

TÜRKİYE'DE PAMUĞA YÖNELİK DESTEKLEME POLİTİKALARI VE DEVLETE GETİRDİĞİ YÜK

Müslüme NARİN*

1. GİRİŞ

Günümüzde Türkiye imalat sanayinin önde gelen alt kesimlerinden biri tekstildir. 2005 yılı itibariyle toplam ihracatın yaklaşık % 26'sı bu kesimce gerçekleştirilmiştir. Bu kesimin temel girdisini ise pamuk oluşturmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de pamuk, stratejik bir ürün konumundadır.

Türkiye'nin üretim, tüketim ve ithalat açısından dünya pamuk piyasasında önemli bir yeri vardır. Türkiye; 2003-04 döneminde dünya pamuk üretiminin % 4,4'ünü, dünya pamuk tüketiminin % 6,3'ünü, dünya pamuk ithalatının ise % 7'sini gerçekleştirmiştir. Türkiye dünyada pamuk üretiminde altıncı, tüketiminde ve ithalatında AB ülkeleriyle birlikte üçüncü sırada yer almaktadır.

Türkiye'nin pamuk üretimi ve tüketimi; yurtiçinde izlenen tarım, sanayi ve ticaret politikaları ile uluslararası gelişmelerden büyük ölçüde etkilenmektedir. Özellikle de 1980'li yıllarda yaşanan liberalleşme eğilimi çerçevesinde tekstil kesimine yönelik teşvikler ile küreselleşmenin ticaret alanına getirmiş olduğu serbestlik dış ticarete önemli bir konumu olan tekstil kesiminin hammaddesini oluşturan pamuğa yönelik destekleme politikalarının önemini bir kez daha ön plana çıkarmıştır.

Bu makalenin amacı, destekleme kapsamına alındığı dönemden bu yana genel olarak pamuğa yönelik politikaları ve uygulanan destekleme politikaları nedeniyle devletin yapmış olduğu ödemelerin ve üretici gelirlerinin nasıl değiştiğini incelemektir.

Bu doğrultuda birinci bölümde öncelikle genel olarak, sonra da Türkiye'de tarımın özellikleri ve uygulanan destekleme politikaları, ikinci bölümde dünyada ve

* Müslüme NARİN, Yrd. Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü.

Türkiye’de, pamuğun ekonomideki yeri ve önemi, üçüncü bölümde ise pamuğa sağlanan destekler üzerinde durulacaktır.

2. TARIMIN GENEL ÖZELLİKLERİ VE UYGULANAN DESTEKLEME POLİTİKALARI

2.1. Tarımın Genel Özellikleri

Tarım, diğer kesimlerin özellikle sanayinin girdi gereksinimini karşılayan, gıda arzının güvenliğini sağlayan ve özellikle Türkiye gibi ülkelerde nüfusun dolayısıyla istihdamın önemli bir kısmını bünyesinde barındıran bir kesimdir. Bu özellikleriyle tarım kesimi stratejik bir öneme sahiptir.

Ancak bu kesimde ürünlerin fiyat oluşumu, diğer kesimlerden farklılıklar göstermektedir. Bu farklılık tarım ürünleri arzı ve talebinden kaynaklanmaktadır. Tarım ürünleri arzı ve talebi, diğer kesimlere göre farklı özellikler gösterir.

Tarım ürünleri talebinin fiyat ve gelir esneklikleri düşüktür. Diğer bir ifadeyle tarım ürünleri talebi, fiyat değişmelerine karşı fazla duyarlı değildir. Bunun anlamı, ürünün fiyatı ne olursa olsun, tüketicilerin gıda gereksinimini karşıladığı için talep edilen miktar çok az değişmektedir. Öte yandan, bir insanın tüketebileceği tarım ürünü miktarı belli bir dönem için sınırlı olduğundan, talebin gelir esnekliği de düşüktür. Kısacası gelir artarken, tarım ürünlerine ayrılan pay giderek azalmaktadır.

Tarım ürünleri arzı, tüm teknolojik ve biyoteknik olanaklara rağmen, toprak kalitesi ve iklim gibi doğa koşullarının etkisine çok açıktır. Ayrıca tarımsal üretim, fiyattaki değişmelere gecikmeli yanıt vermektedir. Diğer kesimlerden farklı olarak çok kısa dönem 3-4 ay, kısa dönem ise 1-3 yıl arasında değişebilmektedir.

Tarım ürünleri talebinin gelir ve fiyat esnekliğinin düşük olması nedeniyle talep katılaşmakta ve üretim miktarında yıldan yıla ortaya çıkan değişmeler, fiyatta büyük dalgalanmalara yol açmaktadır. Fiyat değişmeleri ekonomik ve sosyal olmak üzere iki sonuç yaratır.

Bu sonuçlardan birincisi; fiyat dalgalanmaları, tarımın ileriye bağlantı etkisinin güçlü olması nedeniyle, özellikle tarım ürünlerini girdi olarak kullanan kesimlerin maliyet yapısını ve bundan kaynaklı olarak da ürünlerinin fiyatını etkilemektedir. Tarım

ürünleri fiyatlarındaki bu istikrarsızlık, diğer kesimleri, buna bağlı olarak da tüm ekonomiyi etkileyebilir. Öte yandan tarım ürünleri fiyatlarında ortaya çıkan değişimler, bu ürünlerin tüketici bütçesi içindeki payını değiştirir. Gelir artarken, tarım ürünlerine yönelik harcamalar düşük düzeyde kalmaktadır. Azgelişmiş ülkelerde, tarım ürünlerinin tüketici bütçesi içindeki payı yüksek olduğu için, fiyatlardaki değişme, tüketicilerin diğer kesimlere yönelik talebinin daha fazla değişmesine yol açmaktadır. Ayrıca bu ürünlerin fiyatlarında ortaya çıkan istikrarsızlık; ülkenin ihracatını, dış ticaretini ve döviz gelirlerini de etkilemektedir. Tarım ürünleri fiyatlarının uluslararası piyasalarda da dalgalanması, bu ürünlerin ihracatından sağlanan döviz gelirlerini de değiştirmektedir (Bulmuş, 1978:42-44).

Bu sonuçlardan ikincisi, tarım ürünleri fiyatlarında ortaya çıkan dalgalanmaların, üretici gelirlerinde de değişmeye yol açmasıdır. Tarım ürünleri piyasasında King Kanunu işlemekte; ürünün kıt olduğu yıllarda üretici gelirleri yüksek, fazla olduğu yıllarda ise düşük olmaktadır. Bu nedenle gelirden oluşan değişimler de yine tarım kesiminde yaşayanların talebinde istikrarsızlığa yol açmaktadır.

Kısacası, tarım ürünleri fiyatları ve tarımsal gelirdeki dalgalanmalar, tarım dışı kesimleri de etkilemektedir. Bu nedenlerle ülkeler tarımsal destekleme politikaları çerçevesinde, tarım ürünleri piyasalarına müdahale etmektedir (Bulmuş, 1978;42).

Tarım ürünlerine yönelik destekleme politikalarında ülkeler, ürün fiyatlarında, üretici gelirlerinde veya her ikisinde istikrar sağlamayı hedefleyebilir. Bu amaçları gerçekleştirebilmek için ülkeler doğrudan ya da dolaylı müdahalelerde bulunmaktadır. Devletin dolaylı müdahaleleri, ürünün maliyetini azaltmak amacıyla üretim faktörlerine ve girdilere sübvansiyon (girdi desteği) sağlamak ile arzı sınırlandırıp, ürün fiyatını artırmayı amaçlayan kotalama biçiminde olabilir. Dolaysız müdahaleler ise fiyat sübvansiyonu (prim sistemi¹-doğrudan ödeme) ve fiyat desteği² biçimindedir. Türkiye’de uygulanan destekleme politikalarına aşağıda değinilecektir.

¹ Prim sistemi: Bu tür bir uygulamada, hükümet, üreticilere yapacağı doğrudan ödemelere esas teşkil edecek bir referans fiyatı belirler. Piyasada oluşacak denge fiyatı ile belirlenen referans fiyatı arasındaki fark; mal ve hizmet üreticilerine hükümet tarafından doğrudan doğruya sübvansiyon olarak bir çekle ödenir. Bu uygulamanın amacı, hem üreticiyi, hem de tüketiciyi korumaya yöneliktir. Ayrıntılı bilgi için bk. Bulmuş, Mikroiktisat, 1998, Ankara, s. 326-328.

Tarımın evrensel diye nitelendirebileceğimiz yukarıda belirtilen sorunları her ülkede benzer politika girişimlerine yol açmaktadır. Ancak, her ülke, tarım politikalarını uygularken, tarım kesiminin kendine özgü sorunlarını da çözmek isteyecektir. Çünkü, tarımsal destekleme politikalarının etkin olabilmesi, amacından bağımsız olarak, tarımsal yapının özelliklerine uygun olmasına bağlı olacaktır. Bu nedenle de, ülkenin tarım kesiminin yapısal özelliklerinin çok iyi irdelenmesi gerekmektedir.

