, hayvan refahı standartları, iyi tarımsal uygulamalar ve çevre koşulları ile bağlantılı kılınmaya devam edilmektedir. Bu uygulama ile OTP çerçevesinde verilecek doğrudan yardımlar için ortak kurallar getirilmekte ve bu kurallara uyulmaması halinde üretici verilecek yardımın kısılması/kesilmesi veya para cezaları gibi üye devletin kararına bırakılmak üzere belirlenen bir şekilde cezalandırılmaktadır.

Bunun dışında büyük işletmelere yapılacak doğrudan desteklerde indirim yaparak, bu ödenmeyecek miktarlarla yeni kırsal kalkınma politikalarına parasal katkı sağlanacaktır. Bu uygulama modülasyon olarak ifade edilmektedir. 1782/2003 sayılı Tüzüğün 10. maddesi gereği AB üye devlet çiftçilerine ödenecek doğrudan ödeme miktarları 2005 yılında %3, 2006 yılında %4, 2007–2012 arasında her yıl %5 kesilecektir. Bu da 2013 yılında çiftçinin aldığı yardımın başlangıç yılı ödemesinin %63'ü kadar olacağını gösterir. Ancak yıllık 5000 Euro ve altında yardım alanlara bu kesinti miktarı ek bir yardım olarak geri ödenecektir (md. 12).

AB'de hububat üreticisinin eline geçen miktar (101.31 €/ton müdahale fiyatı + 63 €/ton telafi edici ödeme) olmak üzere toplam 164.31 €/ton seviyesinde olmaktadır. Ancak burada dikkate alınması gereken husus, telafi edici yardım alınırken üreticinin gerçek üretim miktarı üzerinden değil, işletmesinin yer aldığı bölgenin ortalama verimini temsil eden referans miktar üzerinden yardıma hak kazanmasıdır.

Yukarıda belirtilen ödemelere ilave olarak makarnalık buğday için ayrıca geleneksel üretici ülkeler için aşağıda belirtilen alanlarla sınırlı olmak üzere 285 €/ha ilave destek verilmektedir.

Yapılacak yardımlar ülkelere göre değişen belli makarnalık buğday ekili alanlarla sınırlıdır: Yunanistan 617 000 ha, İspanya 594 000 ha, Fransa 208 000 ha, İtalya 1 646 000 ha, Avusturya 7 000 ha, Portekiz 118 000 ha.

Yukarıdaki alanlar aşıldığı takdirde o ülkedeki üreticilere yapılacak ilave destek ödemeleri aşılacaktır.

oran kadar azaltılır. Uygulamada ülkelere, söz konusu ulusal alanları alt-alanlara bölme imkânı tanınmıştır. Bu durumda primdeki azaltma yalnız limitleri aşılmış alt taban alanlardaki çiftçiler için geçerli olur. Bunun için de limitine ulaşmamış alt taban alanlarda bulunan alanların bu limitlerin aşıldığı alt taban alanlara yeniden dağıtılmış olması gerekir (1782/2003 sayılı Konsey Tüzüğü md. 75).

Ayrıca yine yukarıda belirtilen geleneksel alanlarda üretim yapan makarnalık buğday üreticilerine irmik kalitesi onaylanmış sertifikalı tohum kullanmaları halinde 40 €/ha özel kalite piri verilmektedir. Yardımdan yararlanabilmek için yüksek kaliteli olduğu kabul edilen çeşitlerin sertifikalı tohumlarının kullanılması gerekmektedir.

Buğdaydan (aynı şekilde mısır ve patatesten) elde edilen nişasta ve diğer türev ürünler için ise bir üretim geri ödemesi verilebilir.

### c. Alan sınırlamaları

Zorunlu ekimden alıkoyma uygulaması arz kontrolünün bir aracı olarak 1992 reformuyla getirilmiştir. Ticari anlamda üretim yapan (bölgesel planlar çerçevesinde yılda 92 tonun üzerinde hububat üretimi için gerekli araziden fazlasına sahip olan üretici için getirilen zorunlu boş/nadasa bırakma oranı buğday/arpa ekili arazinin %15'idir. (Winkler W) Bu daha sonra %10'a indirilmiş, 2007-2008 üretim dönemi sonrası için ise bu uygulamaya son verilmiştir. Bunun dışında 1988 reformuyla getirilen gönüllü nadas uygulaması da devam etmektedir.

## 2.2. Üçüncü ülkelerle ticarete uyulması gereken kurallar

Buğday ve arpa ithalatı ve ihracatı bir ithalat veya ihracat lisansının ibrazı ile olur. Bu lisanslar gerekli koşulları yerine getirenlere verildiği gibi, Topluluğun her yerinde geçerli olurlar. Lisans geçerlilik süresi içinde bir teminat yatırılır.

### a. İthalatla ilgili önlemler

Aksi gerekmediği sürece, Ortak Gümrük Tarifesindeki (OGT) gümrük vergisi (GV) oranları geçerlidir. DTÖ Marakeş Anlaşması sonucu AB'nin değişen gümrük vergileri (prelevmanlar) yerine geçirdiği minimum vergiye tabi ithalat fiyatı müdahale fiyatının %155'ine eşdeğerdir. Belirli ürünler için müdahale fiyatının %55 artırılması ile bulunacak fiyattan söz konusu ürün için geçerli CIF ithalat fiyatının düşülmesi ile GV hesaplanacaktır. Bununla birlikte, söz konusu ithalat vergisi, OGT vergi oranını aşamaz.

İthalat artışı nedeniyle belirli ürünlerin Topluluk piyasası üzerinde olumsuz etkilerin ortaya çıktığı veya ortaya çıkmasının muhtemel olduğu herhangi bir yıl içerisindeki ithalat hacminin, son üç yıl içerisindeki iç tüketimin belli bir yüzdesi olarak tanımlanan piyasa erişim imkânına dayalı bir düzeyi (tetikleme hacmi) aşması halinde, ek bir ithalat vergisi uygulanabilir. Yine Topluluk tarafından DTÖ'ya bildirilen düzeyin

altındaki bir fiyatla ("tetik fiyatı") yapılan ithalat ek ithalat vergisine tabi olabilir.

### b. İhracatla ilgili önlemler

İhracat geri ödemesi ihracatçılara iç piyasa fiyatlarıyla üçüncü ülke piyasalarında elde edecekleri dünya fiyatları arasındaki farkı karşılamaya yöneliktir. Büyük ve küçük ihracatçılar arasında ayırım yapılmaksızın mevcut kaynakların en etkin şekilde kullanılması esastır.

## 3. Türkiye ve Avrupa Birliği'nde uygulanan politikaların karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi

Türkiye ve AB'de izlenen buğday politikaları arasında genel yaklaşımlar itibarıyla benzerlikler olmakla beraber, ayrıntılarda önemli farklılıklar vardır. Benzerlikler şu başlıklar altında belirtilebilir.

- Hem AB'de, hem Türkiye'de piyasa destek araçlarının kullanımı azaltılmaktadır.
- Doğrudan ödemeler AB ve Türkiye'de üründen bağımsız olarak verilmektedir.
- Hem AB ülkeleri, hem de Türkiye 2006-2007 yıllarında yaşanan kuraklık ve dünya piyasalarındaki fiyat artışlarından etkilenmiştir. Stoklar hem dünyada, hem AB ülkelerinde, hem Türkiye'de azalmıştır.
- İç piyasa talebini karşılayabilmek için 2008 yılı başlarında hem AB, hem Türkiye hububat ithalatında gümrük vergilerini indirmiş veya sıfırlamışlardır.

