

2000 ve 2001 Programlarında Ulusal Tarım Politikalarının Tasfiyesi

Prof. Dr. Oğuz OYAN (*)

1. Giriş

Aralık 1999 ile Aralık 2000 arasındaki bir yıllık süreçte 2000-Programı çerçevesinde IMF ve DB'na verilen toplam 5 Niyet Mektubunda tarıma ilişkin taahhütlerin Türkiye için nasıl bir gelecek hazırladığı bu yazının ana tartışma konusunu oluşturacaktır. Çöken 2000 Programı sonrasında 2001 Programında tarıma ilişkin yapısal düzenlemeler aynı ağırlıkla yer verilmiştir. 15 Mart 2001'de açıklanan "Programın Genel Stratejisi" metninde olsun, 14 Nisan 2001'de açıklanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" metninde olsun, 15 Mayıs tarihli yeni bu yazının yazıldığı son Niyet Mektubu bakımından olsun, "acil yasal düzenlemeler" veya diğer başlıklar altında tarıma ilişkin düzenleme niyetlerinin önceki Niyet Mektuplarındaki taahhütlerden temel bir farkı olmadığı için, bunların ayrıntılı bir tahlili bile gereksiz olacaktır.

Bir başlangıç uyarısı olarak, istikrar programı ile yapısal uyum (veya uyarılama!) programı (YUP) arasındaki sıkı bağlantıya dikkat çekmek gerekir. Türkiye'nin 1999 sonunda uygulamaya soktuğu üç yıllık programın asli hedefinin enflasyonu önlemek olduğu, yapısal uyum yönlü düzenlemelerin

(*) Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim üyesi, TARIŞ Eski Genel Müdürü.

ise bu asli hedefin bağımlı bir değişkeni olduğu kamuoyuna açıklanmıştır. Oysa gerçek durum bunun tam tersindedir. Bunun son bir kanıtı Şubat 2001 krizi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Programın istikrar ayağı çökmüş olmasına rağmen, YUP kapsamındaki “acil yasal düzenlemeler”den asla vazgeçilmemiştir. Gelişmiş ülkelerin çıkarlarını öncelikle kolladıklarından kuşku duyulmayan uluslararası finans kuruluşlarının, “yapısal dönüşüm” konusundaki ısrarları dahi, Türkiye’nin gelişmiş dünyaya hangi koşullar altında eklenmesinin planlandığı konusunda bir gösterge olmaktadır. Kuşkusuz, “yapı-salların” tümü (örneğin kamu maliyesinin saydamlığı konusu) Türkiye’nin çıkarları aleyhine olmayabilir; ancak özellikle tarımla, bankacılıkla, telekonü-nikasyonla, enerjiyle ilgili olanlar konusunda kaygılı olmak için nedenler bulunmaktadır.

1980’li yılların başından itibaren Türkiye’nin dünya ekonomik sistemine eklenme tarzı yeniden biçimlendirilmiştir. 1980’lerde destekleme kapsamındaki ürün sayısının azalması ve destekleme alımlarının tarımsal hasılaya oranla görece önem kaybetmesi, uygulanan politikaların sonuçlarından biriydi. 1980’lerde dış ticaret üzerinden dışa açılan Türkiye, 1990’lı yıllarda sermaye hareketlerinin serbesleştirilmesi yoluyla uluslararası bütünleşmeye yönelmiş; ancak, tarımsal destekleme 1990’lar sonuna kadar 1980’li yıllardan daha dalgalı ve genelde daha fazla köylü lehine uygulanma olanağı bulabilmiştir. Seçim dönemlerinin sıklaşması da bunda rol oynamıştır. İstikrarsız tarımsal politikalar dönemi olan 1990’larda şu alt dönemler ayırdedilebilir:

a) 1991-1993: tarımsal desteklemede genişleme dönemi; b) 1994-1995: daralma dönemi; c) 1997-1998: yeniden genişleme dönemi, d) 1999-2000: yeniden daralma dönemi.

Türkiye’de mevcut destekleme politikalarına 1990 başlarından itibaren dışardan ve içerden yöneltilen eleştiriler ile tarımsal desteklemenin tedrici bir tasfiyesini takvime bağlayan 9 Aralık 1999 programı arasında benzerlik hatta çakışma vardır. Öncelikle kabul etmek gerekir ki, Türkiye’nin siyasetçisi ve ekonomi bürokrasisi, 1994 sonrasında uluslararası finans kuruluşlarının geliştirmekte olan ülkeler tarımı konusundaki yaklaşımlarını büyük ölçüde benimseyen bir çizgiye gelmişlerdir. Bunun somut örnekleri 5 Nisan 1994 Kararlarına ve 7. Kalkınma Planına yansımıştır.

2000 Programı çerçevesinde IMF ve DB’na verilen ve kamuoyuna açıklanan 5 niyet mektubundan 4’ü tarıma ilişkin yeniden yapılanmaya önemli bir

yer ayırmakta ve gelecek planları konusunda yeterince açık bir dil kullanmaktadırlar (1).

2. 2000 Programı Niyet Mektuplarında Tarıma İlişkin Niyetler ve Gerekeçleri

9 Aralık 1999 tarihinde IMF'ye verilen ana Niyet Mektubunda (nm1) şu ifadeler yer almaktadır: "Reform programımızın orta vadeli amacı var olan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektir".

Alışılmış bir uygulama olmadığı halde DB'na da verilen 10 Mart 2000 tarihli Niyet Mektubu (nm2) da aynı kararlılığı vurgulamaktadır: "Tarım alanında, Hükümet, büyümenin desteklenmesi ve tarımsal destekleme politikalarının bütçe ve tüketiciler üzerindeki yükünün azaltılması için geçmişe kesin bir set çekme niyetindedir. Orta vadeli hedef, hükümetin sübvans ettiği girdi, kredi ve temel mahsullerdeki fiyat desteklerine dayanan mevcut sistemin, zaman içerisinde küçük çiftçileri giderek daha fazla hedefleyecek doğrudan gelir desteği programı ile değiştirilmesidir". Aynı metinde, "tarımsal reform programı, devletin tarımsal üretim ile tarımsal sanayi üretiminde doğrudan bir rol almaktan çekilmesine yönelik orta vadeli hedef doğrultusunda, sektördeki devlet varlıklarının ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesini kapsamaktadır" ifadesiyle özelleştirmenin de temel hedeflerden biri olduğu vurgulanmaktadır.

Burada örtük olarak belirtilen hedeflerden bir diğeri, programın "kamu sektörü temel fazlasını mümkün olduğunca yüksek tutmak"tır. Bir başka ifa-

-
- (1) IMF'ye verilen Niyet Mektuplarının Türkiye tarafından yazılış/sunuluş tarihleri (bunların IMF İcra Kurulunda kabul tarihleri farklıdır) sırasıyla şöyledir:
9 Aralık 1999: Stand-by'ı başlatan ana belge. Metinde ve tablo 6'da <nm1> olarak anılacaktır.
10 Mart 2000: İlk Ek Niyet Mektubu; bu birinci gözden geçirmede tarıma ilişkin değişimler yoktur.
10 Mart 2000: Dünya Bankası'da verilen şimdilik ilk ve son Niyet Mektubu. Metinde: <nm2>
22 Haziran 2000 :İkinci Gözden Geçirme kapsamında verilen ikinci Ek Niyet Mektubu. <nm3>
18 Aralık 2000 : Üçüncü Ek Niyet Mektubu. Metinde <nm4>

deyle, tarımsal dönüşüm, kamunun üzerindeki maliyetleri azalttığı ölçüde amaç fonksiyonları içinde yer almaktadır.

Niyet mektuplarında tarıma ilişkin yeniden yapılandırmanın gerekçelerine topluca bakılırsa, bunların, geçilmesi öngörülen yeni modelin (doğrudan gelir desteğinin) erdemlerinden ziyade, mevcut destekleme modelinin “kötülükleri” üzerine inşa edilmiş oldukları görülür. Mevcut modelin bazı olumsuzlukları güçlü bir siyasal irade tarafından kolayca düzeltilebilecek durumdayken, mevcudun tamamen silinmesini öngören politikalar hangi “güçlü” gerekçelere dayanmaktadır? İşte önce 9.12.1999 tarihli Niyet Mektubundan (nm1) bazı satırbaşları:

“Halihazırda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir”.

“Yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını kötü etkilemektedir”.

“Fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamaktadır”.

“Tarım alanındaki karar verme mekanizmasının bir çok bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılımından ötürü husule gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olamamaktadır”.