Türkiye’de tarım, Cumhuriyetin kuruluş yıllarından bu yana önem verilen bir kesim olmuştur. Bu nedenle Türkiye’de uygulanan tarımsal politikaları ele almadan önce Türkiye’de tarımın yapısal özelliklerine bir göz atmakta yarar vardır.

2.2. Türkiye’de Tarımın Yapısal Özellikleri

Toplam millî gelir ve dış ticaret içindeki payı giderek düşmesine karşın, Türkiye’de, ekonomik ve sosyal yönden, tarım kesimi önemini hâlâ korumaktadır.

Tarımsal üretimin milli gelir içindeki payı 2004 yılı itibariyle % 11,3 düzeyindedir. Ayrıca, 2004 yılında aktif nüfusun yaklaşık % 34’ü tarım kesiminde istihdam edilmektedir. Öte yandan tarımın ekonomi içindeki yerini belirleyen diğer bir unsur da dış ticaretteki payıdır. Türkiye’de tarım ürünleri ihracatının toplam ihracat içindeki payı 2005 yılı itibariyle % 11,2, ithalat içindeki payı ise % 5,5 civarındadır.

Türkiye’de tarım kesiminin özellikleri, 2001 genel tarım sayımlarına göre kısaca aşağıda sıralanmıştır (DİE, 2001):

- Tarım kesiminde, tarımsal faaliyetle uğraşan hanehalkı sayısı 4,1 milyon ve arazi miktarı ise 22.2 milyon hektar olup, toplam arazinin % 33’ü işlenmektedir. Toplam işletmelerin % 63,4’ü 50 dönümün altında, % 83,3’ü ise 100 dönümün altında tarım arazisine sahiptir. 50 dönümden küçük işletmeler, toplam tarımsal alanın % 21,33’ünü tasarruflarında bulundurmaktadır. Buna karşılık, toplam işletmelerin % 0,74’ü ve toplam alanın % 11,35’i 500 dönümden büyük işletme grubunun elindedir. Ayrıca, Türkiye’de tarımsal işletmelerin ortalama genişliği, 61.01 dönümdür.

² Fiyat desteği: Devlet, bu uygulamada, piyasa denge fiyatının üzerinde bir taban fiyat belirler ve bu fiyattan kendisine getirilen ürünü satın alır. Bu uygulama, üreticiyi korumaya yöneliktir. Ayrıntılı bilgi için bk. Bulmuş, Mikroiktisat, 1998, Ankara, s.328-330.

- Türkiye’de son yıllardaki gelişmelerle birlikte sulanabilen arazi miktarı 3,5 milyon hektar civarındadır. Sulanabilen arazi miktarının az olması, Türkiye’de kuru ziraatın yapıldığı anlamına gelmektedir. Bu durumda tarımsal üretim, büyük ölçüde atmosfer koşullarına bırakılmış durumdadır.

- Ekilebilir arazinin büyük bir bölümünde hububat üretilmektedir. Hububat üretimi, büyük ölçüde, kuru tarımla yapılmaktadır. Bu işletmelerin yarısından fazlası 10 dönümün altındadır. Bu işletmeler, ürün pazarlama şansına sahip değildir. Ürettikleri ürünün tamamına yakını öz tüketim için kullanılmaktadır.

Tarım kesiminde, küçük işletmeler hakimdir. Özellikle 19 dönüme kadar olan işletmelerin toplam işletme sayısı ve alan içindeki payı 1980-2001 döneminde artış göstermiştir.

Tarımsal ürünlerin kısaca belirtilen genel özellikleri, Türkiye açısından değerlendirildiğinde, iki tespit yapmak olasıdır. Bu tespitler, fiyat ve buna bağlı gelir dalgalanmalarının yarattığı etkilere ilişkindir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, toplam harcamalar içinde tarım ürünlerinin payı oldukça yüksektir. 2004 hanehalkı bütçe anketi geçici sonuçlarına göre; Türkiye genelinde, toplam harcamalar içinde hanehalkının gıdaya ayırdığı pay % 26,5’dir (DİE, 2005). Bu oran kırsal kesimde % 36,1 gibi daha büyük bir payı göstermektedir. Dolayısıyla da fiyat ve gelir dalgalanmalarının yarattığı etkiler, kendilerini çok daha belirgin hissettirmektedir.

Tarım ürünlerine ilişkin diğer bir sorun da, bu ürünlerin dış ticaretinde görülmektedir. Tarım ürünlerinin toplam ihracat içindeki payı giderek azalmıştır. Türkiye’nin dünya pazarındaki payını koruyabilmesi, özellikle ihracat potansiyeli yüksek ürünlerin fiyatlarında istikrar sağlamakla olasıdır. Ancak, bu ürünlerin fiyat dalgalanmalarının giderilmesinde dış ticarete yeterince başvurulmadığı da gözlenmektedir.

Öte yandan kırsal kesimde kişi başına düşen gelir, ortalama gelirin çok altındadır. 2003 yılı itibariyle kişi başına düşen milli gelir 3366 dolar iken, tarım kesiminde bu gelir 1337 dolar düzeyindedir (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2006a). AB’de ise tarım

kesiminde kişi başına düşen gelir, ortalama 9280 dolar civarındadır (Öztürk-Narin, 2004:14).

Türkiye’de tarımın bir başka sorunu da tarım ürünlerinin pazarlanmasına ilişkindir. Türkiye’de çiftçilerin örgütlenmesi ve ürünün pazarlanmasına yönelik teşvikler, yetersiz ve istikrarsızdır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın güdümünde olan tarımsal amaçlı kooperatifler, pazarlama konusunda hizmet vermemektedir. Ayrıca bu kuruluşlar, genellikle kendi üyelerine girdi ve kredi sağlanması gibi konularda sınırlı destekte bulunmaktadır.

2.3. Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları

Türkiye’de tarım kesimine yönelik destekleme uygulamaları Cumhuriyet’in kuruluşu ile başlamış ve farklı biçim ve düzeylerde günümüze kadar süregelmiştir. İlk müdahale tüketiciyi korumaya yönelik olmuştur. Üreticiyi korumak amacıyla ilk müdahale, 1932 yılında buğday fiyatı destekleme programı ile başlatılmıştır. Bu amaçla hükümet, ülkenin birçok yerinde kurulan satınalma birimleri aracılığıyla piyasa fiyatının oldukça üzerindeki fiyatlardan buğday alımına girişmiştir. Buğday alımlarını Ziraat Bankasıyla birlikte yürütmek için oluşturulmuş birimlerin adı, 1938 yılında Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) olarak değiştirilmiştir. Söz konusu program bir yandan buğday üreticisini teşvik etmek ve desteklemek, öte yandan da devleti temel buğday alıcısı haline getirmeyi hedeflemiştir (Öztürk-Narin, 2004:16-17; Bal, 1993; 98).

1935 yılında Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri kanunu çıkartılmış (Kurtulan, 2006:1), daha sonraki yıllarda hem destekleme kapsamına alınan ürün sayısı, hem de bu ürünlerin destekleme alım miktarları gittikçe artırılmıştır. Hububat ve haşhaş (afyon sakızı) ile başlayan destekleme alımlarını, 1940 yılında çay ve tütün, 1956 yılında şeker pancarı, 1966 yılında kütlü pamuk³ ve zeytinyağı, 1969 yılında ise çığit ve ayçiçeği gibi ürünler için yapılan alımlar izlemiştir. Destekleme alımlarının yapıldığı yıllarda bazı

³ Kütlü pamuk çırçırılama işleminden geçirilerek, lif pamuk ve çığit olarak ayrıştırılmaktadır. Kütlü pamuğun yaklaşık % 39’u lif pamuğa dönüşmektedir. Bu oran, lif pamuk üretiminin, kütlü pamuk üretimine bölünmesiyle bulunmuştur.

Lif pamuk tekstil, çığit bitkisel yağ, kapçık ve küspesi ile yem, lifleri ile de selüloz yapımında kullanılmaktadır (TARİŞ, 2006).

ürünler destekleme kapsamına alınırken, bazıları çıkarılmıştır. 1963 yılına kadar 11 ürün destekleme kapsamına alınmışken, 1970’li yılların sonuna gelindiğinde, bu sayı 30’a yükselmiştir. 1980’li yıllardan itibaren desteklemenin yoğunluğunun düşürülmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, 1990 yılında desteklenen ürün sayısı 10’a düşerken, 1991 yılında bu sayı yeniden 24’e yükselmiştir. 1992-93 yıllarında ise 25-26 ürün destekleme kapsamına alınmıştır (Narin, 1992:64-65; Rifat Ortaç ve diğerleri, 2006: 91-96).

