

**TARIMSAL EKONOMİ ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE’DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKASI  
ARACI OLARAK FARK ÖDEME SİSTEMİ’NİN  
UYGULANABİLİRLİĞİNİN TARTIŞILMASI VE SİSTEMİN  
İKTİSADİ ANALİZİ**

**Prof. Dr. Ahmet ŞAHİNÖZ**

(Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü)

**Doç. Dr. Selim ÇAĞATAY**

(Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü)

**Yrd. Doç. Dr. Özgür TEOMAN**

(Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü)

**Nisan 2007**  
**ANKARA**

## ÖNSÖZ

Tarım sektörünün yapısal özelliklerinden kaynaklanan ve giderek çeşitlenen tarımsal destekleme politikaları günümüzde tüm ülkelerin ekonomi politikaları içinde önemli bir yer tutmaktadır. Geçmişte ülkelerin kendi insiyatifleri doğrultusunda şekillenen ve uygulanan destekleme sistemlerinden bir kısmı, Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması'ndan itibaren tamamen terk edilmiş, bazıları ise çeşitli sınırlamalar altında yürütülebilir hale gelmiştir. Söz konusu sınırlamalar altında uygulanabilen sistemlerden bir tanesi fark ödeme sistemidir. Fark ödeme sistemi, ürün piyasalarında oluşacak fiyatları etkilemeksizin üretici gelirlerini doğrudan, tarımsal üretim ve verimlilik düzeylerini dolaylı olarak etkileme gücüne sahiptir. Sistem aynı zamanda diğer destekleme sistemleri ile karşılaştırıldığında görece olarak tüketici refahı açısından tercih edilebilir özelliğe sahiptir.

Bu çalışmada, fark ödeme sisteminin seçilmiş ürünler bazında Türk tarımında uygulanabilirliği Dünya Ticaret Örgütü kuralları çerçevesinde araştırılmaktadır. Araştırmada, Türk tarımı için stratejik öneme sahip beş ürün; buğday, şekerpancarı, pamuk, ayçiçeği ve fındık piyasasında fark ödeme sistemi kapsamında 2004 yılı baz alınarak kısmi denge refah analizi ve transfer etkinliği analizleri yapılmıştır. Ayrıca, fark ödeme sistemi alternatif bir destekleme sistemi olarak Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması'nın mevcut kuralları ve Doha Round kapsamında en son yapılan Hong Kong Görüşmeleri'nin tarımsal ürün ticaretinin geliştirilmesi bakımından temel aldığı üç temel konu başlığı çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu başlıklar ülke içi destekler, ihracat sübvansiyonları ve pazara giriş hükümlerini içermektedir. Değerlendirme, çalışma kapsamına alınan beş üründe bu hükümlerin bağlayıcılığı altında ileriye dönük kısa dönemli tarımsal politika senaryolarının geliştirilmesi ve seçilmiş ürün piyasalarında 2008 yılı için refah ve transfer etkinliği analizlerinin yapılması ile tamamlanmıştır.

Kurumsal açıdan fark ödeme sisteminin etkin bir şekilde uygulanabilmesinin gerekli koşulları bölgesel ürün borsalarının, vadeli işlem piyasalarının ve çiftçi kayıt sisteminin geliştirilmesi olarak belirlenmiştir. Söz konusu kurumsal gerekliliklere ek olarak fark ödeme sistemi ekonomik bakımdan bölgesel üretim maliyetleri ile verim farklılıkları gözetilerek uygulandığı takdirde Türk tarımında alternatif bir destekleme politikası aracı olarak kullanılabilir.

**Prof. Dr. Ahmet Şahinöz**

**Doç. Dr. Selim Çağatay**

**Yrd. Doç. Dr. Özgür Teoman**



## YÖNETİCİ ÖZETİ

Çalışma Türk tarımında alternatif bir destekleme modeli olabilecek fark ödeme sisteminin uygulanabilirliğini Türkiye için stratejik öneme sahip beş ürün; buğday, şekerpancarı, pamuk, ayçiçeği ve fındık için ekonomik koşul ve etkileri bakımından analiz etmeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın ilk üç bölümü bir tarımsal arz yönetimi politika aracı olarak prim sistemi ile fark ödeme sistemlerinin teorik özelliklerinin ortaya konulması ve iki sistemin karşılaştırılmasına ayrılmıştır. Dördüncü bölüm, Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması'nın dünya tarımsal ürün ticaretinin serbestleştirilmesine yönelik olarak ülke içi tarımsal destekler, ihracat sübvansiyonları ile pazara giriş olmak üzere üç temel konu üzerinde odaklanan mevcut kuralları ile 2005 yılında yapılan Hong Kong görüşmelerinin ileriye dönük etkilerini sorgulamaktadır. Takip eden beşinci ve altıncı bölümlerde çalışmada kullanılan ampirik metodoloji açıklanmış ve seçilmiş beş üründe 2004 yılı için refah ve transfer etkinliği analizleri yapılmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise Dünya Ticaret Örgütü kararları çerçevesinde kısa dönemli alternatif politika senaryosu oluşturulmuş ve seçilmiş ürün piyasalarında 2008 yılı için refah ve transfer etkinliği analizi gerçekleştirilmiştir. Çalışmayla ilgili saptama ve değerlendirmelerin yapıldığı sonuç bölümünde ise Türk tarımı için önerilen fark ödeme sisteminin Dünya Ticaret Örgütü'nün geliştirmekte olan ülkelere dönük olarak belirlemiş olduğu politika değişiklikleri ve kamu finansman açıkları dikkate alınarak uygulanması gereği vurgulanmıştır.

Dünya Ticaret Örgütü'nün belirlemiş olduğu politika değişiklikleri Türkiye için en azından incelenen beş ürün bazında fazla kısıt getirmemektedir. Ancak enflasyonla mücadele programı kapsamında kamu borçlanma gereğini düşürmeye dönük olarak uygulanmakta olan sıkı maliye politikalarının bir gereği olarak fark ödemelerinin mutlaka özgün bir bütçe kaleminden ya da sürekli ve güvenli kaynaklardan sağlanacak bir tarımsal fondan yapılmasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır. Son olarak fark ödeme sisteminin etkin bir şekilde işletilebilmesinin teknolojik donanımı yüksek bölgesel ürün borsaları ve vadeli işlem piyasalarının ayrıntılı bir kayıt sistemi kapsamında işletilmesine dayandığı tespitinden hareketle ürünlerin piyasalar geliştikçe aşamalı biçimde sisteme entegre olması önerilmektedir.

## ÖZET

2007 yılı itibariyle Türkiye için tasarlanabilecek tarım politikaları dört temel amaç etrafında toplanabilir. Birincisi, ülke nüfusunun gıda güvencesini sağlamak ve beslenme düzeyini yükseltmek, ikincisi, tarımsal piyasalarda istikrar sağlamak, üçüncüsü, bölgesel dengesizlikleri düzelterek kırsal kalkınmayı gerçekleştirmek ve son olarak ihracat yoluyla ödemeler dengesine katkıda bulunmak. Türk tarımının ölçek, teknoloji düzeyi ve geçimini sağladığı nüfus başta olmak üzere mevcut yapısal sorunları göz önüne alındığında, söz konusu amaçlara ulaşabilmek, istikrarlı ve etkin işleyen bir tarımsal desteklemeye ihtiyaç göstermektedir. Geçmiş deneyimlerden hareketle tarımsal destekleme modelleri arasında Türk tarımının yapısına uygun “tek” ve “en iyi” diye nitelenebilecek bir model hakkında fikir birliği etmek mümkün değildir. Bu nedenle seçici ve dinamik bir destekleme anlayışının bir parçasını oluşturabilecek fark ödeme desteği, prim ve doğrudan gelir ödemesi destekleri ile birlikte gündeme gelmiştir. Bu çalışmada fark ödeme sisteminin ekonomik, idari ve kurumsal açıdan uygulanabilirliği Türk tarımı için stratejik önem taşıyan buğday, şekerpancarı, pamuk, ayçiçeği ve fındık için araştırılmıştır. Araştırmada iç bütçe kısıtlarının yanısıra Dünya Ticaret Örgütü’nün Doha Round kapsamında 13-18 Aralık 2005 tarihlerinde yapmış olduğu Hong Kong görüşmeleri kararları göz önünde bulundurulmuştur. Sonuçta fark ödeme desteklerinin, maliyet ve karlılık hesabının iyi yapıldığı koşulda, fiyatlar ve üretici gelirleri yönünden istikrar yaratarak üretimde devamlılığı sağlama açısından alternatif bir destekleme modeli olarak kullanılabilmesi beklentisi oluşmuştur.

## **ABSTRACT**

Starting in 2007 the policy framework to Turkish agricultural sector may aim four main objectives. Firstly, the policies should aim food security and improvement of the nutrition level of whole population. While stability in the agricultural markets should be aimed as the second objective, removal of regional divergences in the country and achievement of rural development should be aimed as the third objective. Lastly, policies should aim the increase in agricultural exports to improve the balance of payments. Attaining these objectives requires the implementation of a stable and efficient support system, when the structural specifics of the sector such as production scale, applied technology and share of rural population in total are considered. Nevertheless, it is not possible to recommend a “unique” policy that fits the agricultural sector “best”, when the past support policy experience of Turkey is taken into account. For this reason, deficiency payment system was thought to structure a part of a selective and dynamic support system in Turkey together with price premium and direct income support systems. In this study, deficiency payment system was evaluated in terms of its economic, administrative and institutional viability and its effects were analyzed in wheat, sugar beet, cotton, sunflower and hazelnut markets which were thought to be crucial for Turkish agriculture. The research focused on recent developments in the Hong Kong meetings of the Doha Round, besides domestic budget constraint in Turkey. It has been found that deficiency payment system may create an alternative in supporting the agricultural sector to attain the stability in prices and farm income as well as to sustain production, if the cost and profitability analyses of the system have been conducted carefully.

## **SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ**

AB:	Avrupa Birliği
AMS:	Toplam destek eşdeğeri
DA:	Destekleme alımı
DFİF:	Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
DGD:	Doğrudan gelir desteği
DİE:	Devlet İstatistik Enstitüsü
DTÖ:	Dünya Ticaret Örgütü
FÖ:	Fark ödeme
GB:	Gümrük Birliği
IMF:	Uluslararası Para Fonu
OTP:	Ortak Tarım Politikası
SP:	Hassas ürün
TMO:	Toprak Mahsulleri Ofisi
TŞFAŞ:	Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi

## İÇİNDEKİLER

Tablolar Listesi.....	iii
Şekiller Listesi.....	iv
Çizelgeler Listesi.....	vi
Giriş.....	1
1. Tarımsal Arz Yönetimi Politika Aracı Olarak Prim Sistemi ve Türkiye Uygulaması .....	2
1.1. Sistemin özellikleri.....	2
1.2. Sistemin Türkiye uygulaması .....	3
1.2.1. Ürün bazında değerlendirme .....	4
2. Tarımsal Arz Yönetimi Politika Aracı Olarak Fark Ödeme Sistemi.....	8
2.1. Sisteminin özellikleri.....	8
2.2. Hedef fiyatın belirlenmesi .....	9
2.3. Sistemin etkin işleyebilmesi için gerekli koşullar .....	13
3. Destekleme Araçlarına Teorik Yaklaşım ve Karşılaştırma .....	14
3.1. Benzer iki araç olarak fark ödeme ve prim sisteminin karşılaştırılması.....	15
3.2. Fark ödeme sisteminin diğer destekleme politikaları ile karşılaştırılması.....	16
4. Fark Ödeme ve Prim Sistemlerinin DTÖ Tarım Anlaşmasının Mevcut Kuralları ve Hong Kong Görüşmeleri Kapsamında Değerlendirilmesi .....	22
4.1. İç destekler .....	23
4.2. İhracat sübvansiyonları.....	23
4.3. Pazara giriş .....	24
5. Çalışmada Kullanılan Ampirik Metodoloji.....	24
5.1. Kısmi denge refah analizi.....	25
5.2. Transfer etkinliği .....	28
6. Ampirik Analiz.....	32
6.1. Seçilmiş ürün piyasalarında 2004 yılı için refah analizi.....	32
6.2. Seçilmiş ürün piyasalarında 2004 yılı için transfer etkinliği analizi .....	39
7. DTÖ Dikkate Alınarak Kısa Dönem Politika Senaryosunun Oluşturulması .....	41
7.1. Alternatif politika senaryosu .....	42
7.2. Seçilmiş ürün piyasalarında 2008 yılı için refah analizi.....	47
7.3. Seçilmiş ürün piyasalarında 2008 yılı için transfer etkinliği analizi .....	51
8. Sonuç.....	53
Kaynakça.....	55



Ekler .....	56
E1. Fark Ödeme Sisteminin Dünyadaki (özellikle AB ve ABD'deki) Benzerleri ile Karşılaştırılması .....	56
E2. Refah Analizi: .....	60
E2.1. İhraç edilen ürünün müdahale sonrasında ihraç edilir niteliğini sürdürdüğü durum	60
E2.2. İthal edilen ürünün müdahale sonrasında ihraç edilir niteliğe sahip olduğu durum .	63
E2.3. İhraç edilen ürünün müdahale sonrasında ithal edilir niteliğe sahip olduğu durum .	65

## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Yıllar İtibariyle Prim Desteği ve Toplam Destek, Prim Desteği/Toplam Destek Oranı (Milyon \$) .....	3
Tablo 2: Ekilen Alan, Üretim ve Verim-Pamuk.....	5
Tablo 3: Dış Ticaret (Milyon \$)-Pamuk .....	5
Tablo 4: Pamuğa Yapılan Prim Desteği-Üretici Sayısı, Miktar ve Değer (2000-2005) .....	5
Tablo 5: Ekilen Alan, Üretim ve Verim-Ayçiçeği .....	6
Tablo 6: Ayçiçeğine Yapılan Prim Desteği-Üretici Sayısı, Miktar ve Değer (2000-2005) .....	6
Tablo 7: Ekilen Alan, Üretim ve Verim-Soya.....	7
Tablo 8: Soyaya Yapılan Prim Desteği-Üretici Sayısı, Miktar ve Değer (2000-2005) .....	7
Tablo 9: Ekilen Alan, Üretim ve Verim-Kolza .....	7
Tablo 10: Kolzaya Yapılan Prim Desteği-Üretici Sayısı, Miktar ve Değer (2001-2005) .....	8
Tablo 11: Buğdayda Dekara Maliyetler ve Fiyatlar-TL/Kg (2004-2005*).....	9
Tablo 12: Ayçiçeğinde Dekara Maliyetler ve Fiyatlar-TL/Kg (2004-2005*).....	10
Tablo 13: Pamukta Dekara Maliyetler ve Fiyatlar-TL/Kg (2004-2005*).....	11
Tablo 14: Fındıkta Dekara Maliyetler ve Fiyatlar-TL/Kg (2004-2005*) .....	12
Tablo 15: Şeker Pancarında Dekara Maliyetler ve Fiyatlar-TL/Kg (2004-2005*) .....	13
Tablo 16: Destekleme Alım ve Fark Ödeme Sistemlerinin Refah Analizi Sonuçları .....	27
Tablo 17: Destekleme Alım ve Fark Ödeme Sistemlerinin Refah ve Bütçe Etkileri .....	35
Tablo 18: DGD Ödemesi Kapsamındaki Alan.....	37
Tablo 19: Destekleme Sistemleri ve Bütçeye Olan Yüğü.....	38
Tablo 20: Transfer Etkinliği Hesapları Veri Tabanı .....	39
Tablo 21: Transfer Etkinliği.....	40
Tablo 22: Analizde Kullanılacak Değişken Tahmin Değerleri .....	45
Tablo 23: Politika Senaryosu Bulguları .....	46
Tablo 24: Destekleme Alım ve Fark Ödeme Sistemlerinin Refah ve Bütçe Etkileri .....	48
Tablo 25: Transfer Etkinliği Hesapları Veri Tabanı. ....	52
Tablo 26: Transfer Etkinliği.....	53
Tablo E1: Senaryo Bulguları (2007-2008 TL/ABD\$= 1,600,000) .....	68
Tablo E2: Senaryo Bulguları (2007-2008 enflasyon oranı= % 6).....	68
Tablo E3: Senaryo Bulguları (Pamuk kar marjı % 35) .....	68

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2a: Üretici Açısından Değerlendirme.....	17
Şekil 2b: Tüketici Açısından Değerlendirme .....	17
Şekil 2c: Ticaret Açısından Değerlendirme. ....	17
Şekil 2d: Girdi Piyasası.....	17
Şekil 2e: Ekilebilir Arazi.....	17
Şekil 3a: Üretici Açısından Değerlendirme.....	18
Şekil 3b: Tüketici Açısından Değerlendirme .....	18
Şekil 3c: Ticaret Açısından Değerlendirme .....	18
Şekil 3d: Girdi Piyasası.....	18
Şekil 3e: Ekilebilir Arazi.....	18
Şekil 4a: Üretici Açısından Değerlendirme.....	19
Şekil 4b: Tüketici Açısından Değerlendirme .....	19
Şekil 4c: Ticaret Açısından Değerlendirme .....	19
Şekil 4d: Girdi Piyasası.....	19
Şekil 4e: Ekilebilir Arazi.....	19
Şekil 5a: Üretici Açısından Değerlendirme.....	20
Şekil 5b: Tüketici Açısından Değerlendirme .....	20
Şekil 5c: Ticaret Açısından Değerlendirme .....	20
Şekil 5d: Girdi Piyasası.....	20
Şekil 5e: Ekilebilir Arazi.....	20
Şekil 6a: Yurtiçi Piyasa.....	21
Şekil 6b: Dünya Piyasası.....	21
Şekil 6c: Girdi Piyasası .....	21
Şekil 7a: Yurtiçi Piyasa.....	21
Şekil 7b: Dünya Piyasası.....	21
Şekil 7c: Girdi Piyasası .....	21
Şekil 8a: Yurtiçi Piyasa.....	22
Şekil 8b: Dünya Piyasası.....	22
Şekil 8c: Girdi Piyasası .....	22
Şekil 9a: Yurtiçi Piyasa.....	22
Şekil 9b: Dünya Piyasası.....	22
Şekil 9c: Girdi Piyasası .....	22
Şekil 10: Destekleme Alım ve Fark Ödeme Sistemlerinin Kısmi Denge Refah Analizi .....	26
Şekil 11: Destekleme Sistemlerinin Bütçeye Olan Yüğü.....	34
Şekil 12: Destekleme Sistemlerinin Ekonomi Üzerindeki Net Etkisi.....	34
Şekil 13: Destekleme Sistemleri ve Bütçeye Olan Yüğü (2004) .....	38

Şekil 14: Transfer Etkinliği .....	41	
Şekil 15: Destekleme Sistemlerinin Bütçeye Olan Yüğü.....	50	
Şekil 16: Destekleme Sistemlerinin Ekonomi Üzerindeki Net Etkisi .....	51	
Şekil 17: Transfer Etkinliği .....	53	
Şekil E1. Referans ve Müdahale Fiyatlarının Denge Fiyatının Üzerinde Olduğu Durum: Destekleme Alım (DA) ve Fark Ödeme (FÖ) Sistemlerinin Kısmi Denge Refah Analizi .....		62
Şekil E2. Referans Fiyatının Denge Fiyatının Altında, Müdahale Fiyatının Denge Fiyatının Üzerinde Olduğu Durum: Destekleme Alım (DA) ve Fark Ödeme (FÖ) Sistemlerinin Kısmi Denge Refah Analizi .....		64
Şekil E3. Referans Fiyatının Denge Fiyatının Üzerinde, Müdahale Fiyatının Denge Fiyatının Altında Olduğu Durum: Destekleme Alım (DA) ve Fark Ödeme (FÖ) Sistemlerinin Kısmi Denge Refah Analizi .....		67

## **ÇİZELGELER LİSTESİ**

Çizelge 1: Tarımsal Destekleme Araçları/Politikaları.....	15
Çizelge 2: Fark Ödeme ve Destekleme Alım Sistemleri için Transfer Etkinliği Hesapları .....	30
Çizelge 3: Senaryo Kısıtları ve Spesifik Detaylar .....	44

## GİRİŞ

Tarım, Türkiye ekonomisinin temel sektörlerinden biridir. Yarattığı katma değer ve ihracata yaptığı katkı açısından olmasa da, istihdam ettiği iş gücü ve geçimini sağladığı nüfus hacmi açısından ülkemiz için önemli bir konuma sahiptir. Türkiye’de uygulanan tarım politikaları, son on yıldır yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. “Ekonomik israfa ve politik istismara açık olan geleneksel tarım politikalarının etkinliklerini artık kaybettikleri” yargısı, tartışmaların ortak paydasını oluştururken, yeni politikalar için öneriler farklılaşmaktadır.

Tarım politikaları oluşturulurken politika yapıcılarının önlerinde beliren en önemli kısıtlardan biri kamu finansman açıklarıdır. Öte yandan, politik kaygıların baskın olduğu ve büyük ölçüde görev zararlarına dönüşen 1990’lı yılların tarımsal destek programları da kamu finansman açıklarını beslemektedir. Ancak, finansal kısıtlar olmasa dahi, yaygın ve kesintisiz devlet desteğinin tarım kesimini piyasa mekanizmasına karşı duyarsızlaştırdığı, rekabet koşullarında etkin ve güçlü tarım işletmelerinin oluşmasını engellediği unutulmamalıdır. 1980’li yılların başından itibaren dışa açık büyüme stratejisine yönelmiş bulunan Türkiye’nin, tarım politikalarını oluştururken uluslararası koşul ve gelişmelere de kayıtsız kalması düşünülemez. Ekonomik küreselleşme sürecinin yaşandığı bir dünyada, bu gelişmeler, her aşamada zorunlu olarak hesaba katılması gereken birer kısıta dönüşmektedir.

Tarım kesimi ile ilgili olarak son yıllarda dünyada yaşanan en önemli gelişme, 1995 yılında uygulamaya giren Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) “Tarım Anlaşması”dır. Türkiye için de bağlayıcı nitelikte olan bu anlaşma, tarım politikalarında devlet müdahalesini ve desteğini mümkün olan en alt düzeye indirerek tarımsal üretimin ve değişimin piyasa mekanizmasının yönlendirmesine bırakılmasını genel eğilim olarak benimsemektedir. Diğer yandan, Avrupa Birliği (AB)’ne tam üyelik çerçevesinde 1996 yılında uygulamaya giren Gümrük Birliği (GB) Anlaşması’nın tarım ürünlerini kapsamaması, Türk tarım politikalarının “Ortak Tarım Politikası” (OTP) ile uyumuna bağlıdır. OTP’ne uyum, aslında DTÖ “Tarım Anlaşması” ile aynı yönde politika değişikliklerini gündeme getirmektedir. Bu iki kısıt dışında Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin çoğunda ortaya çıkan bir başka dış kısıt da, tarımsal liberalleşmenin de çerçevesini belirleyen Uluslararası Para Fonu (IMF) ile imzalanan Yapısal Uyum Programlarıdır.

Nitekim, 1999 yılında IMF ile imzalanan stand-by anlaşmasının bir parçası olarak son beş yıldır geleneksel politikaların yerini alan ve ülke genelinde uygulanan “Doğrudan Gelir Desteği (DGD)”, tarım kesiminin kendine özgü koşullarından ve yapısal sorunlarından kopuk ve tamamen finansal kaygılarla hazırlanmış olduğundan, tarım sektörünün sorunlarına çözüm olamamıştır. Bu bağlamda yapılması gereken, öncelikle Türkiye ekonomisinin ve tarım sektörünün içinde bulunduğu durumun doğru tespiti ve bu tespite dayanarak hedefleri doğru belirlenmiş politikaların uygulamaya koyulmasıdır.

Temel sosyo-ekonomik, teknolojik ve yapısal sorunlarını henüz çözememiş, hızla kentleşen ve yetersiz beslenen bir nüfusu barındıran, ekonomik büyümesi büyük ölçüde ithal girdilere bağlı olmasına karşın sınırlı ihracat potansiyeline sahip olan Türkiye için tasarlanabilecek tarım politikaları dört temel amaç etrafında toplanabilir. Birincisi, ülke nüfusunun gıda güvencesini sağlamak ve beslenme düzeyini yükseltmek, ikincisi, tarımsal piyasalarda istikrar sağlamak, üçüncüsü, kırsal kalkınmayı sağlayarak bölgesel dengesizlikleri azaltmak ve son olarak ihracat yoluyla ödemeler dengesine katkıda bulunmak. 2005 yılı sonrası için IMF ile üç yıllık yeni bir stand-by anlaşması yapılması ve 2006 yılı Bütçe Tasarısı’nın son üç yılın bütçelerinin bir tekrarı niteliğinde olması, Ekonomik İstikrar Programı çerçevesinde sağlanmış bulunan mali ve parasal disiplinin orta vadede sürdürüleceği izlenimini vermektedir. Bu nitelikte makro ekonomik hedeflerin tarım politikaları için anlamı, tarımsal desteklerin, en azından mali kaynaklar açısından köklü bir değişikliğe uğramayacağıdır.

Son dönemlerde gerek tarım kesiminin bünyesinde gerçekleşen dönüşümler, gerekse iç ve dış ekonomik koşullarda meydana gelen değişiklikler, geleneksel tarım politikalarını ve politika araçlarını etkisiz hale getirmiştir. Fiyat ve girdi desteğine dayalı geleneksel tarım politikalarının yerini ise DTÖ Tarım Anlaşması’nın bağlayıcı kuralları ile zamana yayılarak ve aşamalı olarak yürürlüğe giren doğrudan destek sistemlerinin alması öngörülmüş ve uygulamaya koyulmuştur. Türkiye’de ise bu

gelişmelerle uyumlu, Yapısal Uyum Programının da bir unsuru olan “Tarım Reformu” çerçevesinde son beş yıldır uygulamada olan “Doğrudan Gelir Desteği” sistemi yetersiz kalmış ve Türk tarımını sonu belirsiz bir geleceğe sürüklenme riskini ortaya çıkarmıştır.

Buradan yola çıkarak, Türk tarım kesiminin özgün koşullarına uygun, iç ve dış kısıtlara uyum gösteren, genel olmak yerine “seçici ve dinamik” olan ve sektörü daha önce belirlenen tarım politikası hedeflerine yaklaştıracak bir destekleme sisteminin tanımlanması gerekmektedir. Tanımlanan sistemin ise uygunluğunun, sektöre ilişkin koşullar ve kısıtlar dikkate alınarak tartışılması, uygulanabilmesi için gerekli şartların tanımlanması gerekmektedir.

Bu çalışma, “fark ödeme” sistemini alternatif bir tarım politikası aracı olarak politika yapıcılara önermektedir. Zira, piyasa ekonomisi koşullarında, tarımsal üretim ve fiyatlar üzerinde saptırıcı etki yapmadan tarım kesimini etkili bir biçimde desteklemenin en uygun yöntemi, piyasaya müdahale etmeden çiftçi gelirlerini doğrudan, üretim ve verimlilik düzeylerini dolaylı olarak etkileyebilen “fark ödeme” sistemidir. “Fark ödeme” sistemi, tarımsal fiyatların piyasa koşullarında oluşmasına yol açarak dünya piyasa fiyatlarına uyum sağlamayı kolaylaştırmakta ve tüketiciye düşük fiyatlarda ürün sunulmasını sağlayarak refah artışına katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla, ilk aşamada maliyeti büyük ölçüde yoksul kitlelerin üzerine yıkılan fiyat desteği sisteminin gelir dağılımını bozucu etkileri de ortadan kaldırılmaktadır. Bu nedenle, “fark ödeme” sistemi, piyasa mekanizmasının işleyişini ve kaynakların etkin dağılımını engellediği, ayrıca tüketici refahını aşındırdığı için eleştiri konusu yapılan “fiyat desteği” sistemine göre daha avantajlıdır.

“Fark ödeme” sisteminin alternatif bir destekleme sistemi olarak önerilebilmesi için, söz konusu sistemin bir dizi ampirik testten geçirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle çalışma öncelikle, incelenmesi gereken konuların tespitine ve tespit edilen konuların derinlemesine incelenmesine odaklanmaktadır. Bu bağlamda, önerilen destekleme sisteminin Türkiye’nin içinde bulunduğu ekonomik koşullara ve kırsal kesimin bünyesinde barındırdığı sosyal dokulara ne ölçüde uygunluk gösterdiği araştırılacaktır. Bu arada “fark ödeme sistemi”nin diğer destekleme araçlarından üstün ve zayıf olduğu noktalar ortaya konulacaktır. Diğer bir amaç olarak çalışma, önerdiği destekleme sisteminin daha önce belirtilen iç ve dış kısıtlara uygunluğunu gösterecektir. Ayrıca, önerilen destekleme sisteminin saptanan tarım politikası hedeflerine ulaşılmasında nasıl etki edeceği gösterilecektir. Nihayet, önerilen sistemin uygulanabilmesi için eksik olan koşulların teşhisi ve bu yolda ne yapılması gerektiğinin belirlenmesi de diğer bir amaçtır.

Çalışmanın birinci bölümünde tarımsal ürünlerde arz yönetimine yönelik olarak uygulanan prim sistemi ve prim sisteminin Türkiye uygulaması incelenmektedir. Bu inceleme ile prim sisteminin uygulandığı ürün piyasalarının Türkiye’ye özgü özellikleri ortaya konulacak, bu piyasalarda sistemin uygulamaya koyulmasından sonra ortaya çıkan gelişmeler belirlenecek ve gelişmelerin diğer sektörlere ve makroekonomiye yansımaları incelenecektir. Prim sistemi uygulamasında farklı piyasalarda elde edilen başarı, kısmi başarı veya başarısızlığın tanımlanması, tarımsal arz yönetimine yönelik olarak uygulanan ve prim sistemi ile benzerlik gösteren “fark ödeme” sisteminin uygulanabilirliği tartışılmasına da ışık tutacaktır. Yapısal, kurumsal ve idari olarak sınıflandırılacak bu faktörler, “fark ödeme” sisteminin sağlıklı işleyebilmesi için eş anlı olarak yapılması gereken düzenlemelerin de belirlenmesini sağlayacaktır.

## **1. TARIMSAL ARZ YÖNETİMİ POLİTİKA ARACI OLARAK PRİM SİSTEMİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI**

### **1.1. Sistemin Özellikleri**

Prim sistemi, tarım sektöründe temel olarak talep baskısının bulunduğu ürünlerde destekleyicinin, üretim birimi başına bir ödemeyi taahhüt etmesi suretiyle gerçekleştirilen bir destekleme yöntemidir. Teorik olarak prim sistemi bir destek sistemi olarak üretim ve yatırım risklerinin taraflarca bir sözleşme uyarınca belirlendiği koşulda, hedeflenen üretim düzeylerine ulaşılabilmesinde etkili olduğu gibi desteğe tabi ürünün kalite farklılığına bağlı olarak da yürütülebilen etkili bir destek aracıdır. Çünkü üretici sözleşme uyarınca ürettiği ürün miktarıyla orantılı bir gelir desteğine sahip olmakta ve

bu durum üretim düzeyini artırması yönünde bir teşvik oluşturmaktadır. Öte yandan desteği yüklenen (devlet ya da bireysel yüklenici) prim vereceği ürünün kalite ve standardını öngörüp ödemeyi bu koşula bağlı olarak yaptığından, destekten yararlanacak üretici ürünün sözleşmede belirtilen kalite ve standardını sağlamak zorunda kalmaktadır. Esas itibarıyla arzı teşvik edici bir destek aracı olan prim uygulamasında kontrol dışı arz artışına engel olabilmek için uygulamanın sözleşme kapsamında zorunlu nadas (set aside) uygulamaları ile beraberce işletilebilmesi düşünülebilir.

Prim sisteminin iktisadi olarak beş olumlu yönünden söz edilebilir. Birincisi, sistem tarımsal üretim düzeyini yönlendirici bir araçtır. Üretimin teşvik edilmesi istenen ürünlerde yüksek prim, üretimin kısıtlanması istenen ürünlerde düşük veya hiç prim verilmeyerek tarımsal üretimin yönlendirilmesi mümkündür (TÜSİAD, 2005: 4). İkincisi, sistem ürünün kalite ve standardını temel alarak uygulandığı koşulda üreticilerin ürünlerini yüksek fiyat sebebiyle başka bölgelerde satarak yüksek gelir elde etme durumunu minimize eder. Böylece üretici taşıma maliyetlerinden ve taşımadan doğabilecek risklerden kurtulmuş olur. Üçüncüsü, sistemde üretici desteği, maliyetler göz önüne alınarak prim biçiminde verilebileceği için iç piyasa fiyatının dünya fiyatına entegrasyonu sağlanabilir. Böylece desteğe tabi ürünü hammadde olarak kullanan sanayiciler ve tüketiciler suni bir fiyat ile karşı karşıya kalmazlar. Bu durum dış satıma dönük olarak çalışan sanayiler için kayda değer bir rekabet avantajı oluşturabilir. Dördüncüsü, prim sistemi ürün borsaları başta olmak üzere ticari değişimlerin piyasalar aracılığıyla gerçekleştirilmesini teşvik eder. Piyasaların gelişmesi kayıtların daha düzgün bir biçimde tutulması için gerekli ortamı yaratır. Düzenli kayıt ise vergi gelirlerinin artırılabilmesi imkanını doğuracak ve sistem bir ölçüde kendi kendini finanse ederek Bütçe ve Hazine'ye olan destekleme yükünü asgari bir düzeye indirmiş olacaktır. Son olarak, sistem kayıtların düzenli tutulduğu ve kayıt eksikliğinden doğabilecek negatif dışsallıkların minimize edildiği koşulda, desteğin aracı, tefeci, komisyoncu gibi üretici vasfına sahip olmayanlarca mal edinilmesini engelleyici bir özelliğe sahip olup, desteğin direk üreticiye intikal edeceği bir özelliğe sahiptir (Tomruk, 1994: 37-38).

## 1.2. Sistemin Türkiye Uygulaması

Türkiye'de prim desteği uygulamaları ürün arzını artırabilme beklentisiyle uygulamaya koyulmuştur. Bu nedenle söz konusu beklentinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ortaya konulması, uygulamanın devamı konusundaki değerlendirmelere temel oluşturacaktır. Genel olarak bakıldığında prim ödemelerinin toplam destekler içerisindeki ağırlığının 1999-2005 aralığında giderek artan bir önem kazanmış olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim yıllar itibarıyla prim desteğinin toplam destekler içerisindeki oranını gösteren Tablo 1 incelendiğinde bu oran 1999 yılında %7.2 seviyesinde iken, 2005 yılında %18.2 seviyesine dek yükselmiştir.

**Tablo 1: Yıllar İtibarıyla Prim Desteği ve Toplam Destek, Prim Desteği/Toplam Destek Oranı (Milyon \$)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
<b>Prim Desteği</b>	240	285	117	154	204	403	570
<b>Toplam Destek**</b>	3,314	1,714	1,012	1,752	2,074	2,542	3,119
<b>Prim Desteği/ Toplam Destek (%)</b>	7.2	16.6	11.5	8.7	9.9	15.8	18.2

\*Tahmin

\*\*Toplam desteklere görev zararı dahil değildir.

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, APK Dairesi, 2005.

Türkiye'de prim ödemesine tabi bitkisel ürünler içerisinde yağlı tohumlar grubu ayçiçeği, pamuk, soya ve kolzadan oluşmaktadır. Bu ürünler için prim ödemelerinin başlamış olduğu yılların öncesi ve sonrası için ekim alanı, üretim ve verim düzeyini gösteren değerlerin yorumlanması, prim uygulamasının yeterliliği konusunda aydınlatıcı olabilir.



### 1.2.1. Ürün bazında değerlendirme

Türkiye’de prim desteği uygulaması ilk kez kütlü pamukta 1993 yılında başlatılmıştır. Uygulamada gerek üretimi artırabilmek gerekse dünya fiyatlarına entegre olabilmek adına 6000 kg/TL düzeyinde bir müdahale fiyatı tespit edilerek üreticiye kg başına 3000 TL prim ödenmesi kararlaştırılmıştır. Fiyat ve primin tespitinde dünya piyasalarında kabul gören Liverpool indeksi baz alınmıştır. Ancak dünya pamuk piyasalarında önceden öngörülemeyen konjonktürel değişmelere bağlı olarak prim desteği üreticinin aşırı derecede desteklenmesine yol açmıştır. Prim oranı doğal olarak ekim döneminden önce açıklanmış, ancak prim desteği, sistemin yapısı gereği piyasa fiyatlarına ayarlı olmadığı için dönem sonunda üreticilere gereksiz bir ödeme yapıldığı anlaşılmıştır. Öyle ki üretime geçildikten sonra ABD, Çin, Hindistan ve Pakistan gibi büyük pamuk üreticisi ülkelerde ortaya çıkan hastalıklar ve kötü hava koşulları sebebiyle pamuk arzı düşmüş ve buna bağlı olarak dünya pamuk fiyatları süratle yükselerek 15.000 kg/TL seviyesini bulmuştur. Bu durumda ihracat cazip hale gelmiştir. Hükümetin ihracatı caydırmak için uyguladığı vergi dahil tüm uygulamaları ve Tarış’in iç piyasaya yönelik artan satışları etkili olmayınca kütlü pamukta iç piyasa fiyatı, ihracat artışına bağlı olarak yükselmiştir. Sonuçta pamuğun kilosunu 15.000 TL’den satan üreticiye kg başına 3000 TL’si prim ödenmiştir. Bu duruma ek olarak üretici kayıtlarının yetersizliği ve bütçe sorunları sebebiyle 1994 yılı 5 Nisan Kararları sonrasında uygulamaya son verilmiştir.

Prim desteği, dünya piyasalarında fiyatların iyice gerilediği 1998 yılından sonra pamuk ve zeytinyağında yeniden düzenli olarak uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda 1998 yılı ürünü pamuk ve zeytinyağına yaklaşık 111 trilyon Türk Lirası prim ödemesi yapılmıştır. Destekleme politikalarındaki değişiklik ve yeniden yapılanma sonucu 2001 yılından itibaren bitkisel ham yağ açığı dikkate alınarak prim ödemeleri, ayçiçeği, zeytinyağı, soya, kolza ve kütlü pamuğa yapılmaktadır. 2003/11 Sayılı Tebliğ uyarınca yağlık ayçiçeğine 85.000 TL/kg, soya fasulyesine 100.000 TL/kg, kolzaya 90.000 TL/kg prim ödemesi yapılması kararlaştırılmıştır (TMMOB, 2005: 416). 2004 yılında, bu uygulamaya mısır dahil edilmiş, 2004 yılının ikinci yarısından itibaren ise ette teşvik primi uygulanması gündeme gelmiştir. Ancak et teşvik primi sadece bakanlıktan ruhsatlı kombina ve mezbahalarda kesilen büyük baş sığır cinsi erkek hayvanların yetiştiricilerine karkas kilogramı üzerinden yapılmakta olup diğer hayvan üreticilerini kapsamamaktadır. (Tarım Şurası Sonuç Raporu, 2005: 373-374). Prim ödemelerinde, ilgili üründe üreticinin eline geçmesi gereken hedef fiyat ile dünya fiyatlarını temsil eden fiyat göz önüne alınarak, bulunan fiyat farkının üreticilere ödenmesi esas alınmaktadır (TÜSİAD, 2005). Dolayısıyla yukarıda tespiti yapılan ve “fiyat ayarlamasına” bağlı olmaksızın sadece miktara dayalı olarak gerçekleştirilen 1993 prim ödemelerinin bu eksik yönünün kavrandığı ve aşırı desteklemenin önüne geçildiği anlaşılmaktadır. Bir başka anlatımla “prim” sisteminden “fark ödeme” sistemine doğru bir adım atılmıştır. Prim sisteminin finansmanı açısından ise iki husus dikkati çekmektedir. Birincisi, prim ödemeleri giderek azalmakta, ikincisi ise ödemeler üç yıla yayılarak gecikmeli olarak ödenmektedir (TÜSİAD, 2005).

#### ***Pamuk***

Tablo 2’den görülebileceği gibi Türkiye’de pamuk üretimi 1999 yılından itibaren artmıştır. Bu artış, pamuk ekim alanlarının önemli artış göstermediği dikkate alındığında, birim alandan elde edilen verim artışıyla açıklanabilir. Üretim düzeylerindeki artışlara karşın, Türkiye’de pamukta sürekli bir arz açığı bulunmaktadır. Bunun sebebi ise ülke içi giyim sanayinin artan pamuk ipliği talebine bağlanabilir. Türkiye’de her geçen sene sürekli bir artış eğilimi gösteren dokumacılık ürünleri ile hazır giyim ihracatının temel hammaddesini pamuk ipliği oluşturmaktadır. Değer olarak sürekli artış gösteren söz konusu ürün grubu ihracatına karşın yerli pamuk üretimi artan talebi karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Nitekim Tablo 3’ten izlenebileceği gibi Türkiye’nin ham pamuk ithalatı da sürekli bir artış göstermektedir. Bu verilerden hareketle pamukta uygulanan prim sisteminin arz açığını gidermekte yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 2: Ekilen Alan, Üretim ve Verim-Pamuk**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Ekilen Alan (ha)</b>	700,000	650,000	700,000	710,000	625,000	640,045
<b>Üretim (ton)</b>	791,298	879,940	914,404	988,120	919,531	935,928
<b>Verim (kg/ha)</b>	1,130	1,353	1,306	1,391	1,471	1,462

Kaynak: DİE İstatistik Yıllığı 2005.

**Tablo 3: Dış Ticaret (Milyon \$)-Pamuk**

İhracat	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Dokumacılık Ürünleri</b>	3,478	3,705	3,943	4,268	5,262	6,428	7,060
<b>Hazır Giyim</b>	6,516	6,586	6,661	8,094	9,962	11,193	11,820
<b>İthalat</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Dokumaya Elverişli Lifler</b>	703	1,117	866	1,031	1,285	1,564	1,620

Kaynak: www.die.gov.tr.

