

"TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARININ ETKİNSİZLİĞİ"

Yrd. Doç. Dr. Güler GÜNŞOY*
Yrd. Doç. Dr. Bülent GÜNŞOY**

ÖZET

Türkiye, uluslararası anlaşmaların çizdiği çerçevede tarım politikalarında yeni arayışlar içindedir. Uygulanması düşünülen Tarım Reformu kapsamında tarımsal destekleme politikalarında değişikliğe gidilecektir. Tarımsal destekleme politikaları arasında alternatifler gözetilerek en rasyonel karar verilmelidir. Günümüze kadar tarıma yapılan desteklerin ağırlığı tüketiciler tarafından üstlenilmiştir. Bu durum dünyadaki uygulamalara paralellik taşımamaktadır. Sağlıklı bir tarımsal yapı oluştururken politikaların refah dağıtıcı etkisi iyi hesaplanmalı ve toplumun bütün gelir gruplarının durumu göz önünde tutulmalıdır.

ABSTRACT

Turkey with in the framework of international agreements for agricultural policy is in the search for new alternatives. The initially planned agricultural support policy to be exercised and that is embodied in the agricultural reform process is going to be altered. It is necessary to assess agricultural support policies in the most national way. Untill now, agricultural support policies were realized in the expense of consumers. This fact is also common for policies as such abroad. While constructing a stable agricultural economy, it is also necessary to take in to account the impact af agricultural policies on the different income groups when making decisions.

* Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü

** Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü

GİRİŞ

Türkiye'de tarımsal üretimin yönlendirilmesi ve ekonomik dengelerin korunması amacıyla tarımsal destekleme politikaları uygulanmaktadır. İçinde bulunduğumuz dönemde gerek ülkesel ve gerekse uluslararası koşulların değişmesi nedeniyle tarım sektörüne reformist bir bakış açısıyla yaklaşmak gerekmektedir. Küreselleşme süreci içerisinde Avrupa Birliği ile bütünleşmede öncelikle aktivite kazandırılması gereken tarım sektörü, Dünya Ticaret Örgütü kurallarına da uyum sağlamak zorundadır. Bu zorunluluklar Tarım Reformu çerçevesinde yaşama geçirilmek ve sorunlar çözümlenmek istenmektedir. Bu amaçla tarımsal destekleme politikalarında da yeni arayışlar gündemdedir.

Bu çalışma Türkiye'de tarımsal desteklerin kaynakları ve üretici/tüketici üzerindeki etkilerini incelemektedir. Tarımsal desteklerin hedeflenen kitlelere ulaşma derecesi ve bu transferleri yaparken ülkenin gelir dağılımındaki görece farklılaşma, uluslararası karşılaştırmalardan da yararlanılarak aydınlatılmak istenmektedir.

I. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN GÖRELİ ÖNEMİ

Tarım sektörü ekonomide oluşturduğu katma değer ve istihdam açısından ele alındığında, tarım politikalarının toplumsal önemi daha da artmaktadır. Tablo 1'de tarım katma değeri ve tarımsal istihdamın durumu ile ilgili veriler yer almaktadır.

Tablo 1: Tarım Sektörünün GSYİH ve Toplam İstihdam İçindeki Payı (%)

| | Tarım Katma Değeri / GSYİH | Tarım İstihdamı / Toplam İstihdam | Tarımsal Katma Değer/ Tarım Dışı Katma Değer |
|--------------|----------------------------|-----------------------------------|--|
| 1980 | 26.1 | 55.0 | 28.9 |
| 1985 | 19.7 | 51.0 | 23.6 |
| 1990 | 17.5 | 46.5 | 24.4 |
| 1991 | 15.2 | 47.4 | 19.9 |
| 1992 | 15.0 | 43.5 | 22.9 |
| 1993 | 15.4 | 44.6 | 22.6 |
| 1994 | 15.5 | 44.8 | 22.6 |
| 1995 | 15.7 | 46.8 | 21.2 |
| 1996 | 16.9 | 44.9 | 25.0 |
| 1997 | 14.5 | 42.4 | 23.0 |
| 1998 | 17.3 | 43.0 | 27.7 |
| 1990-98 Ort. | 15.9 | 44.9 | 23.3 |

Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Göstergeler

Görüldüğü gibi, tarım sektörü katma değeri 1980 yılında GSYİH'nın %26.1'ini oluştururken yıllar içinde sürekli azalarak 1998 yılında %17.3'e düşmüştür. 1990-1998 yılları ortalaması ise %15.9 olarak gerçekleşmiştir. Tarımsal istihdamın toplam istihdamdaki payı da yine aynı şekilde azalma eğilimi içinde olup 1980 yılında %55 iken 1998'de %43'e inmiştir. Tarım sektöründe çalışmakta olan bir kişinin katma değeri ise, sektör dışındaki bir kişinin katma değerinin yaklaşık dörtte biri kadardır.

