



Araştırma Makalesi / Research Article

Gıda Güvenliği için Tahıl Üretimine Etkin Desteklenmesine Yönelik Öneriler

Taylan Kıymaz¹

Öz

Türkiye'nin gıda güvenliği açısından büyük önem taşıyan hububat üretiminin istikrarının korunması ve üreticinin üretimde sürekliliği sağlayabilmesi için uygulanan destekleme politikasının sonuçlarının değerlendirilmesi sonrasında daha etkin bir destekleme sisteminin ortaya konulabilmesine katkı verilmesi bu çalışmanın temel amacıdır. Buğday, arpa ve mısır gibi temel tahıl ürününün tahmini maliyetleri ilgili kurumlardan elde edilen verilere dayanılarak öncelikle 2006-2022 dönemi için hesaplanmakta, ürünlerin yurtiçi fiyatları ile birim destekler dikkate alınarak üretici gelirinde zamana bağlı değişim ortaya konulmaktadır. Ayrıca, gelir, yurtiçi ve yurtdışı fiyatlar arasındaki ilişki ve üretim düzeyi verilerinden yararlanarak ürünlerin üretiminde destekleme ve fiyatlardan etkilenme düzeyi değerlendirilmektedir. Gıda güvenliği kaygıları da dikkate alınarak, destekleme sistemi belirlenirken gelirdeki değişimi dikkate alan değişken bir sisteme ihtiyaç olduğu, ürünlerde çok yıllık gelir, alternatif ürünler ve münavebeye giren ürünlere göre birim destek tutarı saptanabilecektir. En yoksul kesimde bulunan gençler için, sosyal güvenlik sistemine yönelik desteklemenin, üretimin devami, şehre göçün yavaşlatılması veya tarıma tersine göç için faydalı olacağı savı ortaya konulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Tarımsal Destekleme, Tarımsal Politika, Üretici Geliri, Üretim Maliyeti, Gıda Güvenliği.

Policy Recommendations to Achieve Food Security through Effective Support of Cereal Production

Abstract

The main purpose of this study is to suggest a more effective support system after evaluating the effectiveness of the implemented support policy to maintain the continuity of the cereal production, which is of great importance for Türkiye's food security. The production costs of three basic grain products, wheat, barley and corn, were calculated for the period of 2006-2022 based on the data obtained from the relevant institutions, the change in the annual producer income is put forward considering the domestic prices of the products and the unit support provided to them. Moreover, the relationship between income, domestic and world prices and production were displayed over time. The level of effect of support on the production and the level of being affected by prices are tried to be differentiated by the interaction of production of crops with the alternative crops as well. Considering the food safety concerns, there is a need for a dynamic system that takes into account the multi-annual changes in producer income, alternative products and products in rotation. Young people can benefit from another support on the social security system targeting the poorest among the producers, that is believed to provide the continuation of production via preventing migration or stimulating reverse migration to rural areas.

Keywords: Agricultural Support, Agricultural Policy, Producer income, Production Cost, Food Security.

¹ Doç. Dr., Alacaatlı Ankara, taylankiyamaz@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2270-1521>, Mülga Kalkınma Bakanlığı

GİRİŞ

Ulusların gelişmişlik düzeylerinden bağımsız olarak yeterli beslenme için yeterli miktarda gıdanın uygun fiyatla tüm toplum kesimlerine sağlanması olarak tanımlayabileceğimiz gıda güvenliği, son iki yılda yaşanan pandemi ve ülkemizin tahıl ürünlerinde önemli ithalat kapılarında olan Ukrayna ve Rusya arasındaki savaş koşulları nedeniyle risk altında görüldüğünden tarımsal politikaları bir kez daha tartışma konusu haline getirmiştir.

Mevcut olumsuzluklara ek olarak, iklim değişikliği, kuraklık, küresel gıda fiyat hareketleri, artmakta olan nüfus gıda güvenliği kaygılarını artırırken yeni politikalar üretilmesini gerektirmektedir. Gıda güvenliğinin sağlanması ise tarım politikalarının temel hedeflerinden biridir. Bu bağlamda öncelikle hububatın arzı açısından destekleme politikalarının sonuçları değerlendirilerek, politika etkinliğinin irdelenmesi karar mekanizması açısından önemli görülmektedir.

Tahıl ürünleri insan ve hayvan beslenmesi açısından ülkemizdeki temel ürünlerdendir. Ülkemizde kişi başına buğday tüketimi Gıda ve Tarım Örgütü (FAO, 2022) beslenme verilerine göre gelişmiş ülkelerin ortalama 1.5-2 katına yakındır. Arpa ve mısır yem sanayiinin temel girdilerini oluşturmakla birlikte, mısır aynı zamanda katma değeri yüksek endüstriyel ürünlere dönüşür. Bahsi geçen ürünlerin hepsinde dönem dönem iç talep ya da işlenmiş ürün ihracatına da bağlı olarak ithalat artma eğilimindedir (Bursa Ticaret Borsası[BTB], 2021).

On Birinci Kalkınma Planında tarım ve gıdaya ilişkin politikalar bölümünde (Strateji ve Bütçe Başkanlığı ([SBB], 2020), tarımsal desteklerin politika etkinliğinin ölçülmesi ve etkilerin genel değerlendirmesinin yapılması öncelikli görülmüştür.

Bu kapsamda, söz konusu etki değerlendirmesine yardımcı olacak biçimde, bu çalışma buğday, arpa ve mısırın üretim maliyetleri ve elde edilen gelirden değişiklikleri irdeleyen bir analiz içermektedir. Çıkan sonuçlar üretimin devamlılığı açısından geleceğe yönelik gıda güvenliği kaygılarının hafifletilmesi için de önemli görülmektedir.

Daha önce destekleme politikalarının ürün bazlı etkileri çeşitli yöntemlerle değerlendirilmiş olsa da, bu çalışmada olduğu gibi destekleme politikalarının ürün bazlı üretici geliri ile yurtiçi ve dünya fiyatlarıyla ve alternatif ürünlerle ilişkiler çerçevesinde ele alınarak politika analizine konu edilmesi yönünde kısıtlı örnek bulunmaktadır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Türkiye’de Destekleme Politikası

Türkiye’de tarımsal destekler, 25 Nisan 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2006 yılında 5488 sayılı Tarım Kanunu çerçevesinde düzenlenmektedir. Bu Kanun’un temel amacı; tarım sektörü ve kırsal alanın, ülke kalkınma plânları ve buna bağlı stratejiler temelinde geliştirilmesi ve desteklenmesi için politikaların tespiti ve gereken düzenlemenin yapılması şeklinde belirlenmiştir. 2006 yılında 4,8 milyar TL olan tarımsal destekleme bütçesi 2022 yılına kadar nominal olarak artmış ve 25,8 milyar TL seviyesine yükselmiştir. Ancak, tarım sektöründeki büyüme ekonominin genelindeki büyümeye ayak uyduramadığından, tarımın ekonomi içindeki payı 2006 yılındaki yüzde 8’lik payından 2022 yılında yüzde 5’e gerilemiştir.

Bu arada çalışmanın konusu olan tahıllara odaklanılırsa, Tarım Kanunu uygulama döneminde (2006-2022) dört temel destekten bahsetmek gerekir. 2008 yılından sonra

yürürlükten kaldırılan Doğrudan Gelir Ödemesi Uygulaması, Fark Ödemesi, Gübre ve Mazot Destekleri. Hububata destekleme ödemelerindeki artış ile TÜFE değişimi kıyaslandığında destek ödemelerindeki artışın TÜFE değişiminin yarısında kaldığı Tablo-1'den izlenebilmektedir. Fark ödemesi desteğinde zaman içinde önemli artış yapılmış olup ürün arz açığının ortadan kaldırılarak kendine yeterlilik düzeyinin yükseltilmesi amaçlanmıştır. Mazot ve gübre desteği tüm tarla ürünlerine yönelik uygulanmakta olup bu destekten en fazla yararlanan ürünlerin başında tahıl ürünleri gelmektedir. Bunların dışında en etkili politika Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) tarafından izlenen piyasayı düzenleyici uygulamalar ve tamamlayıcı gümrük vergileridir.