Müdahalenin başladığı dönemden itibaren destekleme alımlarının yanı sıra gübre ve tarımsal krediler olmak üzere girdilere yönelik sübvansiyonların da uygulandığı görülmektedir (Özüdoğru, 2005a:1).

1993 yılında destekleme alımlarının yanı sıra pamuk ve tütünde prim sistemine geçilmiştir. Ancak, 5 Nisan 1994 tarihinde yürürlüğe giren “Ekonomik Uygulama Paketi” çerçevesinde; desteklenen ürün sayısının hububat, tütün ve şeker pancarıyla sınırlandırılması ve destekleme fiyatları belirlenirken dünya fiyatlarındaki gelişmelerin yanı sıra yurtiçi faktör fiyatlarındaki gelişmelerin de dikkate alınması öngörülmüştür.

Prim sistemi uygulamasına 1998 yılında pamukla tekrar başlanmış, 1999 yılında zeytinyağı ve ipek kozası da bu kapsama alınmıştır.

2000’li yıllara kadar uygulanan destekleme politikalarının sonuçları şöyle özetlenebilir (Hazine, 2001: 4-5; Gökdemir, 2002: 17):

- Türkiye’de uygulanan destekleme alımlarıyla tarımsal üretimin serbest piyasa koşullarına göre gelişmesi engellenmiştir. Tütün, fındık, çay gibi ürünlerde üretim fazlalığı, pamuk, yem bitkileri ve yağlı tohumlarda ise üretim yetersizliği ile karşılaşmıştır. Üretimi yetersiz olan ürünler ithal edilmiş ve bu amaçla 890 milyon dolar tutarında ithalat gerçekleştirilmiştir.

- Destekleme alım fiyatlarının belirlenmesinde, çoğunlukla verimlilikten uzak, daha çok siyasi kararlar etkili olmuştur. Üretim kararları yanlış yönlendirilmiş ve üreticiler gelir kaybına uğramışlardır.

- Destekleme alımlarının yükü, dolaylı olarak tüketicilerin omuzlarına yüklenmiştir.

- Destekleme fiyat politikasıyla tarımsal üretimin özendirilmesi, tarımsal mekanizasyonla birleşince, üretimin verimin düşük olduğu alanlara kaymasına yol açmıştır. Bu da genel olarak tarımsal ürünlerin ortalama verimini düşürmüştür.

Dolayısıyla Türkiye’de uygulanan destekleme politikaları amacına yeterince ulaşamamış ve yapısal sorunlara yol açmıştır. Öncelikle destekleme kapsamına alınan ürünler, siyasi kaygılarla, bir daha bu kapsamdan çıkarılmamış ve desteklenen ürün sayısı hızla artmıştır. Diğer yandan desteklenen ürünler için yüksek fiyatlar belirlenmesi yüzünden ürünün satın alınması, ayrıca satın alınan ürünlerin korunması yüksek maliyetlere yol açmıştır. Bu maliyetler, Merkez Bankası ve Ziraat Bankası kredileri ile karşılanmış ve alınan krediler zamanında geri ödenmediğinden ciddi finansman sorunlarına yol açmıştır. Ayrıca destekleme alımlarıyla görevlendirilmiş kurumlardaki yönetim yanlışlığı, yüksek enflasyon ve faizin bulunduğu ekonomik konjonktür de tarımsal destekleme politikalarının kamu maliyesine olan yükünün artmasında etkin rol oynamıştır. 1993 yılında prim sistemine geçişle birlikte, üretici ürününü pazarlama konusunda kendi kaderine terk edilmiştir. Yeterince örgütlenmiş ürün borsaları oluşmadığından, bu uygulama pazarlama sorununu da beraberinde getirmiştir.

Türkiye’de uygulanan politikaların yol açtığı yukarıda belirtilen iç kaynaklı koşullar ile Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) çerçevesinde tarımın dış ticaretinin serbestleşmesine ilişkin reformlar, AB’ye tam üyelik sürecinde Türkiye’nin AB ortak tarım politikasına uyum yükümlülüğü ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Dünya Bankası’nın yönlendirme eğilimleri gibi dış koşullar, uygulanan destekleme politikalarında dönüşümü kaçınılmaz kılmıştır.

Bu nedenlerle mevcut destekleme politikalarının tamamen kaldırılması ve IMF ile Dünya Bankası yönlendiriciliğinde biçimlendirilerek, 2000 yılından itibaren “Doğrudan Gelir Desteği”⁴’ne (DGD) geçilmesi gündeme gelmiştir. Gerek 1999 yılında IMF’ye

⁴ Doğrudan gelir desteği, hedef üretici kitlesine hükümet tarafından yapılan gelir ödemesi sistemidir. Bu sistemde üretim miktarı ile sağlanan destek arasında doğrudan bir ilişki yoktur. Bu durumda, ürün fiyatları piyasada oluşacağından, üretim piyasa sinyallerine göre belirlenecek ve piyasada herhangi bir aksaklık ortaya çıkmayacaktır.

verilen niyet mektubunda, gerekse 2000 yılında Dünya Bankası'na gönderilen yazıda; "Tarım politikalarının reformunda tüm dolaylı destek politikalarından 2002 yılı sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve doğrudan gelir desteği sisteminin uygulanmasına geçilmesi amaçlanmaktadır." denilmektedir.

Daha sonra 2001 yılında IMF ile yapılan Stand-by anlaşması gereği tarımda yeniden yapılanma ve destekleme politikaları çerçevesinde; 2001-2005 döneminde uygulanmak üzere, doğrudan gelir desteği uygulamasına geçilmiştir. DGD ile tarımda yeni yaklaşımları hayata geçirmek, yapısal değişikliklerle tarım kesimindeki çiftçilere iyi bir hayat standardı sağlamak amaçlanmıştır.

DGD'ye öncelikle 2000 yılında Ankara-Polatlı; Antalya-Serik ve Manavgat; Adıyaman-Merkez, Kâhta ve Trabzon-Akçaabat, Sürmene'de pilot uygulamalarla geçilmiştir. Uygulanan destekleme sisteminde arazisi 2001 yılında 200, 2002 yılından itibaren 500 dönüme kadar olan ve üretim yapılıp yapılmadığına ve ürün çeşidine bakılmaksızın dönüm başına belli bir bedel doğrudan gelir ödemesi yapılmıştır. Daha sonra Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlığının ortak çalışmaları sonunda Tarım Politikaları Stratejisi hazırlanmış, bu doğrultuda 2006-2010 döneminde uygulanacak destekleme araçlarından birinin de DGD ödemeleri olduğu belirtilmiştir (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2006c). Tarım stratejisine göre; DGD ödemeleri tarımsal üretim amacıyla işlenen araziler üzerinden her yıl tespit edilen dönüm başına YTL üzerinden yapılacaktır. Birim ödeme miktarları üreticilerin tarım politikaları amaçlarına uyumunu kolaylaştırmak üzere farklı düzeylerde belirlenebilecektir. DGD ile birlikte çiftçi kayıt sistemine geçilmiş, bu kayıt sisteminin geliştirilmesine paralel olarak, ödemelerin belli ürünleri yetiştiren üreticilere yapılacağı, daha önceden uygulanan alana dayalı ödeme kriterinin değiştirilmeyeceği belirtilmiştir.

Bu doğrultuda; 2001 yılı için ödemeler, çiftçilerin yıl içinde işledikleri tarım arazisi toplamı dikkate alınarak, 200 dönüme kadar olan arazi miktarı için, dönüm başına 10 milyon TL olarak yapılmıştır. 2002 yılı uygulamasında ise ödeme dönüm başına 13,5 milyon TL ve desteklemeye esas olan arazi limiti ise 500 dönüme çıkmıştır. 2003-2005 yılında ise ödeme miktarı dönüm başına 16 milyon TL olarak gerçekleştirilmiştir.

Doğrudan gelir desteğinin yanı sıra 2000, 2001 ve 2002 yıllarında prim sistemi uygulamasına devam edilmiştir. Bu dönemde kapsam genişletilerek, kütlü pamuğun yanında, yağlık ayçiçeği, soya fasulyesi, kanola ve zeytinyağına da prim ödemesi yapılmıştır. 2004 yılında mısır da prim sistemine dâhil edilmiştir. Ayrıca 2004 yılından itibaren sertifikalı tohumluk kullanarak kütlü pamuk ve soya fasulyesi üretimi yapan üreticilere % 20 fazladan ödeme yapılacağı da Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca açıklanmıştır (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2006b). Bu ürünlerde üreticinin eline geçmesi gereken fiyat ile uluslararası borsalarda oluşan fiyat göz önüne alınarak bulunan fiyat farkının üreticilere prim olarak ödenmesi esas alınmıştır (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2004).

