

## TARIM REFORMU

### “Made in IMF”

Ahmet ŞAHİNÖZ

(Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü, 06532, ANKARA)

#### Özet:

Kronik bütçe açıkları ile yüksek enflasyona, 1990'lı yılların sonunda bir de ekonomik durgunluk eklenince, Türkiye IMF'nin kapısını çalmak zorunda kalmıştır. Bu çerçevede, Aralık 1999 tarihinde IMF'ye, anti-enflasyonist bir ekonomi programı içeren bir niyet mektubu sunulmuştur. Mektubun bir bölümü, “tarım reformu”na ayrılmıştır. Anti-enflasyonist bir ekonomi programı gereği olarak kamu finansman yükünü azaltmayı amaçlayan yeni politikalar, tarımsal destek sisteminde çok önemli değişiklikler öngörmektedir. Tarımın özgün koşullarından ve yapısal sorunlarından kopuk bir zeminde, tamamen finansal kaygılardan hareketle oluşturulmuş söz konusu tarım reformu, Türk tarımını ister istemez olumsuz bir biçimde etkileyecektir. Ancak, geleneksel tarım politikaları da çoktandır etkinliklerini kaybetmiş bulunmaktadır. Ekonomik israfa ve politik istismara açık bu politikalar, tarım kesimine yapılan devlet desteğinin çok üzerinde bir kamu finansman yüküne neden olmaktadır. Bu durumda, yeni bir yüzyıla girerken, ülke içi koşulları ve dış kısıtları gözetken, daha da önemlisi politik kaygıları aşabilen “yeni tarım politikaları” bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### Abstract:

#### Agricultural Reform

In the late 1990s, when economic recession coincided with chronic public deficits and high inflation, Turkey had to resort to the IMF. Within this framework, in December 1999 a Letter of Intent containing an anti-inflationary economic program was presented to IMF. The program included among structural reforms, an agricultural reforms package. Accordingly, new policies targeting to reduce the public finance burden

---

**Anahtar Sözcükler:** IMF, tarım reformu, devlet desteği, mali kısıt, piyasa.  
**Keywords:** IMF, agricultural reform, government support, fiscal constraint, market.

proposed important changes in the agricultural support system. The agricultural reform program, which ignores the specific conditions and the structural problems of the Turkish agriculture is likely to have a negative effect on the Turkish agriculture. It is true that the present agricultural policy has been inefficient. This policy which is open to economic waste and political exploitation, increases public financial burden more than the actual support to the agricultural sector. Thus, a "new agricultural policy" which is capable of paying attention to the domestic conditions and foreign constraints and which prevent political interference is an absolute necessity.

### Giriş:

Edilgenlik, gelişmekte olan ülkelerde uygulanan tarım politikalarının en belirgin niteliklerinden bir tanesidir. Politikaların şekillenmesinde tarımsal yapılardan çok, bu ülkelerin genel ekonomik koşulları etkili olmaktadır. Kısaca tarım politikaları, genel ekonomi politikaları içerisinde bir eklenti ya da tamamlayıcı bir araç olarak değerlendirilmekte ve genel çerçeveye bu bağlamda uyumu sağlanmaktadır. Tarım kesiminin sahip olduğu üretken güçlerden, sosyo-ekonomik ve teknolojik değişim dinamiklerinden kopuk bir zeminde oluşturulan bu tür politikalar, tarımsal gelişmeyi ister istemez olumsuz bir biçimde etkilemektedir. Nitekim, son çeyrek asır içerisinde Cezayir başta olmak üzere, çok sayıda Kuzey Afrika, Latin Amerika ve Asya ülkesi tarım kesimini dışlayan bu tür politikalar sonucunda beslenme güvenliklerini, ABD ve AB gibi sanayileşmiş ülkelerin çiftçilerine emanet etmek zorunda kalmışlardır.

Edilgen tarım politikalarının evrensel baş mimarı IMF (Uluslararası Para Fonu)' dir. İçinde buldukları ekonomik bunalımdan kurtulmak için IMF'ye başvuran ülkelere, ki doğal olarak bunlar gelişmekte olan ülkelerdir, yapısal uyum programlarının ayrılmaz bir parçası olan bu tür tarım politikaları, "hazır giyim" olarak sunulmaktadır. Yardım talep eden ülkelere "itfaiye eri" olarak giren IMF, her zaman hortumunu öncelikle tarım kesimine yöneltmektedir. Tamamıyla finansal kaygılar ile saplantıya dönüşmüş bir "liberal ideoloji" güdümünde oluşturulan söz konusu uyum programlarında, "sosyo-ekonomik gelişme", "sosyal uzlaşma" ya da "gıda güvenliği" gibi ülkelerin geleceğini ilgilendiren konular kendilerine yer bulamamaktadır.

Türkiye bu yöndeki politik seçimini ilk kez, 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Programı ile yapmış, Aralık 1999 tarihli "niyet mektubu" ile de bu politikalarındaki kararlılığını göstermiştir. IMF'nin yapısal uyum programlarının Türkiye'ye uyarlanmış hali olan 24 Ocak kararları, 1970'li yılların sonunda döviz darboğazı ve yüksek enflasyon şeklinde kendini gösteren ekonomik



bunalımı aşmak amacıyla uygulamaya sokulmuştur. Piyasa kurallarına zaten ters düşen tarımsal destekler, bu dönemde yaşanan yüksek enflasyonun da temel nedeni olarak değerlendirilince, devlet müdahalesini en düşük düzeyde tutmayı amaçlayan yeni bir dönem başlamıştır. Uygulanan politikalardaki ani ve köklü değişim, Türk tarımının üretken kapasitesini olumsuz yönde etkilemiştir. Çünkü, 1960'larda başlayan devlet desteğindeki modernizasyon süreci henüz tamamlanmamış ve işletmeler de ileri teknolojiyi yeterince özümseyememişlerdi. 1980 öncesi yirmi yıllık dönemde %3'ün üzerinde gerçekleşen ortalama yıllık tarımsal üretim artışlarının 1980 sonrası yirmi yıllık dönem için, yaklaşık olarak yarı yarıya azalarak %2'nin altına inmesi başka türlü nasıl açıklanabilir?

Kronik bütçe açıkları ile yüksek enflasyona, 1990'lı yılların sonunda bir de ekonomik durgunluk eklenince Türkiye yine IMF'nin limanına sığınmak durumunda kalmıştır. Aralık 1999'da IMF'ye sunulan niyet mektubunda yeralan "tarım reformu", yirmi yıl önce alınan kararların yenilenip güçlendirilmesinden başka bir şey değildir.

#### - "Tarım Reformu"

Niyet mektubunun "tarım politikaları" bölümü, tamamen devlet destekleri ile ilgilidir. Bu bölümde tarımsal desteklere yönelik üç önemli karar bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla; tarımsal fiyatlar, krediler ve girdi sübvansiyonlarıdır.

Buğdaydan başlamak üzere, destekleme fiyatları dünya piyasa fiyatlarına uyumlu hale getirilecek, tarımsal kredi ve girdilere sağlanan sübvansiyonlar aşamalı, ancak hızlı bir biçimde ortadan kaldırılacaktır. Kısaca, orta vadede tarımsal desteklemeyi ortadan kaldırmayı hedefleyen söz konusu program, yoksul çiftçilere de "doğrudan gelir desteği" sağlamayı öngörmektedir.

