

TÜRKİYE EKONOMİSİNDE TARIMSAL FİNANSMAN

Doç Dr. Selçuk CİNGİ*

I- GİRİŞ

Türkiye ekonomisinde özellikle son yıllarda sanayileşme ve yapısal değişim konusunda kaydedilen gelişmeler tarım sektörünün önemini azaltmamış; aksine tarımın iktisadi kalkınmadaki katkılarının ihmal edilemeyeceğini kanıtlamıştır. Gerçekten de tarım kesiminin GSMH'da, istihdamda ve dışticaretin bileşimindeki göreceli ağırlığı giderek azalmışsa da, sektörün mutlak büyüklüğünde artışlar gerçekleşmiştir. Bu olgu, hızlı sanayileşme sürecindeki Türkiye ekonomisi açısından tarımsal modernizasyonun kesintisiz sürdürülme gereğinin sanayileşme için bir önkoşul olduğunu belirlemektedir.

Türkiye ekonomisinde tarım sektörünün iktisadi kalkınma alanındaki bilinen katkılarının giderek artan oranda gerçekleştirilmesinin hedeflenmesiyle tarımsal finansman konusu özel bir önem kazanarak, kalkınma politikalarındaki ana odak noktalarından birini oluşturmuştur. Şurası unutulmamalıdır ki, tarımsal finansman konusu tarımsal işletmelere belirli bir fonun sağlanmasının çok ötesinde bir anlam ve içerik taşımaktadır. Bu bir bakıma tarımsal işletmelerin büyümeleriyle sınırlı tutulmayan, bunun çok daha ötesinde, "kalkınmaları" olarak tanımlanabilecek çok boyutlu bir yeniden yapılanma süreciyle ilgili önlem ve düzenlemeleri kapsamaktadır.

Türkiye ekonomisi açısından da tarımsal finansman konusunun önemi, diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi doğal ve teknik ekonomik nedenlerle doğan tarımsal finansman ihtiyacının gereği gibi karşılanması noktasında toplanmaktadır. Bilindiği gibi, kuraklık, don, dolu, su baskınları, bitki ve hayvanlarda hastalık v.b. nedenler tarımsal üretim ve geliri olumsuz yönde etkilediklerinden, tarımsal işletmelerde finansman ihtiyacını artırmaktadır. (Gerçekte bu gibi doğal olayların meydana getirdiği zararların karşılanması tarımsal sigorta kuruluşlarının yükümlülüğünde düşünülürse de, az gelişmiş ülkelerin pek çoğunda tarımsal sigortanın henüz yeterince gelişmemiş olması nedeniyle bu

* Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Mali-İktisat Anabilim Dalı Başkanı.

görev kamu tarımsal kredi kuruluşlarınca yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Nitekim doğal afetlerden zarar gören çiftçilerin borçlarının ertelenmesi ve yeniden kredi açılması gibi uygulamalar, kamu tarımsal kredi kuruluşlarının sosyal sorumluluklarının bir sonucu olarak çok sık görülen örneklerdendir). Öte yandan, tarımsal finansman ihtiyacını doğuran ekonomik nitelikteki nedenler de, tarımsal kalkınma ve tarımsal büyüme sorunlarıyla ilişkilidir. Azgelişmiş ülkelerde egemen olan çarpık toprak mülkiyet ve gelir dağılımı, büyük çoğunluğu ancak geçimlik düzeyde üretimde bulunabilen tarımsal işletmelerin üretim artışını sağlamada öz tasarruflardan yararlanma olanağının bulunmadığını göstermektedir. Bu bakımdan küçük çiftçilerin üretimlerini ve gelirlerini artırıcı girişimlerde bulunabilmeleri için kredi cinsinden yabancı kaynağa başvurmaları zorunlu olmaktadır. Ayrıca, toprak mülkiyet düzenini değiştirme ve tarımsal verimi yükseltme girişimi olarak toprak ve tarım reformu uygulamaları da, arazi edindirme ve tesis, donatım ve pazarlama v.b. tarımsal kredi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Tarımsal üretimde verimliliğin artırılabilmesi ve doğaya bağlılığın hafifletilebilmesi ileri teknoloji uygulamasını gerektiren entansif tarıma geçişle olabilmektedir ki, bu olgu sermaye ve kredi ihtiyacının giderek artmasına yol açmaktadır. Nitekim sermaye yoğunluğu giderek artan modern teknoloji, gelişmiş ülkelerdeki tarımsal büyüme olayını ve giderek artan finansman ihtiyacını açıklamaktadır.

