TARIM REFORMU

“Made in IMF”

Ahmet ŞAHİNÖZ

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

Özet:


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 Sözeüklер: 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 tarm politikalarının en belirgin niteliklerinden bir tanesidir. Politikaların şekillenmesinde tarımsal yapılardan çok, bu ülkelerin genel ekonomik koşulları etkili olmaktadır. Kısaca tarm politikaları, genel ekonomi politikaları içerisinde bir ekleni ya da tamamlayıcı bir araç olarak değerlendirilmekte ve genel çerçeveye bu bağlamda uyumu sağlamaktadır. Tarm kesimini 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 tarm kesimini dilsayan bu tür politikalar sonucunda beslenme güvenliklerini, ABD ve AB gibi sanayileşmiş ülkelerin çiftçilerine emanet etmek zorunda kalmışlardır.


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


- “Tarım Reformu”


Bu günlerden başlamak üzere, destekleme fiyatları dünya piyasası 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, diğer 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 fiyatları, krediler ve girdilere yönelik önlemler tamamıyla kamu finansmanı yükünü hafifletmeyi amaçlamaktadır. Bilinciği gibi, 2000 yılı başında iç borç yükünün hafifletilmesine dayalı bir anti-enflasyonist ekonomi politikası uygulamaya konulmuş bulunmaktadır. Reel faizler üzerindeki baskı azaltarak enflasyonu dizginleyp 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 yapisal sorunların bahsi dahi geçmemektedir. Oysa yapisal sorunların bulunduğu bir kesimde parasal önlemler, denize dökülen ham petrol gibi, sorunları çözmemekten çok belirli bir süre üzerlerine örtü çekmeye yardımcı olabilmektedir. Günümüzde Türk tarımının nüfus yoğunluğu, temel alt yapı, arazi kullanımı ve işletme ölçüğü, ileri teknoloji kullanımını, verimliliğin, teknik-genel eğitim ve örgütlenmenin, piyasa-pazarlama, finansman, hukuki düzenlemesi gibi çok ciddi yapisal sorunları mevcuttur. Bu durumda, salt finansal bir boyutu bulunan politikalara yönelik başarısızlığı başlangıçta kabullemekle eş anlamlı olacaktır.


DTÖ Tarım Anlaşması’nda genel eğilim, tarım politikalarını devlet müdahalesinden arındırmak üretim ve ticareti piyasa mekanizmasının yönlendirmesine bırakma yönündedir. Bu bağlamda, ithalatta tarihe dışı engeller tamamen ortadan kaldırılabacak, gümrük vergileri haifletilerek pazar giriş kolaylaştırılacak, ihracata sağlanan sübvansiyonlar azaltılacak uluslararası piyasalarda daha adil bir rekabet ortamı yaratılacak ve niyet tarım kesimine
verilen iç desteklere sınırlama getirilerek, müdahalecilik, kaynağında denetim altında alınacaktır. Piyasaya mekanizmasının işleyişini bozucu bir niteliği bulunan fiyat müdahaleleri aşamalı olarak, çiftçilere doğru dan gelir desteği dönüştürilecektir. Bu kısa açıklamadan anlaşılacağı üzere, niyet mektubunda yer alan tarım reformu, genel eğilim olarak DTÖ’nün kurallarına uygunluk göstermektedir.

Gercekten de söz konusu programda DTÖ kurallarına uygun olarak, tarıma sağlanan devlet desteği azaltması ve mevcut desteğin, fiyatlara müdahaleden, doğru dan gelir desteği 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 kısıtlayıcı gitme talebi yoktur. Tarım reformu genel çerçevesi olarak, Türkiye’nin Gümrük Birliği ve tam üyelik bağlamında uyum sağlamak zorunda olduğu Ortak Tarım Politikası (OTP)”na da uygunluk göstermektedir.


