

Döviz Kurundaki Değişimin OECD Tarımsal Destek Göstergeleri ile İlişkisi: Türkiye Örneği

Alper DEMİRDÖĞEN¹

Öz

OECD Üretici Destek Tahmini, farklı ülkelerin tarımsal destekleme politika araçlarını ve desteklerin düzeyini karşılaştırmak için kullanılan önemli araçlardan biridir. Türkiye'nin Yüzde Üretici Destek Tahmini geçtiğimiz beş yıllık süreçte %30'lardan %15'lere gerilemiştir. Bu çalışma Türkiye'de 2015/2019 yılları arasında döviz kurunda meydana gelen yüksek değişimin, OECD tarımsal destek göstergeleri üzerindeki etkisini incelemektedir. Çalışma bulgularına göre destek göstergelerindeki son beş yıllık dönemde meydana gelen değişimin temel nedeni, Türk Lirası'nın uluslararası para birimleri karşısında önemli düzeyde değer kaybetmesidir. Üretici Destek Tahmini içerisinde yer alan Pazar Fiyatı Desteği'nin sınır fiyatlar ile yurtiçi fiyatlar arasındaki farkı dikkate alması ve sınır fiyatlarının da döviz kurlarına bağlı olması nedeniyle Türkiye'de Pazar Fiyatı Desteği azalmıştır. Önemli tarım ürünlerinde özellikle son iki yılda sınır fiyatlarının yurtiçi fiyatları aşması nedeniyle Pazar Fiyatı Desteği sıfır değerini almıştır. Ayrıca sınır fiyatların ulusal para birimine dönüştürülmesinde nominal döviz kuru yerine satın alma gücü paritesi kullanılması durumunda desteklerin değişim yönü önemli düzeyde farklılaşabilmektedir. Sonuç olarak tarımsal destekler değişmemesine rağmen döviz kuru, enflasyon ve ekonomik krizler gibi genel ekonomide meydana gelen değişimlere bağlı olarak tarımsal destek göstergeleri değişebilmektedir. Uluslararası destek göstergeleri kullanılarak yapılan politika tartışmalarında ve akademik çalışmalarda destek göstergelerinin kullanılmasından önce değişimin hangi etkenlerden kaynaklandığının incelenmesi faydalı olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Tarımsal destek, Üretici destek tahmini, Döviz kuru, Türkiye

The Relationship Between the Change of Exchange Rates and OECD's Producer Support Estimates: The Case of Turkey

Abstract

OECD's Producer Support Estimate is one of the most important indicators to compare the different kinds of support tools and the level of support payments in different countries. Percentage Producer Support Estimate for Turkey decreased from 30% to 15% in just the last five years. This paper evaluates the role of exchange rates in estimating the OECD's Producer Support Estimate, focusing on time period of 2015/2019 in Turkey. According to the paper's findings, the main reason for the change in support indicator in the last five years is the Turkish Lira's devaluation against international currencies. Turkey's Market Price Support significantly decreased because of its dependence on reference prices and the relationship between the reference prices and exchange rates. Especially for the last two years, Market Price Support has become zero for Turkey's important crops. Additionally, the sign of the change of support estimates changes significantly when it is estimated using the purchasing power parity instead of using the nominal exchange rates. Consequently, the agricultural support indicators could significantly change even without any change in the actual agricultural payments because of the general economic situations such as exchange rates, inflation, or economic crises. It would be useful to consider which factors are the reasons that resulted the change in the support indicators before using them in the policy discussions or for academic research.

Keywords: Agricultural support, Producer support estimate, Exchange Rates, Turkey

JEL Kodu: O24, Q18, Q19

Geliş Tarihi (Received): 05.09.2020

Kabul Tarihi (Accepted): 26.11.2020

¹ Ankara Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, 06110, Ankara, demirdogen@ankara.edu.tr, Orcid: 0000-0001-9729-8779

* Bu çalışma yazarın ziyaretçi araştırmacı olarak Cenevre Üniversitesi'nde bulunduğu sırada yapılmıştır. TÜBİTAK'a "2219- Yurtdışı Doktora sonrası Araştırma Burs Programı" kapsamında sağlamış olduğu destek için teşekkür ederiz.

1. Giriş

Günümüzde birçok ülke tarım sektörünü desteklemektedir. Tarım politikaları kapsamında uygulanan destekleme politikalarında ülke ve ürün özelinde çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Üretim destekleri, girdi destekleri, gelir destekleri bu araçların başlıcalarıdır. Ancak ülkelerin kullanmış oldukları araçların birbirlerinden farklı olması ve zaman itibarıyla değişmesi sebebiyle tarımsal destek düzeylerinin uluslararası açıdan kıyaslanması özellikle dış ticaret açısından önemli tartışmalara neden olmaktadır.

Uluslararası açıdan tarım politikalarının değerlendirilmesi için farklı politika araçlarının karşılaştırılması ve ortak bir tarımsal destek göstergesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu amaçla OECD'nin Üretici Destek Tahmini (ÜDT) 1980'lerin ortasından günümüze kadar her yıl hesaplanmış ve günümüzün en çok kullanılan tarımsal destek göstergesi olmuştur. OECD düzenli bir şekilde birçok ülkenin tarımsal destekleme politikalarını sınıflandırmakta ve yayımladığı yıllık veri ve raporlar ile ortak bir politika zemini oluşturarak tarım politikalarında korumacılığın kaldırılmasına yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

ÜDT'nin bir hesaplama olması ve bu hesaplamanın yapılabilmesi için çeşitli varsayımların kullanılması yöntemin zaman zaman eleştirilmesine ve gerçek tarımsal destek düzeylerini yansıtmadığı yönünde tartışmalara neden olmaktadır (Blandford ve ark., 2007; Cheng ve Orden, 2007; Doyon ve ark., 2001; Oskam ve Meester, 2006; Tangermann, 2005; Tangermann, 2006; Wise, 2004). OECD'nin özellikle yurtiçi fiyatlar ile sınır fiyatlarının politikalar yokluğunda eşit olacağını varsayması tartışmaların temel noktasıdır. Ayrıca uluslararası piyasalarda meydana gelen değişimlerin sınır fiyatlarını doğrudan etkilemesi nedeniyle, ülke içerisinde tarım politikalarında herhangi bir değişiklik olmasa bile OECD tarımsal destek göstergesi değişebilmektedir.

OECD ÜDT günümüzün en popüler destek göstergesi araçlarından biri olmaya devam etmektedir. Ancak bu göstergenin ülkeler özelinde

ayrıntılına girilmesi ve destekleme düzeylerindeki değişimin tarım politikalarından mı, yoksa tarım politikası dışı genel ekonomik veya uluslararası değişimlerden mi kaynaklandığının değerlendirilmesi gerekmektedir. Türkiye tarımsal desteklerin incelenmesi konusunda önemli bir ülkedir. Bu önemin başlıca nedenleri Türkiye'nin dünyada büyük bir tarımsal üretici ülke olması ve tarım sektörünün ülke ekonomisi, istihdamı ve dış ticareti içerisinde yüksek bir paya sahip olmasıdır. Türkiye'de tarımın önemi ile ilişkili olarak kapsamlı bir tarımsal destekleme politikası uygulanmakta ve birçok araç ile tarım sektörü desteklenmektedir (TOB, 2020). Ancak destekleme politikasının düzeyi ve genel ekonominin son dönemde geçirdiği değişimler nedeniyle sürecin tarımsal destekler açısından değerlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de 2010 ile 2020 arasında tarıma kamu bütçesinden aktarılan kaynaklar cari fiyatlar ile 6 milyar TL'den 15 milyar TL'ye yükselmiştir (HMB, 2020). Ancak ülke içerisinde yüksek enflasyon olması nedeniyle üreticilere aktarılan paranın değerini cari fiyatlar ile yansıtmak mümkün olmamaktadır. Bu nedenle üreticilere aktarılan kaynak değerlendirilirken enflasyondan arındırılması gerekmektedir. Enflasyondan ayrıştırılmış reel fiyatlar ile hesaplamalar yapıldığında, Türkiye'de geçtiğimiz on yıllık süreçte üreticilere aktarılan bütçede önemli bir değişiklik olmamıştır (Demirdöğen, 2020). Reel fiyatlar ile 2010 yılında 15 milyar TL'lik bir destek sağlanırken, 2020 yılına gelindiğinde bu değer yaklaşık 16 milyar TL olmuştur. Dolayısıyla son dönemde tarımsal destekleme bütçesinin reel anlamda artışının durduğunu ve sabit düzeyde bir destek aktarıldığını söylemek mümkündür.