IMF'ye sunulan niyet mektubunda yeralan tarım reformunun irdelenmesine, biri içerik, diğeri uygulama ile ilgili olmak üzere iki temel saptama yaparak başlayabiliriz. Yukarıda verilen kısa bilgilerden de anlaşılacağı üzere, reformun içeriği finansman sorunu ile sınırlı kalmıştır. Tarımsal fiyatlar, krediler ve girdilere yönelik önlemler tamamıyla kamu finansman yükünü hafifletmeyi amaçlamaktadır. Bilindiği gibi, 2000 yılı başında iç borç yükünün hafifletilmesine dayalı bir anti-enflasyonist ekonomi politikası uygulamaya konulmuş bulunmaktadır. Reel faizler üzerindeki baskıyı azaltarak enflasyonu dizginleyip aşağı çekmeyi planlayan söz konusu politika, bütçeye transfer harcamaları yoluyla, her biri yaklaşık %10'luk bir yük getiren

tarımsal destekleri ve sosyal güvenlik harcamalarını sınırlamak amacını gütmektedir.

Reform metninde, Türk tarımının karşı karşıya bulunduğu yapısal sorunların bahsi dahi geçmemektedir. Oysa yapısal sorunların bulunduğu bir kesimde parasal önlemler, denize dökülen ham petrol gibi, sorunları çözmekten çok belirli bir süre üzerlerine örtü çekmeye yardımcı olabilmektedir. Günümüzde Türk tarımının nüfus yoğunluğu, temel alt yapı, arazi kullanımı ve işletme ölçeği, ileri teknoloji kullanımı, verimlilik, teknik-genel eğitim ve örgütlenme, piyasa-pazarlama, finansman, hukuki düzenleme gibi çok ciddi yapısal sorunları mevcuttur. Bu durumda, salt finansal bir boyutu bulunan politikalara yönelmek başarısızlığı başlangıçta kabullenmekle eş anlamlı olacaktır.

Tarım reformunda yer alan önlemlerin uygulamasına gelince, ilk bakışta öngörülen hedeflerle sahip olunan araçlar arasında önemli bir uyumsuzluk söz konusudur. Çünkü, fiyatlar yoluyla destekleme sistemi tarım politikalarının faturasını tüketiciye ödetirken, doğrudan destek sisteminde fatura vergi mükellefine, yani devlet bütçesine aktarılmaktadır. Bu durumda tarım reformunun, "tarım politikalarının bütçe üzerindeki mali yükünü hafifletme" hedefi anlamını kaybetmektedir, tabi ki eğer siyasi iktidarlar doğrudan destek uygulamalarını, 2000 yılı programında olduğu gibi birkaç pilot program ile sınırlı tutmazlar, başka bir deyişle "savuşturmazlar" ise.

Ekonomi politikalarının tümünde olduğu gibi, tarım politikalarında da etkinlik, herşeyden önce iç ve dış koşullara gösterilen uyuma bağlıdır. 1980'lerden bu yana dışa açık bir ekonomik büyüme stratejisi izleyen Türkiye'nin tarım politikalarını oluştururken uluslararası gelişmelere kayıtsız kalması düşünülemez. Ekonomik küreselleşmenin yoğun bir biçimde yaşandığı bir dönemde, bu gelişmeler hiç şüphesiz tüm politikalarda hesaba katılması gereken bir kısıta dönüşmektedir. Tarım kesimi ile ilgili kısıtlar bilindiği gibi, 1994 yılında Uruguay Round sonrasında imzalanan Tarım Anlaşmasında yer almaktadır. Söz konusu anlaşmanın uygulanması, 1995 yılından beri Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarafından sıkı bir biçimde izlenmektedir.

DTÖ Tarım Anlaşması'nda genel eğilim, tarım politikalarını devlet müdahalesinden arındırarak üretim ve ticareti piyasa mekanizmasının yönlendirmesine bırakma yönündedir. Bu bağlamda, ithalatta tarife dışı engeller tamamen ortadan kaldırılacak, gümrük vergileri hafifletilerek pazara giriş kolaylaştırılacak, ihracata sağlanan sübvansiyonlar azaltılarak uluslararası piyasalarda daha adil bir rekabet ortamı yaratılacak ve nihayet tarım kesimine



verilen iç desteklere sınırlama getirilerek, müdahalecilik, kaynağında denetim altına alınacaktır. Piyasa mekanizmasının işleyişini bozucu bir niteliği bulunan fiyat müdahaleleri aşamalı olarak, çiftçilere doğrudan gelir desteğine dönüştürülecektir. Bu kısa açıklamadan anlaşılacağı üzere, niyet mektubunda yer alan tarım reformu, genel eğilim olarak DTÖ'nün kurallarına uygunluk göstermektedir.

Gerçekten de söz konusu programda DTÖ kurallarına uygun olarak, tarıma sağlanan devlet desteğinin azaltılması ve mevcut desteğin, fiyatlara müdahaleden, doğrudan gelir desteğine kaydırılması hedeflenmektedir. Ancak hemen belirtelim ki DTÖ'nün, tarım reformunda yer aldığı şekliyle ne destekleme fiyatlarında ne de kredi ve girdi sübvansiyonlarında bu denli hızlı bir dönüşüm ya da bu ölçüde bir kısıntıya gitme talebi yoktur. Tarım reformu genel çerçeve olarak, Türkiye'nin Gümrük Birliği ve tam üyelik bağlamında uyum sağlamak zorunda olduğu Ortak Tarım Politikası (OTP)'na da uygunluk göstermektedir.

Tarım reformu, iç koşul ve kısıtlar açısından değerlendirildiğinde ise, ancak kısmi bir uyumdan söz edilebilir. Tarımsal desteklerin finansmanı sorunu, Türkiye'nin en önemli makro ekonomik iç kısıtını oluşturmaktadır. Bilindiği gibi, son on beş yıldır uygulamada olan açık bütçe politikaları, kamu maliyesinin bir "borç maliyesi"ne dönüşmesine yol açmıştır. Yılda yıla bir çığ gibi büyüyen iç borç stokları için yapılan faiz ödemeleri, günümüzde toplam bütçe harcamalarının yarısına, toplam vergi gelirlerinin ise %90'ına ulaşmış durumdadır. Bu mali koşullarda, tarımsal desteklerin de içinde bulunduğu transfer harcamalarının kısılması, ekonomik istikrar ve büyüme için kaçınılmaz bir durumdur. Kaldı ki, istikrarsız bir makro ekonomik ortam, orta vadede tarım kesiminin gelişme dinamiklerinin de zaafa uğraması sonucunu doğuracaktır. Bu bağlamda, tarım reformunun kamu finansmanı yükünü azaltmaya yönelik boyutu, iç kısıtlara ve makro ekonomi politikalarının genel dokusuna uygun düşmektedir.

Üstelik Türkiye'de uygulanan geleneksel tarım politikaları ve destekleme sistemleri artık etkinliklerini kaybetmiş durumdadırlar. Tarımsal desteklerin ekonomik etkinlikleri kadar sosyal etkinlikleri, yani desteğin hedef kitlelere ulaşabilme durumları da artık şüpheli bir görünüm vermektedir. Bu olgu, niyet mektubunun tarım ile ilgili bölümün girişinde de belirtilmiş bulunmaktadır. Bugünkü tarımsal destekleme sistemi iki tür ekonomik israfı bünyesinde barındırmaktadır. Bunlardan ilki, destekleme araçlarının yetersizliği, tarımsal destekleme kurumları arasında eşgüdüm eksikliği, destekleme maliyetlerinin yüksekliği ve destekleme hedeflerinin belirsizliği gibi bizzat destekleme

mekanizmasının yapısına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. İkincisi ise, destekleme sisteminin işleyişine bağlı olarak tarımsal desteklerin kapsamlarının ve düzeylerinin belirlenmesinde politik kaygıların sıkça ön plana çıkması, başka bir anlatımla, tarımsal destekleme sisteminin “politik rant” yaratmasıdır.