Üstelik Türkiye’dede uygulanan geleneksel tarım politikaları ve destekleme sistemleri artık etkinlikleri kaybetmiş durumdadır. 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 girişiinde de belirtilmiş bulunmaktadır. Bugünkü tarımsal destekleme sistemi iki tür ekonomik israfı büyüsünde barındırılmaktadır. 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 kayguların sıkça ön plana çıkması, başka bir anlatımla, tarımsal destekleme sisteminin “politik rant” yaratmasıdır.

Tarım kesimine aktaran 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 İsraila sürdürülmesi ve tarımsal desteklemenin kapsamı ile müdahale fiyatlarının politik konjonktüre göre siyasi iktidarlarca belirlenebilmesi yillardır uygulanan destekleme sisteminin karşı karşıya kaldığı ekonomik İsrafi ve politik istismarı yanından ayrılsız örneken yalnızca birkaçdır. Nitekim, IMF’ye sunulan mektubun “tarım politikaları” bölümünde de, “Halihzarda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları çiftçilere destek sağlamının en düşük maliyetli yöntemi değildir. Yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını olumsuz bir biçimde etkilemekte, faktör çiftçilerden çok zengin çiftçilerle fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının birçok bakımlık ve kamu kurumu arasında dağılmışından ötürü husule gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olamamaktadır.” şeklinde bir saptama ile girilerek mevcut destekleme politikalarının değiştirilmesinin zorunluluğunu daha baştan belirtilmektedir.

Tarım reformunun dış kısıtlara ve makro ekonomik koşullara genel bir uygunluk göstermesi, tarım kesiminin özgün koşulları ile de uyumu 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 ilk fiyat desteklerinden doğrudan desteklere geçiş, ikincisi tarımsal kredi sübvansiyonları ve üçüncüüsü girdi sübvansiyonları ile ilgilidir.

- Destek Sistemi

Doğrudan destek sistemi, fiyatlara, dolayısyla da pıyasası mekanizmasının işleyişine müdahaleleyi ortadan kaldırdığı ve böylece ekonomik kaynakların dağılımını bozmadığı için ıktısatçıların, 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 yanıma geçilmesidir. Doğrudan gelir desteğine geçiş için bir “ara istasyon” olarak nitelendirilen fark ödeme sistemi, DTÖ’nün uygulamasına
hiçbir sınırlımda getirmediği “yeşil kutu” desteklerine değil, “mavi kutu” desteklerine dahil edilmiş bulunmaktadır.


Doğrudan destek sistemi, desteği amaçına bağlı olarak üç değişik yöntemle uygulanabilmektedir. Bunlar, “fark ödeme”, “prim sistemi” ve “doğrudan gelir desteği”dir. fark ödeme sistemi; ortalama ürün maliyetlerine belirli bir kat oranları eklenerek saptanan bir “hedef fiyat” ile piyasalarda serbestçe oluşan fiyatlar arasındaki farkın üreticileye ödenmesi, prim sistemi; özendirilmiş 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 çalışacağiz.

“Fark ödeme sistemi”, İngiltere ve ABD başta olmak üzere piyasa ekonomisinin dokunulmazlığına inanan Anglo-sakson ülkelerinde geliştirilmiş bir tariimsal politika aracılıdır. 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 alınına alan fark ödeme sistemi, İngiltere gibi tariimsal açığı bulunan sanayi ülkelerine, beslenme harcamalarını ve hammadde maliyetlerini düşürmek suretiyle dünya piyasalarında ek rekabet gücü sağlarken, ABD gibi tariimsal fazlası bulunan ülkeler ise, iç fiyatların düşük bir düzeyde, gereğinde üretim maliyetlerinin de altında oluşmasına ortam yaratarak dünya tarım piyasalarını denetim altında alma olanağı sağlamıştır. Özetle, fark ödeme sisteminin ihracatı özendirip ithalata doğal bir koruma sağladığı, tarıma dayalı sanayilere ucu hamadde sağlayıp ucu 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 ödeme ve vergi mükelleflerine, kısacaşı kamu maliyesine aktarılmaktadır. Şu ana kadarحرم kesimini ağırlıklı olarak fiyat müdahaleleri ile destekleyen Türkiye’de devletin tarım kesimine aktarıdığı kaynağı iki katı bir mali yükü, iç-dış fiyat farkından doğan ve yılda yaklaşık olarak 6-7 milyar dolar’a ulaşan bir tutarı tüketiciyıl ödemektedirler.