Türkiye'de tarımsal desteklerin düzeyi uluslararası bir gösterge olan Yüzde Üretici Destek Tahmini (%ÜDT) ile değerlendirildiğinde sabit destek düzeyi değil azalan bir destek düzeyi ile karşılaşılmaktadır. 2010 yılında %ÜDT %30 iken, 2020 yılında bu değer %15'lere gerilemiştir (OECD, 2020a). Bu azalmanın neredeyse tamamı son beş yıllık dönemde gerçekleştirmiştir.

Türkiye’de tarımsal destekleme bütçesinin son yıllarda sabit kalmasına (veya azalmamasına) rağmen, %ÜDT’nin yarı yarıya azalmasının temel nedenlerinden biri Türk Lirası’nın döviz kurları karşısında yaşadığı değer kaybıdır. Türkiye’de 2010 yılının başında 1.5 ABD\$/TL olan döviz kuru, 2020 yılının sonunda yaklaşık 8 ABD\$/TL seviyelerine yükselmiştir (TCMB, 2020). Böylelikle ülke ulusal parası on yıl içinde beş kattan fazla değer kaybetmiştir.

Döviz kurunun ekonomideki birçok sektöre etkisi söz konusudur. Ancak burada vurgulanmak istenen döviz kurundaki değişimin uluslararası destek göstergelerinin hesaplanmasına etkisidir. OECD ÜDT’nin en önemli bileşeni olan Pazar Fiyatı Desteği’nde (PFD) ulusal fiyatlar, uluslararası fiyatlar (sınır fiyatları) ile karşılaştırılmaktadır. Dolayısıyla ülke ulusal para biriminin uluslararası para birimleri karşısında değer kaybetmesi veya kazanması durumunda destek göstergeleri de bu değişimden etkilenmektedir. Bu etki nedeniyle destekler azalmasına rağmen destek göstergeleri artışı veya destekler artmasına rağmen destek göstergeleri azalışı gösterebilmektedir. Türkiye’de de döviz kurunun etkisine bağlı olarak son dönemde destekler azalmamasına rağmen destek göstergeleri önemli düzeyde bir azalışı göstermektedir.

Bu çalışma Türkiye’de 2015/2019 yılları arasında döviz kurunda meydana gelen yüksek değişimin, OECD tarımsal destek göstergeleri üzerindeki etkisini incelemektedir. ÜDT’de meydana gelen azalmanın döviz kuru ile olan ilişkisini göstermek için kısa bir şekilde ÜDT hesaplaması anlatılmış, sonrasında ÜDT ile döviz kurunun birlikte değişimi gösterilmiştir. Sınır fiyatları ile hesaplanan ve döviz kuru etkisinin ilk görüleceği destek çeşidi olan PFD dikkate alınmıştır. Buğday özelinde yurtiçi ve sınır fiyatları arasındaki farkın ve bu farkın PFD’ye yansımaları gösterilmiş, ayçiçeği özelinde ise nominal kurlar ile satın alma gücü paritesine bağlı yapılan hesaplamalar arasında ne düzeyde bir farklılık olacağı hesaplanmıştır. Son bölümde ise İsviçre ve Arjantin ülke örnekleri ile döviz kurlarının yapısal

olarak birbirinden farklı ülkelerde tarımsal destek göstergeleri üzerindeki etkileri tartışılmıştır.

2. OECD Tarımsal Destek Göstergesi: Üretici Destek Tahmini

İkinci Dünya Savaşı sonrası uluslararası piyasaların serbestleştirilmesi ve ticaretin önündeki engellerin kaldırılması yönünde önemli adımlardan biri Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) ile atılmıştır. Bu anlaşma çerçevesinde ülkeler belirli dönemlerde bir araya gelerek seçilen sektörlerdeki ticaret engellerinin kaldırılması yönünde tartışmalarda bulunmuşlardır. Ancak tarım sektörü uzun yıllar boyunca ortak bir noktada bulunulması zor bir alan olarak kalmış ve ülkeler tarım sektörleri söz konusu olduğunda diğer sektörlerde verdikleri ticaret ödünlerini vermekten çekinmişlerdir. Tarım sektörünün korunması konusu 1980’lerin ortasına kadar devam etse de 1986 yılında başlayan GATT Uruguay Turu ile tarım piyasaları ticaretinin önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik çalışmalar Tarım Anlaşması ile sonuçlanmıştır. Bu anlaşma ile tarım sektöründe yurtiçi destekler, ithalatta uygulanan gümrük vergileri ve ihracat desteklerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ancak tarım sektöründe korumacılık politikalarının azaltılması konusunda anlaşan ülkeler hangi aracın koruma, hangi aracın destek olduğu konusunda anlaşmakta zorlanmışlardır. En önemli tartışma alanlarından biri tarımsal desteklerin ne olduğu, nasıl ölçüleceği ve düzeylerinin nasıl azaltılacağı ile ilgili olmuştur.

Tarımsal desteklerin ölçümünün nasıl yapılacağı konusunda Tarım Anlaşması kapsamında belirlenen çerçeveye ilişkili bir destek ölçümü OECD tarafından yapılmıştır. OECD 1986 yılından günümüze düzenli bir şekilde çeşitli ülkelerin tarımsal desteklerini karşılaştırmakta ve politika önerilerinde bulunmaktadır. Uluslararası standart bir destek göstergesi ölçümünün gerekçeleri OECD tarafından üç maddede özetlenmiştir (OECD, 2016):

1) Standart bir destek göstergesinin ölçümü ile birlikte mevcut politikalar takip edilebilmekte ve değerlendirilmektedir,

2) Ortak bir ölçüm göstergesi ile farklı ülke politikaları değerlendirilmesinin mümkün olacağı bir ortak zemin oluşturabilmektedir,

3) Destek göstergeleri aynı zamanda mevcut politikaların değerlendirilerek gelecek dönem politikaların oluşturulması için gerekli modelleme çalışmalarında değişken olarak kullanılabilir.

Böylelikle OECD'nin amacı kıyaslanabilir bir uluslararası gösterge oluşturarak tarım ürünleri piyasalarında koruma düzeylerinin azaltılmasına yardımcı olmaktır. 2020 yılı itibariyle OECD tarafından 47 ülkenin tarımsal destekleri ile ilgili veri toplanmakta ve bu veriler ortak göstergeler oluşturmak amacıyla kullanılmaktadır.