Yıllar itibariyle pamuğa yapılan prim ödemelerini gösteren Tablo 4 incelendiğinde pamukta zaten 1999-2002 yılları arasında ödenen prim miktarının azaldığı görülmektedir. Nitekim pamuğa 1999 yılında kg başına 12 cent prim verilirken, bu değer 2000 yılında 9 cent'e, 2001 yılında 4.3 cent'e kadar düşmüş, ancak 2002 yılında tekrar 5.2 cent'e yükselmiştir. Şüphesiz bu düşüşte Kasım 2000 ve Şubat 2001 ekonomik krizlerinin kamu finansmanı üzerinde yaratmış olduğu bozulmanın destekleri kısıtlayıcı etkisi önemli olmuştur. Kilogram başına prim ödemelerinin azalmış olmasının doğal sonucu toplam prim desteği tutarının düşmesi olarak gerçekleşmiş ve 1999 yılında 248 milyon \$ düzeyinde bulunan destekleme tutarı 2002 yılında önemli ölçüde azalarak 104 milyon \$ düzeyinde gerçekleşmiştir. Makro ekonomik dengelerin düzelmesiyle birlikte 2003 yılından itibaren pamukta prim desteği tekrar yükseltilmiş ve 2004 yılı ürününe verilen kg başına prim desteği bir önceki yıla göre %100'ün üzerinde artış göstermiştir.

**Tablo 4: Pamuğa Yapılan Prim Desteği-Üretici Sayısı, Miktar ve Değer (2000-2005)**

	Üretici Sayısı	Prim Miktarı (Cent/Kg)	Destekleme Tutarı (\$)
<b>2000</b>	135,509	12.0	248,069,105
<b>2001</b>	118,220	9.0	165,141,259
<b>2002</b>	121,555	4.3	86,000,000
<b>2003</b>	113,908	5.2	104,000,000
<b>2004</b>	94,181	7.2	117,091,837
<b>2005</b>	91,831	15.4	229,155,104

\*Ödemeler bir önceki yılın ürününe yapılmıştır.

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, APK Dairesi, 2005.

Bu verilere dayanarak, pamukta prim desteğinin arzı teşvik etmenin bir aracı olarak politika tercih bakımından doğru olduğu, ancak verilen prim miktarının arz açığı sorununu çözmede yetersiz kaldığı sonucuna varılabilir.

### **Ayçiçeği**

Tablo 5’den izlenebileceği gibi yağlık ayçiçeğinde prim uygulaması ile arz teşvik edilmek istenmesine karşın, prim uygulaması öncesinde 950.000 ton olan üretimin uygulamaya geçildikten sonra azaldığı ve 2004 yılına gelindiğinde dahi bu seviyenin altında kaldığı görülmektedir. Söz konusu üretim azalışını ekim alanlarındaki gerilemeyle açıklamak mümkündür. Ekim alanlarının gerilemesindeki etkili faktör olarak alternatif ürün ekimi açısından fiyatın çekiciliğini yitirmiş olması görülebilir. Ayçiçeğine kg başına yapılan prim ödemesi de üreticiyi tatmin etmekten uzak kalmıştır. 2004 yılından itibaren prim düzeyinde kayda değer bir artış gözlenmekle birlikte, bunun üretimi artırıcı yöndeki teşviki arz açığını gidermede yetersiz kalmıştır. Nitekim Türkiye’nin 2005 yılı toplam “hayvansal ve bitkisel yağlar” kategorisi için yapmış olduğu ithalat 743 milyon \$ düzeyinde gerçekleşmiştir (www.die.gov.tr). Öyleyse pamukta olduğu gibi arzı teşvik edici politika seçimi doğrudur. Ancak kg başına ödenen prim düzeyinin arzı teşvik etmede yetersiz kaldığı iddia edilebilir.

**Tablo 5: Ekilen Alan, Üretim ve Verim-Ayçiçeği**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Ekilen Alan (ha)</b>	595,000	542,000	510,000	550,000	545,000	550,000
<b>Üretim (ton)</b>	950,000	800,000	650,000	850,000	800,000	900,000
<b>Verim (kg/ha)</b>	1,597	1,476	1,275	1,545	1,468	1,641

Kaynak: DİE İstatistik Yıllığı 2005.

**Tablo 6: Ayçiçeğine Yapılan Prim Desteği-Üretici Sayısı, Miktar ve Değer (2000-2005)**

	Üretici Sayısı	Prim Miktarı (Cent/Kg)	Destekleme Tutarı (\$)
<b>2000</b>	80,807	5.0	33,037,972
<b>2001</b>	84,251	6.0	38,881,888
<b>2002</b>	76,568	4.7	25,850,000
<b>2003</b>	99,575	5.2	33,800,000
<b>2004</b>	79,229	8.0	56,122,449
<b>2005</b>	79,454	9.1	65,657,665

\*Ödemeler bir önceki yılın ürününe yapılmıştır.

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, APK Dairesi, 2005.

### **Soya**

Tablo 7 ve 8’den izlenebileceği gibi soyada prim uygulamasına geçildiği 2000 yılından itibaren üretimde sürekli bir artış eğilimi gözlenmektedir. Özellikle GAP Bölgesinde üretimin teşvik edileceği ve soya/mısır fiyat paritesinin dikkate alınarak prim düzeyinin belirleneceği koşullarda prim sisteminin sürdürülmesinin yararlı olacağını söylemek mümkündür.

**Tablo 7: Ekilen Alan, Üretim ve Verim-Soya**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Ekilen Alan (ha)</b>	24,000	15,000	17,000	25,500	27,000	14,000
<b>Üretim (ton)</b>	66,000	44,500	50,000	75,000	85,000	50,000
<b>Verim (kg/ha)</b>	2,750	2,967	2,941	2,941	3,148	3,571

Kaynak: DİE İstatistik Yıllığı 2005.

**Tablo 8: Soyaya Yapılan Prim Desteği-Üretici Sayısı, Miktar ve Değer (2000-2005)**

	Üretici Sayısı	Prim Miktarı (Cent/Kg)	Destekleme Tutarı (\$)
<b>2000</b>	3,528	8.0	3,176,824
<b>2001</b>	2,294	8.0	2,014,280
<b>2002</b>	2,513	5.6	2,800,000
<b>2003</b>	5,479	6.1	3,660,000
<b>2004</b>	2,698	8.4	6,317,875
<b>2005</b>	869	9.5	5,297,298

\*Ödemeler bir önceki yılın ürününe yapılmıştır.

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, APK Dairesi, 2005.

### ***Kolza***

Ülkemizde uzun yıllar ihmal edilmiş olan kolza bitkisi ekimi, kolzanın son yıllarda gerek soya ve ayçiçeğine alternatif bir yağ bitkisi haline gelmesi gerekse petrol ürünü dizel yakıtının bir alternatifi haline gelen “biodizel”in hammaddesi olması bakımından önemli gelişme eğilimindedir. Nitekim Tablo 9’den izlenebileceği gibi kolza ekim alanları 1999’dan bu yana yaklaşık on beş katlık bir artış göstermiştir. Bunun yanında üretim düzeylerinde de yirmi kata varan artışlar gözlenmektedir. Gelişmenin 2001 sonrasında hızlanmış olması, prim sisteminin bu gelişmede önemli bir katkı yaptığını ortaya koymaktadır.

**Tablo 9: Ekilen Alan, Üretim ve Verim-Kolza**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Ekilen Alan (ha)</b>	187	82	290	550	2,800	1,700
<b>Üretim (ton)</b>	330	187	650	1,500	6,500	4,500
<b>Verim (kg/ha)</b>	1,765	2,280	2,241	2,727	2,321	2,647

Kaynak: DİE İstatistik Yıllığı 2005.

**Tablo 10: Kolzaya Yapılan Prim Desteği-Üretici Sayısı, Miktar ve Değer (2001-2005)**

	Üretici Sayısı	Prim Miktarı (Cent/Kg)	Destekleme Tutarı (\$)
2001	19	8.0	8,490
2002	51	4.3	21,500
2003	119	5.5	27,500
2004	340	8.8	437,318
2005	164	8.8	439,189

\*Ödemeler bir önceki yılın ürününe yapılmıştır.

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, APK Dairesi, 2005.

## 2. TARIMSAL ARZ YÖNETİMİ POLİTİKA ARACI OLARAK FARK ÖDEME SİSTEMİ

### 2.1. Sisteminin Özellikleri

Fark ödeme sistemi, üretilen tarımsal ürünün üretim düzeyine ve piyasada oluşan fiyatına müdahale etmeksizin, üretici maliyetine dayanarak hesaplanan bir hedef fiyat ile piyasa fiyatı arasındaki farkın devlet tarafından üreticiye nakdi olarak ödenmesi koşuluna dayanan bir destek sistemi olarak tanımlanabilir. Fark ödeme sisteminde devlet, üreticilerin üretim maliyetleri piyasa fiyatının üzerinde olduğunda tüketicilerin ödediği fiyatları etkilemeden üreticilere tazmin edici bir ödemede bulunmayı taahhüt etmektedir. Tazmin edici ödeme, devlet tarafından saptanan hedef fiyat ile piyasa fiyatı arasındaki farktan oluşmaktadır. Bu koşullar uyarınca fark ödeme sisteminde piyasa fiyatı, hedef fiyatın altında kaldığında, üreticiler korunmuş olurlar. Öte yandan piyasa fiyatı hedef fiyatın üzerinde gerçekleştiğinde, üretici bu durumda kazancını artırabilme olanağına sahip olmaktadır (Şahinöz ve diğ., 2005: 31).

Fark ödeme sisteminin uygulanmasında aşırı kazanç ya da kayıpların ortaya çıkmasının engellenebilmesi için üretici ve devlet arasında yapılacak bir sözleşme kapsamında uygulamanın yapılması tercih edilir. Özellikle aşırı destek sonucunda oluşabilecek ürün arzı fazlasının önüne geçebilmek için sözleşme kapsamında alan kısıtlamaları uygulanabilir. Ancak fark ödeme sistemi, alan kısıtlaması ile beraber uygulanırsa, üretici açısından fırsat maliyetleri ortaya çıkar. Eğer fırsat maliyetleri, fark ödemedeki yararlanma sonucunda ortaya çıkan kazançları aşarsa, üretici bir gelir kaybına uğrayacağından, doğal olarak sözleşme imzalamaya istekli olmayacak ve fark ödeme bir tarımsal destekleme aracı olma özelliğini kaybedecektir.

Fark ödeme sisteminin iktisadi olarak dört olumlu yönünden söz edilebilir. Birincisi, sisteminin işletilmesi sayesinde öncelikle tüketiciler ve tarımsal ürünü işleyen sanayiler ürünü piyasa fiyatından satın alma olanağına sahip olurlar. Böylece yapay bir fiyat tespiti olmadığından, böylesi bir fiyatlamamanın beraberinde getireceği kaynak dağılımında etkinliği bozucu etkilerin ortaya çıkması olasılığı ortadan kalkar. Bu durum aynı prim sisteminde olduğu gibi dış satıma dönük tarımsal ürünleri girdi olarak kullanan sanayiciler açısından bir rekabet avantajı yaratabilir. İkincisi, sistemin bir sözleşme kapsamında uygulandığı koşulda, sistem, desteklenen ürünü üreten üreticilerin kayıt altına alınmasını sağlar. Üçüncüsü, fark ödeme sisteminin işletilmesi sayesinde desteklenen ürünün depolama ve elden çıkarma maliyetlerinden kurtulmak mümkündür. Son olarak desteklemenin finansmanı açısından fark ödemenin finansmanı, tüketiciler yerine vergi mükelleflerince üstlenileceğinden, tarımsal desteklemeyi bütçede ayrı bir kalem olarak gösterme imkanı yaratılmış olur (Şahinöz ve diğ., 2005: 31).

## 2.2. Hedef Fiyatın Belirlenmesi

Daha önce değinildiği gibi fark ödeme sisteminde hedef fiyat, ürün ortalama maliyetlerine enflasyon oranı dikkate alınarak bir kar marjı eklenmesi suretiyle hesaplanmaktadır. Bu bakımdan Türkiye’de ürün bazında hedef fiyatın hesaplanmasında, aşağıda tablolar aracılığıyla sunulan verilerden ve ürünlerin Türkiye’deki üretim ve piyasa koşullarından hareketle oluşturulan yorumlardan yararlanılabilir.

### *Buğday*

Tablo 11’den izlenebileceği gibi Türkiye’de buğday üretim maliyeti, değişken ve sabit giderlerden oluşmaktadır. Değişken giderler temel olarak üç başlık altında toplanabilir: girdi giderleri (tohum bedeli, gübre bedeli, zirai mücadele ilacı bedeli ve su bedeli toplamı), bakım ve işçilik giderleri ile hasat ve pazarlama giderleri (hasat ve harman gideri ile nakliye giderleri toplamı). Değişken masraflar toplamına bu masrafların faizi eklendiğinde toplam değişken masraflar bulunmaktadır. Üreticinin toplam değişken masraflarına, toplam sabit masrafları eklendiğinde ise toplam üretim masrafları elde edilir. Öte yandan Tablo’nun son üç satırında bulunan verileri kullanarak; kg başına ürün satış fiyatı ile 1 kg ürün elde etmek için gerekli maliyet birbirine bölündüğünde piyasa fiyatı içerisinde maliyetin payını hesaplamak mümkün olmaktadır.

**Tablo 11: Buğdayda Dekara Maliyetler ve Fiyatlar-TL/Kg (2004-2005\*)**

BUĞDAY	2004	2005
Değişken Masraflar Toplamı	68,319	75,786
Değişken Masraflar Faizi (%10-15)**	10,248	11,368
Toplam Değişken Masraflar	78,567	87,153
Toplam Sabit Masraflar	23,759	26,135
Toplam Üretim Masrafları	102,327	113,289
Ürün Satış Fiyatı	370,500	407,550
1 kg Ürünün Maliyeti	290,576	314,033
Maliyet/Satış Fiyatı	0.78	0.77

\*Tahmini Değerleri Göstermektedir.

\*\*Faiz oranı 2004 yılı için %15, 2005 yılı için %10 alınmıştır.

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, APK Dairesi, 2005.

Tablo 11’deki veriler uyarınca 2004 ve 2005 yılları itibariyle buğdayda maliyet/fiyat oranı sırasıyla 0.78 ve 0.77 olarak bulunmuştur. Ancak tablodaki rakamların farklı üretim bölgelerine ait ortalama rakamlar olduğuna dikkat edilmelidir. Zira buğday Türkiye’de tüm tarımsal üretim bölgelerinde üretilen bir ürün olup, özellikle işçilik ve nakliye giderleri değişik bölgeler arasında önemli ölçülerde farklılık göstermektedir. Benzer biçimde faiz giderleri de üreticinin sosyo ekonomik durumuna bağlı olup, değişken olma özelliğine sahiptir. Hesaplama borçlanma faizi açısından ortalama piyasa faiz haddi temel alınmıştır. Ancak bazı üreticilerin, özellikle tarımsal girdilerin satın alınması aşamasında borçlanma ilişkisini maddi gücü elinde bulunduran kişilerle piyasa faiz oranının üzerinde bir orandan gerçekleştirilmeye zorunlu olduğu unutulmamalıdır. Sıralanan nedenlerden ötürü bazı bölgelerde pek çok üretici için üretim maliyetlerinin çok daha yükselebileceği düşünüldüğünde hedef fiyat tespitinde bu koşulların dikkate alınması gereği daha iyi anlaşılabilir. Bu bağlamda bölge ve ürün düzeyindeki maliyet ve gelir farklılıkları düşünülerek “gelir tabanlı” bir fark ödemesi yapılması düşünülebilir.

### *Ayçiçeği*

Bilindiği gibi Türkiye’nin yağlı tohumlarda önemli miktarda bir arz açığı bulunmaktadır. Bu nedenle tarımsal destekleme kapsamında 2001 yılından bu yana bir yağ bitkisi olan ayçiçeğine üretimi teşvik

etmek için prim desteği uygulanmaktadır. Buna karşın Türkiye’de ayçiçeği ekim alanları daralmış ve üretim düzeyi 1999 yılında 950 bin ton iken 2004 yılında 900 bin tona gerilemiştir (www.dpt.gov.tr). Üretimde görülen yetersizliğin temel nedeni, ayçiçeğinde fiyatın çekiciliğini yitirmesine bağlanabilir.

**Tablo 12: Ayçiçeğinde Dekara Maliyetler ve Fiyatlar-TL/Kg (2004-2005\*)**

AYÇİÇEĞİ	2004	2005
Değişken Masraflar Toplamı	62,200	66,950
Değişken Masraflar Faizi (%10-15)**	9,330	6,695
Toplam Değişken Masraflar	71,530	73,645
Toplam Sabit Masraflar	26,746	28,777
Toplam Üretim Masrafları	98,276	102,422
Ürün Satış Fiyatı	650,000	650,000
1 kg Ürünün Maliyeti	477,067	512,112
Maliyet/Satış Fiyatı	0.73	0.78

\*Tahmini Değerleri Göstermektedir.

\*\*Faiz oranı 2004 yılı için %15, 2005 yılı için %10 alınmıştır.

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, APK Dairesi, 2005.

Türkiye’de ayçiçeği ağırlıklı olarak Trakya-Marmara Bölgesi’nde yetiştirilmektedir (toplam üretimin %75.9’u). Bu bölgede yetiştirilen diğer temel ürün ise buğdaydır. Fiyat açısından ayçiçeğinin buğday ile rekabet edebilmesi için ayçiçeği/buğday fiyat paritesinin ayçiçeği lehine 2.5-3.0 arasında olması gerekmektedir (Kolsarıcı ve diğ., 2005: 415-416). Çünkü ayçiçeğinde verim düzeyi buğdaya kıyasla çok daha düşüktür (buğdayda hektara 2100 kg, ayçiçeğinde hektara 1550 kg) (www.die.gov.tr). Ayrıca ayçiçeği buğdaya kıyasla çok daha teknik bilgi ile bakım ve işçilik giderlerine ihtiyaç gösteren, dolayısıyla yetiştirilmesi daha maliyetli bir üründür. Dolayısıyla ayçiçeği/buğday fiyat paritesinin buğday lehine dönmesi, üreticinin ayçiçeği ekiminden vazgeçerek buğdaya yönelmesi sonucunu doğurabilmektedir. Tablo 12’den izlenebileceği gibi ayçiçeğinde maliyet/fiyat oranı 2004 yılına göre aratarak 0.78’e yükselmiştir. Sonuç olarak ayçiçeğinde hedef fiyatın tespitinde buğday fiyatları gösterge alınarak fiyatın tespit edilmesi ile üretimden kaçış engellenebileceği gibi arz açığının azaltılması sağlanabilir.

### **Pamuk**

Pamuk diğer ürünlere göre piyasaya çok daha entegre bir üründür. Nitekim Türkiye’de pamuk alımı yapan üç birliğin-Tariş, Çukobirlik ve Antbirlik- toplam kütlü pamuk alımı içerisindeki payı %15’ler seviyesine düşmüş olup (Gençer ve diğ., 2005: 467) geri kalan pamuk ticareti borsalar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Pamuk pazarlık bir ürün olması ve talebinin yüksekliği dolayısıyla piyasada yüksek fiyattan alıcı bulabilmektedir. Buna bağlı olarak pamukta kar marjı diğer ürünlere göre daha yüksektir. Ancak pamuk, Türkiye’de Ege, Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde üretilmekte olup, üretilen pamuğun kalitesi lif kalınlığı ve uzunluğuna göre farklılaşmaktadır. Örneğin roller tipi Ege Standart 1 pamuğu ile GAP ya da Çukurova Bölgesi Standart 1 pamuğu arasında kaliteye bağlı olarak fiyat farklılığı bulunmaktadır. Buna bağlı olarak Tablo 13’ün son satırından izlenebileceği gibi pamukta maliyet/fiyat oranı önemli ölçüde değişmektedir. Örneğin 2005 yılında Ticaret Borsalarında gerçekleşen ortalama fiyat verilerinden hareketle Ege Standart 1 pamuğunda bu oran 0.46 iken Çukurova Standart 1 pamuğunda aynı oran 0.58 olarak hesaplanmıştır.

**Tablo 13: Pamukta Dekara Maliyetler ve Fiyatlar-TL/Kg (2004-2005\*)**

PAMUK	2004	2005
Değişken Masraflar Toplamı	210,000	225,500
Değişken Masraflar Faizi (%10-15)**	31,500	22,550
Toplam Değişken Masraflar	241,500	248,050
Toplam Sabit Masraflar	67,245	72,441
Toplam Üretim Masrafları	308,745	320,491
1 kg Ürün Maliyeti	823,320	843,399
Ürün Satış Fiyatı - Ege St 1	1,950,000	1,810,000
Ürün Satış Fiyatı - Çukurova St 1	1,695,000	1,435,000
Maliyet/Satış Fiyatı	0.42; 0.48	0.46; 0.58

\*Tahmini Değerleri Göstermektedir.

\*\*Faiz oranı 2004 yılı için %15, 2005 yılı için %10 alınmıştır.

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, APK Dairesi, 2005.

Bu verilerden hareketle pamukta hedef fiyat tespitinde ürün kalitesine göre fiyat tespiti zorunludur. Bugün Türkiye’de 54 pamuk çeşidinin tescil aldığı düşünüldüğünde (Gençer ve diğ., 2005: 465) en azından pamuk borsalarında işlem gören standart pamuk fiyatlarının farklı düzeylerde tespiti gerekecektir. Öte yandan hedef fiyat tespitinde pamuk üretim maliyetleri içerisinde değişken maliyetlerin payının yüksekliğine; bunun da işçilik giderlerinin yüksekliğinden kaynaklandığına dikkat edilmelidir.

### **Fındık**

Fındıkta diğer ürünlerden farklı olarak halen Fiskobirliğin destekleme alım fiyatları geçerlidir. Bu nedenle fiyatın belirlenmesinde iktisadi kriterlerin yanında siyasi kriterler de rol oynayabilmektedir. Nitekim son on yılda gerçekleşen maliyet/fiyat oranının standart sapması diğer ürünlere göre daha yüksektir. Tablo 14’den izlenebileceği gibi 2003 ile 2004 yılı arasında dahi bu oran önemli ölçüde değişmiştir (0.87’den 0.43’e). Bunun sebebi ise kg başına maliyet düzeyinin yaklaşık olarak aynı kalmasına rağmen destekleme alım fiyatında meydana gelen iki katlık artıştır. Fındığın bir ihraç ürünü olması ve dış talebe bağlı olarak stok ayarlamasının zorunluluğu destekleme fiyatlarında dalgalanmaları beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla fındıkta hedef fiyatın tespitinde mutlaka ortalama maliyetlerden hareket edilmesi gereklidir. Aksi takdirde aşırı yüksek hedef belirlenmesi kaçınılmaz olarak arz fazlasını beraberinde getirebilecektir.



**Tablo 14: Fındıkta Dekara Maliyetler ve Fiyatlar-TL/Kg (2004-2005\*)**

FINDIK	2004	2005
Değişken Masraflar Toplamı	143,750	158,125
Değişken Masraflar Faizi**	100,062	98,209
Toplam Üretim Masrafları	243.812	256,334
Tali Gelir	25,000	27,500
Ürün İçin Yapılan Masraf Toplamı	218,812	228,834
1 kg Ürün Maliyeti	2,188,125	2,288,344
Destekleme Alım Fiyatı	2,500,000	5,250,000
Maliyet/Satış Fiyatı	0.87	0.43

\*Tahmini Değerleri Göstermektedir.

\*\*Fındıkta faiz giderleri içerisinde diğer ürünlere kıyasla masrafların normal faizine ek olarak %3 genel idare giderleri, çıplak arazi değerinin %5'ten faizi ile tesis masraflarının amortisman payı da yer almaktadır.

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, APK Dairesi, 2005.

### Şekerpancarı

Şekerpancarında ülke içi maliyetlerin ötesinde dış maliyetler önem taşımaktadır. Çünkü şekerin, şekerpancarı dışında elde edilmesinde kullanılan iki alternatif hammaddesi daha bulunmaktadır. Bunlar şeker kamışı ve izoglüköz (nişasta esaslı şeker) dur. Günümüzde dünya toplam şeker üretiminin %75'i şeker kamışı kullanılarak üretilmektedir. Türkiye'deki şekerpancarı üreticisinin maliyetler yönünden her iki alternatif ile rekabet edebilme şansı bulunmamaktadır. Örneğin 2004 yılı itibarıyla Türkiye'de şekerpancarının toplam kg maliyeti (nakliye dahil) 115.000 TL, pancar şekerinin kg maliyeti ise 1.216.000 TL'si olarak gerçekleşmiştir. Ortalama döviz kuru ABD Doları cinsinden 1.422.000 TL'si (HDTM, 2005) olarak alındığında 1 ton pancar şekerinin üretim maliyeti 855 ABD Doları olarak hesaplanır. Şeker üretim maliyeti içerisinde pancarın ortalama payı %60 düzeyindedir. Üreticinin pancarını fabrikaya maliyeti değeri üzerinden verdiği düşünüldüğünde dahi şeker üretim maliyeti 340 ABD Doları seviyesinde gerçekleşmektedir. Dünya şeker piyasasında belirleyici olan şeker kamışından (dünya şeker ticaret hacminin %90'ı) elde edilen şeker fiyatının 270-300 ABD Doları fiyat aralığında değiştiği düşünüldüğünde, pancar şekeri üretim maliyetinin kamış şekeri dünya piyasa fiyatının üzerinde kaldığı görülmektedir (Günel ve diğ., 2005: 452). Bu durumda koruma olmaksızın Türkiye'de şekerpancarı üretiminin sürdürülebilirliği imkansız hale gelmektedir. Nitekim şeker halen %138'lik koruma oranıyla yüksek korumaya tabi ürün konumundadır. Maliyetler açısından çok daha avantajlı olan nişasta esaslı şeker ise kotaya tabidir.

Türkiye'de yaklaşık 450.000 çiftçi ailesinin geçimini şekerpancarından sağlamakta olduğu göz önüne alınırsa, bu kitlenin en azından kısa vadede üretim sürecinin dışına itilemeyeceği ya da alternatif ürün ekimine yönlendirilemeyeceği açıktır. Bu durum yüksek oranlı korumanın en azından yine kısa vadede düşürülemeyeceği anlamına gelmektedir. Ancak DTÖ'nün tarımsal ürün ticaretini serbestleştirmeye dönük Doha ve Hong Kong görüşmelerinden çıkan eğilim, hukuki olarak yüksek korumanın önümüzdeki dönemlerde sürdürülebilmesinin zorluğunu ortaya koymuştur. Türkiye ancak şekerpancarını DTÖ nezdinde "hassas ürün" statüsünde kabul ettirebilirse bu ürüne bir istisna tanınması mümkün olabilir. Bu koşullar altında şekerpancarında hedef fiyat tespitinde aşamalı olarak korumanın azalabileceği beklentisinden hareketle fiyatların tespiti daha yerinde olacaktır. Tablo 15 şeker pancarı için maliyet tablosu özetini yansıtmaktadır.

**Tablo 15: Şeker Pancarında Dekara Maliyetler ve Fiyatlar-TL/Kg (2004-2005\*)**

ŞEKER PANCARI	2004	2005
Değişken Masraflar Toplamı	201,758,286	222,983,258
Değişken Masraflar Faizi**	30,263,743	33,447,489
Toplam Değişken Masraflar	232,022,029	256,430,747
Toplam Sabit Masraflar	134,746,103	148,921,393
Toplam Üretim Masrafı	366,768,132	405,352,139
1 kg Ürün Maliyeti	85,474	87,116
Destekleme Alım Fiyatı	105,000	116,046
Maliyet/Satış Fiyatı	0.81	0.75

\*Tahmini Değerleri Göstermektedir.

\*\*Faiz oranı 2004 yılı için %15, 2005 yılı için %10 alınmıştır.

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, APK Dairesi, 2005.

### 2.3. Sistemin Etkin İşleyebilmesi için Gerekli Koşullar

#### *İktisadi (Yapısal) koşullar*

Fark ödeme sistemi, diğer destekleme sistemlerinde olduğu gibi hem üretici hem de tüketici refahı üzerinde etkilidir. Üretici açısından fark ödemedeki artışa bağlı olarak gerçekleşen bir gelir artışı ortaya çıkabildiği gibi ödemedeki artışın teşvik ettiği tarımsal üretimdeki artıştan kaynaklanan ilave bir gelir artışı da oluşabilmektedir. Tüketici açısından ise, rekabet koşullarında oluşan fiyatların en düşük seviyede olduğu varsayımından hareketle fark ödeme sisteminin bir refah artışına yol açabileceği söylenebilir. Sistemde üretici ve tüketici açısından aşırı kazanç ya da kayıpların oluşabilme ihtimalinin asgariye indirilmesi, piyasa fiyatı ile hedef fiyat arasındaki farkın etkin bir şekilde belirlenmesine ve işletilmesine bağlıdır. Zira hedef fiyatın etkin olarak işletilmediği koşulda yüksek fiyata bağlı olarak gerçekleşen arz artışı daha yüksek üretim maliyetlerine, daha düşük ürün fiyatlarına ve ürüne olan talebin fiyat esnekliğinin düşük olduğu koşulda daha düşük üretici gelirlerine yol açacaktır. Eğer arz artışı yeter derecede büyük veya talep eğrisi yeter derecede dik olursa, üreticinin ortalama gelir düzeyinin başlangıç noktasının da altına düşmesi ihtimali ortaya çıkabilir.

Tüketici kazanç ve kayıpları bakımından sisteme yaklaşırsa, müdahalenin olmadığı piyasa koşullarında tüketicinin reel geliri- ceteris paribus- doğal olarak tarımsal ürün fiyatı düşük iken daha yüksektir. Bu durumda hedef fiyat etkin olmadığına yüksek fiyat koşullarında fark ödeme sistemi, üreticilerin arzı artırmalarını teşvik edeceğinden tarımsal ürün fiyatını düşürmek suretiyle tüketicilerin reel gelirini artıracaktır. Hedef fiyat etkin olduğunda ise düşük fiyat koşullarında durum vergi mükelleflerinin, vergi mükellefi olduğu ölçüde tüketicilerin aleyhine olacaktır. Zira bilindiği gibi tarım ürünlerinde talebin gelir esnekliği katıdır. Yani bireylerin gelirleri arttıkça tarım ürünlerine olan talep seviyesi aynı oranda artmamaktadır. Oysa vergi yükü gelir arttığı ölçüde, üstelik artan bir hızla artmaktadır. Düşük fiyat koşullarında toplam tüketici refah artışı, devletin üreticilere ödeyeceği meblağın vergi mükelleflerine ödetilmesi yoluyla ortadan kalkmaz. Çünkü toplumun büyük bir kısmını oluşturan alt ve orta gelir grupları, alınacak vergiye düşük tarımsal ürün fiyatlarından yararlandıkları ölçüde katkı yapmazlar. Bu bağlamda fark ödeme sisteminin gelir dağılımında dengeyi sağlayıcı bir etkisi söz konusudur. Ancak vergi mükelleflerinin tazmin edici ödemeyi üstlenerek üreticilere gelir transferinde buldukları durumda, bu transfer, düşük fiyat koşullarında sağladıkları kazancı aşabilir.

Özetle fark ödeme sisteminde düşük fiyat durumu, vergi mükelleflerinden üreticilere direk bir gelir transferine yol açarken, yüksek fiyat durumunun yol açacağı pozitif arz karşılığı tüketiciler açısından daha yüksek reel gelir sağlayarak üretici karlarını aşağı çekecektir

Bu koşullar uyarınca fark ödeme sisteminin etkin olarak işletilebilmesi ve arz fazlasının önüne geçilebilmesinde ürünün piyasa fiyatı ile hedef fiyatın tahmini büyük önem taşımaktadır. Piyasa fiyatı

için tahmin edilen fiyat farklı zaman ölçütüne göre oluşturulabilir. Buna göre tahmin edilen piyasa fiyatı sözleşmenin imzalandığı tarih ile hasat dönemi arasındaki ilk altı ya da on iki ayın ortalama fiyat tahminin kapsayabileceği gibi, hasat dönemi sonuna dönük tek bir tahmin değerine dayanabilir (Kang ve Brorson, 1995:107). Hedef fiyatın tespiti ise üretim maliyetlerine dayanmaktadır. Hedef fiyat bakımından bir ölçüt olarak, cari nakit maliyetler ile geçmiş yılların ortalama nakit maliyetler farkının, geçmiş yılların ortalama ürün fiyatına eklenmesi yaklaşımı benimsenebilir (Johnson, 1978: 789). Zira tarım sektöründe oligopolistik piyasa koşulları sebebiyle verimlilik artırıcı girdilerin fiyatları yıldan yıla önemli farklılık gösterebilmektedir. Fiyat artışı neticesinde söz konusu girdilerin miktarının azaltılması, negatif yönde bir arz etkisi doğuracağından, üreticinin maliyet fonksiyonu içerisinde girdi payının bilindiği koşulda, girdi fiyat hareketlerinin izlenilmesi ve üreticinin girdi miktar kısıtlamasına gitmesine engel olacak düzeyde bir hedef fiyat tespiti gereklidir.

### ***Kurumsal ve idari koşullar***

Fark ödeme sisteminin Türkiye’de etkin bir şekilde işletilebilmesi için iktisadi koşullar kadar kurumsal ve idari koşulların da sağlanması gereklidir. Aksi takdirde sistem aşırı ve gereksiz bir desteklemenin bir aracı haline dönüşebilir ve Türkiye’nin mali kısıtları düşünüldüğünde sistemin sürdürülebilmesi imkansız hale gelebilir. Bu konuda şüphesiz öncelikli hedef desteklenecek hedef kitleyi ayrıştıracak kayıt sisteminin tamamlanmasıdır. Türkiye’de 2001-2004 yılları arasında uygulanan Doğrudan Gelir Desteği kapsamında yaklaşık 2.8 milyon üretici kayıt altına alınmıştır. Dolayısıyla kayıt açısından önemli bir alt yapı oluşturulmuş olup, bunun tamamlanması gerekmektedir. Fark ödeme sisteminden doğabilecek bir takım dışsallıkların engellenebilmesi, kayıt altına alınmış üreticilerin ürünlerini ürün borsalarında tescil ettirerek değerlendirebilmelerine bağlıdır. Zira ancak bu sayede pamukta olduğu gibi standart ürün için fark ödemenin selektif bir destek aracına dönüşmesi sağlanabilir. DTÖ Kararları uyarınca tarımsal desteklemelerde zaten fiyat üzerinde etki oluşturan desteklemeler yasaklandığına göre borsalar aracılığıyla fiyat oluşumu bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu nedenle başta ürün tescil ve kalite kontrolü olmak üzere teknik şartları tam ve düzgün, günlük işlemlerin şeffaf biçimde sunulduğu ve denetime tabi olduğu borsaların kurulup geliştirilmesi gerekmektedir.

### **3. DESTEKLEME ARAÇLARINA TEORİK YAKLAŞIM VE KARŞILAŞTIRMA**

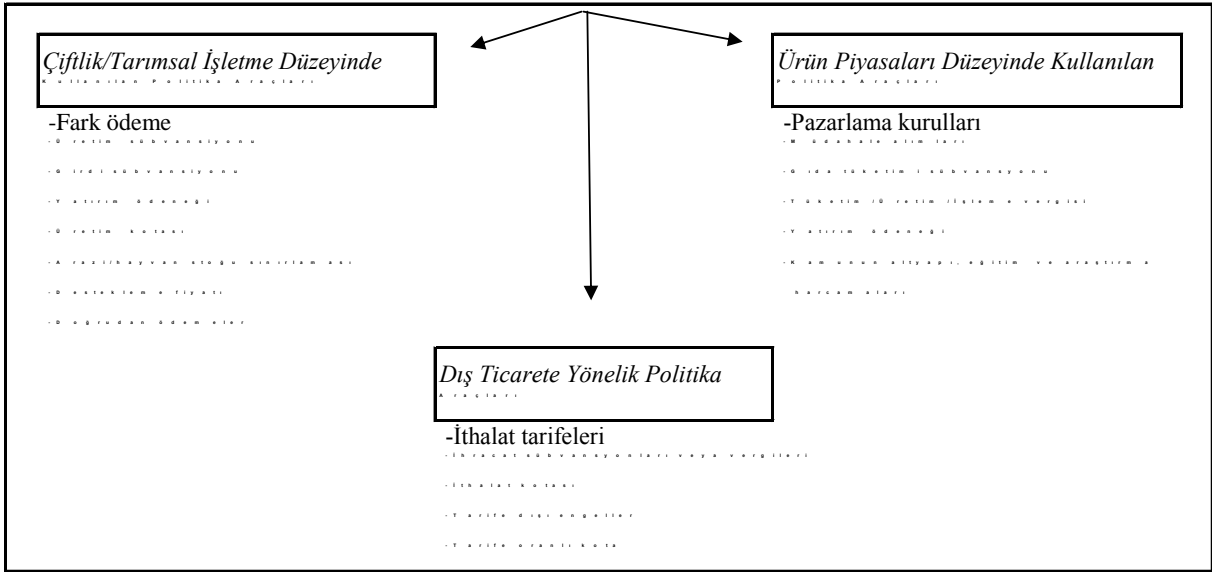
Tarım sektörünü desteklemek için kullanılan araçların ve/veya uygulanan iktisadi politikaların karşılaştırması öncelikle bu araçların/politikaların çeşitli kriterlere göre sınıflandırılmasını gerektirmektedir. McCalla ve Josling (1985) bu sınıflandırma için araçların/politikaların birincil ve ikincil amaçlarını bir kriter olarak önerirken, Ritson (1977) araçların/politikaların doğrudan gelir veya maliyet üzerindeki etkilerini dikkate alarak sınıflandırılmasını önermektedir. Bir başka kriter ise araçların/politikaların uygulama ölçeğidir. Bazı araçlar/politikalar çiftlik<sup>1</sup> düzeyinde uygulanırken, bazıları doğrudan ilgili ürün piyasasını etkilemektedir ve diğer bir kısmı ise sınırda uygulanmaktadır. Bu çalışmada araçlar/politikalar üçüncü yöntemle göre sınıflandırılmış ve Çizelge 1’de bu sınıflandırma kapsamına giren politikalar/araçlar tanımlanmıştır<sup>2</sup>. Her düzeyden seçilmiş politikaların karşılaştırması ise takip eden bölümde yapılmaktadır. Analizde Türkiye’nin tarım ürünleri dış ticaretinde “küçük ülke” olduğu varsayılmış dolayısıyla seçilmiş politikaların/araçların dünya piyasa fiyatlarına etki etmediği öngörülmüştür.

Karşılaştırma yapılırken bazı konular önem kazanmaktadır. Politika seçilirken uygulayıcının erişmek istediği spesifik hedef (direk ve dolaylı olarak etkilediği göstergelerin belirlenmesi dolayısıyla, politika transfer etkinliğinin tartışılması), politikanın uygulanma süreci (uygulamadan kısa ve uzun dönemde etkilenecek kesimlerin belirlenmesi) ve politikanın finansman yükü ve ekonomik refah etkisi (kamu bütçesi ve iktisadi aktörler üzerindeki etkilerin belirlenmesi) karşılaştırmada incelenmesi gereken göstergelerdir. Ayrıca politikaların/araçların statik ve dinamik etkileri ile içerdiği risk faktörlerinin de belirlenmesi karşılaştırmada dikkate alınması gereken unsurlardır.

<sup>1</sup> Tarımsal işletme.

<sup>2</sup> Bir politika/araç 1’den fazla gruba dahil edilebilir. Ayrıca Çizelge ülke ve ürün spesifik bazı politikaları/araçları dışlamış olabilir.

**Çizelge 1: Tarımsal Destekleme Araçları/Politikaları**



### 3.1. Benzer İki Araç Olarak Fark Ödeme ve Prim Sisteminin Karşılaştırılması

#### *Prim sistemi*

Prim desteğinin bir sözleşme ile uygulamaya konulduğu koşulda prim ödemesine tabi olan bir üreticinin kar fonksiyonu aşağıdaki gibi yazılabilir:

$$\pi = (p + r)Y - \alpha X - \beta A + \phi \quad (1)$$

Burada  $(p + r)$  kg başına sabit ödemeyi göstermektedir ki ifadede yer alan  $p$  ürünün piyasa fiyatını,  $r$  ise sözleşme sonucunda üreticinin üstlendiği risk içeren sorumlulukları karşılığında elde edeceği primi,  $Y$ , ürünün arza konu olan miktarını,  $\alpha$ , üretim maliyetleri içerisindeki üretici payını,  $X$ , ürün kalitesince belirlenen üretim maliyetlerini,  $\beta$ , finansal maliyetleri,  $A$ , finansal maliyetlerde üretici payını ve son olarak  $\phi$ , üreticinin diğer faaliyetlerinden ötürü elde ettiği net karları göstermektedir (Lajili ve diğ., 1997: 266).

Eşitlik 1 uyarınca prim desteğinin üretici için anlamlı olması,  $(p + r)$ 'nin değerinin üreticinin maliyetlerini aşabilmesine bağlıdır. Bu nedenle uygulanacak prim düzeyinin tespitinde üreticinin üretim ve finansal maliyetlerinin hesabı büyük önem taşımaktadır.

Prim desteğinin üreticiye olan yararı, sözleşmede öngörülen riski üstlenme koşullarına göre farklılık gösterir. Zira  $\alpha = 0$  ise yani destekler, maliyetler artı prim desteği biçiminde tanımlanıyorsa, bu durum destekleyen tarımsal üretime dikey entegre olduğunu ve üretim maliyetlerinin tümünü üstlendiğini gösterir. Diğer uç durumda, yani  $\alpha = 1$  olduğunda sabit fiyatlı bir sözleşme geçerli olup, spot piyasası uyarınca üretim riskinin tamamı üretici tarafından üstlenilmektedir.  $\alpha = 0$  ile  $1$  arasında bir değer alıyorsa bu durum üretim riskinin paylaşıldığını ve  $\alpha$ 'nın alacağı değere göre dikey entegrasyonun derecesinin farklılaştığını göstermektedir. Bu durumlara bağlı olarak maliyetlerin kimin tarafından ne ölçülerde üstlenileceği; desteğin derecesinin belirlenebilmesinde etkili faktör olacaktır (Lajili ve diğ., 1997: 266).