Fark ödeme sisteminin uygulanması konulabilmesinin bir diğer gereklilik koşulu ise, sistemin işleyebilmesine uygun ekonomik, hukuki ve kurumsal yapının oluşturulmuş olmasıdır. Bu bağlamda, tarımsal üretim yapısı ve ürun-girdi piyasalarının gelişmişlik düzeyi büyük önem kazanmaktadır. Sistemin uygulanacağı ürün dallarında yapılan sorunların çözümlenmiş, işletmelerin ileri teknolojiyi özdümsemis ve piyasa koşullarında yüksek derecede uyum sağlamış olması gerekir. Öte yandan tarımsal üreticilere 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 yapısı 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 bu gündayın, ne verimlilik ne de piyasa oluşumu açısından böyle bir gücü bulunmamaktadır.


Bilindiği gibi, fiyatlara müdahalede bulunmadan fiyat dalgalanmalarını en düşük düzeyde tutabilmek ancaq, 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 türlerindendir. Şu an Türkiye’de, küküli sayılabilecek bir borsa geleneği bulunan pamukta dahil ancak %40’ı borsalarda işlemi görebilmektedir. Oysa fiyatlarda istikrarla birliktede yüksek kalite ve standartlaşmayı teşvik eden ihtisas borsaları, pamuk dışında kalan bütün ve şeker pancarı gibi endüstriyel bitkiler, buğday başta olmak üzere tahıl ürünler, nohut, mercimek ve kuru fasulye gibi baklagiller, fındık, kuru üzüm, incir ve kavurutmuş meyveler ve canlı hayvanlar için, bölgeler düzeyinde yaygınlaştırılabilir.

İhtisas borsalarının gelişmesi ile devreye sokulabilecek “Forward” (alivre alımlar), “Future” (kontrat işlemler) ve “Option” (tercihli işlemler) gibi vadeli işlem piyasası araçları fiyat dalgalanmalarını büyük ölçude önleyecek ve üstelik
bu araçlarla iç fiyatlarla dünya piyasa fiyatları arasında sürekli bir uyuş sağlayacaktır. Vadeli işlem piyasalarının sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi, ilgili ürünlerde belirli bir standartlaşmanın sağlanması, üretimın önemli bir bölümünün borsalarda işlem görmemesine ve spot piyasalarının varlığına bağlı olduğu için, Türkiye’de pamuk bu konuda öncü bir rol üstlenebilecek durumdadır. Gелиşen piyasaların fiyat istikrarına yapacağı katkı, tarımsal destekleme politikalarının kamu maliyesi üzerindeki yükünü de azaltacaktır.