Türkiye ve AB'de izlenen buğday politikaları arasındaki yaklaşım farklılıkları da şu şekilde sıralanabilir:

AB üyesi devletlerde OTP'nin oluşturulmasını izleyerek buğday üretiminde kendine yeterlilik sağlanmış ve ürün fazlaları verilmiştir. 1980'li yıllardan itibaren stok hacmini düşürmek ve piyasadaki arz-talep dengesini kurmak için üretimi azaltma çabası içine girilmiştir. Bunun sonucu olarak örneğin 1999/2000 üretim yılında (AB-15 için) ekmeçlik buğdayda %121.3 olan kendine yeterlilik oranı, 2002/2003 pazarlama yılında %103'e gerilemiştir. Aynı yıllar itibarıyla kendine yeterlilik durumu buğdayında %107.9'dan %95.5'e inmiştir. (Anon. 2004)

Türkiye'de ise üretimi azaltma değil, artırma beklentisi vardır.

- AB ülkelerinde üretimi kısmının aracı olarak ekim alanlarını boş bırakma (set-aside) uygulaması ve girdi (gübre ve ilaç) kullanımını azaltma politikası güdülmüştür. Arazilerin hububat ekiminden ayrılması zorunluluğu da yeni endüstri bitkileri üretimini sağlama veya üretimi artırma potansiyeli yaratmaktadır. Türkiye'de ise istenen artık üretim artışı ekim alanı genişlemesi şeklinde değil, girdi kullanımının etkinliğini artırma yönündedir.

- Doğrudan ödemeler AB ve Türkiye'de üründen bağımsız olarak verilmekle beraber, AB'de geçmiş tahsisler üzerinden, Türkiye'de ise belli bir temele dayandırılmaksızın yapılmaktadır. Ancak AB'de geçmiş uygulamalar üzerinden de ödeme yapılırsa,

ödemenin esası bölgesel planlara dayandırıldığından (arazi genişliklerinin de farklı olmasının etkisiyle), bölgeden bölgeye ve çiftçiden çiftçiye ödenen miktar değişmektedir. Türkiye'deki farklılaşma sadece arazi genişliğindeki farklılara dayanmaktadır.

AB'de bölgesel planlar gereği sulu ve kıraç koşullarda farklı referans verimler elde edildiğinden, hububat tarımında sulama uygulamasına başlama, hububat çeşitlerinin seçiminde ve girdi kullanımında farklılaşma ve bunun sonucu olarak entansifleşmenin artmasına neden olmaktadır. Ancak ulusal hükümetler azotlu ve fosforlu gübrelerle pestisit kullanımını kontrolleri altında tutmaktadırlar. AB DTÖ Tarım Anlaşmasından kaynaklanan Özel Korunma Önlemleri sayesinde Pazara Girişte tarife kotaları ve ek vergi uygulamaları şansına sahiptir. Türkiye ise DTÖ'ye konsolide edilen GV oranları dışında bir dış koruma enstrümanına sahip değildir.

• DTÖ Tarım Anlaşması öncesi yüksek ihracat sübvansiyonlarından yararlanan AB üye devlet ihracatçıları 1995 ve sonrası ihracat sübvansiyonları azalsa bile, sürdürülen uygulamayla dünya piyasalarında rekabet şansı yakalamaktadır. Müdahale stoklarının eritilmesi açısından da durum farklı değildir. Aynı olanak, sübvansiyon için fon ayrılabilirse bile, DTÖ kuralları gereği Türkiye'nin elinde yoktur.

• AB'de müdahaleye konu hububatta kalite standartlarının kontrolünün sıkılaştırılması ve fiyat rekabetinin yaratılması yemlik hububatın yemlerde katkı maddesi olarak kullanımını artırmıştır.

Çizelge 1. Buğday için alım dönemleri geçiş süreci

Alım dönemleri	Üretici, kooperatif ve üretici birlikleri	Tüccar ve şirketler
2009/10 – 2012/13	01 Haziran – 30 Nisan	1 Kasım – 30 Nisan
2013/14 – 2014/15	15 Haziran – 30 Nisan	1 Ekim – 30 Nisan
2015/16	01 Temmuz – 30 Nisan	1 Eylül – 30 Nisan
2016/17	15 Temmuz – 30 Nisan	1 Ağustos – 30 Nisan
2017/18'den itibaren	01 Ağustos – 30 Nisan	1 Ağustos – 30 Nisan

Aynı Yönetmeliğin 7. maddesinde “tüccar ve şirketlerden yapılacak alımlarda asgari alım miktarı tüm dönemler için, makarnalık buğdayda 10 ton, diğer hububatta ise 80 ton olup, asgari tonajın alım esnasında sağlanması zorunlu” olduğu belirtilmiştir.

Üretici, kooperatif ve üretici birliklerinin TMO'ya getirebilecekleri asgari tonaj miktarları her ürün cinsi için aşağıda gösterilmiş olup, bu tonajların aynı gün alım esnasında sağlanması zorunludur.

#### Ekmeklik buğday için;

2009/10-2010/11 dönemleri arasında asgari:	3 ton
2011/12 döneminde asgari	: 5 ton
2012/13 döneminde asgari	:10 ton
2013/14 döneminde asgari	:15 ton
2014/15 döneminde asgari	:25 ton
2015/16 döneminde asgari	:40 ton
2016/17 döneminde asgari	:60 ton
2017/18 dönemi ve sonrası asgari	:80 ton

Bu geçmişteki gelişmelerin tam tersi bir durumdur. Türkiye'de ise uygulanan politikalar buğday (ve arpa) piyasalarında özlenen yönde bir gelişme sağlamamıştır.

AB'de biyodizel ve biyoetanol elde etmek için yapılan üretim ürün desenini değiştirmektedir. Hububat ekili alanların kolza üretimine ayrılması nedeniyle hububat alanlarının %5'i (2.7 milyon ha.) hububat üretimi dışına kaymıştır. (OECD 2008) Türkiye henüz bu gelişmeyi yaşamamaktadır.

#### 4. Politika arayışları ve gelecekle ilgili eğilimler

AB'deki hububat müdahale alım dönemi ülkemize benzer Akdeniz kuşağında yer alan üye ülkelerde 1 Ağustos-30 Nisan arasındadır. Müdahale kurumlarının minimum alım miktarı hububatta 80, makarnalık buğdayda 10 tondur. TMO'nun AB Hububat Ortak Piyasa Düzeni'ne mevzuat uyum çalışmaları kapsamında “Toprak Mahsulleri Ofisi Hububat Alım ve Satış Esaslarına İlişkin Uygulama Yönetmeliği” 24.01.2008 tarih ve 2/16-6 sayılı TMO Yönetim Kurulu Kararı ile 01.06.2009 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere kabul edilmiştir. Yönetmelikte yukarıda belirtilen asgari limitleri ve müdahale dönemlerine Türkiye'de bir Müdahale Kurumu olan TMO'nun uyumunu sağlamak üzere bir geçiş dönemi öngörülmektedir. Yönetmelikte müdahale alım dönemlerindeki geçiş çizelge 1'de belirtilmiştir.

#### Makarnalık buğday için;

2009/10-2010/11 dönemleri arasında asgari:	3 ton
2011/12 döneminde asgari	: 5 ton
2012/13 dönemi ve sonrası asgari	:10 ton

üzerinden alımların yapılması gerekmektedir.