Kısacası, 2000 yılından itibaren tarımsal destekleme politikaları; prim sistemi, doğrudan gelir desteği ve girdi destekleri olarak aynı dönemde uygulanmıştır.

2.4. Girdi Destekleri

Türkiye’de tarımsal geliri ve verimi arttırmak amacıyla devlet üreticilere düşük fiyatlı ya da karşılıksız girdi sağlamaktadır. Bu doğrultuda, gübre, tohumluk, yem, tarımsal ilaç, sulama, damızlık, suni tohumlama gibi girdi destekleri de sürekli olmamakla birlikte uygulanmaktadır. Yukarıda değinilenlerden mazot, kimyevi gübre, elektrik desteği uygulamasına hâlen devam edilmektedir.

Mazot Desteği: Çiftçilere, DGD ödemelerine esas olan çiftçi kayıt sistemine kayıt yaptırdıkları 500 dönüme kadar olan arazileri için, 02.05.2003 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile dönüm başına 8 litre mazot tüketimi esas alınarak 3 milyon 900 bin TL mazot desteği ödenmiştir. 2005 yılı Eylül-Ekim aylarında ise tarımsal faaliyette kullanılan mazot için 2004/22 sayılı Tebliğ gereği; ödemeler, çiftçilerin yetiştirdikleri ürün gruplarına göre 2004 çiftçi kayıt sistemine kayıt yaptırdıkları sebze, meyve, süs bitkileri, özel çayır mera, orman emvali ürün alanları için dönüm başına 5 litre mazot tüketimi esas alınarak 1,5 YTL/dönüm; hububat, yem bitkileri, baklagiller ve yumru bitkiler için dönüm başına 8 litre mazot tüketimi esas alınarak 2,4 YTL/dönüm; yağlı tohumlu bitkiler ve endüstri bitkilerinin yetiştirildiği alanlar için dönüm başına 15 litre mazot tüketimi esas alınarak 4,5 YTL mazot destekleme ödemesi yapılmıştır (2005/9321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı).

Kimyevi Gübre Desteği: 1961 yılında başlayan gübre desteklemesi, 1986 yılına kadar kurumlara (Türkiye Ziraî Donatım Kurumu-TZDK) görev zararı ödenerek sürdürölmüş, 1986 yılında, TZDK'nin tedarik ve dağıtımla ilgili işlevine son verilerek, gübre üretici firmalara kg bazında destekleme ödenmesi yapılmıştır (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2005). 27 Kasım 1997 tarih ve 23183 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tarımda Kullanılan Kimyevi Gübrelerin Tedariki, Dağıtımı ve Desteklenmesi Hakkındaki 10244 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile tamamen serbest bırakılmıştır. Bu doğrultuda; çiftçilere 2005 yılı Eylül-Ekim aylarında 2004 yılı çiftçi kayıt sistemine kayıt yaptırdıkları sebze, meyve, süs bitkileri, özel çayır mera, orman emvali ürün alanları için dönüm başına 1 YTL.; hububat, yem bitkileri, baklagiller ve yumru bitkiler için dönüm başına 1,6 YTL; yağlı tohumlu bitkiler ve endüstri bitkilerinin yetiştirildiği alanlar için dönüm başına 3 YTL kimyevi gübre destekleme ödemesi yapılmıştır (2005/38 sayılı Tebliğ).

Elektrik Enerjisi Desteği: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından tarımsal sulamada elektrik enerjisi kullanan üreticilerin enerji maliyetlerini azaltmak ve kullanıcıların borçlarını düzenli ödemelerini teşvik etmek için enerji borcunu ödemiş bulunan tarımsal sulama abonelerinin desteklenmesini amaçlayan uygulamadır. Bu desteğe göre, tarımsal sulamada tüketilen aktif elektrik enerjisinin her kilowatt başına 1.70 YTL destekleme ödemesi yapılmıştır (2005/22 sayılı Tebliğ).

3. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE PAMUĞUN YERİ VE ÖNEMİ

Pamuk üretimi ve tüketiminin öncelikle dünyadaki, daha sonra da Türkiye'deki yeri ve önemi vurgulanacaktır.

3.1. Dünyada Pamuk

Pamuk ve dolayısıyla tekstil piyasası, dünyada en fazla ve çok farklı biçimlerde hükümet müdahalesi ile karşı karşıya kalan piyasalardır. Müdahalenin hem pamuk arzına, hem de pamuk talebine yapıldığı gözlenmektedir. Dolayısıyla bu müdahaleler, piyasalarda; fiyatların, piyasa kuvvetlerince kendiliğinden oluşmasını engellemekte ve bu durum da fiyatların sürekli değişmesine yol açmaktadır.

Pamuğun talep cephesine bakıldığında; pamuk talebini; çırçır, iplik, kumaş, tekstil ve giyim imalatı etkilemektedir. Başta Çin olmak üzere gelişen tekstil kesimi nedeniyle pamuğa talep, hızla artış göstermektedir. Bu olgu da dikkate alındığında; pamuk arz ve talebini uzun dönemde etkileyen dışsal faktörler şöyle sıralanabilir (DTM, 2005):

- Çin'in 1970'li yıllardan itibaren dünya ile ekonomik ilişkilerini geliştirmesi ve bu doğrultuda ekonomik kalkınma ve refah artışı için tekstil ve konfeksiyon kesimini öncü kesim olarak seçmesi.

- Özellikle 1980'li yıllarda Asya'nın dört (4) kaplı olarak nitelenen Güney Kore, Tayvan, Hong Kong ve Singapur'un üretimlerinin hızla artması. Ancak Tekstil Kısıtlama Anlaşmaları çerçevesinde getirilen kısıtlamalar nedeniyle, bu ülkelerin tekstil üretimlerini çevre ülkelere kaydırmaları.

- 1995-1997 yıllarında, NAFTA nedeniyle, Meksika'nın pamuk talebinin hızla artması.

- Tekstil ve konfeksiyonda gönüllü kota uygulaması içeren tekstil düzenleme anlaşmaları. Dolayısıyla pamuk piyasasının son yıllarda ATC anlaşmasından büyük ölçüde etkilenmesi.

- Kimyasal ve sentetik elyaf piyasalarındaki gelişmeler.

- Tekstil ve konfeksiyon kesiminde yaşanan aşırı kapasite genişlemesi.

Son döneme bakıldığında; ABD ve Meksika'nın tekstil kesimi daralma eğilimine girmiş, dolayısıyla da pamuğa talebin azaldığı gözlenmiştir. Öte yandan Çin, Hindistan, Pakistan, Brezilya ve Türkiye'nin tekstil ve konfeksiyon kesiminin hızla geliştiği ve pamuğa taleplerinin de arttığı Çizelge 1'den görülmektedir.

Pamuğun arz cephesine bakıldığında ise; 1960 yılından günümüze kadar dünya pamuk ekim alanlarında önemli bir değişme olmamasına karşın, pamuk üretiminin 10.201 tondan 2005 yılında 24.139 tona çıktığı yine Çizelge 1'den gözlenebilir.

Pamuk üretiminde ortaya çıkan bu artışın öncelikle "verim"den kaynaklandığı görülmektedir. Bunun yanı sıra hükümetlerin pamuk üretimine yönelik destekleme

politikaları, bazı ülkelerde pamuk ekim alanlarının artması (Türkiye’de GAP bölgesinin üretime açılması gibi) ve yeni teknolojilerinin geliştirilmesidir.

Çizelge 1. Dünya’da Pamuk Ekim Alanı, Verimi, Üretimi, Tüketimi ve İthalatı

DÖNEM	ALAN (000 HA)	VERİM (KG/HA)	ÜRETİM (000 TON)	İTHALAT (000 TON)	TÜKETİM (000 TON)
1960/61	32.445	314	10.201	3.804	10.231
1970/71	31.778	369	11.740	4.086	12.173
1980/81	33.631	411	13.831	4.555	14.215
1990/91	33.050	574	18.978	5.220	18.574
1991/92	34.710	596	20.677	6.497	18.637
1992/93	32.249	556	17.941	5.690	18.635
1993/94	30.435	554	16.861	5.766	18.496
1994/95	32.114	584	18.762	6.458	18.378
1995/96	36.046	564	20.330	5.806	18.455
1996/97	34.090	574	19.584	6.138	19.093
1997/98	33.841	593	20.080	5.742	19.032
1998/99	32.882	568	18.691	5.396	18.447
1999/00	31.969	597	19.082	6.038	19.601
2000/01	31.887	610	19.438	5.737	19.837
2001/02	33.409	643	21.473	6.227	20.288
2002/03	29.978	644	19.298	6.539	21.184
2003/04(Tahmin)	32.097	642	20.610	7.277	21.342
2004/05(Tahmin)	35.377	682	24.139	6.584	21.974
2005/06(Öngörü)	33.771	672	22.691	6.924	22.406

Kaynak: Tijen Özüdoğru ve Nejla Çakaryıldırım., Pamuk, Durum ve Tahmin: 2004/2005, Ankara, 2005, s. 18.