OECD birçok tarımsal destek göstergesi oluşturmaktadır. Ancak bu destek göstergeleri içerisindeki en temeli ve yaygın kullanılan Üretici Destek Tahmini'dir (ÜDT). ÜDT, tüketicilerden ve vergi mükelleflerinden üreticilere aktarılan parasal değeri ifade etmektedir. Her ülke için ayrı ayrı ve her yıl hesaplanmakta ve özellikle yüzde gösterimi ile farklı ülkelerin destek düzeylerinin karşılaştırılması için kullanılmaktadır. Örneğin bir ülke için %ÜDT %20 ise, o ülkede üreticilerin elde ettikleri tarımsal gelirin içerisinde tarımsal desteklerin payının %20 olduğu anlaşılmaktadır. ÜDT ile ilgili dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta, bu tahminin bir hesaplama olmasıdır. OECD çeşitli varsayımlar altında, farklı destek bileşenlerini toplayarak bu tahmin hesaplamasına ulaşmaktadır.

ÜDT'nin en önemli bileşeni Pazar Fiyatı Desteği (PFD)'dir. Bu destek aracı ÜDT tanımında olduğu gibi tüketici ve vergi mükelleflerinden üreticilere aktarılan parayı ifade etmektedir. Ancak PFD'de aktarılan para olarak ifade edilen nokta fiyat farklılıklarıdır. Yurtiçi ürün fiyatları ile sınır fiyatlar arasındaki fark alınarak bu farkın destekleme politikalarından kaynaklandığı varsayılmakta ve bu fiyat farkının üreticilere yansımaları üzerinden bir hesaplama yapılmaktadır. Özetle PFD yurtiçi fiyatlar ile sınır fiyatlar arasındaki farkı ifade etmekte ve bu desteğe devlet tarafından üreticilere doğrudan aktarılan bütçe

transferleri de eklenerek nihai ÜDT'ye ulaşılmaktadır.

ÜDT'ye ulaşmak için öncelikli olarak yapılması gereken fiyat farklarının hesaplanmasıdır:

$$PFF = YF - SF \quad (1)$$

Burada PFF , pazar fiyatı farklılaşmasını, YF , yurt içi fiyatı, SF ise sınır fiyatı ifade etmektedir. Fiyat farklılaşmasına bağlı olarak üreticilere yapılan aktarımların hesaplanmasında ürünün ihracatçı veya ithalatçı olması durumunda farklı hesaplamalar yapılmaktadır. İthalatçı durumunda:

$$T\dot{U}A = PFF \times \dot{U}M \quad (2)$$

$$TDA = PFF \times (TM - \dot{U}M) \quad (3)$$

$T\dot{U}A$, tüketicilerden yapılan aktarımları, $\dot{U}M$ üretim miktarını, TDA , tüketicilerden yapılan diğer aktarımları, TM ise tüketim miktarını ifade etmektedir. Ürünün ihracatçı olması durumunda ise:

$$T\dot{U}A = PFF \times TM \quad (4)$$

$$VMA = PFF \times (\dot{U}M - TM) \quad (5)$$

VMA , vergi mükelleflerinden yapılan aktarımları ifade etmektedir. Fiyat farklılaşması ve bu farklılaşmaya bağlı olarak yapılan aktarımların hesaplanmasında sonra PFD:

$$PFD = T\dot{U}A + VMA - FV - \dot{I}BM \quad (6)$$

PFD , Pazar Fiyatı Desteği'ni, FV fiyat vergilerini, $\dot{I}BM$ ise hayvan besisi masrafını ifade eder. Son olarak ÜDT:

$$\dot{U}DT = PFD + \sum BDA \quad (7)$$

şeklinde hesaplanmaktadır. ÜDT Üretici Destek Tahmini'ni, BDA ise bütçeden yapılan diğer doğrudan aktarımları ifade eder. Bu hesaplamaların tamamında geçerli olan nokta, yurtiçi fiyatlar ile sınır fiyatlar arasındaki farkın destekleme politikasından kaynaklandığının varsayılmıştır (ayrıntılar için bkz.: Demirdöğen, 2011; OECD, 2016).

ÜDT ile ilgili belirtilmesi gereken noktalardan biri bu ölçüme zaman içerisinde getirilen eleştirilerdir.

PFD'nin hesaplanmasında temel varsayım olan politika yokluğunda yurtiçi fiyatlar ile sınır fiyatların eşit olması durumu tam rekabet piyasası varlığını gerektirmektedir. Mevcut piyasaların özellikle tarım sektörünün tam rekabet piyasası koşullarını yansıtmaması nedeniyle bu varsayımın geçerliliği zaman zaman çeşitli araştırmacılar tarafından sorgulanmıştır (Wise, 2004). Tam rekabet piyasaları varsayımı ile ilgili bir diğer konu hangi sınır fiyatlarının seçileceğidir. Hali hazırda piyasalarda geçerli olan fiyatların ülke politikalarından etkilenmiş olması sebebiyle gerçek fiyatlardan ziyade çarpık fiyatları yansıtmaması ve bu çarpık fiyatların kullanılması ile yapılan hesaplamaların destek göstergelerini olduğundan yüksek göstereceği vurgulanmaktadır (Oskam ve Meester, 2006). Ayrıca Blandford ve ark. (2007) çalışmasında gösterildiği gibi ticaret çarpıklığını azaltan ve ulusal refahı artıran bir destek aracı kullanılması durumunda bile ÜDT destekler bir artışı gösterebilmektedir. Ancak zaman içerisinde ÜDT yaklaşımına getirilen eleştirilere OECD tarafından verilen yanıtta yöntemin ciddi bir revizyona ihtiyaç duymadığı ve iletişimdeki kavramlardaki yanlış anlaşılmalara bağlı problemlerin ortaya çıktığı belirtilmiştir (Tangermann, 2005; Tangermann, 2006).

Son olarak bu çalışma açısından önemli ve vurgulanması gereken nokta ÜDT'nin döviz kuru ile olan ilişkisidir. Yöntemin bütün varsayımlarının kabul edilmesi ve literatürde vurgulanan eleştirilerin dikkate alınmaması durumunda bile döviz kuru önemli düzeyde destek göstergelerini etkilemektedir. Çünkü döviz kuru ÜDT ile en azından iki açıdan ilişkilidir. ÜDT ulusal kurlar kullanılarak hesaplanırsa da uluslararası kıyaslamaya el vermesi için Dolar veya Avro'ya çevrilmektedir. Böylelikle ülkeler arası Dolar veya Avro üzerinden bir kıyaslama yapılabilmektedir. Ülkeler arası kur farkları nedeniyle ÜDT'nin parasal anlamda doğrudan karşılaştırılması yerine %ÜDT kullanılması tavsiye edilmektedir (Doyon ve ark., 2001). Üreticilerin gelirleri içerisinde desteğin payını gösteren %ÜDT döviz kurlarındaki değişime daha az duyarlı olması nedeniyle uluslararası kıyaslamalar açısından daha kullanışlıdır. Ancak

yine de döviz kurunun etkisini %ÜDT'yi kullanarak gidermek mümkün değildir. Bu çalışma açısından odaklanılan döviz kurunun ikinci etkisi ise sınır fiyatlarının hesaplanmasından kaynaklanmaktadır. Formül 1'de görüldüğü gibi fiyat farklılaşmasının ve sonuç olarak PFD'nin hesaplanmasında sınır fiyatı kullanılmakta ve bu sınır fiyatlar ulusal para birimleri kullanılarak dönüştürülmektedir. Bir ülkede tarımsal destekler değişirse bile, sınır fiyatlarının sadece kurlar arasındaki farka bağlı olarak değişmesi destek göstergelerini önemli düzeyde etkileyebilmektedir (Cheng ve Orden, 2007; Liefert ve ark., 1996).