“Prim sistemi”, tarımsal üretim ve kalitenin özendirilmesinde kullanılabilecek bir doğrudan destekleme araçıdır. Bu bağlamda günümüzde üretim açıkları bulunan et ve sütt gibi hayvansal ürünler ile ayıçığı ve soya gibi yağlı tohumlar ve yem bitkileri, çok büyük bir iç ve dış talep potansiyeli bulunan ekolojik tarım ürünlerinin üretimini, çay, tütün ve bugün gibi ürünlerde kalitenin yükseltilmesi ve nihayet erozyon ve su taşınlarını karşı savasm, ağaçlandırma gibi çevreci faaliyetler “prim” ödemeleri ile özendirilebilir. Düzenli bir kaynağa, yani vergiler ile beslenen güzellik bir mali fon, tarımsal ürün düzeyinde ayrıntılı bir kayit 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 kayit sistemini yetersizliğinden dolayı üreticilere mükerrer ödemeler yapılmış, üstelik söz konusu prim ödemeleri için büttüce ödenek konulmadığı için, kamu maliyesi günümüzde daha altından kalkamadığı bir görev zararı ile karşı karşıya kalmıştır. Üstelik, Türkiye’de prim politikalarının her zaman bir politik fayda maksimizasyonu aracını olarak kullanılan bir ülkede, prim sisteminin kolayca istismar edilebileceğini unutmamak gerekir.
Piyasa-fiyat istikrarı ve üretim-kalite yeterlilikı gibi daha çok ekonomik gereçlerleri ağır basan ilk iki müdahale aracına karşılık “doğrudan gelir desteği sistemi”, yoksullukla savaşım ve asgari geçim güvencesi oluşturma gibi sosyal amaçlar taşımaktadır. Doğrudan gelir desteğiinin hedef kitlesi; piyasaya ürün sunamayan ve daha çok öz tüketime yönelik üretim yapan küçük çiftçiler, ölçüleri gereği piyasa sınırlı miktarda ürün sunduklarından fiyat desteklerinden yararlanamayan küçük aile işletmeleri, üretim fazlasi bulunun çay, tütün ve fındık gibi tarımsal ürünlerden alternatif üretim alanlarına yönlendirilmek istenen üreticiler ve nihayet, kırsal alanda erozyoya savaşım, ormanların korunması, toprak ve su kirliliğinin önlenmesi gibi doğal çevre ile sosyal dengeyi koruma işlevini üstlenebilecek olan kırsal nüfustur.

Bir sosyal politika aracını niteliğindeki doğrudan gelir desteği, ancak yaygın ve güvenilir bir kayıt sistemi ile desteği finansmanını sağlayacak ek bir bütçe kalemi ya da özgün bir tarımsal fon eğlinerde uygulama olanağına kavuşabilir. Şu an Türkiye, her iki koşulu da gereğince yerine getirilebilecek durumda değildir. Kaldı ki, henüz ortada uygulanacak doğrudan gelir desteği'nin kapsamı ve uygulama yöntemi ve满意 boyu ile ilgili hazırlanmış kapsamlı bir hazırlık da gözükmemektedir. Oysa, başlangıç aşamasında çok belirgin ve somut ölçüter ortaya konulmaz ise, doğrudan gelir desteği yöntemi hem ekonomik hem de politik açısından kolayca istisnari 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 desteği'nin uygulanması ile ilgili asıl sorun, gelir desteği gereksinimi duyulan kırsal kitlenin genişliğidir. Türkiye'de tarımsal nüfusun, herşeyden önce gelir düzeyleri çok düştürtür. 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 fazlasi, yani 3,3 milyon işletme 5 hektardan daha küçük arazi varlığına sahiptir. Bu işletmelerden ancak 1/3'ün sulu tarma geçip piyasaya yönelik entansif bir üretim gerçekleştirerek ailelerinin geçimlerini sağladıkları düşünülmürse, biraz daha geniş işletme olup da düşük verim koşullarında üretim yapan çiftçiler ile birlikte en azından iki milyon çiftçi ailesinin, yani toplam çiftçi ailelerinin yarısının doğrudan gelir desteği gereksinim duydukları ortaya çıkmaktadır. Doğrudan gelir desteği'nin, arz fazlası bulunan ürünler ikiñe üretim alanlarına yönlendirmede, en azından belirli bir süre telafi edici bir ödeme aracı olarak kullanılması durumunda sistemizin gereksinim duyacağı mali kaymanın hacmi
daha da genişleyecektir. Doğrudan destek sisteminin mali yükü, hiç şüphesiz tarım kesiminde refah düzeyi yükseldikçe azalacaktır.