Diğer taraftan, seçilen üç tahıl ürününün kendine yeterlilik oranlarına (üretimin iç tüketimi karşılama oranı) bakıldığında geneli itibarıyla son yıllarda talebi karşılamakta zorluk çekildiği izlenmektedir. Şekil 1 arpa ve mısırdaki son yıllarda ithalata bağımlı kalındığını gösterirken, buğdayda kendine yeterli bir seyir izlenmektedir. Öte yandan, dış ticaretteki gelişmeler buğday ve mısırdaki ek ithalat artışları getirmektedir. Her üç üründe dış piyasalarla daha fazla etkileşim içinde bulunduğu için iç piyasalar fiyat yönünden dış piyasa gelişmelerine açık bulunmaktadır. Ürün bazında dış ticaret dengesindeki değişimler 2006-2021 dönemi için Şekil 2'de gösterilmektedir. Son dönemde kuraklık ve dünyada pandeminin oluşturduğu olumsuzlukların etkisiyle dengenin ele alınan ürünlerde ekside olduğu gözlenmektedir.

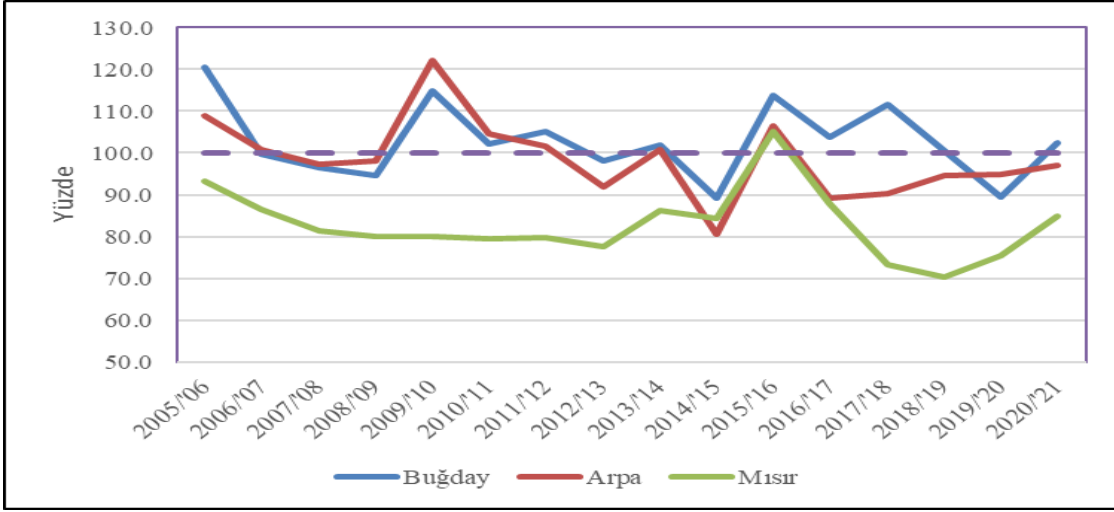
Tablo 1: Destekleme Bütçesinde Hububat Ürünlerine Yönelik Destek Kalemleri
(Milyon TL, Cari Fiyatlarla)

Tarımsal Destekleme Ödemeleri	2006	2010	2015	2020	2021	2022 (Tah.)
Doğrudan Gelir Desteği (Buğday, Arpa ve Mısır ödeme tahmini*)	1 415					
Hububat Fark Ödemesi (tahmin*)	256	937	819	1 799	1 612	1 724
Mazot (tüm ürünler)		512	700	2 901	2 724	3 107
Gübre (tüm ürünler)		622	830	840	1 601	1 599
TOPLAM	1 671	2 071	2 349	5 540	5 937	6 430
Destekleme Ödemesi Endeksi (2006=100)	95	118	134	316	339	367
TÜFE (2006=100)	100	135	200	375	511	744

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı ve SBB Yıllık Programları (Çeşitli yıllar); TÜİK (2022a)

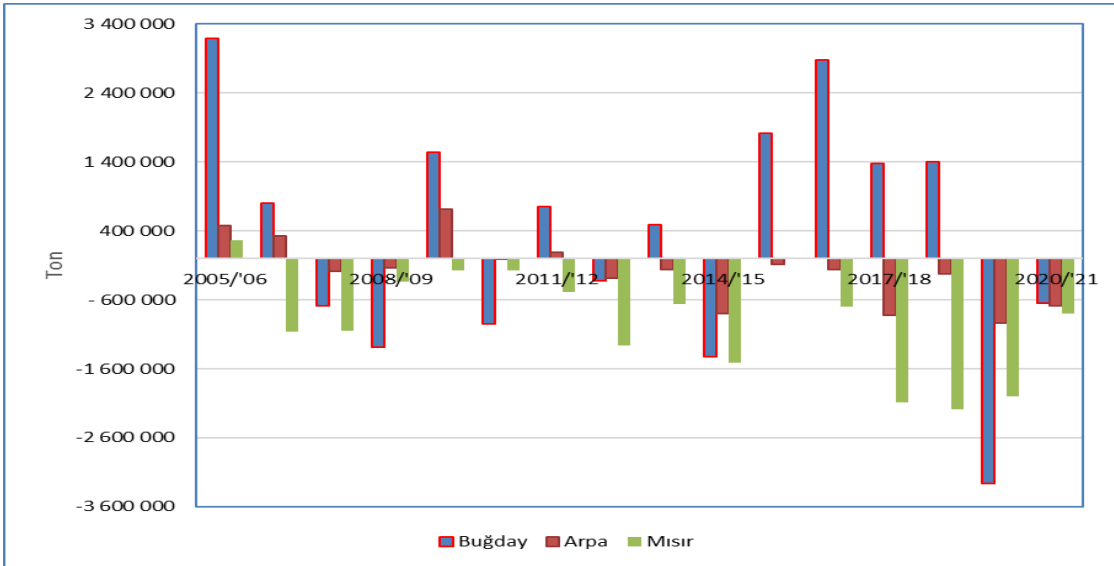
*Tahminler ürünlerin TÜİK Bitkisel Üretim İstatistiklerindeki ağırlıklı alan ve üretim değerlerinden yazarca hesaplanmıştır.

Şekil 1: Tahıl Ürünlerinde Kendine Yeterlilik Oranları (%)



Kaynak: TÜİK (2022b) verilerinden hazırlanmıştır.

Şekil 2: Tahıl Ürünlerinde Dış Ticaret Dengesi



Kaynak: TÜİK (2022b) verilerinden hazırlanmıştır.

1.2. Dünyada Önde Gelen Ülkelerden Ne Ölçüde Farklılaşıyoruz?

Gelişmiş ülkeler ve başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmak üzere, tarımsal üretimde yaşadıkları sorunları aştıktan sonra istikrarlı bir üretim düzeyini sağlamak üzere üreticinin tarımdan elde ettiği uzun dönem gelir düzeyini dikkate alan gelire dayalı destekleme sistemlerini tercih etmişlerdir. ABD, buğday dahil tarla ürünlerinde, zamanla belirtilen politikalara ayırdığı bütçeyi de azaltarak üretimdeki çeşitli risklere ve ürün fiyatlarına bağlı ödemelere doğru politikalarını farklılaştırmış ve tüketici tabanlı desteklemeyi de artırarak piyasa regülasyonunu sağlamaya yönelmiş, böylece tarım piyasasını kontrollü biçimde serbestleştirmeyi tercih etmiştir. Ancak üretim şoklarına karşı her zaman üreticiyi destekleyecek seçenekleri politikaları içerisinde tutmaktadır (ABD Tarım Bakanlığı [USDA] 2022a, b).