3. Türkiye'de Üretici Destek Tahmini ve Döviz Kuru

Türkiye'de tarımsal üreticiler çeşitli araçlar ile desteklenmektedir. Bu araçların başlıcaları üreticilerin arazi miktarına bağlı olarak verilen alan bazlı destekler, üretim miktarına göre verilen fark ödemesi destekleri ve hayvancılık destekleridir. Türkiye'de her ne kadar çeşitli araçlar ile tarımsal üreticiler desteklense de, temel olarak politikanın yaklaşımı üretime müdahale ederek mevcut üretim düzeyinin korunması veya üretimin artırılması şeklinde özetlenebilir (Demirdöğen, 2020).

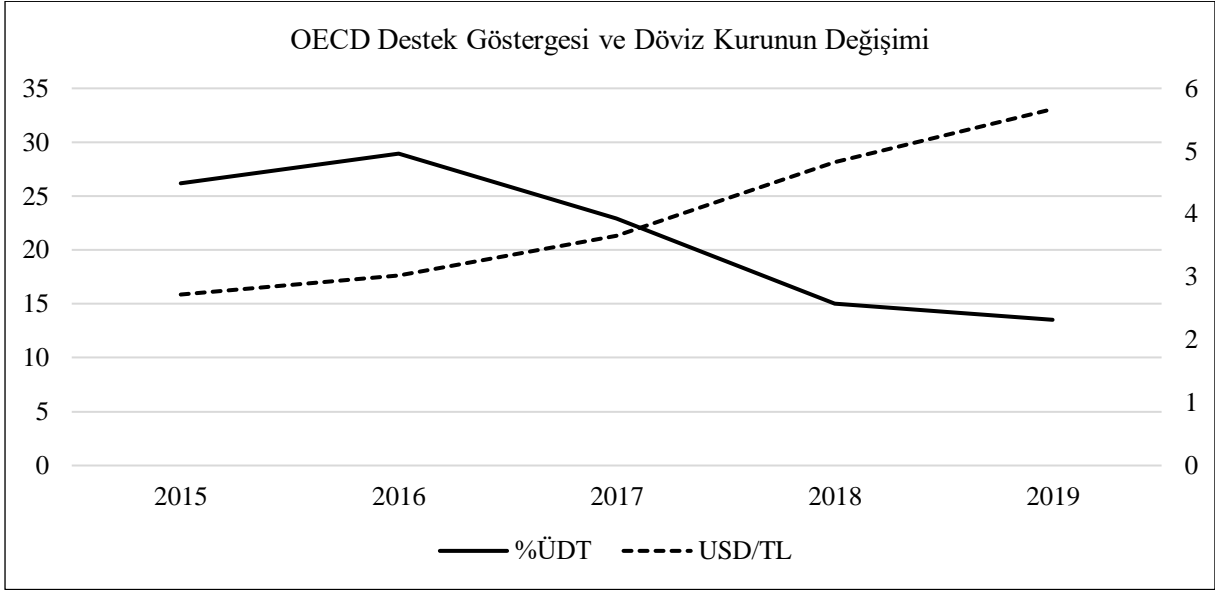
Türkiye'nin tarımsal destekleme politikası uluslararası açıdan değerlendirildiğinde orta düzey bir korumacı ülke olarak sınıflandırmak mümkündür. ÜDT göstergesine göre Türkiye uzun yıllar boyunca OECD ortalamasının üzerinde üreticilerine destek sağlamıştır. Yıllar itibarıyla değişmekle birlikte Türkiye'de 2000'li yıllarda üreticilere verilen desteğin %ÜDT karşılığı %25-30 arasında değişmiştir (OECD, 2020a). Böylelikle üreticilerin elde ettikleri gelirlerin yaklaşık dörtte biri tarımsal desteklerden gelmiştir.

Her ne kadar Türkiye'nin tarımsal destek göstergeleri %25-30 arasında değişse de bu değerler 2015 sonrası yıllarda önemli düzeyde gerilemiştir. Şekil 1'de görülebileceği gibi 2019 yılına gelindiğinde %ÜDT %15'in altına düşmüştür. Normal koşullarda tarımsal destek göstergesinin azalmasının temel nedeni ülkede

üreticilere verilen desteğin azalmasıdır. Ancak bu çalışma kapsamında odaklanılan konu tarımsal desteklerin azalmamasına rağmen döviz kuruna bağlı olarak destek göstergesinin değişebileceğidir. Aynı Şekil 1’den görülebileceği gibi tarımsal desteklerin azaldığı 2015 yılı sonrası dönemde aynı zamanda Türk Lirası önemli düzeyde değer kaybetmiştir. 2015 yılında yaklaşık

olarak 2.72 ABD\$/TL olan döviz kuru, 2019 yılına gelindiğinde 5.68 ABD\$/TL’ye yükselmiştir. Bir önceki bölümde tartışıldığı gibi özellikle PFD’nin sınır fiyatlarına bağlı olarak hesaplanması nedeniyle tarımsal desteklerde herhangi bir değişim olmasa bile, döviz kurundaki değişime bağlı olarak OECD destek göstergelerinde bir değişim gözlemlenebilir.

Şekil 1. Türkiye’de üretici destek tahmini ve döviz kurunun değişimi



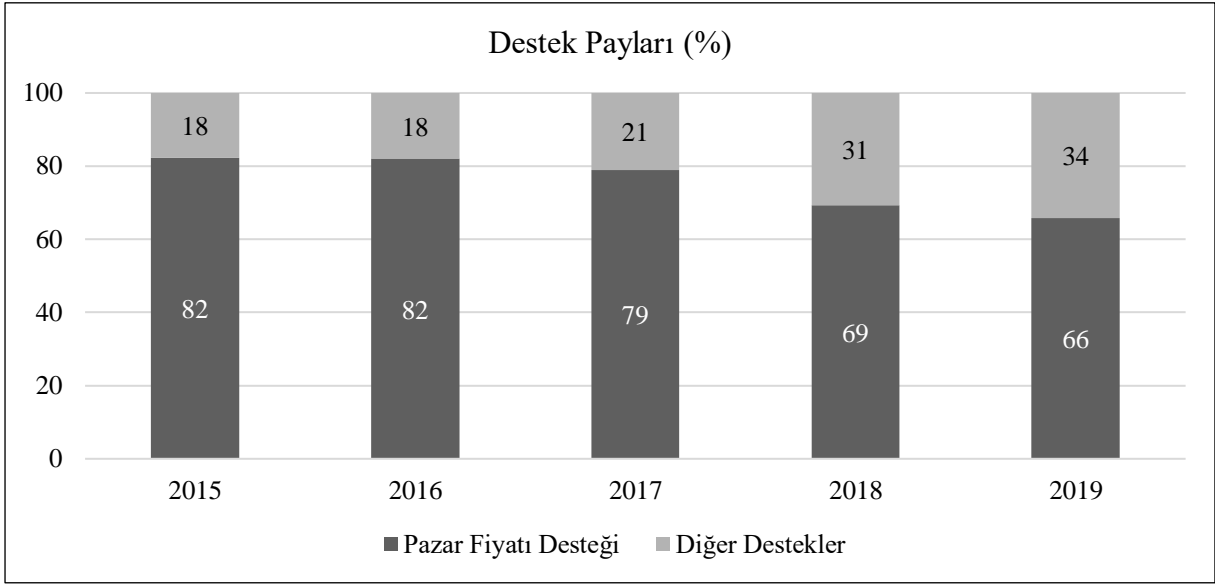
Kaynak: OECD (2020a), OECD (2020b), Not: %ÜDT Yüzde Üretici Destek Tahminini, USD/TL ise Amerikan Doları / Türk Lirası nominal döviz kurunu göstermektedir. Sol eksen %ÜDT için, sağ eksen döviz kuru içindir..

