

ABD Lisanslı Depoculuk Sistemi ve Fiyat Desteği Uygulaması Işığında Hububatta Yeni Bir Destekleme Fiyat Sistemi Önerisi*

Mustafa KAYA¹

*Bu makalenin hazırlanmasında Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yeterlilik Sınav Kurulu tarafından 16 Haziran 2017 tarihinde değerlendirilen "Tarımda Lisanslı Depoculuk Sistemi: Hububat Piyasası Örneği" adlı uzmanlık tezinden yararlanılmıştır.
¹Kalkınma Bakanlığı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara

Makale Künyesi

Derleme / Review

*Sorumlu Yazar /
Corresponding Author*
Mustafa KAYA
kayamustafa_58@hotmail.com

Geliş Tarihi / Received:
09.05.2018
Kabul Tarihi / Accepted:
30.06.2018

Tarım Ekonomisi Dergisi
Cilt: 24 Sayı: 1 Sayfa: 53-62
*Turkish Journal of
Agricultural Economics*
Volume: 24 Issue: 1 Page: 53-62

DOI 10.24181/tarekoder.449998

Özet

Türkiye'de hububatta destekleme fiyat politikası Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü (TMO) tarafından gerçekleştirilen destekleme alımlarıyla yürütülmektedir. Destekleme alımları temel olarak, üreticilerin düşük olan arz esnekliklerinden kaynaklanmaktadır. Bu durum dikkate alınarak üreticilere depolama ve finansman imkânı sunması nedeniyle arz esnekliğini artıran lisanslı depoculuk sisteminin uygulanmasına yönelik çalışmalar Türkiye'de 2005 yılından beri devam etmektedir. Bu sistemin iyi bir şekilde uygulandığı Amerika Birleşik Devletleri (ABD) göz önüne alındığında bu sisteme entegre bir destekleme fiyat politikasının da sürdürüldüğü görülmektedir. Bu kapsamda çalışmanın amacı, ABD lisanslı depoculuk sistemi ve destekleme fiyat sistemi uygulamalarını inceleyerek Türkiye için lisanslı depoculuk sistemiyle uyumlu yeni bir destekleme fiyat sistemi önerisi sunmaktır. Bu doğrultuda lisanslı depoculuk sistemine ilişkin literatür ve Türkiye'de uygulanan sistem TMO-TOBB Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk San. ve Tic. A.Ş. (TMO-TOBB LİDAŞ) lisanslı depoculuk uygulaması çerçevesinde incelenmiştir. Çalışmada, yurt içi piyasa yapısı da dikkate alınarak TMO'nun destekleme alımı yapmasına gerek kalmaksızın belirli bir taban fiyatın üreticiye garanti edilmesine dayanan ve lisanslı depoculuk sistemiyle uyumlu bir fiyat desteği sistemi önerilmiştir. Ayrıca, önerilen sistemin etkileri ve TMO'nun yeni sistemde kurumsal olarak nasıl konumlandırılabilceği de tartışılmıştır.

Anahtar kelimeler: Hububat, destekleme fiyat sistemi önerisi, lisanslı depoculuk sistemi, TMO

A New Support Price System Proposal in Cereals in the Light of US Licensed Warehousing System and Price Support Implementation

Abstract

Support price policy of cereals in Turkey is carried out through support purchases of the TMO (Turkish Grain Board). Support purchases are mainly due to the low supply elasticities of the producers. Based on this policy, efforts to improve a licensed warehousing system which increases supply elasticity through offering storage and financing facilities for producers have been pursued in Turkey since 2005. When the United States (US) case, in which the licensed warehousing system is implemented effectively, is examined, it is seen that an integrated support price policy is also maintained within licensed warehousing system. This study aims to propose a support price system which is integrated with the licensed warehousing system in Turkey while considering the US licensed warehousing system and support price policy implementations. In this context, related literature and licenced warehousing implementation of TMO-TOBB LİDAŞ company has been reviewed. A price support model, that ensures a certain minimum price level without need for TMO's support purchases and which is compatible with the domestic market structure has been developed for Turkey. Moreover, the effects of the proposed system and the TMO's role and function in the suggested system is also analyzed in the study.

Key words: Cereals, support price system proposal, licensed warehousing system, TMO.

1. GİRİŞ

Destekleme alım politikasında devlet, tarım kesimini kalkındırmak ve çiftçiyi korumak amacıyla, piyasa fiyat seviyesinin üzerinde bir taban fiyat belirleyerek üreticiyi destekleme yoluna gitmektedir. Taban fiyat, tarım ürünlerinin belirlenen fiyatın altında satılmamasının devletçe garanti altına alınmasıdır. Özellikle tarım sektöründeki gelir düşüklüğü ve gelir istikrarsızlığı sorunlarını ortadan kaldırmak ya da hafifletmek amacıyla devletin yetkili kıldığı kurum, piyasa fiyatının önceden belirlenen ve ilan edilen taban fiyatın altına düşmemesi için piyasaya girerek ürün almaktadır. Bu alımlara destekleme alımları adı verilmektedir.

Türkiye'de hububatta destekleme alım politikaları 1938 yılından beri TMO tarafından gerçekleştirilen alım uygulamalarıyla gerçekleştirilmektedir. Destekleme alım politikaları incelendiğinde 1938-1988 yılları arasında baş alım fiyat politikası sonrasında 2002 yılına kadar olan dönemde destekleme alım fiyat politikasıyla belirlenen TMO alım politikalarının 2002 yılı sonrasında müdahale alım fiyat politikasıyla sürdürüldüğü görülmektedir (TMO, 2014). Söz konusu alım politikalarıyla yurt içinde fiyatların hasat döneminde artan arzı bağı olarak çok fazla düşmesi engellenerek üreticinin daha iyi koşullarda

ürünü pazarlayabilmesi sağlanmaktadır.

TMO tarafından yapılan müdahale alımlarının olmaması durumunda özellikle üretimin yüksek olduğu dönemlerde artan arza bağlı olarak hasat dönemlerinde yaşanan fiyat düşüşleri nedeniyle ürün depolama imkânı olmayan ve finansman ihtiyacı olan üreticiler zor durumda kalabileceklerdir. Üretim maliyetlerinin yüksekliği ve düşük üretim ölçeği gibi piyasa yapısından kaynaklı sorunlar müdahale alımlarıyla üreticilere sağlanan korumayı daha da önemli hale getirmektedir (Kaya, 2018).

Hasat dönemi fiyat düşüşlerinden üreticileri korumayı amaçlayan müdahale alım politikası, piyasanın müdahale olmaksızın veya minimum düzeyde müdahaleyle işleyişine yönelik yapısal bir çözüm sunmamaktadır. Bu nedenle, devletin piyasaya müdahalesini minimum düzeye indirecek ve üreticinin piyasa koşullarında kendi kendine ayakta durabileceği lisanslı depoculuk sistemi gibi alternatif politika araçlarının hayata geçirilmesi önem arz etmektedir. ABD'de ortaya çıkan lisanslı depoculuk sistemi, tarım ürünlerinin sağlıklı bir şekilde depolanabilmesini ve pazarlanabilmesini sağlayan bir sistemdir. Bu noktada tarım politikalarına entegre bir şekilde uygulanan lisanslı depoculuk sistemi destekleme fiyat politikasının aksine tarımsal ürün fiyatlarına minimum düzeyde müdahale edilmesini dolayısıyla piyasa mekanizmasının daha etkin bir şekilde işlenmesini sağlayabilecektir. Bu kapsamda ABD'de uygulanan lisanslı depoculuk sistemi ve destekleme fiyat politikası bir bütün halinde incelenerek Türkiye uygulaması için gerekli dersler çıkarılabilecektir.

Çalışma konusunun temelini lisanslı depoculuk sistemi oluşturduğundan söz konusu sisteme ilişkin literatür taraması yapılmış ve literatürde yer alan çeşitli çalışmalara aşağıda yer verilmiştir.

Coulter and Onumah (2002) Afrika'da lisanslı depoculuk sisteminin ürün ticareti ve tarımsal geçim kaynağı üzerindeki rolünü incelemişlerdir. Sistemin güçlü ve verimli bir özel ticareti teşvik ederek hükümetin tarım piyasasına müdahale ihtiyacını ve bu müdahalenin maliyetini azaltabileceği vurgulanmıştır.