Üreticinin temel bir gelir elde etmesine dayanan politikaları uygulayan ve ülkemizin de üyelik müzakereleri sürecinde politika uyumlaştırma çabası içerisinde bulunduğu Avrupa Birliğinde hububatta gelire dayalı temel ödemeler çevreyi koruma amaçlı bazı kriterlere dayandırılarak devam ettirilirken, son dönemde Yeşil Mutabakat çerçevesine uygun biçimde daha yeşil desteklere doğru bir dönüşümü kabul etmektedir (Arısoy 2021; European Commission [EC] 2022). Ancak gıda arzında olabildiğince kendine yeterli kalınması anlamında destekleme mantığı devam ettirilmekte, çevreye saygılı üretim için tarımda değişim zorunlu kılınmaktadır

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) çerçevesinde yürütülmüş olan önemli ölçüde tarımsal politikalarda piyasayı müdahaleyi azaltmaya yönelik müzakerelerde uzun yıllardır ilerleme sağlanmadığı için tarımsal destekleme politikalarında değişim gereği ertelenmiş, ancak ekonomik, sosyal ve ticari gerekçeler, ülkelerin daha serbest ya da korumacı olması üzerinde karar verici olmuştur. Tarımsal politikalarda DTÖ nezdinde 1995 ve 2004 yılları ve sonrasında uluslararası taahhütlerle getirilen değişim zorunluluğu müzakerelerin akamete uğramasıyla bir anlamda rafa kalkmıştır (Özalp vd., 2014).

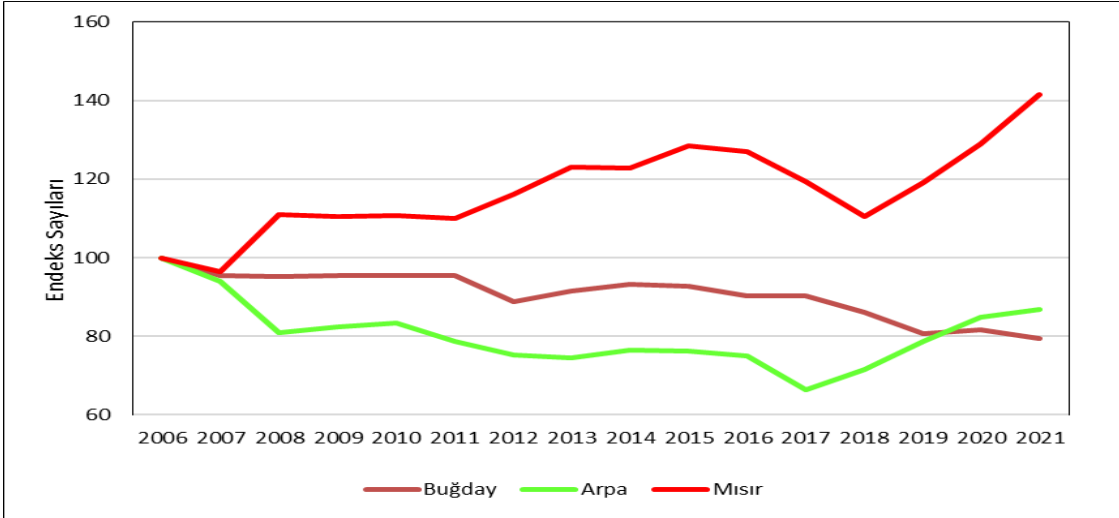
Bu gelişmeler, ülkemiz açısından tarımsal desteklemede dönüşümü ve gelire dayalı destekleme ile görece serbest piyasaya geçişi getiren düzenlemelere uyumu zorunlu olmaktan çıkarttığı için, 2006 yılından bu yana Tarım Kanunu ile uygulanagelen çerçeve önemli bir değişime uğramamıştır. Öte yandan, 2001-2007 döneminde gelişmiş ülkelerin uyguladığı gelire dayalı destekleme politikalarından oldukça farklı ve yetersiz düzeyde uygulanan doğrudan gelir ödemesi kalemi uygulamadan kaldırılmıştır. Çalışmanın ilerleyen bölümünde mevcut destekleme sisteminin etkinliği incelendikten sonra bu konuya geri dönecektir.

1.3. Türkiye’de Ele Alınan Ürünlerin Üretim Alan Ve Miktarındaki Değişim

Bu çalışmanın etki analizi bölümüne geçmeden önce, 2006-2022 yılları arasında ürünlerin üretimi ile üretim alanlarındaki değişim incelenecektir. Buğday, arpa, mısır gibi tahıl ürünlerinin seçilme nedeni bunların ekilen tarım alanların yaklaşık yüzde 70’inde hakim olması ve tarım ekonomisi ve gıda güvenliği açısından önemli bir yere sahip olmalarıdır.

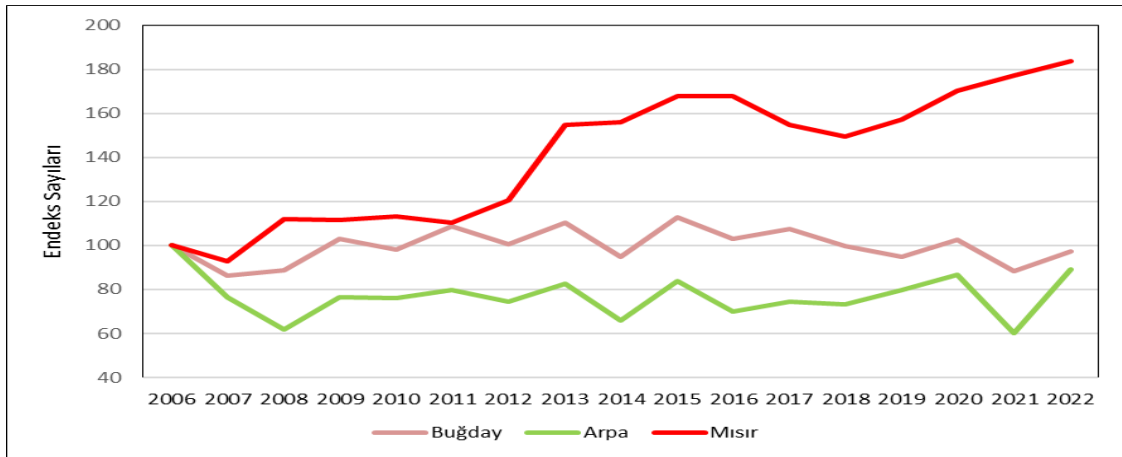
Son on altı yılda, üretim alanı daralarak alternatif ürünlere kaybedilen buğday ve arpa yanında, mısırdaki üretim alanlarının genişlediği izlenmektedir (Şekil 3). Kuraklık dönemleri arpa ve buğdayda üretime darbe vurmuş, mısır üretimi ise 2018 dışında sürekli artış göstermiştir (Şekil 4).

Şekil 3: Ürün Üretim Alanlarındaki Değişim (2006=100)



Kaynak: TÜİK (2022c) verilerinden hazırlanmıştır.

Şekil 4: Ürünlerin Üretimdeki Değişim (2006=100)



Kaynak: TÜİK (2022c) verilerinden hazırlanmıştır.

2. ÜRÜNLERDE TARIMSAL DESTEKLEMENİN ETKİLERİ

2.1. Yöntem

Destekleme politikalarının tarımsal üretime etkileri konusundaki birçok çalışmada sınırlı ya da çok sınırlı etkilerden bahsedilmektedir (Aktaş vd., 2015; Eryugur vd., 2016; Koç vd., 2016; Yılmaz vd., 2017).

Ülkemizde bütçeden sağlanan desteklerin, ürün bazında üretim düzeyi ve gelire ne ölçüde yansıdığına ilişkin değerlendirme için, ürün maliyetlerinde yıllara göre yaşanan değişim, üretici eline geçen fiyat (ÜFE fiyatları), üretici gelir hesabı gibi verilerden faydalanılmıştır.