- Kredi Sübvansiyonları


Son yıllarda devletin, bütçeye ve KİT’ler kanalıyla tarım kesimine yaptığı toplam transferlerin %40’ından fazlası tarımsal kredilere gitmektedir. Ancak söz konusu kredilerin temsili gelisme katkısının, kamu malıyesinin yüklendiği sübvansiyon maliyeti ile oranlı 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 kullanılmadaki etkisizlik, herseyden önce tarımsal kredilerin amacı dişii kullanımından ileri gelmektedir. Şu an Türkiye’de üç türlü amacı dişii 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 amaçları için kullanılması, ikincisi, tarımsal kredilerin yaklaşık 1/4’lük bölümünün, çifçi olmayan kişilerce tarım kesimi dışında kullanılması, üçüncü 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 kullanılabilmektedir.

Tarım kesimine yönelik krediler, %80-90 oranında kısa vadeli işletme kredilerinden oluşmaktadır. Oysa yazılısor sorunları henüz çözüme kavuşuramamış 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 bakımından, işletmelerin 1/3'i tarımsal kredilerden hiç yararlanamazken, 2/3'ü tefeci kredi kullanmak durumunda kalmaktadır. Tarımsal kredilerin kullanımında bir başka dengesizlik unsuru ise kredilerin bölgesel dağılımında kendini göstermektedir. Örneğin, toplam tarımsal alanlar %12'sini bünyesinde barındırılan Güneydoğu Ardıçlı bölgesi tarımsal kredilerin ancak %2,7'lik bölümüne kullanabilmektedir. Öte yandan, kredilerin yeterince izlenip yönlendirilememesi ve çiftçilerin yeterli bir gelir düzeyi ve bilgi birikimine sahip olmamalari, tarımsal kredilerin amaçlarına uygun olarak kullanımını ve nihayet zamanında geri dönümlerini engellemektedir.


Bu koşullarda tarımsal kredilerin sübvansiyonlarını kaldırırmak, başka bir deyişle tarımı piyasa faizleri düzeyinde kredi sağlamaya mecbur etmek, tarım kesiminin finansman kaynaklarını kurutmakla eş anlamlıdır. Büyük çoğunluğu küçük işletmelerdenローン ve yazılış sorunlarını henüz aşamamış olan Türk tarımı için hiç sperheşiz 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 dahil tarım kesimi
düşük faizli kredilerden yararlandırmaktan ve bu amaçla faaliyet gösteren ihtisas bankaları devlet tarafından desteklenmektedir. Üstelik, yarısi destekleme alanlarını için kullanılmakla tarımsal krediler günümüzde kamu maliyesi işlevlerinin bir bölümünü de üstlenmiş durumdadır. Bu bakımından, Türkiye’de yapılan biriken tarımsal kredi sübvansiyonlarına son vermek yerine, tarımsal kredi dağıtım sistemini, amaç dışı kullanımını önleyecek bir biçimde yeniden yapılandıracak ve kredi tahsis koşullarını, en geniş çiftçi kitlesinin finansman gereksinimine yanıt verecek bir biçimde yeniden oluşturarak, kredi kullanımlarında israfı önleyip ekonomik etkinliği sağlamak.

- Girdi Sübvansiyonları


Günümüzde girdi destekleri, buluş ve KİT’ler kanalıyla term kesimine sağlanan toplam devlet desteği’nin %10’undan daha az bir bölümünü oluşturdu da, piyasa aşırıkanlığını önlemesi, kaynak dağıtımı bozması ve term kesimi dışında bir takım “rant” adımlarını oluşturması gibi olumsuz ekonomik sonuçlara neden olmuşlardır. Üstelik, Türk termında girdi kullanımını özendirmenin yolu da artık girdi sübvansiyonlarından değil, ürün piyasalarının geliştirilmesinden geçmektedir. Belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış bulunan