Karabaş ve Güler (2010) lisanslı depoculuk sisteminin işleyişi, avantaj ve dezavantajları ile sistemin Türkiye'de uygulanabilirliğini araştırmışlardır. Türkiye'de hasat döneminde üreticilerin yeterli depolama imkânları olmadığından, bu durumun üretici yönünden düşük gelir, tüccar için de sıkışmış bir pazar yarattığı ifade edilmiş ve etkin, verimli ve sürdürülebilir bir tarım sektörü için lisanslı depoculuk sisteminin bir an önce hayata geçirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Hacıoğlu Deniz et al. (2011) lisanslı depoculuk sisteminin tarımsal ürünlerin finans piyasalarına ve tarım ürünleri borsasına açılımını sağlayarak, ürün senetlerinin bankalara teminat olarak verilip çiftçilerin kolaylıkla kredi almasını sağlayacağı ve ülkemizdeki yerel ürün borsalarında satılan malların küresel piyasalardaki rekabet koşullarına uyum sağlamasının kolaylaşacağı sonucuna varmışlardır.

Niyaz et al. (2012) lisanslı depoculuk sistemini fındık açısından değerlendirmişlerdir. Lisanslı depoculuk sisteminin fındık sektöründe tüm paydaşların mevcut sorunlarını asgariye indirecek çözümlerden biri olduğu, lisanslı depoculuk sisteminin Türkiye'de yaygınlaşması ve etkin çalışmasıyla fındıkta ticaret hacminin ve kalitenin artacağı ve arz ile talebin dengelenmesiyle fiyatlarda istikrar sağlanacağı ifade edilmiştir.

Zakić et al. (2014) Sırbistan'da ürün fiyatlarındaki eğilim, depolama maliyetleri ve ürün senetleri karşılığında kullanılan kredi faizlerini dikkate alarak buğday ve mısır ürünlerinde lisanslı depoculuğun kullanılmasının ekonomik olarak uygun olup olmadığını araştırmışlardır. Lisanslı depoları kullanma ve hasat sonrası tahılların satışını erteleme stratejisinin tarımsal üreticiler için kârlı bir strateji olduğunu göstermişlerdir.

Jovičić et al. (2014) istatistikî yöntemler uygulayarak gerçekleştirdikleri analizler sonucunda lisanslı depoculuk sisteminin tahıl piyasasında riskleri azaltacağı sonucuna varmışlardır. Fiyatların dengelenmesi, tahıl üretimindeki döngüsel hareketlerin azalması ve ülkenin gıda güvenliği gibi konularda olumlu etkilerin ortaya çıkabileceği ifade edilmiştir.

Tosun et al. (2014) lisanslı depoculuk sisteminde yer alan ana unsurların sistemden sağlayacağı avantajları ve lisanslı depoculuğun gelişmesinin önünde duran sorunlar için alınması gereken önlemleri tartışmışlardır. Yapılan değerlendirmeye göre, kaliteli ürünün istenilen zamanda ve miktarda elde edilmesi, fiyat istikrarı sağlanması, stok maliyetinin azaltılması ve üreticilere uygun kredi olanaklarının sağlanması lisanslı depoculuk sisteminin başlıca avantajlarıdır. Bu avantajlarına rağmen, Türkiye'de lisanslı depoculuk sisteminin gelişiminin tarımsal işletmelerin küçük ölçekli olması, ürün ihtisas borsalarının mevcut olmayışı ve lisanslı depo kurma maliyetlerinin çok yüksek olması gibi nedenlerle kolay görülmediği vurgulanmıştır.

Memiş ve Keskin (2015) lisanslı depoculuk sisteminin tarımsal mamuller açısından uygulanabilirliğini değerlendirmişlerdir. Lisanslı depoculuk sisteminin işleyebilmesi için bu sistemde yer alan (devlet, ürün borsaları, bankalar, üreticiler ve sanayiciler) paydaşlara düşen görevlere yer verilmiştir.

Shalendra et al. (2016) Hindistan'da lisanslı depoculuk sisteminin çiftçilerin kurumsal kredilere erişimini iyileştirme potansiyeline sahip olmasına rağmen, özellikle resmi kanallardan kredi elde etmek için kabul edilebilir teminattan yoksun küçük üreticilerin krediye erişimlerinin yavaş olduğu değerlendirilmesinde bulunmuşlardır. Ürün senetlerini devredilebilir bir araç olmanın ötesine taşınmanın, çiftçilere kısa vadeli borç verme imkanını artırması, tarımsal malların dengeli tedarikini sağlaması ve çiftçilerin getirilerini artırması gibi nedenlerle güçlü bir ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır.

Briones and Tolin (2016) Filipinlerde lisanslı depoculuk sisteminin mısır ve pirincin pazarlama verimliliği üzerine etkisini araştırdıkları çalışmada, her iki sektörün de pazarlama zincirindeki yüksek işlem maliyetleri ve zayıf kalite güvencesi gibi verimsizliklerden muzdarip olduklarını ve çiftçilerin ayrıca bankalardan kısa vadeli kredi almakta zorluk çektiklerini vurgulamışlardır. Yasal bir çerçeveye oluşturulmuş olsa da, tahıllarda lisanslı depoculuk sisteminin şu anda operasyonel olmadığı ifade edilmiştir.

Savran ve Demirbaş (2017) tesadüfi olarak seçilen 53 zeytinyağı işletmesine uygulanan anket sonucunda zeytinyağı sanayicilerinin genel olarak lisanslı depoculuk sistemi ve işleyişi hakkında bilgi sahibi olmadıklarını belirlemişlerdir. Yasal düzenlemelerin hayata geçirilebilmesi ve sistemden beklenen faydaların sağlanabilmesi için, sektördeki tüm paydaşların sistemle ilgili konularda bilgilendirilmesi önerilmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de lisanslı depoculuk sisteminin uygulanmasına yönelik çabalar dikkate alınarak sistemin iyi bir şekilde uygulandığı ABD örneğinin detaylı bir şekilde incelenmesi ve buna bağlı olarak destekleme fiyat sisteminin işleyişinin ortaya koyulması sonrasında yurt içi piyasa yapısının dikkate alınması suretiyle lisanslı depoculuk sistemiyle uyumlu yeni bir destekleme fiyat sistemi önerisi sunmaktır.

2. ABD'DE LİSANSLI DEPOCULUK SİSTEMİ ve DESTEKLEME FİYAT POLİTİKASI

ABD'de lisanslı depoculuk sistemi uygulaması

ABD'de geniş toprakların tarımsal üretime açılması, buharlı gemi ve demiryolu taşımacılığının gelişmesi ve telgrafın icadıyla iletişimin hızlanması sonucunda ürün ticareti artmıştır. Bu durum, Amerika'nın orta batısından doğu kıyılarına sonrasında ise Avrupa'ya büyük miktarda tahıl sevkiyatı yapılmasını teşvik etmiştir. Bu doğrultuda girişimciler çiftçilerin ve diğer tedarikçilerin ürünlerinin alınması, ürün satışı öncesinde ürünlerin depolanması ve ticaretinin yapılması için büyük depolar inşa etmişler ve depolanan ürünlerin alınıp satılabilmesi için ürün senetleri çıkarmışlardır. Özellikle Chicago şehri 1830 ve 1850 yılları arasında bu tahıl ticaretinin merkezi haline gelmiştir (Coulter, 2009).

Bu süreçte Chicago Ticaret Borsası (Chicago Board of Trade - CBOT) ürün ticaretinde önemli hale gelmiştir. Ürünlerin fiziki olarak teslimi öncesinde fiyatın alıcılara garanti edilmesini sağlaması nedeniyle vadeli işlemler, CBOT'ta kısa süre içerisinde yaygınlaşmıştır (Coulter, 2009). Vadeli işlemlerin gelişmesinde lisanslı depolama faaliyetlerinin ve üçüncü şahısların alım satım garantisi vermesinin önemi büyük olmuştur (Hacıoğlu Deniz et al., 2011). Hububat depolarının yapımı artarak devam etmiş ve 19. yüzyılın sonlarında kooperatifler de kendi depolarını yapmaya başlamıştır. Bunun sonucunda büyük ölçekli kurumsal işletmelerin karşısında çiftçilerin pazarlık gücü artmıştır. Bu dönemde CBOT'ta yapılan işlemlerde çok farklı türde kontrat tipleri kullanılmış ve CBOT, depoların hububat alımlarında kullandığı fiyatlarda belirleyici olmuştur (Coulter, 2009).

