

*Economics and Administration, Tourism and Tourism Management, History, Culture, Religion, Psychology, Sociology, Fine Arts, Engineering, Architecture, Language, Literature, Educational Sciences, Pedagogy & Other Disciplines in Social Sciences*

**Vol:4, Issue:21**  
sssjournal.com

**pp.3271-3278**  
**ISSN:2587-1587**

**2018**  
sssjournal.info@gmail.com

Article Arrival Date (Makale Geliş Tarihi) 06/06/2018 | The Published Rel. Date (Makale Yayın Kabul Tarihi) 19/08/2018  
Published Date (Makale Yayın Tarihi) 19.08.2018

**2002-2017 YILLARI ARASINDA TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARI VE UYGULAMALARI**

*BETWEEN THE YEARS 2002-2017 APPLIED AGRICULTURAL POLICIES AND PRACTICES IN TURKEY*

**Doç. Dr. Sevgi TÜZÜN RAD**

Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, srad@mersin.edu.tr,  
Mersin/Türkiye

**Jülide ASLAN**

Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim dalı, jülüideaslan@gmail.com,  
Mersin/Türkiye

**ÖZ**

Türkiye ekonomisi açısından önemini koruyan tarım sektörü cumhuriyetin kuruluşundan itibaren tarım politikaları ve kamu müdahalesi ile desteklenmektedir. Türkiye'de ekilebilir tarım arazileri son yıllarda azalma eğiliminde olup; ekilebilir araziler içinde en yüksek paya sahip olan buğday, pamuk ve şeker pancarında da ekim alanları gittikçe azalmaktadır.

Bu çalışmada tarım sektöründe önemli bir paya sahip olan bu üç ürüne yönelik 2002-2017 yılları arasında yapılan destekleme ödemeleri ile ürün ekiliş alanları arasındaki etkileşimin ortaya konulması amaçlanmıştır. Çalışmada, buğday ve pamuk üretiminde alan bazlı destekler ve fark ödeme desteklerinin yapıldığı, desteklemelerin bu ürünlerin ekim alanlarını genel olarak etkilemediği belirlenirken; şeker pancarı üretiminde alan bazlı destek ödemelerinin yapıldığı ve üretimin desteklemeden etkilenmediği saptanmıştır. Çünkü alan bazlı destek ödemeleri (özellikle mazot desteği), üreticinin girdi maliyetinin küçük bir bölümünü karşılamakta ve girdi fiyatlarında meydana gelen artış, ürün fiyatlarında meydana gelen artıştan daha yüksek gerçekleşmektedir. Üreticiye verilen girdi desteği, üreticinin maliyeti, girdi fiyatları ve ürün fiyatı dikkate alınarak belirlenmelidir.

**Anahtar Kelimeler:** Tarım Politikaları, Buğday, Şeker Pancarı, Pamuk

**ABSTRACT**

Since the establishment of the importance of protecting the agricultural sector of the Republic of Turkey in terms of economic and agricultural policies are supported by public intervention. Turkey is in arable farmland decreasing tendency in recent years, which has the highest share of arable land for wheat, cotton and sugar beet acreage is declining steadily.

In this study, it was aimed to reveal the interaction between the support payments made between the years 2002-2017 on the three products which have a significant share in the agriculture sector and the product cultivation areas. In the study, it was determined that area-based supports and difference payment support were made in wheat and cotton production, support was not generally affecting the cultivation areas of these products, it was determined that area based support payment in sugar beet production was made and the production was not affected without support. Because area-based support payments (especially diesel support) meet a small portion of the input cost of the manufacturer and the increase in input prices is higher than the increase in product prices. Input support given to the manufacturer should be determined by considering the cost of the manufacturer, input prices and product prices.

**Keywords:** Agricultural Policies, Wheat, Sugar beet, Cotton

## 1. GİRİŞ

Tarım sektöründe verimliliğin ve rekabet gücünün artırılması, gıda güvenliği (food security) ve güvenilirliğinin (food safety) sağlanması, doğal kaynakların sürdürülebilirliği tarım politikalarının temel amaçları olup; bu amaçların gerçekleştirilmesinde tarımsal destekler son derece önemlidir. Çünkü tarımsal üretimin doğa koşullarına bağlı olması; üretimde büyük ölçüde dalgalanmalara neden olmakta ve sosyo-ekonomik-yönetimsel sorunlar yaratmaktadır (Milojević and Ćurčić, 2017). Tarımsal üretimdeki dalgalanmaya bağlı olarak, tarımsal gelirin dalgalanması ve tarımsal ürün arzının fiyat esnekliğinin düşüklüğü (Brzozowska et.al., 2015), tarımsal girdi fiyatlarının, ürün fiyatlarına göre daha hızlı artması, tarım sektörünün desteklenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de tarım sektöründe kamu müdahalesine gereksinim bulunmaktadır. Türkiye’de tarımsal desteklemelere GSYİH’nın %1’den az pay ayrılmaktadır.

Türkiye’de alan bazlı, telafi edici ve fark ödemeleri gibi kullanılan destekleme araçları yanında, kırsal kalkınma, hayvancılık, tarım arazilerini koruma vb. destekleme araçları kullanılmaktadır. Semerci ve Çelik (2017:99) Hatay’da yaptıkları çalışmalarında süt teşvikini kullanan işletmelerin ürün maliyetini %14 azalttığını saptamışlardır. Gulati et.al (2007:20) çalışmalarında; Hindistan’da kredi, gübre ve sulama alanında verilen desteklerin, özellikle küçük ölçekli çiftçilerin yeni teknolojileri benimsemelerine yardımcı olduğunu; Weber ve Key (2012:60-63) ise; ABD’nde yaptıkları çalışmalarında tarımsal desteklerdeki her yüzde birlik artışın, üretimde %0,20, ekim alanında %0,19 artışa neden olduğunu belirtmişlerdir. Haberman ve Breustedt (2010:16-17)’nda yaptıkları regresyon analizlerinde, uygulanan desteklerin Almanya’da çiftçi davranışı üzerinde doğrudan etkili olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Türkiye’de yıllar itibariyle ekilebilir tarım arazileri dolayısıyla üretim azalmaktadır. Bu durum rekabet gücümüzü azaltmakta ve dışa bağımlılığı artırmaktadır. Üreticilerin kararlarını/davranışlarını etkileyen faktörleri belirleyen araştırmaların yapılması açısından önem taşıyan bu çalışmada, tarıma dayalı sanayilerin en önemli girdileri olan buğday, pamuk ve şekerpancarı dikkate alınmıştır. Bu üç ürüne yapılan destekleme ödemeleri ile ekim alanları arasındaki etkileşim 2002-2017 yılları arasında incelenmiştir. Yapılan destekleme ödemelerinin ürünlerin ekim alanları üzerinde etkilerinin diğer bir deyişle üretici kararlarındaki etkisinin ortaya konulması amaçlanmıştır.