“Bütün bunların ötesinde, bu politikalar, son yıllarda ortalama olarak GSMH'nın %3'ü gibi bir maliyet ile vergi mükellefleri üzerine yük getirmektedir”.

Mektuplarda açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte, var olan politikaların karşısında olanların bir gerekçesi de, bu politikaların esas yükünü tüketicilerin çektiği, bu bağlamda küçük çiftçilerin dahi tarımsal ürün tüketicisi oldukları ölçüde bu politikalardan olumsuz etkilendikleridir.

Bütün bu gerekçelerin bağlandığı nokta, mevcut destekleme modelinin rasyonel olmadığıdır. İşte bu nedenle, “rasyonalize etme” gerekçesi sık sık karşımıza çıkmaktadır (nm2): “Geçiş döneminde tarım politikaları rasyonalize edilecektir” : “Hükümet, doğrudan gelir desteği sistemi hazırlıklarının yanı sıra tarımsal destekleme politikalarını rasyonel hale getirme çabalarını hızlandırmaktadır.

Satır aralarına sızan bir başka gerekçe, “TSKB’lerin bağımsız kurumlar haline dönüştürülmesi”, “TSKB’lere tam özerklik sağlayacak yasanın çıkarılması” (...) ve “bu yasayla TSKB’lerin işletilmesinde bütün öncelik haklarının ve hükümetin rolünün ortadan kaldırılması”dır. Tarım kooperatiflerine olan devlet müdahalelerinin kaldırılması ilk başta kulağa çok hoş gelmesine rağmen, bununla ilgili çıkarılan yasa metni ve anasözleşme hükümleri, tam ters yönden, kaygı verici özellikler taşımaktadır.

Programın vadesi konusunda da kararlı bir katılık vardır. Programın uygulanmaya başlamasının birinci yılı sonunda, 18 Aralık 2000’de, IMF’ye verilen üçüncü ek niyet mektubu (nm4) bunu bir kez daha teyit etmektedir: “Tarım politikalarının reformunda, tüm dolaylı destek politikalarından 2002 sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve doğrudan gelir desteği (DGD) sisteminin uygulanmasına geçilmesi amaçlanmaktadır”. Görüldüğü gibi, program radikal olmaktan çekinmemektedir. Üstelik, böylesine derin bir yapısal dönüşümün topu topu 3 yıl içinde tamamlanacağını öngörülmesi de başlıbaşına bir radikalizm olmaktadır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleriyle programın istikrar ayağının çökmesinin dahi, tarıma dönük acil yapısal uyarlama programını duraksatmadığı görülmektedir.

Bu arada 2000 yılı içinde program doğrultusunda önemli mesafeler de katedilmiştir. Örneğin, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri (TSKB) için içeriği niyet mektuplarında kabaca belirtilmiş yeni bir yasal düzenleme yapılacağı taahhüt edilmiş, Haziran 2000’de bu söz yerine getirilmiş, tüm TSKB’leri yeniden yapılandıracak bir Yeniden Yapılandırma Kurulu’nun oluşturulması 2000 sonunda tamamlanmış; tahıllarda dış ticaret korumasında indirim 2000 yılı içinde başlanmış; destekleme alımları için ödenen fiyatların hedeflenen enflasyonu aşmayacağı taahhüdüne uyulmuştur. 2000 yılında gerçekleşen enflasyon oranı (%39) ile hedeflenen enflasyon oranı (%25) arasındaki büyük fark, çiftçi gelirlerindeki reel aşınmanın da ölçüsünü vermektedir.

Dünyada benzeri görülmeyen bir hız ve kapsamda uygulanmak istenen bu tarımsal dönüşüm programının ne gibi sosyal/siyasal sonuçlara yol açabileceği konusunda mektuplarda herhangi bir iz bulmak mümkün değildir. Türkiye’nin ilginç bir sosyal laboratuvar olarak test edilmek istenmesi IMF/DB açısından bakıldığında belki anlaşılabilir bulunabilir; ancak, Türkiye’nin siyasal karar odaklarının cesaretini (?) anlamak biraz zor olmaktadır.

Yukarıda sayılan gerekçelerin ne derecede haklı görülüp görülemeyeceğine burada kapsamlı bir biçimde değinilmeyecektir. Burada sadece "görev zararları" aldatmacası ile tarımsal desteklemenin reel yüküne değinilecektir.

Türkiye’de tarımsal desteklemenin ulusal gelire oranla büyüklüğü, yükü kimin taşıdığı, destekleme ödemelerinin çiftçiye ulaşıp ulaşmadığı gibi konularda da oldukça çelişkili veriler ve pozisyon alışı vardır. Buna resmi veri üreten çevreler dahi dahil olabilmektedir. Dünya Bankası uzmanları ise bu tartışmalı verileri kendi “yapısal dönüştürme” programlarının gerekçesi olarak kullanmaya fazlasıyla eğilimli gözükümler. Bütçe açıklarının kendi üzerlerine bir ek vergi zorlaması olarak gelmesini istemeyen güçlü ekonomik çevreler de, tarımsal desteklemenin çok geniş olduğunu ve bunun köklü bir biçimde daraltılması gerektiğini talep etmeyi adeta bir ulusal görev kabul etmektedirler. Hazine Müsteşarlığı kaynaklı verilerin, yakın zamana kadar, tarıma verilen desteğin GSMH'ya oranının (1998'de) %10'u aşan boyuta vardığını ileri sürüyor olmasına karşın, aynı Müsteşarlığın hazırladığı Niyet Mektuplarının birincisinde bu oranın %3 olarak düzeltilmesi kuşkusuz olumlu bir adım olmuştur. Ancak, bize göre bu son oran dahi gerçeği tam yansıtmamaktadır. TÜSİAD'ın tarım raporunun toplam tarım sübvansiyonunun Hazine'ye olan yükünün 1998 için 2.4 milyar düzeyinde olduğuna dair tespitini kabul edersek ve doğru olarak ölçülebilir yükü bununla sınırlı tutarsak, bunun GSYİH'ya oranının yüzde 1.2 düzeyinde kaldığını görürüz. 1999 ve 2000 yılları için yaptığımız hesaplamalar bu düzeyin dahi altında kalan iç destek maliyetlerine işaret etmektedir. IMF/DB programının uygulanmaya başlandığı 2000 yılında gerçekleşen bütçe ve DFİF transferleri toplamı 933 trilyon TL düzeyinde olup bütçenin %2'si ve aynı dönemdeki GSMH'nın % 0.8'i civarında bir büyüklüğe denk gelmektedir.

Ancak, gelişmiş OECD ülkelerinde de toplam tarımsal transferlerin GSYİH'ya oranının %1.5 dolaylarında kaldığına bakılarak Türkiye'deki desteğin önemsiz olmadığına hükmedilebilmektedir. Bu bir değerlendirme hatası olacaktır. Çünkü, gelişmiş ülkelerde tarımın GSYİH'ya katkısı genellikle %2-3 mertebesindedir. Dolayısıyla, bu ülkelerde tarıma dönük destekler neredeyse tarımsal katma değer toplamına veya yarısına eşittir. Bu bağlamda Türkiye açısından daha anlamlı bir karşılaştırma göstergesi, tarımsal destek-

lemenin tarımsal katma değere oranıdır. Bu oran, 2000 yılı için Türkiye'de sadece %5 dolaylarındadır. Desteklemenin daha kapsamlı olduğu önceki yıllarda da, bu oran genellikle %10'un altında kalmıştır. Esasen Türkiye'nin GATT sözleşmesinde *de minimis* kapsamına alınmasının nedeni de budur.

Tarıma ilişkin ikinci bir çarpıtma görev zararları konusundadır. Ziraat Bankası'nın 1993/94 tarihinde pamuktaki destekleme primi dolayısıyla Hazine adına sağladığı 315 milyon dolarlık anaparanın, 1997'de Hazine'nin Banka'ya yaptığı 712 milyon dolarlık ödemeye rağmen, 2000 yılı sonunda 11 milyar dolara ulaşmış bulunması (!) bunun bir örneğidir. Dolar bazında yıllık ortalama yüzde 128 yükseltile Ziraat Bankası alacağının (veya Hazine borcunun) aslında tarıma dönük bir destekleme olarak sunulmasındaki yanlışlığa DPT Müsteşarlığından bir Genel Müdür dikkati çekmişti. (Yükseler, 1999). Ziraat Bankası'nın başka nedenlerle (2) bozulan dengelerine Hazine'nin yaptığı takviyenin tarımsal destekleme üzerinden gösterilmesi, kamu hesaplarında saydamlık arayışlarının önemini kanıtlamaktadır. Nitekim, gerek Sayıştay'ın "2000 yılı Mali Raporu" (Sayıştay, 2000: 130-1), gerek Ziraat Bankası'nın denetiminden sorumlu Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1999 Yılı Ziraat Bankası Raporu (BYDK, 2001), bu abartılı faiz yürütümüne dikkati çekmektedir.