Döviz kurunda meydana gelen değişim sınır fiyatlarını, sınır fiyatlarında meydana gelen değişim ise PFD’yi etkilemektedir. Böylelikle Türkiye’de eğer döviz kuruna bağlı bir etki söz konusu ise öncelikli olarak bu etkinin PFD’de görülmesi gerekir. Şekil 2’de Türkiye’de PFD ve diğer destek araçları paylarının seçilen beş yıllık dönemdeki değişimleri gösterilmektedir. Burada vurgulanması gereken ilk nokta PFD payının oldukça yüksek olmasıdır. Örneğin 2015 yılında Türkiye için hesaplanan ÜDT göstergesinin %82’sini PFD oluşturmuştur. Böylelikle Türkiye için hesaplanan değerlerin PFD’ye, bu desteğin de sınır fiyatlarına ve sonuç olarak döviz kuruna yüksek düzeyde duyarlılık göstermesi beklenir. Şekil 2’den görülebileceği gibi Türkiye’de döviz kurunun hızlı bir şekilde yükseldiği 2015-2019 arası dönemde PFD’nin payı %82’lerden %66’lara gerilemiştir. Bu bulgular da üst kısımda tartışılan döviz kurunun sınır fiyatlar üzerindeki etkisine işaret etmektedir. Döviz kuruna bağlı

olarak sınır fiyatları yükselmekte ve bu yükseliş nedeniyle yurtiçi fiyatlar ile sınır fiyatlar arasında fark azalmakta ve bu azalış doğrudan PFD’ye yansımaktadır.

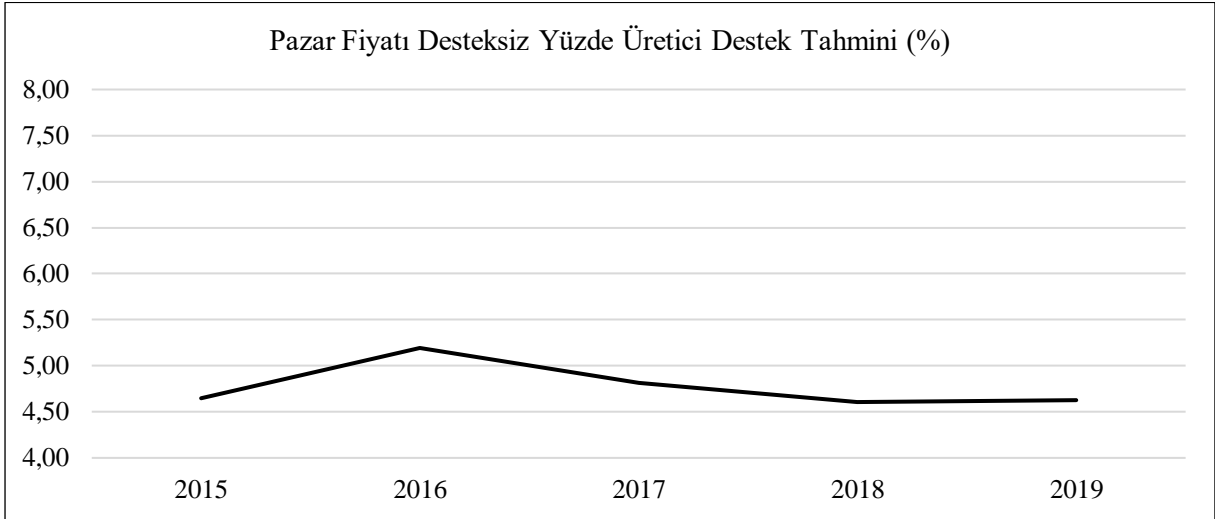
Döviz kurundaki değişimin destek göstergesi üzerindeki etkisini göstermenin bir diğer yolu PFD’yi tamamiyle hesaplamalardan çıkarıp diğer destek araçlarının nasıl değiştiğini incelemektedir. Şekil 3’de PFD olmadan diğer destek araçlarının son beş yıldaki değişimleri gösterilmektedir. PFD olmadan son beş yılda %ÜDT neredeyse hiç değişmemiştir. 2015 yılında üretici gelirleri içerisinde %4.5 civarında olan destek miktarı, döviz kuru artmasına rağmen 2019 yılında yine aynı şekilde yaklaşık %4.5’tir. Bu yaklaşım fiyat farklılıklarına dayanan destek miktarını ihmal ettiği için gerçek değerlerden oldukça uzaktır. Ancak PFD’nin etkisinden tamamiyle yalıtıldığı için döviz kurunun etkisine dair önemli bir bulgu sunmaktadır.

Şekil 2. Türkiye üretici destek tahmininin bileşenleri



Kaynak: OECD (2020a), Not: Bu şekil OECD sınıflandırmasına göre ÜDT bileşenlerinin payı göstermektedir. PFD yurtiçi fiyatlar ile sınır fiyatlar arasındaki farka bağlı oluşan desteği, diğer destekler ise diğer desteklerin toplamını göstermektedir..

Şekil 3. Pazar fiyatı desteksiz yüzde üretici destek tahmini göstergesi



Kaynak: OECD (2020a), Not: Bu şekil PFD olmadan %ÜDT hesaplamasını göstermektedir.

Döviz kurunun destek göstergeleri üzerindeki etkisini göstermenin bir diğer yolu üretici fiyatı ve sınır fiyatının seçilen belirli ürün özelinde tartışmaktır. Şekil 4’de OECD Türkiye veri seti içerisinde yer alan buğday için üretici fiyatı, sınır fiyatı ve PFD gösterilmektedir. 2015 yılında yaklaşık 3 milyar TL olan buğday PFD, 2017 yılında 3.8 milyar TL’ye yükselmiş ve ardından devam eden iki yıl boyunca sıfır değerini almıştır. Çünkü 2018 ve 2019 yıllarından buğday sınır fiyatları üretici fiyatlarının üzerine çıkmıştır.

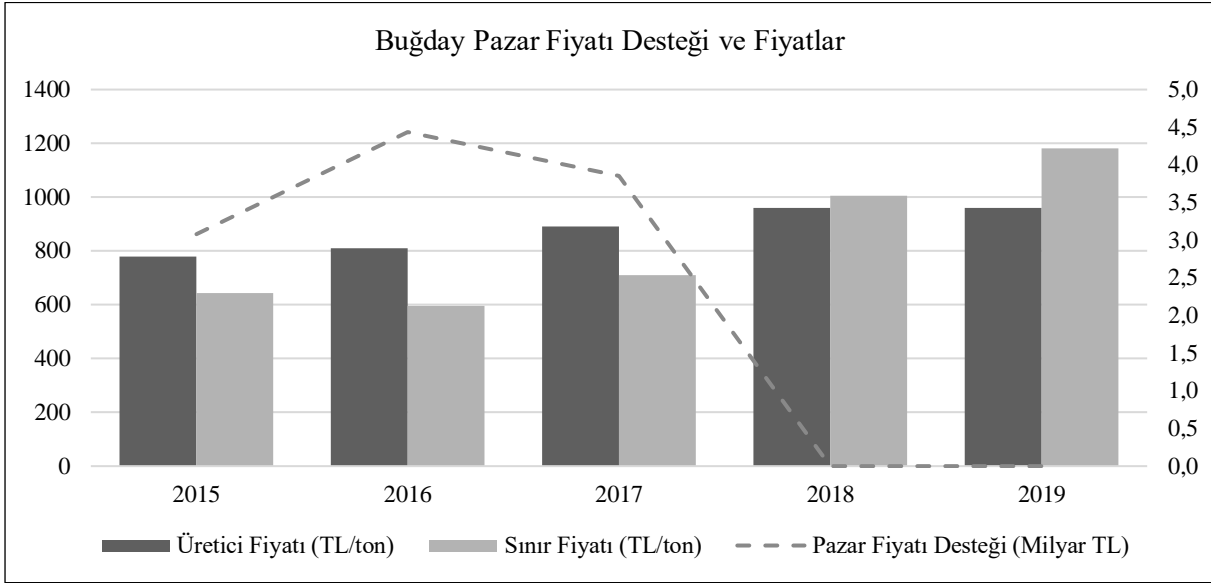
Sınır fiyatlarının üretici fiyatlarını aşması durumunda OECD (2016) şöyle bir varsayımda