Ürün verimindeki değişiklikler birim maliyetlere de olumlu veya olumsuz yansımaktadır. Analiz dönemi için fiyatlar TÜİK internet sayfalarından, tahmini üretim maliyetleri Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB, 2017)'nin ham verilerindeki alt maliyet dağılımı girdi fiyat değişimlerine

göre yıllar itibarıyla revize edilerek derlenmiştir. Daha açık bir ifadeyle maliyet verileri sonraki yıllarda daha dar kapsamlı toplandığı ve yayımlanmadığı için 2017 yılı maliyet kalemleri ve değerleri esas alınarak, TÜİK'teki girdi fiyatlarındaki yıllık değişimler dikkate alınarak 2006 yılına doğru geriye ve sonraki yıllara ileriye doğru tahmin edilmiştir. Akaryakıt ve gübre, maliyetlerde yüzde 40-50 arasında ağırlığı bulunan iki etkidir. Özellikle son bir yıl içerisinde girdi fiyatlarındaki değişimlerin öngörülemez seviyelere yükselmesi sonucu, üreticinin önünü görmesi ve üretim için gerekli işletme sermayesini bulması zor olmaktadır. Uluslararası fiyat verileri TMO'ndan ve açık internet kaynaklarından faydalanılarak temin edilmiştir.

Destek, maliyet ve fiyat verileri kullanılarak üretici kâr marjı ortaya konulmuştur. Üretici gelirindeki reel değişim yıllara göre dekara TL ve ABD Doları olarak hesaplanmıştır. Burada şunu belirtmek gerekir: hesaplama genel eğilimleri belirlemekte, ve ürün kalitesinde farklılaşmayı dikkate almamaktadır. Destekleme önceki yıl ya da yıllara ait üretim için ödenmekte, bu nedenle yönlendirici özelliği tartışılmalı hale gelmektedir. Yalnız 2022 yılında ödemeler ekim döneminin önüne çekilerek üreticinin artan maliyetlere karşı desteklenmesi sağlanmıştır.

Aşağıdaki bölümlerdeki şekillerde önce cari fiyatlar, tahmini birim maliyet ve birim destek değerleri gösterilmekte, ödenen desteğin maliyeti karşılama oranı ve üretici kârı (ürün fiyatı + birim destek – birim maliyet) verilmektedir. Ürün verim değeri, alan bazında ödenen desteği birim ağırlığa (kg) dönüştürmede kullanılmıştır. Ürünlere göre çizilen ikinci tür şekilde, iç ve dış fiyatlar verilirken, üretici gelirindeki değişim yurtiçi-dünya fiyatlarla kıyaslanabilmekte ve TL bazında reel gelirdeki birim değişim ile dolar bazındaki değişim de aynı şekil üzerinde verilmektedir.

Analiz sonuçları, bazı varsayımlar altında elde edilmiş olup bu hesaplamalarda genel eğilimlerin ortaya konulduğu ifade edilebilir.

2.2. Desteklemenin Ürün Bazlı Etki Analizi ve Bulguların Tartışılması

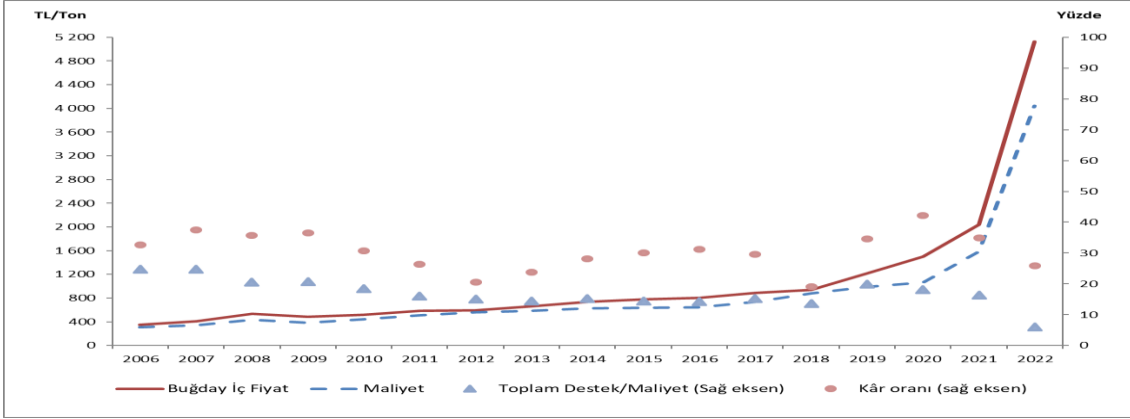
2.2.1. Buğday ve Arpa

2006 yılında buğday ekim alanları yaklaşık 85 milyon dekarken 2021 yılında 67,4 milyon dekara, arpanınki ise 36,5 milyondan 31,7 milyon dekara gerilemiştir. Buğday verimi ise iklime bağlı olarak, kullanılan kaliteli (sertifikalı) tohumların da etkisiyle artış gösterebilmiştir. Bu da ekili alanda yaşanan azalmayı bir ölçüde telafi etmiştir.

Şekil-5'te görüldüğü gibi, buğdaya verilen birim destekler 2006 yılından 2018 yılına kadar maliyete kıyasla önemli bir gelişme göstermemiş ve destek/maliyet oranı yaklaşık yüzde 25'ten yüzde 14'e düşmüştür. Ancak 2019 ve 2021 yıllarında prim ödemeleri ile mazot-gübre desteğinde yapılan artışlar buğdayda destek oranını tekrar yükseltmiştir. Sonuçta desteklerin üretici gelirini artırma ve bu yolla üretimi güdüleme açısından çok sınırlı da etkisi olduğu iddia edilebilir. Öte yandan, 2021 yılı sonunda yaşanmaya başlayan maliyet şoklarının etkisi 2022 yılında destek ve kâr oranlarında ciddi düşüşlere neden olmuş, destekleme adeta anlamsız hale gelmiştir.

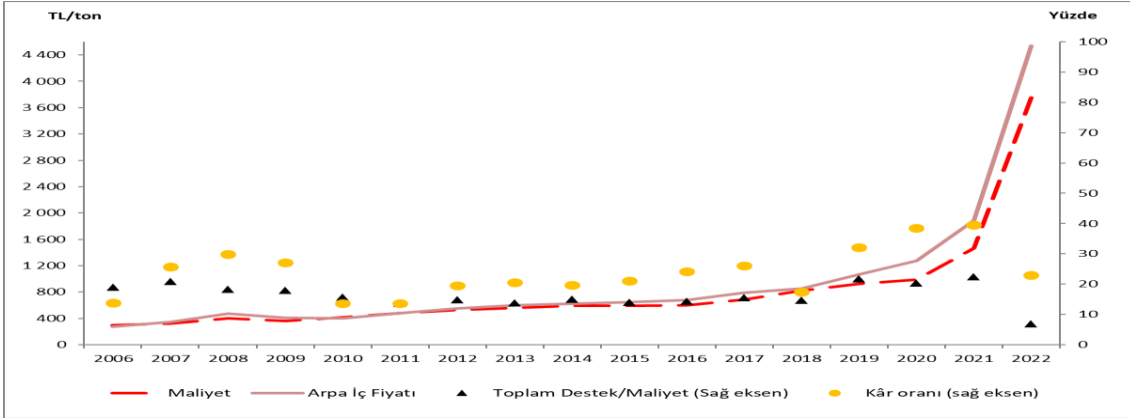
Arpada da buğdaya benzer bir analiz yapılabilir (Şekil 6). Benimsenen politika buğday ve arpada aynı etkileri yaratmıştır. Fiyatlardaki değişiklikler 2021 yılından 2022 yılına o kadar yüksektir ki, grafiklerde önemli bir revizyon gerektirmiştir.