#### *Fark ödeme sistemi*

Açıklanan bilgiler temelinde alan kısıtlamasının olduğu koşulda sözleşmeye dayalı olarak yürütülen fark ödeme sisteminde üreticinin kar fonksiyonu aşağıdaki gibi yazılabilir:

$$\pi = P(Q - Q_0) - C(Q - Q_0) + R(Q_0) + DP(1 - \eta f)(Q - Q_0) \quad (2)$$

Burada  $P$ , piyasa fiyatını,  $C$  maliyetleri,  $Q$ , üreticinin alan kısıtlaması olmaksızın üretebileceği miktarı,  $Q_0$ , sözleşme uyarınca alan kısıtlaması sonucundaki üretim miktarını,  $R(Q)$ , boş bırakılan alanlardaki net getirileri,  $\eta$ , tüm ekim alanı içerisindeki esnek alanların oranını,  $(Q' - Q_0')$  ise sözleşmeli üreticiliğe dahil olmaktan kaynaklanan tazmin edici ödemeleri göstermektedir (Kang ve Brorson, 1995: 107-108).

Fark ödemesi desteğinin üretici gelirlerine olan katkısının belirlenmesinde tahmin edilen (beklenen) hasat fiyatı ile hedef fiyatın tespiti önemlidir. Hedef fiyatın belirlenmesinde üreticilerin ortalama maliyetleri temel alınır. Hesaplanan ortalama maliyetlere genel kabul gören bir yaklaşım olarak %30 mertebesinde bir kar marjı eklenmesi ile hedef fiyat saptanmış olur (Çakmak ve diğ., 1998).

### 3.2. Fark Ödeme Sisteminin Diğer Destekleme Politikaları ile Karşılaştırılması

Tarım sektörünü desteklemek amacıyla kullanılan politika araçlarının karşılaştırması girdi ve çıktı piyasalarında meydana gelen değişiklikleri dikkate alarak yapılmaktadır. Karşılaştırma için kullanılan model genel denge<sup>3</sup> özelliklerine sahip olmamakla birlikte tarım, tarıma girdi veren iki sektör ve tarımın girdi olduğu bir sektör arasındaki etkileşimi dikkate aldığından oldukça etkili bir kısmi denge aracıdır. Bu modele ilişkin varsayımlar şöyle sıralanabilir. Bir birincil bitkisel ürün ile bu ürünü kullanan gıda sanayi sektörü modele dahil edilmiştir. Birincil ürün üretim fonksiyonu birbirini tamamlayıcı iki faktörden, gübre ve ekilebilir araziden oluşmaktadır. Tarımsal girdilerin arzı ve işlenmiş tarımsal ürünün talebi dışsal olarak belirlenmektedir. Model açık ekonomi modelidir, incelenen ekonomi küçük ülke varsayımı altında analize dahil edilmektedir. Başlangıçta ürün ve girdi piyasalarında denge durumu söz konusudur. Birincil ürün denge fiyatı belirlendikten sonra pazarlama marjı eklenerek işlenmiş ürünün piyasa fiyatı bulunmaktadır. Gübre fiyatı ve ekilebilir arazi kira değeri de ilgili piyasalarda endojen olarak belirlenmektedir. Ürün piyasası çiftlik düzeyinde brüt geliri belirlemektedir. Buradan girdi maliyetleri çıkarılarak net gelir elde edilebilir. Analiz söz konusu ürün için ülkenin hem ihracatçı hem de ithalatçı durumunu incelemektedir. Ülkenin birincil üründe net ihracatçı (net ithalatçı) olduğu durumlarda karşılaşılan talebin (arzın) tam esnek olduğu varsayılmaktadır.<sup>4</sup> Analitik incelemede (Şekil 2-9) kullanılan değişkenlerin tanımı aşağıda verilmektedir<sup>5</sup>.

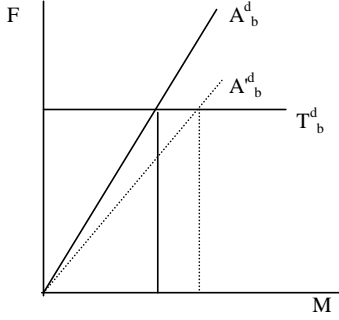
A:	arz
T:	talep
M:	miktar
F:	fiyat
<sup>d</sup> :	yurtiçi
<sup>b</sup> :	birincil ürün
<sup>i</sup> :	işlenmiş ürün
<sup>ih</sup> :	ihracat arzı
<sup>it</sup> :	ithalat talebi
<sup>w</sup> :	dünya piyasası
<sup>DÜ</sup> :	diğer ülkeler
<sup>Q</sup> :	kota

<sup>3</sup> Tarım ve diğer sektörler arası ilişkiler ve tarım sektörüne yönelik politikaların makro dengelere etkileri kullanılan analitik çerçevede dikkate alınmamaktadır.

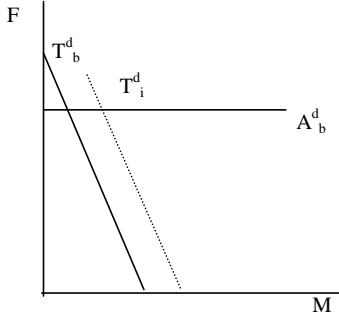
<sup>4</sup> Kısım 3.2'deki analizlerde OECD (1994) ve McCalla and Josling (1985)'ten faydalanılmıştır.

<sup>5</sup> Bu bölümde kullanılan şekiller McCalla and Josling (1985)'den adapte edilmiştir.

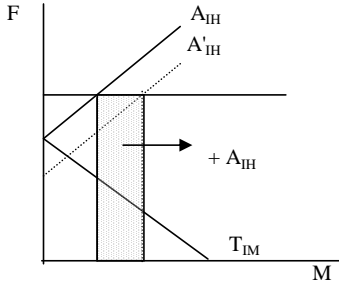
Şekil 2.a: Üretici Açısından Değerlendirme



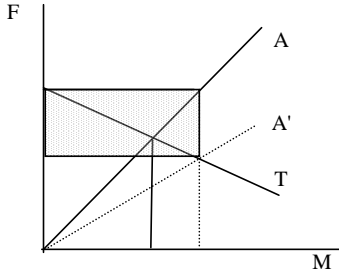
Şekil 2.b: Tüketici Açısından Değerlendirme



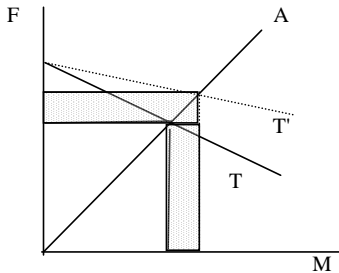
Şekil 2.c: Ticaret Açısından Değerlendirme



Şekil 2.d: Girdi Piyasası



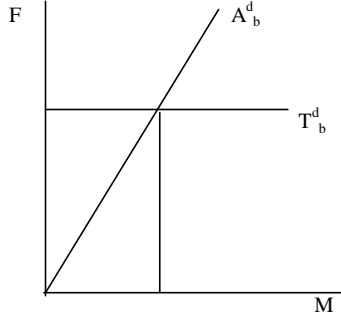
Şekil 2.e: Ekilebilir Arazi



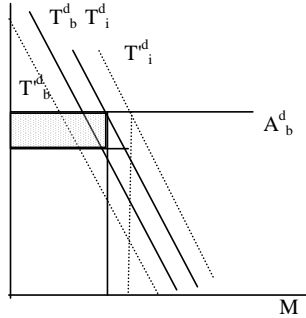
**Girdi sübvansiyonu veya vergisi.** Girdi sübvansiyonu artan gübre talebine dayanarak öncelikle gübre arz eğrisini ve buna bağlı olarak da birincil ürün arz eğrisini sağa doğru kaydıracaktır (Şekil 2.d ve 2.a). Üreticilerin birincil ürün arzını artırma isteği ise ekilebilir arazi talebini yükseltecektir (Şekil 2.e). Açık ekonomi varsayımı altında tam esnek yurtdışı talep geçerli olduğundan yurtiçi tüketiciler için geçerli fiyat değişmemektedir. Girdi sübvansiyonun tüm faydası gübre üreticilerine (Şekil 2.d taralı alan) ve arazi sahiplerine (Şekil 2.e taralı alan) yansıtılmaktadır. Destekleme politikası sonucu girdi sahipleri kazanırken aynı oranda bütçe harcamaları artmaktadır. Bununla birlikte artan ihracat ile birlikte ülkenin döviz kazancı artmaktadır (Şekil 2.c taralı alan).

Yukarıdaki analiz net ihracatçıları açısından ve girdi kullanımına sübvansiyon verildiği varsayımına göre gerçekleştirilmiştir. Girdi kullanımına vergi uygulandığı takdirde analizde her piyasada tam tersi değişiklikler olacaktır. Ülkenin net ithalatçı olduğu durumda ise, yukarıdaki analizden farklı olarak, döviz tasarrufu sağlanacaktır.

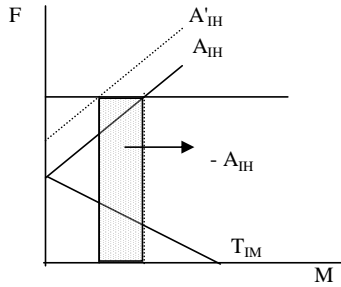
Şekil 3.a: Üretici Açısından Değerlendirme



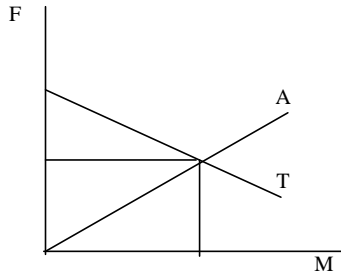
Şekil 3.b: Tüketici Açısından Değerlendirme



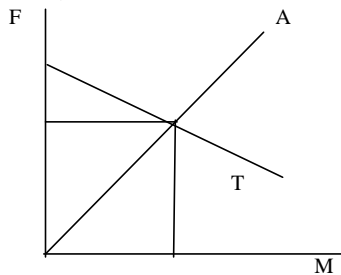
Şekil 3.c: Ticaret Açısından Değerlendirme



Şekil 3.d: Girdi Piyasası



Şekil 3.e: Ekilebilir Arazi



### **Tüketici sübvansiyonu veya vergisi.**

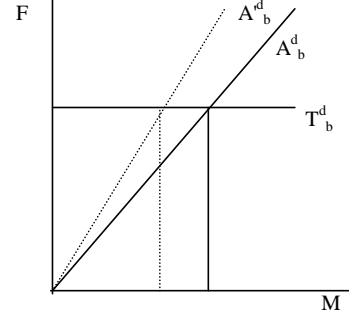
İşlenmiş tarım ürününün yurtiçi tüketimini artırmak amacıyla verilmiş olan bir sübvansiyon tüketicilere, bütçeden sübvansiyon harcaması olarak ayrılan pay kadar bir fayda sağlayacaktır (Şekil 3.b taralı alan). Sübvansiyon sonucunda birincil ürün talep eğrisi sağa doğru kayacaktır. Bu talep artışı ülke net ihracatçı olduğu için yurtiçi arz üzerinde arttırıcı bir etki yapmayacak sadece dış pazara yönelen ürün iç pazara sunulacaktır. Yurtiçi arzda bir değişiklik beklenmediğinden gübre ve ekilebilir arazi piyasalarında da herhangi kayma beklenmemektedir. Yurtdışı talebe yönelen ürün miktarındaki düşüş yüzünden ise döviz gelirlerinde bir gerileme beklenmektedir (Şekil 3.c taralı alan).

Yine sübvansiyon yerine vergi uygulaması getirilseydi yukarıdaki etkiler tam ters yönde olacaktı. Sadece ihracata yönelen yurtiçi üreti sebebiyle döviz girdisinde bir artış mümkün olabilirdi.

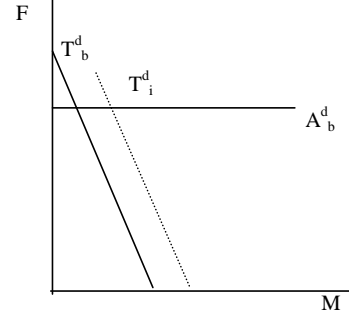
Yukarıdaki her iki politika seçeneğinde de iktisadi politikanın hedefine ulaştığını söylemek veya hedefe ulaşmak açısından etkin politika uygulandığını söylemek mümkündür. Her ikisinde de üretici (tüketici) kesimi tüketiciye (üreticiye) yönelik uygulamanın finansmanında bir rol almamış veya olumsuz etkilenmemiştir.

**Arazi kısıtlaması.** Arazi kısıtlamasının tüketici üzerinde herhangi bir etkisi yoktur. Ülkenin ihracatçı olduğu durumda ihracat (Şekil 4.c taralı alan) ve dolayısıyla döviz geliri azalacaktır. İthalatçı olduğu durumda ise döviz harcaması artacaktır. Ülke kapalı bir ekonomiye sahip olsaydı bu durumda tüketiciler için yurtiçi fiyat yükselecekti, fakat açık ekonomide ülkenin net ihracatçı/ithalatçı pozisyonuna göre dış ticaret etkisi tüketicilerin arazi kısıtlamasından olumsuz etkilenmesini engelleyecektir. Girdi piyasasında ise gübre talebinde aşağı doğru bir kayma dolayısı ile Şekil 4.d'de taralı alanda görülebileceği gibi bir gelir düşüşü yaşanacaktır. Aynı şekilde Şekil 4.e'de görülebileceği gibi arazi sahiplerinin gelirinde de bir azalma görülecektir (ürün talebinin esnek olduğu varsayımı altında arazi talebinin de esnek olduğu varsayılmaktadır).

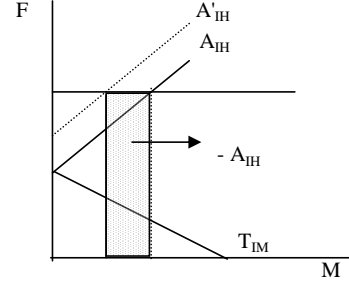
Şekil 4.a: Üretici Açısından Değerlendirme



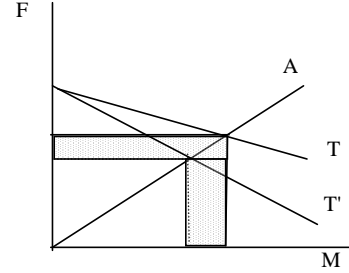
Şekil 4.b: Tüketici Açısından Değerlendirme



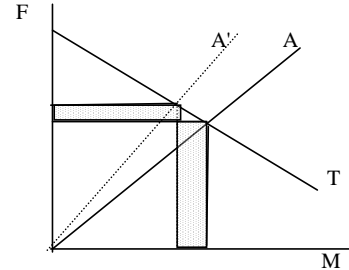
Şekil 4.c: Ticaret Açısından Değerlendirme



Şekil 4.d: Girdi Piyasası

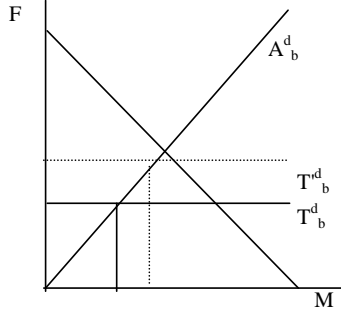


Şekil 4.e: Ekilebilir Arazi

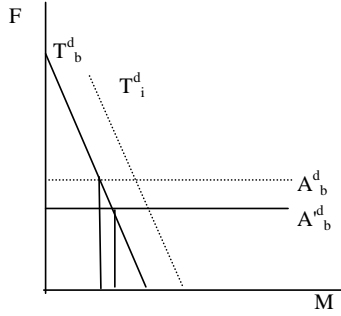




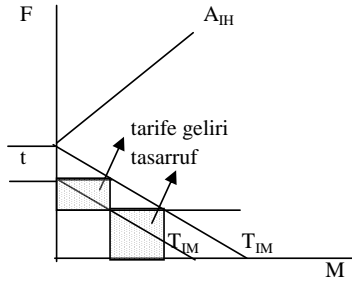
Şekil 5.a: Üretici Açısından Değerlendirme



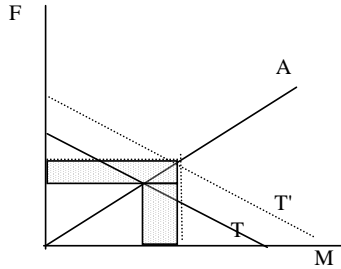
Şekil 5.b: Tüketici Açısından Değerlendirme



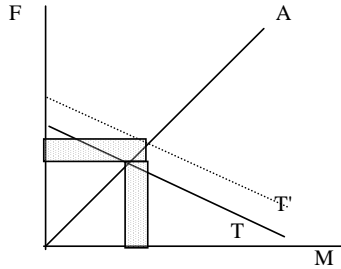
Şekil 5.c: Ticaret Açısından Değerlendirme



Şekil 5.d: Girdi Piyasası



Şekil 5.e: Ekilebilir Arazi



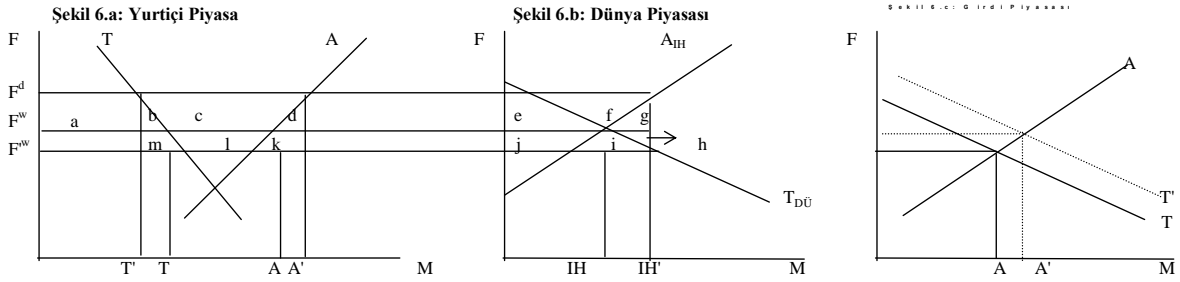
**Dış ticarete yönelik vergilendirme veya sübvansiyon.**

İthalata  $t$  oranında bir tarife uygulandığında yurtiçi üretime olan talep Şekil 5.a'da görüldüğü gibi yukarı kayacak ve yurtiçi arzın bu talebi karşılayabilmek için girdi ve arazi talebi yükselecektir (Şekil 5.d ve 5.e). Üretim artışı ile birlikte girdi ve arazi sahipleri Şekil 5.d ve 5.e'deki taralı alanlar kadar gelirlerini arttıracaklardır. İthalat, yurtiçi tüketimin daralması ve yurtiçi arzın artması sonucu azalacak ve döviz tasarrufu sağlanacaktır, eş anlı olarak tarife geliri de kazanılacaktır (Şekil 5.c taralı alan). Fakat bu uygulamada kaybedenler tüketiciler olacaktır.

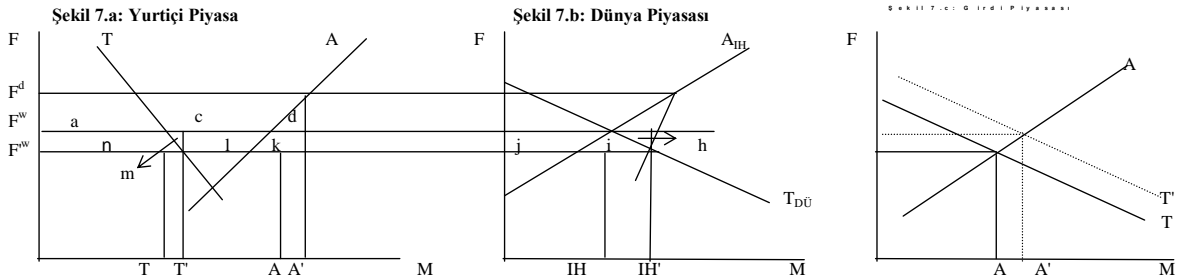
İthalata tarife yerine kota uygulansaydı analiz aynı sonuçlara varacak yalnız tarife geliri kamu bütçesi yerine kota sahibine transfer edilecekti.

İhracat sübvansiyonu analizi yukarıdaki analize paralel sonuçlar doğuracak, fakat döviz tasarrufu yerine döviz gelirlerinde bir artış sağlayacaktır.

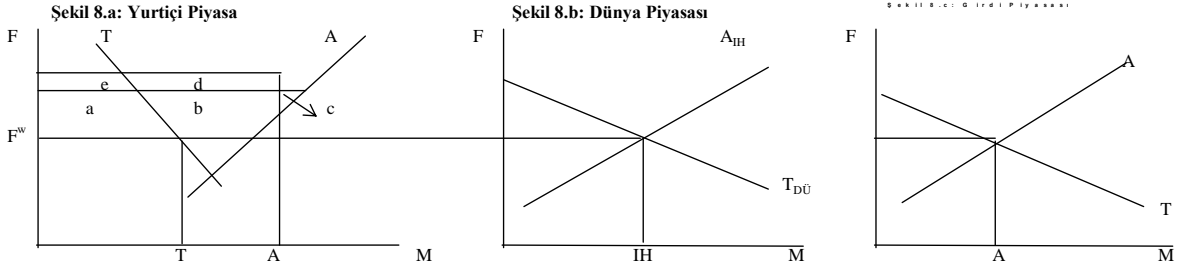
**Pazar fiyatı desteği.** Destek fiyatı ilan edilmediği durumda (dünya fiyatları veri iken) yurtiçinde (A-T) kadar bir ihracat fazlası vardır ve bu ihracat arzı Şekil 6.b’de İH noktası ile gösterilmektedir. Üreticilere a+b+c alanı kadar bir transfer aktarmak isteyen kamu sektörü üretici fiyatını  $F^d$  kadar belirlemektedir. Yüksek fiyatın yarattığı etki (artan arz, azalan yurtiçi talep) ile ihracat İH’’ ye yükselmiştir. Yurtiçinde tüketici kesimi bu yüksek fiyat karşısında refah kaybına uğramış, üreticiler ise hem tüketici kesiminden hem de kamu bütçesinden aldığı transfer ile bu politikadan en fazla faydalanan kesim olmuştur. Artan üretim ayrıca girdi piyasalarındaki talebi ve fiyatı yükselterek, girdi üreticilerine de bir transfer sağlamıştır (Şekil 6.c). İhracat artışı döviz girdisini artırırken, kamu kesimi bu politikanın finansman yükünü vergi mükellefleri ve tüketiciler üzerine yüklemektedir.



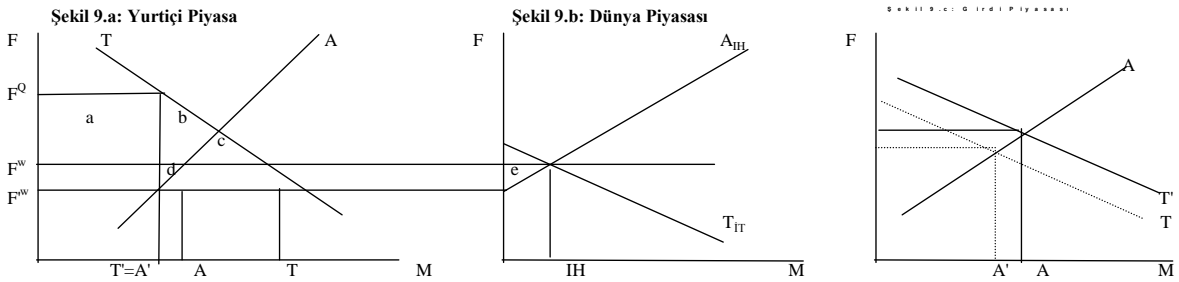
**Fark (telafi edici) ödeme.** Belirlenmiş bir hedef fiyat ile piyasa fiyatı arasındaki farkı üreticiye vermeyi taahhüt eden bu politika aracı, üreticiler üzerinde bir önceki analizdeki aynı etkiyi yaratmaktadır. Fakat tüketiciler piyasa fiyatı üzerinden işlem yapmaya devam ettiğinden, yurtiçi talep daralmayacak ve ihracat artışı bir önceki uygulamada olduğu kadar olmayacaktır. Buna bağlı olarak da döviz girdisi daha az artacak ama tüketici refahında azalma yaşanmayacaktır. Üreticiler üzerindeki etki, pazar fiyatı desteğinde olduğu gibi girdi piyasalarını da etkileyecek ve girdi üreticilerine bir gelir transferi sağlayacaktır. Burada politikanın finansmanını kamu sektörü sadece vergi mükelleflerine yüklemektedir.



**Doğrudan gelir desteği.** Teorik olarak üretim kararından tamamen bağımsız olan doğrudan gelir desteği ödemeleri, pratikte hem net ihracatçı hem de net ithalatçı durumlarda geçmiş dönem üretiminden sapmalar olabileceği ihtimali ile tarımsal gelirin stabilizasyonu amacı ile planlanabilir. Şekil 8.a’da daha önceki iki politika aracı ile karşılaştırılabilir olması amacı ile e+d kadar bir gelirin üreticiye destek olarak verildiği varsayılmaktadır. Alan e+d ve alan a+b’yi ayıran çizgi pazar fiyatı desteği ve fark ödeme sistemlerinde belirlenen fiyatı temsilen çizilmiştir. Şekil 8.a’da c ile gösterilen alan pazar fiyatı desteği ve fark ödeme araçlarında tüketicilere yapılan transferin içinde kalmaktaydı. Doğrudan gelir desteğinde ise, desteğin arz arttırıcı bir etkisi olmadığından, c kadar bir ek ödemenin gelir transferi olarak yapılması gerekmektedir. Bu desteğin üretici ve tüketici davranışlarına doğrudan bir etkisi olmaması, girdi piyasaları üzerinde de etkisiz olmasına yol açmaktadır (Şekil 8.c). Doğrudan gelir desteğinin bütçe veya vergi mükellefi yükünün diğer iki sisteme göre az veya çok oluşu ürünün ne kadarının ihracata yönelik üretildiği ve dünya ve yurtiçi piyasa fiyatları arasındaki farka bağlıdır.



**Üretim kotası.** Uluslararası ticarete küçük ülke durumunda üretim kotası genellikle fiyat desteği politikası ile birlikte uygulanmaktadır. Böyle bir durumda politikanın finansmanı ve gelir dağılımı etkileri politika araçlarının nasıl yapılandırıldığına bağlıdır. Politika uygulanmadığı durumda net ithalatçı olan bir ülke herhangi bir fiyat desteği politikası (pazar fiyatı; hedef fiyat) ile net ihracatçı duruma geçebilir. Böyle bir durumda yurtiçi piyasada hem girdi, hem birincil hem de işlenmiş ürün piyasaları çok fazla etkilenebilecektir. Bunun önüne geçmek ve ayrıca politikanın finansman yükünü hafifletmek için üretim kotası uygulanabilir ve arz kısıtlanabilir. Sonuçta ülke net ihracatçı veya ithalatçı konumda kalabilir ama ticaret konu alan miktar kota uygulanmayan duruma göre küçüktür. Örneğin Şekil 9.a'da başlangıçta net ithalatçı olup da yüksek fiyat desteği ile büyük miktarda net ihracatçı olacak bir ekonominin kota uygulaması sonunda arzını A' da sınırladığı görülmektedir. Tabii burada kotanın amacına ulaşabilmesi için ithalatında tarifeler ile sınırlanması söz konusudur. Bu örnekte tüketiciler refah seviyelerinde a+b+c kadar bir azalma yaşarken, çiftçiler a-d alanı kadar bir refah artışı kazanmışlardır. Alan d tamamen kota yüzünden ortaya çıkan etkinlik kaybıdır. Şekil 9.c'de ise üretim kotasının girdi piyasalarına olan etkisi görülmektedir. Azalan ürün arzı girdi talebini de azaltmıştır.



#### 4. FARK ÖDEME VE PRİM SİSTEMLERİNİN DTÖ TARIM ANLAŞMASININ MEVCUT KURALLARI VE HONG KONG GÖRÜŞMELERİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

DTÖ'nün Doha Round kapsamında yer alan ve 13-18 Aralık 2005 tarihleri arasında gerçekleştirilen Hong Kong görüşmeleri, tarım sektörü açısından Doha Bakanlar Deklarasyonunda yer alan 13 numaralı paragraf ile bunun 1 Ağustos 2004 tarihinde Genel Konsey tarafından adapte edilmiş halinin teyidi niteliğini taşımaktadır. Genel olarak değerlendirildiğinde söz konusu teyit çerçevesinde DTÖ'nün tarımsal ürün ticaretine dönük yaklaşımının, üzerinde uzlaşılacak bir reform programı ile daha adil ve piyasa merkezli bir ticaret sistemi oluşturmaya yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan kurulması hedeflenen ticaret sistemine yönelik süreçte, tarım sektörünün gelişmekte olan ülkeler için "ayrıcalıklı" yerinin kavrandığı belirtilerek DTÖ'nün tarımsal ürün ticaretinde ortak ve etkin kolektif çözümlere yönelik bir tutum içerisinde olacağı vurgulanmaktadır.

Hong Kong görüşmeleri sonucunda ticareti bozucu destekler konusunda spesifik bazda formül ve oranlara yer verilmemiş, bunun yerine tarımsal ürün ticaretinin geliştirilmesine yönelik olarak bazı

genel parametreler üzerinde uzlaşmıştır. Görüşmeler sonrasında öngörülen yapılanma süreci üç ana başlık altında değerlendirilebilir.

#### 4.1. İç Destekler

Doha Deklarasyonu, “ticareti bozucu iç destekler” konusunda önemli indirimleri öngörmektedir. Buna göre her üye ülke ticareti bozucu nitelikteki kendi iç desteklerinde mevcut Toplam Destek Eşdeğeri (AMS) uyarınca önemli indirimlerde bulunacaktır. Bunun yanı sıra izne tabi “de minimis” destek seviyesi ve Mavi Kutu (Blue Box) desteklerinde de indirimler öngörülmektedir. İndirimler bir “basamaklı indirim sistemi” (tiered system) çerçevesinde yapılacaktır. İndirim sistemi üye ülkeleri üç gruba ayırmakta ve yapılacak indirimler söz konusu gruplara dahil ülkeler için ayrı olarak belirlenmektedir. Buna göre en yüksek AMS değerine sahip ve AB’ne üye ülkelerin de içinde yer aldığı ülkeler en üst gruba dahil olurken, ikinci ve üçüncü seviyede yüksek destek uygulayan ülkeler orta grupta yer almakta, tüm gelişmekte olan ülkeler ise en alt grubu oluşturmaktadır. Deklarasyon gereği en üst grup içerisinde yer alan ve en yüksek AMS değerine sahip olan ülkelerin daha yüksek indirimde bulunması öngörülmüşken, diğer gruplarda yer alan ülkeler için indirim miktarının üstten en alt gruba doğru azalacağı belirtilmiştir. Böylece bir tür “uyumlu” indirim sistemi öngörülmüş olmaktadır. Öte yandan kararlaştırılacak genel indirimin yapılacağı yıl ile takip eden yıl ve uygulama süresi boyunca üye ülkelerdeki ticareti saptırıcı tüm iç destekler toplamı, Nihai Zorunlu Toplam AMS, de minimis ve Mavi Kutu desteklerinin %80’ini aşamayacaktır.

Üretimi sınırlandırıcı doğrudan ödemeler, üretimi sınırlandırmaya dönük programlar çerçevesinde yapıldığı takdirde, değişmeyen ve sabit üretim seviyesinin %85’i ya da daha azı için yapılması koşuluyla Mavi Kutuya dahil edilebilmektedir. Ancak DTÖ Mavi Kutu desteklerine bir tavan getirmektedir. Buna göre Mavi Kutu desteklerinin, üye ülkelerin daha sonra görüşmeler yoluyla aralarında belirleyecekleri, geçmiş dönemlerden birinde elde etmiş oldukları ortalama toplam tarımsal üretim değerinin %5’ini aşamayacağı karara bağlanmıştır.

Türkiye’de halen uygulanmakta olan prim ödemeleri DTÖ kararları gereğince tamamen yasaklanmış olan kırmızı kutu içerisinde yer almaktadır. Ancak kırmızı kutu içerisinde yer alan desteklerin toplam desteklerin %10’unu geçmemesi koşuluyla bir istisna (de minimis) tanınmıştır. İstisna kuralının önümüzdeki dönemlerde daha aşağı çekilerek asgari desteğin %10’un altına çekilmesi durumunda pamuk, ayçiçeği, soya fasulyesi gibi ürünlerde verilen prim desteği konusunda sorun yaşanması olası görünmektedir. Et ve süte uygulanan prim destekleri de bu durumda söz konusu destekten yararlanamaz duruma düşecektir.

Türkiye’deki prim destekleri konusunda önümüzdeki dönemler için iki senaryo öngörülebilir. Bunlardan ilki, yukarıda belirtildiği gibi prim ödemelerinin toplam destekler içerisindeki payının DTÖ kurallarındaki asgari destek oranı olan %10’un altına düşmesidir. İkinci alternatif ise, bu destekleme şeklinin mavi kutuda yer alan garanti fiyat ve fark ödemesine dönüştürülmesidir (Tarım Şurası Sonuç Raporu, 2005: 385). Ancak DTÖ’nün mavi kutu kapsamındaki destekler için öngördüğü tavan uygulaması yürürlüğe girdiğinde fark ödemesi ancak seçici olarak bazı ürünlerde %5 tavanını aşmamak kaydıyla bir destekleme aracı olarak kullanılabilir.

#### 4.2. İhracat Sübvansiyonları

Tüm üye ülkelerin 2013 yılının sonuna kadar her türlü ihracat sübvansiyonlarını birbirlerine paralel olarak kaldırmaları kararlaştırılmıştır. Bu konuda sadece az gelişmiş ülkelere bu tarihten itibaren beş yıllık süreyle sübvansiyonlarını sürdürme hakkı tanınmıştır. Türkiye mevcut durumda buğday, ayçiçeği ve şekerpancarında kendine yeterliliği sağlama çabasıdadır. Bu nedenle önümüzdeki dönemlerde bu ürünlerde ihracat sübvansiyonlarının kalkacak olması önem arz etmeyecektir. Pamuk ise görüşmelerde özel ürün statüsüne alınmış ve 2006 yılı sonuna kadar tüm gelişmiş ülkelerin uygulamakta oldukları sübvansiyonlu ihracatı ve kota uygulamalarını kaldırmaları kararlaştırılmıştır. Bu durum pamuk ihracatçısı gelişmekte olan ülkelere pazara giriş açısından avantajlı bir durum yaratabilecektir. Türkiye’nin son yıllarda pamukta arz açığına bağlı olarak oluşan ithalatçı konumu

düşünüldüğünde ise piyasaya giriş kolaylığı fazla bir anlam ifade etmeyecektir. Ancak sübvansiyonlu ihracatın kaldırılacak olmasının beraberinde getirebileceği fiyat dalgalanmalarının oluşturacağı risklere karşı özellikle dokuma ve giyim sanayileri tedbirli olmak durumundadır. İhracatçısı olduğumuz fındıkta ise Türkiye'nin dünya piyasalarındaki payı ile dış talep esnekliği göz önüne alındığında sübvansiyonlu ihracatın kaldırılacak olması büyük bir önem arz etmeyecektir.

### 4.3. Pazara Giriş

Doha Deklarasyonu piyasaya giriş konusunda da önemli gelişmeleri öngörmektedir. Nitekim tüm üye ülkeleri beraberce kapsayabilmesi amacıyla aynı iç desteklerde olduğu gibi “basamaklı indirim” sistemi benimsenmiştir. Sistem ülkelerin uygulamakta oldukları değişik tarife yapılarını göz önüne alarak işletilecektir. Buna göre tarife indirimleri konusunda dört bant aralığı öngörülmektedir. İndirimlerin tek istisnası “hassas” (SPs) ürünlere yönelik uygulanacaktır. Hassas ürünler konusunda ise üye ülkelere, daha önce bulunmuş oldukları taahhütleri yerine getirmeleri kaydıyla “gıda güvenliği”, “geçim güvenliği” ve “kırsal kalkınma” ölçütlerinden birine dayanmaları koşuluyla belirli sayıda ürünü “hassas” ürün olarak kabul ettirebilme olanağı tanınmıştır. Bu tür ürünler için yapılacak tarife indirimleri ise en sona bırakılmış olup indirimler, tarife ve tarife oranlı kotalardaki indirimlerin bir bileşkesi olarak sağlanacaktır.

Fark ödeme desteği uygulamasının, DTÖ'nün tarımsal ürünlerin dış ticaretinde öngördüğü değişiklikler içerisinde en tartışmaya açık kısmını tarife indirimleri oluşturmaktadır. Tarifelerin indirilecek olmasının mutlak etkisinin şüphesiz iç fiyatları aşağı çekici yönde bir etki yaratması beklenir. Bu etki gıda ve tekstil sanayileri için maliyetleri düşürecek olması bakımından olumlu bir etki meydana getirecektir. Tarımsal üreticiler açısından bakıldığında fiyat düşüşlerinin iç üretimi tehdit edici etkisi ortaya çıkabilecektir. Bu durum buğday ve şekerpancarında daha belirgindir. Özellikle kamış ve pancar şekerinin üretim maliyetleri dikkate alındığında tarife indirimi sonrasında oluşacak piyasa fiyatının ülke içi üretimi durma noktasına getireceği söylenebilir. Bu koşulda Türkiye'nin şekerpancarını DTÖ nezdinde “hassas” ürün statüsünde kabul ettirmesi ve üreticiyi korumaya devam etmesi tek seçenek olarak gözükmektedir. Şekerpancarının Türkiye'de yarattığı istihdam, ülke beslenmesindeki stratejik önemi ve üreticinin gelir düzeyi göz önüne alındığında DTÖ'nün “hassas” ürün kriterlerinden gıda ve geçim güvenliği kriterlerini karşılayabileceği ve bu statüde kabul ettirilmesinin zor olmayacağı iddia edilebilir. Buğday ve pamukta ise tarife değişikliği sonrasında oluşacak piyasa fiyatının mevcut şartlar dikkate alındığında hedef fiyatın altında kalması gerçekçi gözükmektedir. Bu durumda “etkin” hedef fiyat hesabı önem kazanmaktadır. Üretici kayıtlarının düzenli tutulması şartıyla ürün arz ve talep esnekliklerini temel alarak yapılacak hedef fiyat tespiti, fark ödemenin sürdürülebilir tarımsal kalkınmada etkili bir destek aracı olarak kullanılmasını sağlayabilecektir. Son olarak fındıkta ise iç fiyat düzeyi tarife indirimlerinden etkilenmeyeceği için fark ödeme sistemi dış talep düzeyi temel alınarak stok durumu göz önüne alınarak gerek ihracatı artırmanın, gerekse arz fazlasına engel olma adına piyasayı regüle etmenin bir aracı olarak kullanılabilir. Bu durumda fark ödemenin, fındıkta alan kısıtlaması ile birlikte uygulanmasının zorunluluğuna dikkat edilmelidir.

## 5. ÇALIŞMADA KULLANILAN AMPİRİK METODOLOJİ

Çalışmada ürün piyasalarına veya tarım sektörünün geneline ilişkin bir politika değişikliğinin etkisi, uygulanan politikanın kaynak dağılım etkisinin ve transfer etkinliğinin hesaplanmasıyla bulunmaktadır. Kaynak dağılımı etkisi net toplumsal getiri veya kayıp olarak ortaya çıkacak olan üretici ve tüketici refahında, bütçe yükünde, ve üretim ve tüketimdeki net toplumsal kayıpta meydana gelen değişimden oluşmaktadır. Transfer etkinliği ise politikaların ekonomik maliyeti ile gelir dağılımı etkilerini ölçen bir analizdir.

Fark ödeme sisteminin refah ve transfer etkinliği etkileri destekleme alım sistemiyle birlikte incelenecektir. Böylece, Türkiye'de 2000 yılına kadar en yaygın destekleme politikası aracı olarak kullanılan destekleme alım sistemi ve alternatif bir politika olarak önerilen fark ödeme sisteminin farkı

daha anlaşılır olacaktır. Ayrıca aynı amaçla, 2000 yılından sonra uygulamaya konan “doğrudan gelir desteği” sistemi ile de mümkün olduğu ölçüde karşılaştırma yapılacaktır.

## 5.1. Refah Analizi

Fark ödeme sisteminin ekonomi içerisinde yer alan çeşitli kesimlerin refah seviyeleri üzerindeki etkisini ölçmek için kısmi denge piyasa modeli kullanılmaktadır. Bu model, ürünlerin toplam arz ve talebinin analitik olarak incelenmesine ve ekonomiye çeşitli politika araçlarıyla yapılan müdahaleler sonucunda arz ve talep fonksiyonlarında meydana gelen kaymaların analizine dayanmaktadır. Kısmi denge modeli sadece incelenen ürün piyasaları üzerine odaklanmakta, fakat ürünler arası, sektörler arası ve faktör piyasaları ile ürün piyasaları arasındaki ilişkileri gözardı etmektedir. Üreticilerin üretim faktörleri için rekabet halinde olmaları ve bazı üretim aktivitelerinden elde edilen ürünlerin diğer üretim aktiviteleri için girdi teşkil etmesi arz açısından, tüketicilerin mallar arasında ikame edilebilme olasılığı ise yukarıda sözü edilen ilişkilere talep açısından verilebilecek örneklerdir. Bu nedenden dolayı kısmi denge modeli analiz için kısıtlayıcı olarak gözüke de, tek bir ürün piyasasında farklı politikalar sonucunda ortaya çıkabilecek değişikliklerin incelenmesinde ve analiz için yapılan varsayımların etkilerinin anlaşılmasında oldukça güçlü bir araçtır. Kısmi denge modeli ayrıca, destekleme alım ve fark ödeme sistemlerinin karşılaştırmalı olarak analiz edilmesini olanaklı kıldığından dolayı da çalışmada bir avantaj sağlamaktadır. Tüm bu özellikler göz önünde bulundurulduğunda, kısmi denge analizi sonuçlarının dikkatli yorumlanması gerekliliği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Analize referans fiyatı dahil edildiğinde yurt içi piyasa ile olan fiyat farklılaşma düzeyi elde edilmektedir ve buna bağlı olarak incelenen ülkede söz konusu ürünün ihraç veya ithal edilebilir olduğu ortaya çıkmaktadır. Yurt içi piyasada uygulanan fiyat politikası ve referans fiyatına göre dört ayrı durum söz konusu olabilir. Bunlar ihraç edilen malın destekleme politikası sonrasında ihraç edilebilir niteliğini sürdürmesi; ithal edilen malın destekleme politikası sonrasında ithal edilebilir niteliğini sürdürmesi; ithal edilen malın destekleme politikası sonrasında ihraç edilir duruma gelmesi ve ihraç edilen malın destekleme politikası sonrasında ithal edilir duruma gelmesidir. Aşağıda ithal edilebilir bir ürünün politika uygulaması sonucunda ithal edilebilir kalması durumu hem fark ödeme hem de destekleme alım sistem için anlatılmaktadır. Diğer durumlar ise ekte verilmektedir.