bulunmaktadır: eğer ülke üründe net ihracatçı durumunda ise ve ülke içerisinde ihracatı kısıtlamaya yönelik bir politika yok ise veya üründe net ithalatçı durumunda ise ve ülke içerisinde ithalatı engellemeye yönelik gümrük tarifeleri benzeri bir politika var ise bu durumda PFD OECD tarafından sıfır olarak kabul edilmekte ve fiyatlar arasındaki farkın tarım politikası dışındaki faktörlerden kaynaklandığı varsayılmaktadır. Bu varsayım Türkiye’de sadece buğday için geçerli değildir. Buğdaya ek olarak arpa, mısır, tavuk eti gibi ürünlerde 2018 yılı sonrası PFD sıfırlanmış, sığır eti gibi ürünlerde ise

bu destek çeşidi yüksek düzeyde azalmıştır. PFD sıfırlanan ürünlerin tamamında sınır fiyatları yurt içi fiyatları aşmıştır. Sonuç olarak Türkiye’de döviz kurunun artan etkisi ile önemli ürünlerin sınır fiyatları yurtiçi fiyatları aşmıştır. Bu aşmaya bağlı olarak ülke içerisinde en önemli destek kalemi olan PFD göstergesinde önemli düzeyde

azalma meydana gelmiş ve azalmalar sonuç olarak ÜDT’ye yansımıştır. Böylelikle ülke içerisinde üreticilere aktarılan desteklerde bir azalma olmamasına rağmen döviz kurunun sınır fiyatlarını etkilemesi ile destek göstergeleri azalmış olarak görünmüşlerdir.

Şekil 4. Buğday Pazar Fiyatı Desteği, Üretici ve Sınır Fiyatı



Kaynak: OECD (2020a), Not: Bu şekil Türkiye için OECD veritabanında yer alan buğday ürününde üretici fiyatı, sınır fiyatı ve PFD’yi göstermektedir. Siyah barlar üretici fiyatı, gri barlar sınır fiyatı, kesikli çizgi ise PFD’yi göstermektedir. Sol eksen fiyatlar, sağ eksen destek içindir.

Döviz kurunun ÜDT göstergeleri üzerindeki etkisini göstermenin bir diğer yolu sınır fiyatlarının ulusal para birimlerine çevrilirken nominal döviz kuru yerine satın alma gücü paritelerinin kullanılmasıdır. Örneğin Liefert ve ark. (1996) çalışmasında 1990’larında başında Rusya’da Ruble’nin aşırı değer kaybetmesine bağlı olarak ÜDT’nin gerçekte olduğundan düşük hesaplandığı vurgulanmış ve destek göstergeleri satın alma gücü pariteleri kullanılarak aradaki fark gösterilmiştir.

Tablo 1’de Türkiye’de ayçiçeği örneğinde sınır fiyatları ve PFD hesaplanmasında nominal döviz kuru ve satın alma gücü paritelerinin etkisi gösterilmiştir. OECD’nin dikkate aldığı gibi nominal döviz kuru ile hesaplandığında 2015 yılında ayçiçeğinde yaklaşık 2 milyar TL’lik bir PFD söz konusu iken, satın alma gücü paritesi ile hesaplamalar yapıldığında bu değer 3,4 milyar TL’ye yükselmiştir. Bütün yıllar için geçerli olmakla birlikte eğer sınır fiyatlarının ulusal

kurlara çevrilmesinde satın alma gücü paritesi kullanılırsa PFD her zaman nominal kurlarla yapılan hesaplamalardan daha yüksek olmaktadır.

Tablo 1’de bir diğer dikkate çekici nokta farklı hesaplamaların düzey olarak farklılık yaratmasının yanı sıra eğilim olarak da önemli farklılıklar göstermesidir. Örneğin 2017/2019 yılları arasında ayçiçeğinde PFD 2.9 milyar TL’den 2.8 milyar TL’ye düşmüştür. Dolayısıyla nominal döviz kuru kullanılarak yapılan hesaplama göre Türkiye’de ilgili yıllarda ayçiçeğinde PFD azalmıştır. Ancak aynı dönem satın alma gücü paritesi ile ilgili yapılan hesaplamalarda, ilgili dönemde 5.1 milyar TL olan ayçiçeği PFD, 5.6 milyar TL’ye yükselmiştir.

Sonuç olarak sınır fiyatının ulusal fiyatlara dönüştürülmesinde seçilen döviz kuru konunun tamamıyla farklı (destekler artıyorken azalıyor veya azalırken artıyor şeklinde) yorumlanmasına neden olabilmektedir.

Tablo 1. Ayçiçeği pazar fiyatı desteği

	2015	2016	2017	2018	2019
Üretim (bin ton)	1681	1671	1964	1949	1950
Tüketim (bin ton)	2059	2589	3032	2800	2800
Üretici Fiyatı (TL/ton)	2605	2815	3270	3580	3600
Sınır Fiyatı (\$/ton)	502	521	480	405	382
Nominal Döviz Kuru ile Pazar Fiyatı Desteği					
Nominal Döviz Kuru	2.72	3.02	3.65	4.83	5.67
Sınır Fiyatı (TL/ton)	1365	1573	1752	1956	2166
Pazar Fiyatı Desteği (milyon TL)	2084	2075	2981	3165	2796
Satın Alma Gücü Paritesi ile Pazar Fiyatı Desteği					
Satın Alma Gücü Paritesi	1.16	1.24	1.37	1.61	1.84
Sınır Fiyatı (TL/ton)	582	646	658	652	703
Pazar Fiyatı Desteği (milyon TL)	3400	3624	5131	5707	5649

Kaynak: Comtrade (2020), OECD (2020a), OECD (2020b), Not: Bu tablo Türkiye için OECD veritabanında bulunan ayçiçeği için sınır fiyatında iki farklı dönüştürücünün (nominal döviz kuru ve satın alma gücü paritesi) kullanılması ile hesaplanan PFD'yi göstermektedir. Üretim, tüketim ve üretici fiyatları OECD veritabanından temin edilmiş, Amerikan Doları bazında sınır fiyatı değeri ise AB'nin Türkiye'ye ihraç ettiği ayçiçeğinin birim fiyatıdır. Hesaplamalarda sadelik için taşıma masrafları, ürün kalitesi farklılıkları gibi konular ihmal edilmiştir.

4. Uluslararası Örnekler

Bu bölümde Türkiye'ye ek olarak iki farklı ülke seçilerek döviz kurunun destek göstergeleri üzerindeki etkilerine dair ek bulgular sunulmaktadır. İsviçre ve Arjantin olmak üzere iki ülke seçilmiş, İsviçre'de sığır etine, Arjantin'de ise soya fasulyesine odaklanılmıştır. Ülkelerin seçilmesinde ekonomik açıdan yapısal farklılıklara, ürün seçiminde ise tarım politikası kapsamındaki öneme dikkat edilmiştir.

İsviçre OECD tarımsal destek göstergelerine göre dünyanın en korumacı ülkelerinden biridir. %ÜDT yaklaşık olarak %50'dir ve bu değer üretici gelirlerinin yaklaşık yarısının tarımsal desteklerden geldiğini ifade etmektedir. Ancak İsviçre'nin döviz kuru açısından Türkiye'den önemli bir farklılığı bulunmaktadır. 2015/2019 yılları arasında İsviçre Frank'ı ABD Doları karşısında neredeyse hiç değişmemiştir. 2015 yılında 0.96 USD/CHF olan değer, 2019 yılında 0.99 USD/CHF olmuştur. Böylelikle İsviçre döviz kuru açısından oldukça stabil ve korumacılık açısından önemli bir örnek olmaktadır.