Şekil 5: Buğdayda Destek ve Maliyet İlişkileri



Kaynak: TÜİK ve TOB verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

Şekil-6: Arpada Destek ve Maliyet İlişkileri



Kaynak: TÜİK ve TOB verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

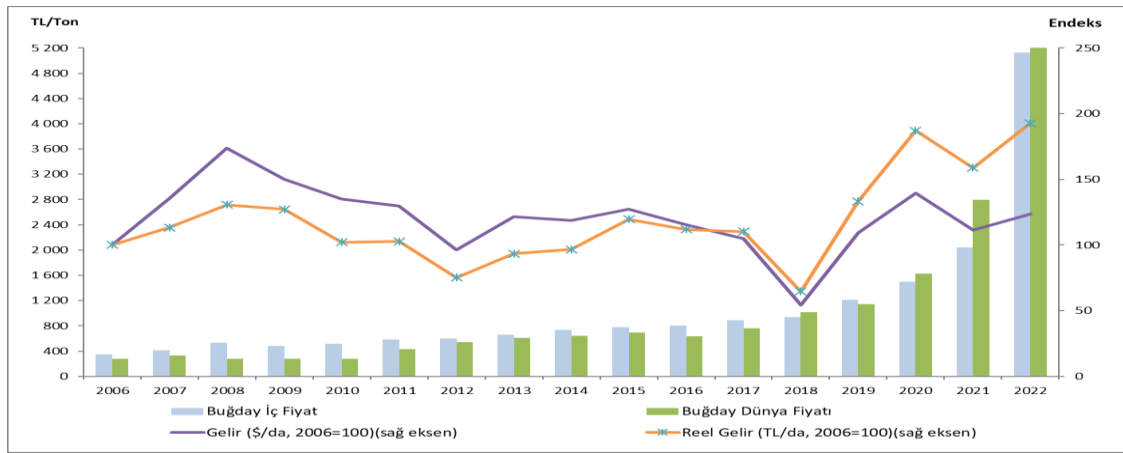
Gelir tarafına bakıldığında, buğday fiyatı, 2010 yılı dâhil 9 yılda kârlılığın azalmasına neden olmuş, 2019 yılı sonrası fiyatlardaki yükselişin ve sınırlı da olsa desteklemenin artması yönünde bir eğilimle maliyetten daha hızlı artışlar görülmüştür. Fiyatların yükselmesinde 2020 ve sonrası dünya/ithal fiyatı etkilidir (Şekil 7). Buğdayın dünya fiyatları 2015 yılında düşmüş, buna karşılık yurtiçi fiyatlar bir miktar dünya fiyatı üzerinde kalmış, bu durum 2019 yılından itibaren terse dönmüştür.

2017-2018 dönemindeki hızlı kur artışları maliyet artışı yaratması nedeniyle kârlılığın azalmasında önemli etkenlerdendir. Fiyatlarda yaşanan artışlar ve dolar kurunda 2021 sonu artan hareketlilik fiyatların bir anda aşırı artışına neden olmuştur. 2021-2022 arası yurtiçi ortalama buğday fiyatı yüzde 140, ortalama yurtdışı fiyat TL bazında yüzde 126 artmıştır. Üreticinin dolar ve reel bazda gelirinde, 2018 yılına kadar önemli düşüş yaşanırken 2019 yılı ve sonrasında fiyattaki yükseliş sonrası bir miktar toparlanmıştır. Ancak bu etkilerin buğday üretimindeki değişimle ilişkisine bakıldığında ise, üretimde görece bir istikrar var gibi görünse de üretimden kaçışın durmadığı, sonraki yıllarda toparlanmanın sınırlı kaldığı alanlardaki daralmadan anlaşılmaktadır.

Arpada durağan giden piyasalar 2011 yılından yerini dünya fiyatlarında artışa bırakırken yurtiçi fiyatlar da artmış ve böylece kârlılık yükselmiştir (Şekil 6 ve Şekil 8). Reel TL ve dolar olarak üretici geliri 2018 yılına kadar dalgalı seyir izlemiş, maliyetlerdeki artış nedeniyle bu göstergelerde düşüş olmuştur. Bu dönemde üretim planlaması zorlaşırken, üreticinin teşviki de fazla mümkün olamamıştır. 2019 yılı sonrasında iç fiyatla dünya fiyatı arasındaki marjın yüksek tutulması üretimi teşvik için uygulanmıştır. Nitekim üretimde belirgin bir artış olduğu Şekil-4'den izlenebilir, son üç yıl için ise buğdayla aynı analizler geçerlidir.

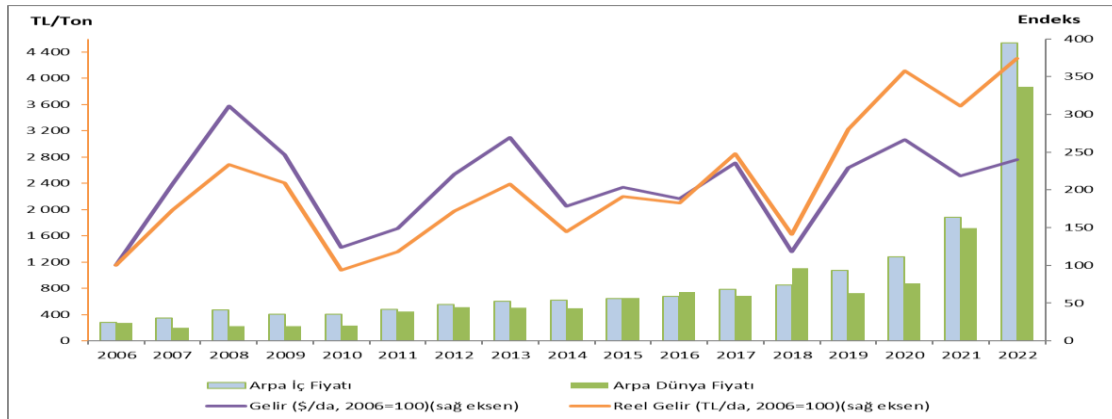
Sonuç olarak, buğday ve arpada ortalama gelir, destek ödemesinden ziyade, TMO politikaları ve dünya fiyatlarının yurtiçi piyasayı ve geliri yönlendirici etkisi azımsanmayacak önemdedir (Kıymaz, 2015; Konyalı, 2012;).

Şekil 7: Buğdayda Gelir ve Fiyat İlişkileri



Kaynak: TÜİK ve TMO verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

Şekil 8: Arpada Gelir ve Fiyat İlişkileri



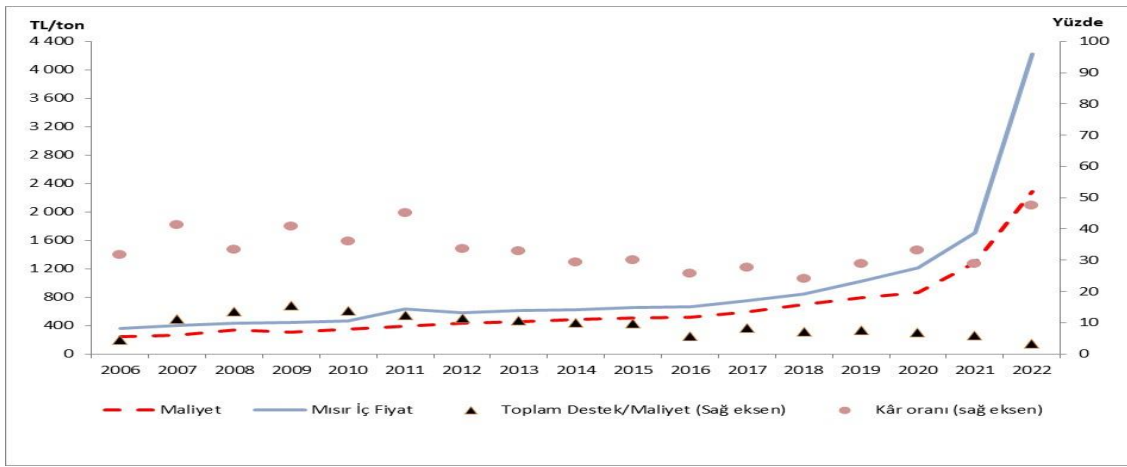
Kaynak: TÜİK ve TMO verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

2.2.2. Mısır: Yem ve gıda sanayiinde hammadde olarak kullanılan ve arz açığı bulunan mısır üretiminde uzun yıllardır üretim artışı görülmektedir. TÜİK verilerine göre, 2006-2021 döneminde mısırın ekim alanı yüzde 40 ve üretim miktarı ise yüzde 80'e yakın artmıştır. Şekil 9'da görüldüğü gibi, bu artışın mısır bütçeden sağlanan desteklerden kaynaklandığı söylenemez. Nitekim, 2006-2020 döneminde desteklerin maliyeti karşılama oranı yüzde 10'dan

yüzde 5'e doğru gerilemektedir. Sonraki yıllarda aşağı yönlü eğilim devam ederek yüzde 3'e doğru gerilemiş ve etkisini tamamen yitirmiştir.