Yirminci yüzyılın başlarından itibaren lisanslı depoculuk alanında düzenleyici bir rejim oluşturmak amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır (Coulter, 2009). Bununla birlikte 2000 yılında lisanslı depoculuk yasasını iyileştirmek ve mevcut ticaret ile operasyonel uygulamaları daha iyi yansıtmak için federal depoların regülasyonunu modernize eden Tahıl Standartları ve Depoculuğu İyileştirme Yasası yürürlüğe girmiştir. Yasa depo işletmecilerine lisans verme, denetleme ve tarımsal ürünlerin ticareti ile elektronik ürün senetlerinin çıkarılması gibi çeşitli açılardan uygulamayı geliştirmek amacıyla Tarım Bakanlığına yetki vermektedir.

Yasanın, tarımsal ürün mudileri için koruma, tarımsal ürünlerin depolanması için ülke çapında bir standart düzenleyici sistem oluşturma, emtia ve finans piyasalarında lisanslı depoculuğun (ürün senetlerinin) entegrasyonunu ve kabul edilebilirliğini artırma, tarımsal ürünlerin pazarlanması için devletlerarası ve küresel ticareti kolaylaştırma, makul fiyatlarla tarım ürünlerinin güvenli ve lisanslı depolarda ayırım yapılmaksızın depolanmasını sağlama gibi çeşitli amaçları bulunmaktadır (United States Department of Agriculture [USDA], 2011).

Sonuç olarak yasal düzenlemelerle zaman içerisinde düzenleyici sistem iyileştirilmiş olup, çiftçilerin finansman imkânlarını veya ürün ticaretini artırabilen ciro edilebilir ürün senedi karşılığında tarımsal ürünlerini teslim edebileceği lisanslı depolar faaliyete geçmiştir. ABD'de hububat, bakliyat ve yağlı tohumlar için depolama kapasitesi, 350 milyon tonu çiftlik içlerinde olmak üzere 620 milyon ton civarındadır (TMO, 2014). Ülkede ticari depo alanlarının yüzde 47'si Birleşik Devletler Depo Yasası kapsamında lisanslıdır (USDA, 2016). ABD'nin depoculuk kanunu lisansları kontrolörler, tartıcılar, numune alıcıları ve sınıflandırıcılar olmak üzere 12 bin kişiyi etkilemektedir (USDA, 2011).

Lisanslı depolar fiziki imkânlar, sermaye yeterliliği, likidite, yönetim nitelikleri, sigorta ve teminat sigortası (dolandırıcılık ve kötü yönetime karşı senet sahiplerini korumaktadır) açısından önemli kriterleri sağlamak zorundadır. Bazı eyaletler lisanslı depo sahiplerinin katkıda bulunmak zorunda oldukları "tazmin fonu"nu kurmuşlar ve bu teminatın yerini almıştır. Gözetim sistemi, her deponun belgelenmiş depolama kapasitesine göre hesaplanan kullanıcı ücretleri ve Amerika Birleşik Devletleri Ürün Kredi Kurumu'ndan (United States Commodity Credit Corporation - CCC) yapılan ödemeler yoluyla finanse edilmektedir (Coulter, 2009).

CCC, ABD'de tarım piyasasının düzenlenmesi konusunda en etkin kurumdur. CCC, 17 Ekim 1933'te 3 milyon dolarlık sermaye ile kurulmuştur. CCC, 1 Temmuz 1939'da ABD Tarım Bakanlığına devredilmiştir. 1 Temmuz 1948'de gerçekleştirilen yasal düzenlemeyle ABD Tarım Bakanlığına bağlı bir şirket olarak yeniden kurulmuştur. CCC üretici gelirleri ve tarımsal ürün fiyatlarının istikrara kavuşturulması, üreticinin desteklenmesi ve korunması görevini yerine getirmektedir. Ayrıca yeni iç ve dış pazarların geliştirilmesi ve tarım ürünlerinin pazarlanmasına da yardımcı olmaktadır. Fiyat destekleri, bu kurum vasıtasıyla yerine getirilmektedir (USDA, 2018).

Lisanslı depoculuk sistemine ilişkin düzenleyici sistem performansı artırmış ve 1950'lere kadar aile çiftliklerinin gelişmesinde ve finansmanında kritik bir rol oynayan ürün senetleri sistemine erişimi genişletmiştir. Bu sistem tarımsal üretim ve ihtiyaç odaklı bir sistemdir. Mesela birçok üretimi düşük tarımsal ürün, düzenleme kapsamında değildir, fakat bu ürünlerin yeterli

talebi alması durumunda yetkililer yeni ürün programı tesis edebilmektedir (Coulter, 2009).

Üretimin büyük ölçekli işletmelerde yapıldığı ABD'de işletme büyüklükleri ortalama olarak 1.789ⁱ dekar civarındadır (USDA, 2017). Üreticiler kooperatifler şeklinde örgütlenmiş olup lisanslı depoculuk ve borsalar piyasada çok etkin bir rol oynamaktadır. Piyasa regülasyonu da bu mekanizmalar yoluyla gerçekleştirilmektedir (Nacar, 2009). ABD'de hükümet stratejik ihtiyaçları karşılığında aldığı ürünleri özel lisanslı depolarda muhafaza ederek sisteme destek vermektedir (Memiş ve Keskin, 2015).

ABD'de ürün borsaları spot işlem yapan borsalardan gelişerek vadeli işlem yapan borsalara dönüşmüş olup tamamen özel sektör eliyle yürütülmekte olan ürün borsacılığı ve lisanslı depoculuk entegre çalışmakta, teslim şartlı vadeli kontratlarda ürün teslimi lisanslı depolardan yapılmaktadır. Chicago, Minneapolis, Kansas City gibi ihtisaslaşmış ürün borsalarında tarımsal ürünler kontrat bazında satılmakta, vadeli işlem borsalarında oluşan toplam hacmin yaklaşık yüzde 1'i teslimata konu olmakta ve ürün fiyatları bu borsalarda belirlenmektedir (TMO, 2014). Etkin işleyen lisanslı depoculuk sistemi sayesinde ABD dünya mal borsacılığının merkezi konumuna gelmiştir (Şakar, 2012).

ABD'de lisanslı depoculuk sistemine entegre fiyat desteği uygulaması

Kamu politikalarının önemli bir aracı olarak beş yıllık programlar dâhilinde destekleme programları sürdürülmekte olan ABD'de üreticiler 2014 Tarım Kanunu öncesinde “*ürün rehin kredisi fiyat seviyesi*” (loan rate), hedef fiyat, doğrudan gelir desteği ve fark giderici doğrudan gelir destekleriyle desteklenmekteydi (TMO, 2014). İki bin on dört yılında çıkarılan Tarım Kanunuyla çiftçilerin sahip olduğu toprağı ekip ekmediğine bakılmaksızın çiftçilere sağlanan doğrudan devlet sübvansiyonları sona erdirilerek sigorta biçimindeki desteklere önem verilmiş, bunların miktar ve kapsamı artırılmıştır. İki bin on sekiz senesine kadar geçerli olmak üzere, çiftçilerin en az birini seçmek zorunda oldukları Fiyat Düşüşlerinden Koruma (Price Loss Coverage - PLC) ve Tarımsal Risklerden Koruma (Agriculture Risk Coverage - ARC) adı altında iki adet yeni program yürürlüğe konulmuştur (Olson, 2014).

Lisanslı depoculuğun iyi bir şekilde işlediği ABD'de, çiftçiler düşük gelir riskine karşı PRC ve ARC programlarıyla korunmaktadır. PRC ve ARC programları, üreticinin düşük gelir elde etmesini bertaraf etmektedir.