Bu yönetmeliğin uygulamaya girmesi ile Avrupa Birliği müdahale sistemine büyük ölçüde uyum sağlanacak, bu şekilde üreticilerin örgütlü davranış alışkanlığının geliştirilmesine ve AB'ye uyumlu alım standartları vasıtasıyla kalitenin daha etkili bir unsur olmasına katkıda bulunulacaktır. Türkiye'de uyum ve reform çalışmaları sürerken AB'de de kapsamlı olarak tarım reformu uygulamaları devam etmektedir. Buğday için düşünülen gelecek, OTP için oluşturulmaya çalışılan temel çizgilerin bir yansıması olacaktır. Diğer ürünler için geçerli olacak tek OPD'nin kuralları buğdayda da uygulanacaktır. Ara dönem reform değerlendirmesi olarak ele alınan “sağlık

taraması'nda ekim alanlarının boş bırakılması uygulamasına son verilmesi, Tek Ödeme Sisteminin daha sadeleştirilerek devamı yönünde değişiklikler gündeme gelmektedir. Ayrıca 2014 yılı sonrası arazilerin boş bırakılması uygulamasından tamamen vazgeçilmesi öngörülmektedir. Ancak gelecekte AB'nin hububat açısından talebi karşılayacak bir üretim trendi göstermediği, hububat alanlarının biodizel hammaddesi yağlı tohumlara ayrıldığı görülmektedir. Yapılan projeksiyonlara göre AB'nin 2017-2018'de 10 milyon tonluk ithalatla dünyanın en

büyük buğday ithalatçısı olması beklenmektedir. (OECD 2008)

## 5. Buğdayda geleceğe yönelik analizler

### 5.1. Ürün verileri

Buğday ile ilgili veriler Çizelge 2'de verilmiştir. Verilen rakamların hazırlanan TUBİTAK Projesi bilgi akışı sırasında toplanmış olması nedeniyle hesaplamalar 2005 yılına kadar olan dönemi kapsamaktadır.

Çizelge 2. Buğday sektörüne ilişkin veriler

Yıllar	Alan	Üretim	Verim	İhracat	İhr. fiyatı	İthalat	İth. fiyatı	Üre. fiyatları
	1.000 ha	1.000 ton	Kg /ha	1.000 ton	\$/ton	1.000 ton	\$/ton	TL
1980	9020	16500	1829.3	338.0	154	0.0	174	0.09
1981	9250	17000	1837.8	315.5	170	272.3	174	0.17
1982	9000	17500	1944.4	296.2	172	525.3	174	0.24
1983	9230	16400	1776.8	609.9	163	12.9	155	0.25
1984	9000	17200	1911.1	292.0	155	836.0	173	0.26
1985	9350	17000	1818.2	268.9	179	781.9	153	0.28
1986	9350	19000	2032.1	16.2	113	788.2	124	0.28
1987	9415	18900	2007.4	296.6	95	370.9	88	0.28
1988	9435	20500	2172.8	1993.2	99	9.9	292	0.26
1989	9351	16200	1732.4	539.5	125	2036.8	184	0.32
1990	9450	20000	2116.4	25.0	176	2180.7	177	0.34
1991	9630	20400	2118.4	2307.3	89	198.3	112	0.34
1992	9600	19300	2010.4	3804.5	90	94.0	148	0.38
1993	9800	21000	2142.9	648.7	116	1221.0	147	0.36
1994	9800	17500	1785.7	980.0	90	495.9	153	0.36
1995	9400	18000	1914.9	232.8	97	1253.3	194	0.39
1996	9350	18500	1978.6	7.5	254	2214.9	225	0.41
1997	9340	18650	1996.8	15.4	243	2551.8	179	0.45
1998	9400	21000	2234.0	1109.3	147	1721.5	135	0.49
1999	9380	18000	1919.0	1600.5	93	1623.0	115	0.44
2000	9400	21000	2234.0	964.9	99	963.7	131	0.40
2001	9350	19000	2032.1	706.2	109	346.8	143	0.40
2002	9300	19500	2096.8	0.7	298	1116.6	135	0.43
2003	9100	19000	2087.9	0.8	438	1846.3	150	0.47
2004	9300	21000	2258.1	0.7	423	1065.4	208	0.49
2005	9250	21500	2324.3	74.8	139	134.0	184	0.42

### 5.2. Buğday trend grafikleri

Çiftçi eline geçen fiyatların son 25 yılda bazı yıllardaki düşmeler hariç reel olarak sürekli artış trendi göstermektedir. Bu durumun, AB ile olan rekabet şansını olumsuz yönde etkilediği söylenebilir.

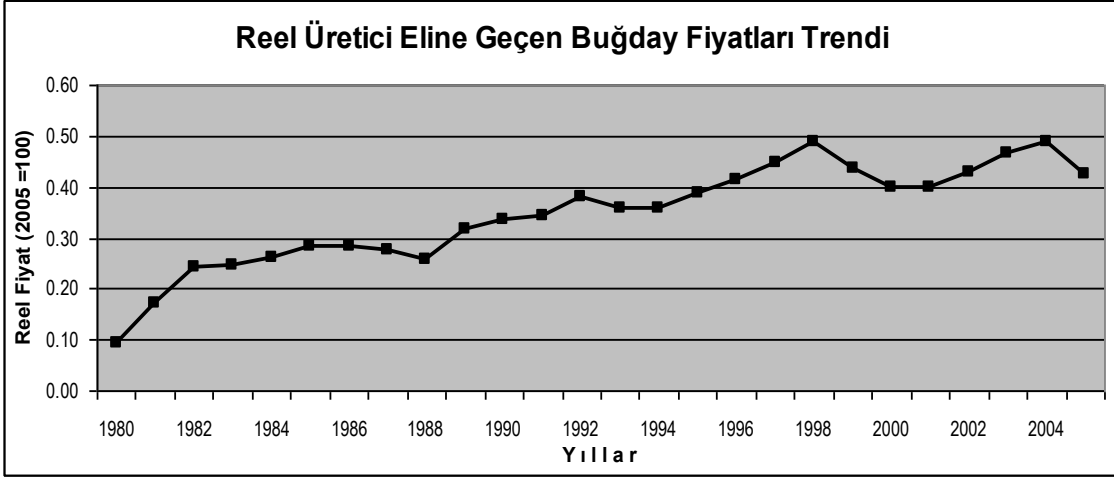
Buğday sektörü ile ilgili ekim alanı, üretim ve verim trendleri aşağıdaki grafikte gösterilmektedir. Ekim

alanlarında 90'lı yılların ortalarına kadar bir artış olurken, daha sonra bir düşüş eğilimi başlamıştır. Üretim ve verimde çok hızlı zikzaklara rağmen bir artış görülmektedir. Üretim ve verimdeki aynı yönde zikzakların, iklim şartlarından kaynaklandığı ve üretimdeki değişmelerin hemen hemen tamamen verimdeki değişmelerden kaynaklandığı görülmektedir. Özellikle verimdeki artış eğiliminin

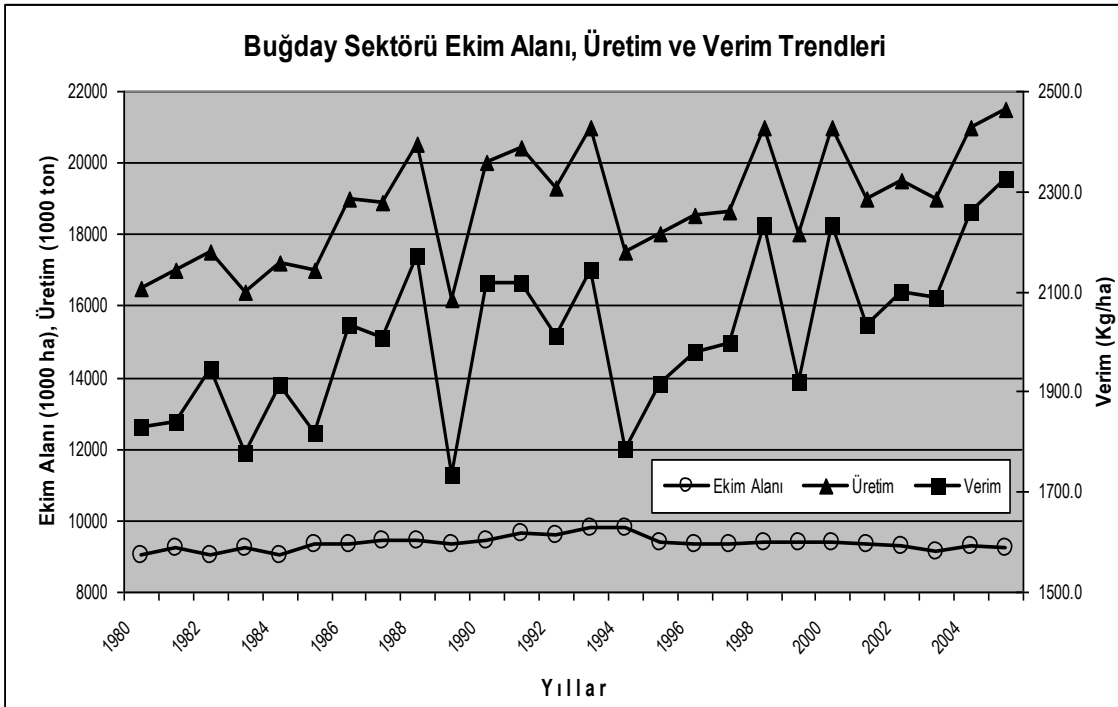
daha hızlanarak devam etmesi, AB'ye uyum açısından olumlu bir husustur.