Tarım kesiminde yer alan ve toplam ülke nüfusunun %35'ni ve toplam istihdamın da %45'ini oluşturan tarım nüfusunun istihdam açısından önemi, tarımsal destekleme politikalarının ve etkilerinin daha iyi irdelenmesini gerektirmektedir. İlk aşamada %20'lere, uzun vadede ise %10'lara düşürülmesi planlanan tarımsal nüfus, iktisat politikası uygulayıcılarını toplumsal açmazlara sokmaktadır. Bir yandan tarım-dışı kesimde istihdam imkanlarının yetersizliği, kentsel altyapı ihtiyacındaki hızlı yükseliş ve bunun gerektirdiği finansman olanakları, öte yandan tarım kesiminin dünyadaki hızlı değişime ayak uydurabilmesi için gerekli olanlar tarımda geleceğe yönelik politikaların geliştirilmesini güçlendirmektedir. Tarımsal üreticilerin gelirlerinde istikrarlı bir artış sağlanması ve yaşam standartlarının iyileştirilmesi ile üretim piyasa koşullarına uygun, iç ve dış talep doğrultusunda geliştirilmesi/yönlendirilmesi ve çok taraflı dünya ticaret sistemine uyum sağlanması politikaları, maliyetinin oldukça dikkatli saptanması gereken faaliyetlerdir. Bu nedenle, tarım politikalarının sosyal yükünün belirlenmesi önemli bir aşamadır.

II. TÜRKİYE'DE DESTEKLEME POLİTİKALARI

Tarımsal destekleme politikalarının temel amacı, ülkedeki üreticilerin ve tüketicilerin fiyatlardaki dalgalanmalara karşı korunması ve gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesidir. İkincil amaçlar olarak iktisadi büyüme ve gelişmenin hızlandırılmasında ve çevre sorunlarının giderilmesinde tarımsal boyutun katkısını arttırmak sayılabilir.

Yukarıda sıralanan sebepler dolayısıyla bütün dünya ülkelerinde tarım sektörü çeşitli şekillerde desteklenmektedir. Bu desteklemelerden bazıları; fiyat yoluyla müdahale alımları, girdi fiyatlarına korumacılık, düşük faizli kredi sağlanması, teşvik ve prim uygulamaları ile üretimin desteklenmesidir. Ülkeler, tarımsal üretim yapıları ve gereksinimlerine

göre yukarıda örnekleri verilen destekleme politikalarının tümünü birlikte ele alabildiği gibi, bunlardan birini veya birkaçını birlikte uygulayabilmektedir.¹

Türkiye'de tarım sektörü, yukarıda verilen destekleme politikaların birçoğu ile, örneğin girdi sübvansiyonları, vergi politikaları, düşük faizli kredi, dış ticaret rejimi, eğitim ve araştırma çalışmaları, tarımsal alt yapı yatırımları ve destekleme alımları gibi araçlarla desteklenmektedir. Türkiye'de toplam tarımsal destekleme içerisinde ürün taban fiyat desteklemeleri önemli bir yer tutmaktadır.² Tarımsal destekleme, esas itibariyle taban fiyatların ilan edilmesi ve belirli ürün grupları için farklı KİT ve Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin ürün alımlarında bulunması şeklinde gerçekleşmektedir.³

Türkiye'de yıllardır uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikasının ekonominin genelinde yarattığı sorunları ve kamu finansmanı üzerindeki yükünü azaltmak için 1990'lı yıllarda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Tarımsal destekleme politikalarının belirlenmesi için 1992 yılında Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu'na bağlı ve ilgili kuruluşların temsilcilerinden oluşan bir alt kurul oluşturulmuş ve bu kurulun çalışmaları sonucunda kısa/uzun vadeli bir dizi tedbir alınarak uygulanmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır:⁴

- Hububata kademeli fiyat uygulamasına geçilmesi
- Hedef ve müdahale fiyatı arasındaki farkın üreticilere doğrudan ödenmesi
- Arz fazlası olan ürünlerde ekim alanları daraltılması
- Destekleme alımları kapsamındaki ürün sayısının azaltılması
- Girdilerle ilgili sübvansiyonların yeniden düzenlenmesi
- Ürün fiyatlarının belirlenmesinde dünya, yurtiçi borsa, diğer faktör fiyatları ve enflasyon oranının esas alınması
- Özel sektörü sektör içine çekmek için ihtisas borsalarının oluşturulması

¹ DPT, *Tarımda Yapısal Uyum, Destekleme ve Uluslararası Piyasalara Entegrasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT: 2409-ÖİK: 470, Temmuz 1995. s. 22

² a.g.e.

³ Aziz BABACAN, *Dünya'da ve Türkiye'de Tarımsal Destekleme*, DPT Yayın no: 2433, Nisan, 1996 57-58

⁴ Zafer YÜKSELER, *Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi*, DPT, Çalışma Raporları: 1999-01, Ankara, Ağustos, 1999, ss. 1-4

III. TARIMSAL DESTEKLEMELERİN YÜKÜNÜN ÖLÇÜMÜ

Türkiye'de uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları sonucunda tarım sektöründeki üreticilere tüketiciler ve vergi mükelleflerinden transfer yapılmaktadır. Uygulanan tarım politikalarının finansal yükünün kimler tarafından paylaşıldığını görebilmek için geliştirilen yöntemlerin en bilineni OECD tarafından geliştirilen hesaplama yöntemidir. Bu yöntemle, tarım sektörüne yapılan girdi ve kredi desteğinin yanında, destekleme alımları yoluyla birleşecek tarımsal kuruluşlara sağlanan finansman olanakları dikkate alınmaktadır.

OECD'nin tarım üreticilerine sağlanan desteğin ölçütleri, *Üretici Destek Tahmini* (ÜDT,PSE), *Tüketici Destek Tahmini* (TDT,CSE) ve *Toplam Destek Tahmini* (TSE)'dir.