## 2. TARIMSAL DESTEKLEMELER VE MAKROEKONOMİK GÖSTERGELER

Tarım sektörü, dünyada birçok ülkenin ekonomisinde, özellikle nüfusun büyük çoğunluğunun geçiminin tarıma dayalı faaliyetlere bağlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde önemli rol oynamaktadır. Bu bağlamda; Türkiye’de tarım sektörünün GSYİH içindeki payı 2002-2016 yılları arasında (sırasıyla %11,6-%7,0’a azalan bir ivme gösterse de; tarım sektörü hala önemini korumaktadır. Tarım sektörünün GSYİH’da aldığı pay Almanya’da %0,8; Fransa’da %1,8; İtalya’da %1,8; İspanya’da %2,6; Polonya’da %3,6 ve Meksika’da %4,2’dir (Üzümcü, 2018:33).

Sektörde, büyüme oranı dalgalanma göstermekle birlikte özellikle 2010 yılından itibaren sürekli azalarak; 2016 yılında negatif büyüme gerçekleşmiştir. Tarım sektörünün söz konusu dönemde istihdamdaki payı gittikçe azalmakla birlikte; hala yüksektir. Ayrıca toplam ekilebilir alan yaklaşık 3 milyon ha azalmış ve sektörde ihracatın ithalatı karşılama oranı %77’ye düşmüştür (Tablo 1).

Tablo 1- Türkiye’de Tarım Sektörü İlişkin Makro Göstergeler

| Yıllar                                      | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 |
|---------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| GSYİH İçindeki Payı (%)                     | 11,6 | 10,7 | 9,3  | 8,4  | 10,2 | 8,7  | 7,4  | 7,0  |
| Büyüme Oranı (%)                            | 8,68 | 3,9  | 1,5  | 4,5  | 7,6  | 2,1  | 0,5  | -2,5 |
| İstihdamdaki Payı (%)                       | 35   | 34   | 24,1 | 22,8 | 23,7 | 23,6 | 21,1 | 20   |
| Nüfus İçindeki Payı (%)                     | 34   | 32,8 | 31,6 | 30,4 | 29,2 | 28,1 | 27,1 | 26,1 |
| İhracatının, İthalatını Karşılama Oranı (%) | 103  | 92   | 120  | 104  | 120  | 120  | 70   | 77   |

Kaynak: TÜİK, 2017. [www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1007](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007), Erişim Tarihi: 13.04.2018.

Tarımsal üretimin devamlığı bir ülkenin bağımsızlığı için çok önemli olup; insan yaşamının devamlılığı buna bağlıdır. Aynı zamanda kırsal alanda yaşayanlar kırsal alanın canlılığını korumakta ve kırsal yaşamın sürdürülebilirliğini sağlamaktadır. Bu bakımdan kırsal alanda yaşayan insanların yaşam standardını ve refah düzeyini yükseltmek ve tarımsal üretimde verimliliği artırmak bütün dünyada öncelikli amaç olmaktadır. Bu amaçla, AB toplam 141,2 Milyar Avro olan bütçesinden, tarıma 57,6 Milyar Avro (%40.8) ayırmaktadır (GTHB, 2016).

Türkiye destekleme politikası araçları ve bütçesini belirlerken Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü ve AB gibi uluslararası kuruluşları ve anlaşmaları dikkate almaktadır. Türkiye’de tarım politikaları yapısal sorunlar, politikaların etkinliğini artırmak ve beliren ihtiyaçlara göre değişikliğe uğramakla birlikte, özellikle AB Ortak Tarım Politikasına uyum sağlamak amacı da bu değişiklikler üzerinde büyük ölçüde etkilidir. Bu bağlamda; yayınlanan 2006-2010 Tarım Stratejisi Belgesi ve bu Belgeye dayandırılan 2006 tarihli 5488 sayılı Tarım Kanunu, Türkiye’nin tarım sektörünün yönü açısından belirleyici olmuştur. Tarım Kanunu’nda tarım politikalarının amaçları; iç ve dış talebe göre tarımsal üretimin gerçekleştirilmesi, doğal ve biyolojik kaynakların korunması, verimliliğin artırılması, gıda güvenliği ve güvenliğinin güçlendirilmesi, üretici örgütlerinin geliştirilmesi, tarımsal piyasaların güçlendirilmesi, kırsal kalkınmanın sağlanması suretiyle tarım sektöründeki refah düzeyini yükseltmek, olarak belirlenmiştir (Resmi Gazete, 2006). Bu amaçlara ulaşmak içinde Tablo 2’de yer verilen destekleme araçları kullanılmaktadır.