Fiyat desteği ve lisanslı depoculuk sisteminin entegre bir şekilde işlemesi açısından önem arz eden “*ürün rehin kredisi fiyat seviyesi*” yeni kanun döneminde de uygulanmaya devam etmektedir. Kanunla belirlenen bu fiyat seviyesi buğday için 2014-2018 döneminde geçerli olmak üzere kileⁱⁱ başına 2.94 ABD Doları olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte, bu fiyat seviyesi taban fiyat olma işlevi de görmektedir. Bu fiyatın taban fiyat olma işlevi şöyle açıklanabilir:

Hasat sonrasında ürünlerini bir lisanslı depoya teslim eden üreticilerin elde ettikleri ürün senedi karşılığında CCC tarafından üreticilere Pazarlama Desteği Kredileri Programı (Marketing Assistance Loans Program) kapsamında 9 ay vadeli ucuz kredi imkânı sağlanmaktadır (Hofstrand, 2008). Hükümet garantileriyle desteklenen standart dokuz aylık kredi programlarıyla sağlanan kredilerle çiftçiler, nakit akışı kısıtlarını rahatlatmakta ve bu kredileri ürünlerini pazarlamayı kolaylaştırmak için hasat sonrası stok finansmanında kullanmaktadır (Lacroix and Panos, 1996). Bu yöntemle üreticilerin hasat döneminde finansman ihtiyacı giderilmektedir. Bu kapsamda, CCC ürün senediyle başvuran üreticilere “*ürün rehin kredisi fiyat seviyesi*” üzerinden kredi vermektedir (Shields, 2014). Verilen kredi için belirlenen faiz oranı, CCC'nin borçlanma maliyetinin yüzde bir puan üzerinde olacak şekilde ayarlanmaktadır. Bu faiz oranı genellikle kısa vadeli ticari kredi faizlerinin altında gerçekleştiğinden üretici ucuz finansman imkânından yararlanabilmektedir (Hofstrand, 2008). Üretici elde ettiği krediyle acil ihtiyaçlarını karşılamakta, ürünün mülkiyet hakkını elinde bulundurduğundan piyasa fiyatlarının kendisini tatmin ettiği noktada borç anapara ve faizini ödeyip ürününü satarak piyasada oluşan fiyat yükselişlerinden faydalanabilmektedir. Piyasada fiyatlar aşırı düştüğünde ise üretici aynı zamanda kredinin teminatı olan ürünlerin sahipliğini “*ürün rehin kredisi fiyat seviyesi*” karşılığında CCC'ye devredebilmektedir. Bu durumda CCC tahakkuk eden faizden vazgeçmekte, böylece üretici kanunda birim başına belirlenen “*ürün rehin kredisi fiyat seviyesi*” üzerinden ürününü elinden çıkarabilmektedir. Bu kapsamda bu fiyat üreticinin ürününü satabileceği en düşük fiyat olması nedeniyle taban fiyat olma işlevi görmektedir (Hofstrand, 2008).

CCC buğday, yemlik ürünler ve yağlı tohumlar için “*ürün rehin kredisi fiyat seviyesi*” yerine günlük olarak ilan edilen Yerel Fiyat (Posted County Price) olarak adlandırılan alternatif kredi geri ödeme oranları belirleyebilmektedir (USDA, 2014). Vadeden önce yerel fiyatlar birim borçlanma fiyatı olan “*ürün rehin kredisi fiyat seviyesi*”nin üzerindeyse, çiftçi ürününü satarak elde ettiği gelire kredi anapara ve faizini ödemektedir. Yerel fiyatlar “*ürün rehin kredisi fiyat seviyesi*”nin altında ise çiftçi yerel fiyat seviyesinden krediyi ödemekte ve iki fiyat seviyesi arasındaki fark Pazarlama Kredi Kazancı (Marketing Loan Gain) olarak adlandırılmaktadır. Bununla birlikte, çiftçi bunun yerine iki fiyat seviyesi arasındaki farka eşit bir tutarı Kredi Açığı Ödemesi (Loan Deficiency Payment) olarak da talep edebilmektedir (Shields, 2014). Pazarlama Kredisi Kazancı ve Kredi Açığı Ödemesine ilişkin hesaplama Çizelge 1'de yer almaktadır. Çizelgede üç farklı senaryo kapsamında kazanç durumu değerlendirilmiştir. Senaryo 1'de 2.05 ABD Doları/kile olarak belirlenen yerel fiyat seviyesi birim borçlanma fiyatı olan “*ürün rehin kredisi fiyat seviyesi*”nin üzerinde gerçekleştiğinden üretici piyasada ürününü satarak birim başına faiz ve anapara toplamı olan 1.98 ABD Doları/kile'yi CCC'ye ödeyerek borcunu kapatmaktadır. Senaryo 2'de ise 1.90 ABD Doları/kile olarak belirlenen yerel fiyat birim borçlanma fiyatı olan “*ürün rehin kredisi fiyat seviyesi*”nin altında gerçekleştiğinden üretici yerel fiyat seviyesi üzerinden krediyi ödemekte ve oluşan fiyat farkı nedeniyle Pazarlama Kredi Kazancı veya Kredi Açığı Ödemesine hak

kazanmaktadır. Bununla birlikte CCC kredi için tahakkuk eden 0.03 ABD Doları/kile faizden vazgeçmektedir. Senaryo 3 kapsamında ise 1.96 ABD Doları/kile olarak belirlenen yerel fiyat seviyesi “ürün rehin kredisi fiyat seviyesi”nin üzerinde gerçekleşmekle birlikte birim borçlanma fiyatı olan “ürün rehin kredisi fiyat seviyesi” ve kredi faiz toplamının altında gerçekleştiğinden üretici yerel fiyat seviyesinden ödeme yapmakla birlikte, 0.02 ABD Doları/kile faize katlanmamaktadır.

Çizelge 1. Ürün rehin kredisi fiyat politikasının işleyişi (ABD Doları/kile)

Ürün rehin kredisi fiyat seviyesi	1.95		
	Senaryo 1	Senaryo 2	Senaryo 3
Ürün rehin kredisi fiyat seviyesi ve faiz toplamı	1.98	1.98	1.98
Yerel fiyatı	2.05	1.90	1.96
Pazarlama kredi kazancı/kredi açığı ödemesi	0	0.05	0

Kaynak: USDA, 2014

Bu uygulamayla devlet herhangi bir depoculuk faaliyeti yapmadan hem sistemin piyasa şartlarında işlemlerini hem de üreticilerin elde edeceği taban fiyatı garanti altına almaktadır. Bu kapsamda CCC'nin sahip olduğu stokların birikmesi engellenmekte ve üretilen ürünler serbestçe rekabetçi bir ortamda pazarlanabilmektedir.

Devletin tarım ürünlerine ürün senedi karşılığı verdiği kredi, sistemin derinlik kazanmasındaki en büyük etken olarak ön plana çıkmaktadır. Sistem, bir yandan üreticiyi ürününün katma değerine sahip çıkma ve piyasaya karşı koruma işlevi görürken diğer yandan kamu finansman yükünü azaltmaktadır. Tüm üreticiler, kredi olanağından yararlanmak için ürünlerini hasat sonrası lisanslı depolara getirmekte ve böylece işlem hacmi artmaktadır (Ziraat Mühendisleri Odası, 2006).

3. DESTEKLEME FİYAT SİSTEMİ ÖNERİSİ

Yurt içi piyasa yapısı ve TMO-TOBB LİDAŞ şirketinin lisanslı depoculuk uygulamasının kısa bir incelemesi ve önerilen sistemin gerekçesi

Türkiye'de lisanslı depoculuğun hayata geçirilmesi iradesi, 2005 yılından beri devam etmektedir. Söz konusu irade, gerek mevzuat düzenlemeleri gerekse mevzuata dayalı idari izin, uygulamalar ve teşvikler şeklinde kendini göstermiştir. Bunların ise lisanslı depoculuğun gelişimini ve işlerliğini etkileyen diğer unsurlar dikkate alınmadan yalnızca lisanslı depoculuk sistemi özelinde tasarlandığı dikkati çekmektedir. Ancak lisanslı depoculuğun yerleşmesi ve etkin bir şekilde işlemesi için öncelikle ülkemizde de ABD örneğinde olduğu gibi lisanslı depoculuk sistemine entegre bir fiyat desteği mekanizmasının uygulanması ihtiyacı bulunmaktadır. Zira mevcut durumuyla destekleme alım sistemi, hasat dönemi fiyatları ile hasat sonrası dönem fiyatları arasındaki farkın daha az olmasına dolayısıyla üreticinin lisanslı depoculuk sisteminden elde etmesi muhtemel kazancın düşük olmasına neden olmaktadır. Bu kapsamda sisteme olan güveni sağlamak için ağır pazar müdahaleleri ile geçici ve düzensiz politika önerilerinden kaçınılmalıdır (Höllinger et al., 2009).