### ***İthal edilen ürünün müdahale sonrasında ithal edilir niteliğini sürdürdüğü durum***

Bir ürünün ithal edilebilir nitelikte olması için referans fiyatının iç piyasadaki denge fiyatının altında olması gerekmektedir. Şekil 10 böyle bir durumu göstermektedir. Bu şekilde  $F_R$  referans fiyatı gösterirken,  $F_{DA} = F_H$  piyasaya müdahale fiyatını göstermektedir. Destekleme alım ve fark ödeme sistemlerinin karşılaştırılabilmesi için devletin ilan ettiği destekleme alım fiyatı ile fark ödeme sistemi için ilan ettiği hedef fiyat aynı varsayılmaktadır. Destekleme alım sisteminde devlet ilan ettiği fiyattan alım yapabilmektedir, fakat sadece alım yapması müdahale amacına ulaşması için yeterli değildir. Üretimin devletin ilan ettiği fiyata bağlı olarak artış göstermesi için söz konusu olan ürünün ithalatının da engellenmesi veya sınırlandırılması gerekmektedir. Bu durumda devlet söz konusu ürünün ithalatına gümrük vergisi veya tarife uygulayacaktır.

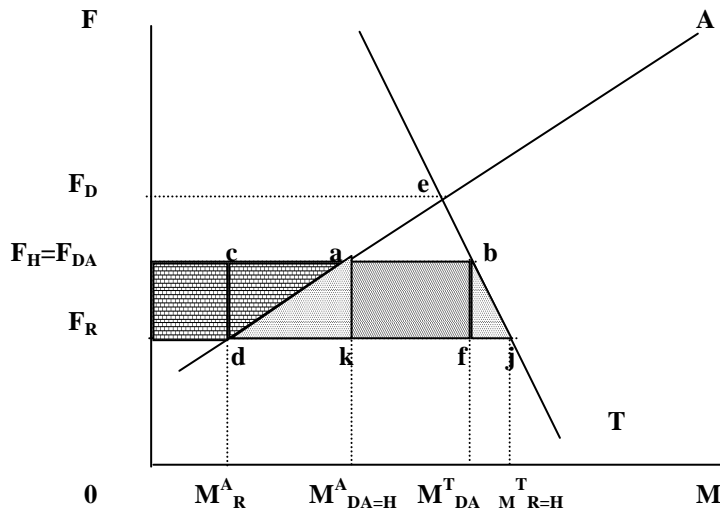
Devletin destekleme alım sistemi ile piyasaya müdahalesinden önce yurt içi piyasada geçerli olan fiyat  $F_R$  ile gösterilen referans fiyatıdır ve bu fiyat seviyesinde yurt içi arz ve talep seviyesi sırasıyla  $M_R^A$  ve  $M_R^T$  ile gösterilmektedir. Bu durumda ithalat  $M_R^T M_R^A$  kadardır. İlan edilen destekleme alım fiyatı yurt içinde arzın  $M_{DA}^A$ 'ya yükselmesine, talebin ise  $M_{DA}^T$ 'ya düşmesine sebep olmaktadır. Bu durumda ithalat ise  $M_{DA}^T M_{DA}^A$  seviyesine düşmektedir. Destekleme alım sistemi üretici refahında  $acF_R F_{DA}$  alanı kadar artışa yol açarken, tüketici refahında  $bfF_R F_{DA}$  alanı kadar azalmaya yol açmaktadır. Bu analizde bütçe dengesini etkileyen faktörler destekleme alım harcamaları, stoklama maliyeti ve tarife geliridir. Tarife gelirinin alabileceği maksimum değer  $abde$  alanı ile gösterilebilir. Bu gelir, ithalat miktarının referans fiyatını destekleme alım fiyatına eşitleyen gümrük vergisi ile çarpılması sonucu bulunmaktadır. Devletin alımın tümünü yaptığı varsayıldığında bunun maliyeti  $F_{DA} a M_{DA}^A 0$  alanı kadardır ve bunun %10'u ise stok maliyeti olarak kabul edilebilir. Bu analizde  $acF_{DA} F_R$  alanı tüketicilerden üreticilere transfer edilirken,  $acd$  ve  $bef$  alanları sosyal kayıp olarak ortaya çıkmaktadır.

Yurt içi piyasada tüketicilerin karşılaştığı fiyat  $F_R$ 'den  $F_{DA}$ 'ya yükseldiği için bazı tüketiciler artık söz konusu ürünü tüketememektedir. Ayrıca, ürünü hala talep etmeye devam edenler ise daha yüksek fiyattan tüketmektedir. Bu da ekonomide tüketiciler açısından *bef* alanı kadar sosyal kayba yol açmaktadır. Üreticiler açısından ise *acd* alanı kadar bir etkinlik kaybı söz konusudur. Bu da üretim faktörlerinin söz konusu ürün üretiminde kullanılması için diğer ürünlerin üretiminden çekilmesi sonucunda oluşmaktadır.

Fark ödeme sisteminde üreticiler için ilan edilen hedef fiyat  $F_{FÖ}$  ile gösterilmektedir. Bu hedef fiyatta üretim  $M^A_{FÖ}$ 'ye yükselirken, talep  $M^T_{FÖ}=M^T_R$  seviyesinde sabit kalmaktadır. Bu durumda ithalat  $M^A_R M^T_R$ 'den  $M^A_{FÖ} M^T_{FÖ}$ 'ye düşmektedir. İlan edilen hedef fiyat sonrası meydana gelen miktar değişiklikleri tüketici refahında herhangi bir değişikliğe yol açmazken (sabit tüketici fiyatı ve talep etkisi), üretici refahında  $acF_{DA}F_R$  alanı kadar artışa yol açmaktadır. Fark ödeme sisteminin maliyeti sadece vergi mükellefleri tarafından karşılanmaktadır, dolayısıyla üretici refahındaki artışın tamamı bütçeden karşılanmaktadır ve fark ödeme sisteminin bütçeye yükü  $adF_{FÖ}F_R$  alanı kadardır. Analizde üretim miktarına ve kişi başına ödenecek miktara bir kısıtlama getirilmediği varsayılmaktadır. İthalata uygulanacak gümrük vergisinden elde edilecek tarife geliri en fazla *adbf* alanı kadar olacaktır, fakat ithalata herhangi bir sınırlama getirme zorunluluğu yoktur. Devletin alım yapmadığı fark ödeme sisteminde bütçe için herhangi bir stok maliyeti yoktur. Yapılan fark ödemesi yukarıda belirtildiği gibi  $adF_{FÖ}F_R$  alanı kadardır. Tüketici fiyatı değişmediğinden ekonomide tüketiciler açısından sosyal bir kayıp oluşmamaktadır. Üreticiler açısından ise *acd* alanı kadar bir etkinlik kaybı söz konusudur. Kayıp daha önce açıklandığı gibi, üretim faktörlerinin söz konusu ürünün üretiminde kullanılması için diğer ürünlerin üretiminden çekilmesi sonucunda oluşmaktadır.

Fark ödeme sistemi tüketicilerin refah sisteminde bir değişikliğe yol açmazken, iki sistem altında üreticilerin refahında aynı miktarda değişiklik ortaya çıkmaktadır. Fark ödeme sisteminde sosyal kayıplar ve etkinlik kaybı sadece üreticiler açısından ortaya çıkmaktadır. İki alternatif destekleme politikasının bütçe yükü incelendiğinde, devletin destekleme fiyatı ilan ettikten sonra tüm alımı yaptığı varsayımı altında, destekleme alım sisteminin maliyetinin (stok maliyeti de dikkate alındığında) fark ödeme sisteminin maliyetinden daha yüksek olduğu görülmektedir. Ayrıca, fark ödeme sistemi sonrasında elde edilecek tarife geliri (eğer gümrük vergisi uygulanırsa) destekleme alım sistemine göre daha yüksek olacaktır. Yalnız, analizde destekleme alım sistemi altında devletin tüm üretimi satın aldığı varsayımı unutulmamalıdır. Alım miktarının azaldığı durumlarda hem satın alma hem de stoklama maliyeti azalacaktır. Ayrıca arz ve talep esneklik değerlerinin de sonuç üzerinde oldukça etkili olacağı unutulmamalıdır.

**Şekil 10: Destekleme Alım ve Fark Ödeme Sistemlerinin Kısmi Denge Refah Analizi**



Kaynak: Çağatay ve Teoman (2006)'dan adapte edilmiştir.

**Tablo 16: Destekleme Alım ve Fark Ödeme Sistemlerinin Refah Analizi Sonuçları**

	Fark Ödeme	Destekleme Alım
Tüketici artığındaki değişim		$-bjF_{DA}F_R$
Üretici artığındaki değişim	$adF_HF_R$	$adF_{DA}F_R$
Tüketimde kaynaklanan etkinlik kaybı		$-bfj$
Üretimde kaynaklanan etkinlik kaybı	$-adk$	$-adk$
Bütçe üzerindeki net etki	$-F_H akF_R$	$abkf - (F_{DA}aM_{DA}^A) - (\%10*(F_{DA}aM_{DA}^A))$
ithalat tarife geliri		$abkf$
destekleme ödemeleri / fark ödeme	$-F_H akF_R$	$-F_{DA}aM_{DA}^A$
stok maliyeti		$-\%10*(F_{DA}aM_{DA}^A)$
<b>Toplam net etki</b>	$-F_H akF_R + adF_HF_R - adk$	$abkf - (F_{DA}aM_{DA}^A) - (\%10*(F_{DA}aM_{DA}^A)) - bjF_{DA}F_R + adF_{DA}F_R$

Kaynak: Çağatay ve Teoman (2006)'dan adapte edilmiştir.

Fark ödeme sistemi, diğer destekleme sistemlerinde olduğu gibi hem üretici hem de tüketici refahı üzerinde etkilidir. Üretici açısından fark ödemesindeki artışa bağlı olarak gerçekleşen bir gelir artışı ortaya çıkabildiği gibi, ödemedeki artışın teşvik ettiği tarımsal üretimdeki artıştan kaynaklanan ilave bir gelir artışı da oluşabilmektedir. Tüketici açısından ise, rekabet koşullarında oluşan fiyatların en düşük seviyede olduğu varsayımından hareketle fark ödeme sisteminin genel bir refah artışına yol açacağı söylenebilir. Ancak daha geniş bir çerçevede ele alındığında, üretim artışı neticesinde oluşabilecek piyasa fiyatındaki değişimler kayıp ya da kazançları etkileyebilmektedir. Bu nedenle sistemin hangi koşullarda üretici ve tüketici refahını eş anlı olarak artırabileceğinin ortaya konulması etkinlik açısından önem taşımaktadır. Bu konuda müdahalesiz, dolayısıyla riskin var olduğu bir piyasa yapısında, ürüne olan talep fiyat esnekliği katsayısının düşük olduğu kabulü yapıldığında, düşük çıktı düzeyine bağlı olarak gerçekleşen yüksek fiyat, üretici açısından doğal olarak yüksek çıktı düzeyine bağlı olarak gerçekleşen düşük fiyat durumuna göre daha karlı olacaktır. Hedef fiyata dayalı olarak fark ödeme işlemi gerçekleştiğinde, üreticinin karı, düşük fiyat koşullarında artacaktır. Böylece, çıktı düzeyinde bir değişim olmaksızın üreticinin ortalama gelir düzeyi artmakla birlikte, gelir istikrarsızlığının önüne geçilebildiği gibi arz fazlası sorunu ortadan kaldırılabilecektir. Ortalama gelir düzeyinin yükselmesi ve istikrarsızlığın ortadan kalkması beraberce üretimin artması için bir teşvik oluşturur. Hedef fiyatın etkin olarak işletilmediği koşulda yüksek fiyata bağlı olarak gerçekleşen arz artışı daha yüksek üretim maliyetlerine, daha düşük çıktı fiyatlarına ve düşük esnekliğe bağlı olarak daha düşük gelir düzeyine yol açacaktır. Dolayısıyla yüksek fiyat seviyesinde kar düzeyi düşecektir. Eğer arz artışı yeter derecede büyük veya talep eğrisi yeter derecede dik olursa, üreticinin ortalama gelir düzeyinin başlangıç seviyesinin de altına düşmesi beklenebilir.

Tüketici açısından sisteme yaklaşırsa, müdahalenin olmadığı piyasa koşullarında tüketicinin reel geliri- ceteris paribus- doğal olarak tarımsal ürün fiyatı düşük iken daha yüksektir. Bu durumda hedef fiyat etkin olmadığında yüksek fiyat koşullarında fark ödeme sistemi, üreticilerin arzı arttırmalarını teşvik edeceğinden tarımsal ürün fiyatını düşürmek suretiyle tüketicilerin reel gelirini arttıracaktır. Hedef fiyat etkin olduğunda ise düşük fiyat koşullarında durum vergi mükelleflerinin, vergi mükellefi olduğu ölçüde tüketicilerin aleyhine olacaktır. Zira bilindiği gibi tarım ürünlerinde talebin gelir esnekliği katıdır. Yani bireylerin gelirleri arttıkça tarım ürünlerine olan talep seviyesi aynı oranda artmamaktadır. Oysa vergi yükü, gelir arttığı ve ilerleyen vergileme ilkesi geçerli olduğu ölçüde artan bir hızla artmaktadır. Düşük fiyat koşullarında toplam tüketici refah artışı, devletin üreticilere ödeyeceği meblağın vergi mükelleflerine ödetilmesi yoluyla ortadan kalkmaz. Çünkü toplumun büyük bir kısmını oluşturan alt ve orta gelir grupları, alınacak vergiye düşük tarımsal ürün fiyatlarından yararlandıkları ölçüde katkı yapmazlar. Bu bağlamda fark ödeme sisteminin gelir dağılımında dengeyi sağlayıcı bir etkisi söz konusudur. Ancak vergi mükelleflerinin tazmin edici ödemeyi üstlenerek üreticilere gelir transferinde buldukları durumda, bu transfer, düşük fiyat koşullarında sağladıkları kazancı aşabilir.



## 5.2. Transfer Etkinliği

Transfer etkinliği analizi tarım politikalarının ekonomik maliyetini ve gelir dağılımı etkisini ölçmek için kullanılmaktadır<sup>6</sup>. Daha kısa bir ifade ile transfer etkinliği, sektöre aktarılan finansal kaynağın tarımsal işletmeye veya çiftçiye gerçekten ne oranda yansıdığını ölçmektedir. Gelir dağılımı etkisi, brüt ve net gelirin üretim faktörleri arasındaki dağılımını incelerken, politikaların ekonomik maliyeti politikanın finansman maliyetinin iktisadi aktörler arasındaki dağılımını incelemektedir. Destekleme alım ve fark ödeme sistemlerinin gelir dağılımı etkileri farklılık göstermezken, bu politikaların finansman maliyeti değişmektedir. Bu durumda, bu iki politikanın transfer etkinliğindeki farklılık politikanın nasıl finanse edildiği ile ilgilidir.

***Fark ödeme ve destekleme alım sistemlerine göre gelir dağılımı etkilerinin hesaplanması.*** Dağılım etkisinin hesaplanabilmesi için Helmsberger (1991)'in üç aşamalı prosedürü uygulanmaktadır. Birinci aşamada, müdahale fiyatının (veya hedef fiyatın) çiftlik geliri üzerindeki etkisi hesaplanmaktadır. İkinci aşamada, toplam çiftlik gelirin tarımsal işletme tarafından sahip olunan üretim faktörlerine yansıtılan brüt miktarı bulunmaktadır. Son olarak, tarımsal işletme tarafından sahip olunan üretim faktörlerine yansıtılan net gelir tutarı bulunmaktadır. Bu analizde tarım sektöründe kullanılan üretim faktörlerinin çiftçinin mülkiyetinde olduğu veya işletme tarafından kiralandığı varsayılmaktadır. Genel olarak tarımsal işletme/çiftçi tarafından sahip olunan üretim faktörlerinin tarım arazisi ve ücretsiz aile işgücü olduğu kabul edilmektedir.

Her iki destek sisteminde de tarımsal hanehalkının gelirin üretim miktarı (yükselen müdahale fiyatına bağlı olarak) ve çiftçinin mülkiyeti altında olan üretim faktörlerinin artması ile artması beklenmektedir. Üretimdeki olası artış, müdahale fiyatındaki artış oranına ve arzın fiyat esnekliğine bağlıdır. Kısa dönemde fiyat artışına bağlı olarak arzda sadece çok mütevazı bir artış beklemek beklenen bir sonuçtur. Burada daha önemli olan arz fazlasının dünya fiyatları üzerindeki etkisidir. Dış ticarete küçük ülke varsayımı altında veya arz fazlasının tamamen yurtiçinde tüketildiği varsayımı altında, arz fazlasının dünya fiyatları üzerinde hiçbir etkisi olmayacaktır ve buna bağlı olarak da yurtiçine geri besleme etkileri de olmayacaktır.

Müdahale fiyatı (destekleme alım fiyatı veya hedef fiyat sonrası) sonrasında toplam çiftlik gelirindeki değişim ( $\Delta TG$ ), Çizelge 2'de denklem 1'deki gibi hesaplanmaktadır. Arzdaki değişim baz yılındaki miktarın ( $M_A$ ) arzın fiyat esnekliği ( $I + \varepsilon_A$ ) ile çarpılmasıyla bulunmaktadır, ve buna bağlı olarak toplam gelirdeki değişim arz artışı ile fiyat değişikliğinin ( $\Delta F$ ) çarpılmasıyla bulunmaktadır.

Üretim faktörlerinin brüt ( $\Delta BFG$ ) ve net ( $\Delta NFG$ ) gelirlerindeki değişim sırasıyla denklem 2 ve 3'de gösterildiği gibi hesaplanmaktadır. Denklem 2'de, ( $i$ ) herbir üretim faktörünün toplam üretim maliyeti içindeki payını ve ( $n$ ) tarımsal işletme tarafından sahip olunan üretim faktörlerinin toplam faktör arzı içindeki payını göstermektedir. Toplam gelirdeki değişimi üretim maliyetinde herbir faktörün oranı ile çarparak ve daha sonra tarımsal işletmenin sahip olduğu faktör oranı ile çarparak, brüt gelirdeki değişim bulunmaktadır. Burada üretim faktörlerinin payının değişmediği varsayılmaktadır ki bu ancak kısa dönemde olabilir. Orta ve uzun dönemde, çiftçiler tarımsal arazilerini ve işgücünü alternatif ürün üretimine ve hatta tarım dışı faaliyet kollarına kaydırabilir. Bu durumda, uzun dönemde ortaya çıkan fırsat maliyeti, tarımsal destekleme politikalarıyla tetiklenen toplam gelir değişiminden çıkartılmalıdır.

Tarımsal işletmenin mülkiyetinde bulunan üretim faktörlerinin brüt gelirleri ( $\Delta BFG$ ) üretim faktörlerinin arz esnekliğine ( $I + e_i$ ) bölünerek net faktör geliri ( $\Delta NFG$ ) hesaplanmaktadır. Tarımsal işletmenin mülkiyetinde olan faktörlerin net gelir toplamı, tek tek üretim faktörlerinin net gelirin toplamı ile bulunur (denklem 4). Tarımsal işletmenin mülkiyetinde olan faktörlerin oranı azaldıkça ve onların arz esnekliği yükseldikçe, toplam gelir değişiminden tarımsal işletmeye yansıyan oran azalacaktır. Genelde, tarımsal arazinin arz esnekliği diğer faktörlerin arz esnekliğine göre daha düşüktür, bununla birlikte faktörlerin arzı sadece çok kısa dönem için sabit kabul edilebilir. Buna ek olarak, hiçbir faktörün tam esnek bir arza sahip olduğu da beklenmemektedir. Doğal olarak, kısa dönemden orta ve uzun döneme geçtikçe net gelir azalacak ve bunun büyük kısmı da arazi sahibine

<sup>6</sup> Alternatif tarım politikalarının detaylı transfer etkinliği analizi için Dewbre ve diğer. (2001), Helmsberger (1991), Helmsberger ve Chavas (1996), OECD (2004; 2002; 2001; 1996)'ye bakınız.

transfer edilecektir. Bir başka deyişle, politika müdahalesinden sonra uyum süreci uzadıkça politikanın etkinliği de düşecektir. Denklem spesifikasyonundan gözlenebildiği gibi, toplam gelirdeki değişim aynı zamanda girdi sektörlerine de transfer edilecektir (girdi satın alımı ile birlikte) ve bu gelir sızıntısının ana sebeplerinden biri olabilir.

**Destekleme alım sistemi altında politika maliyetinin hesaplanması.** Destekleme alım sisteminin maliyeti hem vergi mükellefleri hem de itüketiciler tarafından karşılanmaktadır. Vergi mükelleflerine düşen maliyetteki değişim denklem 5’de gösterilmektedir. Denklemdeki son iki terimin çarpılması müdahale fiyatındaki artışa bağlı olarak toplam gelirdeki değişimi yansıtmaktadır. Denklemdeki  $ds$  değişkeni ülkenin ihracatçı/ithalatçı olduğu durumda 1’den küçük/büyük değer almaktadır. Vergi mükellefi maliyeti ülkenin ihracatçı/ithalatçı pozisyonuna oldukça bağlıdır. Eğer ülke net ihracatçı ise, devlet yurtiçi ve dünya fiyat farkını tazmin etmek için ihracatçılara ihracat sübvansiyonu vermek durumundadır. Tam tersi durumda, devlet ithalat üzerinden vergi alabilir. Buna bağlı olarak, vergi mükellefi maliyeti ülke net ihracatçı/ithalatçı iken pozitif/negatiftir.<sup>7</sup>

Tüketici maliyetindeki değişim denklem 6’da gösterilmektedir. Temelde, bu denklem daha yüksek müdahale fiyatının tüketiciler üzerindeki etkisini tüketici artığındaki değişimi ölçerek hesaplamaktadır (denklem 6 ve 7)<sup>8</sup>. Tüketici artığı sadece müdahale fiyatındaki artışa bağlı olarak ortaya çıkan harcama artışını değil, aynı zamanda aynı sebeple düşen talebin de etkisini ölçmektedir. Denklem 8’de, tüketici artığındaki değişim denklem 7’deki son terimin  $M_A$  ile çarpılıp bölünmesiyle maliyet eşdeğerine çevrilmektedir. Bu şekilde hesaplanan maliyet versyonu, vergi mükellefi maliyetine eklenebilmesi ve maliyet versyonunda  $M_T$  elemine edilmesi sebebiyle kullanım açısından daha uygundur. Son olarak, destekleme alım sisteminin toplam maliyeti, vergi mükellefi maliyet (denklem 5) ve tüketici maliyetinin (denklem 8) toplanmasıyla bulunmaktadır (denklem 9, Çizelge 2).

**Fark ödeme sistemi altında politika maliyetinin hesaplanması.** Fark ödeme sisteminin maliyeti sadece vergi mükellefi maliyetini içermektedir. Tüketiciler referans fiyattan satın almaya devam ettiklerinden, fark ödeme sisteminin onlara bir maliyeti yoktur. Vergi mükellefi maliyeti iki bileşenden oluşmaktadır. Birinci bileşen, mevcut üretim seviyesi için ödenmesi gereken miktardır ki bu denklem 10’un ilk parantezi içinde gösterilmektedir. İkinci bileşen, yüksek hedef fiyat ile gerçekleşen üretim artışının maliyetidir ki bu da denklem 10’da ikinci parantez ile ifade edilmektedir.

**Fark ödeme ve destekleme alım sistemi altında transfer etkinliğinin hesaplanması.** Politika araçlarının transfer etkinliği tarımsal işletmenin net gelirinde meydana gelen değişimin politkanın finansman maliyetindeki değişime bölünmesi ile bulunmaktadır. Destekleme alım ve fark ödeme sistemi için transfer etkinliği hesapları sırasıyla denklem 13 ve 14’de gösterilmektedir. Bir başka deyişle, transfer etkinliği net tarımsal işletme gelirindeki bir birim artışın politka finansman maliyetinde yarattığı değişikliklerdir. Bu durumda, transfer etkinliğinin elde edilmesi için birinci gerekli şart tarımsal işletmenin net gelirindeki artışın, politka finansman maliyetindeki artıştan yüksek olmasıdır.

Transfer etkinliği politika yapımcılarının tercih yapmalarını kolaylaştırır da, bazen tek başlarına bir tercih nedeni olmayabilirler. Zira tarım politikalarının oluşturulmasında ekonomik etkinlik kadar sosyal ve stratejik etkinlikler de belirleyici roller üstlenmiş olabilirler. Bu durumda tanımlanmak istenen tarım politikalarının hedefleri, makroekonomik gelişme-büyüme stratejileri ve nihayet dış kısıtlar, transfer etkinliğinin kullanım sınırlarını belirtmektedir.

<sup>7</sup> Denklem 5’de birinci ve ikinci parantezler içinde  $pdf$  değişkeni pazar fiyatı desteğinin toplam destek içindeki payını göstermektedir.

<sup>8</sup> Denklem 7 esneklik formülünden türetilmiştir:  $\varepsilon_T = \frac{\Delta M_T}{\Delta F_{DA}} * \frac{F_{DA}}{M_T}$ ,  $\Delta M_T = \varepsilon_T * \frac{\Delta F_{DA}}{F_{DA}} * M_T$ .

**Çizelge 2: Fark Ödeme ve Destekleme Alım Sistemleri için Transfer Etkinliği Hesapları**

Tarımsal İşletme Gelirindeki Değişim

**DESTEKLEME ALIM = FARK ÖDEME sistemi**

Çiftlik gelirindeki değişim

$$\Delta TG = M_A * (1 + \varepsilon_A) * \Delta F_H$$

(1)

Girdi ve üretim faktörleri  
Brüt getirisindeki değişim

$$\Delta BFG_i = s_i * n_i * \Delta TG$$

(2)

Girdi ve üretim faktörleri  
net getirisindeki değişim

$$\Delta NFG_i = \frac{\Delta BFG_i}{1 + e_i}$$

(3)

Tarımsal işletme mülkiyetinde olan  
üretim faktörlerinin net getirisindeki değişim

$$\Delta NFG_j = \left[ \frac{s_{ln} * n_{ln}}{1 + e_{ln}} + \frac{s_{lb} * n_{lb}}{1 + e_{lb}} \right] * \Delta TG$$

(4)

Politika Finansman Maliyetindeki Değişim

**DESTEKLEME ALIM > FARK ÖDEME sistemi**

Vergi mükellefi maliyetindeki değişim

$$\Delta VMM = \left[ (1 + pfd * \varepsilon_A) - ta * (1 + pfd * \varepsilon_T) \right] * \Delta F_{DA} * M_A$$

(5)

Tüketici artığındaki değişim

$$\Delta TüAr = (\Delta F_{DA} * M_T + 0.5 * \Delta F_{DA} * \Delta M_T)$$

(6)

$$\Delta TüAr = \left( -1 + 0.5 * \varepsilon_T * \frac{\Delta F_{DA}}{F_{DA}} \right) * M_T * \Delta F_{DA}$$

(7)

Vergi mükellefi maliyetindeki değişim

$$\Delta VMM = (M_A * \Delta F_H) + (M_A * \varepsilon_A * bö * \Delta F_H)$$

(10)

$$\Delta VMM = M_A * (1 + \varepsilon_A * bö) * \Delta F_H$$

(11)

**Çizelge 2'nin devamı**

Tüketici maliyetindeki değişim

$$-\Delta T\ddot{u}M = ta * (1 - 0.5 * \varepsilon_T * \frac{\Delta F_{DA}}{F_{DA}}) * M_A * \Delta F_{DA}$$

(8)

Toplam maliyetteki değişim

$$\Delta T\ddot{o}M = [(1 + pfd * \varepsilon_A) - ta * (1 + pfd * \varepsilon_T)] + \left[ ta * (1 - 0.5 * \varepsilon_T * \frac{\Delta F_{DA}}{F_{DA}}) \right] * M_A * \Delta F_{DA}$$

(9)

Transfer Etkinliği

**DESTEKLEME ALIM < FARK ÖDEME sistemi**

$$TE = \frac{\Delta NFG_j}{\Delta VMM + \Delta T\ddot{u}M}$$

(12)

$$TE = \frac{\Delta NFG_j}{\Delta VMM} = \left[ \frac{s_{ln} * n_{ln}}{1 + e_{ln}} + \frac{s_{lb} * n_{lb}}{1 + e_{lb}} \right] * \left[ \frac{(1 + \varepsilon_A)}{(1 + \varepsilon_A * b\ddot{o})} \right]$$

(14)

$$TE = \left[ \frac{s_{ln} * n_{ln}}{1 + e_{ln}} + \frac{s_{lb} * n_{lb}}{1 + e_{lb}} \right] * \left[ \frac{1 + \varepsilon_s}{b\ddot{o} * (1 - 0.5 * \varepsilon_T * \frac{\Delta F_{DA}}{F_{DA}}) + (1 + pfd * \varepsilon_A) - b\ddot{o} * (1 + pfd * \varepsilon_T)} \right]$$

(13)

$$TE = \frac{\Delta NFG_j}{\Delta VMM}$$

(15)

Kaynak: Çağatay ve Teoman (2006)'dan adapte edilmiştir.

Değişkenler:

$b\ddot{o}$ :	başlangıç ödeme oranı $((F_H - F_w) / F_H)$
$F_{DA}$ :	destekleme alım fiyatı
$F_H$ :	hedef fiyat
$F_w$ :	referans fiyat
$M_A$ :	üretim
$TE$ :	transfer etkinliği
$\Delta T\ddot{u}M$ :	tüketici maliyetindeki değişim
$\Delta BFG$ :	üretim faktörleri net getirisindeki değişim
$\Delta NFG$ :	üretim faktörleri net getirisindeki değişim
$\Delta ToM$ :	toplam maliyetteki değişim
$\Delta TG$ :	toplam gelirdeki değişim
$\Delta VMM$ :	vergi mükellefi maliyetindeki değişim
$ta$ :	yurtiçi talebin yurtiçi arz oranı
$pf_d$ :	pazar fiyatı desteğinin toplam destek içindeki payı
$e$ :	üretim faktörlerinin arz esnekliği
$i$ :	tarımsal arazi; işgücü; satın alınmış girdiler
$j$ :	tarımsal işletme mülkiyetinde olan üretim faktörleri
$in, lb$ :	tarımsal işletme mülkiyetinde olan arazi ve ücretsiz işgücü
$n$ :	tarımsal işletme mülkiyetinde olan üretim faktörlerinin oranı
$s$ :	üretim faktörlerinin toplam üretim maliyeti içindeki payı
$\varepsilon_a$ :	arzın fiyat esnekliği
$\varepsilon_r$ :	talebin fiyat esnekliği

## 6. AMPİRİK ANALİZ

Ampirik analiz iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda buğday, şeker pancarı, pamuk, ayçiçeği ve fındık piyasalarında 2004 yılında yurtiçinde ve dış ticarete uygulanan destekleme politikalarının refah, bütçe ve transfer etkinliği etkileri gerçekleştirilmiş veriler kullanılarak incelenmektedir. Çalışmanın bu bölümü tamamen bu analizlere ayrılmıştır. Yedinci bölümde ise, adı geçen ürün piyasalarında kısa dönemde gerçekleşmesi olası politika değişiklikleri dikkate alınarak, politikaların refah, bütçe ve transfer etkinliği etkileri analiz edilmektedir.

### 6.1. Seçilmiş Ürün Piyasalarında 2004 Yılı için Refah Analizi

İncelenen yılda buğday, şeker pancarı ve fındık için yurtiçinde destekleme alım fiyatı ilan edilmiş, ayçiçeği ve pamuk piyasalarında ise ilgili Birlikler bir alım fiyatı ilan etmiş devlet ise bu fiyatın üzerine, bütçeden telafi edici ödeme/fark ödeme kalemi altında, bir prim ödemesi taahhüt etmiştir. Bu politika farklılığına ve gerçekleştirilmiş verilere dayanarak karşılaştırmalı bir refah ve bütçe etkisi analizi şu şekilde yapılmıştır. Buğday, şeker pancarı ve fındık piyasalarında ilan edilmiş olan destekleme alım fiyatı aynı zamanda hedef fiyat olarak alınmış ve bu iki sistemin etkileri karşılaştırmalı bir şekilde incelenmiştir. Pamuk ve ayçiçeği piyasalarında ise, Birlikler'in alım fiyatı ve ilan edilen prim ile hesaplanmış hedef fiyat aynı zamanda destekleme alım fiyatı olarak kabul edilmiş ve etkileri ayrı ayrı incelenmiştir.

Tablo 17 incelenen ürünler için hesaplamalarda kullanılan ham veriyi ve bunları kullanarak hesaplanan üretici, tüketici ve bütçe etkilerini hem TL hem de ABD\$'ı cinsinden göstermektedir. Tüm hesaplamalar ürünlerin ham eşdeğeri üzerinden yapılmıştır<sup>9</sup>. İncelenen yılda buğday piyasasına destekleme alım fiyatı ve gümrük vergisi ile müdahale edilirken, şeker pancarı üretimi de destekleme alım sistemi ile teşvik edilmekte, fakat aşırı arz fazlasının önüne geçebilmek amacıyla üretim kotası ile kısıtlanmaktadır. Destekleme sonrasında ortaya çıkan yurt içi arz fazlası ise, görev zararı niteliğindeki

<sup>9</sup> Buğday, pancar, kütlü pamuk, çekirdek ayçiçeği, kabuklu fındık.

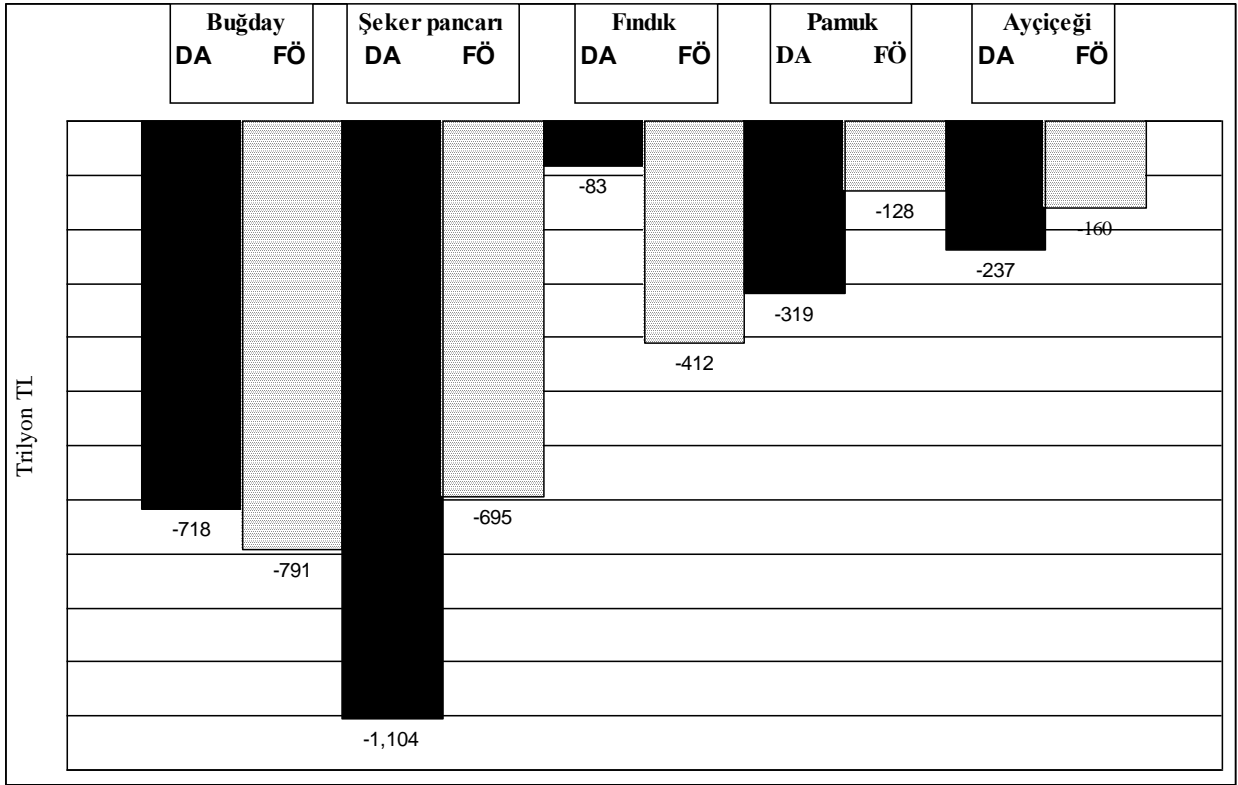
ihracat sübvansiyonu verilerek dış pazarlara ihraç edilmektedir. Türkiye’de fındık üretimi temel olarak destekleme alım sistemi ile desteklenmektedir. Ayrıca kabuklu ve kabuksuz fındık ihracatına da destekleme ve fiyat istikrar fonuna (DFİF) aktarılmak üzere kilogram başına bir vergi uygulanmaktadır. Bu vergi ithalatçıdan bütçeye bir transfer olarak gözükmektedir. Kullanılan buğday fiyatı, TMO’nun alım fiyatı ile DİE’nin ilan ettiği Türkiye üretici fiyatının ortalamasıdır. Pancar fiyatı ise TŞFAŞ’ın ilan ettiği pancar alım fiyatı ile DİE’nin Türkiye geneli için yayınladığı pancar üretici fiyatının ortalamasıdır. Benzer şekilde fındık için fiyat Fiskobirlik’in alım fiyatı ve DİE’nin yayınladığı üretici fiyatının ortalaması olarak kabul edilmiştir. Buğday için arz ve talep esneklikleri katı, fındık arz esnekliği talebe göre daha katı, pancar için ise talep esnekliği katı iken arz esnekliği diğer ürünlere göre daha esnek kabul edilmiştir. Buğday için referans fiyatı yıllık ortalama ithalat fiyatı<sup>10</sup> iken pancar referans fiyatı olarak Londra şeker borsası fiyatı kullanılmıştır. Fındık için Avrupa piyasalarındaki Türk Levant tipi fındık fiyatı referans fiyat olarak alınmıştır. İncelenen yıl için arz ve talebi yurtiçi piyasada eşitleyen denge fiyatı, esneklikler, cari fiyatlar ve arz ve talep miktarları kullanılarak oluşturulan logaritmik doğrusal arz ve talep denklemleri çözülerek elde edilmektedir.

İncelenen ürün piyasalarında alternatif destekleme sistemleri üretici fiyatlarını farklılaştırmadığından, bu destekleme sistemlerinin üretim üzerindeki etkisi aynıdır. Buna bağlı olarak üretici refahındaki artış ve üretimden kaynaklanan etkinlik kaybı her iki sistemde de aynıdır. Pancar piyasasında ilan edilen kota miktarı fiili üretimden düşük olduğu için analizde herhangi bir etkisi yoktur. Referans fiyat üç piyasada da destekleme ve hedef fiyatın altında kaldığından ve bu fiyatlar denge fiyatının üzerinde teşekkül ettiği için 2004 yılında Türkiye bu ürün piyasalarında net ihracatçı olarak gözükmektedir. Tüketiciler açısından ise durum farklıdır. Fark ödeme sistemi altında tüketiciler için referans fiyat geçerli olduğundan, tüketim miktarı destekleme alım sistemine göre daha fazla olmaktadır. Fakat bu durumda dahi ülkenin net ihracatçı konumu değişmemekte, sadece yapılan ihracatın miktarı fark ödeme sistemi altında nispi olarak azalmaktadır. Dolayısıyla fark ödeme sistemi altında yurtiçi talep görece düşük fiyata bağlı olarak artmaktadır. Destekleme alım sistemi incelenen ürün piyasalarında tüketici artışı azalmaya yol açıp tüketiciler açısından etkinlik kaybına sebep olurken, fark ödeme sisteminde referans fiyatı geçerli olduğundan tüketiciler açısından herhangi bir kayıp söz konusu değildir. Daha önce bahsedilen DFİF kesintisi, yurt dışındaki ithalatçılardan Hazine’ye yapılan bir transfer olduğundan hesaplara dahil edilmemektedir.