Dünya pamuk üretimi ile tüketimi birlikte incelendiğinde; Çin’in hem üretici hem de tüketici olarak ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Üretimde Çin’i, ABD, Hindistan, Pakistan, Özbekistan ve Brezilya izlemektedir. Tüketimde ise Çin’in ardından Hindistan, AB ve Türkiye, Doğu Asya ve Avustralya, Pakistan, ABD ve Brezilya gelmektedir.

2005 yılı tahmini verilerine göre; Çin’in dünya üretiminin %25,5’ini, tüketiminin %36,5’ini ve ithalatının %33’ünü gerçekleştirdiği Çizelge 2’den görülmektedir.

Çizelge 2. Dünyada Ülkeler İtibariyle Pamuk Stokları, Üretimi, Tüketimi ve Dış Ticareti (000 Ton)

Yıl Başlangıcı 1 Ağustos Yıl Bitiş 31 Temmuz	2001/02	2002/03	2003/04 Tahmin	2004/05 Öngörü	2005/06 Öngörü
Başlangıç Stokları					
Dünya Toplamı	9.691	10.506	8.464	7.800	10.340
Çin	2.984	2.631	1.566	1.330	1.380
ABD	1.307	1.622	1.172	0.760	1.830
Üretim Dünya Toplamı	21.473	19.294	20.664	25.210	22.860
Çin	5.324	4.916	4.871	6.320	5.820
ABD	4.420	3.747	3.975	5.010	4.470
Hindistan	2.686	2.312	3.009	3.320	2.930
Pakistan	1.783	1.736	1.734	2.470	1.840
Brezilya	0.766	0.848	1.273	1.300	1.410
Özbekistan	1.055	1.022	0.893	1.060	0.980
Diğerleri	5.438	4.714	4.910	5.750	5.410
Tüketim Dünya Toplamı	20.288	21.184	21.284	22.670	23.090
Çin	5.700	6.500	7.000	8.100	8.420
Hindistan	2.910	2.914	2.950	3.100	3.190
AB, M.Avrupa ve Türkiye	2.430	2.399	2.226	2.200	2.170
Doğu Asya ve Avustralya	2.127	2.075	1.889	1.860	1.840
Pakistan	1.855	2.042	2.100	2.200	2.270
ABD	1.676	1.583	1.413	1.350	1.280
Brezilya	0.830	0.760	0.810	0.870	0.900
CİS	0.671	0.674	0.685	0.710	0.730
Diğerleri	2.090	2.237	2.211	2.290	2.290
İhracat Dünya Toplamı	6.448	6.659	7.277	6.900	7.890
ABD	2.395	2.591	2.996	2.600	3.050
Özbekistan	0.810	0.798	0.644	0.720	0.710
Magrip Afrika	0.756	0.815	1.069	0.810	0.590
Avustralya	0.662	0.575	0.470	0.380	0.380
Yunanistan	0.250	0.280	0.250	0.260	0.260
Brezilya	0.147	0.107	0.210	0.310	0.480
Çin	0.074	0.164	0.038	0.020	0.020
İthalat Dünya Toplamı	6.227	6.539	7.257	6.900	7.890
Doğu Asya ve Avustralya	2.143	2.029	1.714	1.840	1.780

AB, M. Avrupa ve Türkiye	1.597	1.396	1.236	1.230	1.230
CIS	0.328	0.348	0.313	0.330	0.320
Güney Amerika	0.213	0.325	0.300	0.240	0.220
Çin	0.098	0.682	1.929	1.850	2.600
Cotlook A(libre/cent)	41.8	55.4	68.3	49*	64*

Kaynak: Tijen Özüdoğru ve Nejla Çakaryıldırım., *Pamuk, Durum ve Tahmin: 2004/2005*, Ankara, 2005, s. 19; ICAC, *Cotton World Statistics, November/December 2004, Volume 58, Number 2*, http://www.icac.org/cotton_info/publications/samples/reviews/erev_november_04.pdf;⁵

* %95 olasılıkla belirtilen değer 12 cent aşağı veya yukarıdır.

3.2. Türkiye’de Pamuk

Dünya tekstil ve konfeksiyon ticaretinde önemli bir yere sahip olan pamuk, Türkiye açısından da önemli bir girdidir. Türkiye’de, 1980/81 döneminden 2003/04 dönemine kadar pamuk üretimi %2,5, yine aynı dönemde pamuk tüketimi %5,94 artış göstermiştir. Oysa bu dönemde dünya üretiminde ve tüketiminde yaklaşık %1,7 oranında artış söz konusudur.

Türkiye’de aynı dönemde pamuk ekim alanında önemli bir değişiklik (673 bin dönümden 638 bin dönüme düşmüş) olmamış, ancak %2,5 oranında verim artışı gerçekleşmiştir. Pamuk üretimindeki artış, verim artışından kaynaklanmıştır.

Öte yandan Çizelge 3’ten görülen bir başka olgu da, Türkiye’nin 1980’li yıllarda pamuk ihraç eden bir ülke konumunda olmasına karşın, 1992/93 döneminden itibaren net pamuk ithalatçısı bir ülke konumuna gelmesidir.

Türkiye’nin net ithalatçı bir ülke konumuna gelmesinin temel nedeni; özellikle 1990 yıllardan itibaren tekstil ve konfeksiyon kesiminin, üretim ve ihracatında meydana gelen artıştır.⁶

⁵ ICAC, dünya pamuk piyasaları ile ilgili olarak değerlendirmeler yapmakta ve istatistikler oluşturmaktadır. Bu veriler, farklı 40 ülke ile ABD Tarım Bakanlığında alınmaktadır. Ancak bu verilerin gerçek durumu yansıtmaktan daha çok hedef veriler olduğu vurgulanmaktadır.

⁶ Tekstil ve konfeksiyon kesimi; toplam ihracat içerisindeki payı (%33), katma değer içindeki payı(%10) ve yüksek istihdam sağlamasından (2,5 milyon kişiye doğrudan, 6,5 milyon kişiye dolaylı olarak istihdam sağlamakta) dolayı Türkiye ekonomisi açısından önder kesim olma özelliğindedir. Dünya’da tekstil açısından Türkiye 10. sırada yer almaktadır. Yıllar itibarıyla Türkiye Tekstil kesiminin dünya tekstil ihracatındaki payı (1980’de %0,6, 1990’da %1,4, 2001’de %2,7) sürekli artmıştır. Tekstil ve konfeksiyon kesimine ilişkin ayrıntılı bilgi için bk. Aydanır Gacener ve Mehmet Güçlü., “Türk Tekstil ve Konfeksiyon Sektörünün Rekabet Gücünü Azaltan Sorunlar ve Çözüm Önerileri” Türkiye VI. Pamuk, Tekstil ve

Çizelge 3. Türkiye’de Pamuk Ekim Alanı, Üretimi, Tüketimi ve Dış Ticareti⁷

DÖNEM	ALAN (000 HA)	VERİM (KG/HA)	ÜRETİM (000 TON)	İTHALAT (000 TON)	İHRACAT (000 TON)	TÜKETİM (000 TON)
1980/81	673	770	500	1	228	322
1990/91	642	1052	655	46	164	508
1991/92	589	946	561	92	41	625
1992/93	638	923	574	234	58	625
1993/94	557	1092	602	118	109	700
1994/95	572	1110	628	236	1	850
1995/96	757	1127	851	113	58	944
1996/97	743	1082	802	332	42	1050
1997/98	719	1169	838	399	23	1156
1998/99	760	1162	882	238	86	1077
1999/00	719	1117	791	525	44	1200
2000/01	654	1286	880	383	21	1150
2001/02	697	1214	922	327	20	1231
2002/03	694	1035	983	494	13	1384
2003/04(T)	638	1396	918	517	79	1341

Kaynak: Tijen Öziudođru ve Nejla Çakaryıldırım., Pamuk, Durum ve Tahmin: 2004/2005, Ankara, 2005, s. 22-23 ve 39.

Türkiye pamuk üretimi açısından uygun ekolojik ortama sahiptir. Özellikle Ege, Güneydoğu, Akdeniz ve kısmen de Doğu ve Orta Anadolu illerinde pamuk üretimi gerçekleştirilmektedir. 1980/81 dönemi ile 2003/04 döneminde pamuk ekim alanı ve üretiminin bölgeler itibariyle payları ile pamuk verimi Çizelge 4’te görölmektedir.

