

TARIMDA DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİNE HAZIR MIYIZ ?

Prof.Dr.OĞuz OYAN*

ÖZET

Doğrudan gelir desteği, ürün ve girdi fiyatlarına dolayısıyla piyasanın işleyişine doğrudan bir müdahale olmaksızın, tarımsal üreticilere yönelik olarak yapılan geri dönüşsüz gelir transferleridir. Bu tür gelir desteğine Avrupa BirliĐi'nde geçiş hazırlıkları sürmektedir. ABD ve AB'de uygulaması yaygınlaştırılmaya çalışılan doğrudan gelir desteği tarımsal ürün fiyatlarını düşürmek ve üretimi kısmak amacıyla uygulanmaktadır. Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, IMF ve OECD gibi gelişmiş ülkeler adına hareket eden örgütler de bu sistemi önermektedirler. Gelişmiş ülkelerin, bu örgütler aracılığı ile, tarımsal ürün fazlalıklarına yeni pazarlar bulmak için geliştirmekte olan ülkelerdeki destekleme sistemlerini ve köylülüğü çökertme yaklaşımında oldukları söylenebilir.

ARE WE READY FOR DIRECT INCOME PAYMENTS?

ABSTRACT

Direct income payments is a transfer of income to the agricultural producers without intervention of product and input prices as well as mechanism of the market. EU try to apply this kind of income support. This policy is applied in USA and EU in order to decrease the agricultural prices and the agricultural production. The organizations like World Bank, WTO, IMF and OECD which behave on behalf of developed countries, proposed this policy . It can be also stated that developed countries fallow a policy to change the support policies in the developing countries in order to find new markets for their agricultural surplusses and to make the peasantry collapse.

* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fak. Öğretim Üyesi ve Türkİş Araştırma Merkezi Müdürü

1.GİRİŞ

Türkiye'de mevcut tarımsal destekleme politikalarının doğrudan gelir desteği sistemine geçilerek değiştirilmesine yönelik tartışmalar bütün 90'lı yıllar boyunca sürdürülmüştür. Bu konunun güncelliğini yitirmemesinin arkasında daha çok kamu finansman krizinin büyüyen boyutları bulunmaktadır. Ancak kamu finansman krizini mevcut tarımsal destekleme sistemine bağlamanın ve önerilen yeni modelin daha düşük finansman maliyetleri getireceğini varsaymanın sağlam dayanakları bugüne kadar gösterilebilmiş değildir. Burada bu konu tartışılmaya çalışılacaktır.

Türkiye'de tarıma yönelik tartışmaların güncelliğini yitirmemesinin iki önemli nedeni daha bulunmaktadır. Birincisi, Türkiye'de tarımın ulusal gelir içindeki katma değeri küçülüyor olmakla birlikte halen yüzde 15' in üzerinde kalan önemli bir payı temsil etmektedir. Bu pay gelişmiş ülkeler ortalamasının yaklaşık üç katıdır. Üstelik, sivil istihdamın yüzde 43'ü civarında bir bölümünü (yani gelişmiş ülkelerdeki oranın 8-10 katını) içinde barındırdığı için daha da büyük bir önem taşımakta ve toplumun geniş kesimlerinin ilgi odağı olmayı sürdürmektedir.

İkincisi, tarıma yönelik tutarlı ve uzun erimli bir politika modelinin oluşturulamamış olmasının sancılarının aşılabilmesidir. Politikasızlığın başrolde olduğu tarımsal destekleme, her zaman sözde yeni model arayışlarının konusu olduğu gibi, seçim dönemlerinin de kaçınılmaz oyuncusu olmayı, dolayısıyla sürekli gündemde kalmayı başarabilmektedir. Herbir ürün için her yıl hasat dönemine yakın tarihlerde bir politika oluşturulması akla gelmesine rağmen uygulamada büyük belirsizliklerin ortaya çıkmaması ise, yıllardır uygulanan alışılmış modelin işleyişine aşina olunmasına bağlanabilir.