II- TARIMSAL FİNANSMAN KAYNAKLARI

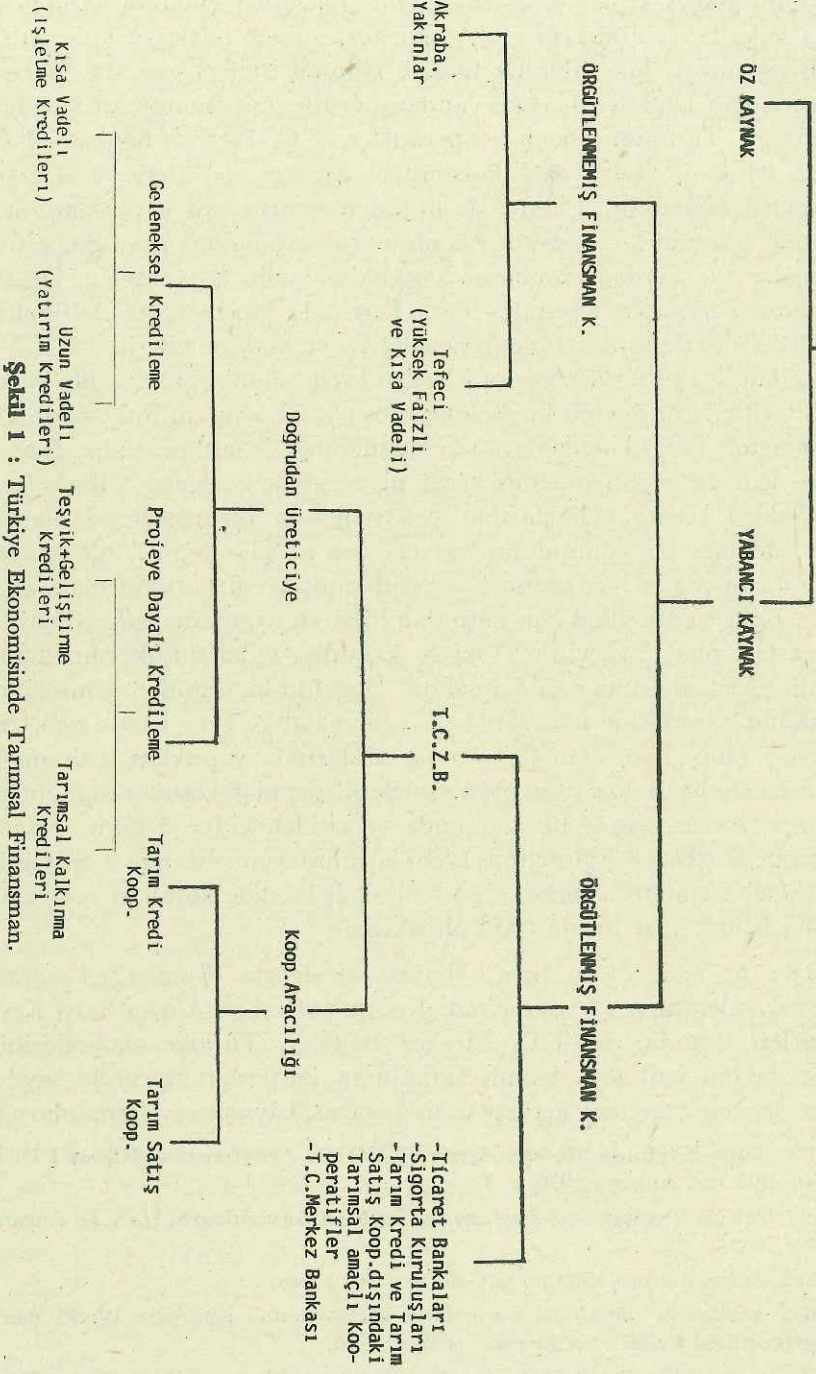
Tarımsal işletmeler açısından öztasarruflar, hediyeler, miras, ortaklık, kiralama ve borçlanma sermaye kaynağı olarak sayılmaktadır.¹ Bu bakımdan tarımsal finansman kaynaklarını da özkaynak ve yabancı kaynak olmak üzere iki ana grupta toplanması söz konusu olmaktadır (Şekil 1).