ÜDT, uygulanan tarım politikaları sonucunda belli bir yılda tüketicilerden ve vergi mükelleflerinden üreticilere yapılan destekleri (transferleri) gösterir. Bu destekler, Pazar fiyat desteği, doğrudan ödemeler, girdi destekleri, faiz sübvansiyonları, genel hizmetler ve teşviklerle ilgili ödemeleri kapsar.⁵

TDT, uygulanan politikalar sonucunda belli bir yılda tüketicilerden ve vergi mükelleflerinden üreticilere yapılan transferleri gösterir, eksi değer uygulanan politikalar sonucunda tüketicilere izafi vergi yükünü ifade eder.⁶

TSE, ÜDT'den daha geniş bir göstergedir ve genel bütçe ile diğer kaynaklardan tarım kesimindeki kamu kuruluşlarına yapılan bütçe transferlerinin tümünü kapsar. TSE, tarımsal politikalardan kaynaklanan vergi mükelleflerinden ve tüketicilerden kaynaklanan transferlerin toplamından ithalattan elde edilen bütçe gelirleri çıkartılarak bulunur. Bunların içine ÜDT'ce ölçülen piyasa fiyat desteğinin bütün tarımsal üretime ekstrapolasyonu, tarım gıda sektörünün ve kırsal alanların geri kalan bölümleri de dahil olmak üzere yapılan bütçeden transferler (gıda işleme ve dağıtım sanayiine ve kırsal altyapı projelerine ayrılan sübvansiyonlar vb.), sosyal

⁵ DPT, *Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 8. BYKP, DPT Yayın No: 2516 - ÖİK: 534, Ankara, 2000, s. 38

⁶ a.g.e.

güvenlikten yararlananlara yapılan gıda yardımı ve tarımsal ürünlerin depolama maliyeti için sarf edilen bütçe transferleri dahildir.⁷

OECD'nin ÜDT ve TDT hesaplamaları, uluslararası karşılaştırmalarda kolaylık sağlamak amacıyla toplam 13 tarımsal ürünü kapsamaktadır. Bu ürünler, sırasıyla buğday, mısır, diğer tahıllar, pirinç, yağlı tohumlar, şeker, süt, sığır ve dana eti, domuz eti, tavuk eti, kuzu eti, yün ve yumurtadır. Toplam tarımsal üretiminin 1/3'ü, hayvansal üretim 3/4'ü bu çalışmaya dahil edilmiştir.⁸

Üretici ve tüketici sübvansiyonlarının toplam değerlerini elde edebilmek için, 13 ürünün hesaplanan ortalama transfer oranının diğer ürünlere de uygulanabileceği varsayılmaktadır.

ÜDT ve TDT göstergeleriyle yapılan uluslararası karşılaştırmalarda, başvuru yöntemi, temsil edilen ürün sayısı, kullanılan veriler konusunda, tarım sektörünün temel ve yapısal özellikleri nedeniyle ihtiyatlı olunması gerekmektedir. Örneğin Türkiye'de, ÜDT ve TDT hesaplamalarına dahil olan ürünlerin toplam tarımsal üretim değerindeki payı 1996'da %49 ile OECD ülkeleri içinde en düşük oran olmuştur. Bu oran AB için %65, ABD için %70, Kanada için %82 ve OECD ortalaması olarak %70'dir. Dolayısıyla genellemelerin hatası OECD ülkelerinde Türkiye'ye göre daha küçük olacaktır. Öte yandan, Türkiye'de 1993 yılında pamukta prim uygulaması sonucunda Hazine'nin Ziraat Bankası'na olan borcu (124 milyon dolar), bu iki kurum arasındaki anlaşmazlık çıkması ve çözümlenememesi nedeniyle yüksek faiz oranlarından etkilenerek 1998 yılında defalarca katlanarak artmış (7.7 milyar dolar) ve Toplam Destek Tahminini OECD ülkelerine göre normalden çok fazla göstermiştir.⁹

⁷ E. H. ÇAKMAK vd., *Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye*, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/99-12/275, İstanbul, Aralık 1999, s. 59

⁸ DPT, *Tarımsal Politikalar...*, s. 37

⁹ Aziz BABACAN, *Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi*, DPT, Ankara, Ocak 2000, s. 16

IV. TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLERİN BOYUTLARI

Türkiye'de tarımsal üreticilere sağlanan desteklerin yıllar içindeki gelişimine bakıldığında, üretici sübvansiyonlarının toplam tarımsal üretim değerine oranının (ÜDT) son yıllarda artma eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. Tablo 2'den hesaplanabileceği gibi ÜDT değerinin 1990-98 ortalaması 31, 36'dır. 1991 yılında 46.47 değeri ile ilgili dönemin maksimum seviyesini gören bu oran 1994 yılına kadar azalmış, 1994'te 18.58 değerini görmüş ve 1997 ve 1998 yıllarında 37.52 ve 36.75 değerleriyle yeniden yüksek oranlara ulaşmıştır. Toplam transferler içinde ÜDT'nin payına bakıldığında 1990'da %94.87 olan oranın 1998'de %55.30'a kadar azaldığını bunun yerine genel hizmet desteği ve vergi mükelleflerinden tüketicilere transferlerin payının arttığını görmekteyiz. Tarım sektörüne yapılan transferler içinde ÜDT'nin GSYİH'daki yerine bakıldığında son yıllarda yine artma eğilimi olduğu ve 1998 yılında GSYİH'nın %6.37'sinin ÜDT olarak gerçekleştiği görülür. 1998 yılında ÜDT'nin değeri 12.6 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir ki bu oran OECD ortalaması olan %36'ya eşit bir düzeydir.