Türkiye'nin ihracat ve ithalat rakamları, üretim ve iç tüketim ile kıyaslandığında çok küçük kalmaktadır.

Grafikte de görüldüğü gibi zaman zaman ihtiyaca binaen yapılan ihracat ve ithalat çok değişken bir yapı göstermektedir.

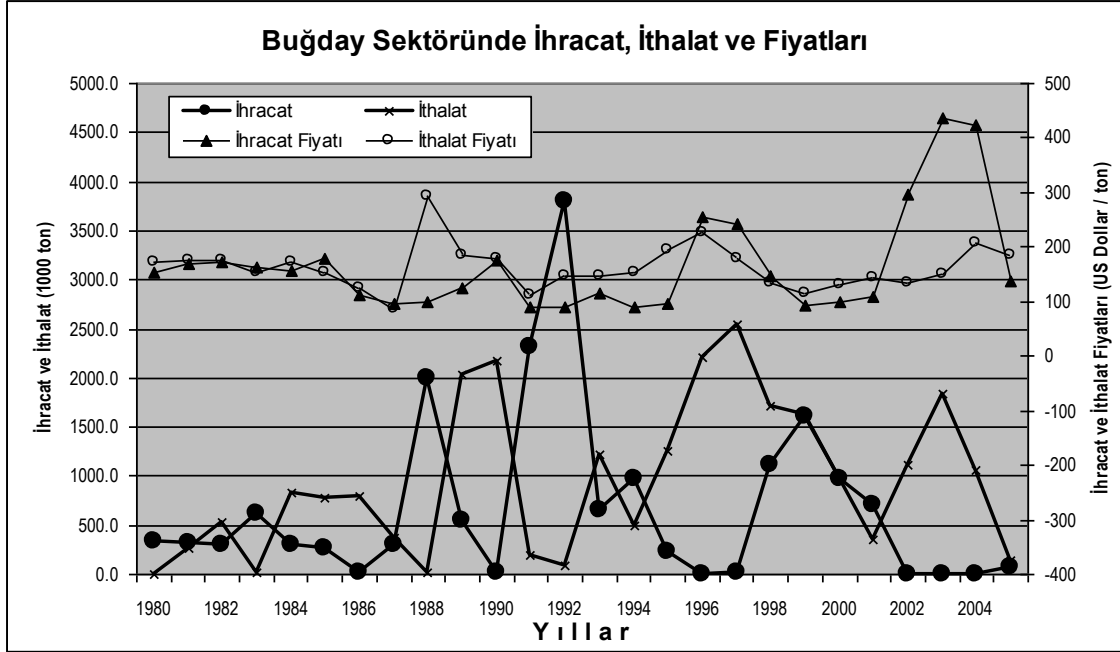


Şekil 1. Reel fiyatlarla Türkiye'de üretici eline geçen buğday fiyatları trendi



Şekil 2 Türkiye'de buğday ekim alanı, üretim ve verim trendleri





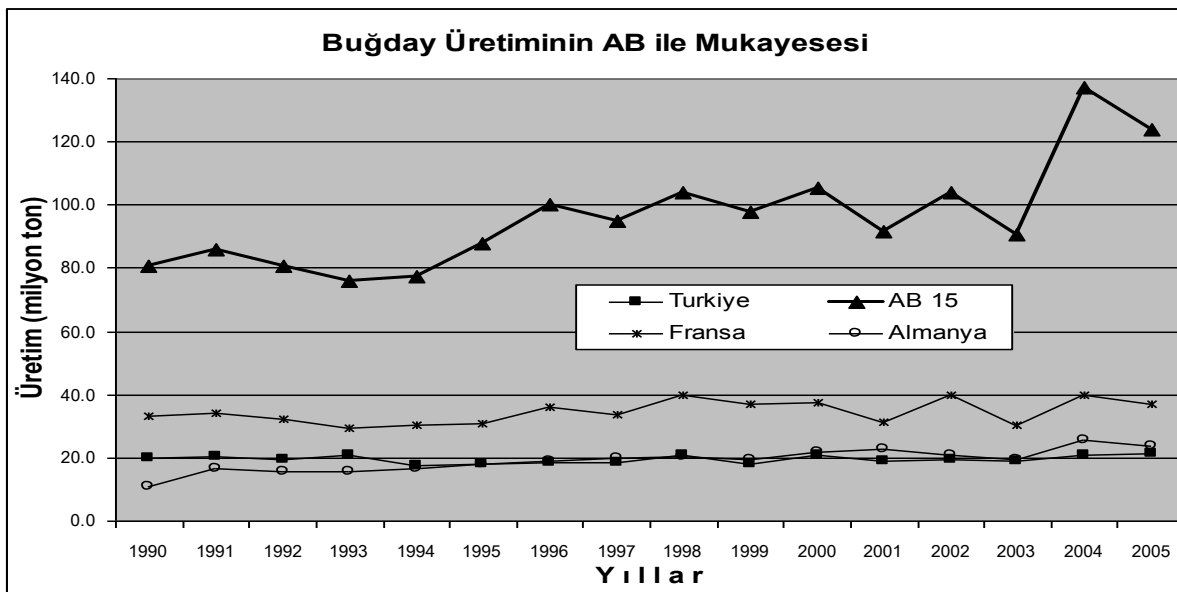
Şekil 3 Türkiye’de buğday ihracat ve ithalat fiyatları