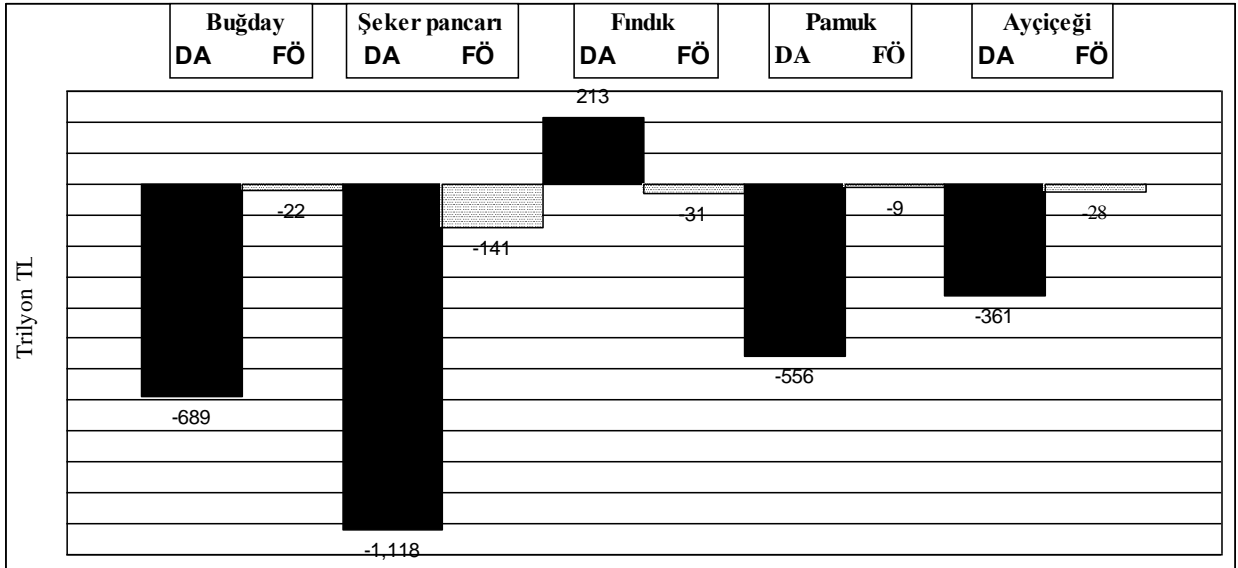
İki sistem arasındaki diğer temel fark, politikaların bütçe maliyetleri incelendiğinde ortaya çıkmaktadır. Destekleme alım sistemi altında alım yapan kuruluş ortaya çıkan arz fazlasını ihraç edebilmek için sübvansiyon vermek durumunda kalabilmektedir. İthalatı engellemek veya kısıtlamak için ise gümrük vergisi kullanılmaktadır. Fark ödeme sistemi altında ise bu şekilde ortaya çıkan arz fazlasından kaynaklanan ve zorunlu bir sübvansiyon maliyeti ve gümrük tarifesi geliri yoktur. Destekleme alım sistemi altında maliyet temelde alım miktarına bağlıdır, buna bağlı olarak stoklama ve elden çıkarma maliyeti de artmaktadır. Fark ödeme sisteminde ise hedef ve referans fiyat arasındaki fark tüm üretime yansımaktadır. İki politikanın 2004 yılında Hazine’ye olan maliyeti incelendiğinde, destekleme alım miktarı azaldığı sürece maliyetin düştüğü, iç ve referans fiyat farkının artması ile birlikte ise fark ödeme sisteminin bütçeye olan yükünün arttığı görülmektedir. Örneğin, buğday ve pancar piyasalarında destekleme alım miktarının üretim içindeki payının sırasıyla % 10.6 ve % 65.6 olması bu sistemin bütçe yükünü arttırmış, öte yandan fındık piyasasında bu oranın sadece % 0.5 düzeyinde olması destekleme alım sisteminin maliyetini azaltmıştır. Aynı piyasada iç ve referans fiyat farkı ise fark ödeme sisteminin bütçe yükünü arttırmıştır. Şekil 11 farklı destekleme sistemlerinin bütçeye olan yüklerini göstermektedir.

<sup>10</sup> Avrupa Birliği, Kanada ve ABD ihracat fiyatları ortalaması.

**Şekil 11: Destekleme Sistemlerinin Bütçeye Olan Yüğü**



**Şekil 12: Destekleme Sistemlerinin Ekonomi Üzerindeki Net Etkisi**



Ekonomi üzerindeki toplam net etki dikkate alındığında buğday ve pancar piyasalarında destekleme alım sisteminin yol açtığı refah kaybının fark ödeme sistemine göre oldukça yüksek olduğu gözlenmektedir. Bu farkın temel sebebi, fark ödeme sisteminin tüketiciler üzerinde bir refah kaybına yol açmamasıdır. Fındık piyasasında ise destekleme alım sistemi ekonomi genelinde net olarak bir refah artışına yol açarken, fark ödeme sistemi refah kaybına yol açmaktadır. Bunun gerisindeki temel faktör, destekleme alım sisteminde oluşan negatif bütçe ve tüketici refahı etkilerinin, pozitif üretici refahı etkisine göre çok düşük düzeyde gerçekleşmesi, fark ödeme sisteminde ise bütçe yükünün

oldukça yüksek düzeyde gerçekleşmesidir. Şekil 12 farklı destekleme sistemlerinin ekonomi üzerindeki net etkisini göstermektedir.

**Tablo 17: Destekleme Alım ve Fark Ödeme Sistemlerinin Refah ve Bütçe Etkileri**

2004	Birim	Buğday		S A R K Ö D E M E S İ S T E M İ		F İ R D İ K	
		DA	FÖ	DA	FÖ	DA	FÖ
Destekleme alım fiyatı	Milyon TL/ t	350.6		98.9		5,050.0	
Tüketici fiyatı	Milyon TL/ t	350.6	304.8	98.9	50.7	5,050.0	3,874.1
Referans fiyat	Milyon TL/ t	304.8	304.8	50.7	50.7	3,874.1	3,874.1
Hedef fiyat	Milyon TL/ t		350.6		98.9		5,050.0
Destekleme alım fiyatı	000 US\$/ t	242.4		68.4		3,492.6	
Tüketici fiyatı	000 US\$/ t	242.4	210.8	68.4	35.1	3,492.6	2,679.3
Referans fiyat	000 US\$/ t	210.8	210.8	35.1	35.1	2,679.3	2,679.3
Hedef fiyat	000 US\$/ t		242.4		68.4		3,492.6
Üretim	Milyon t	17.3	17.3	14.4	14.4	0.4	0.4
Tüketim	Milyon t	16.3	16.6	13.0	13.5	0.080	0.089
Net ticaret	Milyon t	1.000	0.724	1.403	0.961	0.270	0.261
Destekleme alım miktarı	Milyon t	1.8		9.5		0.02	
Nominal koruma oranı		1.15	1.15	1.95	1.95	1.30	1.30
Döviz kuru	000 TL / US\$	1,446	1,446	1,446	1,446	1,446	1,446
Talep-fiyat esnekliği		-0.12	-0.12	-0.05	-0.05	-0.40	-0.40
Arz-fiyat esnekliği		0.20	0.20	0.34	0.34	0.30	0.30
Referans fiyat düzeyinde arz miktarı	Milyon t	16.8	16.8	11.5	11.5	0.3	0.3
Referans fiyat düzeyinde tüketim miktarı	Milyon t	16.6	16.6	13.5	13.5	0.089	0.089
Referans fiyat düzeyinde net ticaret	Milyon t	0.2	0.2	-2.0	-2.0	0.2	0.2
Tüketici artığındaki değişim	Trilyon TL	-751.9	0	-637.7	0	-99.7	0
Üretici artığındaki değişim	Trilyon TL	780.4	780.4	624.1	624.1	395.8	395.8
Tüketimde net toplumsal kayıp	Trilyon TL	-6.3	0	-10.7	0	-5.3	0
Üretimde net toplumsal kayıp	Trilyon TL	-10.9	-10.9	-70.6	-70.6	-15.7	-15.7
Bütçe dengesi üzerindeki etki	Trilyon TL	-718.0	-791.3	-1,104.3	-694.7	-83.3	-411.6
tarife geliri	Trilyon TL	0	0	0	0	0	0
sübvansiyon maliyeti	Trilyon TL	-23.9	0	-67.6	0	0	0
destekleme ödemesi	Trilyon TL	-631.0	0	-942.4	0	-75.8	0
stok maliyeti	Trilyon TL	-63.1	0	-94.2	0	-7.6	0
fark ödemesi	Trilyon TL	0	-791.3	0	-694.7	0	-411.6
Ekonomi üzerindeki net etki	Trilyon TL	-689.5	-21.8	-1,117.9	-141.2	212.9	-31.5
Tüketici artığındaki değişim	Milyon US\$	-520.0	0	-441.0	0	-68.9	0
Üretici artığındaki değişim	Milyon US\$	539.7	539.7	431.6	431.6	273.8	273.8
Tüketimde net toplumsal kayıp	Milyon US\$	-4.4	0	-7.4	0	-3.7	0
Üretimde net toplumsal kayıp	Milyon US\$	-7.5	-7.5	-48.8	-48.8	-10.9	-10.9
Bütçe dengesi üzerindeki etki	Milyon US\$	-496.6	-547.3	-763.7	-480.4	-57.6	-284.6
tarife geliri	Milyon US\$	0	0	0	0	0	0
sübvansiyon maliyeti	Milyon US\$	-16.5	0	-46.8	0	0.0	0
destekleme ödemesi	Milyon US\$	-436.4	0	-651.8	0	-52.4	0
stok maliyeti	Milyon US\$	-43.6	0	-65.2	0	-5.2	0
fark ödemesi	Milyon US\$	0	-547.3	0	-480.4	0	-284.6
Ekonomi üzerindeki net etki	Milyon US\$	-476.8	-15.1	-773.1	-97.6	147.2	-21.8
Üretim kotası	Milyon t			15.9			

DA: Destekleme alım sistemi; FÖ: Fark ödeme sistemi

Türkiye’de pamuk ve ayçiçeği üretimi ilgili Birlikler<sup>1</sup> aracılığıyla gerçekleştirilen destekleme alımları ile desteklenmektedir. Birlikler’in ilan ettiği alım fiyatı üzerine ise, devlet üretimi teşvik etmek amacıyla üretim maliyetini de dikkate alarak kilogram başına prim ilan ederek ödemede bulunmaktadır Her iki ürün için hesaplamalarda kullanılan yurtiçi fiyat Birliklerin alım yaptığı fiyat ve DİE’nin ilan ettiği üretici fiyatının ortalamasıdır. Ürünlerin talep esnekliği katı, arz esneklikleri ise diğer ürünlere göre daha esnek kabul edilmiştir. Pamuk piyasasında referans fiyat Türkiye’nin ihracat fiyatıdır. Ayçiçeği için kullanılan referans fiyat ise ithalat fiyatıdır.



Tablo 17'nin devamı

2004	Birim	Pamuk		Ayçiçeği	
		DA	FÖ	DA	FÖ
Destekleme alım fiyatı	Milyon TL/ t	1,090.0		650.0	
Tüketici fiyatı	Milyon TL/ t	1,090.0	950.0	650.0	472.4
Referans fiyat	Milyon TL/ t	950.0	950.0	472.4	472.4
Hedef fiyat	Milyon TL/ t		1,090.0		650.0
Destekleme alım fiyatı	000 US\$/ t	753.8		449.5	
Tüketici fiyatı	000 US\$/ t	753.8	657.0	449.5	326.7
Referans fiyat	000 US\$/ t	657.0	657.0	326.7	326.7
Hedef fiyat	000 US\$/ t		753.8		449.5
Üretim	Milyon t	0.9	0.9	0.9	0.9
Tüketim	Milyon t	1.35	1.41	1.5	1.6
Net ticaret	Milyon t	-0.434	-0.491	-0.550	-0.696
Destekleme alım miktarı	Milyon t	0.4		0.5	
Nominal koruma oranı		1.15	1.15	1.38	1.38
Döviz kuru	000 TL / US\$	1,446	1,446	1,446	1,446
Talep-fiyat esnekliği		-0.30	-0.30	-0.30	-0.30
Arz-fiyat esnekliği		0.50	0.50	0.60	0.60
Referans fiyat düzeyinde arz miktarı	Milyon t	0.9	0.9	0.7	0.7
Referans fiyat düzeyinde tüketim miktarı	Milyon t	1.4	1.4	1.6	1.6
Referans fiyat düzeyinde net ticaret	Milyon t	-0.6	-0.6	-0.9	-0.9
Tüketici artışıındaki değişim	Trilyon TL	<b>-193.2</b>	<b>0</b>	<b>-270.5</b>	<b>0</b>
Üretici artışıındaki değişim	Trilyon TL	<b>124.2</b>	<b>124.2</b>	<b>145.9</b>	<b>145.9</b>
Tüketimde net toplumsal kayıp	Trilyon TL	-4.0	0	-12.9	0
Üretimde net toplumsal kayıp	Trilyon TL	-4.3	-4.3	-13.9	-13.9
Bütçe dengesi üzerindeki etki	Trilyon TL	<b>-424.9</b>	<b>-128.5</b>	<b>-236.9</b>	<b>-159.8</b>
tarife geliri	Trilyon TL	60.7	0	97.7	0
sübvansiyon maliyeti	Trilyon TL	0	0	0	0
destekleme ödemesi	Trilyon TL	-441.5	0	-304.2	0
stok maliyeti	Trilyon TL	-44.1	0	-30.4	0
fark ödemesi	Trilyon TL	0	-128.5	0	-159.8
Ekonomi üzerindeki net etki	Trilyon TL	<b>-493.8</b>	<b>-8.5</b>	<b>-361.5</b>	<b>-27.9</b>
Tüketici artışıındaki değişim	Milyon US\$	<b>-133.6</b>	<b>0</b>	<b>-187.1</b>	<b>0</b>
Üretici artışıındaki değişim	Milyon US\$	<b>85.9</b>	<b>85.9</b>	<b>100.9</b>	<b>100.9</b>
Tüketimde net toplumsal kayıp	Milyon US\$	-2.8	0	-8.9	0
Üretimde net toplumsal kayıp	Milyon US\$	-3.0	-3.0	-9.6	-9.6
Bütçe dengesi üzerindeki etki	Milyon US\$	<b>-293.9</b>	<b>-88.9</b>	<b>-163.9</b>	<b>-110.5</b>
tarife geliri	Milyon US\$	42	0	68	0
sübvansiyon maliyeti	Milyon US\$	0	0	0	0
destekleme ödemesi	Milyon US\$	-305.3	0	-210	0
stok maliyeti	Milyon US\$	-30.5	0	-21	0
fark ödemesi	Milyon US\$	0	-88.9	0	-110.5
Ekonomi üzerindeki net etki	Milyon US\$	<b>-341.5</b>	<b>-5.9</b>	<b>-250</b>	<b>-19.3</b>
Üretim kotası	Milyon t				

DA: Destekleme alım sistemi; FÖ: Fark ödeme sistemi

Ayçiçeği ve pamuk piyasalarında her iki destekleme sistemi altında 2004 yılında gerçekleşen üretim miktarı üretici fiyatları değişmediğinden aynı kalmaktadır, dolayısıyla üretici refahındaki artış ve üretimden kaynaklanan toplumsal etkinlik kaybı her iki sistemde de aynıdır. Tüketiciler açısından ise

durum farklıdır. Fark ödeme sistemi altında tüketiciler için referans fiyatı geçerli olduğundan ve bu fiyat hedef fiyatın altında teşekkül ettiğinden, bu sistem altında iç talep miktarı destekleme alım sistemine göre daha fazladır. Hem ayçiçeği hem de pamuk piyasasında hesaplanmış denge fiyatı hedef ve referans fiyattan daha yüksek olduğundan Türkiye iki ürün piyasasında da net ithalatçı konumdadır. Fakat, fark ödeme sistemi altında gerçekleşen ithalat, iç talebin daha fazla olması sebebiyle, destekleme alım sistemine göre daha düşüktür. Destekleme alım sistemi, tüketici artığında azalmaya yol açıp tüketiciler açısından etkinlik kaybına sebep olurken, fark ödeme sisteminde referans fiyatı geçerli olduğundan tüketiciler açısından herhangi bir kayıp söz konusu olmamaktadır.

Destekleme sistemlerinin bütçeye olan yükü incelendiğinde pamuk ve ayçiçeği piyasalarında zıt etkiler görülmektedir. Destekleme alım sistemi altında maliyet temelde alım miktarına bağlıdır, buna bağlı stoklama ve elden çıkarma maliyeti de artmaktadır. Fark ödeme sisteminde ise maliyet, hedef ve referans fiyat arasındaki farkın tüm üretime yansımalarıyla oluşmaktadır. Pamuk piyasasında destekleme alım sistemi fark ödeme sistemine göre bütçeye daha az yük getirirken, ayçiçeği piyasasında fark ödeme sistemi daha düşük bir bütçeyle gerçekleştirilmektedir. Pamuk ve ayçiçeği piyasalarında yapılan destekleme alımının üretim içindeki payı birbirine çok yakındır (sırasıyla % 44 ve % 52). Fakat pamuk piyasasındaki yüksek nominal koruma oranı fark ödeme sisteminin bütçe maliyetinin daha yüksek olmasındaki temel sebeptir. Ayçiçeği piyasasında ise görece olarak daha düşük olan nominal koruma oranı, fark ödeme sisteminin bütçeye olan yükünü azaltmıştır. Şekil 11 farklı destekleme sistemlerinin bütçeye olan yükünü göstermektedir.

Ekonomi üzerindeki net etki dikkate alındığında tüketici refahındaki kaybın belirleyici olduğu görülmektedir. Hem ayçiçeği hem de pamuk piyasasında her iki destekleme sisteminde üretici refah artışı birbirine eşittir. Ayrıca hesaplanan bütçe yükü de birbirine yakındır. Bu durumda, sadece destekleme alım sisteminde ortaya çıkan tüketici refah kaybı ekonomide önemli ölçüde net refah kaybına yol açmaktadır. Fark ödeme sisteminde ortaya çıkan net refah kaybı ise oldukça düşüktür. Şekil 12 farklı destekleme sistemlerinin ekonomi üzerindeki net etkisini göstermektedir.

Türkiye’de 2000 yılından itibaren uygulamada olan bir başka tarımsal destek politikası da doğrudan gelir desteği (DGD) sistemidir. Halen ekildiği varsayılan alan üzerinden yapılan destekleme ile 2004 yılında dekar başına 16 milyon TL düzeyinde DGD ödemesi yapılmıştır. Bir kıyaslama yapılabilmesi amacıyla, seçilmiş beş ürün için destekleme alım ve fark ödeme sistemlerine göre hesaplanmış bütçe etkileri, bu ürünlerde DGD almak amacıyla başvuran çiftçilere yapılması gereken ödemeler ile karşılaştırılmıştır. Tablo 18 Türkiye’de bu beş ürüne ilişkin toplam ekilen alanı ve bu ürünleri üreten ve DGD almak için başvuran çiftçilerin ekim yaptığı alan hakkında bilgi vermektedir. Görüldüğü gibi pancar dışındaki ürünlerde DGD ödemesi yapılması gereken alan toplam ekilen alan içinde % 70’in üzerinde bir paya sahiptir. Pancarda ise henüz toplam ekilen alanın ancak % 32’si DGD ödemesi kapsamındadır.

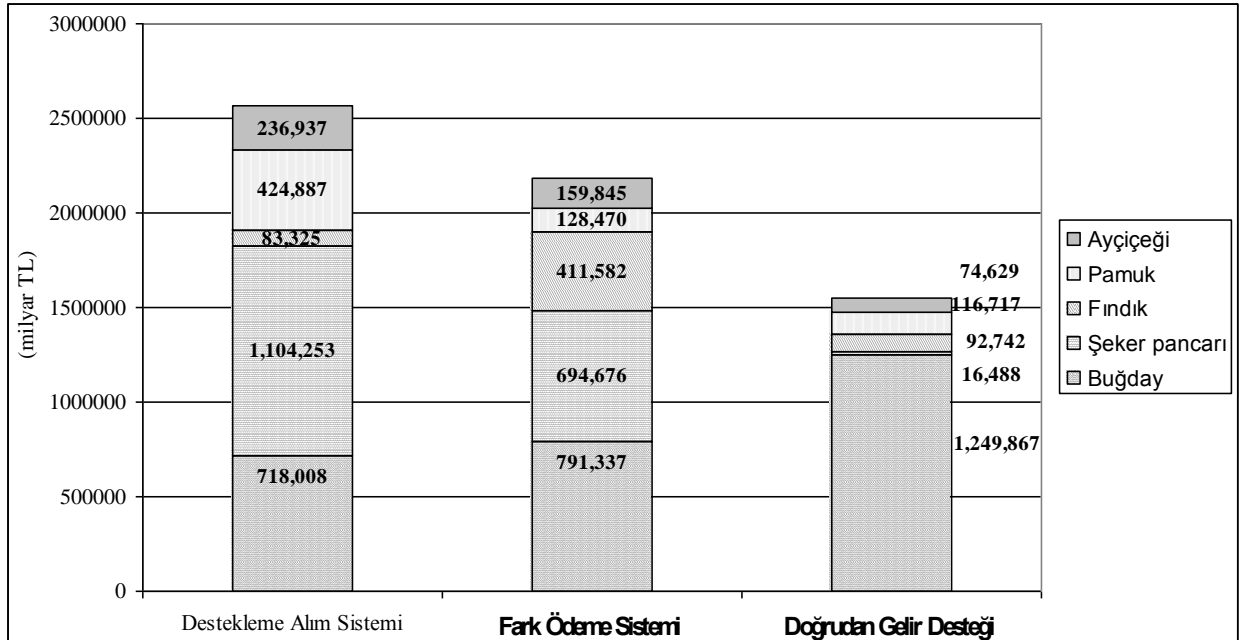
**Tablo 18: DGD Ödemesi Kapsamındaki Alan**

2004	Ekilen Alan (da)	DGD Ödemesi Yapılan Alan	DGD Alan Payı (%)
<b>Buğday</b>	93,000,000	78,116,674	84.0
<b>Şeker pancarı</b>	3,153,440	1,030,495	32.7
<b>Fındık</b>	4,934,398	3,796,362	76.9
<b>Pamuk</b>	6,400,450	5,294,804	82.7
<b>Ayçiçeği</b>	5,500,000	4,664,291	84.8
<b>Toplam</b>	112,988,288	92,902,626	82.2

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, kişisel görüşme.

Şekil 13 ve Tablo 19 bütçe yükleri açısından destekleme alım, fark ödeme ve doğrudan gelir desteği sistemlerini karşılaştırmaktadır. Sistemlerin bütçeye getirdiği toplam yük açısından bakıldığında, fark ödeme sisteminin destekleme alım sistemine göre daha avantajlı olduğu görülmektedir. İlan edilen destek/hedef fiyat ile referans fiyat arasındaki fark azaldığı sürece bu sistemin yükü azalacaktır. Öte yandan, alım miktarlarındaki düşüş ile birlikte destekleme alım sisteminin maliyeti de düşecektir. Doğrudan gelir desteği ödemeleri ise diğer iki sistem altında gerçekleşen ödemelerin % 55-60'ı civarındadır. Fakat dikkat edilmesi gereken, 2004 yılında bu beş üründe DGD kapsamındaki alanların toplam ekilen alanın ancak % 80'i civarında olmasıdır. Yani DGD ile desteklenen çiftçi sayısı, destekleme alım ve/veya fark ödeme sistemi ile desteklenen çiftçi sayısından azdır. Destekleme alım sisteminin pancar ve ayçiçeği üretiminde bütçe üzerine fark ödeme sistemine göre daha fazla yük bindirdiği, diğer üç üründe ise daha az yük getirdiği görülmektedir. Her iki sistem altında maliyet içinde en büyük paya pancar ve daha sonra buğday sahiptir. Bir başka ilginç nokta ise, pancar üreticilerinin ancak küçük bir yüzdesinin DGD ödemelerine başvurmuş olmasıdır .

**Şekil 13: Destekleme Sistemleri ve Bütçeye Olan Yükü (2004)**



Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, kişisel görüşme.

**Tablo 19: Destekleme Sistemleri ve Bütçeye Olan Yükü**

2004 (milyar TL)	Destekleme Alım Sistemi	Fark Ödeme Sistemi	Doğrudan
<b>Buğday</b>	718,008	791,337	1,249,867
<b>Şeker pancarı</b>	1,104,253	694,676	16,488
<b>Fındık</b>	83,325	411,582	92,742
<b>Pamuk</b>	424,887	128,470	116,717
<b>Ayçiçeği</b>	236,937	159,845	74,629
<b>Toplam</b>	<b>2,567,410</b>	<b>2,185,909</b>	<b>1,550,442</b>

Kaynak: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, kişisel görüşme.

Bu noktada tartışılması gereken bir diğer konu, sektöre yapılan bu destekleme ödemelerinin ne kadarının çiftçinin eline geçtiğinin ne kadarının ise sistem dışına sızdığının tespitidir, yani diğer bir deyişle alternatif destekleme sistemleri altında yapılan ödemelerin transfer etkinliğinin ölçülmesidir.

## 6.2. Seçilmiş Ürün Piyasalarında 2004 Yılı için Transfer Etkinliği Analizi

Transfer etkinliği hesaplarında kullanılan veri ve parametreler Tablo 20’de verilmektedir. Bu veri ve parametreler kullanılarak hem fark ödeme sistemi hem de destekleme alım sistemi için hesaplanan toplam gelir artışı, faktör gelirlerindeki brüt ve net artış, vergi mükellefi ve tüketici maliyetleri ve nihayet transfer etkinliği Tablo 21 ve Şekil 14’de sunulmaktadır.

**Tablo 20: Transfer Etkinliği Hesapları Veri Tabanı**

2004	Buğday				
	304808	50705	950000	472395	3874052
Hedef fiyat (000 TL/t)	350550	98909	1090000	650000	5050000
Hedef fiyat (1 yıl gecikmeli) (000 TL/t)	353620	94789	990000	595000	2500000
Destekleme alım fiyatı (000 TL/t)	350550	98909	1090000	650000	5050000
Destekleme alım fiyatı (1 yıl gecikmeli) (000 TL/t)	353620	94789	990000	595000	2500000
Üretim miktarı (000 t)	17300	14411	918	900	350
Yurtiçi talep (000 t)	16300	13009	1351	1450	80
Yurtiçi talep (1 yıl gecikmeli) (000 t)	16500	12024	1350	1450	132
Yurtiçi talebin arz oranı	0.94	0.90	1.47	1.61	0.23
Toplam üretim maliyetinde hanehalkı mülk arazilerinin payı	0.171	0.123	0.144	0.207	0.171
Toplam üretim maliyetinde hanehalkı kira arazilerinin payı	0.063	0.046	0.060	0.077	0.000
Toplam üretim maliyetinde hanehalkı işgücünün payı	0.273	0.435	0.296	0.372	0.394
Toplam üretim maliyetinde hanehalkı ücretli işgücünün payı	0.014	0.023	0.016	0.020	0.021
Toplam üretim maliyetinde satın alınan girdilerin payı	0.479	0.264	0.467	0.325	0.357
Ekilen arazi içinde hanehalkı mülkünün payı	0.734	0.734	0.650	0.730	1.000
Ekilen arazi içinde kiralanan arazinin payı	0.266	0.266	0.350	0.270	0.000
Çalışan işgücü içinde hanehalkı ücretsiz işgücünün payı	0.950	0.950	0.900	0.950	0.950
Çalışan işgücü içinde ücretli işgücünün payı	0.050	0.050	0.100	0.050	0.050
Toplam girdi kullanımında satın alınan girdilerin payı	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Arz-fiyat esnekliği	0.20	0.34	0.50	0.60	0.30
Hanehalkı arazisi arz esnekliği	0.30	0.30	0.60	0.60	0.10
Hanehalkı ücretsiz işgücü arz esnekliği	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Satın alınan girdilerin arz esnekliği	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
Talep-fiyat esnekliği	-0.12	-0.05	-0.30	-0.30	-0.40
Başlangıç ödeme oranı (hedef ve referans fiyat farkının hedef fiyata oranı)	0.13	0.49	0.35	0.27	0.23
Pazar fiyatı desteğinin toplam destek içindeki payı	0.96	0.96	0.999	0.99	0.92

Toplam üretim maliyeti içinde faktör ve ara girdi payları Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı’na hesaplanan ürün bazında maliyet tablolarından elde edilmiştir. Üretim faktörleri ve diğer girdilerin hanehalkı mülkiyetinde olan ve kiralanan oranlarına ilişkin paylar 2001 Tarım Sayımı’ndan (DİE 2004c) elde edilmiştir. Tarım Sayımı’nda ürün bazında veri bulunmadığından Türkiye genelini yansıtan oranlar, seçilmiş beş ürünün üreticilerine yansıtılmıştır. Çeşitli faktör piyasalarına ilişkin arz esneklikleri, ilgili faktörün piyasasına sektör ve ülke ekonomisine ilişkin bilgilere dayanarak varsayımlar ile bulunmuştur.

Genel olarak transfer etkinliğinin her iki sistemde de düşük olması ise, çiftlik hanehalkı tarafından sahip olunan girdi ve faktörlerin toplam girdi ve faktör kullanımı içinde düşük paya sahip olmasından ileri gelmektedir. Destekleme artışının gelir etkisi hem fark ödeme hem de destekleme alım sistemlerinde de aynıdır, dolayısıyla toplam gelir artışının brüt ve net faktör gelirleri üzerindeki etkisi de değişmemektedir. İki sistem arasındaki temel fark destekleme sistemlerinin maliyetleri ve bu maliyetlere katlanmak zorunda kalan kesimler açısından ortaya çıkmaktadır. Hedef/destekleme alım fiyatı ve referans fiyat arasındaki fark açıldıkça ortaya eşanlı olarak iki etki çıkmaktadır. Bunlar gelir ve maliyet etkileridir. Fark ödeme sisteminde gelir etkisini arttıran fiyat farkıyla birlikte artan üretimdir, arz-fiyat esnekliği de üretimin ne kadar artacağını belirlemektedir. Artan gelirin çiftlik hanehalkına ne kadar yansıdığı ise, tamamen toplam üretim maliyetinde faktörlerin payları ve bu faktörlerin ne kadarının çiftlik hanehalkı tarafından kiralandığı veya satın alındığıyla ilgilidir. Hanehalkı tarafından satın alınan veya kiralanan faktör ve girdilerin toplam üretim maliyeti içindeki payı arttıkça, elde edilen gelir artışından çiftlik hanehalkına düşen pay o kadar azalacaktır, bir başka

deyişle tarım sektöründen dışarı sızan gelir miktarı artacaktır. Burada faktörlerin arz esneklikleri de önem kazanmaktadır. Herhangi bir girdinin veya faktörün arz esnekliği diğerlerine göre yüksekse, bu girdi/faktör üretim artışına bağlı olarak ortaya çıkan gelir artışından daha çok pay alacaktır.

Tablo 21, fark ödeme ve destekleme alım sistemlerine göre buğday, şeker pancarı, pamuk, ayçiçeği ve fındık piyasalarında dekar başına gerçekteşen çiftlik hanehalkı gelir artışını, çiftlik dışına sızan gelir transferini ve hem tüketicilerin hem de vergi mükelleflerinin dekar üretim başına katlanmak zorunda oldukları maliyet artışını 2004 yılı için sunmaktadır. Bunlara bağlı olarak da her iki sistemin transfer etkinliği hesaplanmıştır. Transfer etkinliği açısından iki sistem arasında pamuk, ayçiçeği ve fındık piyasalarında önemli bir fark görölürken, buğday ve şeker pancarı piyasalarında bu fark daha azdır. Örneğin, 2004 yılında destekleme alım sistemi altında buğday ve şeker pancarı üreticisine ödenen her 1 milyon TL'nin sırasıyla 210 ve 270 bin TL'si çiftçiye ulaşırken, sırasıyla 790 ve 730 bin TL'si bu üreticiler tarafından kiralanan ve satın alınan faktör ve girdilere ödenmiştir. Eğer destekleme fark ödeme sistemi ile yapılmış olsaydı, buğday ve şeker pancarı üreticisine ödenen her 1 milyon TL'nin sırasıyla 270 ve 320 bin TL'si çiftçiye ulaşacak, sırasıyla 730 ve 620 bin TL'si çiftlik dışına transfer edilecekti. Diğer üç ürün incelendiğinde, fark ödeme sistemi altında her 1 milyon TL'nin sırasıyla 260, 370 ve 420 bin TL'si pamuk, ayçiçeği ve fındık üreticisine ulaşırken, bu rakamlar destekleme alım isteminde 140, 210 ve 320 bin TL olacaktır.

Destekleme alım sisteminin transfer etkinliğinin daha düşük olması yüksek maliyet unsuruna bağlıdır ki bu da fark ödeme sisteminde olmayan tüketici maliyetlerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin, iki sistemin transfer etkinliğinin buğday ve pancar piyasalarında yakın olması, fark ödeme sisteminde ortaya çıkan vergi mükellefi maliyetlerinin destekleme alım sistemindeki toplam maliyete yakın olmasından kaynaklanmaktadır. Pamuk, ayçiçeği ve fındık piyasalarında iki sistemin transfer etkinliğinin bu derece farklı olması, fark ödeme sisteminde ortaya çıkan vergi mükellefi maliyetlerinin destekleme alım sistemi altında gerçekteşen toplam maliyete göre daha düşük olmasındandır.

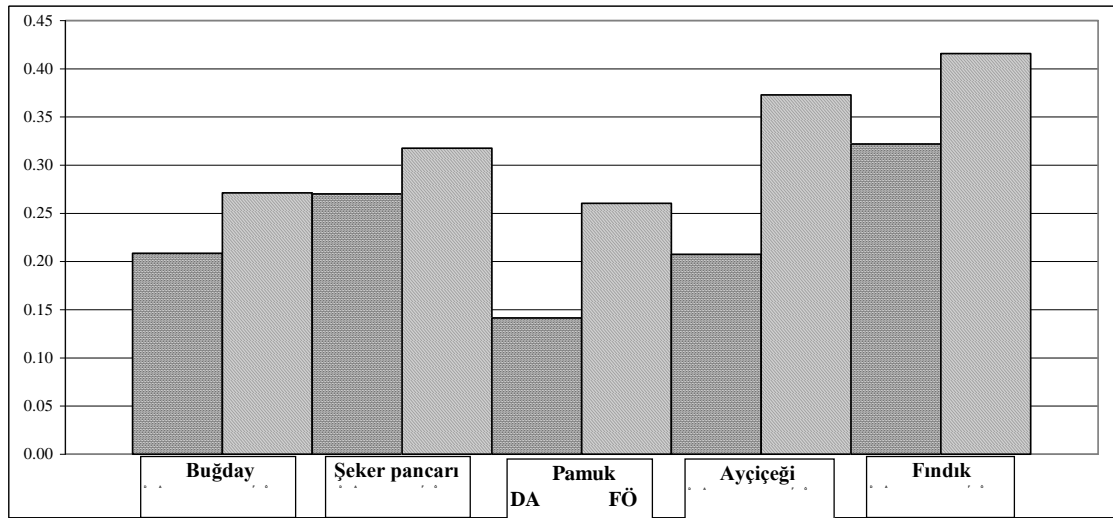
**Tablo 21: Transfer Etkinliği**

2004 (milyon TL)	Buğday				
<b>Toplam Gelirdeki Değişim</b>					
Ürün satışından elde edilen toplam gelir	6065	1425	1000	585	1768
Toplam gelirden meydana gelen değişim	-64	80	138	79	1160
<b>Faktör Gelirleri Üzerindeki Brüt Etki</b>					
Hanehalkı mülk arazisine düşen brüt gelirdeki değişim	-8	7	13	12	198
Hanehalkı kiralık arazisine düşen brüt gelirdeki değişim	-1	1	4	2	0
Hanehalkı işgücü brüt gelirindeki değişim	-17	33	35	28	434
Hanehalkı ücretli işgücü brüt gelirindeki değişim	-0.05	0.1	0.4	0.08	1
Satın alınmış girdilere düşen brüt gelirdeki değişim	-31	21	64	26	414
<b>Faktör Gelirleri Üzerindeki Net Etki</b>					
Hanehalkı mülk arazisine düşen net gelirdeki değişim	-6	6	8	7	180
Hanehalkı kiralık arazisine düşen net gelirdeki değişim	-1	1	2	1	0
Hanehalkı işgücü net gelirindeki değişim	-8	16	17	14	217
Hanehalkı ücretli işgücü net gelirindeki değişim	-0.02	0.0	0.2	0.04	1
Satın alınmış girdilere düşen net gelirdeki değişim	-17	12	36	14	230
<b>Net hanehalkı gelirindeki değişim</b>	-14	22	25	21	397
<b>Hanehalkı dışına sızan gelirdeki değişim</b>	-17	12	38	15	230
<b>Ekonomik Maliyetler</b>					
	<b>Fark Ödeme Sistemi</b>				
Vergi mükellefleri maliyetindeki değişim	-54	69	98	58	955
<b>TRANSFER ETKİNLİĞİ</b>	0.27	0.32	0.26	0.37	0.42
	<b>Destekleme Alım Sistemi</b>				
Tüketici maliyetindeki değişim	-19	28	43	23	1008
Toplam Maliyet Değişimi	-50	54	137	81	225
<b>TRANSFER ETKİNLİĞİ</b>	0.21	0.27	0.14	0.21	0.32

Transfer etkinliği açısından fark ödeme sisteminin, destekleme alımı sistemine göre pamuk, ayçiçeği ve fındık piyasalarında çok belirgin, buğday ve şeker pancarında ise görece küçük bir üstünlük sağladığı anlaşılmaktadır. Buğdayın temel besin maddesi olarak oldukça katı bir talep-fiyat esnekliğine sahip olduğu, Türkiye'de buğday arzının talebi karşılama oranının mevsimsel koşullara bağlı olarak değiştiği dikkate alındığında, dik bir talep eğrisi koşulunda arz açığı olduğu durumda, fark ödeme sistemi üretimi teşvik ederek piyasa fiyatında önemli değişikliklere sebep olabilir. Ancak

sistemin işleyişi gereği, hedef fiyat ile piyasa fiyatı arasındaki farkın ödenmesi üreticiye taahhüt edildiğinden, bu farkın büyümesi aynı zamanda üretici gelirlerinin büyümesi ve vergi mükelleflerinin yükünün artması anlamına da gelecektir. Üretim artışlarının sürekli olması talebin esnek olmadığı koşullarda ürün stoklarının oluşmasına yol açacaktır. Destekleme alım sisteminin fiyatlara müdahale yoluyla kaynak dağılımında sızmalara yol açtığı, tarımsal fiyatları piyasa işaretlerine karşı duyarsızlaştırdığı, tüketici refah kaybına ve dış rekabet zafiyetine neden olduğu göz önünde bulundurulduğunda politika tercihi kolaylıkla fark ödeme sistemi lehinde yapılabilir. Şekerpancarında ise halen uygulanmakta olan kota sisteminin sürdürülmesi, fark ödemenin aşırı arz artışına yol açma riskini teorik olarak ortadan kaldıracığından, benzer tercih şekerpancarı için de uygun görünmektedir.

#### Şekil 14: Transfer Etkinliği



DA: Destekleme alım sistemi; FÖ: Fark ödeme sistemi

### 7. DTÖ DİKKATE ALINARAK KISA DÖNEM POLİTİKA SENARYOSUNUN OLUŞTURULMASI

Çalışmanın bu bölümünde seçilmiş beş ürün piyasasına yönelik kısa dönem politika senaryoları oluşturulmaktadır. Bu bölümün amacı, hem Türkiye hem de diğer gelişmekte, az gelişmiş ve gelişmiş ülke tarım sektörleri için aldığı/alacağı kararlar açısından bağlayıcı nitelikte olan Dünya Ticaret Örgütü'ne ilişkin değişiklikleri dikkate alarak, incelenen beş ürün piyasasına yönelik iç piyasa ve dış ticaret politikaları önermek ve bu önerilerin iktisadi aktörlerin refahı, kamu bütçesi ve politikaların transfer etkinliği üzerindeki etkilerini ölçmektir. Senaryolar 22 Haziran 2006 tarihinde DTÖ Tarım Komitesi tarafından yayınlanan en son "taslak çerçeve"<sup>11</sup> üzerine şekillendirilmiştir. Bu çerçeve içinde özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından halen üzerinde anlaşmaya varılamayan bir çok konu bulunmaktadır. Dolayısıyla, "taslak çerçeve" olası uygulama değişikliklerini tam bir kesinlikle belirtmese bile, içerdiği temel ve kesinleşmiş değişiklikler Türkiye için alternatif politika önerileri sunmaya imkan sağlamaktadır. Ayrıca, çalışmanın orta ve uzun dönem yerine kısa dönem politika önermelerinde bulunacak olması, 22 Haziran 2006 tarihinde yayınlanan taslak çerçeve üzerine politika senaryoları şekillendirilmesini mümkün kılmaktadır.

<sup>11</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/mod\\_ag\\_22jun\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/mod_ag_22jun_e.doc).

## 7.1. Alternatif Politika Senaryosu

Politika senaryosu eş anlı olarak beş ürün piyasasında hem iç piyasa hem de dış ticaret üzerinde uygulanan politika değişikliklerini kapsamaktadır. Dolayısıyla, ürün bazında senaryolar şekillendirmek yerine, paket bir senaryo üretilmiştir.