Esas itibariyle çiftçilerin öz-tasarruflarının, tarımsal gelirin ulusal gelire oranının, çiftçi başına tarımsal gelirlerle gelir dağılımının bir fonksiyonu olduğu düşünülürse, yetersiz ve çarpık dağılım gösteren gelir nedeniyle Türk tarımının finansmanında özkaynak katkısının önemli olamayacağı kolayca anlaşılacaktır. Bu nedenle Türk tarımının finansmanında otofinansman dışındaki yollar, bir başka deyişle, yabancı kaynakla finansman esas ağırlığı oluşturmaktadır.

Yabancı kaynak olarak finansman, biri örgütlenmiş finansman kurumları, diğeri de örgütlenmemiş finansman kurumları olmak üzere iki ayrı kaynaktan sağlanabilmektedir. Bilindiği gibi, örgütlenmemiş kredi

1. A. Nelson, L. Warren, etal, **Agricultural Finance**, The Iowa University, 1973.

TARIMSAL FINANSMAN



kaynağını gerçek kişiler oluşturmaktadır. Bu kişiler çiftçinin akrabaları ya da yakınları olabileceği gibi, çoğu kez, yüksek faizle ve kısa vadeli kredi sağlamayı, bir anlamda meslek edinmiş “tefeci” ya da “faizci” olarak anılan kimselerdir. Öte yandan örgütlenmiş finansman kuruluşları olarak, Tarımsal amaçlı kooperatifler, T.C. Merkez Bankası, T.C. Ziraat Bankası, çeşitli özel kuruluşlar (Sigorta şirketleri ve Ticaret Bankaları) sayılabilir. Türkiye’de örgütlenmemiş kredi kaynaklarından sağlanan tarımsal kredi miktarı kesin olarak saptanamamışsa da, çeşitli çalışmalar bu kaynağın önemini vurgulamaktadır.^{2,3} Örneğin Devlet Planlama Teşkilatı’nca yapılan Türk Köyünde Modernleşme Eğilimleri Araştırmasında edinilen bulgulara göre, borç alan çiftçilerin % 28,5’u Banka’dan, % 16’sı da kooperatiflerden kredi alabilmişlerdir. Bir başka deyişle, çiftçilerin önemli bir bölümünün (% 55,5) kredi ihtiyacının örgütlenmemiş kredi kaynaklarından karşılandığı anlaşılmaktadır. Esasen bugün için de örgütlenmemiş kredi piyasasında gözlenen yüksek faiz, örgütlenmiş kredi kaynaklarının yetersizliğinin bir göstergesi olarak, kredi talebinin bir bölümünün “tefeci” den karşılandığını ifade etmektedir. Bu piyasada faiz oranının, örgütlenmiş kredi kurumu olan T.C. Ziraat Bankası’nın 1988 Yılı başından itibaren uygulamaya koyduğu en yüksek faiz olan % 45’in^{4,5,6} iki-üç katından daha düşük olmadığını tahmin etmek abartma sayılmamalıdır. Doğaldır ki, örgütlenmemiş kredi piyasasında kredileme koşulları belirli bir yasal çerçeve içinde belirlenmemekte olup, borç alan ile verenin aralarında yaptıkları sözleşmede saptanmaktadır. Bu bakımdan sözleşmelerde yer alan koşullar toplumdaki topluma, zaman içinde bir toplumda ve kişiden kişiye değişme göstermektedir. Kuşkusuz örgütlenmiş kredi kuruluşlarının etkinlik derecesinin ve rekabet gücünün artması, örgütlenmemiş kredide koşulları borç alan çiftçiler lehine düzeltmede etkili olmaktadır.