Türkiye'de lisanslı depoculuk faaliyetleri kapsamında ilk olarak kamunun öncülüğünde, Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu hükümleri doğrultusunda faaliyet göstermek ve sektöre öncülük etmek amacıyla 2010 yılında kurulan TMO-TOBB LİDAŞ faaliyet sonuçları incelendiğinde hububatta ve fındıkta depolamanın istenilen düzeyde gerçekleşmediği görülmektedir. Fındıkta faaliyetleri düşük kapasite nedeniyle 2014 yılında sonlandırılan Şirketin hububat ürünlerinde lisanslı depoculuk faaliyetleri devam etmektedir. Hububat alanında Polatlı'da 40 bin ton, Ahıboz'da 30 bin ton ve Lüleburgaz'da 20 bin ton olmak üzere toplam 90 bin tonluk depolama kapasitesi bulunan Şirkete 2016 yılında 31 bin 425 ton ürün teslimi yapılmış ve önceki yıldan devreden 13 bin 529 ton stokla birlikte şirketin depolarının ancak yarısı dolabilmiştir (TMO-TOBB LİDAŞ, 2017). TMO, Şirketin lisanslı depolarının bulunduğu yerlerde alımlarını söz konusu depolar üzerinden gerçekleştirmektedir. Üreticiler ürünlerini lisanslı depolara bırakmak suretiyle aldıkları ürün senetlerini ilgili yıl için açıklanan müdahale alım fiyatları üzerinden hasat sonrası dönemde TMO'ya satabilme imkânına sahiptirler. Şirket faaliyetleri incelendiğinde, 2013 yılında Şirket lisanslı depolarında depolanan ürün miktarının yaklaşık yüzde 58'ini temsil eden ürün senedi TMO'ya ciro edilmiş ve nihai olarak ürün senedi karşılığında depolanan bu ürünler yine TMO'ya geçmiştir (TMO-TOBB LİDAŞ, 2014). Bu oranın 2015 yılında yüzde 80'e yükseldiği görülmektedir (Kaya, 2017). Bu durumda mevcut haliyle lisanslı depoculuk sistemi, hasat dönemlerinde üreticilerin TMO'ya satış yapmasını ancak belirli bir süreliğine ötelemiştir. Ürünlerini lisanslı depoya bırakanların büyük bir bölümü belirli bir depolama süresi sonrasında lisanslı depolarda depoladıkları ürünlerini yine müdahale alım fiyatı üzerinden TMO'ya satmıştır. Bu durum mevcut yapıyla destekleme alım sistemi ve lisanslı depoculuk sisteminin uygulanması durumunun gözden geçirilmesi ve lisanslı depoculuğu teşvik edecek yeni bir destekleme alım sistemi uygulaması ihtiyacını doğrulamaktadır.

Türkiye'de tarımsal işletmelerin küçük ölçekli olması lisanslı depoculuk sisteminin gelişimini zorlaştıran nedenler arasındadır (Tosun et al., 2014). Lisanslı depoculuk sisteminde tarım üreticisinin depolanabilecek büyüklükte üretim yapması gerektiğinden üretim ölçeği büyük olan üreticilerin lisanslı depoculuk sisteminden kolayca yararlanabilme imkânı bulunmakla birlikte küçük üreticilerin depoya koyacak miktarda ürünü bulunmadığından depo maliyetine katlanacak gücü de bulunmamaktadır. Bununla birlikte, küçük ölçekte üretim yapan çiftçiler ürünlerini lisanslı depolarda depolasa bile sistemin getirdiği maliyetler dikkate alındığında beklenen kârlılık çok düşük seviyelerde kalabilecektir. Bu durum küçük ölçekte üretim

yapan çiftçilerin sistemden yararlanmasını güçleştirmektedir (Kaya, 2017). Türkiye'de tasarrufunda arazi olan işletmelerin yüzde 25.9'unun 20-49 dekar işletme büyüklük grubunda yoğunlaştığı, tarımsal işletmelerin tasarrufunda bulunan arazilerin ise yüzde 24.5 ile en fazla 200-499 dekar işletme büyüklük grubunda yer aldığı görülmektedir. Tarımsal işletmelerin yüzde 80.7'si 100 dekardan küçük işletme büyüklük gruplarında yer almaktadır (TÜİK, 2018). Ortalama işletme büyüklüğü ise 64 dekar civarındadır (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2017). Lisanslı depoculuk sisteminin etkin bir şekilde işlediği ABD'de işletme büyüklüklerinin ortalama 1,789 dekar civarında olduğu dikkate alındığında Türkiye'de üretim ölçeğinin düşüklüğü daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Sistemi verimli hale getirmek ve ürünlerini bu depolara teslim eden çiftçileri desteklemek için küçük ölçekli işletmelerin organize edilmesi önemli görülmektedir (Tosun et al., 2014).

Diğer üretici ülkelere kıyasla verim düşüklüğü ile girdi maliyetlerinin yüksekliği düşük üretim ölçeğiyle birleştiğinde bir taraftan üreticinin gelir düzeyinin düşmesine diğer taraftan yukarı yönlü fiyat baskılarına neden olmaktadır. Bu durum, hububatta yurt içi piyasa fiyatlarının dünya fiyatlarının üzerinde olması sonucunu doğurmaktadır (Kaya, 2018). Yurt içi fiyatları ve dünya fiyatları arasındaki farkın artmasından kaynaklanan maliyet tüketiciler tarafından karşılanmakta ve arz fazlası olarak alınan ürünler bütçeye ve dolayısıyla vergi mükelleflerine yük getiren stok maliyetlerini oluşturmaktadır. (Taşkın, 2009).

Üretim maliyetinin yüksekliği ve görece düşük verimlilik düzeyi gibi unsurların yanında düşük üretim ölçeği, sistemin kullanılması durumunda finansman ihtiyacını ve üreticinin fiyat düzeyine karşı duyarlılığını daha belirgin hale getirmesi nedeniyle lisanslı depoculuğa ilişkin politikalar belirlenirken bu durumun göz önünde bulundurulması önem arz etmektedir (Kaya, 2017).

Söz konusu açıklamalar dikkate alınarak aşağıda yeni bir destekleme alım sistemi önerisi getirilmiştir.

Lisanslı depoculuk sistemine entegre bir destekleme fiyat sistemi önerisi

ABD uygulaması ve yurt içi piyasa yapısı dikkate alınarak destekleme fiyat politikası ABD'de olduğu gibi lisanslı depoculuk sistemine bağlı olarak kurgulanabilir. Bu kapsamda çalışmada hububatta yeni bir fiyat desteği mekanizması kurgulanmıştır. Kurgulanan sistemde, öncelikle üreticilerin ürünlerini lisanslı depolara bırakmaları sonrasında hasat dönemi borsa fiyatları referans alınarak bu fiyat üzerinden ürün değeri belirlenir ve bu değer üzerinden çiftçinin kredi kuruluşlarından finansman ihtiyacının karşılanması sağlanır. Zira buğday üreticilerine uygulanan bir anket çalışmasına göre hasat döneminde üreticinin nakit ihtiyacını karşılamak için ürününün yüzde 76'sını satması gerektiği bilgisi çiftçinin hasat dönemi finansman ihtiyacını bariz bir biçimde ortaya koymaktadır (Kaya, 2017). Hasat sonrası dönemde TMO piyasa gerçekleri doğrultusunda destekleme fiyatını belirler. Hasat dönemi borsa fiyatı, ürün senedi teminat gösterilerek kullanılan kredi karşılığında tahakkuk eden faiz tutarı, destekleme fiyatı ve hasat sonrası satış fiyatı dikkate alınarak üreticilere taban fiyat seviyesini garanti eden ödeme gerçekleştirilir. Tasarlanan bu mekanizma Çizelge 2'de üç farklı senaryo kapsamında ele alınmıştır. Senaryo 1'de hasat sonrası buğday satış fiyatı TMO tarafından belirlenecek taban fiyat seviyesinden yüksek olmakla birlikte tahakkuk eden faiz maliyeti dikkate alındığında üreticiye garanti edilen taban fiyat düzeyinin sağlanması için tahakkuk eden faizin bir kısmının devletçe karşılanması gerekmektedir. Senaryo 2'de hasat sonrası buğday satış fiyatı taban fiyat seviyesinden düşük olduğundan hem fark ödemesi hem de faiz ödemesi gerçekleştirilerek taban fiyat seviyesi üreticiye garanti edilmiş olacaktır. Senaryo 3'te ise hasat sonrası buğday satış fiyatının hem taban fiyat seviyesinden yüksek olması hem de hasat sonrası satış fiyatının yüksek gerçekleşmesi neticesinde elde edilen gelirin tahakkuk eden faiz nedeniyle çiftçinin katlandığı maliyeti karşılayacak düzeyde olması ve bu surette çiftçinin garanti edilen taban fiyat seviyesinin üzerinde kazanç elde etmesi nedeniyle herhangi bir ödeme gerçekleştirilmeyecektir. Bu yöntemle fiyatlara doğrudan müdahale edilmeksizin lisanslı depoculuk sistemine entegre bir destekleme fiyat sistemi oluşturulmuş olacaktır.