DTÖ'nün son yayınlamış olduğu "taslak çerçeve" ülkelere gıda güvenliği ve kırsal kalkınma açısından önem taşıyan tarımsal ürünlerini belli şartlar altında "özel ürün" olarak belirleme hakkını vermektedir. Bu şartlara ilişkin ölçülebilir büyüklükler (iç talebi karşılama oranı, tarımsal hasıla içindeki payı, kişi başı besleyici değer eşdeğeri içindeki payı vs.) henüz kesinlik kazanmamakla birlikte, Türkiye'de şeker pancarı ve buğdayın hem gıda güvenliği hem de geçindirdiği kırsal nüfusun oranı açısından önemi bilinen bir gerçektir. "Özel ürün" kategorisine giren ürünlerin ithalatına uygulanan gümrük tarifeleri ve tarife oranlı kotaları yine belirli şartlara bağlı olarak indirime tabi tutulmaktadır. Halen 22 Haziran 2006 tarihli "taslak çerçeve"de belirlenmiş olan bu koşullara göre, Türkiye'nin şeker ve buğday ithalatına uyguladığı mevcut tarifelerde değişiklik yapma zorunluluğu doğmamaktadır (bu konuda hala daha kesinleşmemiş şartlar da mevcuttur). Bu durumda çalışmada oluşturulan politika senaryosunun ilk adımı olarak:

1. Türkiye buğday ve şeker pancarını DTÖ'ye "özel ürün" olarak bildirmelidir.

"Taslak çerçeve"de belirli koşullar altında üreticiye yapılan doğrudan ödemeler Mavi Kutu'ya dahil edilmektedir. Bitkisel üretimde bu koşullar üretimin sınırlandırılması ile ilişkilendirilmektedir. Örneğin doğrudan ödemelerin sabit ve değişmeyen alan ve verim üzerinden veya sabit veya değişmeyen üretim seviyesinin % 85 veya azı seviyesinde yapılması koşuluna dayandırılmaktadır. Mavi Kutu kapsamında verilen destekler, ülke/sektör/ürün düzeyinde verilecek destek miktarının belirlenmesinde kriter ölçüt olarak kullanılan Toplam Destek Ölçümü (AMS) göstergesi içine alınmamaktadır, dolayısıyla bu kutu kapsamında ülkelere sınırlı da olsa bir esneklik tanınmaktadır. Esnekliğin sınırlı olması, Mavi Kutu kapsamında verilen destek değerinin gelişmekte olan ülkeler için belirlenmiş baz dönemdeki toplam tarımsal üretim değerinin % 5'ini geçemeyecek olmasından kaynaklanmaktadır. Halihazırda % 10 olan bu oranın aynı düzeyde kalması sağlanabilirse fark ödeme sisteminin uygulanması kolaylaştırılmış olur. Bu konuda Türkiye benzeri tarım koşullarına sahip olan G21 ülkeleri ile DTÖ müzakerelerinde işbirliği yapılmalıdır.

"Taslak çerçeve"de belirsizlik içeren bir konu telafi edici ödemelerin/fark ödeme sisteminin Mavi Kutu'da yer alıp alamayacağına ilişkindir. Günümüzde yapılan prim ödemeleri aslen kırmızı kutuya dahil olup ödemeler doğrudan ödemelere benzetilerek yapılmaktadır. Prim sisteminden farklı olarak alan/verim/üretim kısıtına bağlı olarak uygulanması öngörülen fark ödeme sisteminin Mavi Kutu'da yer alması gerektiğine dair kuvvetle desteklenen argümanlar mevcuttur. Buna dayanarak çalışmada oluşturulan politika senaryosunun ikinci adımı olarak:

2. Buğday ve şeker pancarı alan/üretim/verim kısıtı dahilinde Mavi Kutu'da yer alacak olan fark ödeme sistemi ile desteklenmelidir.

"Taslak çerçeve" gelişmekte olan ülkelerde pazara giriş konusunda yıllara eşit dağıtılan basamaklı indirim formülünün uygulanmasını öngörmektedir. Bu formüle göre gelişmekte olan ülkelerde eğer tarife % 20-50'den az ise, indirim % 15-65'den biraz daha az oranda; tarife % 20-50'den büyük ama % 40-100'den küçükse, indirim % 20-75'den biraz daha az oranda; tarife % 40-100'dan büyük ama % 60-150'den küçük ise, indirim % 25-85'den biraz daha az oranda ve tarife % 60-150'den büyükse, indirim % 30-90'dan biraz daha az oranda uygulanmalıdır. Buna dayanarak çalışmada oluşturulan politika senaryosunun üçüncü adımı olarak:

3. Pamuk, ayçiçeği ve fındık ithalatında uygulanan tarife oranları "taslak çerçeve"ye uygun olarak azaltılmalıdır. Buğday ve şeker pancarı ithalatında uygulanan tarifeler ise bu iki ürün özel ürün statüsüne alınacağı için mevcut seviyelerinde bırakılmalıdır.

“Taslak çerçeve”de az gelişmiş ülkeler dışındaki tüm üye ülkelerin 2013 yılının sonuna kadar her türlü ihracat sübvansiyonlarını birbirlerine paralel olarak kaldırmalarını kararlaştırılmıştır. Türkiye mevcut durumda buğday, ayçiçeği ve şekerpancarında kendine yeterliliği sağlama çabasıdadır. Bu nedenle önümüzdeki dönemlerde bu ürünlerde ihracat sübvansiyonlarının kalkacak olması önem arz etmeyecektir. Pamuk ise görüşmelerde özel ürün statüsüne alınmış ve 2006 yılı sonuna kadar tüm gelişmiş ülkelerin uygulamakta oldukları sübvansiyonlu ihracatı ve kota uygulamalarını kaldırmaları kararlaştırılmıştır. Bu üründe de Türkiye için bir yaptırım gözükmemektedir. İhracatçısı olduğumuz fındık ise Türkiye'nin dünya piyasalarındaki payı ile dış talep esnekliği göz önüne alındığında sübvansiyonlu ihracatın kaldırılacak olması herhangi bir önem arz etmeyecektir.

İç destekler konusunda “taslak çerçeve”, toplam AMS seviyesinde basamaklı indirim öngörmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin toplam AMS seviyesinde izlemesi gerektiği indirim oranı gelişmiş ülkelerinkinin 2/3'ü kadar olmalıdır. Buna göre eğer toplam AMS 25 milyon ABD\$'dan fazla ise indirim ( $2/3 \times \%(75-83)$ ) oranında; eğer toplam AMS 15 milyon ABD\$'dan fazla ise indirim ( $2/3 \times \%(60-70)$ ) oranında; eğer toplam AMS 15 milyon ABD\$'dan az ise indirim ( $2/3 \times \%(37-60)$ ) oranında yapılmalıdır. Toplam AMS miktarında yapılacak olan değişiklikler bir formüle bağlanmışken, gelişmekte olan ülkelerde ürün bazında hesaplanan AMS değerinde yapılacak değişiklikler açısından henüz belirsizlikler devam etmektedir. Mevcut taslak, ürün bazında AMS seviyesinin *de minimis*'in iki katını geçmemesi, veya 1995-2000 (veya) 1995-2004 ortalama AMS seviyesini geçmemesi veya yıllık toplam AMS seviyesinin % 20'sini geçmemesi şartını getirmektedir.

*De minimis* seviyesinde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için yapılacak indirim konusunda bir anlaşmaya varılamamıştır. Bu durumda Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkeler grubuna uygulanan % 10 *de minimis* seviyesi şu an için geçerliliğini korumaktadır. Buna dayanarak çalışmada oluşturulan politika senaryosunun dördüncü adımı olarak:

4. Mavi Kutu kapsamı dışında kalan pamuk, ayçiçeği ve fındık üretimine verilen destekler “taslak çerçeve”ye uygun olarak, yani *de minimis*'in en fazla iki katı değerinde ürün bazında AMS ve toplam AMS kriterlerini yerine getirecek şekilde, indirilmelidir.

“Taslak çerçeve” kapsamında pamuk ayrı bir kategori olarak ele alınmaktadır. Bu aşamada Türkiye'yi doğrudan ilgilendiren bir uygulama gözükmemektedir. Fakat gelişmekte olan ülkelere en geri kalmış ülkelerden yapılacak pamuk ithalatı için henüz kesin olarak tanımlanmamış bir süre sonra başlamak üzere ikili anlaşmalar öngörülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin pamuk üretimi için verdiği yurtiçi desteklere ilişkin henüz belirlenmiş bir indirim yoktur.

Yukarıda sıralanan senaryo aşamaları “taslak çerçeve”de belirtildiği gibi 2008 yılından itibaren uygulamaya konulacaktır. Bu durumda, yukarıdaki aşamalar ışığında hazırlanan politika senaryosunun spesifik detayları ve kısıtları Çizelge 3'de verilmektedir. Uygulama 2008 yılından itibaren başlayacağı için hesaplamalarda kullanılacak bazı göstergelerin/değişkenlerin 2008 yılı değerlerinin tahmin edilmesi gerekmektedir. Bu göstergeler; referans fiyatı, üretim maliyeti ve hedef fiyattır. Hedef fiyat hesaplamasında birim maliyet verileri kullanılacağından, 2004 yılında hesaplanmış maliyetlerin 2008 yılına uyarlanması gerekmektedir. Bu taşıma için 2004, 2005 ve 2006 Haziran ayına kadar gerçekleşmiş olan tarım sektörü üretici fiyat endeksi/enflasyonu kullanılmıştır. 2007 ve 2008 enflasyon verileri ise tahminidir. Ayrıca referans fiyatın TL veya YTL'ye çevrilebilmesi için yine döviz kurunun 2008 yılına uyarlanması gerekmektedir. Bu uyarlama için 2004, 2005 ve 2006 Haziran ayına kadar gerçekleşmiş olan döviz kurları kullanılmıştır. 2007 ve 2008 döviz kuru verileri ise tahminidir. Tablo 22'de 2004-2008 yılları arasında tahmin edilmesi gereken göstergeleri/değişkenleri sunulmaktadır.



**Çizelge 3: Senaryo Kısıtları ve Spesifik Detaylar**

Aşama 1 ve 2	Kısıt																																				
Buğday ve şeker pancarı özel ürün statüsüne geçiriliyor; Mavi Kutu kapsamında arz kısıtına bağlı fark ödeme sistemi ile destekleniyor	<p>1. Buğday ve şeker pancarı üretimi için yapılan fark ödemesi toplamı baz yılı/dönemi<sup>1</sup> toplam tarımsal üretim değerinin (TÜD) % 5'ini geçmemeli. TÜD: 46,433,263 milyar TL %5'i: 2,321,663 milyar TL</p> <p>2. Arz yurtiçi talebi karşılayacak şekilde ama aşırı arz fazlasına yol açmayacak üretim kotası<sup>2</sup> (ÜK) ile sınırlandırılmalı.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Buğday</th> <th>Şekerpancarı</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ÜK (yaklaşık)</td> <td>16,525</td> <td>12,429</td> </tr> </tbody> </table> <p>000 t</p> <p><sup>1</sup>: Baz yılı/dönemi "taslak çerçeve" de henüz belirlenmediğinden çalışmada 2001-2004 dönemi olarak kabul edilmiştir. <sup>2</sup>: Kota bu örnekte üretim miktarına göre hesaplandı, bunun yerine alan ve verim de kullanılabilir. Kotayı belirleyen iç talep 2000-2004 dönemi ortalama talep miktarıdır.</p>		Buğday	Şekerpancarı	ÜK (yaklaşık)	16,525	12,429																														
	Buğday	Şekerpancarı																																			
ÜK (yaklaşık)	16,525	12,429																																			
Aşama 3																																					
Pamuk, ayçiçeği, fındık ithalatında tarife indirim	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Tarife oranı</th> <th>Nominal koruma oranı</th> <th>İndirim oranı</th> <th>Tarife oranı</th> <th>Nominal koruma oranı</th> </tr> <tr> <th></th> <th>%</th> <th>oranı</th> <th>%</th> <th>%</th> <th>oranı</th> </tr> <tr> <th></th> <th>2004</th> <th>2004</th> <th></th> <th>2008</th> <th>2008</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Pamuk</td> <td>15</td> <td>1.15</td> <td>15</td> <td>12.8</td> <td>1.12</td> </tr> <tr> <td>Ayçiçeği</td> <td>38</td> <td>1.38</td> <td>40</td> <td>22.8</td> <td>1.22</td> </tr> <tr> <td>Fındık</td> <td>30</td> <td>1.30</td> <td>35</td> <td>19.5</td> <td>1.19</td> </tr> </tbody> </table>		Tarife oranı	Nominal koruma oranı	İndirim oranı	Tarife oranı	Nominal koruma oranı		%	oranı	%	%	oranı		2004	2004		2008	2008	Pamuk	15	1.15	15	12.8	1.12	Ayçiçeği	38	1.38	40	22.8	1.22	Fındık	30	1.30	35	19.5	1.19
	Tarife oranı	Nominal koruma oranı	İndirim oranı	Tarife oranı	Nominal koruma oranı																																
	%	oranı	%	%	oranı																																
	2004	2004		2008	2008																																
Pamuk	15	1.15	15	12.8	1.12																																
Ayçiçeği	38	1.38	40	22.8	1.22																																
Fındık	30	1.30	35	19.5	1.19																																
Aşama 4																																					
Pamuk, ayçiçeği, fındık üretimine fark ödemesi yapılıyor	<p>1. İlan edilen hedef fiyat 2008 yılı nominal koruma oranını (NKO) tutturmalı</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Pamuk</th> <th>Ayçiçeği</th> <th>Fındık</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>NKO</td> <td>1.12</td> <td>1.22</td> <td>1.19</td> </tr> </tbody> </table> <p>2. İlan edilen hedef fiyat 2008 yılı üretim maliyetinin (ÜM) üzerinde gerçekleşmeli (000 TL / t)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Pamuk</th> <th>Ayçiçeği</th> <th>Fındık</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ÜM</td> <td>1,041,804</td> <td>537,303</td> <td>2,895,599</td> </tr> </tbody> </table> <p>3. Ürün bazında fark ödemesi 2008 yılı <i>de minimis</i> x 2'yi geçemez (milyar TL)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Pamuk</th> <th>Ayçiçeği</th> <th>Fındık</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>de minimis</i> x 2</td> <td>199,694</td> <td>95,969</td> <td>182,775</td> </tr> </tbody> </table> <p>yada 2008 yılı toplam AMS değerinin % 20'sini geçemez.<sup>1</sup></p> <p><sup>1</sup>: Toplam AMS'yi 2008 yılı için bu aşamada hesaplamak mümkün olmadığından, bu kriter diklkate alınmadı.</p>		Pamuk	Ayçiçeği	Fındık	NKO	1.12	1.22	1.19		Pamuk	Ayçiçeği	Fındık	ÜM	1,041,804	537,303	2,895,599		Pamuk	Ayçiçeği	Fındık	<i>de minimis</i> x 2	199,694	95,969	182,775												
	Pamuk	Ayçiçeği	Fındık																																		
NKO	1.12	1.22	1.19																																		
	Pamuk	Ayçiçeği	Fındık																																		
ÜM	1,041,804	537,303	2,895,599																																		
	Pamuk	Ayçiçeği	Fındık																																		
<i>de minimis</i> x 2	199,694	95,969	182,775																																		

Kaynak: 22 Haziran 2006 DTÖ Taslak Çerçeve, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/mod\\_ag\\_22jun\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/mod_ag_22jun_e.doc).

**Tablo 22: Analizde Kullanılacak Değişken Tahmin Değerleri**

		2004	2005	2006	2007	2008
<b>Döviz kuru</b>	<i>tl / us\$</i>	1,445,925	1,344,023	1,500,000	1,550,000	1,550,000
<b>Döviz kuru</b>	<i>tl / Euro</i>	1,771,948	1,673,561	1,714,937	1,700,000	1,700,000
<b>Enflasyon</b>	%	16.35	3.17	7.12	7.00	7.00
<b>Buğday</b>						
	<i>000 TL / t</i>	265,168	234,438	274,425	275,799	278,588
<b>Üretim maliyeti</b>	<i>000 TL / t</i>	307,614	317,372	339,981	363,780	389,245
<b>Hedef fiyat (% 2.5)</b>	<i>000 TL / t</i>					398,976
<b>Hedef fiyat (% 5)</b>	<i>000 TL / t</i>					408,707
<b>Hedef fiyat (% 10)</b>	<i>000 TL / t</i>					428,169
<b>Hedef fiyat (% 15)</b>	<i>000 TL / t</i>					447,631
<b>Hedef fiyat (% 20)</b>	<i>000 TL / t</i>					467,094
<b>Hedef fiyat (% 25)</b>	<i>000 TL / t</i>					486,556
<b>Hedef fiyat (% 30)</b>	<i>000 TL / t</i>					506,018
<b>Şeker pancarı</b>						
	<i>000 TL / t</i>	45,721	51,530	49,505	49,441	48,633
<b>Üretim maliyeti</b>	<i>000 TL / t</i>	70,169	72,395	77,553	82,981	88,790
<b>Hedef fiyat (% 5)</b>	<i>000 TL / t</i>					93,229
<b>Hedef fiyat (% 10)</b>	<i>000 TL / t</i>					97,669
<b>Hedef fiyat (% 15)</b>	<i>000 TL / t</i>					102,108
<b>Hedef fiyat (% 20)</b>	<i>000 TL / t</i>					106,548
<b>Hedef fiyat (% 25)</b>	<i>000 TL / t</i>					110,987
<b>Hedef fiyat (% 30)</b>	<i>000 TL / t</i>					115,427
<b>Ayçiçeği</b>						
	<i>000 TL / t</i>	464,142	420,679	422,879	449,792	470,218
<b>Üretim maliyeti</b>	<i>000 TL / t</i>	424,622	438,092	469,302	502,153	537,303
<b>Hedef fiyat (% 5)</b>	<i>000 TL / t</i>					564,169
<b>Hedef fiyat (% 10)</b>	<i>000 TL / t</i>					591,034
<b>Hedef fiyat (% 15)</b>	<i>000 TL / t</i>					617,899
<b>Hedef fiyat (% 20)</b>	<i>000 TL / t</i>					644,764
<b>Hedef fiyat (% 25)</b>	<i>000 TL / t</i>					671,629
<b>Hedef fiyat (% 30)</b>	<i>000 TL / t</i>					698,494
<b>Pamuk</b>						
<b>Referans fiyat</b>	<i>000 TL / t</i>	950,000	1,216,843	1,346,473	1,399,721	1,393,429
<b>Üretim maliyeti</b>	<i>000 TL / t</i>	823,320	849,437	909,952	973,648	1,041,804
<b>Hedef fiyat (% 2.5)</b>	<i>000 TL / t</i>					1,067,849
<b>Hedef fiyat (% 5)</b>	<i>000 TL / t</i>					1,093,894
<b>Hedef fiyat (% 10)</b>	<i>000 TL / t</i>					1,145,984
<b>Hedef fiyat (% 15)</b>	<i>000 TL / t</i>					1,198,074
<b>Hedef fiyat (% 20)</b>	<i>000 TL / t</i>					1,250,164
<b>Hedef fiyat (% 25)</b>	<i>000 TL / t</i>					1,302,255
<b>Hedef fiyat (% 30)</b>	<i>000 TL / t</i>					1,354,345
<b>Fındık</b>						
	<i>000 TL / t</i>	3,222,217	5,708,135	3,518,066	3,496,191	3,488,520
<b>Üretim maliyeti</b>	<i>000 TL / t</i>	2,288,344	2,360,933	2,529,129	2,706,168	2,895,599
<b>Hedef fiyat (% 5)</b>	<i>000 TL / t</i>					3,040,379
<b>Hedef fiyat (% 10)</b>	<i>000 TL / t</i>					3,185,159
<b>Hedef fiyat (% 15)</b>	<i>000 TL / t</i>					3,329,939
<b>Hedef fiyat (% 20)</b>	<i>000 TL / t</i>					3,474,719
<b>Hedef fiyat (% 25)</b>	<i>000 TL / t</i>					3,619,499
<b>Hedef fiyat (% 30)</b>	<i>000 TL / t</i>					3,764,279

Not: Hedef fiyat yanındaki değerler kar marjını belirtmektedir.

Kaynak<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Döviz kurları TCMB yıllık alış, satış ortalamasıdır. Üretim maliyeti DPT tarım sektörü üretici fiyat endeksi ile tahmin edilmiştir. Referans fiyatlar-buğday: ABD, AB, Kanada ihracat fiyatı ortalaması; şeker pancarı: OECD

**Tablo 23: Politika Senaryosu Bulguları**

2008	Birim	Buğday		Pamuk		Fındık
Hedef fiyat <sup>1</sup>	000 TL / t	278,588	48,633	1,393,429	470,218	3,488,520
Nominal koruma oranı	000 TL / t	398,976	93,229	1,067,849	564,169	3,040,379
Nominal koruma oranı (kısıt)				0.77	1.20	0.87
Üretim kotası	000 t	16,530	12,429	1.12	1.22	1.19
Üretim	000 t	17,754	14,124	1,068	851	313
Talep	000 t	16,756	13,479	1,282	1,606	93
Net ticaret	000 t	998	646	-213	-756	220
De minimis	000 TL / t			99,847	47,984	91,387
De minimis x 2	000 TL / t			199,694	95,969	182,775
Fark ödeme <sup>2</sup>	milyar TL	1,990,057	554,291	347,753	79,908	140,374
Ortalama tarımsal üretim değeri (OTÜ)	milyar TL	46,433,263				
OTÜ x 0.05	milyar TL	2,321,663				
Fark ödeme: buğday + şeker pancarı	milyar TL	2,544,348				

<sup>1</sup>: Buğday ve pamukta birim üretim maliyeti üzerine % 2.5 marj, diğer ürünlerde % 5 marj uygulanmıştır.

<sup>2</sup>: Buğday ve şeker pancarına yapılan fark ödemesi kota miktarı üzerinden yapılmıştır.

İncelenen beş ürün piyasasında alternatif politika senaryosunun 2008 yılı sonuçları ve bunların iktisadi aktörlerin refah seviyesi, kamu bütçesi ve transfer etkinliği etkileri kısım 7.2 ve 7.3’de tartışılmaktadır. Senaryonun kısıtlarla uyum ve tutarlılık incelemesi ise Tablo 23’de yapılmaktadır.

Buğday ve şeker pancarı üretimini fark ödeme sistemiyle desteklerken karşılaşılan en önemli kısıt, verilen destek değerinin eşik üretim değerini geçmemesidir. Bununla birlikte diğer önemli kısıt ise fark ödemesi sonucunda oluşan arzın belirlenen üretim kotasını aşmamasıdır. Eşik üretim değeri hesaplanırken baz alınacak dönem henüz kesinlik kazanmamıştır. Bu çalışmada 2001-2004 ortalama tarımsal üretim değerinin % 5’i eşik olarak belirlenmiştir. Baz döneminin değiştirilmesi doğal olarak eşik değeri de değiştirecektir. Kota olarak ise, Türkiye’nin bu iki stratejik üründe iç talebini karşılamayı hedeflediği varsayımı altında, 2000-2004 yılı ortalama talep miktarları kullanılmıştır<sup>13</sup>. Yapılan hesaplar 2008 yılında buğday ve şeker pancarına yapılan fark ödemesinin (düşük kar marjına rağmen) eşik değeri % 10 civarında aştığını göstermektedir. Bu durumda üretim kotaları da buğday ve pancar için sırasıyla % 6 ve % 11 civarında aşılmaktadır. Fark ödemesi hesaplamaları kota üzerinden yapılmış ve kota fazlası üretime ödeme yapılmamıştır. Burada fark ödeme miktarında asıl belirleyici olan unsurlar referans ve hedef fiyat arasındaki farktır. Referans fiyat, Türkiye dışında bu iki ürün piyasasında önemli role sahip olan ülkelerin ortalama fiyatlarını yansıtmaktadır ve 2008 yılına yapılan tahminler referans fiyatlarda önemli boyutta bir dalgalanma göstermemektedir. Oysa, yurt içinde hedef fiyatın maliyetlere dayanarak ve belli bir kar marjı konarak hesaplanması ve üretim maliyetinin de enflasyona bağlı olarak artması, yurt içi fiyatlarda dalgalanmalara yol açmaktadır. Ayrıca, referans fiyatın sürekli dalgalanan döviz kuru ile TL’ye çevrilmesi de referans ve hedef fiyat farkı üzerinde önceden belirlenemeyen etkilere yol açmaktadır. Bu durumda, analiz sonucunda elde edilen “buğday ve şeker pancarı üreticilerine yapılan fark ödeme miktarının eşik değerin % 10 üzerindedir” sonucu çok dikkatli yorumlanmalıdır. Örneğin, analizde eğer 2007 ve 2008 yılları döviz kuru (TL / ABD \$) 1,550,000 TL yerine, en son dalgalanmaları da dikkate alarak, 1,700,000 TL olarak alınsaydı, eşik değer aşılmayacaktı (bakınız Ekler, Tablo E1)<sup>14</sup>. Bunun yerine, 2007 ve 2008 yılı enflasyon değerleri yıllık % 7 yerine % 6 alınsaydı, yapılan fark ödeme miktarı eşik değeri sadece % 4-5 civarında aşacaktı (bakınız Ekler, Tablo E2)<sup>15</sup>. Burada dikkat çeken nokta buğday üretimine yapılan fark ödemesinin pancara yapılabilecek nazaran oldukça yüksek olmasıdır. Dolayısıyla, fark ödemenin

veri tabanı; ayçiçeği: FAPRI veri tabanı; pamuk: ABD ve AB ithalat fiyatı ortalaması; fındık: AB ihracat ve ithalat fiyatı ortalaması.

<sup>13</sup> Yıllık nüfus artış hızı dikkate alındığında özellikle iç piyasada buğday talebinde bir artış olacaktır. Dolayısıyla 2008 yılı buğday talebinin 2000-2004 ortalamasından biraz daha fazla olması muhtemeldir, bu da kotayı yükseltecektir.

<sup>14</sup> Tablolar yorumlanırken diğer üç ürün piyasasındaki değişiklikler göz önüne alınmamalıdır. Döviz kuru etkisi sadece buğday ve pancar açısından simule edilmiştir.

<sup>15</sup> Tablolar yorumlanırken diğer üç ürün piyasasındaki değişiklikler göz önüne alınmamalıdır. Enflasyon etkisi sadece buğday ve pancar açısından simule edilmiştir.

azaltılması hedeflenirse, diğer dışsal değişkenlerin sabit kaldığı varsayımı altında, pancardan ziyade buğday üretimine müdahale de bulunmak daha etkili olacaktır.

Pamuk, fındık ve ayçiçeği üretiminin fark ödeme sistemiyle desteklenmesi sırasında karşılaşılabilecek iki kısıt, saptanan hedef fiyatların zorunlu tarife indirimi sonucunda elde edilen nominal koruma oranını aşmayacak seviyede olması ve ürün bazında fark ödemesinin ürün bazında *de minimis* değerinin iki katını aşmamasıdır. Ürün bazında başka bir destek olmadığından, ürüne yapılan fark ödemesinin ürün bazında AMS'ne eşit olduğu varsayılmaktadır. Yapılan analiz her üç üründe de saptanan hedef fiyatın zorunlu tarife indirimi sonucunda ulaşılan nominal koruma oranına uygun olduğunu göstermektedir. Bir başka deyişle nominal koruma oranı kısıtı yerine getirilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken, hedef fiyatlar düşük kar marjı ile hesaplanırken, özellikle pamuk ve fındık referans fiyatları oldukça yüksek belirlenmiştir<sup>16</sup>. Yani nominal koruma oranı kısıtını yerine getirme işlemini bu iki üründe hedef fiyattan ziyade referans fiyatlar üstlenmiştir. Zira, verilen hedef fiyatta pamuk piyasasındaki arz açığı devam etmektedir. İkinci kısıt yine bir eşik üretim değeri olarak tanımlanabilir. Senaryo fındık ve ayçiçeği piyasalarında bu kısıta yönelik bir problem göstermemektedir. Hatta, hedef fiyat yükseltilerek üretim bir miktar daha arttırılabilir. Fındık piyasasında bu çok cazip olmamakla birlikte, ayçiçeği piyasasında arz açığı bu şekilde azaltılabilir. Dikkat edilmesi gereken nominal koruma oranlarının aşılmasıdır. Pamuk piyasasında ise mevcut fark ödeme miktarı eşik değeri % 80 civarında aşmaktadır. Burada ilginç olan bir başka nokta, pamuk piyasasında referans fiyat düşük kar marjı ile belirlenmiş hedef fiyattan daha yüksek olduğundan, politika üretimden caydırıcı etki yapmakta, bir başka deyişle üreticiye ekmemesi için ödeme yapıyormuş gibi gözükmektedir. Bu durumda nominal koruma oranı kısıtını aşmamak kaydıyla pamukta kar marjı arttırılarak politika gerçek hedefine ulaşılabilir. Örneğin, Tablo E3 (Ekler) pamuk hedef fiyatını belirlerken kar marjını % 35 olarak almıştır. Hem fark ödeme eşik değerinin altında kalmış hem de nominal koruma oranı kısıtı yerine getirilmiştir<sup>17</sup>. Yalnız yüksek belirlenen referans fiyatın bu tartışmaya zemin hazırladığı unutulmamalıdır.

## 7.2. Seçilmiş Ürün Piyasalarında 2008 Yılı için Refah Analizi

Bu kısımda söz konusu beş ürün için saptanan hedef fiyat aynı zamanda destekleme alım fiyatı olarak da düşünülmüş ve fark ödeme ve destekleme alım sistemlerinin bütçe ve refah etkisi karşılaştırmalı bir şekilde incelenmiştir.

Tablo 24 incelenen ürünler için hesaplamalarda kullanılan ham veriyi ve bunları kullanarak hesaplanan üretici, tüketici ve bütçe etkilerini hem TL hem de ABD\$'ı cinsinden göstermektedir. İncelenen yılda buğday ve şeker pancarı piyasasına fark ödeme sistemi ile destek verilmekte fakat aşırı arz fazlasının önüne geçebilmek amacıyla üretim kotası uygulanmaktadır. Pamuk, ayçiçeği ve fındık piyasaları ise fark ödeme sistemi ile desteklenmekte, yüksek hedef fiyatın yol açabileceği arz fazlası ise nominal koruma oranı kısıtı ile engellenmektedir.

İncelenen ürün piyasalarında alternatif destekleme sistemleri üretici fiyatlarını farklılaştırmasından, bu destekleme sistemlerinin üretim üzerindeki etkisi aynıdır. Buna bağlı olarak üretici refahındaki artış ve üretimden kaynaklanan etkinlik kaybı her iki sistemde de aynıdır. Yalnız, pamuk ve fındık piyasalarında hedef/destekleme alım fiyatı referans fiyatın altında olduğundan üreticiler açısından bir refah kaybı oluşmaktadır. Referans ve hedef fiyat ayçiçeği ve pamuk piyasalarında denge fiyatın altında teşekkül ettiğinden Türkiye 2008 yılında bu iki üründe net ihracatçı konumundadır. Fındık piyasasında ise tam tersi geçerlidir. 2008 yılı senaryosu buğday ve pancar da ise daha farklı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bu piyasalarda referans fiyat denge fiyatının altında teşekkül etmiş fakat fark ödeme politikasıyla hedef fiyat denge fiyatın üzerine çıkmıştır. Bir başka deyişle, ülke bu iki ürün piyasasında net ithalatçı konumdan net ihracatçı konuma gelmiştir.

<sup>16</sup> Pamuk iç piyasa ve referans fiyatı farkının kalite farkından kaynaklanması muhtemeldir.

<sup>17</sup> Tablolar yorumlanırken diğer dört ürün piyasasındaki değişiklikler göz önüne alınmamalıdır.

**Tablo 24: Destekleme Alım ve Fark Ödeme Sistemlerinin Refah ve Bütçe Etkileri**

2008	Birim	Buğday		Baklagıl		Fındık	
		DA	FÖ	DA	FÖ	DA	FÖ
Destekleme alım fiyatı	Milyon TL/ t	399.0		93.2		3,040.4	
Tüketici fiyatı	Milyon TL/ t	399.0	278.6	93.2	48.6	3,040.4	3,488.5
Referans fiyat	Milyon TL/ t	278.6	278.6	48.6	48.6	3,488.5	3,488.5
Hedef fiyat	Milyon TL/ t		399.0		93.2		3,040.4
Destekleme alım fiyatı	000 US\$/t	257.4		60.1		1,961.5	
Tüketici fiyatı	000 US\$/t	257.4	179.7	60.1	31.4	1,961.5	2,250.7
Referans fiyat	000 US\$/t	179.7	179.7	31.4	31.4	2,250.7	2,250.7
Hedef fiyat	000 US\$/t		257.4		60.1		1,961.5
Üretim	Milyon t	17.8	17.8	14.1	14.1	0.3	0.3
Tüketim	Milyon t	16.0	16.8	13.0	13.5	0.1	0.1
Net ticaret	Milyon t	1.7	1.0	1.1	0.6	0.202	0.208
Destekleme alım miktarı	Milyon t	1.8		9.5		0.02	
Nominal koruma oranı		1.43	1.43	1.92	1.92	0.87	0.87
Döviz kuru	000 TL / US\$	1,550	1,550	1,550	1,550	1,550	1,550
Talep-fiyat esnekliği		-0.12	-0.12	-0.05	-0.05	-0.40	-0.40
Arz-fiyat esnekliği		0.20	0.20	0.34	0.34	0.30	0.30
Referans fiyat düzeyinde arz miktarı	Milyon t	16.5	16.5	11.3	11.3	0.3	0.3
Referans fiyat düzeyinde tüketim miktarı	Milyon t	16.8	16.8	13.5	13.5	0.1	0.1
Referans fiyat düzeyinde net ticaret	Milyon t	-0.2	-0.2	-2.2	-2.2	0.2	0.2
Tüketici artığındaki değişim	Trilyon TL	<b>-1,974.6</b>	<b>0</b>	<b>-591.5</b>	<b>0</b>	<b>42.9</b>	<b>0</b>
Üretici artığındaki değişim	Trilyon TL	<b>2,063.2</b>	<b>2,063.2</b>	<b>567.4</b>	<b>567.4</b>	<b>-137.5</b>	<b>-137.5</b>
Tüketimde net toplumsal kayıp	Trilyon TL	-42.5	0	-9.6	0	-1.2	0
Üretimde net toplumsal kayıp	Trilyon TL	-74.1	-74.1	-62.5	-62.5	-2.8	-2.8
Bütçe dengesi üzerindeki etki	Trilyon TL	<b>-995.2</b>	<b>-1,990.1</b>	<b>-1,025.2</b>	<b>-554.3</b>	<b>-50.2</b>	<b>-140.4</b>
tarife geliri	Trilyon TL	0	0	0	0	0	0
sübvansiyon maliyeti	Trilyon TL	-205.2	0	-48.0	0	0	0
destekleme ödemesi	Trilyon TL	-718.2	0	-888.3	0	-45.6	0
stok maliyeti	Trilyon TL	-71.8	0	-88.8	0	-4.6	0
fark ödemesi	Trilyon TL	0	-1,990.1	0	-554.3	0	-140.4
Ekonomi üzerindeki net etki	Trilyon TL	<b>-906.6</b>	<b>-0.9</b>	<b>-1,049.3</b>	<b>-49.4</b>	<b>-144.8</b>	<b>-280.7</b>
Tüketici artığındaki değişim	Milyon US\$	<b>-1,274.0</b>	<b>0</b>	<b>-381.6</b>	<b>0</b>	<b>27.7</b>	<b>0</b>
Üretici artığındaki değişim	Milyon US\$	<b>1,331.1</b>	<b>1,331.1</b>	<b>366.0</b>	<b>366.0</b>	<b>-88.7</b>	<b>-88.7</b>
Tüketimde net toplumsal kayıp	Milyon US\$	-27.4	0	-6.2	0	-0.8	0
Üretimde net toplumsal kayıp	Milyon US\$	-47.8	-47.8	-40.3	-40.3	-1.8	-1.8
Bütçe dengesi üzerindeki etki	Milyon US\$	<b>-642.1</b>	<b>-1,283.9</b>	<b>-661.4</b>	<b>-357.6</b>	<b>-32.4</b>	<b>-90.6</b>
tarife geliri	Milyon US\$	0	0	0	0	0	0
sübvansiyon maliyeti	Milyon US\$	-132.4	0	-31.0	0	0.0	0
destekleme ödemesi	Milyon US\$	-463.3	0	-573.1	0	-29.4	0
stok maliyeti	Milyon US\$	-46.3	0	-57.3	0	-2.9	0
fark ödemesi	Milyon US\$	0	-1,283.9	0	-357.6	0	-90.6
Ekonomi üzerindeki net etki	Milyon US\$	<b>-584.9</b>	<b>-0.6</b>	<b>-676.9</b>	<b>-31.9</b>	<b>-93.4</b>	<b>-181.1</b>
Üretim kotası	Milyon t	16.5		12.4			

Tablo 24'ün devamı

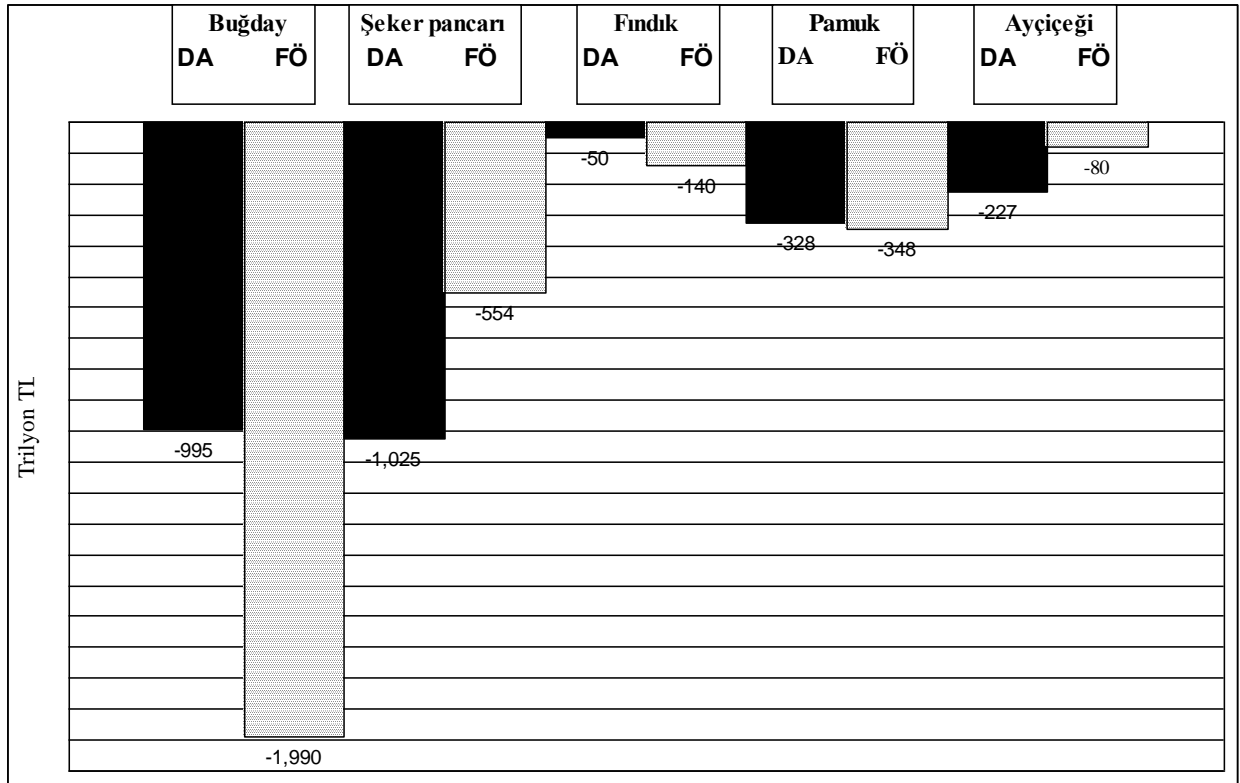
2008	Birim	Pamuk		Ayçiçeği	
		DA	FÖ	DA	FÖ
Destekleme alım fiyatı	Milyon TL/ t	1,067.8		564.2	
Tüketici fiyatı	Milyon TL/ t	1,067.8	1,393.4	564.2	470.2
Referans fiyat	Milyon TL/ t	1,393.4	1,393.4	470.2	470.2
Hedef fiyat	Milyon TL/ t		1,067.8		564.2
Destekleme alım fiyatı	000 US\$/ t	688.9		364.0	
Tüketici fiyatı	000 US\$/ t	688.9	899.0	364.0	303.4
Referans fiyat	000 US\$/ t	899.0	899.0	303.4	303.4
Hedef fiyat	000 US\$/ t		688.9		364.0
Üretim	Milyon t	0.9	0.9	0.9	0.9
Tüketim	Milyon t	1.4	1.3	1.5	1.6
Net ticaret	Milyon t	-0.5	-0.3	-0.7	-0.8
Destekleme alım miktarı	Milyon t	0.4		0.5	
Nominal koruma oranı		0.77	0.77	1.20	1.20
Döviz kuru	000 TL / US\$	1,550	1,550	1,550	1,550
Talep-fiyat esnekliği		-0.30	-0.30	-0.30	-0.30
Arz-fiyat esnekliği		0.50	0.50	0.60	0.60
Referans fiyat düzeyinde arz miktarı	Milyon t	1.1	1.1	0.8	0.8
Referans fiyat düzeyinde tüketim miktarı	Milyon t	1.3	1.3	1.6	1.6
Referans fiyat düzeyinde net ticaret	Milyon t	-0.2	-0.2	-0.8	-0.8
Tüketici artışıdaki değişim	Trilyon TL	<b>434.6</b>	<b>0</b>	<b>-146.9</b>	<b>0</b>
Üretici artışıdaki değişim	Trilyon TL	<b>-282.8</b>	<b>-282.8</b>	<b>75.8</b>	<b>75.8</b>
Tüketimde net toplumsal kayıp	Trilyon TL	-17.3	0	-4.0	0
Üretimde net toplumsal kayıp	Trilyon TL	-21.7	-21.7	-4.1	-4.1
Bütçe dengesi üzerindeki etki	Trilyon TL	<b>-328.2</b>	<b>-347.8</b>	<b>-227.5</b>	<b>-79.9</b>
tarife geliri	Trilyon TL	147.5	0	63.0	0
sübvansiyon maliyeti	Trilyon TL	0	0	0	0
destekleme ödemesi	Trilyon TL	-432.5	0	-264.0	0
stok maliyeti	Trilyon TL	-43.2	0	-26.4	0
fark ödemesi	Trilyon TL	0	-347.8	0	-79.9
Ekonomi üzerindeki net etki	Trilyon TL	<b>-176.4</b>	<b>-652.2</b>	<b>-298.6</b>	<b>-8.3</b>
Tüketici artışıdaki değişim	Milyon US\$	<b>280.4</b>	<b>0</b>	<b>-94.8</b>	<b>0</b>
Üretici artışıdaki değişim	Milyon US\$	<b>-182.4</b>	<b>-182.4</b>	<b>48.9</b>	<b>48.9</b>
Tüketimde net toplumsal kayıp	Milyon US\$	-11.2	0	-2.6	0
Üretimde net toplumsal kayıp	Milyon US\$	-14.0	-14.0	-2.7	-2.7
Bütçe dengesi üzerindeki etki	Milyon US\$	<b>-211.8</b>	<b>-224.4</b>	<b>-146.7</b>	<b>-51.6</b>
tarife geliri	Milyon US\$	<b>95.2</b>	0	<b>40.6</b>	0
sübvansiyon maliyeti	Milyon US\$	0	0	0	0
destekleme ödemesi	Milyon US\$	-279.0	0	-170	0
stok maliyeti	Milyon US\$	-27.9	0	-17	0
fark ödemesi	Milyon US\$	0	-224.4	0	-51.6
Ekonomi üzerindeki net etki	Milyon US\$	<b>-113.8</b>	<b>-420.8</b>	<b>-192.6</b>	<b>-5.3</b>
Üretim kotası	Milyon t				

Tüketiciler açısından ise durum farklıdır. Fark ödeme sistemi altında tüketiciler için referans fiyat geçerli olduğundan, buğday, pancar ve ayçiçeği piyasalarında tüketim miktarı destekleme alım sistemine göre daha fazla olmaktadır. Yani bu piyasalarda fark ödeme sistemi altında iç talep yükselmektedir. Fındık ve pamuk piyasalarında ise ilginç bir durum söz konusudur. Referans fiyat

denge fiyatın altında ama hedef fiyatın üstündedir. Yani burada fark ödeme, hedef fiyatın referans fiyatın altında oluşmasından dolayı, üretimi kısıtlayıcı niteliktedir. Destekleme alım sistemi pamuk ve fındık dışındaki diğer ürün piyasalarında tüketici artığında azalmaya yol açıp tüketiciler açısından etkinlik kaybına sebep olurken, fark ödeme sisteminde referans fiyatı geçerli olduğundan tüketiciler açısından herhangi bir kayıp söz konusu değildir. Pamuk ve fındık tüketicileri ise destekleme alım sistemi altında refah artışı yaşamaktadırlar.