### 5.3. Türkiye ve AB’nin üretim, verim ve fiyat eğilimleri karşılaştırması

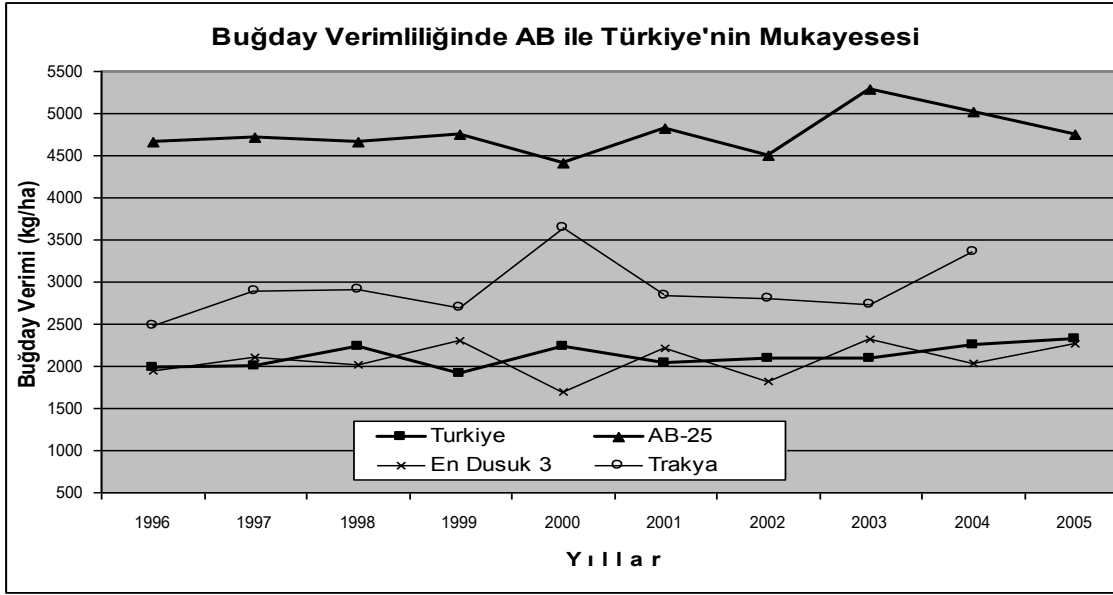
Türkiye’nin buğday üretimi AB (27 üyeli) üretiminin 16’sı (2006/2007 dönemi) kadardır. AB’nin toplam üretiminin Türkiye’nin yaklaşık 6 katı olduğu, buğday üretiminde Türkiye’nin çok üzerinde üretimle Fransa’nın en önde geldiği, önemli diğer buğday üreticisi Almanya’nın üretiminin ise Türkiye ile baş başa olduğu, hatta son yıllarda biraz geçtiği görülmektedir.

AB’ye uyum açısından Türkiye’nin önündeki en

önemli yapısal problemlerden biri, tarımsal ürünlerin çoğunda olduğu gibi buğday üretiminde de verimin düşüklüğüdür. Aşağıdaki çizelgede bu durum net olarak görülmektedir. AB’nin ortalama buğday verimi Türkiye’nin iki katından daha fazladır. Diğer taraftan, Türkiye’de verimliliğin yüksek olduğu Trakya bölgesi, AB ortalamasına biraz yaklaştığı, AB’de verimliliği düşük üç ülke ortalamasının Türkiye ortalaması düzeyinde olduğu görülmektedir. Özellikle 2000’li yıllardaki verimlilik artışı, AB ortalamasına yaklaşmak açısından umut verici bir gelişmedir.



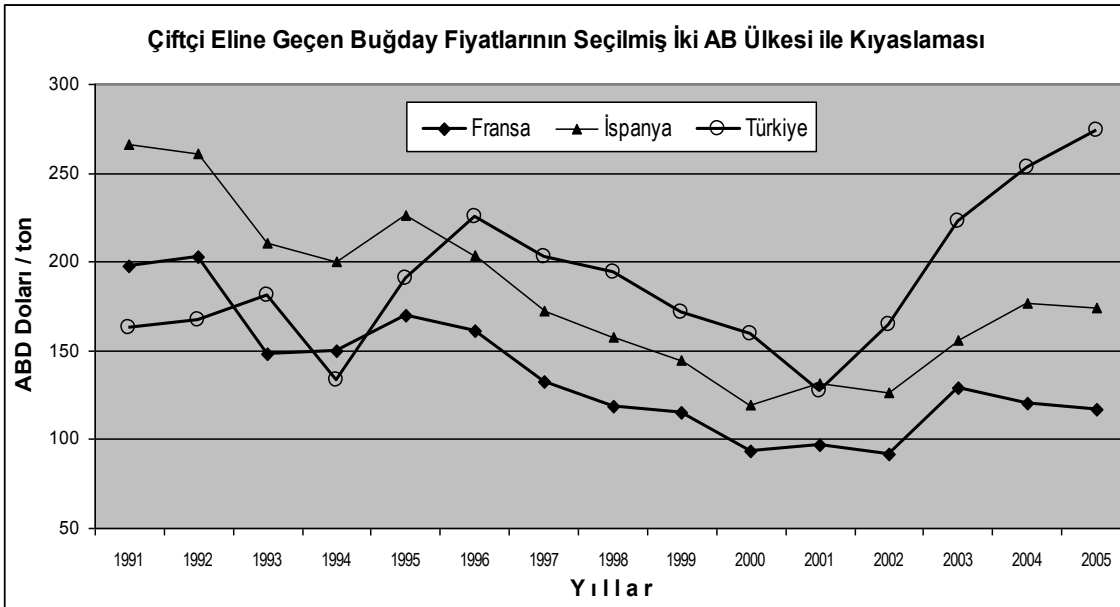
Şekil 4 Türkiye’de ve bazı AB ülkelerinde buğday üretimi



Şekil 5 Türkiye'de bazı bölgeler itibariyle buğday verimliliği

Buğday fiyatları, AB'ye uyum ve rekabet edebilirlik açısından verimlilik yanında ikinci önemli kıstastır. 1990'lı yılların başında AB ülkelerinin altında olan çiftçi eline geçen buğday fiyatları, 2000'li yıllara kadar düşüş yaşamasına rağmen AB ülkelerinin üzerine

çıkmıştır. Özellikle 2001 yılından itibaren hızla artan fiyatlar AB ülkeleri ile olan aralığı gittikçe açmıştır. Bu durum, AB ile rekabet açısından olumsuz bir görünüm vermektedir.



Şekil 6. Türkiye'de ve bazı AB ülkelerinde çiftçi eline geçen buğday fiyatları

#### 5.4. Yapısal modeller

Üretim modelinin açıklayıcılığı yüksek, verim ve fiyat istatistik olarak önemli, tüm değişkenlerin işareti

doğru ve otokorelasyon yoktur.

Çizelge 3. Buğday üretim modeli: en küçük kareler yöntemi, 25 gözlem (1981-2005)

Değişken	Katsayılar	Standart hata	t-değeri	p-değeri
Const	-612.843	1166.07	-0.5256	0.60561
VERIM	9.56352	0.617018	15.4996	<0.00001 ***
B_FIY_1	3627.98	1657.46	2.1889	0.04203 **
SP_FIY_1	-1708.49	4861.55	-0.3514	0.72935
MFIY	-836.545	654.252	-1.2786	0.21727
DGD	58.3488	490.402	0.1190	0.90661
KRIZ	-54.5862	283.068	-0.1928	0.84925

Bağımlı değişkenin ortalaması = 18.922; Bağımlı değişkenin standart sapması = 1586.01; Artıkların kareler toplamı = 2.31766e+006; Artıkların standart hatası = 358.83; Düzeltilmemiş  $R^2 = 0.961609$ ; Düzeltilmiş  $R^2 = 0.948812$ ; F-statistic (6, 18) = 75.1439 (p-değeri < 0.00001), Durbin-Watson istatistiği = 1.07932, ilk sıradaki otokorelasyon kat sayısı = 0.431991, Log-likelihood = -178.438, Akaike bilgi kriteri = 370.877, Schwarz Bayesian criterion = 379.409, Hannan-Quinn criterion = 373.243

Çizelge 4. Buğday tüketim modeli: en küçük kareler yöntemi, 26 gözlem (1980-2005)

Değişken	Katsayılar	Standart hata	t-değeri	p-değeri
const	486.661	33.3303	14.6012	<0.00001 ***
Fiyat	-0.601973	0.377085	-1.5964	0.12405
Gelir	-0.0609416	0.0306184	-1.9904	0.05857 *

Bağımlı değişkenin ortalaması = 326.603, Bağımlı değişkenin standart sapması = 34.3419, Artıkların kareler toplamı = 14490.7, Artıkların standart hatası = 25.1004, Düzeltilmemiş  $R^2 = 0.508526$ , Düzeltilmiş  $R^2 = 0.465789$ , F-statistic (2, 23) = 11.899 (p-değeri = 0.000283), Durbin-Watson istatistiği = 3.02855, ilk sıradaki otokorelasyon kat sayısı = -0.52555, Log-likelihood = -119.094, Akaike bilgi kriteri = 244.187, Schwarz Bayesian criterion = 247.961, Hannan-Quinn criterion = 245.274

Buğday tüketim modelinin açıklayıcılığı %50, gelir istatistikî olarak önemli ve değişkenlerin işaretleri doğru ve otokorelasyon yok.