3. Tarımda "Yapısal Uyum" Programının Uygulama Araçları

Niyet mektuplarının tarımsal politikalara ilişkin bölümlerinin en kapsamlısı, iç desteklerin sona erdirilmesi konusundaki ayrıntılı düzenlemelerdir. İç desteklerin tümüyle sona erdirilmesi açık bir şekilde hedeflenmiştir. Bu bağlamda, fiyat garantisiyle destekleme alımlarının, girdi desteğinin, kredi desteğinin, prim desteğinin 2 yıl içinde tamamen ortadan kaldırılması, buna ilişkin tüm kurumsal mekanizmanın özelleştirme-tasfiye yoluyla sistemden çıkarılması, tarımdaki kooperatif örgütlenmenin halen en önemli örneklerini oluşturan TSKB'lerin tedricen işlevsizleştirilmesi açık politika tercihleri ola-

(2) Özellikle 1996-97 sürecinde Refahiyol Hükümeti'nin kaynak paketlerini finanse etmek için Ziraat Bankası kaynaklarını zorlaması ve Banka'nın, Hazine'nin borçlanma ihalelerinde ortalama faizleri aşağıya çekme misyonunu üstlenmesi gibi nedenlerle...

rak kayda geçirilmiştir. TSKB'lerin sınai tesislerin ellerinden çıkarılması ve ya tasfiyesi ise mektupların örtük hedefleri arasındadır. Bu arada ithaldeki korumaya oranlarının da (2000'de tahıllarda yüzde 45'lik düzeyinden) 2002'den itibaren yüzde 5 düzeylerine çekilerek anlamsızlaştırılması, iç pazara giriş serbestisinin fazla gecikmeden yürürlüğe konulacağını göstergesidir.

NIYET MEKTUPLARINA GÖRE İÇ DESTEKLERİN DARALTILMASI VEYA TASFİYESİNE İLİŞKİN UYGULAMA ARAÇLARI

Temel Hedef: "Tüm dolaylı destek politikalarından 2002 sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve doğrudan gelir desteği sisteminin uygulanmasına geçilmesi (nm 1, 2, 4)

a) Fiyatlar:

- .Alım fiyatlarının hedeflenen enflasyona endekslenmesi (nm1);
- .Buğday fiyatlarının Şikago Borsası fiyatları referans alınarak oluşturulması;
- .TMO satış fiyatlarının maliyetleri karşılayacak düzeyde tutulması (nm1,4);
- .2002'de destekleme fiyatı açıklanmaya son verilmesi.

b) Destekleme alımlarında fiziki sınırlamalar:

- .Şekerpancarı kotalarının belirlenmesi (2000 yılında başlatılıp giderek daraltılarak);
- .Tütünde destekleme alımının 2001'de sona erdirilmesi (nm4);
- .TMO stoklarının azaltılması.

c) Mali destek sınırlamaları:

- .Şeker Fab.A.Ş'nin zararlarının karşılanmasının bütçeye konulan sabit ödeneği aşmaması;
- .Yağlı tohum ve bitkilerde destek primlerinin sınırlandırılması (nm2);
- .Çay budama tazminat ödemelerinin azaltılması ve bütçe ödenekleriyle sınırlandırılması (nm2);
- .Girdi (gübre) desteğinin nominal olarak sabit tutularak tedricen tasfiyesi (nm1,2,4);

.TSKB'lere devletçe "harhangi bir mali destek sağlanamayacağı"nın yasa hükmü yapılması (nm1,2,4);

.TCZB'nın kredi sübvansiyonu toplam maliyetinin 1999'a göre yarı yarıya düşürülmesi. Bu amaçla ZB tarımsal kredi faizlerinin %60-65 düzeyindeki oranlarının gösterge faiz hadlerine eşit oluncaya kadar düşürülmemesi (nm2). (Böylece 2000'de tarım kredileri faizi, kamu borçlanma faizlerinin ortalama %38 olan düzeyinin çok üzerinde tutulabilmiştir).

d) Özelleştirme:

Orta Vadeli Hedef: Devletin tarımsal üretim ile tarımsal sanayi üretiminde doğrudan bir rol almaktan çekilmesi (nm4). TCZB dışındaki özelleştirmelerin 2002'de tamamlanması.

.TŞFAŞ : -2001'de en az 6 şeker fabrikası özelleştirilecek; gerisi 2002 sonuna kadar satılacak (nm4)

.TEKEL: -Tütün işleme birimleri ÖİB'na devredilecek (ÖYK kararı Ocak 2001 sonundan önce çıkarılacak);

-Alkollü içkiler kanunu Ocak 2001'de çıkarılarak sektör özel girişime açılacak.

-Tütünde destekeleme alımına son verecek, tütün alımında ihale mekanizmasını oluşturacak tütün kanunu Ocak 2001'de çıkarılacak (nm4);

TCZB: En geç 4.5 yıllık bir süre içinde özelleştirilmesi.

.ÇAYKUR: Çay işletmelerinin özelleştirilmesi (nm2);

.TZDK, TİGEM, TÜGSAŞ, İGSAŞ zaten özelleştirme kapsamında olduğu için hepsi ayrıca belirtilmeye gerek görülmemiştir (nm2),

.TSKB: 16 Haziran 2000'de yürürlüğe girin 4572 s. Yasayla tedricen özelleştirmelere götüreceği bir program başlatılmıştır.

* * *

Yukarıda sayılan uygulama araçları, Türkiye'de tarımın nasıl bir dönüşümüne tâbi tutulmak istendiğini göstermektedir.

Birinci niyet mektubunda öngörülen ve tarımdaki kooperatif örgütlenmeyi yakından ilgilendiren bir düzenleme ise 16 Haziran tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri (TSKB) Hakkında 4572 sayılı Kanunun, geçici maddeleri kalıcı maddelerinden daha ilginç özellikler taşımaktadır. Geçici Md. 1/D ile oluşturulan "Ye-

niden Yapılandırma Kurulu" (YYK), Kanunun yürürlük tarihinden itibaren 6 ay içinde oluşturulacak, 4 yıl süreyle görev yapacak, 4 üyesi Sanayi ve Ticaret Bakanı, 2 üyesi Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanı tarafından atanırken, sadece 1 üyesi birliklerin yönetim kurulu üyeleri arasından seçimle belirlenecektir. Bu düzenlemeler, YYK'nun siyasal otoriteye karşı bağımsızlığından sözedilmesi olanağını vermemektedir, ancak bu kurulun Dünya Bankası'nın telkinleri üzerine kurulduğu dikkate alınır, Birliklerin yeniden yapılandırılması sürecine Dünya Bankası'nın daha dolaysız müdahalelerde bulunmasının bir aracı olarak tasarlanmış olduğu da anlaşılabilir. Nitekim, son bir yıllık pratik, bunun tam da böyle olduğunu göstermektedir. TARİŞ yöneticilerinin kamuoyuna yansıyan tepkileri bunun açık kanıtlarından birini oluşturmaktadır.

Kuşkusuz TSKB'ler açısından en vahim sonuçları olabilecek düzenleme, "Kooperatif ve birliklere (...) Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinden herhangi bir mali destek sağlanamaz" (md. 1/E/3) kesin ifadesiyle karşımıza çıkmaktadır. Bu hüküm, tarımsal kooperatiflerin maddi dayanaklarını tasfiyeden başka bir anlama gelmemektedir. Satış kooperatiflerine mali destek sağlanmasını yasaklayan hükmün bir eşdeğerinin Tarım Kredi Kooperatifleri için de gündeme getirileceğinden kuşku duyulmalıdır. Hiçbir hükümran devlet, bir sektöre (özellikle de işgücünün yüzde 40'ına istihdam olanağı sağlayan temel bir üretici sektöre) mali destek yapmayacağını yasa hükmü haline getirmemiştir. Tarım dışında başka hiçbir sektör için (örneğin mali sektör için) böyle bir hüküm konulamazken, bir tarımsal politika aracından yasa hükmüyle vazgeçilmesi, açıklanması güç bir politika tercihidir.

4. Şeker Yasası Kimin Yasası?