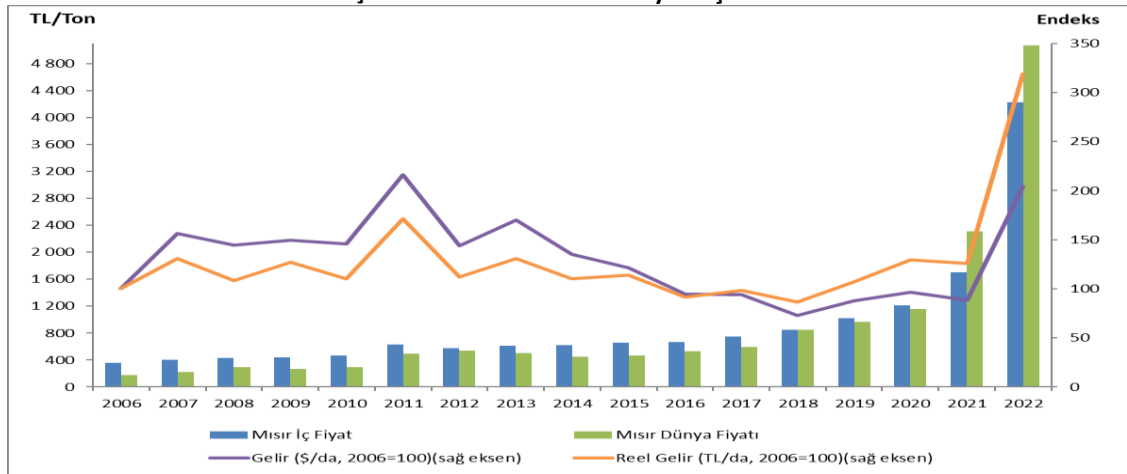
2006–2018 döneminde, Şekil 10'da görüldüğü üzere, yüksek gümrük vergileriyle yükseltelen iç fiyatlar sulu alanlarda çiftçinin kârlı çalışma imkanı bulduğu mısırdaki üretime pozitif yansımıştır. Artan üretim, TL bazında reel gelir ve dolar bazında dekar başına gelir azalıyor olsa da, mısırın iyi bir alternatif ürün olduğunu göstermektedir. 2018 yılı sonrasında artan dünya fiyatları ithalatın yüksek olması nedeniyle iç fiyatları da etkilemektedir. 2021 yılında dünya fiyatı yine yükselerek iç piyasayı da yukarı çekmeye başlamıştır. 2022 yılında yüksek kur artışı ile enflasyonist ortam fiyatları aşırı artırmış ancak ortalama dünya fiyatları yurtiçi fiyatlarından yüksek kalmıştır. Bu arada üretici gelirinde de hem reel hem dolar bazında artış gerçekleşmiştir. Ürün kârlılığındaki artış yine dikkat çekici olmuştur.

Şekil 9: Mısır Destek ve Maliyet İlişkileri



Kaynak: TÜİK ve TOB verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

Şekil 10: Mısırdaki Gelir ve Fiyat İlişkileri



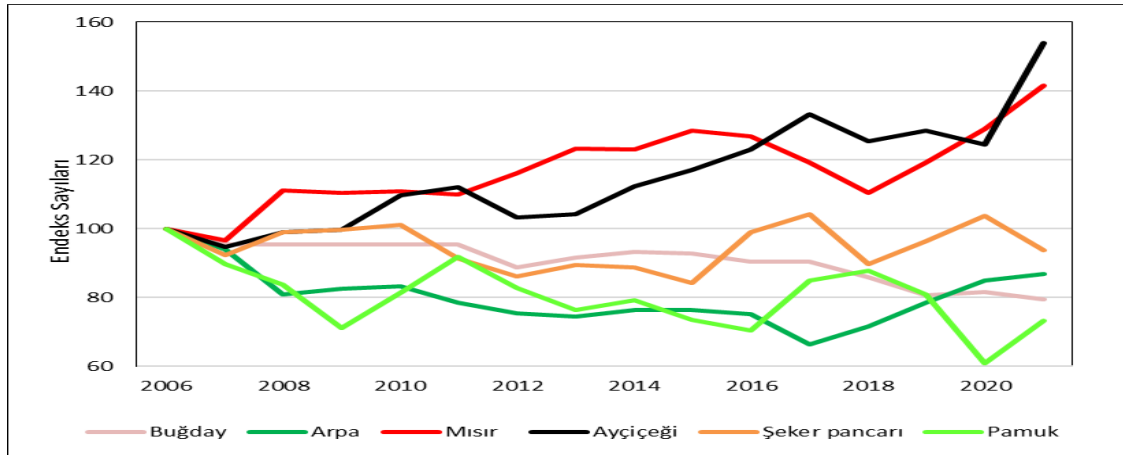
Kaynak: TÜİK ve TMO verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

Dünya fiyatları yüksek kaldığı takdirde, mısır bütçeden sağlanacak desteğin azaltılması ya da kaldırılmasının üretime olumsuz bir etki yapmayacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca TMO'nun müdahale kuruluşu olarak aldığı rolle iç fiyatları kontrolü, bütçeden yapılan desteklerden daha etkili görülmektedir.

Dolayısıyla buraya kadar baktığımızda üretimi destekleme amacıyla kullanılan kaynağın aslında bu yönde bir etki ulaştırmaktan uzak olduğunu ve bu nedenle aynı kaynağın gıda güvenliğinin sağlanması açısından farklı değerlendirilmesi gerektiği düşüncesini benimsememiz yanlış olmayacaktır. Politika önerisine geçmeden önce kısaca alternatif tarla ürünleriyle kıyası da ortaya koymamız faydalı olacaktır.

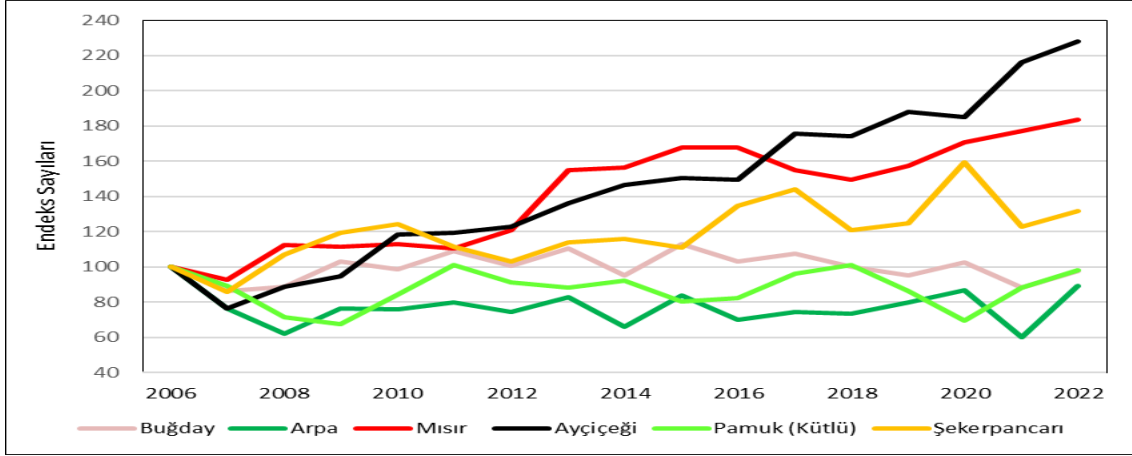
Tarımsal desteklemenin etkili olduğu iki ürün olan ayçiçeği ve pamuk ile alım garantisiz üretilen şeker pancarı, genelde hububat ile münavebeli ve sulu alanlarda hakim şekilde üretilmektedir. Son yıllardaki duruma baktığımızda, şeker pancarının kotalı üretim nedeniyle üretim alanının görece sabit kaldığı ve pamuk ekim alanlarının ise daraldığı anlaşılmaktadır. Öte yandan tarımsal üretim alanında ve üretim miktarında mısır ve ayçiçeği lehine genişleme olduğu görülmektedir (Şekil 11 ve Şekil 12). Fiyatlardaki değişim kıyaslandığında ise, ayçiçeği ve pamuk gibi maliyetlerinin yüzde 30-40'ı bandında desteklenen ürünlerin (Kıymaz, 2021) iç fiyatlarında da önemli artış olduğu, arpa ve buğdayın bunu izlediği ancak mısırın en sonda yer aldığı izlenmektedir (Şekil 13).