ÜDT'nin oluşumu incelendiğinde, Pazar fiyat desteğinin payının son yıllarda yine artma eğiliminde olduğu ve 1998 yılında %86'ya ulaştığı anlaşılmaktadır. Bu durum, geçmiş yıllarda uygulanmış olan yüksek destekleme alım fiyatı politikasının, tarım ürünlerinde dünya fiyatlarından farklılaşma derecesini arttırmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de tarım sektörüne yapılan toplam transferlerin tarımsal üretim değerindeki payı 1994'ten beri artma eğilimi göstermektedir. 1994 yılında toplam transferlerin tarım katma değeri içindeki payı %23.11'den 1998'e gelindiğinde %66.46'ya ulaşmıştır. Toplam transferlerinin içinde tüketicilerden transferlerin (TDT) payı 1998 yılında %51.83 olmuştur. Tüketicilerden transferlerin 1990 yılındaki oranı %89.65'tir. Dolayısıyla tüketicilerden transferlerin payı 90'lı yılların başında görece olarak daha fazladır ve bununla birlikte vergi mükelleflerinden transferlerin payının artış eğilimi içinde olduğu görülmektedir. Vergi mükelleflerinden transferlerin toplam transferler içindeki payı 1990 yılında %14.62 iken 1998'de %50.89'a yükselmiştir.

Tablo 2: Tarımsal Desteklerle İlgili Göstergeler (1994-98)

| | 1994 | | | 1995 | | | 1996 | | | 1997 | | | 1998* | | |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|
| | I | II | III | I | II | III | I | II | III | I | II | III | I | II | III |
| 1. ÜRETİCİ DESTEĞİ (ÜDT) | 18,58 | 80,39 | 2,87 | 25,2 | 16,6 | 3,95 | 20,7 | 56,6 | 3,48 | 37,5 | 60,5 | 5,43 | 36,8 | 55,30 | 6,37 |
| Fiyat Desteği | 9,02 | 39,05 | 1,40 | 17,2 | 45,50 | 2,70 | 13,4 | 36,7 | 2,26 | 29,8 | 48,00 | 4,30 | 31,5 | 47,3 | 5,45 |
| Girdi Sübvansiyonu | 8,71 | 37,69 | 1,35 | 7,52 | 19,9 | 1,18 | 6,81 | 18,6 | 1,15 | 7,29 | 11,8 | 1,05 | 4,93 | 7,41 | 0,85 |
| Diğer | 0,84 | 3,65 | 0,13 | 0,47 | 1,24 | 0,07 | 0,43 | 1,18 | 0,07 | 0,49 | 0,79 | 0,07 | 0,37 | 0,55 | 0,06 |
| 2. GENEL HİZMET DESTEĞİ | 4,53 | 19,61 | 0,70 | 6,81 | 18,1 | 1,07 | 10,9 | 29,8 | 1,84 | 8,39 | 29,7 | 2,66 | 21,1 | 31,8 | 3,66 |
| Ziraat Bankasına Pamuk Primi Borcu | 3,09 | 13,66 | 0,48 | 5,73 | 15,2 | 0,9 | 10,2 | 27,8 | 1,71 | 17,9 | 28,8 | 2,58 | 20,7 | 31,2 | 3,59 |
| Diğer | 1,44 | 6,25 | 0,22 | 1,09 | 2,88 | 0,17 | 0,74 | 2,02 | 0,12 | 0,52 | 0,85 | 0,08 | 0,40 | 0,60 | 0,07 |
| 3. VERGİ MÜK. DEN TÜKETİCİLERE DESTEK | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 5,78 | 15,30 | 0,91 | 4,97 | 13,6 | 0,84 | 6,07 | 9,79 | 0,88 | 8,59 | 12,9 | 1,49 |
| Görev Zararı (TMO, ŞEKER, TEKEL) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 5,78 | 15,30 | 0,91 | 3,93 | 10,8 | 0,66 | 5,07 | 8,18 | 0,73 | 7,85 | 11,8 | 1,36 |
| Borç Affı | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,05 | 2,87 | 0,18 | 1,00 | 1,61 | 0,14 | 0,74 | 1,11 | 0,13 |
| 4. TOPLAM DESTEK (TSE) 1+2+3 | 23,11 | 100,0 | 3,57 | 37,8 | 100,0 | 5,92 | 36,5 | 1,00 | 6,15 | 62 | 1,00 | 8,96 | 66,5 | 100,0 | 11,5 |
| Tüketicilerden Transfer | 9,66 | 41,95 | 1,5 | 18,9 | 50 | 2,96 | 16,6 | 45,4 | 2,8 | 35 | 56,4 | 5,05 | 34,4 | 51,8 | 5,97 |
| Vergi Mük. Transfer | 13,88 | 60,08 | 2,15 | 21,1 | 55,8 | 3,30 | 21,7 | 59,3 | 3,65 | 29,6 | 47,80 | 4,28 | 33,8 | 50,9 | 5,86 |
| Bütçe Gelirleri(-) | -0,47 | -2,03 | -7,07 | -2,17 | -5,7 | -0,34 | -1,7 | -4,74 | -0,29 | -2,6 | -4,2 | -0,4 | -1,81 | -2,72 | -0,31 |
| GSYİH (milyar\$) | | 130,2 | | | 170 | | | 182,0 | | | 190 | | | 198,5 | |
| Tarım Sek. Katma Değer | | 15,46 | | | 15,7 | | | 16,9 | | | 14,5 | | | 17,3 | |

Kaynak: OECD, Economic Surveys, İlgili Yıllar. I- Tarım Katma Değeri İçinde Payları (%)

BABACAN, Genel Tarım..., Eklr.