2000 Programından artakalan "yapısal" düzenlemeler, 2001 Programı tam olarak ortaya çıkmadan (bu Program tam olarak 15 Mayıs'ta IMF'nin kabulüyle resmileştirilmiştir) ortaya çıkarılmaya başlanmıştır. Bunlardan Şeker Kanunu 4 Nisan 2001'de TBMM'de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın çıkarılması konusunda IMF/DB ikilisinin ısrarlarının arkasında acaba hangi görünmez (ama gerçek) gerekçeler bulunuyordu? Sadece muhalefette iken doğruyu söyleyen siyasi temsilcilerimiz, parlamentoda bu yasanın müzakeresi sırasında gerçekleri önemli ölçüde dile getirdiler.

Şeker alanında dünya çapında iş yapan ulus-aşırı şirketlerin ve onların çıkarlarını kendi çıkarları sayan gelişmiş ülkeler bloğunun ve gene onlar adına dünya ekonomisini şekillendiren IMF-DB (hatta WTO-OECD) gibi organizasyonların açık-örtük talepleri acaba bu yasal düzenlemeye ne ölçüde yansımıştı?

15 madde ve 8 geçici maddeden oluşan bu yasanın önemli düzenlemeleri şöyle özetlenebilir:

- Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye (TŞFAŞ) bağlı, 25'inin sermayesinin tamamı devlete ait olmak üzere 27 şeker fabrikasının (2000 Programındaki niyet mektuplarında da taahhüt edildiği üzere) özelleştirilmesine zemin hazırlanması;
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile TŞFAŞ'nin yerine geçecek şekilde, kamu tüzel kişiliğine sahip bir Şeker Kurumu'nun oluşturulması; bu Kurum bünyesinde bir Şeker Kurulu ile hizmet birimlerinin oluşturulması;
- Kurumu yönetecek olan Şeker Kurulu'nun Bakanlar Kurulunca atanacak, ancak özel şeker fabrikalarını (sakkaroz ve nişasta bazlı şeker üreticilerini ayrı ayrı olmak üzere) içerecek şekilde 7 üyeden oluşması;
- Ülkede şeker pancarı üretimine, şeker üretimine ve iç pazara verilebilecek şeker miktarına Kurul'ca belirlenecek kotalar getirilmesi; nişasta bazlı şekerler (NBŞ) için bu kotanın en fazla %10'u oranında kota tahsis edilmesi (gelişmiş ülkelere NBŞ için payı %1 oranındadır);
- Toplam kotanın şirketlere dağıtımında Kurul'un yetkili olması;
- Şeker pancarı fiyatı 2001 yılında da (hedeflenen enflasyon oranında) Bakanlar kuruluna bırakıldıktan sonra, izleyen yıllarda bu fiyatın şeker fabrikası işleticileri ile şeker pancarı üreticileri arasında varılacak mutabakata bırakılması;
- Şeker satış fiyatlarının, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenmesi...

Görüldüğü gibi, süper yetkilerle donatılan bu kamu-özel sektör karması kurulun, yabancıların sektöre girmesiyle daha fazla olmak üzere, bir tahkim

kurulu gibi çalışması düşünülmüştür. Tıpkı oluşturulan diğer kurul örneklerinde (son olarak Telekomünikasyon Kurulu örneğinde) olduğu gibi. Yasanın geçici 8.maddesinin şu hükmü de ilginçtir: "Uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar kurulu, Kurum ve organlarının görev, yetki ve görev süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirler". Böylece, WTO çerçevesinde yürütülen yeni müzakerelerin doğuracağı yeni durumlara (yeni bağımlılık ilişkilerine) uygun yeni bir çerçeve hazırlanabilecektir.

Peki nedir Türkiye şeker pancarı ve şeker üretiminin bu kadar iştah kabartıcı özellikleri? Bazı satır başları verelim:

- 130 milyon ton civarındaki dünya şeker üretiminin %70'i şeker kamışı temelindedir. Şeker kamışından şeker elde etmek daha düşük maliyetli olmasına karşın, gelişmiş ülkeler ve tropikal iklim dışındaki tüm ülkeler kendi besin güvenliklerini koruyabilmek için şeker pancarı üretimini sürdürmektedirler.
- Dünyada kişi başına ortalama şeker tüketimi 19 kg.dır. Avrupa ortalaması 33 kg, AB ortalaması 36 kg iken, Türkiye'de de 31 kg.dır. Buradan anlaşılacağı üzere, Türkiye'de gelir düzeyine kıyasla şeker tüketimi çok yüksek düzeydedir. Türkiye dünya TOPLAM şeker tüketiminde 8. sırada bulunmaktadır. Şeker üretiminde Türkiye'nin sırası ise 11'inciliktir. Dolayısıyla, Türkiye'de şeker üretiminin geriletilmesi ve ithalata bağımlı kılması önemsiz bir olgu değildir.
- Nitekim dünyada şeker arzı talebi aşmaktadır ve 1995'ten sonra bunun fiyatlar üzerindeki etkisi büyümüştür. Londra Beyaz Şeker Borsası'nda ortalama fiyatlar şöyle gelişmiştir:

1995... 396.64 (\$/ton)

1996...366.77

1997...315.83

1998...255.33

1999...200.53

Beş yılda şeker fiyatlarının yarı yarıya düşmüş bulunması, kısa dönemde talebi arttırmak pek mümkün olamayacağına göre, arzın kısılması ve üretimi kısılan ülkelere şeker ihraç edilmesi arayışlarını arttırmıştır. Türkiye'de şeker

üretimini yıldan yıla azalan kotalara bağlanmasını öngören Şeker Yasası'nın bu kadar ısrarla bize dayatılmasının anlamı açık değil mi?

- TŞFAŞ'ye ait 27 adet şeker fabrikasını gözden çıkarırken, bunların muhtemelen Orta ve Batı Anadolu'da bulunan ve kârlı çalıştırılma imkanları olan 11 adedinin satışı mümkün olurken, 8 adedinin teknolojisinin yenilenmesi gerekecek, özellikle Doğu Anadolu'da bulunan 8 adedinin arsa fiyatına tasfiyesi söz konusu olabilecektir. Doğu Anadolu'da kamu yatırımcılığının oynadığı sosyal ve ekonomik amaçlar (bölgesel gelir dağılımının aşırı bozulmasının önlenmesi, istihdamın geliştirilmesi, kırsal göçün denetim altında tutulması) tümünden terkedilmiş olacaktır. Ayrıca, özelleştirme, TŞFAŞ'ye bağlı 4 alkol fabrikasının, 6 makine fabrikasının, 1 tohum işleme fabrikasının, 2 tarımsal işletmenin, 1 araştırma enstitüsünün, yani entegre bir sistemin yok edilmesi anlamına gelecektir.
- Türkiye'de 350 bin şeker pancarı üreticisini ilgilendiren şeker pancarı üretiminin 14 milyon tona varan bir taşımacılık rakamıyla karayolu taşımacılığına önemli bir katkı sağladığı; üreticilere teslim ettikleri pancarın %25'i oranında bedelsiz pancar posası verilerek hayvancılığın teşvik edildiği, kotalarla pancar üretimdeki gerilemelerin ilgili sektörler ve ulusal ekonomi açısından telafisi olanaksız kayıplar yaratacağı dikkate alınmaktadır.
- Türkiye'de şeker pancarı üreticilerinin yüzde 90'ı 20 dönümün altında toprak işlemektedirler. Ortalaması 10 dönümdür. Yani esas olarak mikro işletmeler söz konusudur. Bunlara yeni destekleme modeli olarak doğrudan gelir desteği vermeye kalkıldığında, dönüm başına 5 dolar hesabıyla ortalama 50 dolar yıllık destek vermiş olunacaktır. İki taksitte verilecek bu iane, çiftçi ailesi başına ortalama iki kere 30 milyon TL ödemek anlamına gelecektir! Bununla üreticiliğin sürdürülemeyeceği açıktır. Kotalardan daha tehlikeli olan, 2002'den itibaren her türlü fiyat desteğinin ortadan kaldırılması olacaktır.
- Karşılaştırmalı üstünlükler savından hareket ederek Türkiye'nin ürettiğinden daha ucuz olan ithal şekeri ithal etmesi gerektiğini söyleyenler, şeker pancarı üreten gelişmiş ülkelerin de, besin güvenliği ve tarımsal koruma politikaları açısından, şekeri kendilerine maloluş fiyatından daha ucuza

ihraç ettiklerini nasıl gözdardı edebilirler? Kaldı ki Türkiye'nin tarımda karşılaştırmalı üstünlüklere tam uyumu halinde, tarımsal ürün ithaline döviz birikimleri asla yetmeyecektir.