Bu tabloya göre; GAP projesinin faaliyete geçmesiyle birlikte, bölgede pamuk ekim alanlarının 1980’li yıllara göre %8’den %47 düzeyine çıktığı görölmektedir. Ayrıca pamuk üretimi de yine Güneydoğu Anadolu bölgesine kaymıştır. Gerek ekim alanı, gerekse üretim açısından Ege bölgesinde çok fazla değişim olmamış, ancak

Konfeksiyon Sempozyumu, 24-25 Nisan 2003 Antalya, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ağustos 2003, Ankara, s. 123.

⁷ Pamuk ithalat ve ihracat rakamlarına ilişkin farklı kaynaklarda farklı değerler yer almaktadır. Farklı veri için bk. Ahmet Tanrıseven, “Türkiye’de Pamuk Durumu, Sorunları ve Çözüm Önerilerine Yönelik Çalışmalar”, Türkiye VI. Pamuk, Tekstil ve Konfeksiyon Sempozyumu, 24-25 Nisan 2003 Antalya, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ağustos 2003, Ankara, s. 37.

Antalya ve Çukurova bölgesinde büyük ölçüde azalma ortaya çıkmıştır. Çukurova ve Antalya bölgesinde alternatif ürünlerin çeşitli olması nedeniyle, pamuk önemli bir ürün olmaktan çıkmıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi pamuk ekim alanlarında önemli bir değişiklik olmamasına karşın, üretimde ortaya çıkan artışın verimden kaynaklandığı yine Çizelge 4'ten görülmektedir. Tüm bölgeler itibariyle önemli ölçüde verim artışı sağlanmıştır.

**Çizelge 4. Bölgelere Göre Pamuk Ekim Alanı, Üretimi ve Verimi
(1980/81-2003/04)**

BÖLGELER	Alan (000) ha	Alan %	Üretim (000) ton	Üretim %	Verim (Kg/ha)
Ege 1980/81	218	32	185	37	851
Ege 2003/04	203	32	266	29	1311
Antalya 1980/81	35	5	36	7	1039
Antalya 2003/04	8	1	12	1	1520
Çukurova 1980/81	369	55	253	51	687
Çukurova 2003/04	126	20	196	21	1276
Güneydoğu 1980/81	51	8	26	5	504
2003/04	301	47	444	48	1428

Kaynak: Tijen Özüdoğru ve Nejla Çakaryıldırım., Pamuk, Durum ve Tahmin: 2004/2005, Ankara, 2005, s. 22-23.

Pamuk dış ticaretine bakıldığında, Türkiye'nin pamuk ihracatı; 1980/81 döneminde 228 bin ton iken, 2003-04 döneminde 79 bin ton düzeyine düşmüştür. Öte yandan 1990'lı yıllardan itibaren Türkiye'nin pamuk ithalatı artarak, 1980/81 döneminde bin tondan, 2003-04 döneminde 517 bin tona çıkmıştır.

4. PAMUĞA YÖNELİK DESTEKLER VE DEVLETE YÜKÜ

Pamuğa yönelik destekleme politikalarının amaçları; üretimde ve ürün fiyatlarında istikrar sağlayarak üretici gelirlerini artırmak; vadeli işlem ve ürün borsalarının, pamuk piyasalarında daha etkin rol almasını sağlamak; tekstil kesimine uygun fiyatlardan

hammadde sağlamak; uluslararası piyasalarda rekabet gücünü artırmak, ihracat olanaklarını artırmak; GATT Tarım Anlaşması ve Avrupa Birliği'yle uyumlu hale gelmek ve kırsal kalkınmaya olanak sağlamak olarak sıralanabilir (Özüdoğru, 2005:2a).

Günümüzde pamuğa üç farklı destekleme uygulanmaktadır. Bunlar;

- Destekleme Primi (fiyat sübvansiyonu),
- Doğrudan Gelir Desteği,
- Girdi Desteğidir.

Destekleme Primi: Türkiye'de pamukta uygulanan destekleme politikaları 1993 yılına kadar fiyat desteği⁸ biçiminde gerçekleştirilmiştir. Bu uygulama, Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri aracılığıyla destekleme alımı yapılması biçiminde olmuştur. Pamuk Satış Kooperatifleri Birlikleri, ürün ekimi gerçekleştikten sonra, hasat döneminde hükümetçe ilan edilen taban fiyattan pamuk alımı yapmaktaydı. Bu birliklerce satın alınan pamuk miktarı ve pamuk üreticisine yapılan ödemeler Çizelge 5'de görülmektedir. 1988-1992 dönemi dikkate alındığında birliklerin satın aldığı kütlü pamuk miktarı ve üreticiye yapılan ödemeler, hem cari ve 1987 sabit fiyatlarıyla TL, hem de dolar cinsinden artmıştır.

Çizelge 5. 1988-1992 Döneminde Birliklerin Satın Aldığı Kütlü Pamuk Miktarı ve Üreticiye Yapılan Ödemeler (Devletin Sübvansiyon Yükü)

Yıl	Pamuk Fiyatı TL/Kg.	Birliklerin Satın Aldığı Miktar (kütlü) (000 ton)	Üreticiye Yapılan Ödemeler (Milyon TL) Cari Fiyatlarla	Üreticiye Yapılan Ödemeler (Milyon TL) 1987 Fiyatlarıyla	Üreticiye Yapılan Ödemeler (Milyon Dolar)
1988	855	467	399.285	232.099	220
1989	1.535	285	437.475	146.205	189
1990	2.100	422	886.200	191.166	302
1991	3.725	516	1.922.100	263.160	378
1992	5.775	799	4.614.225	394.706	538

⁸ Fiyat desteği: Bu uygulamada, devlet, piyasa denge fiyatının üzerinde bir taban fiyat belirler ve bu fiyattan kendisine getirilen ürünü satın alır. Bu uygulama, üreticiyi korumaya yöneliktir. Ayrıntılı bilgi için bk. Bulmuş, Mikroiktisat, 1998, Ankara, s.328-330.

Kaynak: Müslüme Bal., “Pamukta Prim Sistemi”, G.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 9, Sayı 2, 1993, s.102’den alınarak, son sütun TC.Merkez Bankası 31 Aralık itibariyle yıllık döviz kurları ile dolara çevrilmiştir. Yıllar itibariyle dolar kuru ekte verilmiştir.⁹

1993-94 kampanya dönemine gelindiğinde ise 12.8.1993 tarih ve 93/4725 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile pamukta üreticilere destekleme primi (fiyat sübvansiyonu) uygulaması getirilmiştir. Bu dönemde devlet pamukta hedef fiyat ve müdahale fiyatı olmak üzere iki fiyat belirlemiş, bu iki fiyat arasındaki farkın ise ödenecek primi oluşturacağı ilan edilmiştir. 1993 yılında kütlü pamukta Bakanlar Kurulu Kararı ile ortalama 8.550 TL hedef fiyat, 5.550 TL ise müdahale fiyatı belirlenmiş olup aradaki 3000 TL üreticilere prim olarak ödenmiştir. Bu dönemde toplam 4,6 Trilyon TL(318 Milyon Dolar) prim ödemesi yapılmıştır (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2006b). Oysa 1993 yılında üretilen yaklaşık 1190 bin ton kütlü pamuk için birim başına 3000 TL’den 3,57 Trilyon TL (246 Milyon Dolar) ödeme yapılması gerekirdi. Aradaki 1.03 Trilyon TL’nin (72 Milyon Dolar) satış miktarının şişkin gösterilmesi sonucu yapılan fazladan ödeme olduğu düşünülmektedir.

Ancak, yeterince örgütlenmiş ürün borsalarının oluşmaması, hem üreticinin hem de tüccarın bu uygulamaya hazırlıksız yakalanmaları, yüksek enflasyon ve faizin olduğu ekonomik konjonktürde tarımsal destekleme politikalarının yol açtığı bütçe sorunları, tarım kesimindeki sağlıklı kayıt sisteminin olmaması ve suiistimale uygun olması gibi nedenlerle bu uygulamaya son verilmiştir.

Prim sistemine düzenli olarak 1998 yılında tekrar başlanmıştır. Bu doğrultuda; 1998-99 döneminde herhangi bir fiyat belirlenmeksizin kütlü pamuğa 10 cent/kg prim pamuğa kilogram başına verilen prim ödemeleri Çizelge 6’da görülmektedir.

Çizelge 6. Türkiye’de Pamuk Destekleme Primleri

Yıl	Primin Açıklandığı Tarih	Verilen Prim Cent/kg	Verilen Prim TL/kg
1998	09.10.1998	10*	27 393
1999	31.12.1999	12*	65 124
2000	02.02.2001	9*	60 867

⁹ 31 Aralık 1988’den başlayarak her yıla ait dolar kuru 31 Aralık tarihi itibariyle ekte sunulmuştur.