Şekil 5'te sığır etinin üretici, sınır fiyatı ve PFD İsviçre için verilmiştir. Sınır fiyatlarındaki değişim Türkiye örneğinden oldukça farklıdır ve bu durum doğrudan PFD'ye yansımaktadır.

Seçilen dönemin başında sığır eti için yaklaşık 500 milyon İsviçre Frank'ı destek verilirken, dönem sonunda bu değer aşağı yukarı aynı seviyelerdedir. Döviz kurunun destek göstergeleri üzerindeki etkisi neredeyse hiç yoktur.

Seçilen bir diğer ülke olan Arjantin'de ise 2015/2019 döneminde hem döviz kuru açısından hem de tarımsal destek göstergeleri açısından yüksek değişimler meydana gelmiştir. Arjantin tarım politikaları açısından değerlendirildiğinde üreticilerini desteklemekten ziyade vergilendiren bir ülke konumundadır. Son yıllarda Yüzde Üretici Destek göstergesi yaklaşık %-20'dir. Bu değer üreticilerin normalde elde edeceği 100 liralık gelirin tarım politikaları nedeniyle 80 lira olduğu anlamına gelmektedir.

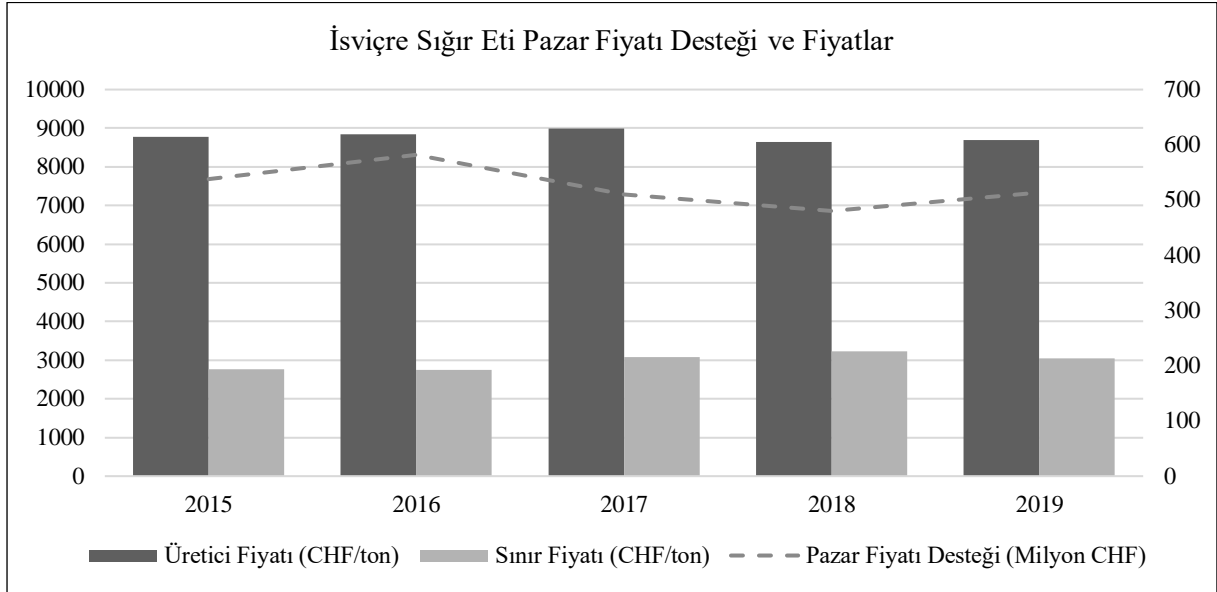
Arjantin için bir diğer önemli konu döviz kurunun değişimidir. 2015 yılında yaklaşık 1 Amerikan Doları yaklaşık 9 Arjantin Peso'su olurken, bu değer 2019 yılında yaklaşık beş kat değer kaybederek 48'e yükselmiştir. Değer kaybının destek göstergeleri üzerindeki etkisi ise soya fasulyesi örneğinde görülebilir.

Şekil 6'da Arjantin için soya fasulyesinde üretici, sınır fiyatı ve PFD'nin değişimi gösterilmektedir. Arjantin'de hem üretici hem de sınır fiyatları zaman itibarıyla oldukça yüksek bir şekilde

artmaktadır. Ancak PFD özellikle döviz kurunun etkisine bağlı olarak azalmış ve 2015 yılında -59 milyar Arjantin Peso'su olan değer 2019 yılına gelindiğinde -237 milyara gerilemiştir. Böylelikle bu bölümde döviz kuru değişiminin tarımsal destek göstergelerine nasıl yansiyabileceğine dair iki farklı ülke örnekleri gösterilmiştir. Son olarak

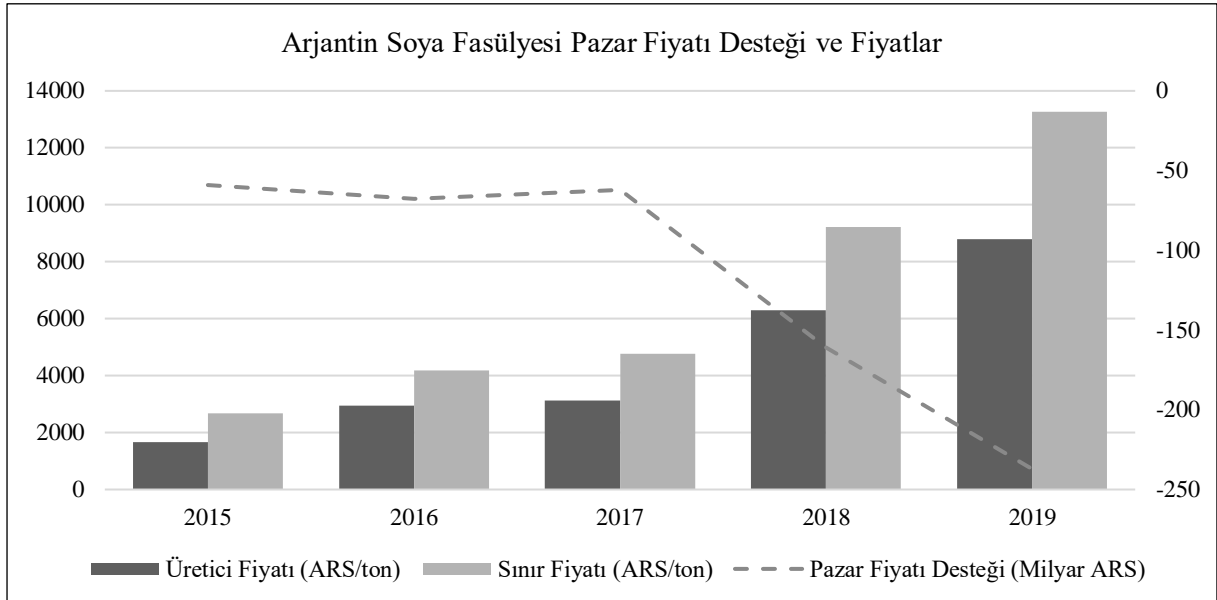
vurgulanması gereken destek göstergelerindeki değişimin sadece döviz kuruna bağlı meydana gelmeyeceği, Türkiye, İsviçre ve Arjantin örneklerinde destek göstergelerini etkileyen birçok konunun olduğu, buradaki tartışmanın sadece tek bir açıdan yapıldığıdır.