Eğer amaç, ulus-aşırı şirketlere hizmet etmek, gelişmiş ülkelerin şeker stoklarını hafifletmek, dünya borsalarında şeker fiyatlarını yükseltmek ise, çıkarılan düzenleme bununla son derece uyumlu olmuştur. Türkiye, bu kısa görüşlü politikalarla uğradığı kayıpları fark ettiğinde çok geç olabilecektir.

5. Tütün Yasası

"Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün (TEKEL) Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 233 Sayılı Kanun Hükmünde kararnamede Değişiklik Yapılmasına ve 4046 Sayılı Kanuna Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı" (kısaca Tütün yasası) Bütçe ve Plan Komisyonunda hızlı bir şekilde görüşülerek IMF'ye verilen taahhütler yerine getirilmeye çalışıldı.

Tütün yasa tasarısı, gerek tütün üreticilerini, gerek tütün mamulleri üreticisi TEKEL'i ve diğer ulus-aşırı tütün/sigara tekellerini ve yerli ortaklarını, gerek tütün piyasasının çeşitli unsurlarını, gerekse de tütün tüketicilerini yakından ilgilendiren önemli düzenlemeler getiriyor. Bu düzenlemelerin tarımın ve ülkenin çıkarlarına uygun olmadığını görebilmek için IMF ve Dünya Bankası'nın dayatmaları bile tek başına bir gösterge sayılabilirdi. Kuşkusuz daha fazla argüman sunulması da pek zor değildir.

Tütün/sigara konusunda Türkiye'nin ulus-aşırı tütün tekellerinin çıkarına düzenlemeler yapması yeni değildir. Birinci Özal Hükümeti'nden itibaren bu alanda ulusal çıkarları tamamen gözdardı eden tavizler verilmeye başlanmıştır. İşte bazı dönüm noktaları ve bazı sonuçlar:

- 1984 yılında sigara ithalat yasağı kaldırıldı. Sonuç: Sigara ithalat miktarı 1990 yılında 16 bin tona kadar yükseldi. (Daha sonra yabancı sigaraların dahilinde üretilmesi nedeniyle sigara ithalatı azaldı).
- 1989 yılında tütün ithalatı serbest bırakıldı. Sonuç: Bu yıldan itibaren tütün ithalatı başlayıp hızla artarak 1999 yılında 50 bin tona (aynı yılın Tür-

kiye tütün üretiminin beşte birine) ulaştı. Bu ithalatın yaklaşık %80'i TEKEL'ce gerçekleştirildi. Yurtiçi sigara tüketimi artmasına rağmen, 1980'de sigara üretimi için kullanılan işlenmiş yerli yaprak tütün 74 bin ton iken, 1999'da 54 bin tona geriledi.

- 1989-92 sürecinde yabancı sigaraların yabancı ortaklı özel sektörce dahilinde üretilmesine olanak sağlandı; bunlara yılda 2 bin tonluk üretimi aşmaları halinde fiyat, satış, dağıtım ve ithalat serbestisi getirildi. Sonuç: Türkiye'de üretilen sigara miktarı (ton) içinde ithal tütün miktarının (ton) payı, 1989 yılında %6.7'den 1999 yılında %40'a ulaştı. TEKEL de yabancı menşeli -Burley ve Virginia tipi- tütüne dayalı (Tekel 2000 gibi) yerli sigara üretimine giriştiği için bu oran çok hızlı yükseldi. TEKEL'in yurtiçi sigara arzındaki payı, buna rağmen, 1984'ten itibaren düzenli bir şekilde azalarak 1999 yılında %70'e kadar geriledi.
- Amerikan tipi sigaraların daha fazla bağımlılık yaratıcı özelliği nedeniyle, iç tüketimde -özellikle 1990'larda- çok hızlı bir artış görüldü: 1980'de 59 bin ton olan sigara talebi, 1990'da 77 bin tona, 1999 yılında 115 bin tona yükseldi. Buna koşut olarak filtreli sigara alışkanlığı artarak, yurtiçi tüketimdeki payı 1980'de %63'ten 1999'da %99'a yükseldi. Böylece, gelişmiş ülkelerde sigara pazarı gerilerken en hızlı genişleyen pazarlardan biri de Türkiye oldu ve ulus-aşırı tekellerin iştahını daha da kabartmaya başladı.
- İşlenmiş yaprak tütün ihracatı 1979-83 dönemi ortalamasına göre yılda 96 bin ton iken, 1995-99 döneminde %34'lük artışla yıllık ortalama 129 bin tona yükseldi. Buna karşılık, Türkiye'nin 1995-99 döneminde yıllık ortalama sigara ihracatı 9.7 bin ton oldu. Yurtiçi tüketimi daralan işlenmiş yaprak tütünde iki dönem arasında 35 bin tonluk bir artış gerçekleşirken, Türkiye'nin sigara türü mamul ürünlerde beklendiği gibi bir ihracat çıkışı yapamadığı görülmektedir.

* * *

Son tütün yasası tüm bu gelişmelerin bir sonucu olarak gündeme getirildi. 2000 ekonomik programı ve bunun beklenen çöküşü üzerine dış kaynağa daha fazla sıkışan Türkiye'ye dayatmaları kabul ettirmek kolaylaştı. Tütün yasa tasarısının önemli düzenlemeleri şöyle özetlenebilir:

- i) TEKEL, 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ekinde Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) statüsünden İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) statüsüne geçirilerek özelleştirilmesi önündeki engel kaldırılmaktadır.
- ii) Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmakta, en önemli organı olarak da Tütün, Tütün mamulleri ve Alkollü İçkiler Düzenleme Kurulu oluşturulmaktadır. Kurulun yetkileri, tıpkı diğer üst kurullar gibi hatta belki daha da fazla olmak üzere, aşırı ölçülere varmaktadır. Özel sektör temsilcilerini de kapsayan ve TEKEL'in özelleştirilmesi sonrasında özel sektör ağırlığının daha da pekişeceği ve bir tahkim kurulu gibi çalışacağı anlaşılan bu Kurul, birçok düzenlemede Bakanlar Kurulu yetkilerini üstlenecek derecede öne çıkarılmaktadır. Hatta, bir geçici maddeyle, "1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibi Kanunu, 4250 sayılı İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu, 492 sayılı Harçlar Kanunu ve diğer kanunlarda Bakanlar Kurulu'na yapılan atıflar Kurul'a yapılmış sayılır" hükmü dahi getirilmektedir. Böylece çeşitli kamu karar birimlerine (başta TEKEL Gn. Md., ilgili bakanlık ve Bakanlar Kurulu'na) dağılmış bulunan yetkiler tek bir organda toplanarak, ulus-aşırı şirketlerin ve yerli ortaklarının çabuk sonuç almaları kolaylaştırılmaktadır.
- iii) Kurumun gelirlerinin tamamen bütçe dışı ama sektör içi kaynaklardan sağlanması öngörülmekte, bu bağlamda; a) kapsanan ürünlerin ilk teslimlerinde satış fiyatının %0.5'i; b) tütün ekim belgesi başına alınacak tutar; c) üretim, satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar; d) tescil, izin ve ruhsat harçları; e) kanunda yer alan para cezaları Kurumun gelirlerini oluşturmaktadır. Çok önemli miktarlara ulaşması beklenebilecek olan bu gelir kaynakları, sektör ve özellikle tütün üreticisi üzerine önemli yükler getirecektir. Ancak, bu gelirlerin sektörle ilgili geliştirme faaliyetlerine ne ölçüde aktarılacağı şimdilik bilinmemektedir. Kurumun gelir yapısına bakıldığında, SPK ve diğer kurum-kurullar gibi bir "sektör içi ve kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir fon" özelliği taşıdığı görülecektir. Böylece bir yandan fonlar tasfiye edilirken, öbür yandan fon niteliğinde yeni kamu tüzel kişilikleri kurulmuş olmaktadır. Kamu ekonomisinin saydamlığını talep eden IMF direktiflerinin istisnaları bizzat IMF telkinleriyle giderek büyümektedir.
- iv) "Tütün üretimi, ekli cetvelde gösterilen ilçelerde menşei ve tipi yönetmelikle belirlenmek suretiyle bu Kanun hükümleri çerçevesinde serbesttir"