Bu çalışmadan ve önceki çalışmalardan elde edilen esneklik değerleri önemli farklılıklar göstermektedir. Hangisinin kullanılması hususunda, ekonomik teori açısından uygun olan ortalamaya yakın değerleri almak doğru olacaktır.

### 5.5. Buğday ile ilgili esneklikler

Esneklik	Çalışma	Diğer kaynaklar
	A r z	
Fiyat (t)		0.28*
Fiyat (t-1)	0.0663	0.08**
Çapraz (Rakip)	Ş.pancarı -0.0086	-0.03**
Çapraz (girdi)		
	T a l e p	
Fiyat	-0.2047	-1.092***
Gelir	0.2854	0.658***
Çapraz (İkame)		

\* Koç A, Uzunlu V, Bayaner A.: Türkiye'de tarımsal ürün projeksiyonları, 2000-2010;

\*\* Yavuz, F, Dağdemir V, Demir O: Türkiye Buğday Üretiminde Tarım Bölgelerine Ait Arz Esnekliklerinin Tespiti Üzerine Bir Araştırma;

\*\*\* Akbay C, Boz İ, WS Chern: Household Food Consumption in Turkey

### 5.6. Uzun dönem esneklikleri

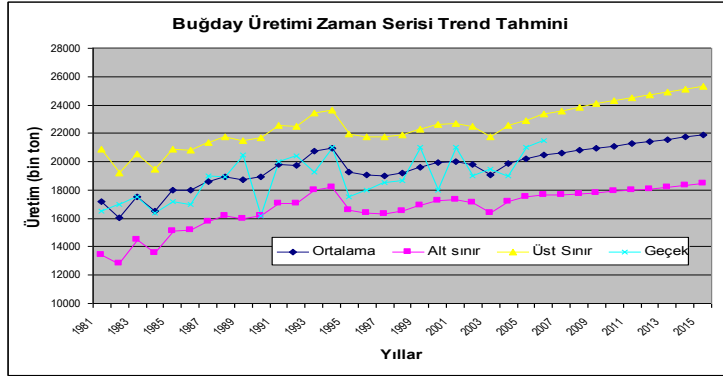
Çizelge 5. Üretim miktarı, alanı (sayısı) ve üretici fiyatı zaman serileri için dickey-fuller testleri

Üretim Miktarı	0.0010 (0.49)	7.3481 (3.68)	-0.7461 (-3.67)	11.2103 (5.44)	0.0078 (3.24)	-1.1500 (-5.44)	-41.8224 -51.3949 -59.1355
Üretim Alanı	0.0001 (0.27)	3.6372 (2.62)	-0.3977 (-2.62)	3.5038 (2.38)	-0.0002 (-0.34)	-0.3828 (-2.39)	-128.3219 -132.8541 -130.9824
Üretici Fiyatı	-0.0807 (-3.51)	-0.3144 (-5.02)	-0.3336 (-6.31)	-0.8304 (-5.79)	0.0156 (3.83)	-0.5980 (-7.71)	-27.7801 -44.2884 -55.0724

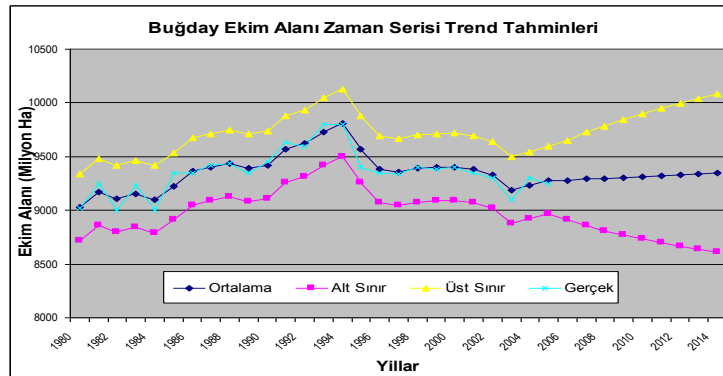
Çizelge 6. Hata düzeltme modeli kullanılarak ürünlerin üretimindeki kısa ve uzun dönem ilişkileri

Kesme	9.7636	59.92	0.0165	1.16		
Üretici Fiyatı	0.0230	0.27	-0.0787	-0.91		
Şekerpancarı Fiyatı	-0.0399	-0.37	0.1598	1.63		
DK89	-0.1427	-1.58	-0.1700 <sup>a</sup>	-2.77		
K89	0.0006	0.01	-0.0357	-0.36		
DK99	-0.1438	-1.47	-0.1452 <sup>a</sup>	-2.39		
K99	0.0303	0.35	0.0230	0.25		
GD01	-0.0642	-0.73	-.1544 <sup>a</sup>	-2.41		
Trend	0.0088	1.05	-----	-----		
$U_{t-1}$	-----	-----	-0.6166 <sup>a</sup>	-2.56	-0.7542	-3.74
$R^2$	0.5773		0.7908			

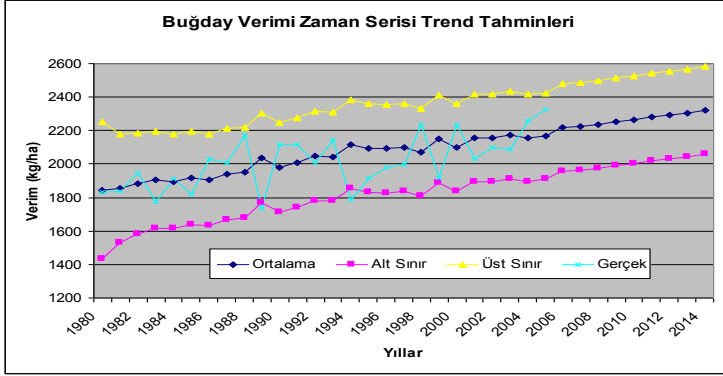
## 5.7. Zaman serisi trend tahminleri



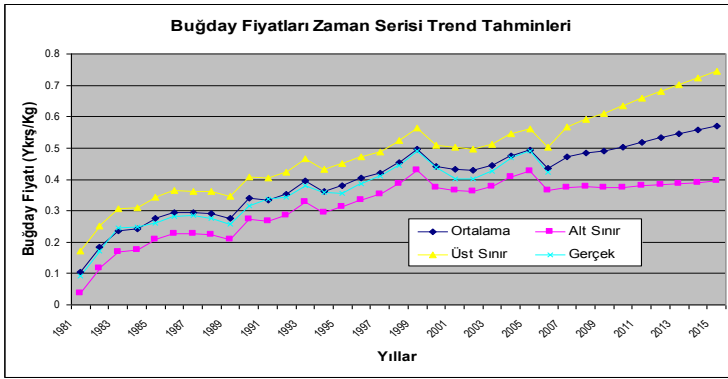
Şekil 7. Türkiye'de buğday üretimi zaman serisi trendi



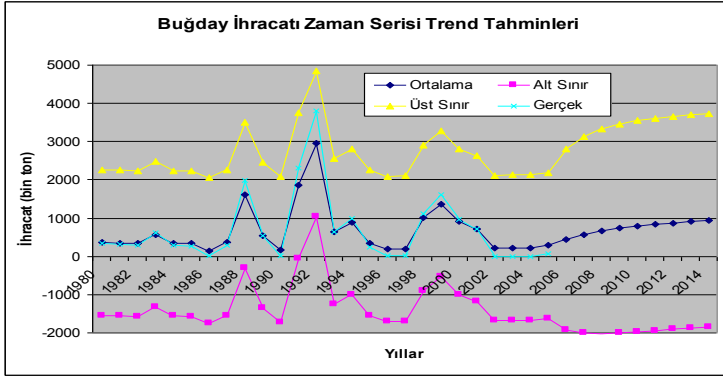
Şekil 8. Türkiye'de buğday ekim alanı zaman serisi trendi