Çizelge 2. Destekleme fiyat sistemi önerisinin işleyişi (TL/ton)

	Borsa fiyatı	Tahakkuk* eden faiz	Taban fiyatı	Satış fiyatı	Fark ödemesi	Faiz ödemesi	Toplam ödeme
Senaryo 1	930	58	960	980	0	38	38
Senaryo 2	930	58	960	940	20	58	78
Senaryo 3	930	58	960	1,023	0	0	0

*Kredi kuruluşlarının ürün senet bedelinin yüzde 70'i üzerinden üreticilere kredi verdikleri ve üreticilerin ürünlerini ortalama altı ay lisanslı depolarda tuttukları varsayılmıştır.

Destekleme alımları mahiyet olarak üreticilerin düşük fiyat nedeniyle düşük gelir elde etmesinin önüne geçmeyi amaçlamaktadır. Yukarıda da bahsedildiği üzere özellikle düşük üretim ölçeği ülkemizde çiftçilerin finansman ihtiyacını ve fiyat düzeyine karşı duyarlılığını yükseltmektedir. Bu kapsamda önerilen destekleme sisteminden ürününü lisanslı depolarda depolayan üreticiler yararlanabilecektir. Ürününü lisanslı depolarda depolayan tüccar ve sanayici gibi diğer birimler destekleme kapsamı dışında kalacaktır. Bunun yanı sıra destekleme ödemelerinden, belirli bir üretim ölçeği sınırı getirilmeksizin küçük ölçekte üretim yapan çiftçilerin faydalandırılması da önem arz etmektedir. Zira üretim ölçeği yüksek üretim işletmelerinin ölçek ekonomisi dolayısıyla ana ürün ve yan ürünlerden yeterli düzeylerde kazanç elde etmesi mümkün olduğundan gelir düzeyine daha duyarlı olan düşük ölçekli dolayısıyla düşük gelirli işletmelerin kapsama alınmaması kamu kaynağının esas amacı

kapsamında kullanılması açısından da etkinliği azaltacaktır. Ayrıca düşük ölçekte üretim yapan işletmelere önerilen destekleme modeli çerçevesinde yapılacak destekleme, bunların ürünlerini lisanslı depolarda depolamasını ve sistemin yaygınlaşmasını teşvik edecektir. Aksi durumda lisanslı depoculuk sistemi yaygınlaştırılmaya çalışılırken TMO hububatta destekleme alımlarına devam etmek zorunda kalacaktır. Çünkü mevcut piyasa yapısıyla düşük ölçekte üretim yapan çiftçinin lisanslı depoculuktan elde edeceği kazanç düşük kalacak veya üreticiler sistemden zarar edebilecektir. Bu durum TMO'nun hasat dönemlerinde piyasadan ürün alımlarını sürdürmesine neden olacaktır. Lisanslı depo kapasitesinin artmasıyla birlikte TMO destekleme alımlarını fiziksel ürün alımı yerine ürün senedi alımı şeklinde gerçekleştirebilecektir. Bu durumda hasat dönemi ürün alımı sürdürülerek yapılan alımlar TMO depoları yerine özel lisanslı depolarda depolanacak ve TMO bu ürünler karşılığında elinde ürün senedi bulunduracaktır.

Lisanslı depoculuğun yaygınlaşmasıyla TMO'nun, hasat döneminde ürün alımı yapmayarak, piyasadan çekilmesi ve piyasaya Merkez Bankası gibi ürün senedi alım satımıyla müdahale etmesiyle piyasada fiyat istikrarı sağlayıcı bir görev edineceği düşünülebilir. Ancak bu durum TMO'nun mevcut durumda hasat dönemlerinde arz fazlası ürünü piyasadan alarak üreticiyi koruma politikasıyla çelişebilecektir. Şöyle ki, yukarıda da bahsedildiği üzere mevcut piyasa koşulları ve düşük üretim ölçeği çiftçilerin çoğunluğunun da dâhil olduğu bir kesimin lisanslı depoculuktan elde edeceği kazancın çok düşük olması veya zarar etmesi sonucunu doğurabilecektir. Bu durumda bu çiftçiler ürünlerini lisanslı depolarda depolamak yerine tüccar ve sanayicilere satmak zorunda kalabileceklerdir. Bu kapsamda hem TMO tarafından hasat dönemlerinde çiftçilere sağlanan koruma sona erecek hem de TMO ürün senedi alım satımı yaparak çiftçiyi korumak yerine tüccar ve/veya sanayici gibi kesimlerin elindeki ürün senetlerinin fiyatlarına müdahale edecektir.

Söz konusu politika önerisi kapsamında destekleme alımlarına son verilecek olması, hasat dönemlerinde ürün fiyatlarının destekleme alımlarının yapıldığı duruma göre daha düşük gerçekleşmesini sağlayabilecektir. Böylece, lisanslı depoculuk üretici açısından hasat dönemi sonrasında daha yüksek bir kazanç alternatifi olabilecektir. Bu durum, lisanslı depolara olan talebi de arttırabilecektir. Fındıkta üreticinin TMO-TOBB LİDAŞ'tan ürün alımı yapmasını beklemesi ve yine üreticinin hububatta TMO-TOBB LİDAŞ'ta depoladığı ürün karşılığında elde ettiği ürün senetlerinin önemli bir bölümünü TMO'ya devretmesi, önerilen politikanın uygulanması açısından güçlü bir gerekçe teşkil etmektedir. Aksi takdirde, üretici söz konusu örneklerden de görüldüğü üzere geleneksel yöntemlerden vazgeçmeyecek ve ürününü TMO'ya satmayı sürdürebilecektir (Kaya, 2017).

Önerilen destekleme fiyat sisteminin etkileri

Mevcut destekleme sisteminde TMO hasat dönemlerinde açıkladığı müdahale alım fiyatları üzerinden piyasadan ürün almakta ve hasat dönemlerinde artan arza bağlı olarak fiyatların aşırı düşmesi engellenmektedir. TMO'nun aldığı ürünlerle piyasaya arz edilen miktar azalmakta ve üreticiler ürünlerini daha yüksek fiyatlardan pazarlayabilmektedir. Yukarıda da bahsedildiği üzere arz fazlası olarak alınan ürünler bütçeye ve dolayısıyla vergi mükelleflerine yük getiren stok maliyetlerini oluşturmaktadır. Yapılan müdahale sonucunda TMO'ya bütçeden görev zararı ödemesi ve sermaye transferi gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte hasat döneminde üreticileri korumaya yönelik böyle bir müdahale ürün fiyatlarına doğrudan bir müdahaleyi gerektirmektedir. Önerilen sistem, lisanslı depoculuk sisteminin uygulandığı duruma göre tasarlanmış bir sistemdir. Bu sistemle, TMO'nun doğrudan fiyatlara müdahale etmesine ve piyasadan ürün alıp stoklamasına gerek kalmaksızın taban fiyat üreticilere garanti edilmektedir. Böylece bir taraftan üretici korunurken diğer taraftan lisanslı depoculuk sisteminin gelişmesine bağlı olarak piyasada ürün ticareti herhangi bir müdahale olmaksızın yapılabilecektir. Taban fiyatın üreticiye garanti edilmesi sonucunda oluşacak maliyet ise bütçeden karşılanabilecektir.