denilerek hem mekan hem tür sınırlamasına gidilirken, "ekim belgesi" gibi idari müdahalelerle ayrıca alan ve miktar sınırlamaları getirilmektedir. Bu ve benzeri sınırlamalara uymayanlara uygulanacak cezai hükümler Osmanlı'daki Reji İdaresini anımsatacak denli ağırdır. Bazı örnekler verilebilir: a) Tütün üretim alanları dışında kalan yerlerde ekilen tütün fideleleri veya dikilen tütünlerin sökülüp yok edilmesiyle yetinilmemekte, faillerine 1 yıla kadar hapis cezası öngörülmekte ve ayrıca fdeliklerin metrekaresi için 500 bin TL, tarlaların her 1 dekarı için 100 bin TL para cezası verilmekte, tütünler toplanmışsa el konulmakla yetinilmemekte, her 1 kilosuna için 1 milyon TL para cezası kesilmektedir; b) Üretim bölgesi içinde olmakla birlikte ekim belgesindeki sınırlamalara uymayanlarda hapis cezası aynen korunurken para cezası kilo başına 5 milyon TL'ye çıkarılmaktadır; c) Ekim belgesinde tespit edilen miktarların %10'undan fazla veya az tütün teslim edenler için her eksik/fazla kilo başına 500 bin TL para cezası öngörülmekte, ürettikleri tütünün tamamını teslim etmeyenler hakkında bu cezanın iki katı uygulanmaktadır; d) Kontrol görevlerini yerine getirmeyen muhtar ve kolluk kuvvetleri hakkında 225 milyon TL'den 1 milyar 125 milyon TL'ye kadar para cezasına hükmolunmaktadır; vs,vs... 2001 yılında ortalama tütün alım fiyatının 1 milyon 650 bin TL olduğu dikkate alınır, bu miktarların dehşetli yüksekliği daha iyi anlaşılacaktır. Haşhaş ekim yasağı ve denetimi benzeri aşırı sıkı bir kontrol rejimi getirilmektedir. Oysa, 1993'te alan ve miktar sınırlamasından çok daha yumuşak önlemlerle etkin sonuçlar alınabilmişti. Doğrudan gelir desteğinin uygulanması yoluyla dahi sonuç alınabilmesi mümkünken, yani fazla ekene ceza öngören negatif yaptırım yerine gönüllü olarak ekim alanını sınırlayana gelir desteği ödülü veren pozitif yaptırıma geçmeyi akıl etmek acaba bu kadar zor mudur? Yoksa, "disiplinsiz bir ülkeyi ve insanlarını cezai yaptırımlarla disipline etmek" tarzındaki eski sömürgeci anlayışlar mı hortlamaktadır?

- v) Tütünde devlet nam ve hesabına alım yapılması en son 2001 yılı ürünü tütünlere de uygulandıktan, finansmanı da Bütçeden tahsis edilecek ödenekle sağlandıktan sonra (geçici madde 1), artık "üretici tütünleri yazılı sözleşme esaslı veya açık arttırma yöntemiyle alınır ve satılır" hükmü geçerli olacaktır. Yazılı sözleşmede fiyatlar üretici-tüccar arasında varılan mutabakata göre belirlenecek, bunun dışında kalan ürünlerin fiyatları açık art-

tırma merkezlerinde oluşacaktır. Ege tütün baş fiyatının 1996'daki 4.11 dolar/kg. düzeyinden yıldıan yıla kararlı bir biçimde azalarak 2000 yılı üretimi (fiyatı Şubat 2001'de açıklanan) tütün için 1.88 dolar düzeyine indiği dikkate alınırsa, tütün üreticisini iyi günler beklememektedir. Üretici açısından sistemde geçici olarak kalacak olan tek destekleme ögesi, "Bütçeden veya uluslararası kuruluşlardan sağlanacak kaynaklardan, doğrudan ve/veya dolaylı olarak yapılacak ödemeler" olacaktır. Bunun da sembolik ve aldatmacı niteliğine daha önce değinilmişti.

vi) Türkiye'de tütün mamulleri üretme şartlarını (tek vardiyada sigara için yıllık 2 milyar adet, diğer tütün mamulleri için ise 1 milyon adetten az olmayan üretim kapasitelerine sahip olmak, yeni teknolojiyle çalışmak) yerine getirenler, ürettikleri tütün mamullerini serbestçe satabilir, fiyatlandırabilir, dağıtabilir, ihraç edebilirler. Tütünlerin yurtdışına ihracı serbesttir. Tütün ithali ise, üretim ihtiyaçlarıyla sınırlı olarak, tütün mamulleri üretenler tarafından yapılabilir. Sigara ithalinde ise, Türkiye'de üretim yapma koşullarına (her marka için yukarıdaki kapasiteler geçerlidir) sahip olanlar, aynı markadan olmak üzere serbestçe ithalat yapabilir, fiyatlandırabilir ve satabilirler. (Belirtilen miktarların altındaki tütün mamullerinin ithalatında usul ve esaslar Kurumun önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecektir).

Görüldüğü üzere, Türkiye'de tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkilerde devlet tekeline son veren düzenleme, özel tekeller oluşturulmasını adeta teşvik edici niteliktedir. Küçük üretici ve ithalatçıların piyasaya girişleri yasa hükmüyle yasaklanmış durumdadır. Tütün ve tütün mamulleri piyasasının Philip Morris-Sabancı ortaklığı ile R.J. Reynolds (Japon Tobacco) egemenliğine girmesi için adeta özel bir düzenleme yapılmıştır. Bunda tütün üreticisinin, ulusal tütün sektörünün ve Türkiye'nin bir menfaatinin olmadığı, ancak dış ve iç kimi özel sermaye çevrelerinin özel menfaatlerinin olduğu son derece açıktır.

6. Doğrudan Gelir Desteği

Mevcut destekleme modelinin çok kısa bir zaman dilimi içinde yerini bütünüyle doğrudan gelir desteği (DGD) modeline bırakmasını öngören 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 14 Mart 2000 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mevcut destekleme uygulamalarını bütünüyle (ama sadece bir geçiş dönemi süresince) ikame etmesi tasarlanan DGD sistemi tek başına hiçbir ülkede uygulanmamaktadır. OECD ülkelerinde 1998 itibariyle doğrudan ödemelerin toplam üretici destek eşdeğerine (ÜDE) oranı yüzde 17 olup, piyasa desteği yüzde 67, girdi ağırlıklı diğer desteklerin oranı yüzde 16'dır (Çakmak vd., 1999:60). AB ülkelerinde de DGD ödemelerine kısmen yer verilirken, bu ödemeler fiyat politikası, garanti eşikleri, üretim planlaması ve diğer iktisat/maliye politikası araçlarıyla birlikte uygulanmaktadır. AB'de toplam destekleme içinde DGD yüzde 30'luk bir paya sahip bulunmakta, pazar fiyat desteği yüzde 55'lik bir önem derecesinde bulunmakta, girdi desteği de yüzde 8 boyutunda olmaya devam etmektedir. Ayrıca, DGD ödemelerinin AB destekleme sistemi içinde payının arttırılmasının, kısa/orta vadede daha fazla kaynak emeyeceği hesaplanmakta ve bunun önlemi aranmaktadır (Özkaya vd., 2000). ABD'de ise, DGD'nin toplam destekleme içindeki önemi yüzde 10 sınırlarında kalmakta, pazar fiyat desteği yüzde 50, girdi kullanımına dayalı destek ise yüzde 10 boyutlarında bulunmaktadır (ibid). DGD'nin uygulanması ise, üretim fazlası olan ürünlerde alan veya ürün kotalarının çiftçi gelirlerinde yaratacağı aşınmayı telafi amaçlı olmaktadır. Türkiye'ye önerilen model ise her türlü üretim ve verimlilik referanslarından yalıtılmıştır.

Öte yandan DGD uygulamasının başlangıçta kamu maliyesi üzerine daha fazla yük getireceği salt AB örneğiyle sınırlı değildir. Daha kapsamlı bir DGD uygulamasına çok daha uzun hazırlık dönemleriyle geçildiği Meksika örneği de, DGD'ye geçişin Hazine üzerindeki destekleme yükünü arttırdığına ilişkin sonuçlara işaret etmektedir (Demirci,2000a). Oysa Türkiye'de DGD sistemine geçişi tercih etmek isteyen iç ve dış karar alıcılar, bunun kamu maliyesi üzerindeki tarımsal destekleme yükünü hafifletmesini istemektedirler. Bu çelişkili konum bile uygulamanın göstermelik kalabileceğinin dolaylı bir kanıtı niteliğindedir (3).