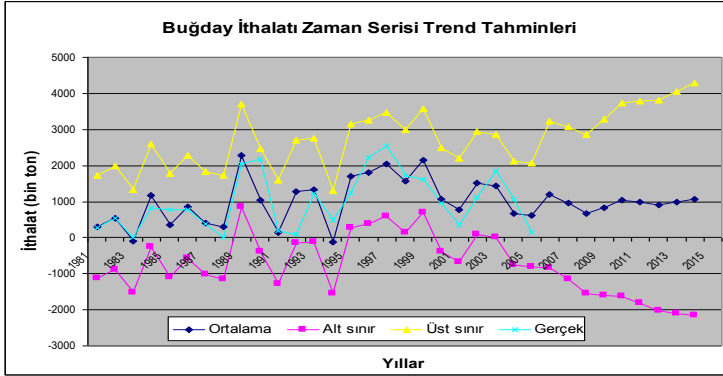
Şekil 9. Türkiye’de buğday verimi zaman serisi trendi



Şekil 10. Türkiye’de buğday fiyatları zaman serisi trendi



Şekil 11. Türkiye’de buğday ihracatı ve ithalatı zaman serisi trendi



Şekil 12. Türkiye’de buğday ithalatı zaman serisi trendi

### 5.8. Refah analizleri

AB fiyatının Türkiye fiyatı olarak kabul edilmesine dayandırılan refah analizleri, öngörülen politika senaryolarını arz eğrisi, talep eğrisi, piyasa fiyatı ve

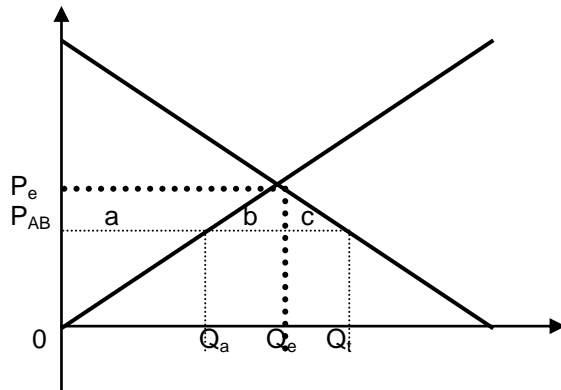
piyasa miktarıyla ilişkilendirerek toplumun kesimleri (üretici, tüketici ve vergi ödeyenler) üzerine etkilerini ayrı ayrı ve toplamda (net olarak) tespit eder. Bu etkinin net etkisi pozitif ise bu politika kabul edilir bir politika olarak kabul edilir.

Çizelge 7. Refah analizi temel verileri

Veri ve birimi	2008	2014
Üretim (kg)	20.792.640.000	21.726.250.000
İhracat (kg)	562.700.000	908.000.000
İthalat (kg)	956.400.000	977.000.000
Tüketim (kg)	21.186.340.000	21.795.250.000
Fiyat (TL/kg)	0.4845	0.5573
Arz Esnekliği	0.0477	0.0477
Talep Esnekliği	-0.143	-0.143
Arz fonksiyonu sabiti	19.800.831.072	20.689.907.875
Arz fonksiyonu fiyat katsayısı	2.047.077.251	1.859.576.754
Talep fonksiyonu sabiti	24.215.986.620	24.911970.750
Talep fonksiyonu fiyat katsayısı	-6.253.140.599	-5.592.536.784
Denge fiyatı (TL/kg)	0.4502	0.4455
Üretici rantı (TL)	9.833.768.367	7.007.843.664
Tüketici rantı (TL)	35.890.845.210	42.470.254.633
Sosyal rant (TL)	45.724.613.577	54.289.517.025

Aşağıdaki çizelgede de görüldüğü gibi bugünkü şartlarda (2008) AB fiyatının Türkiye fiyatı olarak kabul edilmesi, yani AB ile ortak pazara girmiş olmamız durumunda düşük AB fiyatından dolayı doğal olarak iç üretim azalır iç tüketim artacak ve Türkiye net ithalatçı bir ülke konumuna geçecektir. Yaklaşık 3 milyon ton bir ithalat AB'den Türkiye'ye gerçekleşecektir. Bu artan ihracatın nedeni, fiyat

düşmesi sonucu iç üretimin düşmesi ve iç tüketimin artmasıdır. Tüm bu gelişmelerin doğal sonucu olarak, tüketici düşük fiyat ve daha fazla tüketimden yararlanacağı için refahı artarken, üretici AB rekabeti ve düşük fiyat karşısında refah kaybına uğrayacaktır. Fakat tüketicinin refah artışı, üreticinin refah azalışından daha fazla olacağından sosyal, yani net refah artacaktır.



- $P_{AB}$  : AB fiyatı  
 $P_e, Q_e$  : Denge fiyat ve miktarı  
 $Q_a$  : İç üretim  
 $Q_t$  : İç tüketim  
 $Q_t - Q_a$  : İhracat  
 $\Delta \text{ÜR}$  : -a  
 $\Delta \text{TR}$  : a+b+c  
 $\Delta \text{SR}$  : b+c

AB fiyatının Türkiye fiyatı olmasının refah etkileri (AB fiyatının düşük olması)

Veri ve birimi	2008	2014
Üretim (kg)	20.156.613.098	20.999.899.320
Tüketim (kg)	23.129.190.784	23.979.694.868
Net ihracat (kg)	-2.972.577.686	-2.979.795.548
Üretici refahındaki değişme (TL)	-6.361.466.469	-8.344.416.962
Tüketici refahındaki değişme (TL)	6.823.256.412	8.926.371.033
Sosyal (net) refahtaki değişme (TL)	461.789.943	581.954.071

## SONUÇ

Türkiye'nin AB üyeliğinin buğday üretimi ve tüketimini ne yönde etkileyeceğini belirleyen unsurlar Türkiye'nin ve AB'nin üretiminde, talebinde yaratacağı değişiklikler ve bunun sonucunda ortaya çıkacak olan yeni denge fiyattır. Yukarıda en basit şekliyle yapılan analizler bile Türkiye'nin AB'ye katılımıyla AB'deki üretiminin en az Almanya'nın üretimi kadar artacağı, ama büyük nüfusuyla getireceği buğday talebinin (tam üyeliğin Türkiye'de yaratacağı gelir artışı ve dolayısıyla gıda tüketim deseni üzerindeki etkisinin ihmal edilmesi durumunda) AB'de stok yaratılmasında tetikleyici olmayacağı değerlendirilmektedir.

Gelir ve fiyat esnekliği konusunda yapılan çalışmalarda, ele alınan verilerin ne olduğuna bağlı olarak bazı farklılıklar görülebilir. Buğday gibi Türkiye'de çoğunlukla kuru koşullarda yetiştirilen bir ürünün çapraz elastikiyetinin aynı şekilde kuru koşullarda yetişen ayçiçeği veya arpa gibi ürünler için hesaplanması yoluna da gidilebilir. Burada sadece bir örnek olarak bu hesaplamalar yapılmıştır.