Tablo 2- Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Destekleme Araçları ve Amaçları

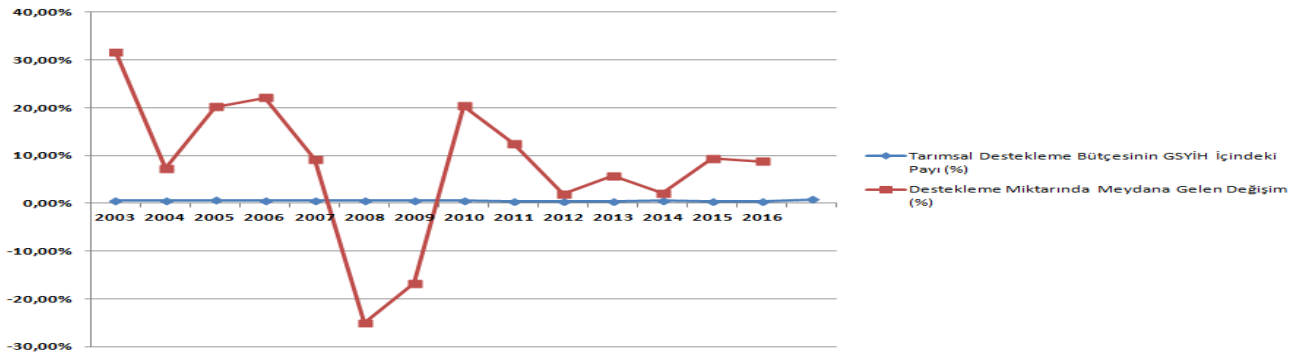
| Tarımsal Destekleme Araçları                                     | Amaçlar                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Alan Bazlı Ödemeler</b>                                       | Üretimi yönlendirmekte ve üreticilerin ve çevre koruma koşullarına uyumunu kolaylaştırmak.                                                                                                                          |
| <b>Fark Ödemesi</b>                                              | Arz açığı olan ürünlerin üretimini artırmak.                                                                                                                                                                        |
| <b>Telafi Edici Ödemeler</b>                                     | Üreticilerin arz fazlası olan ürünlerin üretiminden vazgeçirerek; alternatif ürünlere yönelmelerini teşvik etmek.                                                                                                   |
| <b>Hayvancılık Destekleri</b>                                    | İrk ıslahı, kaba yem üretimini artırmak, işletmelerde hijyen şartlarını sağlamak, hayvan refahı ve sağlığını korumak, hayvan kimlik sistemini oluşturmak, hayvansal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasını sağlamak. |
| <b>Tarım Sigortası Ödemeleri</b>                                 | Üreticilerin, üretim materyallerini ve ürünlerini sigorta ettirmelerini teşvik etmek.                                                                                                                               |
| <b>Kırsal Kalkınma Destekleri</b>                                | Kırsal gelirleri artırmak ve çeşitlendirmek, kırsal altyapı, toplulaştırma, tarla içi hizmetleri geliştirmek, sosyal yapıyı güçlendirmek ve doğal kaynakları korumak.                                               |
| <b>Çevre Amaçlı Tarım Arazilerini Koruma Programı Destekleri</b> | Olumsuz çevresel etkilere maruz kalan tarım arazilerinde, doğal bitki örtülerini, çayır – mera alanlarını korumak, organik tarım ve ağaçlandırma için kullanılmalarını teşvik etmek.                                |
| <b>Diğer Destekleme Ödemeleri</b>                                | Araştırma geliştirmeyi teşvik etmek, ürün kalitesini artırmak, ürünün depolanmasını ve işlenmesini sağlamak vb.                                                                                                     |

Tablo 3’den görüldüğü üzere; 2002-2017 yılları arasında (2008-2010 yılları hariç- bu yıllar arası azalış küresel finansal kriz ile açıklanabilir) sürekli artış göstermekle birlikte; GSYİH’deki payı 2011 ve 2015 yıllarında %0,43 ile en az ve 2016 yılında %0,83 ile en yüksek gerçekleşmiştir. Destekleme araçları içinde fark ödeme destekleri %51,0 ve alan bazlı destekleme ödemeleri %35,1 pay ile öne çıkmaktadır. Diğer bir deyişle; tarımsal destekleme miktarının, GSYİH’deki payı bu dönemde %1’in altındadır (Grafik 1).

Tablo 3- Destekleme Miktarları (Milyon TL)

| Tarımsal Destekleme Araçları | Alan Bazlı | Yem Bitkileri | Fark Ödemesi | Telafi Edici Ödeme | Diğer | Genel Toplam |
|------------------------------|------------|---------------|--------------|--------------------|-------|--------------|
| <b>YILLAR</b>                |            |               |              |                    |       |              |
| 2002                         | 1.558      | 35            | 186          | 41                 | -     | 1.820        |
| 2003                         | 2.253      | 62            | 268          | 39                 | 38    | 2.660        |
| 2004                         | 2.443      | 73            | 350          | 4                  | -     | 2.870        |
| 2005                         | 2.352      | 280           | 928          | 35                 | 0,50  | 3.596        |
| 2006                         | 2.661      | 564           | 1.290        | 60                 | 38    | 4.613        |
| 2007                         | 2.461      | 686           | 1.782        | 61                 | 92    | 5.082        |
| 2008                         | 1.953      | 303           | 1.646        | 63                 | 97    | 4.062        |
| 2009                         | 1.078      | 230           | 2.002        | 69                 | 99    | 3.478        |
| 2010                         | 1.858      | 252           | 2.071        | 76                 | 112   | 4.369        |
| 2011                         | 1.996      | 292           | 2.503        | 82                 | 120   | 4.993        |
| 2012                         | 2.157      | 293           | 2.378        | 98                 | 165   | 5.091        |
| 2013                         | 2.189      | 311           | 2.641        | 111                | 149   | 5.401        |
| 2014                         | 2.406      | 334           | 2.481        | 120                | 176   | 5.517        |
| 2015                         | 2.605      | 338           | 2.726        | 139                | 277   | 6.085        |
| 2016                         | 2.694      | 344           | 3.128        | 168                | 334   | 6.668        |
| 2017                         | 2.699      | 435           | 3.927        | 189                | 451   | 7.701        |

Kaynak: BUGEM 2017. <https://www.tarim.gov.tr/sgb/Belgeler/SagMenuVeriler/BUGEM.pdf> Erişim Tarihi: 20.05.2018



Grafik 1- Tarımsal Destekleme Bütçesinin GSYİH İçindeki Payı ve Destekleme Miktarında Meydana Gelen Değişim % 2002-2016

### 3. TARIMSAL DESTEKLEMELERİN BUĞDAY, PAMUK VE ŞEKER Pancarı ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş yıllarında ağırlıklı olarak yerel kaynaklara dayalı sanayileşme stratejisi benimsenmiştir. Sanayileşme stratejisinin, özellikle tüketim mallarında üç beyaz olarak adlandırılan un, dokuma ve şeker üretimi için buğday, pamuk ve şeker pancarı gibi tarımsal girdilere dayandırılması, tarıma ivme kazandırma amacına yönelik olmuştur (Şenses, 2017:239). Bu çalışmada; bu üç ürün dikkate alınarak; tarımsal desteklemelerin bu ürünler üzerindeki etkisi incelenmiştir.