İki sistem arasındaki diğer temel fark, politikaların bütçe maliyetleri incelendiğinde ortaya çıkmaktadır. Burada destekleme alım sistemi altında alım yapan kuruluşun 2004 yılı alım miktarını 2008 yılında da tekrarladığı ve ortaya çıkan arz fazlasını ihraç edebilmek için sübvansiyon vermek durumunda kaldığı varsayılmıştır. Ayrıca, ithalatı engellemek veya kısıtlamak için ise gümrük vergisi kullanılmaktadır. Destekleme alım sistemi altında maliyet temelde alım miktarına bağlıdır, buna bağlı olarak stoklama ve elden çıkarma maliyeti de artmaktadır. Fark ödeme sisteminde ise hedef ve referans fiyat arasındaki fark tüm üretime yansımaktadır. İki politikanın 2008 yılında Hazine'ye olan maliyeti incelendiğinde, destekleme alım miktarı azaldığı sürece maliyetin düştüğü, iç ve referans fiyat farkının artması ile birlikte ise fark ödeme sisteminin bütçeye olan yükünün arttığı görülmektedir. Yalnız, buğday, pancar ve ayçiçeği piyasasında fark ödeme/destekleme alım sistemlerinin amacı arzı arttırmak olarak gözükmektedir, pamuk ve fındık piyasasında arzı kısıtlayıcı olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun da sebebi yukarıda bahsedildiği gibi pamuk ve fındık piyasasında referans fiyatın destekleme alım/hedef fiyattan daha yüksek teşekkül etmesidir<sup>18</sup>. Şekil 15 farklı destekleme sistemlerinin bütçeye olan yüklerini göstermektedir. Buğday, fındık ve pamuk piyasalarında fark ödeme sistemi ile desteklemek bütçeye olan yükü arttırırken, destekleme alım sistemi pancar ve ayçiçeği piyasalarında bütçeye daha fazla yük getirmektedir.

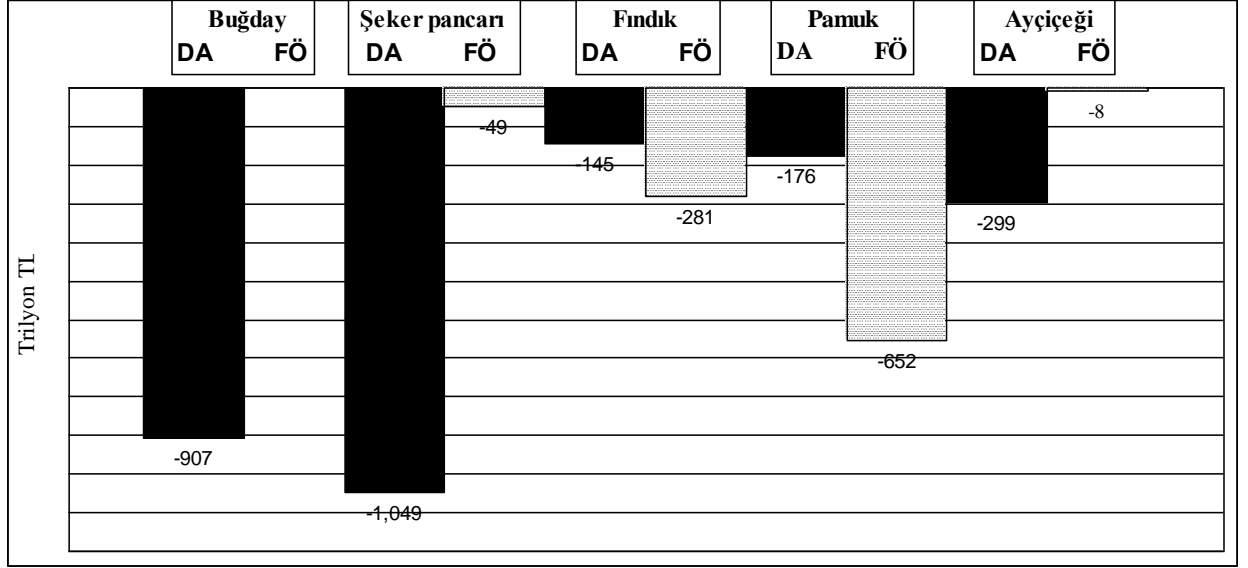
**Şekil 15: Destekleme Sistemlerinin Bütçeye Olan Yükü**



<sup>18</sup> Bu vergilendirme (referans fiyatına göre düşük teşekkül eden hedef fiyat) aslında pamuğa dayalı sanayi yani tekstil endüstrisi için bir destek halini almaktadır, bu sebeple pamuk üretimine yapılması gereken fark ödeme miktarının pozitif olarak bırakılması uygun görülmüştür.

Ekonomi üzerindeki toplam net etki dikkate alındığında buğday, ayçiçeği ve pancar piyasalarında destekleme alım sisteminin yol açtığı refah kaybının fark ödeme sistemine göre oldukça yüksek olduğu gözlenmektedir. Bu farkın temel sebebi, fark ödeme sisteminin tüketiciler üzerinde bir refah kaybına yol açmamasıdır. Fındık ve pamuk piyasalarında ise destekleme alım sistemi ekonomi genelinde net olarak daha az refah kaybına yol açmıştır. Bunun gerisindeki temel faktör, destekleme alım sisteminde oluşan negatif bütçe ve üretici refahı etkilerinin, pozitif tüketici refahı etkisi ile biraz azalması, fark ödeme sisteminde ise tüketici refahı üzerinde herhangi bir etkinin çıkmamasıdır. Şekil 16 farklı destekleme sistemlerinin ekonomi üzerindeki net etkisini göstermektedir.

**Şekil 16: Destekleme Sistemlerinin Ekonomi Üzerindeki Net Etkisi**



### 7.3. Seçilmiş Ürün Piyasalarında 2008 Yılı için Transfer Etkinliği Analizi

Transfer etkinliği hesaplarında kullanılan veri ve parametreler Tablo 25'de verilmektedir. Bu veri ve parametreler kullanılarak hem fark ödeme sistemi hem de destekleme alım sistemi için hesaplanan toplam gelir artışı, faktör gelirlerindeki brüt ve net artış, vergi mükellefi ve tüketici maliyetleri ve nihayet transfer etkinliği Tablo 26 ve Şekil 17'de sunulmaktadır.

Genel olarak transfer etkinliğinin her iki sistemde de düşük olması, çiftlik hanehalkı tarafından sahip olunan girdi ve faktörlerin toplam girdi ve faktör kullanımı içinde düşük paya sahip olmasından ileri gelmektedir. Destekleme artışının gelir etkisi hem fark ödeme hem de destekleme alım sistemlerinde de aynıdır, dolayısıyla toplam gelir artışının brüt ve net faktör gelirleri üzerindeki etkisi de değişmemektedir. İki sistem arasındaki temel fark destekleme sistemlerinin maliyetleri ve bu maliyetlere katlanmak zorunda kalan kesimler açısından ortaya çıkmaktadır. Hedef/destekleme alım fiyatı ve referans fiyat arasındaki fark açıldıkça ortaya eşanlı olarak iki etki çıkmaktadır. Bunlar gelir ve maliyet etkileridir. Fark ödeme sisteminde gelir etkisini arttıran fiyat farkıyla birlikte artan üretimdir, arz-fiyat esnekliği de üretimin ne kadar artacağını belirlemektedir. Artan gelirin çiftlik hanehalkına ne kadar yansıdığı ise, tamamen toplam üretim maliyetinde faktörlerin payları ve bu faktörlerin ne kadarının çiftlik hanehalkı tarafından kiralandığı veya satın alındığıyla ilgilidir. Hanehalkı tarafından satın alınan veya kiralanmış faktör ve girdilerin toplam üretim maliyeti içindeki payı arttıkça, elde edilen gelir artışından çiftlik hanehalkına düşen pay o kadar azalacaktır, bir başka deyişle tarım sektöründen dışarı sızan gelir miktarı artacaktır. Burada faktörlerin arz esneklikleri de önem kazanmaktadır. Herhangi bir girdinin veya faktörün arz esnekliği diğerlerine göre yüksekse, bu girdi/faktör üretim artışına bağlı olarak ortaya çıkan gelir artışından daha çok pay alacaktır.



**Tablo 25: Transfer Etkinliği Hesapları Veri Tabanı**

2008	Buğday	Şeker Pancarı	Pamuk	Ayçiçeği	Fındık
Referans fiyat (000 TL/t)	278588	48633	1393429	470218	3488520
Hedef fiyat (000 TL/t)	398976	93229	1067849	564169	3040379
Hedef fiyat (1 yıl gecikmeli) (000 TL/t)	350550	98909	1090000	650000	5050000
Destekleme alım fiyatı (000 TL/t)	398976	93229	1067849	564169	3040379
Destekleme alım fiyatı (1 yıl gecikmeli) (000 TL/t)	350550	98909	1090000	650000	5050000
Üretim miktarı (000 t)	16530	12429	935	851	301
Yurtiçi talep (000 t)	16049	13047	1388	1521	98
Yurtiçi talep (1 yıl gecikmeli) (000 t)	16300	13009	1351	1450	80
Yurtiçi talebin arz oranı	0.97	0.90	1.47	1.61	0.23
Toplam üretim maliyetinde hanehalkı mülk arazilerinin payı	0.171	0.123	0.144	0.207	0.171
Toplam üretim maliyetinde hanehalkı kira arazilerinin payı	0.063	0.046	0.078	0.077	0.000
Toplam üretim maliyetinde hanehalkı işgücünün payı	0.273	0.435	0.280	0.372	0.394
Toplam üretim maliyetinde hanehalkı ücretli işgücünün payı	0.014	0.023	0.031	0.020	0.021
Toplam üretim maliyetinde satın alınan girdilerin payı	0.479	0.264	0.467	0.325	0.357
Ekilen arazi içinde hanehalkı mülkünün payı	0.734	0.734	0.650	0.730	1.000
Ekilen arazi içinde kiralanan arazinin payı	0.266	0.266	0.350	0.270	0.000
Çalışan işgücü içinde hanehalkı ücretsiz işgücünün payı	0.950	0.950	0.900	0.950	0.950
Çalışan işgücü içinde ücretli işgücünün payı	0.050	0.050	0.100	0.050	0.050
Toplam girdi kullanımında satın alınan girdilerin payı	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Arz-fiyat esnekliği	0.20	0.34	0.50	0.60	0.30
Hanehalkı arazisi arz esnekliği	0.30	0.30	0.60	0.60	0.10
Hanehalkı ücretsiz işgücü arz esnekliği	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Satın alınan girdilerin arz esnekliği	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
Talep-fiyat esnekliği	-0.12	-0.05	-0.30	-0.30	-0.40
Başlangıç ödeme oranı (hedef ve referans fiyat farkının hedef fiyata oranı)	0.30	0.48	-0.30	0.17	-0.15
Pazar fiyatı desteğinin toplam destek içindeki payı	0.96	0.96	0.999	0.99	0.92

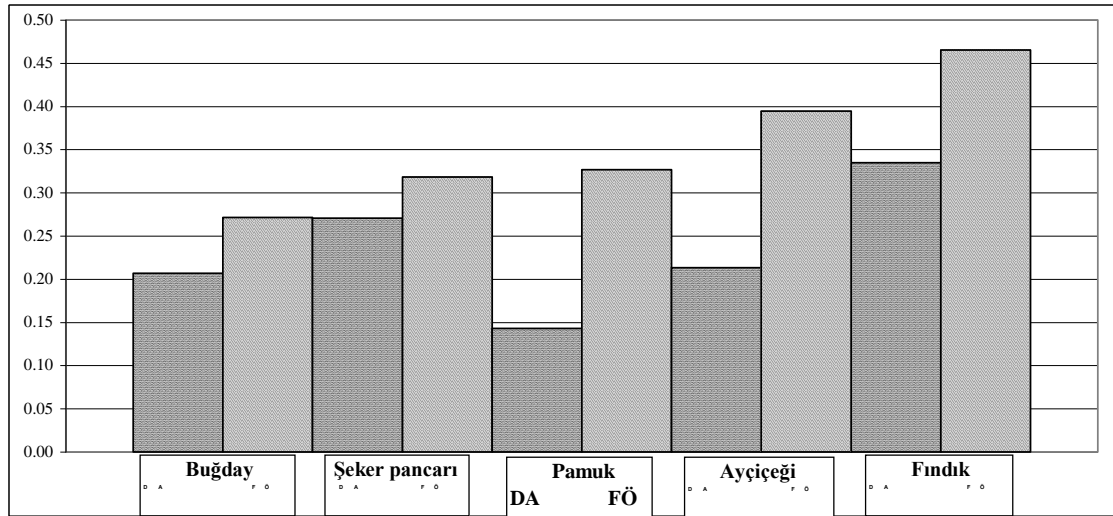
Tablo 26, fark ödeme ve destekleme alım sistemlerine göre buğday, şeker pancarı, pamuk, ayçiçeği ve fındık piyasalarında dekar başına gerçekleşen çiftlik hanehalkı gelir artışını, çiftlik dışına sızan gelir transferini ve hem tüketicilerin hem de vergi mükelleflerinin dekar üretim başına katlanmak zorunda oldukları maliyet artışını 2008 yılı için sunmaktadır. Bunlara bağlı olarak da her iki sistemin transfer etkinliği hesaplanmıştır. Transfer etkinliği açısından iki sistem arasında pamuk, ayçiçeği ve fındık piyasalarında önemli bir fark görülürken, buğday ve şeker pancarı piyasalarında bu fark daha azdır. Örneğin, 2008 yılında destekleme alım sistemi altında buğday ve şeker pancarı üreticisine ödenen her 1 milyon TL'nin sırasıyla 210 ve 270 bin TL'si çiftçiye ulaşırken, sırasıyla 790 ve 730 bin TL'si bu üreticiler tarafından kiralanan ve satın alınan faktör ve girdilere ödenmiştir. Eğer destekleme fark ödeme sistemi ile yapılmış olsaydı, buğday ve şeker pancarı üreticisine ödenen her 1 milyon TL'nin sırasıyla 270 ve 320 bin TL'si çiftçiye ulaşacak, sırasıyla 730 ve 620 bin TL'si çiftlik dışına transfer edilecekti. Diğer üç ürün incelendiğinde, fark ödeme sistemi altında her 1 milyon TL'nin sırasıyla 260, 370 ve 420 bin TL'si pamuk, ayçiçeği ve fındık üreticisine ulaşırken, bu rakamlar destekleme alım isteminde 140, 210 ve 320 bin TL olacaktır.

Destekleme alım sisteminin transfer etkinliğinin daha düşük olması yüksek maliyet unsuruna bağlıdır ki bu da fark ödeme sisteminde olmayan tüketici maliyetlerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin, iki sistemin transfer etkinliğinin buğday ve pancar piyasalarında yakın olması, fark ödeme sisteminde ortaya çıkan vergi mükellefi maliyetlerinin destekleme alım sistemindeki toplam maliyete yakın olmasından kaynaklanmaktadır. Pamuk, ayçiçeği ve fındık piyasalarında iki sistemin transfer etkinliğinin bu derece farklı olması, fark ödeme sisteminde ortaya çıkan vergi mükellefi maliyetlerinin destekleme alım sistemi altında gerçekleşen toplam maliyete göre daha düşük olmasındandır.

Transfer etkinliği açısından fark ödeme sisteminin, destekleme alımı sistemine göre pamuk, ayçiçeği ve fındık piyasalarında çok belirgin, buğday ve şeker pancarında ise görece küçük bir üstünlük sağladığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 26: Transfer Etkinliği**

2008 (milyon TL)	Buğday	Şeker pancarı	Pamuk	Ayçiçeği	Fındık
<b>Toplam Gelirdeki Değişim</b>					
Ürün satışından elde edilen toplam gelir	6595	1159	998	480	914
<b>Toplam gelirden meydana gelen değişim</b>	961	-95	-31	-117	-785
<b>Faktör Gelirleri Üzerindeki Brüt Etki</b>					
Hanehalkı mülk arazisine düşen brüt gelirdeki değişim	120	-9	-3	-18	-134
Hanehalkı kiralık arazisine düşen brüt gelirdeki değişim	16	-1	-1	-2	0
Hanehalkı işgücü brüt gelirindeki değişim	249	-39	-8	-41	-294
Hanehalkı ücretli işgücü brüt gelirindeki değişim	1	0	0	0	-1
Satın alınmış girdilere düşen brüt gelirdeki değişim	460	-25	-14	-38	-280
<b>Faktör Gelirleri Üzerindeki Net Etki</b>					
Hanehalkı mülk arazisine düşen net gelirdeki değişim	93	-7	-2	-11	-122
Hanehalkı kiralık arazisine düşen net gelirdeki değişim	12	-1	-1	-2	0
Hanehalkı işgücü net gelirindeki değişim	125	-20	-4	-21	-147
Hanehalkı ücretli işgücü net gelirindeki değişim	0	0	0	0	0
Satın alınmış girdilere düşen net gelirdeki değişim	255	-14	-8	-21	-156
<b>Net hanehalkı gelirindeki değişim</b>	217	-26	-6	-32	-269
<b>Hanehalkı dışına sızan gelirdeki değişim</b>	255	-15	-9	-23	-156
<b>Ekonomik Maliyetler</b>					
<b>Fark Ödeme Sistemi</b>					
Vergi mükellefleri maliyetindeki değişim	849	-82	-18	-80	-577
<b>TRANSFER ETKİNLİĞİ</b>	0.27	0.32	0.33	0.39	0.47
<b>Destekleme Alım Sistemi</b>					
Vergi mükellefleri maliyetindeki değişim	267	-33	-10	-34	-682
Tüketici maliyetindeki değişim	783	-64	-30	-115	-120
<b>Toplam Maliyet Değişimi</b>	1050	-97	-40	-149	-802
<b>TRANSFER ETKİNLİĞİ</b>	0.21	0.27	0.14	0.21	0.33

**Şekil 17: Transfer Etkinliği**

## 8. SONUÇ

Türkiye'nin ulusal tarım politikaları 2000'li yıllarla birlikte bir yol ayrımına girmiş bulunmaktadır. Uzun yıllar boyunca tarımsal desteklemenin temel yöntemi olarak benimsenmiş olan fiyata dayalı destekleme yöntemi olan destekleme alımları sistemi iç politikalar yönünden IMF'nin "denk bütçe" kısıtına, dış politikalar yönünden ise "ticareti bozucu" niteliği yönünden DTÖ'nün yasaklar listesine takılmıştır. Bunun üzerine uygulamaya konulan Doğrudan Gelir Desteği ise tarımın özellikle düşük verim ve gelir düzeyi sorunlarına çare olamamıştır. Bu nedenle yeni bir alternatif destekleme yöntemi olarak fark ödeme desteğinin uygulamaya konulması gündeme gelmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye tarımı ve ekonomisi için stratejik önemi olduğu düşünölen beş ürün için kısa dönemde uygulanmak üzere alternatif politika senaryosu üretilmiştir. Politika senaryosu hazırlanırken temel olarak DTÖ'de konuya ilişkin alınan/yakın gelecekte alınması olası kararlar dikkate alınmıştır. Türkiye'nin uzun dönem gündeminde olan Avrupa Birliği uyumu, dolayısıyla Ortak Tarım

Politikası'nın Türkiye'de uygulanma ihtimali, hem DTÖ kararlarının OTP için de bağlayıcı olmasından hem de çalışmanın kısa döneme odaklanmasından dolayı, çalışmada vurgulanmamıştır.

Çalışmada kısmi denge çerçevesinde, karşılaştırmalı durağan yöntemler kullanılarak fark ödeme ve destekleme alım sistemlerinin iktisadi aktörlerin refah seviyeleri, bütçe ve politikalarının transfer etkinliği üzerindeki etkileri analiz edilmiştir.

Yapılan analiz sonucunda, DTÖ'nün gelişmekte olan ülkelere ileriye dönük olarak şu anda belirlemiş olduğu politika değişikliklerinin Türkiye için, en azından incelenen beş ürün bazında, fazla kısıt getirmediği saptanmıştır. Senaryo, Türkiye tarımı için seçici desteklemenin artık önemli bir unsuru olması gereken geçimlik ürün-pazarlık ürün ayrımı temelinde buğday ve şekerpancarı için DTÖ nezdinde "özel ürün" statüsünü öngörmüştür. Özel ürün statüsüne karşın, bu iki ürün için üretim kotası uygulanması koşuluyla fark ödemenin etkin bir destekleme yöntemi olarak uygulanabileceği vurgulanmıştır. Ayrıca pamuk, fındık ve ayçiçeğinde ise mevcut koşullar çerçevesinde öngörülen öncelikli amaçlar senaryonun oluşturulmasına yön vermiştir. Ancak ürünlerde fark ödeme desteğinin sürdürülebilirliği Mavi Kutu destekleri kapsamında yapılabilmelerine bağlıdır. Senaryo, Mavi Kutu'da eşğin üzerine çıkma veya pamuk arzını yeterince arttıramama gibi önemli noktaları ortaya çıkarmakla birlikte, bu sonuçların dayandığı varsayımlar dikkatten kaçırılmamalıdır. Örneğin, Türkiye pancar ve buğday yerine eğer pancar, pamuk ve ayçiçeğini özel ürün statüsüne sokup, bu ürünlere Mavi Kutu kapsamında fark ödemesi yaparsa, hem eşik değerini aşmayacağı hem de pamuk ve ayçiçeğinde arzın kayda değer miktarda artacağı görülecektir. Ama böyle bir senaryoda olumsuz olarak etkilenen piyasa buğday olacaktır.

İleriye dönük tarımsal destekleme sistemlerinin tanımlanmasında DTÖ'nün bağlayıcı kararları kadar, hatta onlardan daha da önemli olan Türkiye'nin kendi iç kısıtlarıdır. Kamu finansman açıkları ve Türk tarımının yapısal sorunları iç kısıtların başlıcalarıdır. 1994, 200 ve 2001 krizlerine neden olan kamu finansman sorunu, son beş yıldır uygulanan sıkı maliye ve para politikalarıyla hafifletilebilmiştir. Yeni bir finansal krize ortam hazırlamamak için, tarım ürünlerine uygulanacak olan fark ödemelerinin mutlak suretle ya özgün bir bütçe kaleminden ya da sürekli sürekli ve güvenli kaynaklardan beslenecek bir "tarımsal fon"dan yapılması gerekmektedir.

Günümüzde Türk tarımının, gizli işsizlik ve verimlilik başta olmak üzere temel altyapı, arazi kullanımı, işletme ölçeği, ileri teknoloji kullanımı, eğitim ve örgütlenme, piyasa, pazarlama, finansman ve hukuki düzenlemeler gibi çok ciddi yapısal sorunları mevcuttur. Bu durumda, muhtemel tarımsal destek sistemlerini salt finansal boyutu ile analiz etmek başarısızlığı başlangıçta kabullenmekle eş anlamlı olacaktır. Çünkü fark ödeme sisteminin etkin olarak işletilmesi bölgesel ürün borsaları ve vadeli işlem piyasaları, ayrıntılı bir kayıt sistemi, ürün temeline dayalı "üretici birlikleri" ya da kooperatifleri uluslararası rekabete hazırlayacak ileri teknoloji kullanımı gibi ekonomik, hukuki ve kurumsal koşulların yerine getirilmesine bağlıdır. Bu bakımdan tarım ürünlerinde fark ödeme sistemine geçiş mutlaka aşamalı bir biçimde, gerekli koşullar oluştuğunda gerçekleştirilmelidir.

Eğer Türk tarımı için fark ödeme sistemini temel müdahale aracı kabul eden bir tarım politikası önerilirse, bu politikanın destekleyicisi olacak iki sistemden daha yararlanılabilir. Bunların ilki "prim sistemi", ikincisi ise "doğrudan gelir desteğidir". Bu tür bir politika önerisinde fark ödeme sistemi tarımsal fiyat ve gelir istikrarı sağlarken, prim sistemi üretim miktarı ve ürün kalitesinin yönlendirilmesinde, ve nihayet doğrudan gelir desteği, pazara yeterince ürün sunamayan ve yeterli gelir düzeyine ulaşamayan küçük aile işletmeleri ve yoksul köylüler için bir sosyal politika aracı olarak kullanılabilir.

## KAYNAKÇA

- Cesur, Ö., 2004. *Avrupa Birliği'nde Tarıma Yönelik Mali Yardımlar ve Türkiye ile Bir Karşılaştırma*, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi No: 21, Ankara.
- Çağatay, S. ve Ö. Teoman, 2006. "Restructuring Sugar Beet Market in Turkey: Increasing Transfer Efficiency via Decreasing Distortion", *New Medit*, (3).
- Çakmak, E., H. Kasnakoğlu ve T. Yıldırım, 1998. *Fark Ödeme Sisteminin Ekonomik Analizi*, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Çalışma Raporu 1998-3, Ankara
- Demirci, S., 2000. *Doğrudan Gelir Sistemi ve Uygulamalar: Literatür İncelemesi*, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Mayıs, Ankara.
- DİE, 2005. *İstatistik Yıllığı*, Ankara.
- DİE, 2004a. *Türkiye İstatistik Yıllığı 2003*, Ankara.
- DİE, 2004b. *Tarımsal Yapı (Üretim, Fiyat, Değer)*, Ankara.
- DİE, 2004c. *Tarım Sayımı 2001*, Ankara.
- Gençer, O., T. Özüdoğru, M.A. Kaynak, A. Yılmaz ve N. Ören, 2005. "Türkiye'de Pamuk Üretimi ve Sorunları", TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, *Türkiye Ziraat Mühendisliği 6. Teknik Kongresi*, Cilt 1, 3-7 Ocak.
- Günel, E., M.E. Çalışkan, A.İ. Tortopoğlu, N. Kuşman, K.M. Tuğrul, A. Yılmaz, Ö. Dede ve M. Öztürk, 2005. "Nişasta ve Şeker Bitkileri Üretimi", TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, *Türkiye Ziraat Mühendisliği 6. Teknik Kongresi*, Cilt 1, 3-7 Ocak.
- HDTM, 2005. *Dış Ticaret ve Başlıca Ekonomik Göstergeler*, Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ağustos.
- Harvey, D., 1995. "European Union Cereals Policy: An Evolutionary, Interpretation", *Australian Journal of Agricultural Economics*, December.
- Johnson, G., 1978. "National Agricultural Policies and Market Relations", *American Journal of Agricultural Economics*, December.
- Kang, T. ve B.W.Branson, 1995. "Valuing Target Price Support Programs with Average Option Pricing", *American Journal of Agricultural Economics*, 77: 106-118, February.
- Kolsaracı, Ö., A. Gür, D. Başalma, M.D. Kaya ve N. İşlek, 2005. "Yağlı Tohumlu Bitkiler Üretimi", TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, *Türkiye Ziraat Mühendisliği 6. Teknik Kongresi*, Cilt 1, 3-7 Ocak.
- Lajili, K., P.J. Barry, S.T. Sonka ve J.T. Mahoney, 1997. "Farmers' Preferences for Crop Contracts", *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 22(2): 264-280.
- McCalla, A.F. ve T.E. Josling, 1985. *Agricultural Policies and World Markets*, MacMillan Publishing Company, New York.
- OECD, 1994. *Assessing the Relative Transfer Efficiency of Agricultural Support Policies*, Paris.
- Ritson, C., 1977. *Agricultural Economics*, Granada, London.
- Şahinöz, A., 1993. *Avrupa Topluluğu Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikası*, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi No: 12, Ankara.
- Şahinöz, A., S. Çağatay, Ö. Teoman ve T. Kıymaz, 2005. *Tarımda Yeni Politika Arayışları "Fark Ödeme"*, TZOB Yayını, Ankara.
- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2005. APK Dairesi veri tabanı, Ankara.
- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2005. *II. Tarım Şurası Sonuç Raporu*, 29 Kasım-01 Aralık 2004, Ankara.
- TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 2005. *Türkiye Ziraat Mühendisliği 6. Teknik Kongresi*, Cilt 1, 3-7 Ocak.
- Tomruk, L., 1994. *An Evaluation of the Potential of Agricultural Commodity Future Markets in Turkey*, Ankara, June yayınlanmış MBA tezi.
- TÜSİAD, 2005. *Tarım Kurulu Raporu*, İstanbul.
- <http://www.die.gov.tr>.
- <http://www.dpt.gov.tr>.
- <http://www.eh.net/encyclopedia/article/Stead.CAP>.
- <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm>.
- <http://tcmbf40.tcmb.gov.tr/cbt.html>.
- <http://cardsrv6.card.iastate.edu>.
- <http://www.oecd.org/dataoecd/55/44/32980897.xls>.
- [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/mod\\_ag\\_22jun\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/mod_ag_22jun_e.doc).

## EKLER

### E1. Fark Ödeme Sisteminin Dünyadaki Benzerleri ile Karşılaştırılması

**AB örneği.** Avrupa Topluluğu, Ortak Tarım Politikasını (OTP) yürürlüğe koyduktan sonra üreticileri desteklemek ve topluluk içerisinde pek çok üründe kendine yeterlilik ölçütünü karşılamaya dönük olarak, ürün bazında bir müdahale fiyatı (taban fiyat) ve gösterge fiyatı (tavan fiyat) tespitine dayalı bir destek sistemini işletmiştir. Sistemin uygulanması ile bir yandan üreticilerin desteklenmesine gayret edilirken, diğer yandan tüketicilerin talebinin toplulukta üretilen tarımsal ürünlere yönlendirilmesi çabası içerisinde olunmuştur. Nitekim topluluk ürün bazında müdahale fiyatlarını açıklayarak ürün alımı yapmayı taahhüt ederken, gösterge fiyat sayesinde ürün fiyatlarının bu fiyatın üzerine çıkmasına engel olarak tüketicileri de korumuştur. Gösterge fiyat ayrıca teorik bir fiyat olan ve gösterge fiyattan navlun giderlerinin düşülmesi ile elde edilen eşik fiyatın hesaplanmasında kullanılmıştır. Söz konusu eşik fiyat, değişken oranlı koruma aracı olan ve eşik fiyat ile ithalatçı fiyatı arasındaki fark olarak tanımlanabilecek prelevman (ön kesinti)'in hesap edilmesinde kullanılmıştır (Şahinöz, 1993: 37-38). Prelevman sayesinde topluluğa ithal tarım ürünlerinin girebilmesi engellenmiş ve tüketicilerin tercihi topluluk tarım ürünleri lehinde olmuştur. Ancak 1970 ve 80'ler boyunca dünya piyasa fiyatlarının oldukça üzerinde gerçekleşen müdahale fiyat tespiti, AB tüketicilerinin gıda tüketim maliyetlerini önemli ölçüde yükseltmiş ve AB vergi mükellefleri tarımsal desteğin olmadığı koşula kıyasla çok fazla vergi öder hale gelmişlerdir. Topluluk içi borsa fiyatları 1992 Mc Sharry Reformuna kadar müdahale fiyatı ve gösterge fiyat aralığında dalgalanmıştır. Reform sürecine girildikten sonra ise "garanti fiyat" uygulamasına gidilmiş ve eğer piyasa fiyatları garanti fiyatın altına düşerse tazmin edici ödeme garantisi getirilmiştir (<http://www.eh.net/encyclopedia/article/Stead.CAP>), (deficiency payments).

AB Gündem 2000 ile bir kez daha reform sürecine uğrattığı OTP'nin önümüzdeki dönemler için yönünü, 26 Mart 2003'te AB Tarım Bakanları tarafından imzalanan Komisyon Önerilerinin Yasal Metinleri ile belirlemiştir. Söz konusu metinler DTÖ Kararları ile uyum ve paralellik göstermektedir. Alınan kararlar itibarıyla 2006 yılında AB Bütçesinden tarıma ayrılan destekler içerisinde %68.2'lik payı doğrudan destek ödemelerinin, %21.3'lük payı piyasa müdahalelerinin, %10.5'lik payı ise kırsal kalkınma harcamalarının oluşturması beklenmektedir (Cesur, 2004: 9-11). Piyasa müdahaleleri içerisinde yer alan prim ödemelerine yönelik ürünler ve prim ödeme koşulları aşağıdaki gibi sıralanabilir.

**Tütün.** Toplulukta üretilen ham tütünün elden çıkarılmasını kolaylaştırabilmek amacıyla prim ödemesi yapılmaktadır. Ödeme, her bir yaprak tütün grubu için belirlenmiş garanti eşiği üzerinden üretici grubu veya üretici grubu üyesi olmayan üreticilere dağıtılmış üretim kotaları esas alınarak kg başına ödenmektedir. Kotaları aşan miktar için ödeme yapılmamaktadır.

**Şeker.** Şeker ortak piyasa düzeninde prim, insan tüketimi için uygun olmayan ve Roma Antlaşması'nın 9/2 Maddesi'nde belirtilen kullanımlarda ödenmektedir.

**Şarap.** Şarap ortak piyasa düzeninde, 10 dönümden fazla bir bölgede bağ dikiminden vazgeçilmesi halinde ödenmektedir. Bu nedenle şaraptaki prim uygulaması "yasaklama primi" olarak isimlendirilmektedir.

**Muz.** Ortak piyasa düzeninde prim üreticilere verilmektedir.

**Dişi Koyun ve Keçi Primi.** Koyun ve keçi ortak piyasa düzeninde, eti için keçi ve eti veya sütü için koyun besleyen üreticilere yıllık olarak belirlenmiş tavanlara (10-15 koyun-keçi) göre verilmektedir.

**Sığır ve Dana Eti Primi.** Ortak piyasa düzeninde, her yaş grubu için 90 baş olan bölgesel tavanı geçmeyecek şekilde erkek inek için yıllık olarak özel prim ödenmektedir.

*Yavrulu İnek Primi.* Sığır ve dana eti ortak piyasa düzeninde, belirlenmiş tavanlar dahilinde yıllık olarak ödenmektedir. Ödeme, başvuru tarihinden itibaren on iki ay boyunca süt veya süt ürünleri arz etme ya da 120.000 kg üzerinde süt veya süt ürünleri arz etmeme koşuluyla yapılmaktadır.

*Sezon Dışına Özendirme Primi.* Sığır ve dana eti ortak piyasa düzeninde öküz sayısının, yıllık olarak kasaplık inek sayısının %60'ını aşması ve 1 Eylül-30 Kasım döneminde yıllık olarak kasaplık inek sayısının %35'ini aşması halinde, özel primin yanısıra ek prim şeklinde ödenmektedir (Cesur, 2004: 24-25).

*Kesim Primi.* Sığır ve dana eti ortak piyasa düzeninde, kesim için uygun ineklerin kesilmesi veya üçüncü ülkelere ihraç edilmesi halinde ödenmektedir.

*Stok Yoğunluğu Ödemesi.* Sığır ve dana eti ortak piyasa düzeninde, özel prim ve yavrulu inek primine ilave olarak hektar başına iki canlı hayvan birimi koşuluyla ödenmektedir.

Görüldüğü gibi AB ortak piyasa düzeninde prim uygulamaları tütün ve şeker haricinde belirli üretim kotasını aşmamak kaydıyla daha ziyade hayvansal ürünlerde yoğunlaşmaktadır. Ancak AB'nin pek çok bitkisel üründe arz fazlasına sahip olduğu, bitkisel ürünlerin önemli bir kısmı için ise topluluk üyesi ülkelerin talep düzeylerinin oldukça katı olduğu, hatta düşüş gösterdiğine dikkat edilmelidir. Ayrıca AB'de tarımsal istihdamın payının yeni üye olan ülkeler dışarıda tutulduğunda %3-4'ler seviyesine gerilediği, üreticilerin ortalama gelir düzeylerinin ise gelişmekte olan ülke üreticilerine kıyasla oldukça yüksek olduğu dikkate alınması gereken bir diğer özelliktir.

**ABD örneği.** ABD idari ve hukuki olarak eyalet sistemi ile yönetilmesine karşın, bu ülkede tarım politikaları eyalet bazında değil, ulusal bazda oluşturulmaktadır. Zira ABD yüzölçümü bakımından çok büyük bir ülke olup, eyalet ölçeğinde üretilen ürünlerin önemli bir kısmı diğer eyaletlerde tüketilmekte, geride kalan miktar ise ülke dışında değerlendirilmektedir. Nitekim ABD buğday ve mısır başta olmak üzere pek çok üründe dünyanın önde gelen üreticileri arasında bulunmaktadır. Tarımsal işletme bakımından ortalama arazi düzeyinin 180 hektar civarında bulunması, ileri seviyede çiftçi gelir düzeyi ve buna koşut olarak gelişmiş teknoloji kullanımı, ABD'nde üretim planlamasının ve piyasalarda fiyat istikrarının sağlanarak ABD'nin dünya piyasalarında söz sahibi ülke olmasının gerisinde yatan önemli etkenler olarak sıralanabilir.

ABD tarım politikaları 1930'lardan 1970'lerin sonuna kadar sözleşmeli çiftçilik programlarına dayanan planlar aracılığıyla yürütülmüştür. Sözleşmeli çiftçilik uyarınca hükümetçe sözleşme imzalanan üreticilere ekim aşamasında kredi açılmakta ve piyasa fiyatı kredi oranının üzerinde olduğu müddetçe dönem sonunda çiftçilerden almış oldukları krediyi nakit olarak geri ödemeleri istenmektedir. Piyasa fiyatı ödünç oranının altında kaldığında ise hükümet, "Meta Kredi İşbirliği" uygulamasına giderek piyasada satılmayan ürünleri satın almayı taahhüt etmektedir. Ancak satın alımlar sonucunda oluşan ürün stoklarına engel olabilmek için sözleşme uyarınca çiftçilerden her üretim dönemi için toplam tarımsal arazilerinin belirli bir kısmını nadasa bırakmaları talep edilmektedir. Böylece stokların piyasada oluşacak fiyatları olumsuz yönde etkilemesi durumu ortadan kaldırılmak istenmektedir.

Bahsedilen koşullar altında politika uygulayıcıları açısından önemli olan nokta, kritik ödünç oranını uzun dönemde beklenen piyasa fiyatına yakın seviyelerde tespit edebilmektir. Aksi takdirde biriken stoklar artan oranlarda nadasa bırakılan arazileri beraberinde getirmekte ve bu durum tüccarlar açısından stokların bir başka versiyonu (üretim için rezerv kapasite) olarak algılanmasına neden olmakta ve sonraki dönemlerde piyasa fiyatlarının düşmesine yol açmaktadır.

Sözleşmeli üreticiliğe dahil ürünler, buğday, arpa, mısır, pamuk ve soya başta olmak üzere yağlı tohumlardır. Hedef fiyatların tespitinde üreticinin tahmin edilen maliyet düzeyleri esas alınmıştır.

1980'lerin başından itibaren tarımsal ürün fiyatlarının sınıai ürün fiyatları karşısındaki görece düşüşü, ABD tarım politikalarının desteklemede beşer yıllık planlar aracılığıyla düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Zira tarımsal ürünlerin düşük talep-gelir esnekliği katsayısına bağlı olarak tarımsal ürünlere olan harcama düzeyi düşmeye başlamış, bunun sonucunda tarımsal ürün düzeyi aynı kaldığından,

tarımsal ürünlerin görelî fiyatları gerilemiştir. Planlar beşinci yılın sonunda ABD kongresinin onayına sunulmakta ve ardından yeni beş yıllık plan yürürlüğe girmektedir.

Tarımsal ürün stoklarının artmasıyla birlikte bütçe harcamaları kontrolden çıkmaya başlayınca tarım politikası yapıcılar 1985 yılında yeni beş yıllık Tarımsal Program'ı devreye sokmuşlardır. Tarımsal Program'ın temel amacı, tarımsal üretici lobilerinin etkisi düşünüldüğünde, bütçe harcamalarını kontrolden çıkarmadan tarımsal desteklemeyi artırmaktır. Artan ürün stoklarını eritebilmek için ekim kontrol programı (Payment In Kind-PIK) devreye sokulmuştur. Bu program uyarınca ABD tarımsal alanlarının %20'sini oluşturan 77 milyon hektar alanın nadasa bırakılması kararlaştırılmıştır. Bunun karşılığında üreticilere hububat stoklarından aynı ödemede bulunulmuştur. Program sonucunda stoklardaki erimenin parasal karşılığı 9.4 milyar doları bulmuş ve stoklardaki erimeye bağılı olarak fiyatlar artmaya başlamıştır. Stoklardaki azalma cari bir işlem olmayıp, sermaye olarak değerlendirildiğinden, bütçede yer almamıştır. 1985 Tarım Program'ı ayrıca aşağıdaki uygulamaları kapsamıştır:

-Ödünç oranları son beş yılın en düşük ve en yüksek fiyatları dışarıda bırakılmak kaydıyla ortalama fiyat temel alınarak düşürülmüştür. Bu işlem "desteklerin azaltılması" ilkesi uyarınca GATT görüşmeleri için de bir nevi hazırlık niteliği taşımıştır.