- Sonuç ve "Yeni politika" Önerileri

IMF'ye sunulan "niyet mektubunun önemli bir bölümü tarım politikalarına ayrılmıştır. "Tarım reformu" diye adlandırılan bu bölümde, mevcut uygulamanın kaynak dağılımını olumsuz bir biçimde etkilediği, mevcut tarımsal desteklerin yoksul çiftçilere çok zengin çiftçilere yardımcı 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 kısıt öne çıkarp 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 tartışması bir geçerçektir. Ancak IMF patentli reform paketinin Türk tarımının yapisal sorunlarını dışladığı ve yeni destekleme önerilerinin, tarımda yapisal sorunların çözülemediği ve kamu maliyesinde istikrar sağlanamadığı sürece uygulanabilme olanacağını bulunmadiği da bir geçerçektir. 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 önceliği ve başlıca amaçlar açık bir biçimde belirlenmesi gerekmektedir. Çünkü tarım için seçilecek politikanın içeriği, iç ve dış kısıtlar kadar bu politikaların tammam önceliğe ve uygulamalar için öngörülen beklentilere de bağlı olacaktır. Örneğin, piyasa istikrarına öncelik tanıyan bir politikanın içeriği ile tüketici refahi, gelir dağılımı ya da gıda güvenliği amaçlarını ön plana tutan politikaların içerikleri birbirlerinden elbette farklı olacaktır.
21. yüzyılın başında Türkiye için tasarlanabilecek yeni tarım politikalarının gerçekleştirmilmesi amaçlarını üç noktada toplayabiliriz:

1- Sosyo-ekonomik ve teknolojik yapışal sorunları çözecektir; hantız kavuşturamamış bir tarım için; Tarımsal verimliliği artırmak ve üreticilerin yaşam düzeylerini yükseltmek,

2- Hızlı artışın sürdüğü ve kentsel, ancak yetersiz beslenen bir nüfus için; Gıda güvenliğini sağlamak ve beslenme düzeyini iyileştirmek,

3- Smırlı bir ihracat yeteneğine karşılık büyük ölçüde ithalata bağlı bir ekonomi için; İhracat yoluya 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 araçlarından, Tarımsal vergilendirme, para ve ticaret politikaları, toprak rejimi ve eğitim sistemi destekleme politikalarının tamamlayacak diğer politika araçlarından.

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 kayısı ile tarımsal politikaları oluşturulan Türkiye, fiyat desteği ile girdi-kredi sübvansiyonu araçlarından yararlanmıştır. 1962 yılında uygulamaya giren OTP'da, aynı doğrultudaaki amaçlar için fiyat desteği sisteminde yararlanmıştır. 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 itibariyle tüketici refahının da aşımına neden olmaktadır. AB'de tarımsal açıkların bulunduğu ve hızlı ekonomik büyüme sayesinde toplumsal bir refah sürecine girildiği bir dönemde başarılı bir biçimde uygulanabilen fiyatlarla müdahale sistemi, elbette nüfusun çok büyük bir bölümünün hantız yıllık 1000-1500 dolar'lık bir gelir düzeyi ile yetinmek durumunda olduğu ve çok sayıda ülkenin üretim fazlasının bulunduğu Türkiye'de yaygın ve sürekli bir destekleme aracı olmalıdır. Ancak, gelir dağılımının zaten çok büyük ölçüde adaletsiz olduğu ülkemizde fiyatlar yoluyla destekleme sistemini tüketiciye yansıtığı 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 desteğiğinin terkedilmesi çok uzun bir zaman dilimine yazılmalıdır. Aksi takdirde Türkiye, nüfusunun beslenmesini yabancı üreticilere teslim etmek durumunda kaldı, karşı karşıya kalabilir.