Şekil 11: Tarla Ürünlerinde Üretim Alanındaki Değişim (2006=100)



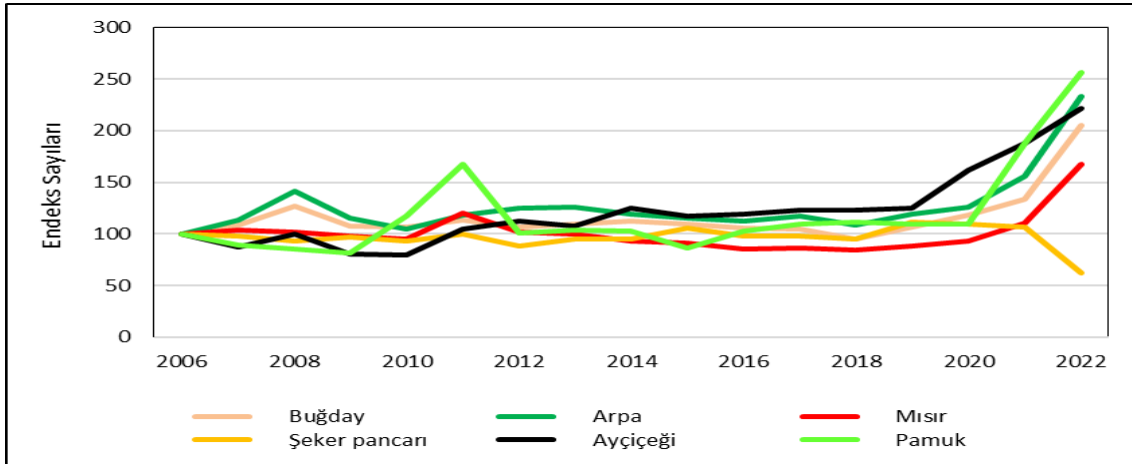
Kaynak: TÜİK verileri kullanılarak çizilmiştir.

Şekil 12: Tarla Ürünlerinde Üretimdeki Değişim (2006=100)



Kaynak: TÜİK verileri kullanılarak çizilmiştir.

Şekil 13: Tarla Ürünlerinde Fiyatlardaki Değişim (2006=100)



Kaynak: TÜİK verileri kullanılarak çizilmiştir.

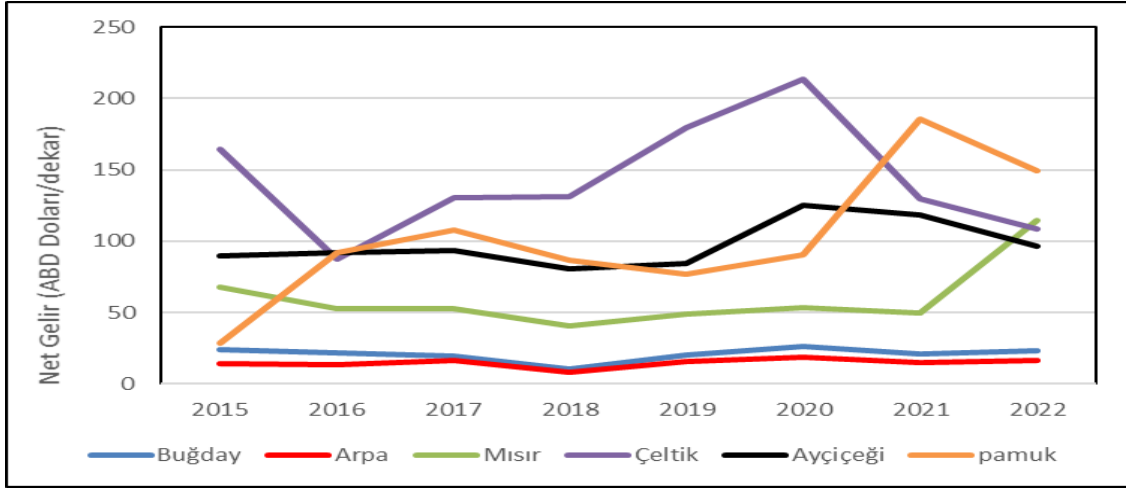
2.3. Ürünlerden Elde Edilen Net Gelir ve Yeni Destekleme Sistemi

Görüldüğü gibi üretimde artışlar incelenirken ürünler arasında ve ürünlere göre çok karmaşık bir etkileşimden bahsetmek mümkündür. Ancak nasıl olursa olsun temel belirleyici olan, normal şartlar altında üründen elde edilen gelir ve gelir garantisi olmaktadır. Dolayısıyla, konumuz olan buğday ve arpa öncelikli olmak üzere tahıllarda gelirin artırılması üretimin desteklenmesi açısından temel politika olarak görülmektedir. İki üründe geleneksel bir üretim ve özellikle daha çorak alanlarda alternatifsizlik nedeniyle buğday ve arpaya yönelim olmakla birlikte, bu süreklilik arz edecek bir üretim tarzı olamaz.

Şekil 14'te görüldüğü üzere, buğday ve arpa diğer alternatiflere ya da desteklenen ürünlere nazaran birim alana net gelir düzeyi en düşük olanlardır. Ürün bazında yapılan analizlerde elde edilen rakamlar gösterge niteliğinde olsa da, karşılaştırmalar iki ürünün görece daha düşük gelir getirmekte olduğu, bu durumun üreticiyi zaman içerisinde üretimden kaçırdığı tahmin edilmektedir. İşletmeler daha ticari duruma geldikçe söz konusu değerlendirme daha da

gerçekçi hale gelmektedir. Nitekim ABD Tarım Bakanlığına göre (USDA, 2022c), ABD’de buğdayda üretim gittikçe gerilemekte olup bunun başlıca sebepleri daha kârlı görülen ürünlere kayış ve dünya piyasalarıyla rekabette yaşanan zorluklardır. Aynı durum ülkemizde de yaşanmakta, beslenme kültürü ve dış ticaret için kaçınılmaz olan buğday ve de yem hammaddesi olan arpa üretiminin elde edilen net gelirler dikkate alınarak desteklenmesi faydalı görülmektedir.

Şekil 14: Ürünler Arası Net Gelir Farkları



Kaynak: TOB verileri kullanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

Daha önce de belirtildiği üzere, dünyanın önde gelen ülkelerinde yaşanan politika değişiklikleri ve ülkemizin taraf olduğu anlaşmalar üretim artışını desteklemek üzere gelir odaklı etkin politikaları özendirilmektedir.

Üretim alanlarının daha fazla azalmaması ve alternatif ürünlerle dengeli şekilde üretimin devamı ve hatta beslenme açısından görece yüksek öneme sahip ürünler lehine genişleme sağlanması, ülke nüfusunun gıda güvenliği açısından vazgeçilmezdir. Bu durumun önemini Ukrayna savaşı ve daha öncesinde 2008 yılında yaşanan gıda krizi bizlere göstermiştir. İklim değişikliğine bağlı etkileri dikkate aldığımızda, bahsedilen yaklaşım daha da büyük önem arz eder.