Tarımın gündemde kalmasıyla ilgili yukarıdaki nedenleri iki uyarıyla tamamlamak gerekir. Öncelikle, ulusal gelir ve çalışan nüfus içindeki payının iyice azalması durumunda dahi tarımın ekonomik ve sosyal politikaların merkezinde bir yer işgal edeceğini akıldan çıkarmamak gerekir. Nitekim, gelişmiş kapitalist ülkeler bunun iyi birer örneğini oluşturmaktadırlar. Ulusal gelir ve istihdam içinde tarımın payı yüzde 5'lerin dahi altına inmesine rağmen hiçbirinde üreticiye ve/veya sektöre yönelik koruma/destekleme politikaları terkedilmemiş, hatta tarım,

Türkiye’de olduğundan mutlak ve görelî olarak daha hacimli sübvansiyonların odağı olagelmıştır.

Öte yandan, tarımın Türkiye’de çok tartışılıyor gibi görünmesi, doğru zeminde tartışıldığı anlamına gelmemektedir. Türkiye, tarımın sorunlarını icranın en tepesinden, Cumhurbaşkanından başlayarak yanlış ve çarpık bir zeminde tartışmaya zorlanmaktadır. “Karadelik” edebiyatının kısır sınırlarını güçlkle aşabilen bir tartışma ortamının verimli sonuçlar doğurması beklenemez. Ne yazık ki, siyasiler ve teknisyenler uluslararası finans kuruluşlarının veya politika belirleyici diğer uluslararası kuruluşların ipoteği dışına çıkamamaktadır. Bu kuruluşların Türkiye’ye önerdiklerinin ülkenin gerçeklerine ve çıkarlarına uygun düştüğünün ileri sürülmesi ise, pek mümkün olamamaktadır. Ayrıca, mevcut destekleme modelinin tüketiciye yük bindiren bir yapıda olması da¹ kullanılarak, tarım dışı sektör temsilcileri ile kırsal alan dışı yerleşim sakinleri (seçkin kentliler) de, büyük medyanın büyük desteğiyle, “kentlinin ve sanayicinin parasıyla dipsiz kuyu tarımın desteklenmesi” ne tepki göstermeye zorlanmaktadır. Böylece, tarımsal desteklemeye karşı bilinçli/bilinçsiz bir cephe oluşturabilmektedir. Bu sıklıkta bir tartışmanın olumlu sonuçlar vermesi beklenemeyeceği için, geleceğe yönelik olumlu işaretler de alınmamaktadır.

2. DESTEKLEME MALİYETLERİNE İLİŞKİN YANILGI VEYA ÇARPITMALAR

Bu başlık altında şu saptamalar yapılabilir:

Tüm ürünler açısından vurgulanması gereken ilk konu doğrudan veya dolaylı (DFİF) olarak Hazine kaynaklı kredilerin tümünün net destekleme kalemi olarak görülemeyeceğidir. Burada, eğer varsa, piyasa faizleri ile sübvansiyonlu faizler arasındaki fark kadar bir kısmı destekleme olarak göstermek mümkündür. Genellikle böyle yapılmayıp kredi miktarı sanki geri dönüşsüz bir doğrudan gelir desteğiymiş gibi hesaba katıldığı için inanılmaz derecede abartılı destekleme büyüklüklerine ulaşılmaktadır. Bir diğer çarpıtma ise, geri dönüşü geciken kredileri yüksek faizin bindirmeleriyle çok yüksek düzeylere çıkarmak şeklini almaktadır.

¹ Tartışılabilir olmakla birlikte, DPT’nin OECD kaynaklarına dayanarak verdiği bilgiye göre, Türkiye’de tarıma yönelik toplam transferlerin 1996 yılında yüzde 56’sı, 1997 yılında ise % 85’i tüketiciler tarafından ödenmiştir. (DPT, “Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa, Orta ve Uzun Dönem Stratejileri” Ocak 1999, s.2)

Bunların çoğunlukla kamuoyunu destekleme politikaları aleyhine koşullandırmak için hükümet edenler ve bazı politize olmuş bürokratlar tarafından kasıtlı olarak ortaya atıldığı, konunun ayrıntısını genellikle bilmeyen piyasacı görüş sahipleri aracılığıyla da büyük bir iştahla yayıldığı gözlenmektedir.

Tarımsal destekleme alımları için bütçeden sağlanan finansman imkanları tarımsal KİT ve TSK Birlikleri alımlarının 1996'da yüzde 25,5'ini 1997'de 33.8'ini karşılarken, 1998'de yüzde 23.2'ye gerilemiştir.² 1998 yılındaki durumun henüz köprü kredilerinin DFİF kredisine dönüştürülmediği bir dönemi yansıttığı dikkate alınırsa 1998 için de yüzde 30 civarında bir oranın elde edileceği anlaşılır.