Tablo 4– Buğday, Pamuk ve Şeker pancarı Ekim Alanı (bin hektar) ve üretim Miktarı (Bin Ton)

| Yıllar | Ekilebilir Alan | Buğday |        | Pamuk  |        | Şeker pancarı |        |
|--------|-----------------|--------|--------|--------|--------|---------------|--------|
|        |                 | Ekiliş | Üretim | Ekiliş | Üretim | Ekiliş        | Üretim |
| 2002   | 26 579          | 9.300  | 19.500 | 721,1  | 2.541  | 372,4         | 1.639  |
| 2004   | 26 593          | 9.300  | 21.000 | 640,0  | 2.455  | 315,3         | 1.351  |
| 2006   | 25 876          | 8.490  | 20.010 | 590,7  | 2.550  | 325,7         | 1.445  |
| 2008   | 24 505          | 8.090  | 17.782 | 495,0  | 1.820  | 321,9         | 1.548  |
| 2010   | 24 394          | 8.103  | 19.674 | 480,6  | 2.150  | 329,1         | 1.794  |
| 2012   | 23 782          | 7.529  | 20.100 | 488,4  | 2.320  | 280,6         | 1.491  |
| 2014   | 23 941          | 7.919  | 19.000 | 468,1  | 2.350  | 288,7         | 1.674  |
| 2016   | 23 711          | 7.671  | 20.600 | 416,3  | 2.100  | 322,4         | 1.959  |
| 2017   | 23 375          | 7.668  | 21.500 | 501,8  | 2.450  | 339,2         | 2.082  |

Kaynak: TÜİK, 2017. [www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=1561](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1561), Erişim Tarihi: 13.04.2018

TÜİK 2018. [www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1001](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1001), Erişim Tarihi: 28.05.2018

Türkiye’de toplam ekilebilir tarım alanlarının en büyük kısmını %40,8’i tahıl ve diğer bitkisel ürün alanları, bu alanın da %49,3’ü buğday ekim alanı oluşturmaktadır. Tahılları, pamuk ve şeker pancarı izlemektedir (TÜİK, 2017). Toplam ekilebilir alan içerisinde buğday %32,8, pamuk %2,2 ve şeker pancarı %1,5 pay almaktadır. 2002-2017 yılları arasında ekilebilir alan %12,05 azalırken; buğday ekim alanı %17,6, pamuk %30,4 ve şeker pancarı %8,9 azalmıştır (Tablo 4). Bu dönemde en fazla azalış, pamuk ekim alanında görülmektedir. Ekim alanının azalmasına karşın buğday üretiminin çok fazla değişmemesi verim artışı ile açıklanabilir. Buğday üretiminde ortalama verim yaklaşık 270 kg/hektar (TMO, 2017), kütlü pamuk verimi 500 kg/dekar (UPK, 2017) ve şeker pancarı verimi 5,8 ton/dekardır (Pankobirlik, 2017).

Tablo 5- Buğday, Pamuk ve Şeker pancarı İhracat-İthalat Değeri (Bin \$) ve İhracatın İthalatı Karşılama Oranı (%)

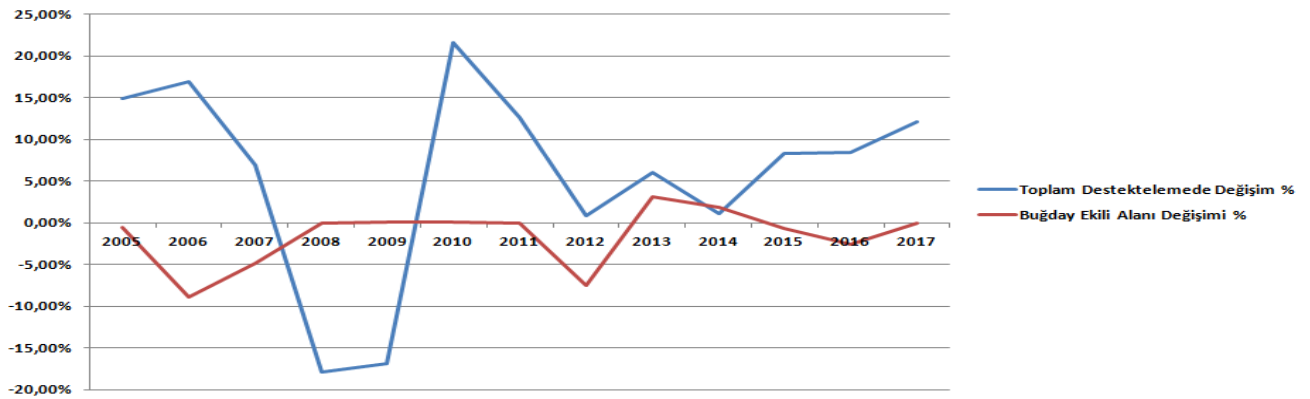
| Yıllar | Hububat     |             |       | Pamuk, Pamuk İpliği ve Pamuklu Mensucat |           |      | Şeker ve Şeker Mamülleri |         |       |
|--------|-------------|-------------|-------|-----------------------------------------|-----------|------|--------------------------|---------|-------|
|        | İhracat (X) | İthalat (M) | X/M   | İhracat                                 | İthalat   | X/M  | İhracat                  | İthalat | X/M   |
| 2002   | 80.474      | 375.605     | 21,4  | 811.264                                 | 1.293.241 | 62,7 | 149.956                  | 19.522  | 768,1 |
| 2003   | 56.164      | 696.674     | 8,1   | 997.278                                 | 1.641.454 | 60,8 | 186.972                  | 34.095  | 548,4 |
| 2004   | 17.463      | 520.560     | 3,4   | 1.219.991                               | 1.982.197 | 61,6 | 217.803                  | 37.520  | 580,5 |
| 2005   | 114.646     | 189.575     | 60,5  | 1.179.569                               | 2.079.291 | 56,7 | 202.307                  | 44.671  | 452,9 |
| 2006   | 200.963     | 167.469     | 120,0 | 1.338.306                               | 2.090.189 | 64,0 | 274.446                  | 39.450  | 695,7 |
| 2007   | 66.603      | 973.236     | 6,8   | 1.611.317                               | 2.829.539 | 57,0 | 297.454                  | 55.919  | 531,9 |
| 2008   | 38.412      | 2.137.329   | 1,8   | 1.633.650                               | 2.331.906 | 70,1 | 346.599                  | 86.840  | 399,1 |
| 2009   | 204.618     | 1.202.124   | 17,0  | 1.278.472                               | 2.098.707 | 60,9 | 294.188                  | 56.014  | 525,2 |
| 2010   | 349.247     | 1.056.747   | 33,1  | 1.449.154                               | 3.385.753 | 42,8 | 387.421                  | 52.453  | 738,6 |
| 2011   | 110.113     | 1.931.748   | 5,7   | 1.922.073                               | 3.608.860 | 53,3 | 474.168                  | 63.464  | 747,1 |
| 2012   | 170.358     | 1.514.664   | 11,3  | 1.785.532                               | 2.377.563 | 75,1 | 504.689                  | 97.261  | 518,9 |