Hesaplamalarda Türkiye ve AB'nin geçmiş yıllardaki fiyatları esas alınmıştır. 2008 yılında yaşanan gıda krizi sonrası artan fiyatlar göz önüne alındığında hesaplamalar geçmiş dönem verileri esas alınarak yapıldığından, düşük AB fiyatları karşısında Türk buğday üreticisinin ve tüketicisinin refahındaki değişme beklentisi konusunda bir fikir jimnastiği özelliği taşımaktadır. Bunun dışında refah değişimlerini hesaplamada bir diğer unsur da Türkiye'de ve AB'de buğday çiftçilerinin aldıkları yardımlar, bunun üretici ve vergi mükellefi üzerindeki etkileridir. Bu husus da dikkate alınmayarak, hesaplamalarda fiyatlar konusunda yoğunlaşmıştır.

Tam üyelik sonrası sadece taraflar arasındaki gümrük vergilerinin kalkmasına bağlı olarak ithalat/ihracat miktar ve değerleri değişmeyecektir. Türkiye AB'nin Ortak Gümrük Tarifesi uygulayacağından, üçüncü ülkelerle olacak dış ticareti de Türkiye'dekinin altında tutulan AB'deki gümrük vergisi oranlarına bağlı olarak yeni bir dengeye kavuşacak, üçüncü ülkelere olan ithalat da artabilecektir. Kuşkusuz bunu etkileyecek olan dünya fiyat düzeylerindeki gelişmelerdir. Ama Türkiye'deki yeni piyasa dengelerinin oluşmasında sadece AB fiyatlarının değil, dünya piyasa fiyatlarının ve Türkiye'nin gümrük vergisi değişikliklerinin de etkisi olacaktır.

Dünya fiyatlarının oluşmasında gıda üretimindeki azalma fiyat artırıcı yönde etkide bulunurken, Dünya Ticaret Örgütü Doha Kalkınma Gündemi sonrası ortaya çıkacak gümrük vergilerini azaltma taahhüdü de ithalatı teşvik edici bir özellik taşımaktadır.

Buraya kadar dikkate alınan ve ihmal edilen bütün bu hususlar olası bir tam üyeliğin bir tarımsal üretim alt sektörü, örneğimizde buğday üzerine ne gibi etkiler yapabileceğini ortaya koymaktadır. Karmaşık bir ilişkiler bütünü vardır ve bir parametredeki değişme bile sonucu etkileyecektir.

Türkiye için (eğer uygulanan politikalar da Türkiye'nin tam üyeliğine kadar bir daha değişmezse) verilecek buğday yardımı geçmiş yılların üretimi referans alınarak alınabilecek yardım miktarının aynı üretim devam ediyormuş gibi kabul edilerek o miktar üzerinden verilmesi şeklinde olacaktır. AB'de ülkeler arasında ve bazı ülkelerde de bölgeler arasında verim farklılıkları olduğu için, verim referans değerleri bölgelere göre farklılık arz etmektedir. Türkiye için hangi verim değeri esas alınacaktır? Şekil 5'te görüldüğü gibi Türkiye ortalaması ile bölgeler ortalaması (örneğin Trakya veya Çukurova'daki) verimlilik birbirinden çok büyük farklar göstermektedir ve eğer yardım Türkiye ortalaması üzerinden verilirse yüksek verimle üretim yapan bölge üreticilerine çok büyük haksızlık yapılmış olacaktır.

Bütün bu bilgiler tam üyeliğin Türkiye'de buğday alt sektörü üzerine yapacağı etkilerin burada örnekleri verilen hesaplamalarla tamamen açığa kavuşamayacağını, etki analizine esas alınabilecek faktörlerin ve buna bağlı olarak geliştirilebilecek senaryoların çok çeşitli olduğunu göstermektedir. Ama Türkiye'nin ele aldığımız ürün açısından tam üyelikten zararlı çıkmaması için daha tam üyelik öncesi verimini artırması ve daha düşük korumacılık ortamında da rekabet edebilecek bir güce kavuşabilmesinin yollarını değerlendirmesi gerekmektedir.

## KAYNAKLAR

Akbay C, Boz I, Chern WS (2007). "Household food consumption in Turkey," *European Review of Agricultural Economics*, Oxford University Press for the Foundation for the European Review of Agricultural Economics, vol. 34(2), pages 209-231, June.

- Anon. (2004) European Commission 2005. Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information 2004, Luxemburg 2005 , Tablo 4.1.4.1 ve 4.1.4.2. s.11.
- Anon. (2005) LMC International, Evaluation of the Common Market Organisation (CMO) in the Cereal Sector Main Report, October 2005.
- Anon. (2007) TC Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarımsal Üretim Genel Müdürlüğü, Tarımsal Destekler, [http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/ser\\_toh\\_kul\\_d\\_estegi.html](http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/ser_toh_kul_d_estegi.html)
- Anon. (2008) TMO (2008) 2007 Yılı Hububat Raporu.Toprak Mahsulleri Ofisi.Ankara.
- Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001 (OJ L 270, 21.10.2003)
- Council Regulation (EC) No 1783/2003 of 29 September 2003 amending Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)( OJ L 270, 21.10.2003, p. 70–77)
- Eraktan G (2008) Küresel Gıda Krizi ve Türkiye, ASAM BAKIŞ, No:5, Haziran ,s.18.
- Koç A, Uzunlu V, Bayaner A (2001) Türkiye’de Tarımsal Ürün Projeksiyonları, 2000-2010. Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü.Proje Raporu 2001-6, Şubat 2001 Ankara.
- OECD (2008) Group on Cereals, Animal Feeds and Sugar Group on Meat and Dairy Products Working Party on Agricultural Policies and Markets, The Relative Impact On World Commodity Prices of Temporal and Longer Term Structural Changes In Agricultural Markets- World grain and oilseed markets: How we got here and where we go from here. TAD/CA/APM/CFS/MD(2008)5, 06-Mar-2008, 27-28 March 2008, s.8.
- OECD (2008) Trade and Agriculture Directorate Committee For Agriculture Group on Cereals , Animal Feeds and Sugar Group on Meat and Dairy Products Working Party on Agricultural Policies and Markets, REVIEW OF BASELINE PROJECTIONS FOR THE 2008-2017 OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK AD/CA/APM/CFS/MD/RD(2008)1, 17-Mar-2008, 27-28 March 2008, s.17
- RG (2005) Hububat Ürünü 2005 - 2006 Dönemi Alımı ve Satımı Hakkında Karar (2005/8871 Sayılı BKK) .Tarih: 01.06.2005, Sayı:25 832, Ankara
- RG (2005) Hububat Üreticilerine Destekleme Primi Ödenmesine Dair Karar ( 2005/8872 Sayılı BKK) Tarih: 01.06.2005, Sayı:25 832, Ankara
- RG (2005) Üreticilerin Finansman İhtiyaçlarının Uygun Koşullarda Karşlanması, Tarımsal Üretim Geliştirilmesi, Verimliliğin ve Kalitenin Artırılması Amacıyla T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin Karar (2005/9839 Sayılı BKK) Tarih: 31.12.2005, Sayı:26040,Ankara
- RG (2005) Sertifikalı Tohumluk Kullanımı ve Sertifikalı Meyve/Asma Fidanı/ Çilek Fidesi ile Kapama Bağ/Bahçe Tesisi Desteklemeleri Hakkında Tebliğ. No: 2006/19. Tarih: 10.05.2006, Sayı:26164,Ankara
- RG (2006) Hububat Ürünü Alımı ve Satımı Hakkında Karar (2006/10506 Sayılı BKK) Tarih: 10.06.2006, Sayı:26194, Ankara
- Winkler W, 1992 Yılında Avrupa Topluluğunda Tarım Reformu. Çev. Gülcan Eraktan, Ankara Üniv. Yay. 1287, Konferanslar: 54, s.9.
- Yavuz F, Dağdemir V, Demir O (2000) “Türkiye Buğday Üretiminde Tarım Bölgelerine Ait Arz Esnekliklerinin Tespiti Üzerine Bir Araştırma” *Türkiye IV. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi*, 6-8 Eylül 2000, Tekirdağ.