Lisanslı depoculuğun gelişmesi ve önerilen sistemin uygulanmasıyla mevcut sistemin yapısı da değişecektir. Bu durum, bölüşüm ilişkisini de değiştirecek ve bu ilişkinin tarafları olan tüccar ve büyük alıcılar (un ve gıda fabrikaları gibi), çiftçiler, lisanslı depolar, TMO, devlet, borsalar, sigorta şirketleri, nakliye firmaları ve bankalar bu süreçten etkilenecektir (Kaya, 2017).

Mevcut durumda çiftçiler hasat döneminde depolama imkânı olmaması nedeniyle ürününü TMO'ya satmazsa, düşük fiyattan depolama imkânı olan tüccar ve/veya büyük alıcılara satmaktadır. Bu durumda, hasat sonrası dönemde ortaya çıkan fiyat yükselişinden kaynaklanan ilave gelirden çiftçi yerine tüccar ve büyük alıcılar yararlanmaktadır. Lisanslı depoculuğun geliştiği bir ortamda ise bu ilave gelirden diğer alıcılarla birlikte depoladıkları ürün oranında çiftçiler de faydalanabilecektir (Kaya, 2017). Önerilen destekleme fiyat sistemi, mevcut destekleme fiyat sistemine göre lisanslı depoculuk sisteminin kullanımını çiftçiler açısından teşvik edeceğinden çiftçilerin fiyat yükselişlerinden kaynaklı bu ilave gelirden daha fazla faydalanması sağlanabilecektir. Ayrıca yukarıda da bahsedildiği üzere, TMO alımlarının olmadığı durumda lisanslı depoculuk sistemi, hasat dönemi fiyatları ile hasat sonrası dönem fiyatları arasındaki farkın daha fazla olmasını sağlayabilecek ve bu surette çiftçiler için daha yüksek getiri sunan bir sistem olabilecektir. Sonuç olarak lisanslı depoculuk, çiftçinin ürününü depoladığı oranda gelir dağılımını çiftçi lehine düzeltebilecek ve ortaya çıkan katma değer emek ile sermaye arasında daha dengeli bir biçimde dağılmasını sağlayabilecektir. Çiftçilerin ürünlerini lisanslı depolara koymak yerine tüccara satması durumunda ise satılan ürün miktarınca bu fiyat artışından tüccar kazançlı çıkabilecektir (Kaya, 2017).

TMO'nun destekleme fiyat sistemi önerisine bağlı olarak reorganizasyonu

Türkiye'de hububatta destekleme fiyat politikasının icrasını gerçekleştiren TMO'nun yeni destekleme sistemi önerisine göre yapılandırılması önem arz etmektedir.

İlk olarak söz konusu politika önerisi kapsamında, TMO'nun depolarının ne kadarlık kısmının lisanslı depolara dönüşebilir olduğunun tespit edilmesi ve bu doğrultuda tespit edilen uygun depoların lisanslı depolara dönüştürülmesi önerilmektedir. Bunun için sürecin aşağıdaki şekilde gerçekleşmesi tasarlanmaktadır.

Mevcut durumda bazı depolarını TMO-TOBB LİDAŞ'a aynı sermaye olarak devretmiş olan TMO bu politika gereğince lisanslı depoculuğa uygun depolarını TMO-TOBB LİDAŞ'a devredebilir veya diğer depolarla birlikte depoculuk faaliyetlerinin sonlandırılması nedeniyle özelleştirme yöntemi uygulanabilir. Bu süreçte TMO'nun düzenleyici bir kuruluş olarak yeniden yapılandırılması önerilmektedir.

TMO düzenleyici bir kuruluş olarak iki farklı şekilde kurgulanabilir (Kaya, 2017):

a) TMO düzenleyicilik fonksiyonunun icrasını gerçekleştirirken mevcut durumda düzenleyicilik fonksiyonuyla çelişebilecek görevlerini başka bir kamu iktisadi teşebbüsüne devredebilir. Bu kapsamda, TMO'nun haşhaş faaliyeti ve TMO-TOBB LİDAŞ'ta bulunan hisselerinin yanında lisanslı depoculuğa uygun depolarının da özelleştirme yerine TMO-TOBB LİDAŞ'a devredilmesi durumunda ilgili faaliyetler doğrudan işletmecilik faaliyeti kapsamında değerlendirildiğinden bu teşebbüse devredilebilecektir. Önerilen yeni destekleme alım sistemi kapsamında destekleme fiyatının belirlenmesi ve buna bağlı ödemelerin yapılmasını TMO doğrudan gerçekleştirebilecektir. Bunların dışında TMO'ya hububatla ilgili diğer alanlarda da görevler verilebilecektir.

b) Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre iktisadi devlet teşekkülleri (İDT) kârlılık ve verimlilik ilkesi gereği çalışmak zorundayken kamu iktisadi kuruluşları (KİK) daha çok tekel niteliğindeki alanlarda verimlilik ilkesine göre çalışmak zorundadır. TMO'nun haşhaş faaliyeti tekel niteliğindedir. Depoculukla ilgili faaliyetlerini sonlandırması beklenen TMO'nun bunlar dışında kalacak görevleri düzenleyicilikle ilgilidir. Yeniden yapılandırma kapsamında faaliyetleri haşhaş ve düzenleyiciliğe indirgenen TMO, İDT yerine KİK olarak yapılandırılabilir. Böylece Kuruluş kârlılık ilkesi gereğince çalışmak zorunda kalmayacak verimlilik ilkesi ise düzenleyicilik fonksiyonuyla çelişmeyecektir. Destekleme politikasından kaynaklı ödemelerin yanı sıra TMO olağanüstü hal stokunu ürün senedi olarak tutabilecek, ayrıca haşhaş ilişkin faaliyetleri de bu kapsamda devam edecektir. Bu gibi görevlere ilişkin maliyetler karşısında haşhaş faaliyetlerinden ve lisanslı depoculuğa uygun depolarını özelleştirme yerine TMO-TOBB LİDAŞ'a devretmesi durumunda Şirket faaliyetlerinden kazanç sağlanabilecektir. Bununla birlikte TMO, hububat alanında düzenleyici denetleyici bir yapıya kavuşması nedeniyle ihracat, ithalat ve diğer ilgili alanlarda da bir takım görevler üstlenebilecektir.

4. SONUÇ

Tarım sektörü, insanoğlunun temel ihtiyaçlarını karşılaması nedeniyle geçmişte olduğu gibi günümüzde de hükümetler tarafından desteklenmektedir. Bununla birlikte bu destekleme politikaları piyasadaki şartların da etkisiyle geçmişten günümüze değişim göstermiştir. Türkiye'de de 2005 yılında Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanununun yasallaşması ve son yıllarda sistemin yaygınlaştırılması ile uygulanması hususundaki çabalardan hububatta geleneksel olarak 1938 yılından beri TMO aracılığıyla sürdürülen destekleme alım politikalarının da uzun vadede değişeceği ve farklı bir konseptte doğru evrileceği anlaşılmaktadır. Çünkü lisanslı depoculuk sisteminin uygulandığı ülkeler incelendiğinde geleneksel destekleme alımlarının bu ülkelerde sürdürülmediği görülmektedir (Kaya, 2017). Sistemin yaygın bir şekilde uygulandığı ABD'de taban fiyat işlevi gören "ürün rehin kredisi fiyat seviyesi"yle üreticiler desteklenmektedir. Bununla birlikte uygulanan sistemin devletin piyasadan ürün almasını sınırlayan piyasa odaklı bir sistem olduğu görülmektedir. Ayrıca ABD'nin uyguladığı kredi mekanizmasına bağlı bu sistemle, yapılan destekleme ödemeleri üreticiye yapılan doğrudan ödemeler şeklindedir.