II- Toplam İçindeki Paylar (%)

*Geçici Verilerdir.

III- GSYİH İçindeki Paylar (%)

1990 sonrasında toplam transferler içinde iki kalemdeki artış dikkat çekicidir. Ziraat Bankası'na pamuk primi borcu ve tarımsal kurumlar olan TMO, Şeker Fabrikaları ve Tekel'in görev zararları sürekli artma eğilimi göstermektedir. Ziraat Bankası'na olan prim borcunun, daha önce değinildiği gibi bir bürokratik anlaşmazlık sonucu hızlı bir artış gösterdiği unutulmamalıdır.

Toplam transferlerin GSYİH içindeki payına bakıldığında güçlü bir artış eğilimi göze çarpmaktadır. 1994 yılında toplam transferlerin GSYİH içindeki payının %3.57'den 1998 yılında %11.52'ye ulaştığı görülmektedir. Bu oran gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça yüksek bulunmaktadır.

Türkiye'de tarım sektöründe sübvansiyonlu yurtiçi üretici fiyatlarıyla, sınır veya dünya fiyatları arasındaki farkı ifade eden *Üretici Nominal Yardım Katsayısı* (Nominal Assistance Coefficient, NAC)¹⁰ ele alındığında, 1996 - 1998 döneminde ürün fiyatlarının dünya fiyatlarından %44, 1998 yılında ise %65 daha fazla olduğu, benzer şekilde tüketicinin ödediği fiyatlarla sınır veya dünya fiyatları arasındaki farkı ifade eden *Tüketici Nominal Yardım Katsayısı* ele alındığında ise, 1996-1998 döneminde tüketici fiyatlarının dünya fiyatları ortalamasından %33, 1998 yılında ise %50 daha fazla olduğu görülmektedir.¹¹ Tarım üreticilerine yapılan 1 dolarlık destek transfer etmenin toplumsal maliyeti Türkiye'de 1.8 dolar iken, OECD'de 1.25 düzeyindedir.¹²

V. TARIMSAL DESTEKLERİN YÜKÜ: ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMA

Türkiye'deki ÜDT değeri son yıllarda artış eğilimi göstererek 1998 yılında %36'ya ulaşmıştır. Bu oran, OECD ülkeleri ortalamasına

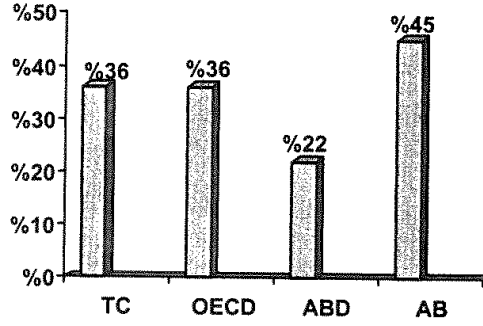
¹⁰ $NAC = PWnc + PSEu / PWnc$; $PWnc =$ Ulusal para cinsinden sınır fiyatı, $PSEu$ (Birim PSE) = Ton başına yapılan toplam transfer değeri; NAC 1'e eşitse yurt içi fiyatlar dünya fiyatlarından izole edilmemiştir. Fiyatların izole edilme derecesine NAC değer artmaktadır: Aziz BABACAN, *Dünyada ve Türkiye'de...*, s. 49

¹¹ *Agricultural Policies in OECD Countries: Background Information 1999*, OECD, Paris, 1999; Aziz BABACAN, *Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi*, DPT, Ankara, Ocak 2000, s. 16

¹² BABACAN, a.g.e, s. 16; E.H. ÇAKMAK, H. KASNAKOĞLU, T. YILDIRIM, *Fark Ödeme Sisteminin Ekonomik Analizi*, Tarımsal Ekonomik Araştırma Enstitüsü, 1998.

denk düşmektedir. 1986-88 ortalama ÜDT değeri %20 iken bu oran yıllar içerisinde sürekli artarak 1998'deki değerine ulaşmıştır. ABD'de ÜDT değeri ortalama %20, AB'de %50'ye yakındır. Aşağıda Şekil 1'de karşılaştırmalı olarak ÜDT değerleri görülmektedir.

Şekil 1: ÜDT'nin Uluslararası Karşılaştırması(1998)



Kaynak: OECD, 1999.

Toplam transferlerin GSMH'ya oranlarının karşılaştırılması durumunda Türkiye'deki oran sürekli artmakta olduğu gözlenmektedir. Buna karşılık OECD, ABD ve AB'de bu oran azalma eğilimindedir. Aşağıdaki Tablo 3'te bu durum net bir şekilde görülebilir.