Tarım kesimine aktarılan toplam 3-3,5 milyar dolar’lık bir destek için kamu maliyesinin 10-12 milyar dolar’lık bir mali yük ile karşı karşıya kalması, üretim fazlaları kronikleşen çay, fındık ve tütün gibi tarımsal ürünlerde köklü bir sistem değişikliğinden kaçınılarak mevcut fiyat destekleme sisteminin ısrarla sürdürülmesi ve tarımsal desteklemenin kapsamı ile müdahale fiyatlarının politik konjonktüre göre siyasi iktidarlarca belirlenebilmesi yıllardır uygulanan destekleme sisteminin karşı karşıya kaldığı ekonomik israfı ve politik istismarı yansıtan sayısız örnekten yalnızca birkaçıdır. Nitekim, IMF’ye sunulan mektubun “tarım politikaları” bölümüne de, “Halihazırda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir. Yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını olumsuz bir biçimde etkilemekte, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının birçok bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılmasından ötürü husule gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olamamaktadır.” şeklinde bir saptama ile girilerek mevcut destekleme politikalarının değiştirilmesinin zorunluluğu daha baştan belirtilmektedir.

Tarım reformunun dış kısıtlara ve makro ekonomik koşullara genel bir uygunluk göstermesi, tarım kesiminin özgün koşulları ile de uyumlu olduğu anlamına gelmemektedir. Niyet mektubunda mevcut destekleme sistemi için öngörülen üç temel değişiklik yakından irdelenerek bu konuda sağlıklı bir değerlendirme yapmak mümkün olabilir. Söz konusu değişikliklerin ilki fiyat desteklerinden doğrudan desteklere geçiş, ikincisi tarımsal kredi sübvansiyonları ve üçüncüsü girdi sübvansiyonları ile ilgilidir.

### - Destek Sistemi

Doğrudan destek sistemi, fiyatlara, dolayısıyla da piyasa mekanizmasının işleyişine müdahaleyi ortadan kaldırdığı ve böylece ekonomik kaynakların dağılımını bozmadığı için iktisatçıların, özellikle de liberallerin tercih ettiği bir sistemdir. DTÖ, bilindiği gibi fiyat desteğinin aşamalı olarak doğrudan destekle ikame edilmesini talep etmektedir. DTÖ’nün nihai amacı ise, ürün ve üretim düzeyinden ve piyasa fiyatlarından bağımsız doğrudan gelir destekleri sisteminin yaşama geçirilmesidir. Doğrudan gelir desteğine geçiş için bir “ara istasyon” olarak nitelendirilen fark ödeme sistemi, DTÖ’nün uygulamasına



hiçbir sınırlandırma getirmediği “yeşil kutu” desteklerine değil, “mavi kutu” desteklerine dahil edilmiş bulunmaktadır.

ABD, 1973 yılında uygulamaya koyduğu fark ödeme sistemini, 1996 tarihli FAIR yasası ile 7 yıl içerisinde aşamalı olarak terkedip tamamen doğrudan gelir desteğine geçecektir. AB de, 1992 OTP reformunun ardından yüksek düzeyli destekleme fiyatlarını, aşamalı olarak dünya piyasa fiyatları düzeyine çekip, tarımsal üreticilerin uğradıkları gelir kayıplarını doğrudan yardımlarla telafi etmeye başlamıştır. Nitekim, reform öncesinde başta fiyat telafileri olmak üzere tarımsal üreticilere yapılan ödemelerin, FEOGA (Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu)-Garanti harcamaları içerisindeki 1/3'lik payı 1990'lı yılların sonlarına doğru 2/3'nin üzerine çıkmıştır.

Doğrudan destek sistemi, desteğin amacına bağlı olarak üç değişik yöntemle uygulanabilmektedir. Bunlar, “fark ödeme”, “prim sistemi” ve “doğrudan gelir desteği”dir. Fark ödeme sistemi; ortalama ürün maliyetlerine belirli bir kar oranı eklenerek saptanan bir “hedef fiyat” ile piyasalarda serbestçe oluşan fiyatlar arasındaki farkın üreticiye ödenmesi, prim sistemi; özendirilmek istenen ürünlerin üreticilerine birim ürün başına verilen ek ödeme, doğrudan gelir desteği ise; üretim miktarından ve fiyatlardan bağımsız olarak çiftçilere yapılan karşılıksız devlet yardımlarıdır. Şimdi bu sistemlerin Türk tarımında uygulama koşullarının bulunup bulunmadığını ve olası bir uygulamanın sonuçlarını irdelemeye çalışacağız.

“Fark ödeme sistemi”, İngiltere ve ABD başta olmak üzere piyasa ekonomisinin dokunulmazlığına inanan Anglo-sakson ülkelerinde geliştirilmiş bir tarımsal politika aracıdır. Daha çok iç talebi karşılamayı hedefleyen ülkelerde uygulanan fiyat desteği sistemi, sıkı bir dış korumayı beraberinde getirirken, fark ödeme sisteminin de dahil olduğu doğrudan destek yöntemi tarım kesimini ve iç pazarları dış rekabete açmaktadır. Fiyatların oluşmasına müdahale etmeden üretici gelirlerini güvence altına alan fark ödeme sistemi, İngiltere gibi tarımsal açığı bulunan sanayi ülkelere, beslenme harcamalarını ve hammadde maliyetlerini düşürmek suretiyle dünya piyasalarında ek rekabet gücü sağlarken, ABD gibi tarımsal fazlası bulunan ülkelere ise, iç fiyatların düşük bir düzeyde, gereğinde üretim maliyetlerinin de altında oluşmasına ortam yaratarak dünya tarım piyasalarını denetim altına alma olanağı sağlamıştır. Özetle, fark ödeme sisteminin ihracatı özendirip ithalata doğal bir koruma sağladığı, tarıma dayalı sanayilere ucuz hammadde sağlayıp ucuz gıda-düşük girdi maliyeti yoluyla sanayi ürünlerinin dış rekabet gücünü arttırdığı söylenebilir.



Fark ödeme sistemi, piyasalarda serbestçe oluşan tarımsal fiyatların, üretim maliyetlerinden hareketle önceden saptanmış olan "hedef fiyat"ın altında gerçekleşmesi durumunda aradaki farkın devlet tarafından üreticiye ödenmesini öngörmektedir. Fiyat desteği sisteminde, daha çok tüketici tarafından üstlenilen tarımsal desteğin mali yükü, fark ödemedede vergi mükelleflerine, kısacası kamu maliyesine aktarılmaktadır. Şu ana kadar tarım kesimini ağırlıklı olarak fiyat müdahaleleri ile destekleyen Türkiye'de devletin tarım kesimine aktardığı kaynağın iki katı bir mali yükü, iç-dış fiyat farkından doğan ve yılda yaklaşık olarak 6-7 milyar dolar'a ulaşan bir tutarı tüketiciler ödemektedirler.

Piyasalarda serbestçe oluşarak dünya piyasa fiyatlarına kolaylıkla uyum sağlayabilen ve tüketiciye düşük fiyatlarda ürün sunabilen fark ödeme sistemi, ilk aşamada fiyat desteği sistemine göre daha çekici bulunmaktadır. Ancak, fark ödeme sisteminin uygulanması bir takım koşulların yerine getirilmesine bağlıdır. Vergi gelirleri ile beslenen güçlü bir kamu maliyesi, fark ödeme sistemi uygulamaya koyabilmenin en önemli makro ekonomik koşuludur. Dünya tarım piyasalarında çok sık oluşan fiyat dalgalanmaları, ödenecek fark tutarlarının olağanüstü bir biçimde artmasına yol açabilmektedir. Nitekim İngiltere, 1962/63 döneminde dünya tahıl fiyatlarının çok büyük bir düşüş göstermesi sonucunda, fark giderici ödemeleri yapabilmek için ikinci bir bütçe oylamak zorunda kalmıştır. Ertesi yıl İngiltere, ödemeye konu olan ürünlerin üretiminde "kota" ve ithalatında ise "asgari ithal fiyatı" gibi önlemleri uygulamaya koymuştur. Bu örnekler bize fark ödeme sisteminin, konsolide bütçenin transfer harcamaları bölümüne müstakil bir "fark ödemeler" kalemi eklenmeden ya da AB'de olduğu gibi, kaynağı sürekli vergi gelirleri olan bir "tarımsal fon" oluşturulmadan uygulanmasının olanaksızlığını göstermektedir.