-
- (3) 2001 yılı bütçe görüşmeleri sürecinde Tarım ve Köy İşleri Bakanı'nın bakanlığının bütçesine yaygın bir DGD uygulaması için yeterli ödeneğin konulmamış olmasından sürekli yakınması, DB çevrelerinin de altyapı hazırlıklarının finansmanını aşan bir mali yükümlülük altına girebilecekleri konusunda hiçbir işaret vermiyor olmaları nedeniyle, projenin 2001 yılındaki akıbeti belirsiz görünmektedir. 22 Kasım-6 Aralık 2000 Mali Krizinin 2001 bütçe dengeleri üzerindeki ek olumsuz etkileri de hesaba katılırsa, 2001 yılında çiftçinin tam bir belirsizlik ortamına sürüklendiği anlaşılır.

Türkiye’de doğrudan gelir sisteminin bugünkü koşullarda tek başına tüm tarımsal destekleme uygulamalarını ikame etmesi mümkün olmadığı gibi, DGD’nin Türkiye gibi istihdamın yüzde 40’ının tarımda kümelenmediği, kadaströ çalışmaları tamamlanmadığı, ürün alım satımında, girdi ve emek kullanımında kayıt sisteminin büyük oranda geçerli olmadığı bir sektörde başarıyla uygulanma koşulları da bulunmamaktadır. Türkiye’de uygulanmak istenen DGD sistemi, 1 dekar ile 199 dekar arasında araziye sahip çiftçilere (fazlasına sahip olanlarda 199 dekara kadar olan bölümüne), tapulu birim arazi başına (dekar başına) geri dönüşsüz hibe biçiminde parasal yardım yapılmasını öngörmektedir. Bu yıl pilot uygulaması başlatılan bu sisteme 2002 yılı gibi çok yakın bir vadede tamamen uyum sağlanması istenmektedir. O kadar ki, 2003’te ortada başka bir destekleme düzeneği kalmamış olacaktır. Doğrudan gelir desteğinin de sürgit uygulanmayacağı açıklanmakta, ancak kamuoyuna açık bir takvim verilmekten kaçınılmaktadır.

Bu kadar kısa sürede ve Türkiye tarımının bugünkü koşullarında böyle bir uyum olanaksızdır. 4 küsur milyon aile işletmesinin üstelik çok parçalı bir yapıda tarım yaptığı bir ülkede DGD sistemi olsa olsa mevcut destekleme biçimlerine bir tamamlayıcı unsur olabilirdi. Bu sisteme geçiş, çok parçalı ve çok çocuklu tarımsal aile işletmelerinin herbirinin ayrı ayrı DGD talep etmesine götürerek başedilemez bir kırtasiye yükü çıkarabilecek; 200 dönümün üzerinde olan işletmelerin kapitalist gelişmenin rasyoneliyle dahi çelişerek bölünmesine götürebilecek, böylece aile işletmesi sayısını daha da arttıracak; tapusu olduğu halde tarım yapmayanları ve belki de kentte yerleşik olanları teşvik ederken, tapusu olmadığı halde tarımsal faaliyette bulunan ortakçı ve kiracıları sistem dışına itecek, hisseli arazilerde yeni hukuki ihtilaflara zemin hazırlayabilecektir.

Nitekim, pilot uygulama bölgelerinden olan Polatlı’da görüldüğü gibi, başvuruların beklenenin üç katına çıkmış olması, köylülükle ilgisi bulunmayan tapu sahiplerinin –arazi spekülörleri, yapı konut kooperatifleri, kuyumcu, avukat, doktor, tüccar, otelci, un fabrikatörü, serbest meslek sahipleri, ticaret erbabı vb.’nin- gelir desteği talep etmeleri bu tehlikenin ciddiyetini göstermektedir (TZOB, 2000). Tarım dışı amaçlarla tarımsal arazi edinenlerin veya miras yoluyla edindikleri arazileri kiracı /ortakçı aracılığıyla işleten veya boş bırakanların sistemden yararlanması mümkün olduğu gibi, yoksul çift-

çi lehine getirildiği iddia edilen sistemde verimlilik farkları 10 katına kadar açılabilen Orta veya Doğu Anadolu köylüsü ile Ege-Çukurova çiftçisinin miktar bazında aynı destekten yararlanması sözkonusu olmaktadır. Diğer yandan hiç arazi kullanmadan veya az kullanarak, meraya dayalı hayvancılık yapanlar bu uygulamadan hiç bir şekilde yararlanamamaktadırlar. Hayvancılık yapan üreticilerin bitkisel üretim yapanlardan birçok bölgede daha düşük gelirlerle yetindikleri bilindiğine göre, doğrudan gelir sisteminin küçük üreticiyi daha fazla koruyacağı savları boşlukta kalmaktadır. Üretim ve verimlilikle hiçbir bağı kurulmadan uygulanmak istenen DGD politikası, toplulaştırma çabalarının, yoğun girdi kullanımının, modern büyük işletmeler kurulmasının, tarımın rekabetçi düzeyinin yükseltilmesinin, kısaca köylülükten çiftçiliğe geçişin de önünün iyice tıkanması anlamına gelebilecek bir akıl dışılık (irasyonellik) çağrıştırılmaktadır.

Doğrudan gelir desteğinin pilot uygulamalarından çıkarılan bir başka gerçek de sistemin uygulanışının önemli bir bürokrasi ve kırtasiyeye gereksinme göstermesidir. Yapılan gözlemlere göre, bazı çiftçilerin sahip olduğu parseller çok fazla sayıdadır. Aynı parselde ortak olarak sahip olan bir çok kişi vardır. Hangisinin toprağı işlediğine bakılmaksızın para ödenmektedir. Bütün bu karışık işleri büyük ölçüde Tarım İl ve İlçe müdürlüklerinin yürüteceği anlaşılmaktadır. Bilgisayarlar, ziraat mühendisleri, teknisyenler ve memurlar büyük ölçüde bu işlerle uğraşacaklardır. Tapunun esas alınmaması halinde yerinde anketler yapmak gerekecektir. AB ülkelerinden Yunanistan ve İtalya'da da görüldüğü gibi Tarım Bakanlığı bir süre sonra neredeyse bu işten başka hiçbir şey yapamaz hale gelecektir. Son yıllarda gübre ve pamuk prim uygulamalarında da görüldüğü gibi, yolsuzlukların/sahte beyanların denetimi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Yayım ve kontrol hizmetlerinin askıya alınmasının ülkeye ne kadar zarar getireceği hiç hesaplanmamaktadır (Ozkaya, 2000).

AB ortak bütçesinin geçmiş yıllarda yüzde 75'inin, şimdilerde yüzde 51'inin tarım kesimine, bunun da yüzde 46'sının tarımsal desteklemeye ayrıldığı, ayrıca ortak bütçenin yüzde 25'ini temsil eden "bölgesel kalkınma fonu"nun geri bölgelerin yeni ekonomik faaliyetlere kaydırılması amaçlı olarak gene kısmen tarımsal nüfus lehine kullanılabildiği bilinmektedir. OECD ülkelerinde çiftçiye verilen desteklerin dekar başına ortalama tutarı 36 dolar dü-

zeyindedir. Türkiye’de bu desteğin mevcut uygulamada desteklenen ürünler için dekar başına 19 dolar düzeyinde olduğu yönünde hesaplamalar (Çakmak vd., 1999) bulunmaktadır. DGD ile Türkiye’de öngörülen destek ise, dekar başına 5 dolar mertebesindedir. (Meksika’da dekar başına 7 dolar olarak uygulanmış ve 1000 dekara kadar ödeme yapılmıştır: Demirci, 2000). DGD’nin kapsamlı bir biçimde uygulanması durumunda bu tutarın dahi verilip verilemeyeceği açık değildir. Çünkü mevcut destekleme sadece seçilmiş ürünlerde yapılırken, DGD sisteminin önerilen biçiminin gereği olarak tüm tarımsal ürünler kapsamak durumundadır. Kaldı ki, bu destek miktarı verilse dahi, mevcut desteklemenin çok yönlü işlevini ikame edecek nitelikte olmayacaktır. Bu durumda kırsal alanlarda tutunmak, çiftçilik yapmayı sürdürmek mümkün olabilecek midir?

Öte yandan, mevcut uygulamada desteklenen ürünlerin tüm üreticileri de desteklemeden yararlanmamaktadır; desteklenen seçilmiş ürünlerde üretimin ve üreticilerin genellikle yüzde 50’den azı kapsamaktadır. Kapsanan ürünlerin dahi tüm alım ve kredilendirme maliyeti devletin üzerinde değildir. Özellikle TSKB’ler finansmanın yaklaşık dörtte birini kendi kaynaklarıyla sağlamaktadırlar. Oysa DGD geri dönüşsüz ve tüm ürünler için uygulanmak durumundadır.