Tarım sektörüne yapılan toplam transferler konusu, üzerinde en fazla rakamın uçtuğu bir alan özelliği taşımaktadır. OECD'nin dahi bu konuda nasıl yanıtılabildiğine daha önce örnekler verilmişti.³ Son bir örnek DPT kaynaklı bir araştırma tarafından verilmiştir.⁴ Bu örnek 12.8.1993 tarih ve 93/4725 sayılı Kararnameyle başlatılan pamukta prim uygulamasından dolayı Ziraat Bankası lehine inanılmaz avantajlar taşıyan faiz tahakkuklarına ilişkindir. Söz konusu Kararname Banka'nın yapacağı prim ödemelerinin anapara ve faiz tutarının görev zararı olarak hazine'ce karşılanacağını belirtmesine rağmen faiz oranı ve masraf komisyonu konusunda bir hüküm içermemekteydi. Daha sonra 4.4.1995 tarih ve 95/456 sayılı Başbakanlık onayıyla, Banka'nın finansman sıkıntısına da bir çözüm olması amacıyla, bu görev zararı için faiz oranı, ticari **faiz oranı + yüzde 20 biçiminde** tespit edilmiş ve **üçer aylık temerrüt dönemleri itibariyle faiz yürütülmesi esası da** kararlaştırılarak borcun katmerlenerek artışına yol açmıştır.

Böylece Banka'nın pamukta prim uygulamasından dolayı alacaklı olduğu 124 milyon dolar tutarındaki anapara, 1997 ve 1998 yıllarında Hazine'ce Bankaya 1 milyar dolar ödeme yapılmasına karşın 1998 yılı sonunda 7.7 milyar dolara (2.4 katrilyon TL'ye) yükselmiş ve Banka'nın

² Zafer Yükseler "Tarımsal destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelirler Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi" Ağustos 1999 4.5.8 (Z.Yükseler DPT Müsteşarlığı YPKD Genel Müdürüdür)

³ Bkz. Oğuz Oyan, "Tarımsal Desteklemeye Alternatif Arayışları: Yedinci Plan ve Ötesi" Ekonomide Durum, no:2, s.85 ve devamı.

⁴ Yükseler, a.g.e. s.11-13.

toplam aktiflerinin yüzde 39'una ulaşmıştır. Dolar bazında yıllık faiz oranının ortalama yüzde 128'e getirildiği bu mekanizma fazla aşırıya gittiği için 1998 yılı sonundan itibaren ticari faizlere eklenen yüzde 20 ek faiz uygulamasına son verilmiştir. Ancak, **aşırılık**, bütün yönleriyle ortada durmaktadır.

Çizelge 1: Türkiye'de Tarıma Yönelik Desteklemelerin Düzeyi

	GSYİH'ya Oran			Tarım Kat.Değ.Oran		
	1990-1993	1994-1996	1997-1998	1990-1993	1994-1996	1997-1998
1. Üretici Desteği-PSE	5.63	3.43	5.90	35.91	21.46	37.14
Pazar Fiyat Desteği	4.72	2.12	4.88	30.08	13.20	30.60
Girdi Sübvansiyonu	0.84	1.22	0.95	5.34	7.68	6.11
Diğer	0.08	0.09	0.07	0.49	0.58	0.43
2. Genel Hizmet Des.	0.26	1.20	3.16	1.64	7.41	19.75
ZB pamuk Primi	0.00	1.03	3.09	0.00	6.32	19.75
Diğer	0.26	0.17	0.07	1.64	1.09	0.46
3. Vergi Mük. Transfer	0.26	0.58	1.18	1.71	3.58	7.33
Görev Zararları	0.26	0.52	1.05	1.71	3.23	6.46
Borç Affı	0.00	0.06	0.14	0.00	0.35	0.87
4. TOPLAM TRAN.TSE	6.15	5.22	10.24	39.24	32.46	64.22
Tüketicilerden	5.33	2.42	5.51	34.04	15.05	34.70
Verdi Mük.	1.15	3.03	5.07	7.37	18.86	31.72
Bütçe Geliri (-)	-0.33	-0.23	-0.34	-2.15	-1.45	-2.20
5. TOPLAM TRAN *	6.15	4.15	7.15	39.25	26.14	44.93
Tarım Katma Değ.	15.78	16.00	15.90			