Fark ödeme sisteminin uygulamaya konulabilmesinin bir diğer gerekli koşulu ise, sistemin işleyebilmesine uygun ekonomik, hukuki ve kurumsal yapının oluşturulmuş olmasıdır. Bu bağlamda, tarımsal üretimin yapısı ve ürengirdi piyasalarının gelişmişlik düzeyi büyük önem kazanmaktadır. Sistemin uygulanacağı ürün dallarında yapısal sorunların çözümlenmiş, işletmelerin ileri teknolojiyi özümsemiş ve piyasa koşullarına yüksek derecede uyum sağlamış olması gerekir. Öte yandan tarımsal üreticilerin en düşük maliyetlerle çalışabilecek teknik bilgi ve sermaye birikim düzeyine ulaşmış olmaları, girdi piyasalarının rekabetçi bir yapıya sahip olması ve ürün piyasalarının dünya tarım piyasaları ile bütünleşmiş olması da zorunludur. Pazarlama ile ilgili taşıma, depolama, muhafaza gibi bir takım alt yapı sorunları bir yana, dünya piyasaları ile bütünleşebilmenin en temel koşulu, güçlü spot piyasaları ve ürün borsalarının oluşturulmuş olmasıdır. Kısacası, fark ödeme sistemi, ancak



uluslararası rekabet gücü olan tarımsal ürünlerde uygulanabilecek bir müdahale yöntemidir. Türkiye’de fark ödeme sistemine dahil edilmek istenen buğdayın, ne verimlilik ne de piyasa oluşumu açısından böyle bir gücü bulunmamaktadır.

Yeni destekleme sistemi tarım kesiminde bir takım hukuki ve kurumsal düzenlemelere de gereksinim duymaktadır. Bunların başlıcaları, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da öngörüldüğü gibi, Tarım Satış Kooperatifleri’ni özerk bir yapıya kavuşturacak yasal değişikliklerin yapılması, üreticilerin piyasa koşullarına uyumunu kolaylaştıracak ve tarımsal politikalara katılımını sağlayacak, ürün temeline dayalı “Üretici Birlikleri” yasının çıkarılması, tarım işletmelerinin küçülmesini ve arazilerin parçalanmasını önleyecek miras yasasında düzenlemeler yapılması, parçalanmış arazilerin süratle toplulaştırılıp ürün ve bölge temelinde optimal ölçekli işletmeler oluşturmak ve nihayet doğrudan destek sistemini yaşama geçirebilmek için gerekli hukuki düzenlemenin yapılması şeklinde sıralanabilir. Söz konusu tarım reformu metninde, sınıai tarımsal ürünlerin destekleme alımlarını yapacak tarım satış kooperatifleri ve birliklerine özerklik sağlayacak yasal düzenlemenin, 2000 yılı başında öncelikle parlamentodan geçirileceğinin belirtilmesi, bu alandaki eksikliklerin en azından ayırında olunduğunun bir göstergesidir. Bu arada çiftçilere genel ve mesleki eğitim verilmesi, tarımsal faaliyetlerin kayıt sistemine sokulması ile ilgili çabalar, yine devletin sorumluluk alanına girmektedir. Zaten güvenilir verilere dayalı sosyo-ekonomik ve tarımsal bir kayıt sistemi oluşturulmadan doğrudan destekleme modeline geçmek olanaklı değildir.

Bilindiği gibi, fiyatlara müdahalede bulunmadan fiyat dalgalanmalarını en düşük düzeyde tutabilmek ancak, ürün piyasalarının fiziki, hukuki ve kurumsal alt yapılarını geliştirmekle mümkün olabilmektedir. Alıcı ve satıcıların uygun bir ortamda karşılaşabilmelerine ortam yaratarak fiyatların serbestçe oluşmasını olanaklı kılan ihtisas borsaları, günümüzün en gelişmiş piyasa türlerindedir. Şu an Türkiye’de, köklü sayılabilecek bir borsa geleneği bulunan pamuğun dahi ancak %40’ı borsalarda işlem görebilmektedir. Oysa fiyatlarda istikrarla birlikte yüksek kalite ve standartlaşmayı teşvik eden ihtisas borsaları, pamuk dışında kalan tütün ve şeker pancarı gibi endüstriyel bitkiler, buğday başta olmak üzere tahıl ürünleri, nohut, mercimek ve kuru fasulye gibi baklagiller, fındık, kuru üzüm, incir ve kayısı gibi kurutulmuş meyveler ve canlı hayvanlar için, bölgeler düzeyinde yaygınlaştırılabilir.

İhtisas borsalarının gelişmesi ile devreye sokulabilecek “Forward” (alivres alımlar), “Future” (kontrat işlemleri) ve “Option” (tercihli işlemler) gibi vadeli işlem piyasası araçları fiyat dalgalanmalarını büyük ölçüde önleyecek ve üstelik



bu araçlarla iç fiyatlarla dünya piyasa fiyatları arasında sürekli bir uyum sağlayacaktır. Vadeli işlem piyasalarının sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi, ilgili ürünlerde belirli bir standartlaşmanın sağlanması, üretimin önemli bir bölümünün borsalarda işlem görmesine ve spot piyasalarının varlığına bağlı olduğu için, Türkiye’de pamuk bu konuda öncü bir rol üstlenebilecek durumdadır. Gelişen piyasaların fiyat istikrarına yapacağı katkı, tarımsal destekleme politikalarının kamu maliyesi üzerindeki yükünü de azaltacaktır.

Kısacası, borsa-vadeli işlem piyasası araçları ile tarımsal ürün fiyatlarında, fark ödeme sistemi ile de üretici gelirlerinde istikrar sağlanabilir. Tarımsal fiyat ve gelir istikrarının oluşturulmasında devlet, piyasaların düzenlenmesi ve fiyat farkı ödenmesi işlevlerini üstlenecektir. Fark ödemenin mali yükünü en düşük düzeyde tutabilmek için asgari ithal fiyatı uygulamasını yaşama geçirmek zorunluluğu vardır. Asgari ithal fiyatı iç piyasaları, dış piyasalarda zaman zaman ortaya çıkan aşırı fiyat dalgalanmalarından koruyarak devletin üstlendiği telafi edici ödemeleri asgari bir düzeyde tutabilecektir. Türkiye’nin 1994 yılında GATT’a konsolide ettirdiği ve 2004 yılına kadar geçerli olan gümrük tarifeleri bu tür bir asgari korumayı çok rahatlıkla gerçekleştirebilecek bir düzeyde bulunmaktadır.