Türkiye’de tarımsal işletmelerin yüzde 68’i 50 dönümün altında bir büyüklüğe sahiptir. Bu durumda örneğin, 30 dönümlük bir işletmenin 150 dolarlık ve iki taksitte ödenen bir yıllık hibe desteğiyle yaşaması mümkün olabilecek midir? Karadeniz bölgesinde pilot uygulama kapsamında olan mikro fındık işletmelerinin 5-10 dönümlük arazi için alacakları 2575 dolar desteğin ilk taksidini almak için başvuruyu dahi gereksiz gördükleri, 2000 yılındaki pilot uygulamanın dersleri arasında bulunmaktadır. Kaldı ki, dekar başına DGD tutarının tedricen aşağıya çekilmesi, bazı ürün ve bölgelerin dışlanması ve birkaç yıl içinde DGD’nin de sıfırlanması gündeme getirilebilecektir.

6. Sonuç

1980’lerden ve özellikle 1990’lardan itibaren tarıma yönelik desteklemenin kapsamında önemli değişimler gündeme gelmiş, ancak desteklemenin uzun vadeli stratejik bir planlama temelinde bütünsel olarak yeniden düzenlenmesi öngörülmemiştir. Büyüyen bütçe açıklarını azaltmanın yolu devletin

her türlü sosyal ve ekonomik işlevlerinden geri çekilmesi olarak görülmüş; bu anlamda, faiz ödemelerine (4) yer açmak için, devletin alt yapı yatırımlarına (5), tarımsal desteklemeye, sosyal yönlü harcamalara ayırdığı kaynaklar giderek yük olarak görülmeye başlanmıştır.

Buna karşılık, istihdam içindeki payı hâlâ %40 düzeyinde bulunan tarımın milli gelir içindeki payı daha hızlı bir gerilemeyle 1990'ların sonunda yüzde 15 düzeyine düşürülmüş; böylece kırsal alanlar ve tarım sektörü, Türkiye'nin görece en düşük yaşam standardına sahip kesimlerini barındırır duruma gelmiştir. Türkiye açısından bu denli önemli bir sektörün, sadece uluslararası finans kuruluşlarının telkinleriyle geleceğe hazırlanmasının mümkün olmadığı açıktır.

Bu konjunktürde, bir iktidar partisinin, MHP'nin, siyasal etik kaygılarını da bir yana itip, hem tarım ve çiftçi aleyhine kanunlara imza atıp hem köylü dostu görünmeye çalışması; 1994 sonrasındaki süreçte IMF/DB'nin tarım reçetelerine ikna olmuş, şimdi muhalefet sıralarında bulunan köylü tabanlı DYP'nin ise, IMF programını tam karşısına almadan (ve biz iktidara gelirsek bu programı daha iyi uyguluyoruz mesajını göndermeyi de ihmal etmeden) hesaplı bir muhalefet sergilemesi; ana muhalefet partisinin kendi canının derdine düşmüş olmasına ve parçalanma tehditlerine rağmen ve üstelik tutarlı bir tarım politikasına da sahip gözükmezken en inandırıcı muhalefete girişmesinin asıl nedeni soldaki büyük muhalefet boşluğunda aramak gerekecektir. Sol, eğer gerçek anlamda kitlelerin sözcülüğünü yapamaz veya bunu IMF veya Derviş icazetli olarak yapmaya kalkarsa, ortaya çıkan muhalefet boşluğunu samimiyetsiz sağ politikacılar ile iktidarda olduğuna bakmaksızın muhalefete yeltenenler dolduracaktır.

(5) 2000 yılı bütçesinin %44'i, vergi gelirlerinin ise %77'i faiz ödemelerine ayrılmıştır.

(6) Altyapı yatırımlarının Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve DSİ aracılığıyla yapılanlarının önemli bir bölümü tarıma yönelik olduğundan, bunlardaki kısıntılar sektörü olumsuz etkilemiştir.

Oysa, bütün bu "yapısal" düzenlemelerin birkaç yıl içinde yaratacağı ekonomik, toplumsal ve siyasal sonuçları acaba Türkiye karşılamaya hazır mıdır? Tarımda zar zor tutunan kitlelerin iki-üç yıl gibi çok kısa bir zaman dilimi içinde hiçbir önlem alınmadan tarım dışına göçmeye zorlanmalarına yol açacak olan bu tasfiye süreci, yeni bir kırsal göç dalgası yaratabilecektir. Bunun salt ekonomik maliyetleri dahi mevcut destekleme maliyetlerinin üzerine çıkabilecektir; çünkü kent varoşlarına yığılan yeni göçmen kuşağı, önceden olduğu gibi, imar planlarının uygulanmasına imkan tanımayacak, Türkiye bunun doğuracağı altyapı sorunlarıyla onyıllarca boğuşmak zorunda kalacaktır. Kent varoşlarındaki kitlelerin kamusal hizmet talebinin köy yerleşkelelerinden çok daha fazla olduğu dikkate alınır, kısa dönemde dahi daha yüksek ekonomik maliyetlerin ortaya çıkacağı açıktır. Toplumsal ve siyasal maliyetleri hesaplamak kuşkusuz daha güçtür; ancak Türkiye'nin giderek daha zor yönetilir bir toplumsal dokuya sahip olacağı öngörülebilir.

Türkiye'nin gereksinmelerine yanıt verebilecek tarımsal politikaların bugünkü öncelikli ilkeleri kısaca şöyle sıralanabilir:

1. Türkiye'nin net ithalatçı olduğu ürünlerde gümrük vergileri korunmalı, böylece hem tarımsal üreticiliğin yaşaması sağlanmalı, hem ülkenin besin güvenliği korunmalı, hem döviz kaynakları tasarruf edilmeli, hem de gümrük vergilerinin tarıma dönük DFİF kaynaklarını beslemesi sağlanmalıdır.
2. Tarımda kooperatif türü örgütlenme desteklenmeli, ancak bu kuruluşların alım fiyatlarına müdahale yerine kredi yoluyla desteklenmeleri sağlanmalı, bu amaçla tarımsal kredi kooperatifleri etkin bir finansman kurumuna dönüştürülmeli; Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'ni kamunun her türlü mali desteği dışında bırakan 4572 sayılı düzenleme değiştirilmelidir.
3. Mevcut desteklerin yerine geçirilmek istenen ve üretimle ilişkilendirilmeyen doğrudan gelir desteği uygulaması yeniden tasarlanmalı, bu araç üretim ve verimlilikle ilişkilendirilerek yeni bir ürün deseni oluşturulmasına dönük tamamlayıcı bir destekleme unsuru olarak kullanılmalıdır.

4. Sulama, toprak ıslahı, toplulaştırma, eğitim, yayım, AR-GE'ye yönelik yatırımların ve desteklemelerin geliştirilmesi sağlanmalıdır.
5. Tarımın, başta sanayi olmak üzere diğer sektörlerle organik bütünlüğünü gözetecek uzun vadeli bir master planı hazırlanmalı; ulusal bir tarım politikasını sistematik olarak tasarlamak ve uygulamak üzere bir "tarımsal destekleme kurumu" oluşturulmalıdır.

Görüldüğü gibi, Türkiye'nin çıkarları tarıma farklı bir müdahale programını gerektirmektedir.

Kaynaklar

- BYDK (2001)**, T.C. Ziraat Bankası 1999 Yılı Raporu.
- Çakmak, Erol, Haluk Kasnaoğlu ve Halis Akder (1999)**, *Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye*, İstanbul, TÜSİAD Yayını.
- Demirci, Sevinç (2000)**, “Tarımda Doğrudan Gelir Desteğinin İncelenmesi; Meksika Örneği”, *İşletme ve Finans*, Nisan sayısı, ss.36-46.
- Oyan, Oğuz (1997)**, “Tarımsal Desteklemeye Alternatif Arayışları: Yedinci Plan ve Ötesi”, *Ekonomide Durum*, sayı 2, ss.78-96.
- Oyan, Oğuz (1999b)**, “Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği”, in *Türk İş Yıllığı '99, cilt 1:Değişimin Dinamikleri*, ss.187-200.
- Özkaya, Tayfun, Oğuz Oyan,, Ferruh Işın ve Ayşe Uzman (2000)**, Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları, Dünü-Bugünü-Geleceği, TÜSES için yapılmış yayınlanmış çalışma.
- Sayıştay Başkanlığı (2000)**, *2000 Yılı Mali Raporu*, Ekim, Ankara.
- TZOB (2000)**, Pilot Proje Kapsamında Polatlı’da Uygulanan Doğrudan Gelir Desteği, yayınlanmamış çalışma.
- Yükseler, Zafer (1999)**, Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi, Özel Rapor.