Her ne kadar bazı ticaret bankaları sigorta şirketleri, Tarımsal amaçlı kooperatifler (Tarım Kredi Kooperatifleri ve Tarım Satış Kooperatifleri dışında) ve T.C. Merkez Bankası, Türkiye ekonomisinin Tarım kesimi için örgütlenmiş finansman kurumları arasında sayılabilirse de, gerek tarihsel, gerekse aktüel olarak, kaynak ve plasmanlarıyla

2. DPT, **Türk Köyünde Modernleşme Eğilimleri Araştırması, Rapor I** DPT. 860, SPD 198, Ankara, 1970, s: 72.
3. J. E. Blalock, **Capital and Finance in Turkish Agriculture**, USAİD, Ankara, May 1969, s: 33.
4. T. C. Ziraat Bankası 5509 no’lu Genelge (19.2.1988).
5. Diğer az gelişmiş ülkelerdeki durumlarla karşılaştırmak için bkz: World Bank, **Agricultural Credit**, Sector Policy Paper, 1975.
6. S. Cingi, “Az gelişmiş Ülkelerde Tarımsal Finansman Sorunu” **T. C. Ziraat Bankası Dergisi**, Aralık, 1982 s: 28-32.

esas uzman finansman kuruluşunun T.C. Ziraat Bankası olduğu⁷ tartışmasız kabul edilmektedir. Anılan Banka tarıma finansman sağlama görevini temelde iki ayrı kanaldan gerçekleştirmektedir. Birincisinde Banka çiftçiye doğrudan doğruya finansman sağlamaktadır; ikincisinde ise, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Tarım Satış Kooperatiflerinin aracılığıyla yararlanmaktadır. 1986 Yılı gerçekleştirmelerine bakıldığında, T.C. Ziraat Bankası'nın açtığı kredilerin yaklaşık % 60'ı kooperatifler aracılığıyla verilmiştir (Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri % 43,8 ve Tarım Kredi Kooperatifleri % 15,2 olmak üzere). Aynı yıl kredilerin yaklaşık % 40'lık bölümü de, Bankaca doğrudan üreticiye aktarılmıştır. Bunlar içinde Tarımsal işletme kredileri (% 11,8), Tarımsal Yatırım Kredileri (% 7,3), Tarımsal Kalkınma Kredileri (% 3), ve Teşvik ve Geliştirme Kredileri (% 14,8) ana kredileme programları olarak yer almaktadır. T.C. Ziraat Bankasınca doğrudan üreticiye açılan kredilerin vadelerine göre dağılımına bakıldığında da, kredilerin yaklaşık % 52'sinin kısa vadeli olduğu anlaşılmaktadır. Kooperatifler aracılığıyla açılan kredilerde ise bu oran % 87'dir. T.C. Ziraat Bankasınca her iki kanaldan açılan kredilerin vadelerine göre dağılımında ise kısa vadeli kredilerin toplam içindeki payının yaklaşık % 75 olduğu hesaplanmaktadır. Tarımsal Yatırım Kredileri, Tarımsal Kalkınma Kredileri ile Teşvik ve Geliştirme Kredileri programlarında sırasıyla % 100, % 82 ve % 53 oranlarında orta ve uzun vadeli kredilere yer verildiği görülmektedir.

III- ANA FİNANSMAN KURUMU : T.C.Z.B.

Türkiye Ekonomisinde tarımsal Finansman konusunun tüm boyutlarıyla kavranabilmesi için, bu alandaki en büyük ve en eski finansman kuruluşu olan T.C.Ziraat Bankasının tarihsel ve aktüel kimliğinin yakından tanıtılması gerekmektedir. Zirâ T.C. Ziraat Bankası, *özgün, öncü, önder ve çok yönlü* yapısıyla kurulduğu 1863 tarihinden bu yana gerek tarım kesimine gerekse ekonominin diğer kesimlerine önemli katkı ve destek sağlamış ve tek başına Türk Banka Sistemini temsil edebilecek ölçüğe ulaşmış bir kamu finansman kuruluşudur. Bu açıdan Bankanın tanıtımı, tarımsal finansmanın da ötesinde, Türk Banka Sistemi ve hatta Türk Mali Sisteminde kamu müdahalesine ilişkin önemli ipuçlarını vermektedir.⁸ TCZB'nin yapısal niteliklerini aşağıdaki başlıklar altında tahlil ederek, kuruluşundan bugüne değin geçirdiği beş evrenin [Memleket Sandıkları (1863-1883), Menafi Sandıkları (1883-1888), Ziraat Bankası (1888-1926) Türkiye Ziraat Bankası A.Ş. (1926-1937), T.C. Ziraat Ban-