“Prim sistemi”, tarımsal üretim ve kalitenin özendirilmesinde kullanılabilir bir doğrudan destekleme aracıdır. Bu bağlamda günümüzde üretim açıkları bulunan et ve süt gibi hayvansal ürünler ile ayçiçeği ve soya gibi yağlı tohumlar ve yem bitkileri, çok büyük bir iç ve dış talep potansiyeli bulunan ekolojik tarım ürünlerinin üretimi, çay, tütün ve buğday gibi ürünlerde kalitenin yükseltilmesi ve nihayet erozyon ve su taşkınlarına karşı savaşım, ağaçlandırma gibi çevreci faaliyetler “prim” ödemeleri ile özendirilebilir. Düzenli bir kaynağı, yani vergiler ile beslenen güçlü bir mali fon, tarımsal ürün düzeyinde ayrıntılı bir kayıt sistemi ve gerekli yasal-kurumsal düzenlemeler “prim sistemi”nin uygulanabilmesinin ön koşulları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ön koşulların henüz hiç biri Türkiye’de tam anlamıyla oluşabilmiş değildir. Örneğin, 1993 yılında pamuk için uygulanan “prim sistemi” ile, tarımsal kayıt sisteminin yetersizliğinden dolayı üreticilere mükerrer ödemeler yapılmış, üstelik söz konusu prim ödemeleri için bütçeye ödenek konulmadığı için, kamu maliyesi günümüzde dahi altından kalkamadığı bir görev zararı ile karşı karşıya kalmıştır. Üstelik, Türkiye gibi tarım politikalarının her zaman bir politik fayda maksimizasyonu aracı olarak kullanılan bir ülkede, prim sisteminin kolayca istismar edilebileceğini unutmamak gerekir.



Piyasa-fiyat istikrarı ve üretim-kalite yeterliliği gibi daha çok ekonomik gerekçeleri ağır basan ilk iki müdahale aracına karşılık "doğrudan gelir desteği sistemi", yoksullukla savaşım ve asgari geçim güvencesi oluşturma gibi sosyal amaçlar taşımaktadır. Doğrudan gelir desteğinin hedef kitlesi; piyasaya ürün sunamayan ve daha çok öz tüketime yönelik üretim yapan küçük çiftçiler, ölçekleri gereği piyasaya sınırlı miktarda ürün sunduklarından fiyat desteklerinden yeterince yararlanamayan küçük aile işletmeleri, üretim fazlası bulunan çay, tütün ve fındık gibi tarımsal ürünlerden alternatif üretim alanlarına yönlendirilmek istenen üreticiler ve nihayet, kırsal alanda erozyola savaşım, ormanların korunması, toprak ve su kirliliğinin önlenmesi gibi doğal çevre ile sosyal dengeyi koruma işlevini üstlenebilecek olan kırsal nüfustur.

Bir sosyal politika aracı niteliğindeki doğrudan gelir desteği, ancak yaygın ve güvenilir bir kayıt sistemi ile desteğin finansmanını sağlayacak ek bir bütçe kalemi ya da özgün bir tarımsal fon eşliğinde uygulama olanağına kavuşabilir. Şu an Türkiye, her iki koşulu da gereğince yerine getirilebilecek durumda değildir. Kaldı ki, henüz ortada uygulanacak doğrudan gelir desteğinin kapsamı ve uygulama yöntemi ve mali boyutu ile ilgili yapılmış kapsamlı bir hazırlık da gözükmemektedir. Oysa, başlangıç aşamasında çok belirgin ve somut ölçütler ortaya konulmaz ise, doğrudan gelir desteği yöntemi hem ekonomik hem de politik açıdan kolayca istismar edilebilir. 2000 yılında başlatılması öngörülen pilot uygulamalar, sistemin yaygın bir biçimde uygulanabilmesi için gereksinim duyulacak hukuki, ekonomik, mali ve sosyal önlemler konusunda çok yararlı ip uçları verecektir.

Ancak, doğrudan gelir desteğinin uygulanması ile ilgili asıl sorun, gelir desteğine gereksinim duyan kırsal kitlenin genişliğidir. Türkiye'de tarımsal nüfusun, herşeyden önce gelir düzeyleri çok düşüktür. Günümüzde, bu kesimde kişi başına ortalama yıllık gelir Türkiye ortalamasının %40'ına denk gelen 1200 dolar civarındadır. Zaten Türk tarımı, herkesin bildiği gibi, çok büyük ölçüde küçük aile işletmelerinden oluşmaktadır. Toplam işletme sayısının 2/3'sinden fazlası, yani 3,3 milyon işletme 5 hektardan daha küçük arazi varlığına sahiptir. Bu işletmelerden ancak 1/3'nin sulu tarıma geçip piyasaya yönelik entansif bir üretim gerçekleştirerek ailelerinin geçimlerini sağladıkları düşünülürse, biraz daha geniş işletmesi olup da düşük verim koşullarında üretim yapan çiftçiler ile birlikte en azından iki milyon çiftçi ailesinin, yani toplam çiftçi ailelerinin yarısının doğrudan gelir desteğine gereksinim duydukları ortaya çıkmaktadır. Doğrudan gelir desteğinin, arz fazlası bulunan ürünleri ikame üretim alanlarına yönlendirmede, en azından belirli bir süre telafi edici bir ödeme aracı olarak kullanılması durumunda sistemin gereksinim duyacağı mali kaynağın hacmi



daha da genişleyecektir. Doğrudan destek sisteminin mali yükü, hiç şüphesiz tarım kesiminde refah düzeyi yükseldikçe azalacaktır.

### - Kredi Sübvansiyonları

Tarım reformunun ikinci bölümü, tarımsal krediler ile ilgili yeni düzenlemeleri içermektedir. Yeni düzenlemelerin temel amacı, tarımsal kredilere verilen ve kamu maliyesi için taşınması güç bir mali yüke dönüşen sübvansiyonların kademeli olarak ortadan kaldırılmasıdır. Bu bağlamda, Ziraat Bankası ve Halk Bankası tarafından verilen ve 1999 yılında GSMH'nin %1,2'sine ulaşan tarımsal kredilerin toplam sübvansiyon maliyetinin, 2000 yılında yarı yarıya azaltılarak GSMH'nin %0,6'sına indirilmesi hedeflenmektedir. Bu hedefe yönelik olarak sübvansiyonlu faiz oranı, hazine bonusu ihalelerinde oluşan ve referans oranı olarak adlandırılan piyasa faiz oranı ile eşit hale getirilecektir. Nitekim bu yönde ki uygulama, T.C. Ziraat Bankası tarafından Mart 2000 tarihinden itibaren başlatılmış bulunmaktadır.

Son yıllarda devletin, bütçe ve KİT'ler kanalıyla tarım kesimine yaptığı toplam transferlerin %40'ından fazlası tarımsal kredilere gitmektedir. Ancak söz konusu kredilerin tarımsal gelişmeye katkısının, kamu maliyesinin yüklendiği sübvansiyon maliyeti ile orantılı olduğu söylenemez. Yetersiz kaynak, tıkalı bir dağıtım sistemi, etkin olmayan kullanım ve nihayet politik kaygılar tarımsal kredileri ekonomik gelişme aracı olmaktan çıkarıp, mali israf kaynağına dönüştürmektedir. Kredi kullanımındaki etkinsizlik, herşeyden önce tarımsal kredilerin amaç dışı kullanımından ileri gelmektedir. Şu an Türkiye'de üç türlü amaç dışı kullanım mekanizması söz konusudur. Bunlardan ilki, %45'i Tarım Satış Kooperatifleri'ce ve geriye kalan kısmı ise KİT'ler aracılığı ile olmak üzere tarımsal kredilerin yaklaşık yarısının destekleme alımları için kullanılması, ikincisi, tarımsal kredilerin yaklaşık 1/4'lük bölümünün, çiftçi olmayan kişilerce tarım kesimi dışında kullanılması, üçüncüsü ise, tarım kesimi içinde kullanılan kredilerin önemli bir bölümünün, düşük bir gelir düzeyine sahip çiftçilerce tüketim harcamalarında kullanılması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Kısacası, toplam tarımsal kredilerin, en iyimser bir tahminle ancak %15'lik bir bölümü tarımsal işletme ve yatırım kredisi olarak kullanılabilir.