Sonuncu doğrudan destek sistemi olan doğrudan gelir desteği yöntemi ise, öncelikle bir sosyal politika aracı olarak değerlendirilmelidir. Gelir yardımları, 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 uygulamalar içeren “tarım politikaları” ile, sosyal yönü ön planda bulunan ve kırsal kesimde yaşayan ailelerin gerimlerini sağlanmayı yönelik uygulamaları içeren “kırsal politikalar” birbirinden ayrılarak her iki politikanın da etkinliği arttırılmalıdır. Ancak aynı araç, arz fazlası bulunan fındık ve çay gibi ürünlerin alternatif üretim alanlarına kaydırlanmaları için de, yani ekonomik amaçlar için...
de etkin bir biçimde kullanılabılır.Başa çay olmak üzere, tütün, şeker pancarı, fındık gibi üretim fazlası olan bir takım tarım ürünlerine bugün kadar uygulanan kesintisiz destekleme programlarında sosyal gereççeler ekonomik gereççelerin hep önünde yer almıştır. Ekonomik ve sosyal gereççelerin, başka bir anlatımla tarımsal politikalara kursal politikalara iç içe girdiği bu sistem, ekonomik israf ile birlikte politik istismara da kaynaklık etmiştir.

Türk tarının 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 kısıtlı besleyen önemli unsurlardan bir tanesidir.

Fiyat desteği sisteminden doğrudan destek sisteminin geçiş, ürün politikalara her şeyden önce siyasi tercihe bir değişiklik anlamına gelmektedir. Söz konusu politika değişikliği, tarımsal desteklenenin faturasını tüketicilere vergi mükelleflerine aktarmaktadır. Gerçi yapılan hesaplamalar göstermektedir ki, israfi yapısından ötürü Türkiye’de fiyat desteği sistemi tüketicilere kadar vergi mükellefleri için de bir mali yük oluşturmaktadır. Kamu maliyesi kısıtlarının çok yüksek bir düzeyde bulunduğu bir dönemde, tarımsal desteklerin yükünü tüketicilere vergi mükelleflerine, yani büttçeye aktarmak isabetli bir strateji de olmasası gerekir.

Kısaca söylemek gerekirse, doğrudan destek sisteminin uygulamaya sokulabilmesi için gerekli üretim ve piyasa koşulları bir yana bırakılsa da, 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 politikalara fiyat desteği aşamalı olarak terkedip çok sınırlı bir doğrudan gelir desteği uygulaması ile yetinirse, başka bir anlatımla tarıma sağlanan destekler köklü bir aşınmaya uğrarsa Türk tarının geleceği ve nüfusun gida güvenliği tehlilkeye düşecektir. IMF’ye sunulan niyet mektubunda yer alan tüm ekonomik ve sosyal politikalarda mali kısıtlar belirleyici unsur olarak kabul edilmesi bu yöndeki kayguları güçlendirmektedir.
Yapısal sorunlarının henüz aşamamış ve devlet desteği 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 akıcı seçeneğ olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye ekonomisinin bünyesinden doğan makro-ekonomik kısıtlar tarım kesiminin gelişme dinamiklerini yok edecek bir politikaya dönüştürmememelidir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde, kimyasal gübre başta olmak üzere tarımsal girdilere sağlanan sübvansiyonlar aşamalı bir biçimde kaldırmalı olmasının isabetli bir karar olduğunu, ancak tarımsal kredilere sağlanan sübvansiyonları kaldırmak yerine, ekonomik israfa neden olan kredi sisteminin yeniden yapılandırılması 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 görüşür. Kaldı ki, mali kısıtlar uygun olsa da, yaygın ve kesintisiz bir devlet desteği ekonomide neden olacağı büyük kaynak israfi dışında, tarım kesiminin piyasa mekanizması karşısında duyarsızlaştığı, rekabet koşullarında etkin ve güçlü tarım işletmelerinin oluşmasını engellediği de çok iyi bilinmektedir. Tarımsal gelişme açısından, tarım kesiminin geleceği tamamen devletin inisiyatifine bırakılmış edilen politikaların da en az, mali kısıtları gerekçe gösterecek tarımsal destekleri bir anda ortadan kaldırırmaya yönelik politikalar kadar zararlı olduğu unutulmamalıdır.