Tablo 3: Toplam Transferlerin GSMH'ya Oranı

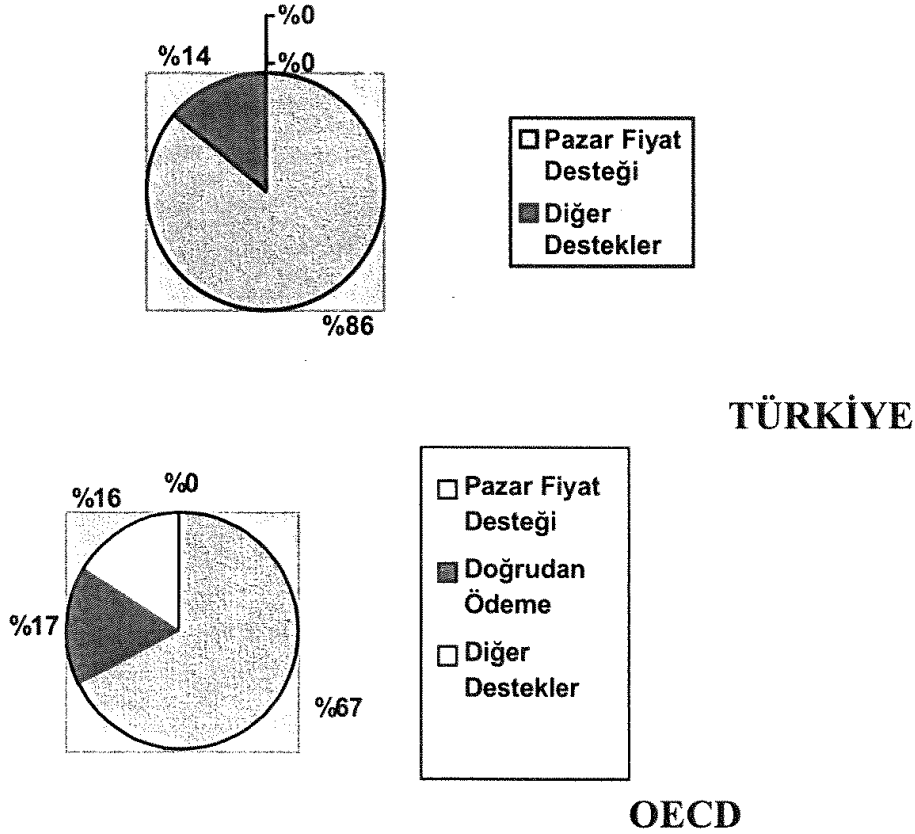
| Ülkeler | 1986-88 | 1991-93 | 1997-99 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------|---------|---------|---------|------|------|------|
| Türkiye | 4,83 | 6,37 | 8,01 | 6,79 | 8,96 | 8,29 |
| OECD | 2,32 | 1,70 | 1,41 | 1,36 | 1,45 | 1,42 |
| ABD | 1,98 | 1,44 | 0,97 | 0,86 | 1,01 | 1,05 |
| AB | 2,29 | 1,50 | 1,53 | 1,52 | 1,60 | 1,49 |

Toplam transferlerin GSMH'ya oranı karşılaştırma yapılan ülke gruplarına göre yüksek olmakla birlikte, Türkiye'de tarım sektörünün GSMH içindeki payı da diğer ülkelere göre yüksektir. Ortalama değerlere bakıldığında OECD ülkelerinde tarımın GSMH içerisindeki

payı %3.8 iken, ABD'nde %1.7, AB'nde %1.9'dur. Türkiye'de ise tarım kesiminin GSMH'daki payı %15-16 oranındadır.

OECD ülkeleriyle, ÜDE değerinin paylaşımı ve toplam transferlerin kaynaklarına göre ayırımı göz önüne alınarak yapılacak bir karşılaştırma daha aydınlatıcı bilgileri içermektedir. Şekil 2'de 1998 yılında OECD ülkeleri ortalaması ile Türkiye'nin ÜDE değerinin kapsamı kapsamı yer almaktadır. Görüldüğü gibi Türkiye'de pazar fiyat desteğinin payı %86 olup diğer desteklerin payı %14'te kalmaktadır. OECD ülkelerinde ise pazar fiyat desteğinin payı %67'dir ve bu oran gittikçe azalmaktadır. 1986-88 döneminde OECD ülkelerinde Pazar fiyat desteğinin ÜDE'deki payı %79, 1993-95 döneminde %72, 1996'da %60 ve 1997'de %63'tür.