Tarım kesimine yönelen krediler, %80-90 oranında kısa vadeli işletme kredilerinden oluşmaktadır. Oysa yapısal sorunlarını henüz çözüme kavuşturamamış olan tarımsal işletmelerin, çağdaş teknolojilerin gerisinde kalmamak ve üretken yeteneklerini sürekli geliştirmek için orta ve uzun vadeli yatırım kredileri ile desteklenmeleri gerekmektedir. Tarımsal kredilerin



gayrimenkul teminatı karşılığı açılması dolayısıyla, tarım kesiminin en büyük kitlesini oluşturan küçük çiftçiler, mevcut kredilerden de yeterince yararlanamamaktadırlar. Daha önce de belirttiğimiz gibi, Türkiye'de tarım işletmelerinin yarısından fazlası, kredi için yeterli ipoteği oluşturacak bir arazi varlığına sahip değildir. Bu bakımdan, işletmelerin 1/3'i tarımsal kredilerden hiç yararlanamazken, 2/3'si tefeci kredisi kullanmak durumunda kalmaktadır. Tarımsal kredilerin kullanımında bir başka dengesizlik unsuru ise kredilerin bölgesel dağılımında kendini göstermektedir. Örneğin, toplam tarımsal alanların %12'sini bünyesinde barındıran Güneydoğu Anadolu bölgesi tarımsal kredilerin ancak %2,7'lik bölümünü kullanabilmektedir. Öte yandan, kredilerin yeterince izlenip yönlendirilememesi ve çiftçilerin yeterli bir gelir düzeyi ve bilgi birikimine sahip olmamaları, tarımsal kredilerin amaçlarına uygun olarak kullanımını ve nihayet zamanında geri dönmelerini engellemektedir.

Sosyo-ekonomik açıdan etkin olmayan ve sonuçta devlet için bir mali külfete dönüşen bir tarımsal kredi sisteminin varlığı tarımsal kredi sübvansiyonlarının birkaç yıl içerisinde ortadan kaldırılması için bir gerekçe olamaz. Kaldı ki, tarımsal kredilerin mali yükünü arttıran önemli unsurlardan bir tanesi de, kredi politikalarının siyasi partilerin politik çıkarlarına alet edilerek seçim dönemlerinde "gecikme faizlerinin affedilmesi" ya da "çiftçi borçlarının ertelenmesi" gibi uygulamalara gidilmesidir. Modernizasyonunu henüz tamamlayamamış ve optimal işletme ölçeğine ulaşamamış Türk tarım işletmelerinin, kamu maliyesi durumu ne olursa olsun uzunca bir süre daha sübvansiyonlu kredilere gereksinimleri olacaktır. Bilindiği gibi, tarım kesiminde mevsimlik olarak üretim süreci genelde bir yıla yayılmış durumdadır. Kısaca tarım işletmeleri, sahip oldukları üretim faktörlerini yılda ancak bir kez kullanabilmektedirler. Üretim sürecinin uzunluğu sermayenin devir hızını düşürmekte ve sonuçta birim ürün başına düşen faktör maliyetini yükseltmektedir. Üretimin doğal koşullara bağımlı olması ise tarım kesiminde risk ve belirsizliği arttırmaktadır. Risk ve belirsizlik arttıkça doğal olarak kullanılan kredilerin maliyeti, yani faiz oranı da yükselmektedir.

Bu koşullarda tarımsal kredilerin sübvansiyonlarını kaldırmak, başka bir deyişle tarımı piyasa faizleri düzeyinde kredi sağlamaya mecbur etmek, tarım kesiminin finansman kaynaklarını kurutmakla eş anlamlıdır. Büyük çoğunluğu küçük işletmelerden oluşan ve yapısal sorunlarını henüz aşamamış olan Türk tarımı için hiç şüphesiz çok daha ciddi sonuçlar doğuracaktır. Çünkü kurumsal finans piyasalarından, yani bankalardan kredi sağlamaları çok güç olan küçük aile işletmeleri, piyasa faizlerinin de üzerinde tefeci faizleri ile karşı karşıya kalacak ve çok geçmeden, tek üretim kaynakları olan topraklarını da kaybedeceklerdir. Günümüzde en ileri sanayi ülkelerinde dahi tarım kesimi



düşük faizli kredilerden yararlandırılmakta ve bu amaçla faaliyet gösteren ihtisas bankaları devlet tarafından desteklenmektedir. Üstelik, yarısı destekleme alımları için kullanılmakla tarımsal krediler günümüzde kamu maliyesi işlevlerinin bir bölümünü de üstlenmiş durumdadır. Bu bakımdan, Türkiye’de yapılması gereken tarımsal kredi sübvansiyonlarına son vermek yerine, tarımsal kredi dağıtım sistemini, amaç dışı kullanımı önleyecek bir biçimde yeniden yapılandırarak ve kredi tahsis koşullarını, en geniş çiftçi kitlesinin finansman gereksinimine yanıt verecek bir biçimde yeniden oluşturarak, kredi kullanımında israfı önleyip ekonomik etkinliği sağlamaktır.

### - Girdi Sübvansiyonları

IMF’ye sunulan niyet mektubunda yer alan tarım reformunun son bölümü tarımsal girdi sübvansiyonlarına ayrılmıştır. Buna göre, kimyasal gübreler başta olmak üzere, tarımsal girdilere sağlanan sübvansiyonlar 2000 ve 2001 yıllarında nominal değerlerinde sabit tutulacaktır. Enflasyonist bir ortamda sabit tutulan sübvansiyonların reel değeri, enflasyon tarafından sürekli bir biçimde aşınmaya tabi olacaktır. Aslında bu yöndeki süreç, kimyasal gübreye verilen sübvansiyonların, belirli bir fiyat yüzdesi yönteminden birim gübre başına sabit bir sübvansiyon tutarı esasına geçildiği 1997 yılında başlatılmıştır.

Girdi sübvansiyonları, tarımsal modernizasyon ve gelişmenin ilk dönemlerinde çok önemli bir destekleme aracıdır. Bilindiği gibi, Türkiye 1960’lı yılların başında “ithal ikamesine dayalı sanayileşme” stratejilerini uygulamaya koymuştur. İthal ikameci uygulamaların gereksinim duyacağı “tarımsal artığı” ortaya çıkarmak için eş zamanlı olarak “tarımsal modernizasyon” politikaları devreye sokulmuştur. Çok yaygın bir devlet desteği ve güçlü bir dış koruma eşliğinde uygulanan söz konusu strateji, sanayileşme ve tarımsal gelişme açısından yadsınamayacak bir başarı sağlamıştır. Ancak, korumacı politikalar gereğinden daha uzun bir süre uygulamada kalınca, destekler israfa dönüşmüş ve Türkiye ekonomisi 1970’li yılların sonunda döviz darboğazı ve yüksek enflasyon ile karşı karşıya kalmıştır.