-Üreticinin ne kadar üreteceği konusunda gösterge olan hedef fiyat yerine piyasa fiyatı gösterge haline gelmiştir.

-İhracatı geliştirme programı devreye sokulmuştur.

-Nadas alanları artmış, fiyatların artması yanında erozyon v.b. toprak kayıplarını engelleyen gönüllü arazi programı işletilmeye başlanmıştır.

1990 Tarım Programı'nı, AB'nin arz kontrol programının Amerikan versiyonu olarak tanımlamak olasıdır. Bu programda da temel ilke olarak piyasa fiyatlarının dünya fiyatları seviyesine yaklaştırılması ilkesi benimsenmiştir. Söz konusu ilke uyarınca büyük çiftlikler için zorunlu nadas uygulaması getirilmiş ve hedef fiyatları devre dışı bırakmak için 1987/88 yılları baz alınmak suretiyle kredi oranları %71 nispetinde artırılmıştır. Hedef fiyatlar ise 1990 yılı itibarıyla sabit hale getirilmiştir. 1990 Programı'nın önemli sayılabilecek yeniliği esnek ekim sistemine geçilmesi olarak görülebilir. Esnek ekim sistemi uyarınca tazmin edici ödemeler, ekilmesine izin verilen toprak alanlarının %85'lik kısmı üzerinden yapılmaya başlanmış, geriye kalan %15'lik kısım "esnek üretim alanı" olarak tanımlanmıştır. Esnek üretim alanı için herhangi bir tazmin edici ödeme yapılmaması kararlaştırılmıştır. Ancak söz konusu alan herhangi bir kısıtlamaya tabii tutulmamıştır. Yani üreticilerin bu alan üzerinde piyasa koşulları uyarınca diledikleri gibi hareket etmelerine izin verilmiştir.

1996 Tarım Programı da bir öncekine benzer ilkeler doğrultusunda hazırlanmıştır. Bu ilkeler arasında daha az kamu müdahalesi, çiftlik kaynaklarının kullanımında daha fazla esneklik ve rekabeti artırma adına daha fazla serbest ticaret sayılabilir. Programın öncekilerden farkı olarak ise, arazi kullanımı ve bölüşüm ilişkileri açısından aile çiftçiliği bakış açısından uzaklaşarak sınıı bakış açısının ağırlık kazanması verilebilir.

1996 Tarım Programı uyarınca son katılım başvuru tarihi 15 Nisan 1996 olan "Esnek Üretim Sözleşmesi" imzaya açılmıştır. Bu sözleşme ile ABD tarımsal destekleme sisteminde doğrudan ödemelerin ağırlık kazandığı söylenebilir. Sözleşme yedi yıllık bir dönemi (1996-2002) kapsamıştır. 1996 yılından başlayarak her yılın 30 Eylül tarihinde çiftçilere ödeme yapılmasını öngörmüştür. Ayrıca üreticilere yıllık ödeme miktarının yarısını bir önceki yılın 15 Aralık tarihinde alabilme hakkı tanınmıştır. Ürün ödemeleri, hektar başına üretim miktarlarına bağılı olarak aşağıdaki formül uyarınca yapılmıştır (Harvey 1995).

1996 yılında ekilen alan baz alınarak oluşturulan ekim alanının %85'ine karşılık gelen ödemeye tabi alan x bu alana karşılık gelen üretim miktarı x Tarım Bakanlığı'nca tespit edilen kilo başına doğrudan ödeme oranı.

Uygulamanın bütçeye yükü 1996-2002 dönemi için 35.6 milyar dolar olarak hesaplanmıştır. Ödemeler için 40.000 dolarlık bir üst sınır konulmuştur. Yani bir tarımsal işletmenin alacağı ödeme miktarının

40.000 doları geçmemesi öngörülmüştür. Daha önceki uygulama ile karşılaştırıldığında 1994-1995 yılı için fark ödemenin bütçeye yükü 4.2 milyar dolar olarak gerçekleşmiş iken, 1996-1997 için doğrudan gelir ödemesinin bütçe yükü 5.6 milyar doları bulmuştur (Demirci 2000:8).

2002-2007 zaman aralığını kapsayan 2002 Tarım Programı ile birlikte doğrudan gelir ödemelerinin ABD'ndeki tarımsal desteklemenin ağırlıklı kısmını oluşturması kararlaştırılmıştır. Doğrudan gelir ödemeleri direk ve telafi edici ödemeler (counter-cyclical payments) olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. Bir üreticinin doğrudan ödemededen yararlanabilmesi için aşağıdaki koşulları yerine getirmesi gerekmektedir:

-İster toprak sahibi, ister kiracı, isterse ortakçı olsun baz alınan alanda üretim riskini paylaşmalı.

-Üretimde bulunulan alanı yıllık olarak yetkili kurumlara bildirmeli.

-Toprağın korunması ve çevresel güvenliğin sağlanması konularında yükümlülüklerini yerine getirmeli.

-Esnek ekim programının kurallarına uymalı.

-Sözleşme uyarınca desteğe tabi ürüne ayrılması gereken baz alanı kullanmak suretiyle üretimi gerçekleştirmeli.

A.B.D'nde doğrudan ödemelere tabi ürünler mısır, arpa, buğday, yulaf, yağlı tohumlar, yer fıstığı, pirinç, soya fasulyesi ve lifli pamuktan oluşmaktadır.

Telafi edici ödemeler ise tarımsal ürün için etkin fiyat, hedef fiyatın altına düştüğünde devreye sokulmakta, böylece fiyat konusunda üreticiye bir güvence sağlamaktadır. Her bir ürün için etkin fiyat, doğrudan ödeme oranına pazarlama yılında üreticilerin eline geçen en yüksek ortalama ülke içi piyasa fiyatının ya da ortalama kredi oranının eklenmesi suretiyle hesaplanmaktadır. Hesaplanan etkin fiyat hedef fiyatın altında kaldığı takdirde aradaki fark kadar tersine ödeme üreticilere yapılmaktadır. Telafi edici ödemeler yağlı tohumlarda uygulanmamaktadır. Zira bu ürünlerde ulusal kredi oranı ya da doğrudan ödeme oranı hedef fiyata eşit veya hedef fiyatın üzerinde gerçekleşmektedir (Harvey 1995).

Burada bir konuya açıklık getirmekte fayda bulunmaktadır. Fark ödeme sisteminin kullanımının DTÖ'ne aykırılık arz etmemesi için ödemeler, son beş yıllık ortalamalara göre belirlenen ekilen alan ve verim değerlerinin saptanan fiyat farklarına göre ürün bazında değişen ve birim ürün için belirlenen katsayılarla çarpımı sonucu ortaya çıkan tutar olarak hesaplanmaktadır. Ayrıca, ekilen alanın tamamı yerine %85'ine yönelik olarak ödeme yapılması da söz konusu desteklerin doğrudan üretimle ilişkisinin kesilmesi için bir yöntem olarak kullanılmaktadır.

Doğrudan gelir ödemelerinden özellikle yüksek maliyet koşullarında üretim yapan çiftçilerin yeterince yararlanamadıkları eleştirisine karşın, önümüzdeki dönemler için ABD'nde tarımsal desteklemenin doğrudan gelir desteğine dayalı olarak sürdürüleceği öngörülebilir.



## E2. Refah Analizi<sup>19</sup>:

### E2.1. İhraç Edilen Ürünün Müdahale Sonrasında İhraç Edilir Niteliğini Sürdürdüğü

#### Durum

Bir ürünün ihraç edilebilir olması için referans fiyatının iç piyasadaki denge fiyatının üzerinde olması gerekmektedir. Şekil E1 böyle bir durumu göstermektedir. Bu şekilde  $F_R$  referans fiyatı gösterirken,  $F_{DA} = F_{FÖ}$  piyasaya müdahale fiyatını göstermektedir. Destekleme alım ve fark ödeme sistemlerinin karşılaştırılabilmesi için devletin ilan ettiği destekleme alım fiyatı ile fark ödeme sistemi için ilan ettiği hedef fiyat aynı varsayılmaktadır. Destekleme alım sisteminde devlet ilan ettiği fiyattan alım yapabilmektedir, fakat sadece alım yapması müdahalenin amacına ulaşması için yeterli değildir. Ortaya çıkan ve yurt içinde tüketilmeyerek devlet tarafından alındığı varsayılan üretim fazlasının yurt dışına ihrac edilmesi gerekmektedir. Bunu sağlamak için ise devletin destekleme alım fiyatı ile referans fiyat arasındaki fark kadar ihracata sübvansiyon vermesi gerekmektedir.

Devletin destekleme alım sistemi ile piyasaya müdahalesinden sonra yurt içinde talep  $T_R$ 'den  $T_{DA}$ 'ya düşerken, yurt içi arz  $A_R$ 'den  $A_{DA}$ 'ya yükselmektedir. İhracat potansiyeli ise  $A_RT_R$ 'den  $A_{DA}T_{DA}$ 'ya yükselmektedir. Politika değişikliği sonucunda ortaya çıkan miktar değişikliklerinin büyüklüğü tamamen arz ve talebin fiyat esnekliğine ve yurt dışı piyasalarda belirlenen referans fiyat seviyesine bağlıdır. Arz ve talep esneklikleri arttıkça devletin belli bir destek düzeyini tutturma maliyeti artar. Politikanın bütçe yükü ise stok ve malı elden çıkarma fiyatına bağlı olarak değişir. Destekleme alım sistemi sonucunda ortaya çıkan miktar değişiklikleri üretici refahında  $bfF_{DA}F_R$  alanı kadar artışa yol açarken, tüketici refahında  $adF_{DA}F_R$  alanı kadar azalmaya yol açmaktadır. Üretici refahındaki artışın  $adF_{DA}F_R$  kadarı tüketicilerden transfer edilirken,  $adfb$  alan kadarı bütçeden; yani vergi mükelleflerinden transfer edilmektedir. Bu analizde müdahalenin bütçe yükü alım maliyeti, stok maliyeti ve ihracat sübvansiyonundan oluşmaktadır. Eğer ülke net ihracatçı olduğu bu durumda yaptığı ithalat için gümrük vergisi uyguluyorsa, bu vergi geliri bütçe yükünden düşülmelidir. Fakat bu analizde ithalat yapılmadığı varsayılmaktadır. Üretimin tamamen devlet tarafından alındığı varsayımı altında alım maliyeti  $F_{DA}bA_{DA}0$  alanı kadardır. Analizlerde genel olarak kabul gören varsayım stok maliyetinin alım maliyetinin %10'u civarında olduğu yönündedir. İhracat sübvansiyonu ise  $abcg$  alanı kadardır. Yurt içi piyasada tüketicilerin karşılaştığı fiyat  $F_R$ 'den  $F_{DA}$ 'ya yükseldiği için bazı tüketiciler artık söz konusu ürünü tüketememektedirler. Ayrıca, ürünü hala talep etmeye devam edenler ise daha yüksek fiyattan tüketmektedirler. Bu da ekonomide tüketiciler açısından  $acd$  alanı kadar sosyal kayba yol açmaktadır. Üreticiler açısından ise  $bfg$  alanı kadar bir etkinlik kaybı söz konusudur. Bu da üretim faktörlerinin söz konusu ürün üretiminde kullanılması için diğer ürünlerin üretiminden çekilmesi sonucunda oluşmaktadır ki bu üretim artışı ancak  $F_R$  fiyatından alıcı bulabilmektedir. Yani üretim değerinde bir düşüş söz konusudur. Faktörlerin mobilitesi için ortaya çıkan değişken maliyetler bütçe tarafından karşılanmaktadır.

Fark ödeme sisteminin refah etkileri yine Şekil E1 yardımıyla gösterilmektedir. Üreticiler için ilan edilen hedef fiyat  $F_{FÖ}$  ile gösterilmektedir. Bu hedef fiyatta üretim  $A_{FÖ}$ 'ye yükselirken, talep  $T_{FÖ}=T_R$  seviyesinde sabit kalmaktadır. Bu durumda ihracat potansiyeli ise  $A_RT_R$ 'den  $A_{FÖ}T_{FÖ}$ 'ye çıkmaktadır. İlan edilen hedef fiyat sonrası meydana gelen miktar değişiklikleri tüketici refahında herhangi bir değişikliğe yol açmazken (sabit tüketici fiyatı ve talep etkisi), üretici refahında  $bfF_{DA}F_R$  alanı kadar artışa yol açmaktadır. Üretici refahındaki artışın tamamı bütçeden karşılanmaktadır ve bu miktar ( $bgF_{FÖ}F_R$  alanı) fark ödeme sistemi sonucunda artan üretim miktarının  $F_R$  ve  $F_{FÖ}$  arasındaki fark ile çarpılmasıyla bulunmaktadır. Dolayısıyla, fark ödeme sisteminin maliyeti sadece vergi mükellefleri tarafından karşılanmaktadır. Bu analizde müdahalenin bütçe yükü fark ödemesi yapılan miktara bağlıdır. Analizde üretim miktarına ve kişi başına ödenecek miktara bir kısıtlama getirilmediği ve ithalat yapılmadığı varsayılmaktadır. Devletin alım yapmadığı fark ödeme sisteminde bütçeye herhangi bir stok maliyeti yoktur. Yapılan fark ödemesi yukarıda belirtildiği gibi  $bgF_{FÖ}F_R$  alanı kadardır. Tüketici fiyatı değişmediğinden ekonomide tüketiciler açısından ekonomik bir kayıp oluşmamaktadır. Üreticiler açısından ise  $bfg$  alanı kadar bir etkinlik kaybı söz konusudur. Bu da daha

<sup>19</sup> Şekiller ve açıklamalar Şahinöz vd. (2005)'den adapte edilmiştir.

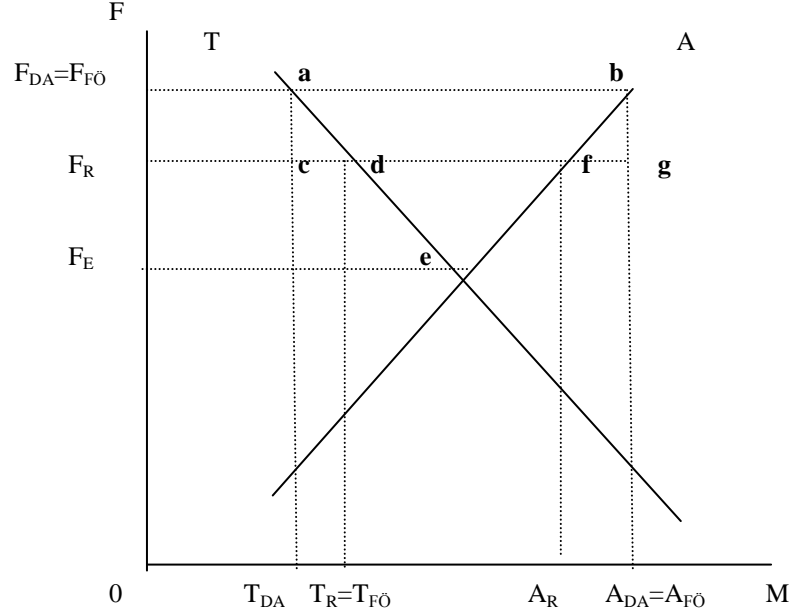
önce açıklandığı gibi üretim faktörlerinin söz konusu ürün üretiminde kullanılması için diğer ürünlerin üretiminden çekilmesi sonucunda oluşmaktadır.

Destekleme alım ve fark ödeme sistemleri yol açtıkları refah etkisi açısından karşılaştırıldığında, tüketicilerin ikinci sistem altında herhangi bir refah kaybına maruz kalmadığı görülmektedir. Üreticilerin refahı açısından ise iki sistem arasında bir fark bulunmamaktadır. Yalnız, destekleme alım sistemi altında hem tüketiciler hem de üreticiler açısından ortaya çıkan sosyal kayıplar ve etkinlik kaybı fark ödeme sistemi altında sadece üreticiler açısından ortaya çıkmaktadır. İki sistem arasındaki en büyük fark destekleme araçlarının bütçeye olan yükleri açısından oluşmaktadır. Yukarıdaki analizde devletin destekleme fiyatı ilan ettikten sonra tüm üretimi satın aldığı varsayılmıştır. Doğal olarak devletin stoklama maliyeti de artmaktadır. Böyle bir durumda destekleme alım sisteminin bütçeye yükü fark ödeme sisteminden daha fazladır. Ayrıca, devlet alımını yaptığı üretimi yurt dışı piyasalarda satmak isterse ihracat sübvansiyonu vermek durumundadır. Fark ödeme sisteminde ise devlet piyasadan alım yapmadığı için devletin ihracat yapma ve ihracat sübvansiyonu verme gibi bir zorunluluğu yoktur. Eğer özel sektörün bu şekilde desteklenmesi gerekseydi, o zaman verilecek sübvansiyon miktarı destekleme alım sistemi altında verilecek olandan daha az miktarda olacaktı.

Farklı sistemlerin karşılaştırmasında arz ve talep tepkisi de önemli rol oynamaktadır. Arzın esnek olduğu durumlarda eğer talep tepkisi esnek değilse bu durumda saptanacak yüksek hedef fiyat, üretimi beklenenden çok arttırabilir ve bunun iç piyasada satılabilmesi için fiyatların çok düşmesi gerekebilir. Bu durumda fark ödeme sisteminin devlete maliyeti artar.

**Şekil E1: Referans ve Müdahale Fiyatlarının Denge Fiyatının Üzerinde Olduğu Durum:**

**Destekleme Alım (DA) ve Fark Ödeme (FÖ) Sistemlerinin Kısmi Denge Refah Analizi**



**Tüketici artışıdaki değişim:**  
**Üretici artışıdaki değişim:**  
**Tüketimde net toplumsal kayıp:**  
**Üretimde net toplumsal kayıp:**  
**Bütçe dengesi üzerindeki etki:**  
**ihracat sübvansiyonu maliyeti:**  
**destekleme alımı ödemeleri:**  
**fark ödeme alım maliyeti:**  
**stok maliyeti:**  
**Net değişim:**

**DA**  
 $-adF_{DA}F_R$   
 $bfF_{DA}F_R$   
 $-acd$   
 $-bfg$   
 $-(abcg + F_{DA}bA_{DA}0 + (0.10 * F_{DA}bA_{DA}0))$   
 $-abcg$   
 $-F_{DA}bA_{DA}0$   
 $-% 10 * (F_{DA}bA_{DA}0)$   
 $-adF_{DA}F_R + bfF_{DA}F_R - [abcg + F_{DA}bA_{DA}0 + (0.10 * F_{DA}bA_{DA}0)]$

**FÖ**  
 $0$   
 $bfF_{FÖ}F_R$   
 $0$   
 $-bfg$   
 $-(A_{FÖ} * (F_{FÖ} - F_R))$   
 $-A_{FÖ} * (F_{FÖ} - F_R)$   
 $-bfg + bfF_{FÖ}F_R - (A_{FÖ} * (F_{FÖ} - F_R))$

## E2.2. İthal Edilen Ürünün Müdahale Sonrasında İhraç Edilir Niteliğe Sahip Olduğu

### Durum

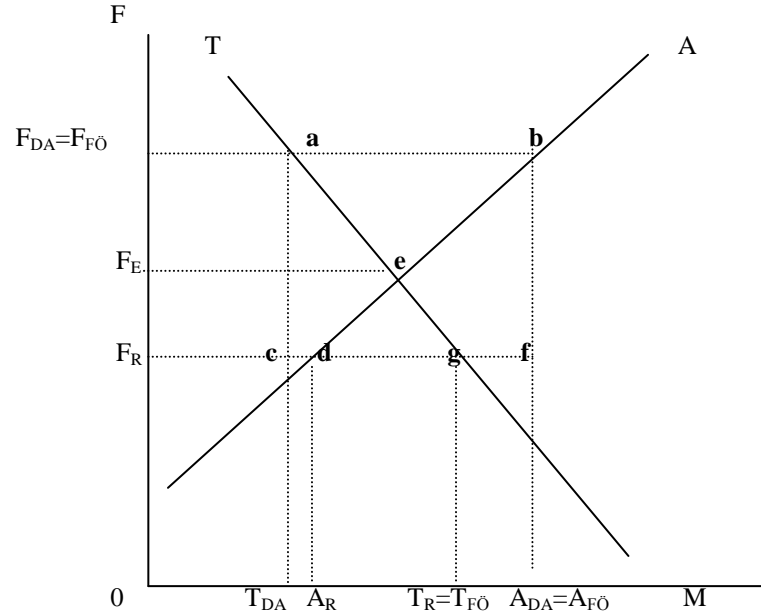
Yurt içi piyasada fiyat desteklemesi sonrasında ortaya çıkabilecek bir durum da ithal edilen bir ürünün destekleme sonucunda ihraç edilebilir olmasıdır. Şekil E2’de  $F_R$  referans fiyatı seviyesinde söz konusu ürüne olan arz ve talebin sırasıyla  $A_R$  ve  $T_R$  kadar olduğu ve bunlara bağlı olarak  $A_RT_R$  kadar miktarın yurt içi talebi karşılamak için ithal edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Devletin piyasaya müdahale ederek yurt içi üretimi arttırmak amacıyla destekleme alım fiyatı ilan ettiğini ve bu fiyatın  $F_{DA}$  kadar olduğunu varsayarsak, bu fiyatta yurt içi arz  $A_{DA}$ ’ya yükselecek ve talep ise  $T_{DA}$  seviyesine düşecektir. Bunlara bağlı olarak da yurt içi piyasada  $A_{DA}T_{DA}$  kadar bir miktar ihracat potansiyeli olarak ortaya çıkacaktır. Müdahale sonucunda üretici artığında  $bdF_{DA}F_R$  alanı kadar bir artış olurken, tüketici artığında  $agF_{DA}F_R$  alanı kadar bir azalma olacaktır. Üretici artığındaki toplam artışın  $aedF_{DA}F_R$  kadarı tüketicilerden üreticilere yapılan bir transfer iken geri kalanı bütçeden yapılan; yani vergi mükelleflerince finanse edilen bir transferdir. Şekil E2’deki analizde destekleme alım sisteminin bütçe yükü destekleme alım harcamaları, stoklama maliyeti ve ihracat sübvansiyonundan oluşmaktadır. Devletin tüm üretimi aldığı varsayıldığında bunun maliyeti  $F_{DA}bA_{DA}O$  alanı kadardır ve bunun %10’u kadar bir stok maliyeti öngörülebilir. İhracatın gerçekleşebilmesi için birim ihracat başına  $F_{DA}-F_R$  kadar sübvansiyon verilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla toplam ihracat sübvansiyonu  $(F_{DA}-F_R) \times (A_{DA}T_{DA})$  alanı kadardır. Yurt içi piyasada tüketici fiyatının artması sebebiyle ekonomide tüketiciler açısından  $adg$  alanı kadar sosyal kayıp ortaya çıkmaktadır. Üreticiler açısından ise üretim faktörlerinin söz konusu ürün üretiminde kullanılması için diğer ürünlerin üretiminden çekilmesi sonucunda  $bdf$  alanı kadar bir etkinlik kaybı söz konusudur.

Fark ödeme sistemi altında  $F_{FÖ}$  seviyesinde belirlenen hedef fiyat yurt içi arzı  $A_{DA}$ ’ya yükseltirken, yurt içi talep  $T_R=T_{FÖ}$  seviyesinde sabit kalacaktır. Bu yeni durumda yurt içi piyasada  $A_{FÖ}T_{FÖ}$  kadar bir miktar ihracat potansiyeli olarak ortaya çıkacaktır. Müdahale sonucunda üretici artığında  $bdF_{FÖ}F_R$  alanı kadar bir artış olurken, tüketici artığında değişim olmayacaktır. Üretici artığındaki artış bütçeden yapılan; yani vergi mükelleflerince finanse edilen bir transferdir. Fark ödeme sisteminin bütçe yükü  $bfF_{FÖ}F_R$  alanı kadardır. Analizde üretim miktarına ve kişi başına ödenecek miktara bir kısıtlama getirilmezken, zorunlu olmamakla birlikte ihracatın gerçekleşebilmesi için birim ihracat başına  $F_{DA}-F_R$  kadar sübvansiyon verilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla toplam ihracat sübvansiyonu  $(F_{DA}-F_R) * (A_{FÖ}T_{FÖ})$  alanı kadardır. Tüketici fiyatı değişmediğinden ekonomide tüketiciler açısından sosyal bir kayıp oluşmamaktadır. Üreticiler açısından ise  $bdf$  alanı kadar bir etkinlik kaybı söz konusudur.

Devletin destekleme fiyatı ilan ettikten sonra tüm alımı yaptığı varsayımı altında, destekleme alım sisteminin maliyetinin (stok maliyeti de dikkate alındığında) daha yüksek olduğu görülmektedir. Ayrıca, fark ödeme sistemi sonrasında ihracata verilecek sübvansiyon miktarı (eğer böyle bir tercih yapılırsa) destekleme alım sistemine göre daha yüksek olacaktır. Analizde destekleme alım sistemi altında devletin tüm üretimi satın aldığı varsayımı ve alım miktarının azaldığı durumlarda hem satın alma hem de stoklama maliyetinin azalacağı dikkate alınmalıdır. Fark ödeme sistemi daha önce de açıklandığı üzere, tüketicilerin refah sisteminde bir değişikliğe yol açmazken, iki sistem altında üreticilerin refahında aynı miktarda değişiklik ortaya çıkmaktadır. Buna bağlı olarak, fark ödeme sisteminde sosyal kayıplar ve etkinlik kaybı sadece üreticiler açısından ortaya çıkmaktadır.

## Şekil E2: Referans Fiyatının Denge Fiyatının Altında, Müdahale Fiyatının Denge Fiyatının Üzerinde Olduğu Durum:

Destekleme Alım (DA) ve Fark Ödeme (FÖ) Sistemlerinin Kısmi Denge Refah Analizi



**Tüketici artığındaki değişim:**

**Üretici artığındaki değişim:**

**Tüketimde net toplumsal kayıp:**

**Üretimde net toplumsal kayıp:**

**Bütçe dengesi üzerindeki etki:**

**ihracat sübvansiyonu maliyeti:**

**destekleme alımı ödemeleri:**

**fark ödeme alım maliyeti:**

**stok maliyeti:**

**Net değişim:**

**DA**

$$-agF_{DA}F_R$$

$$bdF_{DA}F_R$$

$$-acg$$

$$-bdf$$

$$-(abcf + F_{DA}bA_{DA}0 + (0.10 * (F_{DA}bA_{DA}0)))$$

$$-abcf$$

$$-F_{DA}bA_{DA}0$$

$$-0.10 * F_{DA}bA_{DA}0$$

$$-agF_{DA}F_R + bdF_{DA}F_R - (abdf + F_{DA}bA_{DA}0 + (0.10 * (F_{DA}bA_{DA}0)))$$

**FÖ**

$$0$$

$$bdF_{FÖ}F_R$$

$$0$$

$$-bdf$$

$$-A_{FÖ} * (F_{FÖ} - F_R)$$

$$-A_{FÖ} * (F_{FÖ} - F_R)$$

$$-bdf + bdF_{FÖ}F_R - A_{FÖ} * (F_{FÖ} - F_R)$$

### E2.3. İhraç Edilen Ürünün Müdahale Sonrasında İthal Edilir Niteliğe Sahip Olduğu

#### Durum

Şekil E3, yurt içi piyasaya herhangi bir müdahale olmadığı ve referans fiyatın veri kabul edildiği durumda ülkenin net ihracatçı konumunda olduğunu göstermektedir. Böyle bir durumda fark ödeme veya destekleme alım sistemi yoluyla ilan edilecek  $F_{DA} = F_{FÖ}$  seviyesinde bir fiyat ülkeyi söz konusu üründe net ihracatçı konumundan net ithalatçı durumuna getirecektir.

Devletin destekleme alım sistemi ile piyasaya müdahalesi yurt içi arzı  $A_R$ 'den  $A_{DA}$ 'ya düşürürken, yurt içi talebi  $T_R$ 'den  $T_{DA}$ 'ya yükseltmektedir. Müdahale öncesinde  $A_R T_R$  kadar ihracat yapan ülke müdahale sonrasında  $A_{DA} T_{DA}$  kadar ithalat yapmak durumundadır. Arz ve talep miktarında meydana gelen değişiklikler üretici refahında  $bcF_{DA}F_R$  alanı kadar düşüşe yol açarken, tüketici refahında  $agF_{DA}F_R$  alanı kadar artışa yol açmaktadır. Tüketici refahındaki artışın  $afcF_{DA}F_R$  kadarı üreticilerden transfer edilirken,  $cfg$  kadar bir miktar bütçeden yani vergi mükellefleri tarafından karşılanmaktadır. Bu analizde müdahalenin bütçe yükü alım ve stok maliyetinden oluşmaktadır. Üretimin tamamen devlet tarafından alındığı varsayımı altında alım maliyeti  $F_{DA}C A_{DA}O$  alanı kadardır. Buna bağlı olarak stok maliyeti  $0.10 * F_{DA}C A_{DA}O$  olarak hesaplanabilmektedir. Yurt içi piyasada tüketicilerin karşılaştığı fiyat  $F_R$ 'den  $F_{DA}$ 'ya düştüğü için tüketici harcamaları söz konusu ürün üzerinde yoğunlaşacaktır. Referans fiyatına göre düşük ilan edilen destekleme alım fiyatı sonrasında daha fazla tüketici ürünü talep edebileceğinden ekonomide tüketimden kaynaklanan bir ekinlik artışı olacaktır ( $acg$  alanı). Aynı sebeple yurt içi piyasada üreticilerin bir kısmı üretimden vazgeçeceğinden  $bcg$  alanı kadar üretimden kaynaklanan etkinlik kaybı ortaya çıkacaktır.

Fark ödeme sistemi altında oluşturulacak hedef fiyatın destekleme alım fiyatına eşit olduğu varsayımı altında üretim  $A_{FÖ}$  seviyesine düşerken, talep  $T_{FÖ}=T_R$  seviyesinde sabit kalmaktadır. Bu durumda şekilde ihracat potansiyeli ortadan kalkmaktadır<sup>ii</sup>. İlan edilen hedef fiyat sonrası meydana gelen miktar değişiklikleri tüketici refahında herhangi bir değişikliğe yol açmazken, üretici refahında  $bcF_{FÖ}F_R$  alanı kadar azalışa yol açmaktadır. Fark ödemesinin bütçe üzerindeki yükü  $acF_R F_{FÖ}$  alanı kadardır. Referans fiyatına göre düşük ilan edilen destekleme alım fiyatı sonrasında yurt içi piyasada üreticilerin bir kısmı üretimden vazgeçeceğinden  $bcg$  alanı kadar üretimden kaynaklanan etkinlik kaybı ortaya çıkacaktır. Tüketimde ise tüketicilerin piyasada karşılaştığı fiyatın değişmediği varsayıldığından etkinlik kaybı ortaya çıkmamaktadır.

İncelenen senaryolarda destekleme alım ve fark ödemesi sistemlerinin tüketici ve üretici refahı açısından etkileri net olarak ortaya çıkmaktadır. Son senaryo haricinde, ki burada ülke net ihracatçı durumdan ithalatçı duruma geçmiştir, diğer tüm senaryolarda her iki sistem de üretici refahında aynı oranda bir artışa yol açmaktadır. Bununla birlikte üretimde gerçekleşen etkinlik kaybı yine her iki sistemde ve sonuncusu hariç tüm senaryolarda eşittir. Ülkenin ihracatçı durumdan ithalatçı duruma geçtiği son senaryoda ise hem üretici refahında bir azalma hem de üretimde etkinlik kaybı söz konusudur. Fakat her iki sistemde de üreticiler açısından rehaf ve etkinlik kaybı aynı oradadır.

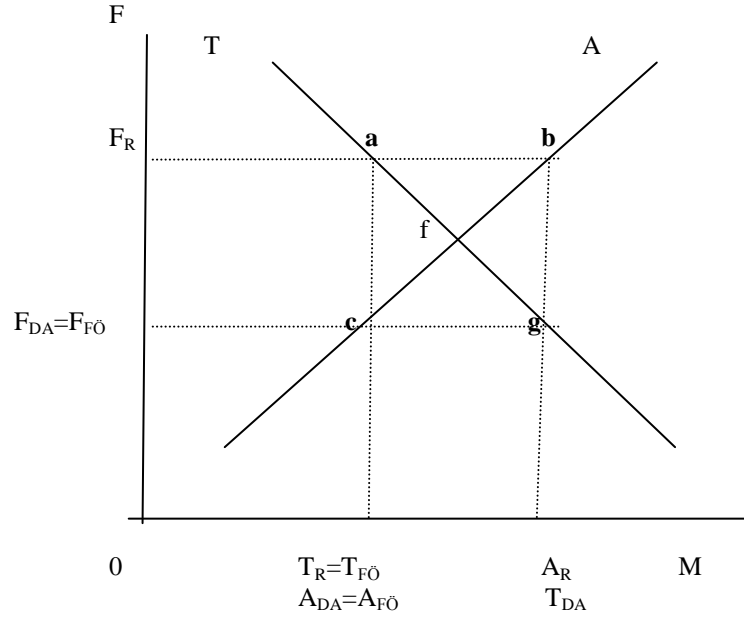
Refah analizi sonuçları tüketiciler açısından ele alındığında iki sistem farklı sonuçlar doğurmaktadır. Destekleme alım sistemi altında ilk üç senaryoda tüketicilerin refah seviyesinde bir azalma ortaya çıkarken, tüketimde bir etkinlik kaybı söz konusu olmaktadır. Ülkenin ihracatçı durumdan ithalatçı duruma geçtiği son senaryoda ise tüketicilerin refah seviyesinde bir artış söz konusu iken etkinlik kaybı da kazanca dönüşmektedir. Fark ödeme sisteminde ise bütün senaryolarda tüketicilerin piyasada karşılaştığı fiyat referans fiyatından farklı bir fiyat olmadığından herhangi bir refah ve etkinlik kayıp veya kazanç ortaya çıkmamaktadır.

İki destekleme sistemi arasındaki diğer önemli farklılık, sistemlerin bütçe yükü hesaplandığında ortaya çıkmaktadır. Destekleme alım fiyatı ve fark ödeme sistemi altında hedef fiyat aynı varsayıldığından bütçe yükünü asıl belirleyen müdahale fiyatından yapılacak alım miktarı ve müdahale fiyatı ile referans fiyat arasındaki farktır. Referans fiyatın müdahale fiyatından yüksek olduğu durumlarda, müdahale fiyatı düştüğü sürece destekleme alım sisteminin maliyeti düşecektir (düşük müdahale fiyatında yurt içi üretimin de daha düşük olacağı beklenmektedir). Buna karşılık fark ödeme sisteminin maliyeti ise açılan fiyat farkından dolayı artacaktır. Referans fiyatın müdahale fiyatından düşük olduğu durumlarda ise, müdahale fiyatı yükseldikçe alım miktarına bağlı olarak destekleme alım sisteminin

maliyeti artabilmektedir. Fark ödeme sisteminde ise fiyat farkı arttıkça bütçe maliyeti de artacaktır. Eğer destekleme alım sisteminde müdahaleyi yapan kuruluş üretimin tamamını satın almıyorsa bu durumda her koşulda fark ödeme sisteminin bütçe yükü destekleme alım sistemine göre daha yüksek olacaktır.

**Şekil E3: Referans Fiyatının Denge Fiyatının Üzerinde, Müdahale Fiyatının Denge Fiyatının Altında Olduğu Durum:**

**Destekleme Alım (DA) ve Fark Ödeme (FÖ) Sistemlerinin Kısmi Denge Refah Analizi**



**Tüketici artığındaki değişim:**

**Üretici artığındaki değişim:**

**Tüketimde net toplumsal kayıp:**

**Üretimde net toplumsal kayıp:**

**Bütçe dengesi üzerindeki etki:**

**ithalat tarife geliri:**

**destekleme alımı ödemeleri:**

**fark ödeme alım maliyeti:**

**stok maliyeti:**

**Net değişim:**

**DA**

$agF_{DA}F_R$

$-bcF_{DA}F_R$

$acg$

$-bcg$

$-(F_{DA}cA_{DA}0) + (0.10 * (F_{DA}cA_{DA}0))$

$-F_{DA}cA_{DA}0$

$-% 10 * (F_{DA}cA_{DA}0)$

$agF_{DA}F_R - bcF_{DA}F_R - ((F_{DA}cA_{DA}0) + (0.10 * (F_{DA}cA_{DA}0)))$

**FÖ**

$0$

$-bcF_{FÖ}F_R$

$0$

$-bcg$

$A_{FÖ} * (F_{FÖ} - F_R)$

$A_{FÖ} * (F_{FÖ} - F_R)$

$-bcg - bcF_{FÖ}F_R - (A_{FÖ} * (F_{FÖ} - F_R))$



### E3. Duyarlılık Analizi:

**Tablo E1: Senaryo Bulguları (2007-2008 TL/ABD\$= 1,600,000)**

2008	Birim	Buğday		Pamuk		
	000 TL / t	305,548	53,339	1,393,429	470,218	3,488,520
Hedef fiyat <sup>1</sup>	000 TL / t	398,976	93,229	1,067,849	564,169	3,040,379
Nominal koruma oranı				0.77	1.20	0.87
Nominal koruma oranı (kısıt)				1.12	1.22	1.19
Üretim kotası	000 t	16,530	12,429			
Üretim	000 t	17,754	14,124	1,068	851	313
Talep	000 t	16,571	13,416	1,282	1,606	93
Net ticaret	000 t	1,183	708	-213	-756	220
De minimis	000 TL / t			99,847	47,984	91,387
De minimis x 2	000 TL / t			199,694	95,969	182,775
Fark ödeme <sup>2</sup>	milyar TL	1,544,395	495,795	347,753	79,908	140,374
Ortalama tarımsal üretim değeri (OTÜ)	milyar TL	46,433,263				
OTÜ x 0.05	milyar TL	2,321,663				
Fark ödeme: buğday + şeker pancarı	milyar TL	2,040,190				

<sup>1</sup>: Buğday ve pamukta birim üretim maliyeti üzerine % 2.5 marj, diğer ürünlerde % 5 marj uygulanmıştır.

<sup>2</sup>: Buğday ve şeker pancarına yapılan fark ödemesi kota miktarı üzerinden yapılmıştır.

**Tablo E2: Senaryo Bulguları (2007-2008 enflasyon oranı= % 6)**

2008	Birim	Buğday		Pamuk		
	000 TL / t	278,588	48,633	1,393,429	470,218	3,488,520
Hedef fiyat <sup>1</sup>	000 TL / t	391,553	91,495	1,047,982	553,673	2,983,815
Nominal koruma oranı				0.75	1.18	0.86
Nominal koruma oranı (kısıt)				1.12	1.22	1.19
Üretim kotası	000 t	16,530	12,429			
Üretim	000 t	17,687	14,034	1,068	841	313
Talep	000 t	16,756	13,479	1,282	1,606	93
Net ticaret	000 t	931	556	-213	-765	220
De minimis	000 TL / t			97,074	46,564	89,183
De minimis x 2	000 TL / t			194,147	93,128	178,367
Fark ödeme <sup>2</sup>	milyar TL	1,867,358	532,734	-368,973	70,186	-158,092
Ortalama tarımsal üretim değeri (OTÜ)	milyar TL	46,433,263				
OTÜ x 0.05	milyar TL	2,321,663				
Fark ödeme: buğday + şeker pancarı	milyar TL	2,400,091				

<sup>1</sup>: Buğday ve pamukta birim üretim maliyeti üzerine % 2.5 marj, diğer ürünlerde % 5 marj uygulanmıştır.

<sup>2</sup>: Buğday ve şeker pancarına yapılan fark ödemesi kota miktarı üzerinden yapılmıştır.

**Tablo E3: Senaryo Bulguları (Pamuk kar marjı % 35)**

2008	Birim	Buğday		Pamuk		
	000 TL / t	278,588	48,633	1,393,429	470,218	3,488,520
Hedef fiyat <sup>1</sup>	000 TL / t	398,976	93,229	1,406,435	564,169	3,040,379
Nominal koruma oranı				1.01	1.20	0.87
Nominal koruma oranı (kısıt)				1.12	1.22	1.19
Üretim kotası	000 t	16,530	12,429			
Üretim	000 t	17,754	14,124	1,073	851	313
Talep	000 t	16,756	13,479	1,278	1,606	93
Net ticaret	000 t	998	646	-205	-756	220
De minimis	000 TL / t			150,921	47,984	91,387
De minimis x 2	000 TL / t			301,842	95,969	182,775
Fark ödeme <sup>2</sup>	milyar TL	1,990,057	554,291	13,892	79,908	140,374
Ortalama tarımsal üretim değeri (OTÜ)	milyar TL	46,433,263				
OTÜ x 0.05	milyar TL	2,321,663				
Fark ödeme: buğday + şeker pancarı	milyar TL	2,544,348				

<sup>1</sup>: Pamukta birim üretim maliyeti üzerine % 35 marj uygulanmıştır.

<sup>2</sup>: Buğday ve şeker pancarına yapılan fark ödemesi kota miktarı üzerinden yapılmıştır.

<sup>i</sup> Tariş, Çukobirlik, Antbirlik pamuk piyasasında; Trakyabirlik ayçiçeği piyasasında alım yapmaktadır.

<sup>ii</sup> Kullanılan esneklik değerlerine göre burada ülke bir miktar ihracat veya ithalat yapar duruma gelebilmektedir.