|      |         |           |     |           |           |      |         |         |       |
|------|---------|-----------|-----|-----------|-----------|------|---------|---------|-------|
| 2013 | 175.599 | 2.000.058 | 8,8 | 1.928.176 | 2.989.181 | 64,5 | 633.330 | 106.919 | 592,3 |
| 2014 | 126.373 | 2.339.724 | 5,4 | 1.875.160 | 3.022.047 | 62,1 | 669.765 | 127.465 | 525,5 |
| 2015 | 108.660 | 1.663.679 | 6,5 | 1.703.148 | 2.264.729 | 75,2 | 556.922 | 165.716 | 336,1 |
| 2016 | 102.770 | 1.150.612 | 8,9 | 1.719.340 | 2.297.299 | 74,8 | 527.456 | 257.189 | 205,1 |
| 2017 | 109.698 | 1.696.500 | 6,5 | 1.717.495 | 2.995.077 | 57,3 | 585.961 | 207.674 | 282,2 |

[http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1046](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1046)

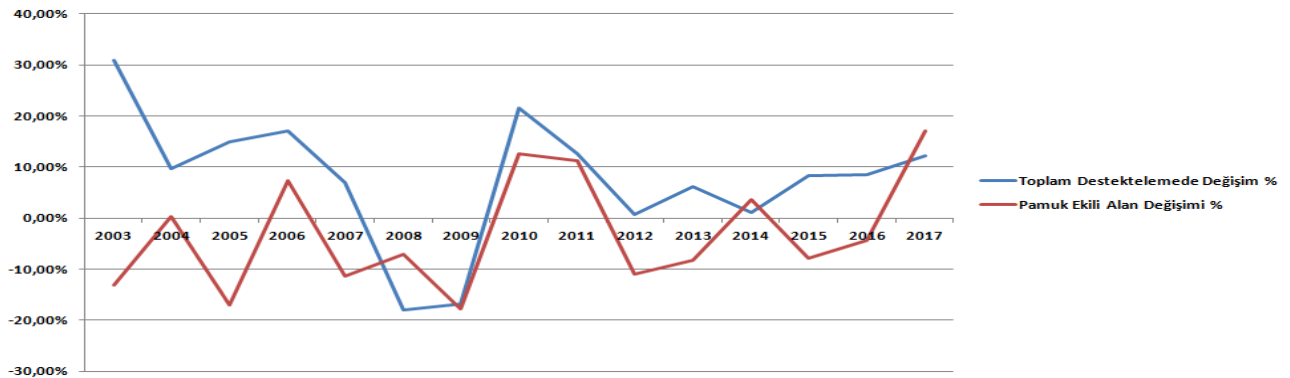
Dış ticarete rekabet gücünü ve dışa bağımlılığı gösteren ihracatın, ithalatı karşılama oranına bakıldığında; hububatta bu oranın çok düşük (%6,5) olup; büyük ölçüde dışa bağımlıyız. Pamukta ise bu oran 2017 yılında %57,3 olarak gerçekleşmiştir ki; rekabet gücümüzün zayıfladığı ve dışa bağımlılığımızın artmakta olduğu görülmektedir. Şekerpancarında ise; ihracatın ithalatı karşılama oranı %282,2 olup; rekabet gücümüz yüksektir. Ancak 2007'den 2017 yılına kadar ihracatın, ithalatı karşılama oranı %63,3 azalmıştır (Tablo 5).

Türkiye'de buğday ve pamuk için kullanılan destekleme araçları, fark ödemesi ve alan bazlı ödeme destekleridir. Şekerpancarında ise sadece alan bazlı ödeme desteği kullanılmaktadır. Destekleme araçlarından fark ödemesi; ilk olarak 1993 yılında pamuk üretimi için yapılmış ve 2005 yılından itibaren hububatta bu kapsama alınmıştır. Alan bazlı ödeme destekleri içinde mazot ve gübre desteği öne çıkmaktadır. Araştırmada incelenen üç üründe bu destekten yararlanmaktadır.



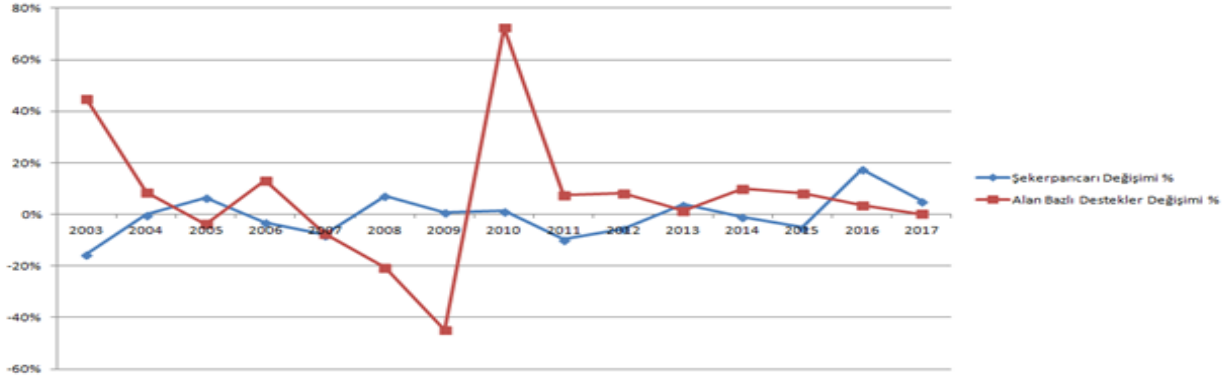
Grafik 2- Destekleme Ödemeleri ve Buğday Ekim Alanında Değişim (2005-2017)

Buğday üretiminde alan bazlı destek ödemesi yanında, 2005 yılı itibariyle fark ödemesi desteği de yapılmaya başlanmıştır. Bu nedenle, buğday üretimine yapılan toplam destek miktarı 2005 yılından itibaren değerlendirmeye alınmıştır. 2005-2017 yılları arasında buğday üretimine yapılan destek ödemesi ile buğday ekim alanının değişimlerine bakıldığında; buğday ekim alanının, destekleme ödemelerine karşı duyarlılığı farklılık göstermektedir. Ancak genel olarak buğday ekim alanının, yapılan desteklemelere (2012 ve 2013 yılları hariç) duyarlı olmadığı söylenebilir (Grafik 2).



Grafik 3- Destekleme Ödemeleri ve Pamuk Ekim Alanında Değişim (2003-2017)

Özellikle 2005 – 2012 yılları arasında pamuk ekim alanı, pamuğa yapılan destekleme ödemesine duyarlılık göstermiştir. Ancak 2012-2017 yılları arasında bu duyarlılığın olmadığı görülmektedir (Grafik 3).



Grafik 4- Destekleme Ödemeleri ve Şekerpancarı Ekim Alanında Değişim (2003-2017)

2003-2017 yılları arasında alan bazlı destek ödemeleri ile şekerpancarı ekim alanı arasında hiçbir etkileşim bulunmamaktadır. Örneğin alan bazlı desteğin en çok artışı gösterdiği 2010 yılında şekerpancarı ekim alanı aynı kalmıştır (Grafik 4). Alternatif ürün seçeneği az olduğundan üretici, şekerpancarı üretiminden güçlükle vazgeçmektedir. Şeker üretimini düzenleyen Şeker Kanununun (19.4.2001 tarih ve 24378 sayılı Resmi gazete) yürürlüğe girmesi, sonraki yıllarda ekim alanında daralmaya neden olmuştur.

### 3.1 Başka Bir Neden?

2002-2017 yılları arasında alan bazlı ve fark ödemesi destekleri, ekim alanı dolayısıyla üretim artışı yaratmamıştır. Bu bölümde, bunu etkileyen önemli bir nedeninin girdi maliyetleri olduğu düşünülmüş ve üreticilerin en önemli girdilerinden mazot dikkate alınmıştır. Özudoğru ve ark. (2007:7); buğdayda dekara ortalama 7 litre, pamukta 20 litre ve şekerpancarında 12 litre mazot kullanıldığını tespit etmişlerdir.

Tablo 6- Mazot Fiyatı (TL), Mazot Desteği (TL/Da) ve Mazot Maliyeti (TL/Da)

| Yıllar                      | 2007  | 2009  | 2011  | 2013  | 2015  | 2017  |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Mazot Fiyatı                | 2,28  | 2,45  | 3,57  | 4,26  | 3,86  | 4,7   |
| Buğday Mazot Desteği        | 2,88  | 3,25  | 3,75  | 4,3   | 4,85  | 13,49 |
| Buğday Mazot Maliyeti       | 15,96 | 17,15 | 24,99 | 29,82 | 27,02 | 32,9  |
| Pamuk Mazot Desteği         | 5,4   | 6     | 6     | 7     | 7,9   | 37,36 |
| Pamuk Mazot Maliyeti        | 45,6  | 49    | 71,4  | 85,2  | 77,2  | 94    |
| Şekerpancarı Mazot Desteği  | 5,4   | 6     | 6     | 7     | 7,9   | 9,34  |
| Şekerpancarı Mazot Maliyeti | 27,36 | 29,4  | 42,84 | 51,12 | 46,32 | 54,4  |

Kaynak: Resmi Gazete ve Türkiye Petrol Ofisi verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Üreticiye ödenen mazot desteği 2007-2017 yılları arasında artmıştır. Ancak buğday, pamuk ve şekerpancarı üretimi için ödenen mazot desteği, bu ürünleri üretmek için yapılan mazot maliyetinin çok altında kalmıştır. Buğdaya yapılan mazot desteği, üreticinin mazot maliyetinin %40,7'si, pamukta %39,7'si ve şekerpancarında %17,2'sidir (Tablo 6). Özçelik ve Özer (2006:7)'e göre de; gübreye verilen desteğin, gübre masraflarını karşılama oranının, endüstri bitkilerinde %3,9-%33,2'dur.

Buğday fiyatlarının arttığı 2013-2014 yıllarında buğday ekim alanı artmıştır. Bu yıllar buğday fiyatının, mazot fiyatına yakın ve daha fazla arttığı yıllardır (Tablo 7 ve Grafik 2). Yavuz ve ark. (2016:60) çalışmalarında; buğday üreticileri için uygulanacak bir politikada dikkate alınması gereken en önemli unsurun "iyi fiyat" ve ikinci sırada "girdi desteğinin artırılması" olduğunu belirtmişlerdir. Pamukta ise; fiyatların arttığı 2010-2011 yıllarında ekim alanları artmış, yine pamuk fiyatlarının artışa geçtiği 2016 yılından sonra ekim alanı artış göstermektedir. Söz konusu yıllar aynı zamanda pamuk fiyatının, mazot fiyatının üstünde olduğu yıllardır (Tablo 7, Grafik 3). Aktaş (2006:7)'a göre; pamuğun fiyatındaki reel azalma ve girdi maliyetlerindeki artış pamuk ekim alanlarındaki azalmaya sebep olan faktörlerin başında gelmektedir. Şekerpancarı fiyatındaki değişim ise ekiliş alanı üzerinde etkili olmamış; fiyatların arttığı 2013-2015 yıllarında ekim alanı azalmıştır. Şekerpancarı fiyatı, en önemli girdilerden mazot fiyatının değişimi, ekim alanını etkilememektedir. Bu durumda, şekerpancarı ekilişini dolayısıyla üretiminde, 4634 Kanun Numaralı Şeker Kanunu ile üretimine getirilen kota (Resmi Gazete, 2001), daha sonra Kanunda yapılan değişikliklerle sakkaroz kökenli şekerler ve nişasta bazlı şekerlerin ithalat kotasının artırılması ve ithalinin kolaylaştırılması vb. hususların etkili olduğu düşünülmektedir (Tablo 7, Grafik 4). Kumbasaroğlu ve Dağdemir (2010:23)'e göre; şekerpancarına uygulanan kota kaldırılırsa, şekerpancarı üretiminin artacaktır.

Tablo 7- Buğday, Pamuk ve Şekerpancarı 2008-2017 Ürün Fiyatları (TL/Kg) ve Fiyatlardaki ve Mazot Maliyetlerindeki Değişim (%)

| YILLAR | Buğday (Durum) |               |                      | Pamuk (Kütlü) |               |                      | Şekerpancarı |               |                      |
|--------|----------------|---------------|----------------------|---------------|---------------|----------------------|--------------|---------------|----------------------|
|        | Ürün Fiyatı    | Fiyat değişim | Mazot Fiyat değişimi | Ürün Fiyatı   | Fiyat değişim | Mazot Fiyat değişimi | Ürün Fiyatı  | Fiyat değişim | Mazot Fiyat değişimi |
| 2008   | 0,61           | -             | -                    | 0,77          | -             | -                    | 0,10         | -             | -                    |
| 2009   | 0,54           | -11,5         | -13,1                | 0,79          | 2,6           | -13,0                | 0,11         | 10            | -13,1                |
| 2010   | 0,54           | 0             | 20,0                 | 1,23          | 55,7          | 20,0                 | 0,12         | 9,1           | 20,0                 |
| 2011   | 0,59           | 9,3           | 21,4                 | 1,88          | 52,8          | 21,0                 | 0,13         | 8,3           | 21,4                 |
| 2012   | 0,61           | 3,4           | 7,6                  | 1,23          | -34,6         | 8,0                  | 0,13         | 0             | 7,6                  |
| 2013   | 0,67           | 9,8           | 10,9                 | 1,35          | 9,8           | 11,0                 | 0,15         | 15,4          | 10,9                 |
| 2014   | 0,74           | 10,5          | 2,4                  | 1,47          | 8,9           | 2,0                  | 0,16         | 6,7           | 2,4                  |
| 2015   | 0,78           | 5,4           | -11,5                | 1,32          | -10,2         | -11,0                | 0,19         | 18,8          | -11,5                |
| 2016   | 0,81           | 3,9           | -0,5                 | 1,70          | 28,8          | -1,0                 | 0,19         | 0             | -0,5                 |
| 2017   | 0,89           | 9,9           | 22,4                 | 2,01          | 18,2          | 22,0                 | 0,19         | 0             | 22,4                 |

Kaynak: TÜİK, 2018. Tarımsal Yapı (üretim, Fiyat, Değer) Yayını, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, Erişim Tarihi: 05.06.2018.

#### 4. SONUÇ

Türkiye’de tarımsal üretimin iç ve dış talebe göre gerçekleştirilmesi, doğal kaynakların korunması, verimliliğin artırılması, gıda güvencesi ve güvenliğinin güçlendirilmesi, tarımsal piyasaların güçlendirilmesi, kırsal kalkınmanın sağlanması suretiyle tarım sektöründeki refah düzeyini yükseltmek tarım politikasının amaçlarıdır. Bu amaçları gerçekleştirmek için tarımsal destekleme araçları kullanılmaktadır. Destekleme araçları içinde fark ödeme destekleri %51,0 ve alan bazlı destekleme ödemeleri %35,1 pay ile öne çıkmaktadır.

Bu çalışmada, buğday, pamuk ve şekerpancarında yapılan destekleme ödemeleri ile ekim alanları arasındaki etkileşim 2002-2017 yılları arasında incelenmiştir.

2002-2017 yılları arasında ekilebilir arazi %12,05 azalırken; buğday ekim alanı %17,6, pamuk %30,4 ve şekerpancarı %8,9 azalmıştır. Söz konusu ürünler için ihracatın, ithalatı karşılama oranı hububatta çok düşük (%6,5) olup; pamukta bu oran %57,3 kadar düşmüştür. Bu iki üründe rekabet gücümüz zayıflamış, dışa bağımlılığımız artmıştır. Şekerpancarında ise; ihracatın ithalatı karşılama oranı %282,2 olup; rekabet gücümüz yüksektir. Ancak bu üründe de yıllar itibariyle ihracatın, ithalatı karşılama oranı düşmektedir.

Türkiye’de buğday ve pamuğa alan bazlı ve fark ödemesi desteği verilirken; şekerpancarı üretimine sadece alan bazlı destekleme ödemesi yapılmaktadır. Çalışmada, bu desteklerin yıllar itibariyle dalgalandığı ve ekim alanları ile etkileşimli olmadığı tespit edilmiştir. Oysa destekleme miktarı arttıkça, ekim alanlarının artması beklenmektedir. Bu bağlamda; ekim alanlarındaki azalış, genel olarak verilen alan bazlı desteklerin ve bu kapsamda mazot desteğinin (bu çalışmada; girdi olarak sadece mazot incelenmiştir), maliyetin altında kalması ve girdi fiyatlarındaki artışın, ürün fiyatlarındaki artıştan fazla olması nedeniyle; üreticinin para kazanamaması ile açıklanabilir. Şekerpancarının ise; şeker üretimi ve dış ticaretine yapılan düzenlemelerden etkilendiği düşünülmektedir.

Buğday, pamuk ve şekerpancarı ekim alanlarını artırmak için;

- ✓ Tarımsal desteklemelerin planlaması orta vadeli olarak yapılmalıdır ve enflasyon oranı dikkate alınarak iyileştirilmelidir.
- ✓ Üreticilerin en önemli maliyet unsuru olan mazot gibi diğer girdi desteklerinin de maliyet ve ürün fiyatları dikkate alınarak belirlenmelidir.

Sonuç olarak; rekabet gücünü artırmak ve arz açığı olan ürünlerin üretimini artırmak amaçlanan politikalarda girdilere doğru miktarda yapılacak desteklemeler, etkili bir araç olarak kullanılabilir.

#### KAYNAKLAR

Aktaş, E. (2006). ÇUKUROVA BÖLGESİNDE PAMUK ARZ DUYARLILIĞININ TAHMİNİ ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA. Tarım Ekonomisi Dergisi, 12(1), 3-8.

Breustedt, G., & Habermann, H. (2009). Determinants of Agricultural Cash Rents in Germany: A Spatial Econometric Analysis for Farm-Level Data. International Association of Agricultural Economists Conference (s. 1-23). Beijing: International Association of Agricultural Economists Conference.

Brzozowska, A., Bubel, D., Kalinichenko, A., (2015). Tendencies in Financing The Agricultural and Food Sector under The Common Agricultural Policy, Socio-Economic Problems and the State, Vol. 13, No. 2, p.29-36, ISSN 2223-3822.

Dellal, İ., Özat, H. E., & Özüdoğru, T. (2007). Tarımda Mazot Kullanımı ve Mazot Destekleri. Ankara: Tepge.

Fan, S., Gulati, A., & Thorat, S. (2007). Investment, Subsidies, and Pro-Poor Growth in Rural India. IFPRI Discussion Paper, 1-24.

GTHB, 2016. Ortak Tarım Politikası (OTP), Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, file:///C:/Users/user920/Desktop/AB-TÜRKİYE/OTP%20BROŞÜR.pdf

Kumbasaroğlu, H., & Dağdemir, V. (2010). ERZURUM İLİNDE TARIM MAKİNELERİNE SAHİP OLAN VE OLMAYAN İŞLETMELERDE PATATES, ŞEKER PANCARI VE AYÇİÇEĞİ'NİN ÜRETİM MALİYETİ. ADÜ Ziraat Fakültesi Dergisi, 7(2), 15-24.

Milojević, I. and Ćurčić, M., (2017). Role of The Budget in Financing of Agriculture, Sustainable Agriculture and Rural Development in terms of the Republic of Serbia Strategic Goals Realization with the Danube Region - development and application of clean technologies in agriculture - thematic proceedings, December 2016, Belgrade, Serbia, p.360-373, ISBN 9788662690562. <https://www.cabdirect.org/cabdirect/FullTextPDF/2017/20173281659.pdf>

Özçelik, A., & Özer, O. O. (2006). Çiftçilere Yapılan Kimyevi Gübre Desteği ve Tarımsal Faaliyette Kullanılan Mazot için Destekleme Ödemelerinin Değerlendirilmesi. Tarım Bilimleri Dergisi, 13(1), 1-8.

Pankobirlik, (2017). Dünya, AB ve Türkiye Şeker İstatistikleri, Nisan, <http://pankobirlik.com.tr/ISTATISTIKLER.pdf>.

Resmi Gazete, (2001). 24378 Sayılı ve 19.04.2001 Tarihli Şeker Kanunu.

Resmi Gazete, (2006). 5488 Sayılı ve 18.04.2006 Tarihli Tarım Kanunu.

Semerci, A., & Çelik, A. D. (2017). Reflections of Animal Husbandry Subsidies on Dairy Cattle Enterprises: A Case Study of Hatay Province-Turkey. Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi, 14(2), 92-100.

Şenses, F., (2017). İktisada Farklı Bir Giriş, İletişim Yayınları 2513, Araştırma-İnceleme Dizisi 413, İstanbul, ISBN-13:978-975-05-2231-4.

TMO, (2017). Hububat Raporu, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü.

UPK, (2017). Pamuk Sektör Raporu 2017, Ulusal Pamuk Konseyi, 3 Şubat [http://www.upk.org.tr/User\\_Files/kitaplik/ulusal-pamuk-konseyi-pamuk-sektor-raporu-2017.pdf](http://www.upk.org.tr/User_Files/kitaplik/ulusal-pamuk-konseyi-pamuk-sektor-raporu-2017.pdf)

Üzümcü, A., (2018). Türkiye'de Tarım Sektörünün Gelişimi, Türkiye Ekonomisi Sektörel Yaklaşım, Savaş Kitabevi, Ankara, ISBN 978-605-2328-83-5.

Yavuz, G. G., Miran, B., Gürer, B. B., Yüksel, N. Y., & Demir, A. (2016). BUĞDAY, DANE MISIR VE ÇELTİK ÜRETİMİNDE FARK ÖDEMESİ DESTEKLERİNİN ETKİSİ. Ankara: TARIMSAL EKONOMİ VE POLİTİKA GELİŞTİRME ENSTİTÜSÜ.

Weber, J. V., & Key, N. (2012). How Much Do Decoupled Payments Affect Production? An Instrumental Variable Approach with Panel Data. American Journal of Agricultural Economics, 94(1), 52-66.