Günümüzde girdi destekleri, bütçe ve KİT’ler kanalıyla tarım kesimine sağlanan toplam devlet desteğinin %10’undan daha az bir bölümünü oluştursa da, piyasa akışkanlığını önlemesi, kaynak dağılımını bozması ve tarım kesimi dışında bir takım “rant” adacıkları oluşturması gibi olumsuz ekonomik sonuçlara neden olmaktadır. Üstelik, Türk tarımında girdi kullanımını özendirilmenin yolu da artık girdi sübvansiyonlarından değil, ürün piyasalarının geliştirilmesinden geçmektedir. Belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış bulunan



bitkisel üretim alanında devlet desteklerinin üretim sürecinden, yani girdi düzeyinden pazarlama sürecine kaydırılması gerekmektedir. Başka bir anlatımla, tarımsal gelişmeyi devlet desteği ile girdi kullanımını özendirerek gerçekleştirmek yerine, tarımsal ürünlerin uygun koşullarda değerlendirilebilmesi olanaklarını artırarak ve aynı zamanda girdi piyasalarında rekabet koşullarını sağlayarak gerçekleştirmek, en azından ekonomik açıdan daha etkin bir yöntemdir. Bu bakımdan tarım reformunda yer alan “girdi sübvansiyonlarının aşamalı olarak ortadan kaldırılması” hedefi isabetli bir karardır. Ancak, henüz yapısal dönüşümünü gerçekleştirip belirli bir gelişme düzeyine ulaşamamış olan hayvancılık kesiminin, girdi sübvansiyonlarının da dahil olduğu üretim aşamasında desteklenmesi uygulamaları sürdürülmelidir.

### - Sonuç ve “Yeni politika” Önerileri

IMF'ye sunulan “niyet mektubu”nun önemli bir bölümü tarım politikalarına ayrılmıştır. “Tarım reformu” diye adlandırılan bu bölümde, mevcut uygulamanın kaynak dağılımını olumsuz bir biçimde etkilediği, mevcut tarımsal desteklerin yoksul çiftçilerden çok zengin çiftçilere yaradığı ve tarım politikalarında karar verme mekanizmasının çok dağınık olduğu şeklindeki tespitlerden sonra yeni destekleme politikaları önerilmektedir. Gerçekçi tespitlerden hareketle oluşturulduğu için, genel eğilim olarak gerçekçi ve etkin bir politika modeli izlenimini veren tarım reformu, IMF'nin yönlendirmesi ile mali kısıtı öne çıkarıp tarımın temel sorunlarını gözardı ettiği için Türk tarımı için çok büyük bir tehlike arz etmektedir.

Türkiye’de çok önemli bir kamu finansmanı sorunu bulunduğu ve bu sorunun, ülke ekonomisinin temel sorunu haline gelen kronik enflasyonu beslediği tartışmasız bir gerçektir. Ancak IMF patentli reform paketinin Türk tarımının yapısal sorunlarını dışladığı ve yeni destekleme önerilerinin, tarımda yapısal sorunlar çözülemediği ve kamu maliyesinde istikrar sağlanamadığı sürece uygulanabilme olanağının bulunmadığı da bir gerçektir. Bu durumda, yeni tarım politikalarının oluşturulmasında dış ve iç genel ekonomik kısıtlar kadar tarımsal yapıdan kaynaklanan kısıtların da hesaba katılması gerekmektedir. Tüm bu koşul ve kısıtlar ile birlikte, uygulanacak tarım politikalarının öncelikleri ve başlıca amaçları açık bir biçimde belirlenmesi gerekmektedir. Çünkü tarım için seçilecek politikanın içeriği, iç ve dış kısıtlar kadar bu politikalara tanınan önceliklere ve uygulamalar için öngörülen beklentilere de bağlı olacaktır. Örneğin, piyasa istikrarına öncelik tanıyan bir politikanın içeriği ile tüketici refahı, gelir dağılımı ya da gıda güvenliği amaçlarını ön planda tutan politikaların içerikleri birbirlerinden elbette farklı olacaktır.



21. yüzyılın başında Türkiye için tasarlanabilecek yeni tarım politikalarının gerekçelendirilmiş amaçlarını üç noktada toplayabiliriz:

1- Sosyo-ekonomik ve teknolojik yapısal sorunlarını çözüme henüz kavuşturamamış bir tarım için; Tarımsal verimliliği arttırmak ve üreticilerin yaşam düzeylerini yükseltmek,

2- Hızlı artışını sürdüren ve kentleşen, ancak yetersiz beslenen bir nüfus için; Gıda güvenliğini sağlamak ve beslenme düzeyini iyileştirmek,

3- Sınırlı bir ihracat yeteneğine karşılık büyümesi büyük ölçüde ithalata bağlı bir ekonomi için; İhracat yoluyla ödemeler dengesine katkıda bulunmak.

Temel amaçların bu şekilde belirlenmesinin ardından atılacak ilk adım, iç ve dış kısıtlara uyumlu tarımsal politika araçlarının saptanması olmalıdır. Bilindiği gibi, tarımsal destekler tüm ülkeler için en önemli ve en etkili politika araçlarıdır. Tarımsal vergilendirme, para ve ticaret politikaları, toprak rejimi ve eğitim sistemi destekleme politikalarını tamamlayacak diğer politika araçlarıdır.

Dünyada ve Türkiye’de en yaygın biçimde uygulanan tarımsal destekler fiyat desteği, girdi-kredi sübvansiyonları ve doğrudan desteklerdir. Şu ana kadar daha çok iç talebi karşılama, yani gıda güvenliğini sağlama kaygısı ile tarım politikalarını oluşturan Türkiye, fiyat desteği ile girdi-kredi sübvansiyonu araçlarından yararlanmışır. 1962 yılında uygulamaya giren OTP’da, aynı doğrultudaki amaçlar için fiyat desteği sisteminden yararlanmışır. Tarımsal gelişmesi belirli bir düzeyin üzerinde bulunan AB ülkeleri, bir destekleme aracı olarak girdi sübvansiyonlarından fazla yararlanmamışlardır.

Piyasa mekanizmasının işleyişini engellediği ve kaynakların etkin kullanımını bozduğu için her zaman eleştiri konusu yapılan fiyat desteği, sonuç itibarıyla tüketici refahının da aşınmasına neden olmaktadır. AB’de tarımsal açıkların bulunduğu ve hızlı ekonomik büyüme sayesinde toplumsal bir refah sürecine girildiği bir dönemde başarılı bir biçimde uygulanabilen fiyatlara müdahale sistemi, elbette nüfusun çok büyük bir bölümünün henüz yıllık 1000-1500 dolar’lık bir gelir düzeyi ile yetinmek durumunda olduğu ve çok sayıda üründe üretim fazlasının bulunduğu Türkiye’de yaygın ve sürekli bir destekleme aracı olmamalıdır. Ancak, gelir dağılımının zaten çok büyük ölçüde adaletsiz olduğu ülkemizde fiyatlar yoluyla destekleme sisteminin tüketiciye yansıttığı mali yükün en büyük bölümü yine yoksul kitlelerin üzerinde kalmaktadır. Fakat tüm bu olumsuzluklara karşın, daha çok iç talebe yönelik olarak üretilen ve ülkenin gıda güvenliği açısından stratejik önem taşıyan temel tarım ürünlerinde



fiyat desteğinin terkedilmesi çok uzun bir zaman dilimine yayılmalıdır. Aksi takdirde Türkiye, nüfusunun beslenmesini yabancı üreticilere teslim etmek durumu ile karşı karşıya kalabilir,

Fiyat desteği sistemini ikame edebilecek doğrudan destek sistemlerinden fark ödeme sisteminin uygulanabilmesi için ise, gerekli mali, sosyo-ekonomik, teknolojik, kurumsal ve hukuki koşullar henüz yeterince oluşmamıştır. Bu bakımdan, fiyat desteğinden fark ödeme sistemine geçiş mutlaka aşamalı bir biçimde, gerekli koşullar oluşturuldukça gerçekleştirilmelidir. Uygulamaya geçiş, gerekli koşullara şu an en fazla uygunluk gösteren ve Türkiye'nin dış satım için en önemli sanayi dalının da ham maddesi olan pamuktan başlamalıdır. Gerekli koşulların oluşmasına bağlı olarak, pamuğu sırasıyla sanayi bitkileri, baklagiller ve tahıllar izlemelidir. Fark ödeme sistemi çerçevesinde saptanacak hedef fiyatlar, dünya piyasa fiyatları düzeyinden çok yerli üretim maliyetlerine göre oluşturulmalıdır. Çünkü, Türk tarımı henüz ileri sanayi ülkelerinin ekonomik ve teknolojik gelişmişlik düzeyinin henüz çok gerisinde bulunmaktadır.