Ziraat Bankası'na (ZB) olan pamuk primi borcunun faizi hariç Not:OECD verilerinden hesaplanmıştır.Kaynak:Z. Yükseler (1999, 12)

DPT'nin ilgili yetkilisi haklı olarak⁵, "OECD'nin tarım sektörüne yapılan toplam transferler hesabında dikkate aldığı bu uygulamanın, tarım

⁵ Yükseler, a.g.e., s.12 ve 13.

sektörüne yönelik bir destek mi yoksa Ziraat Bankasının bilançosunun makyajlanması mı olduğu konusuna açıklık getirmek gerekmektedir. Bu şekilde hesaplanan faiz ödemelerinin tarıma yapılan toplam transfer hesabında dikkate alınması ve bunun çiftçilere yönelik bir destek olarak açıklanması gerçekçi bulunmamaktadır. Bu nedenle, tarım sektörüne yönelik toplam transferlerin zaman içindeki gelişimi değerlendirilirken, pamuk priminden doğan T.C. Ziraat Bankası alacağı hariç oranların kullanılmasının daha gerçekçi olacağına inanılmaktadır.” demektedir. Dolayısıyla, aynı yetkilinin raporundan alınan izleyen tabloda 1997/1998 yılında tarım sektörüne yapılan toplam transferlerin GSYİH ‘ya oranı olarak alınması gereken rakam yüzde 10.24 değil, yüzde 7.15 olmaktadır. Bize göre bu sonuncu oran dahi bir hayli şişkindir, ama bunun tartışmasına burada yeniden girmek istemiyoruz. Ancak şunu belirtelim ki, Ziraat Bankası’nın 1990’lı yılların başlarında dünyanın en karlı üç-beş bankası arasında yer alma fırsatını işte şu “sübvansiyonlu” denilen tarım kredileri sayesinde elde edebildiğini daha önce defalarca açıklama fırsatı bulmuştuk⁶

3. DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİ

Ürün ve girdi fiyatlarına dolayısıyla piyasanın işleyişine doğrudan bir müdahale olmaksızın, tarımsal üreticilere yönelik olarak yapılan geri dönüşsüz gelir transferlerine “doğrudan gelir desteği” (DGD) adı verilmektedir. Bu tür gelir desteğine AB ülkelerinde geçiş hazırlıkları sürdürülmektedir. Türkiye’nin de mevcut destekleme modelini terkederek DGD sisteme geçmesi konusunda yoğun dış ve iç telkinler yapılagelmektedir.

Bununla birlikte Türkiye koşullarında sözkonusu sistemin uygulanabilirliğine ilişkin inandırıcı kanıtlar bugüne kadar ortaya konulamamıştır.

DGD sisteminin Türkiye’nin Dünya Ticaret Örgütü ve AT ile imzaladığı GB anlaşması dolayısıyla zorunlu duruma geldiği iddiasını da tam olarak kabul etmek mümkün değildir. DPT’nin bir araştırmasında⁷, tarım politikaları ile ilgili uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülüklerimiz başlığı altında sunduğu bölümde de belirtildiği üzere,

⁶ Oyan, a.g.e, s.89

⁷ DPT, “Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa, Orta ve Uzun Dönem Stratejileri” Ocak 1999, s.4

“Türkiye’de destekleme alımları yoluyla yapılan yardım miktarı toplam tarımsal üretim değerinin % 10’unu geçmediğinden iç destekler ‘de minimis’ asgari destek kapsamında değerlendirilmiş ve iç desteklerin indirimi konusunda herhangi bir taahhütte bulunulmamıştır. Bu çerçevede, GATT nezdinde 2004 yılına kadar iç desteklerin indirimi ile ilgili herhangi bir taahhütümüz bulunmamaktadır... Halen Avrupa Ortak Tarım Politikasına uyum (da) sağlanamamıştır.” Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere, DGD gibi denenmemiş ve Türkiye’nin yapısına uygunluğu tartışmalı bir sistemi alelacele kabul etmek gibi bir zaman sıkıştırması altında bulunulmamaktadır. Atılacak adımlarda ve tartışmalarda bunun özellikle gözönünde tutulmasında yarar vardır.⁸

Öte yandan, DGD sistemine heves eden siyasetçi ve bürokratların birinci meselesi Türkiye’de tarımsal desteklemenin kamu maliyesi üzerindeki yükünün azaltılması olmasındaki çelişkiye dikkat çekmek gerekmektedir. Aslında DGD’ne geçme planlarını yapan AT ülkeleri, ilk geçiş yıllarında yeni sistemin bütçe üzerinde daha büyük maliyetler getireceğini hesaplayarak yola çıkmışlardır. Bunun Türkiye’de farklı olması için bir neden bulunmamaktadır. Mevcut sistemde destekleme kurumlarına geri dönüşlü ama süvansiyonlu alım kredileri verilirken, önerilen sistemde geri dönüşsüz gelir destekleri sözkonusu olacaktır.