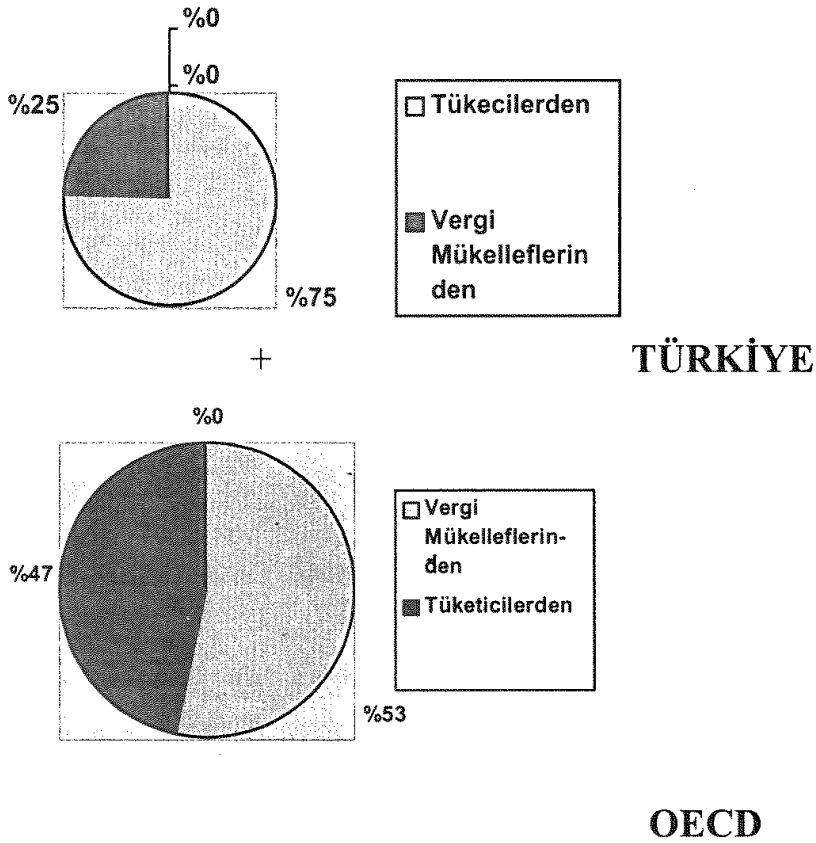
Şekil 2 : ÜDE'nin Paylaşımı (1998)



Kaynak: OECD, 1999.

Tarım sektörüne yapılan toplam transfer kaynaklarının paylaşımını ise Şekil 3'de görmekteyiz. 1998 yılında Türkiye'de vergi mükelleflerinden 3 milyar dolar, tüketicilerden yurt içi fiyatlar aracılığı ile örtülü olarak vergilendirilmesinden 9,1 milyar dolar, toplamda 12,1 milyar dolar toplam transfer geliri elde edilmiştir. Gümrük politikaları nedeniyle net ithalattan elde edilen gelir olan 0,6 milyar dolar bu değerden düşüldüğünde net toplam transfer değeri olan 11,5 milyar dolara ulaşılır. Toplam transferlerin yaklaşık %75'i tüketicilerden %25'i vergi mükelleflerinden elde edilmektedir. OECD ülkelerinde ise 1998 yılında 193.3 milyar dolar vergi mükelleflerinden 169.5 milyar dolar tüketicilerden transfer geliri elde edilmiştir ve bütçe gelirleri 28.2 milyar dolardır. Böylece toplam 334.6 milyar dolar net transfer geliri elde edilmiştir ki tüketicilerden elde edilen gelir toplamının yaklaşık %47'sini, vergi mükelleflerinden elde edilen gelir %53'ünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de tüketicilerin yükü daha fazladır.

Şekil 3: Tarıma Yapılan Transferin Kaynakları (1998)



Kaynak: OECD, 1999.

SONUÇ

Türkiye'de tarım kesimine verilen destekler uzun yıllar gelişmiş ülkelerin ortalamasının altında kalmıştır. Üreticilere verilen destek genellikle istikrarsız bir seyir izlemektedir. Yüzde ÜDT 1980 yılında %30 düzeyinden %-3'e düşmüş, 1980-83 döneminde %5 civarında kalmış ve 1983'ten itibaren istikrarsız bir artış trendinin ardından 1998'de %40'lara yaklaşmış ve OECD ülkeleri düzeyine ulaşmıştır. OECD ülkelerinde yüzde ÜDT son yirmi yıl boyunca %25-50 arasında oldukça istikrarlı bir seyir takip etmiştir. Bunun başlıca sebebi birçok gelişmiş ülkenin belirgin uzun vadeli tarım politikası uygulamalarıdır. Türkiye'nin ise ayrıntıları belirlenmiş, uzun ömürlü tarım politikası ve perspektifi yoktur.

Tarımsal desteğin kaynakları incelendiğinde, üreticilere yapılan desteğin yaklaşık 3/4'ünün yükselen iç fiyatlar nedeniyle tüketicilerce karşılandığı görülmektedir. Geri kalan 1/4 ise vergi mükelleflerince ödenmektedir. OECD ülkelerinde destek yükünün dağılımı Türkiye'deki dağılımın tersinedir. Gelişmiş ülkelerde tarımsal desteğin yükünün vergi mükelleflerince üstlenilmesi eğilimi ağır basmaktadır.

Türkiye'de tarımsal desteklerin yükünün vergi mükelleflerinden çok tüketicilerce paylaşılması ve bu eğilimin güç kazanması düşündürücüdür. Bu durum gelir dağılımındaki dengeleri bozucu etkiler meydana getirmekte ve tarımsal destek düşük gelir gruplarının gelirlerine negatif etkide bulunmaktadır. Aşağıdaki Tablo 4'de tarımsal yönelimli harcamaların gelir gruplarına göre dağılımı görülebilir.