Şekil 5. İsviçre sığır eti pazar fiyatı desteği, üretici ve sınır fiyatı



Kaynak: OECD (2020a), Not: Bu şekil İsviçre için OECD veritabanında yer alan sığır eti ürününde üretici fiyatı, sınır fiyatı ve PFD'yi göstermektedir. Siyah barlar üretici fiyatı, gri barlar sınır fiyatı, kesikli çizgi ise Pazar PFD'yi göstermektedir. Sol eksen fiyatlar, sağ eksen destek içindir.

Şekil 6. Arjantin soya fasulyesi pazar fiyatı desteği, üretici ve sınır fiyatı



Kaynak: OECD (2020a), Not: Bu şekil Arjantin için OECD veritabanında yer alan soya fasulyesi ürününde üretici fiyatı, sınır fiyatı ve PFD'yi göstermektedir. Siyah barlar üretici fiyatı, gri barlar sınır fiyatı, kesikli çizgi ise PFD'yi göstermektedir. Sol eksen fiyatlar, sağ eksen destek içindir..

5. Sonuç ve Öneriler

Bu çalışma Türkiye’de 2015/2019 yılları arasında döviz kurunda meydana gelen yüksek değişimin, OECD tarımsal destek göstergeleri üzerindeki etkisini incelemektedir. ÜDT hesaplanırken sınır fiyatlar ile yurtiçi fiyatlar arasındaki farkın alınabilmesi için, sınır fiyatlarının ulusal para birimine dönüştürülmesi gerekmektedir. Böylelikle döviz kurlarında meydana gelen bir değişim tarımsal destek göstergesini önemli düzeyde etkileyebilmektedir.

Türkiye’de seçilen beş yıllık dönemde ÜDT azalmış, döviz kuru ise önemli düzeyde artmıştır. Destek göstergelerindeki azalmanın temel nedenlerinden biri Türk Lirası’nın yüksek düzeyde değer kaybetmesidir. ÜDT içerisinde PFD’nin Türkiye için yüksek bir yer kaplaması, döviz kurunun ve sınır fiyatlarının etkisini artırmaktadır. 2015-2019 döneminde döviz kurunun etkisine bağlı olarak PFD’nin ÜDT içerisindeki payı önemli düzeyde azalmıştır.

Önemli tarım ürünlerinde 2018/2019 yılları arası sınır fiyatlarının TL bazında yurtiçi üretici fiyatlarını aşması sonucu PFD sıfır değerini almış ve bu durum ÜDT’nin azalmasına katkı sağlamıştır. Nominal döviz kuru yerine satın alma gücü paritesi kullanıldığında ayçiçeği gibi ürünlerde desteğin değişim yönü tamamıyla farklılaşabilmektedir. 2017/2019 yılları arası nominal döviz kuru kullanımı durumunda ayçiçeğinde PFD azalırken, satın alma gücü paritesi ile ilgili yapılan hesaplamalarda bu destek artmaktadır. Ayrıca son olarak İsviçre ve Arjantin örnekleri ile Türkiye açısından iki farklı ülkenin döviz kurlarındaki değişimlerin destek göstergeleri üzerindeki etkisi gösterilmiştir.

ÜDT 1986’dan günümüze düzenli bir şekilde hesaplanarak tarımsal açıdan önemli birçok ülke için kapsamlı bilgiler vermektedir. Tarımsal desteklerin farklı ülkeler arasında kıyaslanması açısından ÜDT oldukça kullanışlıdır. Ancak dikkat edilmesi gereken nokta ÜDT’nin bir hesaplama olduğu ve bu hesaplamanın çeşitli varsayımlar altında yapıldığıdır. Varsayımların gerçek dünya koşulları ile uyumluluğu veya hangi koşullarda geçerli olacağı gibi konular

yorumlamalar yapılırken dikkate alınmalıdır. Ayrıca tek bir destek göstergesi ile konuyu tartışmak yerine, bu desteğin hangi araçlar ile yapıldığının da incelenmesi gerekmektedir.

Son olarak bu çalışma kapsamında gösterildiği gibi bir ülkenin geçirdiği makroekonomik değişimler (döviz kuru, enflasyon, ekonomik kriz vb.) tarımsal destek göstergelerini tarımsal destekler değişmeye bile önemli düzeyde etkileyebilmektedir. Bu durum tarımsal desteklerin özellikle düzey açısından yanlış yorumlanmasına neden olabilmektedir. Dolayısıyla OECD destek göstergelerinin stabil bir ekonomik yapıya sahip ülkeler için daha tutarlı bulgular sunduğunu söylemek mümkündür.

Sonuç olarak OECD destek göstergelerine dayalı yapılacak politika tartışmaları ve akademik çalışmalarda destek göstergesinin kullanılmasından önce bu göstergelerin hangi etkenlere bağlı değiştiğinin incelenmesi faydalı olacaktır. Tek bir destek göstergesi yerine ulusal ve uluslararası alanlarda kullanılan farklı yaklaşımların birlikte değerlendirilmesi, tarım politikalarının daha geniş bir açıdan incelenmesine yardım edecektir.

Kaynaklar

Blandford, D., Brunstad, R.J., Gaasland, I., Vardal, E., 2007. Optimal agricultural policy and PSE measurement: an assessment and application to Norway. NHH Dept. of Economics Discussion Paper.

Cheng, F., Orden, D., 2007. Exchange rate alignment and producer support estimates (PSEs) for India." *Agricultural Economics* 36:233-243.

Comtrade, 2020. UN Comtrade Database. <https://comtrade.un.org/>, Erişim Tarihi: 06.10.2020

Demirdöğen, A., 2011. Tarımsal Korumacılık, Korumacılığın Ölçümü ve Türkiye. Yüksek Lisans Tezi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Çukurova Üniversitesi.

Demirdöğen, A., 2020. Türkiye’de Tarımsal Destekler. 5. Uluslararası Anadolu Tarım, Gıda, Çevre ve Biyoloji Kongresi.

- Doyon, M., Paillat, N., Gouin, D., 2001. Critical Analysis of the Concept of the Producer Subsidy Equivalent in the Dairy Sector (Dairy PSE). GREPA Group de Recherche en économie et politiques agricoles. dumping, and policy reform. Tufts University, Working Papers.
- HMB, 2020. Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı.
- Liefert, W.M., Sedik, D.J., Koopman, R.B., Serova, E., Melyukhina, O., 1996. Producer Subsidy Equivalents for Russian Agriculture: Estimation and Interpretation. American Journal of Agricultural Economics 78:792-798.
- OECD, 2016. OECD'S Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual). OECD Publishing.
- OECD, 2020a. Producer and Consumer Support Estimates database. <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>, Erişim Tarihi: 15.06.2020
- OECD, 2020b. Exchange rates (indicator). <https://data.oecd.org/conversion/exchange-rates.htm>, Erişim Tarihi: 06.10.2020
- Oskam, A.J. ve Meester, G., 2006. How useful is the PSE in determining agricultural support?. Food Policy 31:123-141.
- Tangermann, S., 2005. Is the Concept of the Producer Support Estimate in Need of Revision?, OECD Publishing.
- Tangermann, S., 2006. Response to the article on "How useful is the PSE in determining agricultural support? by Arie Oskam and Gerrit Meester. Food Policy 31:142-147.
- TCMB, 2020. Elektronik Veri Dağıtım Sistemi. <https://evds2.tcmb.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 07.10.2020
- TOB, 2020. Tarımsal Destekler. <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Tarimsal-Destekler>, Erişim Tarihi: 07.10.2020
- Wise, T.A., 2004. "The paradox of agricultural subsidies: measurement issues, agricultural