Ayrıca, seçilecek hedef kitle bugün desteklemeden yararlanan kitleden daha geniş olabilecektir: Birincisi, cari sistemde tüm ürünler kapsama alınmamışken, önerilen sistemde tüm ürünlerin üreticileri (en azından hedeflenen bölümleri) dikkate alınacaktır. İkincisi, Türkiye’de 4 milyon adet tarımsal “İşletme” biriminin varlığı dikkate alındığında gelir desteğinin kapsamının ve ilgili üreticiye ulaşma masrafının hiç de azımsanmayacak boyutlarda olacağını hesaba katmak gerekmektedir.

Öte yandan, Türkiye gibi kadastro çalışmaları dahi tamamlanmamış kayıt sistemi olağanüstü yetersiz, ücretsiz aile işçisi istihdamı yüksek boyutlarda, 4 milyon tarımsal “işletme” nin bir de çok parçalı işletme arazileri üzerinde tarım yaptığı çok parçalı bir yapıda DGD sisteminin uygulanabilirliği çok kuşkuludur. Ücretsiz aile işçilerinin her birinin işletme

⁸ DGD sistemine yönelik eleştirel tutumu bakımından Z. Yükseler (age., s.14-21) bürokrasi çevrelerinden yükselen ilk farklı sesi oluşturmaktadır.

parsellerinden biri adına hak talep etmesi durumunda uygulamanın iyice içinden çıkılmaz duruma geleceğini kestirmek zor değildir.

Son olarak, tüketiciler üzerindeki finansman yükünün vergi mükelleflerine kaydırılmasının önünde bugün için Çin Seddi gibi bir kamu maliyesi krizinin yükseldiğini unutmamak gerekir. Vergi gelirlerinin, 1999'un ilk 7 ayında, yüzde 96'sını kamu borçlarının faiz ödemelerine ayırmak durumuna düşmüş bir kamu maliyesi sistemi üzerine ek yükler getirmenin olanakları (ve mantığı) bugün için bulunmamaktadır.

4.SONUÇ

Tarım yönelik politikaların tartışılmasında bir sağırlar diyalogunun varlığı yadsınmaz bir gerçektir. Bunun arkasında çok çeşitli nedenler bulunmaktadır. Yakından bakılırsa bunun arkasında iki neden gurubunun bulunduğu görülür.

Birincisi, üretici-tüccar-tarımsal hammadde kullanan sanayici-ithalatçı-ihracatçı-dış alıcılar arasında varolan ekonomik çıkar çatışmaları ve bunlar nedeniyle seçilen bazen yakın bazen zıt konumlardır. Bu, eşyanın doğasına uygundur ve her zaman olacaktır. Ancak burada dahi, Türkiye perspektifinden bakma alışkanlığının edinilmesine çalışılarak ortak çıkarların aranması, ulusal düzeyde ekonomik ve toplumsal çıkarların gözetilmesi halinde çok sayıda buluşma noktası bulunacağı açıktır.

İkincisi ise, ya bilgi eksikliği ya önyargılı tutumlar ya da ideolojik konumlar nedeniyle seçilen saflardır. Burada yapılacak fazla birşey yoktur. Ancak, olgusal düzeydeki çarpıtmaların giderilmesi yönünde çaba gösterilerek tartışmaların düzeyini yükseltmeye çaba gösterilebilir.

Kuşkusuz bu konuda merkezi rol, uzun verimli tarım politikaları geliştirme perspektifi kazanmaya niyetlenmiş kamu yönetimi birimlerindedir. Sosyal taraflar, konularını çizilen yeni ulusal stratejiye uyumlandırmakta gecikmeyecektir. Yeter ki kamu yönetimi, ciddiyle ilgili inandırıcı işaretler verebilsin.