Tablo 4: Türkiye'de Tarımsal Yönelimli Harcamaların Paylaşımı (1998)

| | Toplam | 1. %20 | 2. %20 | 3. %20 | 4. %20 | 5. %20 |
|------------------------|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Yiyecek-İçecek-Tütün | 0,36 | 0,51 | 0,47 | 0,42 | 0,37 | 0,26 |
| Giyecek-Ayakkabı | 0,09 | 0,07 | 0,08 | 0,09 | 0,10 | 0,09 |
| Toplam Tar. Day. Harc. | 0,45 | 0,58 | 0,55 | 0,51 | 0,46 | 0,35 |
| Toplam Harcamalar | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |

Kaynak: ÇAKMAK vd., Tarım Politikalarında..., s. 64.

Tablo 4'de görüldüğü gibi, Türkiye'de toplam harcamaların %45'i tarıma dayalıdır ve yiyecek, içecek ve tütüne %36, giyecek ve ayakkabıya %9 oranında harcama yapılmaktadır. En düşük gelir grubunda tarıma dayalı harcamalar %58'e ulaşırken, en yüksek gelir grubunda bu oran %35'e düşmektedir. Dolayısıyla, düşük gelir grupları nisbi olarak gelirlerinin daha büyük kısmını tarımsal desteklere aktarmaktadır.

Öte yandan, tarım sektöründe düşük gelir düzeyine sahip olan gruplar, tarıma dayalı harcama yaptıklarında, üretici sıfatıyla aldıkları gelirin bir kısmını tüketici sıfatıyla geri ödemektedir. Çünkü tarımsal ürünler aynı zamanda tarımsal üretime girdi oluşturmaktadır.

Türkiye'de tarımsal destekleme politikaları uygulanırken dağılım politikasında dengelerin gözetilmediği görülmektedir. Böylece beklenen refah etkisinin ortaya çıkması gecikmektedir. Bu nedenle, destekleme politika amaçları arasında gelir dağılımında dengelerin gözetilmesi üzerinde önemle durulmalı ve gelir dağılımında etkinliği sağlayıcı politikalar geliştirilmelidir. Tarım Reformu kapsamında uygulanması düşünülen *doğrudan gelir ödemeler sistemi* ile tarım sektörüne sağlanacak desteğin yarar ve külfetinin eşit dağılımı da bu boyutta düşünülmelidir.

KAYNAKÇA

- AKDER, Halis; "Yeni Tarım Politikaları Zamana Yayılmalı", FORUM Dergisi, Röportaj, Şubat 2000.
- BABACAN, Aziz; Dünya'da ve Türkiye'de Tarımsal Destekleme, DPT Yayın No: 2433, Nisan, 1996.
- Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi, DPT, Ankara, Ocak 2000.
- ÇAKMAK, E. H. KASNAKOĞLU, H. AKDER, H.; Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/99-12/275, İstanbul, Aralık, 1999.
- ÇAKMAK, E. H. KASNAKOĞLU, H. YILDIRIM, T.; Fark Ödeme Sisteminin Ekonomik Analizi, Tarımsal Ekonomik Araştırma Enstitüsü, 1998.
- KNUTSON, Ronald D. PENN, J. B. BOEHM, William T.; Agricultural and Food Policy, Prentice-Hall Inc., 1995.
- LEUCK, Dale J.; The Effects of Decoupling Agricultural Subsidies on United States and European Community Budgetary Expenditures, ERS, USDA, Washington D. C., 1998.
- ORHAN, Osman Z.; Türkiye'de Tarımsal Destekleme ve Taban Fiyatları Politikası, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1999-62, İstanbul, 1999.
- YÜKSELER, Zafer; Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi, DPT, Çalışma Raporları: 1999-01, Ankara, Ağustos, 1999.
- ZAİM, O. ÇAKMAK, E. H.; "Türk Tarımında Ekinlik: Eğitim ve Karşılaştırmalı Analiz", T. Bulutay (der.), Türkiye'de Tarımsal Yapı ve İstihdam İçinde, DİE, Ankara, 1998.

DPT

- Türkiye Tarımında Sürdürebilir Kısa, Orta ve Uzun Dönem Stratejileri, Ocak 1999.
- Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler, Sekizinci BYKP, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2516-ÖİK: 534, Ankara, 2000.

- Tarımda Yapısal Uyum, Destekleme ve Uluslararası Piyasalara Entegrasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No: 2409-ÖİK: 470, Ankara, Temmuz 1995.

Temel Ekonomik Göstergeler

EUROPEAN COMMISSIONS

- The Agricultural Situation in the European Union-1994 Report, office for Official Publications of the European Communities, ECSC-EEC-EAEC Brussels, Luxembourg, 1995.
- An Agricultural Sector For Tomorrow's Europe, Directorate-General For Agriculture (DG-VI), 1998.

FAO

Agriculture Towards 2000.

FRIEDRICH EBERT VAKFI

2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Tarım, Ekonomi Forumu, Raporu Haz., Gülten KAZGAN, İstanbul, 8 Nisan 1995.

OECD

- Review of Agricultural Policies in Turkey
- Economic Outlook, Economic Surveys
- Agricultural Policy Reform: New Approaches the Role of Direct Income Payments, AGR/CA (94) 2 Paris, 1994.
- Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries, Paris, 1998, 1999.

TKB

An Overview of Turkish Agriculture, Ankara, 1991.

[http:// www.europa.eu.int/comm/dg06/publi/cap_2000 / cereals / cerealen / chap2-5.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dg06/publi/cap_2000/cereals/cerealen/chap2-5.htm)