Türkiye uygulaması incelendiğinde ise lisanslı depoculuğun gelişmesiyle nasıl bir destekleme fiyat sisteminin uygulanması gerektiği konusunda belirsizlik olduğu görülmektedir. Nitekim lisanslı depoculuğun gelişmesiyle birlikte TMO destekleme alımlarını sonlandıracak mı; yoksa mevcut haliyle lisanslı depoculuk sistemi ve TMO destekleme alımları birlikte mi devam edecek soruları geçerliliğini sürdürmektedir. Bu kapsamda bu çalışmayla söz konusu belirsizlikler dikkate alınarak yeni bir destekleme fiyat sistemi önerisi sunulmuştur. Çalışma kapsamında lisanslı depoculuk sisteminin etkin bir şekilde uygulandığı ABD örneğinden destekleme fiyat politikası ve lisanslı depoculuk sisteminin birlikteliği hususunda dersler çıkarılması amacıyla söz konusu ülke uygulaması detaylı bir şekilde incelenmiştir. İnceleme sonuçları dikkate alındığında ABD'nin geçmişte olduğu gibi bugünde tarımı yeterli enstrümanlarla desteklediği görülmüştür. Aynı zamanda piyasa fiyat desteğinin CCC tarafından "ürün rehin kredisi fiyat seviyesi" üzerinden üreticilere sağlanan kredi mekanizmasına dayalı bir sistemle sağlandığı ve üreticilerin desteklenirken fiyatların piyasada belirlenmesini sağlayan destekleme usullerinin kullanıldığı görülmektedir. Bu kapsamda, ABD uygulaması ve Türkiye piyasa yapısı dikkate alınarak lisanslı depoculuk sistemine entegre yeni bir destekleme fiyat sistemi önerisi getirilmiştir. Bu sistem önerisi, hasat dönemi borsa fiyatı, ürün senedi teminat gösterilerek kullanılan kredi karşılığında tahakkuk eden faiz tutarı, destekleme fiyatı ve hasat sonrası satış fiyatı dikkate alınarak üreticilere taban fiyat seviyesini garanti eden bir mekanizmanın tasarlanmasıyla çalışma kapsamında sunulmuştur. Tasarlanan mekanizma, TMO'nun destekleme alımı yapmasına gerek kalmaksızın belirli bir taban fiyatın üreticiye garanti edilmesine dayanmaktadır. Bu sistemle, fiyatlar piyasada müdahale olmaksızın serbestçe belirlenirken lisanslı depoculuk sistemi çiftçiler için mevcut duruma göre daha yüksek bir kazanç sağlayabilecektir. Söz konusu destekleme fiyat sistemi belirlenirken TMO'nun da yeni sistemde nasıl bir kurumsal yapıyla çalışabileceğine yönelik iki farklı seçenek sunulmuştur.

SON NOTLAR

¹ABD verilerine göre tarım işletmelerinde ortalama işletme büyüklüğü 442 acre civarındadır. 1 dekar 1,000 m² ve 1 acre 4,047 m² olduğundan ortalama işletme büyüklüğü $442 \times 4047 / 1000 = 1789$ dekar olarak hesaplanmıştır.

²Kile, genellikle tahıl ölçmede kullanılan belirli hacimdeki kap, ölçektir. Ağırlık yerine hacme dayanan kile, bölgelere göre değişiklik göstermektedir.

KAYNAKLAR

- Briones, R. and Tolin, L.A. (2016). "Warehouse Receipts as a System for Improving the efficiency of Rice and Corn Marketing in The Philippines", *Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series, No. 2016-45*.
- Coulter, J. and Onumah, G. (2002). "The role of warehouse receipt systems in enhanced commodity marketing and rural livelihoods in Africa", *Food Policy*, pp.319-337.
- Coulter, J. (2009). *Review of Warehouse Receipt System and Inventory Credit Initiatives in Eastern & Southern Africa. United Nations UNCTAD*.
- Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2017). *2016 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.
- Hacıoğlu Deniz, M., Özçelebi, O. ve Haykır Habikoğlu, E. (2011). "Küresel Rekabet Koşullarında Türkiye'de Lisanslı Depoculuğun Gelişmesinin Türk Tarım Ürünlerinin Rekabet Gücüne Etkisi", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:61, Sayı:2, ss.165-186*.
- Hofstrand, D. (2008). "Marketing Loans and LDPs, Ag Decision Maker", *Iowa State University, File A1-38*.
- Höllinger, F., Rutten, L. and Kiriakov, K. (2009). *The Use of Warehouse Receipt Finance in Agriculture in ECA Countries. FAO Investment Centre Working Paper, St. Petersburg /Russian Federation*.
- Jovičić, D., Jeremić, L., Milićević, L. and Zeremski, A. (2014). "Warehouse Receipts Functioning To Reduce Market Risk", *Economics of Agriculture, No.2, pp.347-365*.
- Karabaş, S. ve Gürler, A.Z. (2010). "Lisanslı Depoculuk Sisteminin İşleyişi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, No.1, ss.196-2010*.
- Kaya, M. (2017). "Tarımda Lisanslı Depoculuk Sistemi: Hububat Piyasası Örneği", *Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Kalkınma Bakanlığı, Ankara*.
- Kaya, M. (2018). "Türkiye'de Buğday Piyasası: TMO Alımlarının Ekonometrik Analizi", *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara*.
- Lacroix, R. and Varangis P. (1996), "Using Warehouse Receipts in Developing and Transition Economies", *Finance & Development*, pp.36-39.
- Memiş, S. ve Keskin, H.D., (2015). "Tarımsal Mamullerde Lisanslı Depoculuk Sisteminin Rolü", *Yönetim ve Ekonomi, Cilt: 22, Sayı:2, ss.619-633*.
- Nacar, E. (2009). "Türkiye Buğday Piyasasının İşleyişi ve Regülasyonu", *DPT Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara*.
- Niyaz, Ö.C., Keskin, B., Savran, K., Tosun, D. ve Demirbaş, N. (2012). "Türkiye'de Lisanslı Depoculuk Sisteminin Fındık Sektörü Açısından Değerlendirilmesi", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt: 4, No:1, ss. 245-254*.
- Olson, K. (2014). "Title I. Commodities: Overview for crops", *Agricultural Act of 2014, Fact Sheet 1, Agricultural Business Management, University of Minnesota Extension*.
- Savran, M.K. and Demirbaş, N. (2017). "The Warehouse Receipt System in terms of Olive Oil Producers in Turkey", *Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, 54(1), ss.45-52*.
- Shalendra, Jariath, M.S., Haque, E. and Peter, V.A., "Issues Limiting the Progress in Negotiable Warehouse Receipt (NWR) Financing in India", *Agricultural Economics Research Review, Vol. 29, No:1, pp. 53-59*.
- Shields, D. A. (2014). *Farm Commodity Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79), Congressional Research Service*.
- Şakar, N. (2012). "Türkiye'de Lisanslı Depoculuk Sistemi'nin Vergi Harcaması Yöntemiyle Yaygınlaştırılması", *Ekonomik Forum Dergisi, ss.20-27*.
- Taşkın, K. (2009). "Türk Tarımında Destekleme Ödemelerinin Transfer Etkinliği", *DPT Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara*.
- TMO-TOBB LİDAŞ. (2014). *2013 Yılına Ait Faaliyet Raporu*, Ankara.
- TMO-TOBB LİDAŞ. (2017). *2016 Yılına Ait Faaliyet Raporu*, Ankara.
- TMO (2014). *2013 Hububat Raporu*, Ankara.
- Tosun, D., Savran, K., Niyaz, Ö.C., Keskin, B., and Demirbaş, N. (2014). "The Evaluation of the Warehouse Receipt System for Agro-food Products in Turkey", *Anadolu Tarım Bilimleri Dergisi, 29(3), pp.240-247*.
- TÜİK (2018). *Tarımsal İşletme Yapı Araştırması*.
- USDA (2011). *Warehouse Licenced under the U.S. Warehouse act., https://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/whselst2011.pdf, Erişim Tarihi: 22.02.2018*.

USDA (2014). *Nonrecourse Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments, 2014.*

USDA (2016). *The United States Warehouse Act*, https://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/aboutuswa.pdf, Erişim Tarihi: 19.02.2018.

USDA (2017). *Farms and Land in Farms 2016 Summary*, National Agricultural Statistics Service.

USDA (2018). *Commodity Credit Corporation*, <https://www.fsa.usda.gov/about-fsa/structure-and-organization/commodity-credit-corporation/index>, Erişim Tarihi: 14.02.2018.

Zakić, V., Kovačević, V., Ivkov, I. and Mirović, V. (2014). "Importance of Public Warehouse System for Financing Agribusiness Sector", *Economics of Agriculture*, No.4, pp.929-943.

Ziraat Mühendisleri Odası (2006). *Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu Tasarısı'na İlişkin Ziraat Mühendisleri Odası'nın Görüşleri*, Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara.