

Destekleme Ölçüm ve Düzeyi

Destekleri Neden Ölçüyoruz?

Tarımsal destek düzeyinin ölçüm nedenlerini ulusal ve uluslararası olmak üzere iki açıdan incelemek mümkündür. Ulusal açıdan konu çoğu zaman belirli bir amacı içermemekte, ülkelerin doğrudan tarıma ayırdıkları bütçe kapsamındaki destek düzeyini göstermektedir. Destekleme politikası için görevli kuruma (örneğin Tarım Bakanlığı) ayrılan bütçe içerisinde tarımsal destekler ayrı bir kalem olarak yer almakta ve bu kalem destekleme düzeyi olarak ifade edilmektedir. Böylelikle ulusal açıdan destekleme düzeyinin ölçümü belirli bir amaç çerçevesinde olmayıp, kamu kaynağından tarıma aktarılan miktarı göstermektedir. Belirli bir amaç kapsamında gerçekleştirilen ölçümlerde ise, mevcut destekleme düzeyinin değerlendirilerek, gelecek politikaların belirlenmesi amacı önem kazanmaktadır. Bazı durumlarda tarımsal desteklerin ülke içerisindeki düzeyi farklı gruplar (tüketici ve üreticiler) arasında tartışma yaratmakta ve desteklerin düzeyinin azaltılmasına yönelik eleştiriler ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda destekleme düzeyinin ölçümü gerçekleştirilerek gelecek dönemde oluşturulacak politikalar değiştirilmek istenmektedir. Ölçüm amacı kapsamında daha fazla önem verilen konu uluslararası açıdır. Ülkeler tarım sektörlerine çok çeşitli destekler vermektedir. Bu destekler diğer ülkelerin üretim ve ticaretini etkilemektedir. Bu etkinin mümkün olduğu kadar en aza indirilmesi ve tarım ürünlerinin ticaretinin de diğer ürünler gibi serbestleştirilmesinin istenmesi özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan ticaret görüşmelerinde ülkelerin ortak bir zeminde buluşmakta zorlandığı konu olmuştur. Çünkü etkinin tespit edilebilmesi için önce ülkelerin tarıma sağlamış oldukları destek miktarının belirlenmesi gerekmektedir. Böylelikle uluslararası alanda tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesi amacıyla tarımsal destek düzeylerinin ölçülmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda ülkeler uluslararası kıyaslamaya imkân verecek şekilde destekleme politikası düzeyini ölçecek araçlara ihtiyaç duymuşlardır. Böylelikle uluslararası açıdan destekleme düzeyinin ölçümünün temel nedeni tarım ürünleri piyasalarının serbestleştirilmesi için ülkeler arası kıyaslamaya imkân verecek araçlara ihtiyaç duyulmasıdır.

Destekleri Nasıl Ölçüyoruz?

Tarımsal destek düzeyi ölçümünün en basit yolu kamu bütçesinden tarıma aktarılan kaynağın dikkate alınmasıdır. Bu yolda politika uygulayıcısı olarak görevli kuruluşa (Tarım Bakanlığı) tarımsal destekleme ödemeleri altında verilen miktar dikkate alınır. Tarım politikalarını yönlendiren tek bir uygulayıcı kurum var ise bu miktar ülke içerisindeki tarımsal destek miktarını gösterir. Burada dikkat edilmesi gereken durum, devletin politika aracı olarak kullandığı merkezi kuruma ek olarak diğer kurumları ile de tarımı desteklemesidir. Bu durumda diğer kurumlardan tarıma aktarılan kaynağında tarımsal destekleme düzeyi kapsamında dikkate alınması gerekmektedir. Ancak tek tek hangi kurumların hangi kanallar ile tarıma destek sağladığının incelenmesi zor bir yaklaşım olabilir. Bu durumda da devletin bütçe takibini yapan kurumları (Maliye Bakanlığı ve bağlı kurumlar) tarafından hazırlanan mali göstergelerdeki tarımsal destekleme kalemi, ülke içerisinde uygulanan destekleme politikasının düzeyini gösterebilir. Tarıma aktarılan kaynak tespit edildikten sonra bu kaynağın üretici başına düzeyi veya üretici gelirleri içerisinde payı, ilgili döviz kurlarına göre düzenlenerek uluslararası kıyaslamalar için kullanılabilir.

Doğrudan kamu bütçesinden tarıma aktarılan kaynağın destekleme düzeyi olarak kabul edilmesi bazı durumlarda yeterli değildir. Çünkü bu yaklaşım devletin uygulamış olduğu önemli politika araçlarını ihmal etmektedir. Örneğin bir ürünün dış ticaretinde uygulanan ithalat vergisi yurtiçinde üretim gerçekleştiren üreticiler için önemli bir destekleme politikasıdır. Çünkü bu müdahale aracı ile yurtiçi fiyatlar yükseltilerek veya düşmesi engellenerek üreticilere dolaylı yollardan bir destek verilmektedir. Ancak bu uygulamada kamu kaynakları harcanması yerine, devlet ithalat vergilerinden bir kazanç sağlamaktadır. Sonuç olarak da bu ithalat vergisi politikaları devlet tarafından tarıma aktarılan kaynaklar içerisinde yer almamaktadır. Konu ölçümünü zorlaştıran konu sadece ithalat vergilerinde görülmemektedir. Devlet ithalat vergileri dışında tarife dışı engeller olarak ifade edilen araçlarla da ticarete müdahale ederek dolaylı yollardan yurtiçi üretimi destekleyebilmektedir. Benzer uygulamalar kamu bütçelerine yansımaya yurtiçi müdahale araçları için de geçerli olabilmektedir. Kamu kurumlarının yurtiçi piyasalara müdahale etmesi, bütçe içerisinde yer alan parasal anlamda belirtilen miktardan çok fazla etki yaratarak yurtiçi üreticiyi destekleyebilmektedir. Ülkelerin uygulamış oldukları çeşitli araçlar dikkate alındığında doğrudan aktarılan kaynağa ek olarak destek düzeyi ölçümü farklı yaklaşımlar gerektirmektedir.

Destekleme düzeyinin ölçümünde ihtiyaç duyulan farklı yaklaşımda istenilen en önemli özelliklerin başında, destek düzeyi ölçüm aracının uluslararası kıyaslamaya imkân vermesidir. Günümüzde bu kıyaslamaya imkân verecek şekilde kullanılan çeşitli yöntemler bulunsun da, sahip olduğu veri zenginliği ve kullanım düzeyi dikkate alındığında başlıca iki araçtan bahsedilebilir. Bu araçlar OECD tarafından kullanılan "Üretici Destek Tahmini" ve Dünya Bankası tarafından kullanılan "Nominal Yardım Oranı"dır. Ayrıca bu iki aracının tüketici destek tahmini, görece yardım oranı, etkin yardım oranı vb. çeşitli varyasyonları bulunmaktadır. Üretici Destek Tahmini ile Nominal Yardım Oranı değerlerinin hesaplanması birbirlerinden farklı yaklaşımlar içerse de, ikisinin de dayandığı temel bir varsayım bulunmaktadır. Bu varsayıma göre eğer yurtiçi fiyatlar ile yurtdışı sınır fiyatları arasında bir fark varsa, bu farkı yaratan etken devletin uygulamış olduğu politikalarıdır. Böylelikle tarıma doğrudan aktarılan kaynağın yanı sıra, yurtiçi

Destekleme Ölçüm ve Düzeyi

ve yurtdışı fiyatlar arasındaki fark da tarımsal destekleme düzeyi içerisine eklenmektedir. Üretici Destek Tahmini hesaplanmasında belirtilen bu fark pazar fiyatı desteği olarak ifade edilmektedir. Pazar fiyatı desteğine ek olarak diğer destekleme araçları da (doğrudan gelir desteği vb.) eklenerek nihai destek tahmini değerlerine ulaşılmaktadır. Ülkeler arasında kıyaslamada parasal değerlerin kıyaslanması çeşitli sorunlar yaratabileceğinden, genellikle “Yüzde Üretici Destek Tahmini” değeri kullanılmaktadır. Bu değer hesaplanan Üretici Destek Tahmini değerinin üretici gelirleri içerisindeki oranını göstermektedir. Oransal bir değer olması nedeniyle uluslararası destek göstergelerinin kıyaslanmasında kullanışlı bir ölçüm aracıdır. Nominal Yardım Oran’ının en yalın hesaplamasında ise yurtiçi fiyatlar, sınır fiyatlarına bölünerek devlet politikasının fiyatlar üzerinde yarattığı varsayılan çarpıklık hesaplanmaktadır. Her iki yöntem yoğun bir şekilde kullanılmasına rağmen küçük ülke varsayımı, döviz kurlarının ve uluslararası tarım ürünleri fiyatları değişiminin araçlar üzerinde yarattığı etki, girdi piyasalarının dikkate alınmaması gibi konular nedeniyle çeşitli kuramsal zayıflıklara sahiptir.

Destekleme Politikaları

Ülkelerin uygulamış oldukları destekleme politikası ve bu politikaya bağlı destekleme düzeyi hem ulusal hem de uluslararası alanda meydana gelen olaylara bağlı olarak değişmektedir. Geçtiğimiz yüzyılda meydana gelen iki dünya savaşı ve uluslararası ekonomide meydana gelen krizler diğer alanları olduğu gibi tarım politikalarını ve uygulanan destek düzeylerini de doğrudan etkilemiştir. Her ne kadar ülke özelinde değişim farklılıkları olsa da, Avrupa Birliği’nde meydana gelen değişim konu çerçevesini güzel bir şekilde özetlemektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası toplumun beslenmesinin güvence altına alınması nedeniyle Ortak Tarım Politikası kapsamında tarım sektörüne yoğun bir destek verilmiştir. Bu desteğin başlıca amacı olarak belirli ürünlerde üretimin artırılması belirlenmiştir. Sağlanan desteğe bağlı olarak zaman içerisinde üretim düzeyi yüksek bir şekilde artmıştır. Bu durumda da üretim fazlalığı bir sorun olmuş ve bu sorun destek araçları ile uygulama düzeyinin sorgulanmasına yol açarak mevcut tarım politikalarını değişime zorlamıştır. Avrupa Birliği’nin tarım politikalarının değiştirilme ihtiyacı ile tarım ürünleri piyasalarının serbestleştirilmesi konusu doğrudan birbiriyle ilişkili olduğu için aynı zaman dönemine gelmiştir. Böylelikle 1980’lerin ortasından itibaren hem Avrupa Birliği’nde, hem diğer ülkelerde tarımsal desteklerin düzeyi bir sorun olarak ifade edilmiş ve uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi kapsamında bu düzeye bir müdahale edilmesi gerekliliği belirtilmiştir. O günden 2000’li yıllara kadar birçok ülkede destek araçlarının üretimi etkileme konusu bir sorun olarak ifade edilmiştir. Burada sorun olarak ifade edilmesinin nedeni ülkelerin uygulamış oldukları tarım politikaları ile ihracatçı ülkelerin ürün satışlarına doğrudan veya dolaylı engel olmalarıdır. Ülkeler hem tarım sektörünü desteklemek istemeleri, hem de uluslararası ticarete getirilen kurallara uymak zorunlulukları nedeniyle eski destek araçları olan fiyat desteklerinden uzaklaşmış ve üretime doğrudan bağlı olmayan destek araçlarına doğru bir politika değişikliğine gitmişlerdir. İkinci Dünya Savaşı’ndan 2000’li yıllara özellikle 1980’lerin ortasından sonra serbestleştirme hareketinin başını çeken ülke ABD’dir. Özellikle bu ülkenin ulusal politikalarında meydana gelen değişimler günümüz uluslararası tarım politikası alanlarını doğrudan etkilemektedir. Bu etkinin önemli örneklerinden biri 2000’li yıllarda ABD’nin tarım politikalarında tekrardan korumacı bir yapıya dönmesi ve buna bağlı olarak ticaret görüşmelerinin istenilen düzeyde ilerleme olmamasıdır. Değişen korumacı yapıya, uluslararası alanda 2007 yılında meydana gelen tarım krizi de eşlik edince günümüzde tarım politikaları artık 1980 ve 90’larda olduğu gibi uluslararası alanın baskısı ile değişime zorlanan bir yapı yerine, ülkelerin kendi özellerinde belirledikleri bir konu olmuştur.

Tarım politikalarının ülke özelinde toplum ihtiyaçlarına göre belirlenmesi nedeniyle çeşitli ülkelerin bazı ürünlere ayrıcalıklı davrandıkları ve ne olursa olsun bu ürünleri yüksek düzeyde destekledikleri görülebilir. Bu konuda Japonya ve Güney Kore’de pirinç ürününe verilen yüksek düzeyde destekler ve ithalat vergileri örnek verilebilir. İki ülke her ne kadar diğer alanlarda dünya ile kapsamlı bir uluslararası ticaret gerçekleştirse de, ülkenin temel besin kaynağı olan pirinç söz konusu olduğunda korumacı bir yapı sergileyebilmektedirler. Ek olarak ABD’nin pamuk için vermiş oldukları ihracat destekleri ve bu desteklere bağlı olarak Brezilya ile ticaret anlaşmazlıkları yaşaması veya Rusya’nın Türkiye’den aldığı ürünlerin ticaretini tarife dışı engeller ile kısıtlaması, ülkelerin ulusal amaçlar ile uluslararası ticarete etkilerini gösteren örneklerdir. Tekrardan belirtilmesi gereken bir diğer konu da, uluslararası ticaret yanı sıra ülke ulusal ekonomisinde meydana gelen değişimde günümüz politikalarında etkilidir. Bu konuda Rusya’nın Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra üreticilerini vergilendirmesi, ancak 2000’li yıllarda tekrardan destekleme düzeylerinde meydana gelen artışlar veya Çin’in 2000’lerin ortasında benzer şekilde vergilendirmeden desteklemeye doğru değişen politikaları örnek verilebilir.

Tarihsel açıdan ülkelerin uygulamış oldukları tarım politikalarında ve destek düzeylerinde meydana gelen değişimi görmenin açık yollarından birisi araç özelinde meydana gelen değişimdir. Bahsedildiği gibi fiyatlara müdahaleyi içeren fiyat destekleri geçmiş popülerliğini kaybetmiştir. Ülkeler görünürde fiyatlara müdahale etmeden üreticilerini desteklemelerinin yolunu aramaktadırlar. İlişkili bir şekilde meydana gelen değişimlerden bir diğeri de devlete ait kamu kuruluşlarının artık eskisi kadar tarım piyasalarını yönlendirmek için kullanılmadığıdır. Bu konuda Türkiye’nin KİT’lerinin özelleştirilerek özel sektöre devredilmesi veya kapatılması örnek verilebilir. Özellikle

Destekleme Ölçüm ve Düzeyi

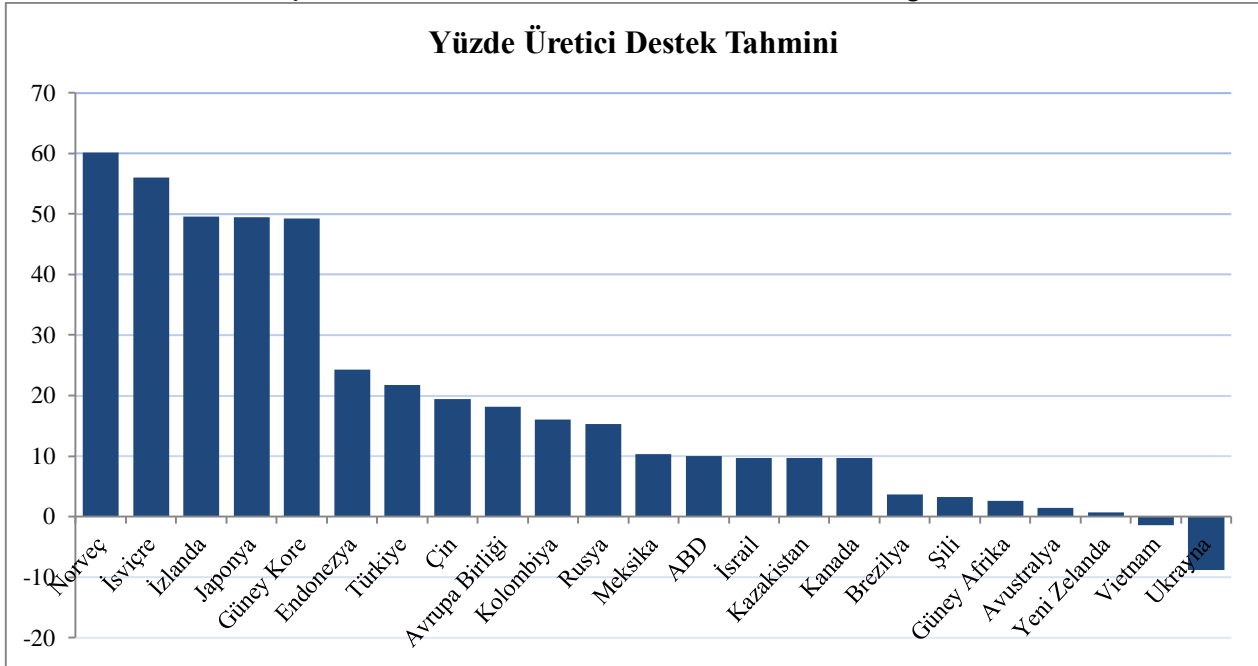
gelişmekte olan veya tarımının büyük kısmında bir üretim sorunu olmayan ülkelerde günümüzde uygulanan önemli araçlardan bir diğeri de çevre amaçlı arazilerin korunmasına yönelik verilen desteklerdir. Tarımın iklim değişikliğindeki rolü, kullanılan girdilerin çevreye etkisi, üreticilerin belirli bir gelir seviyesine sahip olmasının sağlanması, çiftlik hayvanları refahının ve sağlıklı koşullarda yaşamlarını sürdürmelerinin sağlanması gibi konular günümüzün üretim amacı dışı tarımsal destekleme politikalarını oluşturmaktadır.

Destekleme Düzeyleri

Uluslararası alanda kullanım sıklığı ve sahip olunan veri kapsamı nedeniyle ülkelerdeki destek düzeylerinin değerlendirilmesinde OECD'nin yüzde üretici destek tahmini değeri kullanılabilir. Üst kısımda bahsedildiği gibi bu araç üreticilerin gelirleri içerisindeki destek oranını göstermektedir. Örneğin %20 olan bir değerde ülke içerisindeki tarımsal üreticilerin gelirlerinin %20'sinin desteklerden geldiği anlaşılmaktadır. Hatırlatılması gereken bir diğer konu da bu destek aracının sadece devlet tarafından aktarılan doğrudan gelirleri ölçmediği aynı zamanda politikalar sonucu oluşan yurtiçi ve yurtiçi fiyatlar arasındaki farkı da ölçtüğüdür. Dolayısıyla destek düzeylerinin yorumlanmasında uluslararası tarım ürünleri piyasalarının da dikkate alınması önemlidir.

Şekil 1'de 2014 yılı için çeşitli ülkelerin %ÜDT değerlerini gösterilmektedir. Ülkeleri %ÜDT değerlerine göre dört gruba ayırmak mümkündür. İlk grupta özellikle tarım ürünleri tüketimi açısından önemli olan Japonya ve Güney Kore gibi ülkeler bulunmaktadır. Ayrıca Norveç, İsviçre ve İzlanda gibi Avrupa ülkeleri de vardır. İlk grup dünyada tarım ürünleri piyasalarını yüksek düzeyde koruyan ülkelerdir. İkinci grup daha az korumacı olsalar da yine belirli düzeyde tarıma destek sağlayan ülkelerdir. Türkiye bu grup içerisinde yer almaktadır. İkinci grupta yer alan ülkelerin tarihsel açıdan değişimleri farklıdır. AB'de azalan yönlü bir korumacılık, Rusya ve Çin'de artan yönlü bir korumacılık vardır. Üçüncü grupta ABD ve Kanada gibi dünya tarım ürünleri piyasalarında önemli yere sahip ve tarım ürünleri piyasalarının serbestleştirilmesini destekleyen ülkeler vardır. Ancak buradaki destekleme ulusal koşullara bağlıdır ve özellikle ABD içi ulusal politika değişimlerine göre şekillenmektedir. Son grupta ise Vietnam ve Ukrayna gibi negatif destek göstergesiyle üreticilerini vergilendiren, Brezilya, Yeni Zelanda, Avustralya gibi çok düşük destek sağlayan ülkeler vardır. Özellikle düşük düzeyde destek veren ülkeler tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesini istemektedirler.

Şekil 1. 2014 Yılı Yüzde Üretici Destek Tahmini Değerleri



Kaynak: OECD

Şekil 1 her ne kadar genel bir izlenim verse de, zaman içerisindeki değişim de en az mevcut durum kadar önemlidir. Bu yüzden seçilen beş ülkenin zaman içerisindeki destek düzeyleri değişimi daha ayrıntılı bir şekilde Şekil 2'de gösterilmiştir. Yüzde Üretici Destek Tahmini değerlerine göre son yirmi yılda AB, ABD ve Türkiye'de tarımsal destekler azalırken, Rusya ve Çin'de artmıştır. Burada özellikle Türkiye için ilginç olan birkaç nokta bulunmaktadır. Ülke içinde tarıma aktarılan doğrudan kaynaklara bakıldığında Türkiye'de son yirmi yılda destekler önemli düzeyde artmıştır. Ancak %ÜDT göstergesine göre desteklerin azaldığı görülmektedir. Ancak destek aracı aktarılan kaynağı değil, üretici gelirleri içerisindeki kaynağı göstermektedir. Destek göstergesinin azalan yönlü olmasının nedeni üretici

Destekleme Ölçüm ve Düzeyi

gelirlerinin artış hızının, destek artış hızından daha fazla olmasıyla ilişkisi olabilir. Bir diğer durum Türkiye'nin destek araçlarında meydana gelen değişimin yarattığı etkidir. Özellikle KİT'lerin özelleştirilmesi ve bu duruma bağlı fiyat desteklerinden uzaklaşmada fiyat farklılaşmasını azaltacağından Yüzde Üretici Destek Tahmini değerinin zaman içerisinde azalmasına yol açmış olabilir. Hem Türkiye, hem de diğer ülkeler için geçerli olan bir diğer durum da 2000'lerden sonra uluslararası tarım ürünleri fiyatlarında meydana gelen artıştır. Bu durum ülke içerisinde tarımsal destekler düzeyi aynı kalsa bile destek göstergesi olan %ÜDT'nin azalmış şekilde görünmesine yol açmaktadır. Şekil 2'de yer alan diğer ülkeler ise Çin ve Rusya'dır. Özellikle 2000'lerden sonra üreticilerin desteklenmesine yönelik değişen politikaların etkisi destek değerlerinden de görülmektedir. Bu iki ülkenin destekleri zaman içerisinde artarak günümüze tarım ürünlerini daha fazla koruyan bir yapıya ulaşmışlardır.

Şekil 2. Ortalama Yüzde Üretici Destek Tahmininin Zaman İçerisindeki Değişimi