2001	15.03.2002	5,16	70 000*
2002	05.04.2003	5,13	85 000*
2003	05.05.2004	6,15	90 000*
2004	18.01.2005	14,20	190 000* Sertifikasız 228 000* Sertifikalı
2005**		18,5 22,2	250 000* Sertifikasız 300 000* Sertifikalı

Kaynak: Tijen Özüdoğru., “Türkiye’de Pamukta Uygulanan Destekleme Politikaları”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, T.E.A.E.-Bakış, Sayı 8, Nüsha 12, Aralık 2005.

- Primin açıklandığı para birimi.
- ** tahmin (TEAE)

1998 yılından itibaren kütlü pamuk için üreticiye yapılan ödemeler Çizelge. 7’de görülmektedir.

Çizelge 7. Türkiye’de Kütlü Pamuk Destekleme Primleri ve Üreticiye Yapılan Ödemeler

Yıl	Kütlü Pamuk Üretim Miktarı (000 ton)	Verilen Prim Cent/kg	Verilen Prim TL/kg	Üreticiye Yapılan Ödemeler (Trilyon TL)	Üreticiye Yapılan Ödemeler (Milyon Dolar)
1998	2.305	10	27.393	63,14	231
1999	2.026	12	65.124	131,94	243
2000	2.261	9	60.867	137,62	204
2001	2.382	5,16	70.000	166,74	123
2002	2.505	5,13	85.000	212,93	129
2003	2.346	6,15	90.000	211,14	143
2004	2.390	15,69	210.000 (ortalama)*	501,90	375

Kaynak: Kütlü pamuk üretim miktarı, Tijen Özüdoğru., “Türkiye’de Pamukta Uygulanan Destekleme Politikaları”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, T.E.A.E.-Bakış, Sayı 8, Nüsha 12, Aralık 2005, s.4’ten alınmıştır.

* Sertifikasız ve Sertifikalı açıklanan prim miktarının aritmetik ortalaması tarafımdan alınmıştır.

Ayrıca Türkiye’de 2000 yılında pilot bölgede başlayan, 2001 yılı itibariyle tüm Türkiye’de uygulanan DGD uygulaması nedeniyle de pamuk üreticileri destek almaktadır. Pamuk ekilen bütün arazilerin DGD’den yararlandığı varsayımı altında yapılan hesaplamalar doğrultusunda bulunan bu destekler Çizelge 8’de görülmektedir.

Çizelge 8. Pamuk Üreticisine Verilen Doğrudan Gelir Desteği

Yıl	Dönüm Başına Ödenen DGD (Milyon TL)	Pamuk Ekim Alanı (000 Dönüm)	Ödenen Toplam Doğrudan Gelir Desteği (Trilyon TL)*	Ödenen Toplam Doğrudan Gelir Desteği (Milyon Dolar)*
2001	10	697	6,97	482
2002	13,5	694	9,37	571
2003	16	638	10,21	728
2004	16	638	10,21	757

* Tarafımdan hesaplanmıştır.

Öte yandan 2002 yılında mazot, 2004 yılında ise kimyevi gübre desteği ödemesine başlanmıştır. Yapılan ödemeler Tablo-9'da görülmektedir.

Çizelge 9. Pamuk Üreticisine Ödenen Mazot ve Gübre Desteği

Yıl	Dönüm Başına Ödenen Mazot Desteği (Milyon TL)	Pamuk Ekim Alanı (000 Dönüm)	Ödenen Toplam Mazot Desteği (Trilyon TL)	Dönüm Başına Ödenen Gübre Desteği (Milyon TL)	Ödenen Toplam Gübre Desteği (Trilyon TL)
2002	3,9	694	2,71	-	-
2003	3,9	638	2,49	-	-
2004	4,5	638	2,87	3	1,91

1988-92, 1993, 1998 sonrası pamukta uygulanan üç farklı destekleme politikası çerçevesinde kütlü pamuk üreticisine yapılan ödemeler toplu halde Çizelge 10'da görülmektedir.

Çizelge 10. Tarımsal Destekleme Politikalarına Göre Üreticiye Yapılan Ödemeler

Yıl	Destekleme Alımları İçin Yapılan Ödemeler (Milyon Dolar)	Prim Ödemesi (Milyon Dolar)	Doğrudan Gelir Desteği Ödemesi (Milyon Dolar)	Ödenen Toplam Mazot Desteği (Milyon Dolar)*	Ödenen Toplam Gübre Desteği (Milyon Dolar)*	TOPLAM ÖDEME (Milyon Dolar)
1988	220					220
1989	189					189

1990	302					302
1991	378					378
1992	538					538
1993		318				318
...						
1998		231				231
1999		243				243
2000		204				204
2001		123	482			605
2002		129	571	165		865
2003		143	728	178		1.049
2004		375	757	213	142	1.487

** Ekte sunulan döviz kuruna bölünerek hesaplanmış ve yukarıya yuvarlanmıştır.*

Ayrıca destekleme politikaları çerçevesinde; Özüdoğru'nun (2005a:4) çalışmasında, pamuğa yönelik desteklerin üretim maliyetleri içindeki payının 1998'de % 15, 1999'da % 34, 2000'de % 45, 2001'de % 13, 2002 ve 2003'de % 20, 2004'te ise % 32 olduğu hesaplanmıştır (Özüdoğru, 2005a:4). Bu oranlardan da görülmektedir ki destekleme politikaları, üreticinin maliyetlerini düşürürken belirli bir sistematığe göre uygulanmamaktadır.

Türkiye'de pamuk üretim maliyetinin Meksika ve Pakistan'ın üretim maliyetine yakın, ABD'nin pamuk üretim maliyetinden ise yarı yarıya yüksek olduğu belirtilmiştir (Özüdoğru, 2005a:4). Üretim maliyetlerinin yüksek olması ise uluslararası piyasalarda Türkiye'nin rekabet gücünü zayıflatmaktadır.

1998 yılından itibaren her yıl prim sistemi, DGD, mazot ve gübre desteklerine karşın, 2000 yılından itibaren pamuk üretiminin küçük de olsa azaldığı görülmektedir. Üretimin giderek azalmasının nedenlerinden birincisi; Türkiye'de pamuk maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle, pamuk fiyatlarının, Dünya fiyatlarından yüksek olması ve Gümrük Birliği nedeniyle pamuğa yönelik herhangi bir korumanın olmamasıdır.

İkincisi; ABD'nin uyguladığı düşük faizli ucuz GSM kredileri¹⁰ ile ithal pamuğun daha cazip hale gelmesidir (TZOB, 2004).

Tarım ürünlerine yönelik politikaların birden çok Bakanlık tarafından yürütülmesi, tarımın genel sorunlarından birini oluşturmaktadır. Bu sorun tekstil kesiminin temel girdisi olan pamukta daha belirginleşmiştir. Etkin bir politikanın izlenebilmesi için, pamukla ilgili tüm politikaların tek bir Bakanlık tarafından yürütülmesi gerekir.

5. SONUÇ

Ülke ekonomisinde çok önemli bir konuma sahip olan tekstil kesiminin temel girdisi olan pamuk, bu yönüyle Türkiye'nin stratejik ürünü özelliğini taşımaktadır. Bu önemi göz önüne alan hükümetler, pamuğu destekleme kapsamına almışlar ve bu uygulamayı çeşitli biçimlerde sürdürmüşlerdir.

İlk kez 1966-67 döneminde destekleme kapsamına alınan kütlü pamukta, 1993 yılına kadar taban fiyat politikası izlenmiştir. Taban fiyat uygulaması 1993 yılında yerini prim sistemine bırakmış, ancak 1994-1998 yılları arasında pamuk destekleme kapsamından çıkarılmıştır. Pamuğa, 1998 yılından itibaren yeniden prim sistemi uygulanırken, 2001 yılından itibaren doğrudan gelir desteği, 2002 yılından itibaren de mazot desteği verilmiştir. Uygulama, 2004 yılında ise kimyevi gübre desteği verilerek sürdürülmüştür. Yıllardır uygulanan bu farklı destekleme politikaları ile devletin yükü de giderek artmıştır.

Pamuğa yönelik destekler, tekstil kesimine dünya fiyatlarından girdi sağlanması, Türkiye'nin tekstil ihracatını canlandırması, pazarlama kanallarının oluşumu ve özellikle de ürün borsalarının gelişmesi açısından yararlı olmuştur.