3. SONUÇLAR VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Tahıl ürünlerinde gümrük vergileri ve TMO'nun müdahalesi veya dünya fiyatlarının etkisi, bütçeden yapılan desteklere göre fazladır. Tahıllarda ödenen desteklerin üretimi etkilemede son yıllarda etkisiz kaldığı istatistiki olarak görülmektedir. Buğday ve arpa özelinde destekleme sisteminde gelir istikrarını temel alan statik değil dinamik bir modele geçilerek, çiftçinin aynı arazide 5 yıllık üretim faaliyetinden kaynaklanan ortalama net gelirinin esas alınması önerilebilecektir. Reel fiyatlardaki yetersiz artışlar, alternatif ürün fiyatlarındaki görece yüksek artış ve daha önemlisi verimsiz arazide, azalan yağışlara bağlı üretim yapılması nedenleriyle buğday ve arpa üretiminden kaçış olmuştur. Dolayısıyla, gelir kaybının fazla olduğu yıllarda, bu iki ürüne gelir kaybını telafi eden ek fark ödemesi yapılması, ve bunun bütçesinin mısır gibi destekleme ihtiyacı ortadan kalkmış ürünlerden karşılanması bütçedeki ödeneğin etkin

kullanılmasını sağlayacaktır. Mısıra destek verilmesi gerektiğinde de bir başka üründe aynı dengeleme yapılabilecektir.

İzleyen dönemlerde, arpa ve buğday gibi ürünlerde üretim eğiliminin daha da azalması, ülkemizin gıda güvenliğini açısından risk oluşturacaktır. Bu nedenle, boşalan kırsal kesimde tarımın bir iş kolu olarak algılanarak sınırlı sayıda da olsa çiftçilerin özellikle kadın ve gençlerin çiftçiliği iş edinerek bu alandan emekli olma beklentisi oluşturmak üzere, yukarıda tanımlanan gelir ödemelerinin bir bölümünün sosyal güvenlik primleri olarak yatırılması ve üretim kaydıyla ödenmesi kırsalda iş güvencesi açısından da bir alternatif oluşturabilir. Bunu tarla sahipleri yapmasa da arazilerini kiraya verdikleri kişiler üretime devam ettiğinde aynı kapsamda değerlendirilmesi olumlu olacaktır.

Ayrıca, gıda fiyat artışlarını sınırlamak için düşük gümrük vergileriyle yapılan ithalat, orta ve uzun dönemlere yansıdığı takdirde, üreticinin üretim kararlarını ve maliyet-fiyat ilişkisini olumsuz etkileyebilmekte, üreticinin üretimden kaçmasına neden olmaktadır. Bu politika üretici odaklı uygulanmalıdır. 2021 sonu ve 2022 yılında yaşanan maliyet artışları ve yüksek enflasyon analize dayalı şekilde politika değişiklikleri açısından dikkatle izlenmelidir. Önümüzdeki yıllarda etkili olacak iklim değişikliği, Ukrayna savaşı gibi ürün arzını düşüren ve fiyatların artışına neden olarak oynaklıkları artıran gelişmeler, yoksul kesimlerin karnının doyurulabilmesi ve gerektiğinde ihracatın ve gıda yardımlarının devamı açısından gelir odaklı politikalara doğru değişikliği elzem kılmaktadır.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Yazar Katkıları

Yazar çalışmanın tümünü tek başına gerçekleştirmiştir.

Çıkar Çatışması

Yazarlar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

ABD Tarım Bakanlığı (USDA) (2022a). Agriculture Improvement Act of 2018: Highlights and Implications. 01 Aralık 2022 tarihinde <https://www.ers.usda.gov/agriculture-improvement-act-of-2018-highlights-and-implications/> adresinden erişilmiştir.

ABD Tarım Bakanlığı (USDA) (2022b). Crops Overview. 01 Şubat 2023 tarihinde <https://www.ers.usda.gov/topics/crops/> adresinden erişilmiştir.

ABD Tarım Bakanlığı (USDA) (2022c). Wheat Overview. 02 Şubat 2023 tarihinde <https://www.ers.usda.gov/topics/crops/wheat/> adresinden erişilmiştir.

- Aktaş E., Altıok, M., & Songur, M. (2015). Farklı ülkelerdeki tarımsal destekleme politikalarının tarımsal üretim üzerine etkisinin karşılaştırmalı analizi. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(4). 01 Aralık 2022 tarihinde <https://dergipark.org.tr/en/pub/ausbd/issue/15919/167398> adresinden erişilmiştir.
- Arısoy, H. (2021). Avrupa Yeşil Mutabakatı. *Avrasya Tarım Ekonomistleri Derneği Dergisi*, Ağustos 2021, 6-12.
- Bursa Ticaret Borsası (BTB) (2021). Tarım Ürünleri Piyasa Analiz Bülteni. Sayı 25. 05 Aralık 2022 tarihinde <https://www.btb.org.tr/tr/images/tarimbulten/27/main.pdf> adresinden erişilmiştir.
- European Commission (EC) (2020). The common agricultural policy at a glance. 01 Şubat 2023 tarihinde https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en adresinden erişilmiştir.
- Eruygur, O., Kıymaz, T., & Küçüker, M. (2016). Türk tarımında rekabet edebilirlik ve toplam faktör verimliliği. *Ekonomik Yaklaşım*, 27(100), 237. [https://doi: 10.5455/ey.35960](https://doi.org/10.5455/ey.35960). 02 Aralık 2022 tarihinde <http://www.ekonomikyaklasim.org/?mno=243566> adresinden erişilmiştir.
- Food and Agriculture Organization-Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) (2022). FAOSTAT Food Security and Nutrition. 01 Şubat 2023 tarihinde <https://www.fao.org/faostat/en/#data> adresinden erişilmiştir.
- Kıymaz, T. (2015). Dünya ile Türkiye'deki tarımsal ürün fiyatları arasındaki etkileşimin incelenmesi – Kriz ve kuraklık etkileri, *EY International Congress on Economics II "Growth, Inequality And Poverty" sunulan bildiri*.
- Kıymaz, T. (2021). Tarımsal desteklerin etkileri çerçevesinde bitkisel üretim için politika alternatifleri. *Ekonomik Yaklaşım*, 32(119), 103-141. doi: 10.5455/ey.18003. 01 Aralık 2022 tarihinde <https://www.ekonomikyaklasim.org/?mno=132920> adresinden erişilmiştir.
- Koç, A., Bayaner, A., Uysal, P., & Subaşı, O. S. (2016). Türkiye tarım sektöründe faktör talebi ve toplam faktör verimliliği. *XII. Tarım Ekonomisi Kongresi (25-27 Mayıs 2016) Bildiriler Kitabı*, Isparta, 859-868.
- Konyalı, S., & Gaytancıoğlu, O. (2012). Buğdayda uygulanan politikaların yoksulluk üzerine etkileri: Trakya bölgesi örneği. *10. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi 5-7 Eylül 2012, Konya Bildiriler Kitabı*, Konya, 76-84.
- Özalp, B., & Ören, N. M. (2014). Dünya ticaret örgütü tarım anlaşması çerçevesinde ileri tarım müzakerelerindeki gelişmeler ve Türkiye tarımı üzerine etkileri. *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 20(1), 29-39.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) (2020). Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023).
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) (2022). Yıllık Program. 02 Şubat 2023 tarihinde <https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/> adresinden erişilmiştir.
- Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) (2020). Hububat Sektör Raporu. *TMO Genel Müdürlüğü*.
- Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB) (2017). Ürün Maliyet Analizleri. Basılmamış.

- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2022a). Tarımsal Ürünler ile Genel ÜFE, ve TÜFE verileri. 02 Şubat 2023 tarihinde <https://www.tuik.gov.tr/> adresinden erişilmiştir.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2022b). Ürün Denge Tabloları. 20 Şubat 2023 tarihinde <https://www.tuik.gov.tr/> adresinden erişilmiştir.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2022c). Bitkisel Üretim İstatistikleri. 02 Şubat 2023 tarihinde <https://www.tuik.gov.tr/> adresinden erişilmiştir.
- Yılmaz, H. İ., & Çobanoğlu, F. (2017). Türkiye'de tarım sektörünü desteklemeye yönelik sağlanan çeşitli araçların tarımsal üretim değeri üzerine etkilerinin analizi. *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 23(2), 1.