Doğrudan destek sistemlerinden olan prim sistemi, üretim açıkları bulunan hayvansal ürünler, yağlı tohumlar ve dünya piyasalarının potansiyel ürünleri olarak nitelendirilen ekolojik ürünlerin üretimlerinin özendirilmesi ve tarımsal ürün kalitesinin yükseltilmesi amacıyla, geçici olarak kullanılabilir bir destekleme yöntemidir. Kronik kamu açıkları ve yetersiz kayıt sistemi, söz konusu destekleme yönteminin uygulanmasını sınırlandırabilecek en önemli engellerdir. Ancak, sözü edilen engeller ortadan kalkmış olsa dahi, politik istismara açık yapısından dolayı prim sisteminin uygulanmasını olanaklar ölçüsünde sınırlı tutmak gerekmektedir. Bu koşullarda, ek denetim mekanizmaları geliştirilerek yaşama geçirilecek uygulama, üretim açıklarının çok ciddi boyutlarda olduğu ve ciddi kalite sorunlarının yaşandığı üretim alanları ile sınırlandırılmalıdır.

Sonuncu doğrudan destek sistemi olan doğrudan gelir desteği yöntemi ise, öncelikle bir sosyal politika aracı olarak değerlendirilmelidir. Gelir yardımı, pazara yeterince ürün sunamayan ve yeterli bir gelir düzeyine ulaşamayan küçük aile işletmeleri ve köylüler için yapılmalıdır. Böylece, ekonomik yönü ağır basan ve daha çok ürün ve piyasalara yönelik uygulamaları içeren "tarım politikaları" ile, sosyal yönü ön planda bulunan ve kırsal kesimde yaşayan ailelerin geçimlerini sağlamaya yönelik uygulamaları içeren "kırsal politikalar" birbirinden ayrılarak her iki politikanın da etkinliği artırılmış olacaktır. Ancak aynı araç, arz fazlası bulunan fındık ve çay gibi ürünlerin alternatif üretim alanlarına kaydırılmaları için de, yani ekonomik amaçlar için



de etkin bir biçimde kullanılabilir. Başta çay olmak üzere, tütün, şeker pancarı, fındık gibi üretim fazlası olan bir takım tarım ürünlerine bugüne kadar uygulanan kesintisiz destekleme programlarında sosyal gerekçeler ekonomik gerekçelerin hep önünde yer almıştır. Ekonomik ve sosyal gerekçelerin, başka bir anlatımla tarımsal politikalarla kırsal politikaların iç içe girdiği bu sistem, ekonomik israf ile birlikte politik istismara da kaynaklık etmiştir.

Türk tarımının yapısından kaynaklanan çok geniş bir hedef kitlenin varlığına karşılık, ekonomi çok büyük bir kamu finansmanı kısıtı ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu durumda, doğrudan gelir desteği uygulamasına aşamalı bir biçimde geçme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Uygulamada öncelik, çok büyük bir ekonomik israfa ve aynı zamanda politik istismara açık olan ve arz fazlası bulunan ürünlerin başka üretim alanlarına kaydırılma işlemine verilmelidir. Çünkü tarımsal desteklerden kaynaklanan ekonomik israf, yeni tarım politikası araçlarının uygulanmasında karşımıza çıkan mali kısıtı besleyen önemli unsurlardan bir tanesidir.

Fiyat desteği sisteminden doğrudan destek sistemine geçiş, tarım politikalarında her şeyden önce siyasi tercihte bir değişiklik anlamına gelmektedir. Söz konusu politika değişikliği, tarımsal desteklemenin faturasını tüketicilerden vergi mükelleflerine aktarmaktadır. Gerçi yapılan hesaplamalar göstermektedir ki, israfçı yapısından ötürü Türkiye’de fiyat desteği sistemi tüketiciler kadar vergi mükellefleri için de bir mali yük oluşturmaktadır. Kamu maliyesi kısıtlarının çok yüksek bir düzeyde bulunduğu bir dönemde, tarımsal desteklerin yükünü tüketicilerden vergi mükelleflerine, yani bütçeye aktarmak isabetli bir strateji de olmaması gerekir.

Kısaca söylemek gerekirse, doğrudan destek sisteminin uygulamaya sokulabilmesi için gerekli üretim ve piyasa koşulları bir yana bırakılsa dahi, yalnızca kamu maliyesi kısıtı bu yönde bir politika değişikliğine izin vermeyecektir. Müdahalenin maliyetini devlet bütçesine yükleyen bu tür bir politikanın uygulanabilme olasılığı, özellikle de bütçe kısıtlarının çok güçlü olduğu bir dönemde çok zayıf gözükmektedir. Eğer yeni politikalar fiyat desteğini aşamalı olarak terkedip çok sınırlı bir doğrudan gelir desteği uygulaması ile yetinirse, başka bir anlatımla tarıma sağlanan destekler köklü bir aşınmaya uğrarsa Türk tarımının geleceği ve nüfusun gıda güvenliği tehlikeye düşecektir. IMF’ye sunulan niyet mektubunda yer alan tüm ekonomik ve sosyal politikalarda mali kısıtın belirleyici unsur olarak kabul edilmesi bu yöndeki kaygıları güçlendirmektedir.



Yapısal sorunlarını henüz aşamamış ve devlet desteğine gereksinim duymayacak bir gelişmişlik düzeyine ulaşamamış Türk tarımı için destekler yaşamsal bir önem taşımaktadır. Mali, sosyo-ekonomik ve teknolojik koşul ve kısıtların bir fonksiyonu olarak tasarlanacak seçici ve dinamik bir destekleme modeline sahip bir tarım politikası en akılcı seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye ekonomisinin bünyesinden doğan makro-ekonomik kısıtlar tarım kesiminin gelişme dinamiklerini yok edecek bir politikaya dönüştürülmemelidir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde, kimyasal gübre başta olmak üzere tarımsal girdilere sağlanan sübvansiyonların aşamalı bir biçimde kaldırılacak olmasının isabetli bir karar olduğunu, ancak tarımsal kredilere sağlanan sübvansiyonları kaldırmak yerine, ekonomik israfa neden olan kredi sisteminin yeniden yapılandırılmasının daha doğru olacağını söyleyebiliriz.

Sonuç olarak, ekonomik israfa ve politik istismara açık olan, ve etkinliğini uzun zamandır kaybetmiş bulunan geleneksel tarım politikaları ve destekleme sistemlerinin artık değiştirilmesi gerektiği genel kabul gören bir görüştür. Kaldı ki, mali koşullar uygun olsa dahi, yaygın ve kesintisiz bir devlet desteğinin ekonomide neden olacağı büyük kaynak israfı dışında, tarım kesimini piyasa mekanizması karşısında duyarsızlaştırdığı, rekabet koşullarında etkin ve güçlü tarım işletmelerinin oluşmasını engellediği de çok iyi bilinmektedir. Tarımsal gelişme açısından, tarım kesiminin geleceğini tamamen devletin inisiyatifine bırakmış edilgen politikaların da en az, mali kısıtları gerekçe göstererek tarımsal destekleri bir anda ortadan kaldırmaya yönelik politikalar kadar zararlı olduğu unutulmamalıdır.