¹⁰ ABD'nin özellikle tarım ürünlerine uyguladığı düşük faizli bir kredi türüdür. Türkiye'deki ithalatçıların A.B.D.'den satın alacakları tarım ürünleri ithalatının, A.B.D. Tarım Bakanlığına bağlı Commodity Credit Corporation (CCC) tarafından yürütülmekte olan GSM 102 ve GSM 103 programları çerçevesinde kredilendirilmesi olasıdır. GSM kredileri verilirken, adı geçen kuruluş ticari ve ülke riskini sigorta etmekte, kredi ise A.B.D.'de işleme aracılık eden banka tarafından sağlanmaktadır. Kredinin kullanılması aşamasında ithalatçı firma için görüldüğünde ödemeli (sight) bir akreditif açılmakta ve yüklemeyi müteakip A.B.D.'deki aracı banka tarafından yurtiçi bankaya kredi açılarak ihracatçı firmaya ödeme yapılmaktadır (Türkiye İş Bankası, 2006).

Öte yandan desteklerin artmasına karşın, pamuk üretiminde çok az da olsa düşüş görülmektedir. Türkiye’de üretim maliyetlerinin yüksekliği nedeniyle pamuk fiyatları, dünya fiyatlarının daha üstünde oluşmaktadır. Ayrıca Gümrük Birliği nedeniyle pamuğa yönelik bir dış koruma da bulunmamaktadır. Öte yandan ABD, tarım ürünlerine düşük faizli GSM kredileri uygulamakta, bu krediler de pamuk fiyatını düşürmektedir. ABD’deki pamuk fiyatının düşük olması ise Türkiye’nin ithalatını artırmıştır. Pamuğa yönelik çözüm getirici bir politika oluşturulamazsa, üretim giderek azalacak ve dolayısıyla 2003-04 döneminde tüketimin %40’ını oluşturan ithalat daha da artacaktır.

2005 yılı itibariyle ülkenin toplam ihracatının yaklaşık % 26’sını gerçekleştiren tekstil kesiminin etkinliğini sürdürebilmesi için, temel girdi olan pamuğun, ülke koşulları göz önünde bulundurularak akılcı ve gerçekçi politikalarla desteklenmesinin, ülke ekonomisine katkıda bulunacağı da bir gerçektir. Bu nedenle uygulanacak destekleme politikalarının, pamuk üretim maliyetlerini azaltarak, üretici gelirlerinde istikrar sağlayacak biçimde teşvik edici olması gerekir. Ayrıca bu politikalar, dünya pamuk fiyatları ile rekabet edebilecek bir fiyat düzeyinin oluşmasında da etkin rol almalıdır.

Pamuğa ödenen primlerin zamanında açıklanması ve ödenmesi üretimi teşvik edici olacaktır. Ayrıca da etkin bir politikanın izlenebilmesi için, pamukla ilgili tüm politikaların tek bir bakanlık tarafından yürütülmesi gerekir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Bal, Müslüme., “Pamukta Prim Sistemi”, G.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 9, Sayı 2, 1993, ss. 95-104.
- Bulmuş, İsmail., Mikroiktisat, Ankara, 1998.
- Bulmuş, İsmail., Tarımsal Fiyat Oluşumuna Devlet Müdahalesi, 1978, Ankara.
- DTM, Dış Ticaret Müsteşarlığı, “Türkiye ve Dünyada Pamuk Piyasası ve Geleceğe İlişkin Beklentiler”, Güncelleme Tarihi 01.02.2005, www.foreigntrade.gov.tr/IHR/fuar/pamuk.htm,

- DİE, Devlet İstatistik Enstitüsü, www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/HHGELTUK/120805/k_120805.xls, 12.08.2005.
- Gacener, Aydanur ve Mehmet Güçlü., “Türk Tekstil ve Konfeksiyon Sektörünün rekabet Gücünü Azaltan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Türkiye VI. Pamuk, Tekstil ve Konfeksiyon Sempozyumu, 24-25 Nisan 2003 Antalya, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ağustos 2003, Ankara, ss. 123-130.
- Gökdemir, Bülent., “Tarımsal Reform ve Rekabet Politikası”, Rekabet Dergisi Sayı 11, 2002, ss. 15-46
- Hazine Müsteşarlığı, “Tarım Sektöründe Reform”, Nedir-Niçin Gereklidir?, 2001. http://www.treasury.gov.tr/tarim_web.pdf , Erişim Tarihi 01.03.2006.
- ICAC, International Cotton Advisory Committee, Cotton World Statistics, November /December 2004, Volume 58, Number 2, http://www.icac.org/cotton_info/publications/samples/reviews/erev_november_04.pdf;
- Kurtulan, Ahmet., “Türkiye’de Kooperatifçilik ve Gelişimi”, www.kentmaras.com/makale/besinci.php. Erişim Tarihi 02.03.2006.
- Narin, Müslüme., İhraç edilen Bazı Tarımsal Ürün Piyasalarına Devlet Müdahalesi, G.Ü.S.B.E., 1992, Ankara, (Yayınlaşmamış Master Tezi).
- Ortaç, Rifat, Hilmi Ünsal ve Eren Çaşkurlu., Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Fiyatlama Politikaları”, Ankara, 2006.
- Öztürk, F. ve M. Narin., “Türk Tarım Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği”, 2004 Türkiye İktisat Kongresi, 5-9 Mayıs 2004, İzmir, DPT, Tebliğ Sunuşları, İktisadi Sektörlerde Gelişme Stratejileri, ss. 5-43.
- Özüdoğru, Tijen ve Nejla Çakaryıldırım., Pamuk, Durum ve Tahmin: 2004/2005, 2005, Ankara.
- Özüdoğru, Tijen., “Türkiye’de Pamukta Uygulanan Destekleme Politikaları”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, T.E.A.E.-Bakış, Sayı 8, Nüsha 12, Aralık 2005a.

- Resmi Gazete, Çiftçilere kimyevi Gübre Destekleme Ödemesi Yapılmasına Dair 2005/9321 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 7 Eylül 2005 tarih ve 25929 sayılı.
- Resmi Gazete, Tarımsal Faaliyette kullanılan Mazot için Çiftçilere Destekleme Ödemesi Yapılmasına İlişkin Tebliğ, Tebliğ No: 2005/38, 15 Temmuz 2005 tarih ve 25876 sayılı.
- Resmi Gazete, Tarımsal Sulamada Kullanılan Elektrik Enerjisi Desteği Hakkında Tebliğ, Tebliğ No: 2005/22, 4 Mayıs 2005 tarih ve 25805 sayılı.
- Tanrıseven, Ahmet., “Türkiye’de Pamuk Durumu, Sorunları ve Çözüm Önerilerine Yönelik Çalışmalar”, Türkiye VI. Pamuk, Tekstil ve Konfeksiyon Sempozyumu, 24-25 Nisan 2003 Antalya, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ağustos 2003, Ankara, ss. 36-41.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, “Tarımsal Girdi ve Destekler”, II. Tarım Şurası Çalışma Belgesi, 2004, Ankara.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=tarim_sektor/index.htm&curdir=\sanal_kutuphane\tarim_sektor&fl=tarim_politika.htm, Erişim Tarihi. 04.12. 2005
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, <http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/icerik.asp?efl=../uretim/istatistikler/istatistikler.htm&curdir=\uretim\istatistikler&fl=bazitarimsal/milligelir.htm> Erişim Tarihi 10.03.2006a.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, “Tarımsal Destekleme Sistemine Yeni Düzenleme Getiriliyor”, <http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/habergoster.asp?ID=656>, Erişim Tarihi 02.01.2006c.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, “2005 yılı prim destekleri ve DGD miktarlarını açıklayan Bakan Güçlü: “2005 yılı destekleme tedbirlerinin şekilleneceği bir dönem olacaktır” <http://www.tarim.gov.tr/arayuz/9/haberayrintisi.asp?ID=562>, Erişim Tarihi 08.03.2006b.
- TARIŞ, Tariş İncir, Üzüm, Pamuk ve Yağlı Tohumlar Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri, http://www.taris.com.tr/yt_pamuk_hak.asp, Erişim Tarihi 18.03.2006.

- Türkiye İş Bankası, <http://www.isbank.com.tr/kurumsal/k-finansman-ulke-ihracat.html> Erişim Tarihi. 31.01.2006.
- TZOB, Ziraat Odaları Birliği, “Pamuk Çalışma Grubu Raporu”, Nisan 2004, www.tzob.org.tr/tzob/tzob_urun_rapor/rapor_2003_pamuk, Erişim Tarihi 25.02.2006.

Ek

<u>Tarih</u>	<u>Döviz Kuru (Dolar)</u>
31.12.1988	1.816,5
31.12.1989	2.316
31.12.1990	2.933
31.12.1991	5.085
31.12.1992	8.573
31.12.1993	14.487
31.12.1994	38.495
31.12.1995	61.361
31.12.1996	108.045
31.12.1997	205.740
31.12.1998	314.230
31.12.1999	542.703
31.12.2000	675.004
31.12.2001	1.446.510
31.12.2002	1.642.384
31.12.2003	1.402.567
31.12.2004	1.348.600
31.12.2005	1.349.500