7. S. Cingi, "Türkiye'de Tarım Bankacılığının Dünü, Bugünü Yarını" **Verimlilik**, 1983/2.

8. S. Cingi, "Yeni Yasal Düzenlemeler ve T. C. Ziraat Bankası" **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, Aralık, 1983.

kası (1937-)] ortak ve belirgin özelliklerinin Bankayı nasıl “nev-i şahsına münhasır” (unique) bir oluşuma erdirdiği açıklanacaktır.

A) Özgün Girişim: TCZB’ni özgün bir girişim olarak, tarihsel planda çağdaşlarından farklı kılan öge, kökeninde bulunan “imece” ve “karşılıklı yardım” fikrinden kaynaklanmaktadır. Tarım Kredi Sandığı hüviyetindeki Memleket Sandıklarına bu açıdan bakıldığında özgün yapı görülmeyebilir. Zira çağdaşı olan Raiffeisen Kooperatifleri (1849)de tarımsal kredi kooperatifleridir. Ne var ki, Memleket Sandıkları girişiminde “imece” yoluyla, yani çiftçilerin bedensel olarak katılımlarıyla Devlete ait boş arazilerde tarımsal üretim gerçekleştirilerek önce bir çeşit üretim kooperatifçiliği yapılmış, buradan edinilen fonlarla kredi kooperatifçiliği finanse edilmiştir. Hareketin esas özgün yanı ise, kredi kooperatifçiliğinin üretim kooperatifçiliği yoluyla finanse edilmesinde, yani üretim ve kredi gibi iki aşamalı kooperatifçilik örneğinin bir bütün içinde, reel ve parasal yönleriyle birlikte kapsanmasındadır.

TCZB’yi özgün kılan bir diğer öge de, çok yönlü yapısıyla ilgilidir. Bu yönünün ayrıca analizinin yapıldığı bölümde de görüleceği gibi, Banka çeşitlendirilmiş kredileme programlarıyla çok farklı kimliklerdeki bankacılık türlerini eş-anlı olarak bir yapıda toplayabilmiştir. Bu nedenle kuruluşunda özgün olan Banka, bugün de özgün kimliğini korumaktadır.

B) Öncü Girişim : Osmanlı İmparatorluğu döneminde kurulan ulusal bankaların kuruluş tarihleri incelendiğinde ilk önemli ulusal banka’nın bugünkü TCZB olduğu görülmektedir.⁹ Bugün Bankayı çok yönlü yapısına ve önder konumuna getiren gelişmelerin gerisinde, bir yandan Banka’nın böylesine uzun tarihsel geçmişi ile tek olması ve kamu elinde bulunan az sayıdaki araçtan biri olması gibi nedenler, diğer yandan da, Banka’ya verilen girişim yükümlülüklerinde başarılı bir öncülüğü gerçekleştirmesi bulunmaktadır. TCZB, çeşitlendirilmiş bankacılık uygulamalarıyla etkin kamu bankacılığını, sektör bankacılığının dar sınırlarının ötesinde gerçekleştirerek önemli bir öncülük görevini başarmış ve buna bağlı olarak, önder bir konuma getirilmiştir. Bankanın gerçekleştirdiği başarılı öncülük görevleri arasında şunlar sayılabilir:

- Sektör bankacılığının gerektirdiği ihtisas bankacılığı,
- Mevduat bankacılığının gerektirdiği tasarrufları teşvik ve iddiharın çözülmesi,
- Modern bankacılık teknik ve uygulamaları,
- Genel olarak bankacılık, özel olarak tarım bankacılığı alanında insangücü yetiştirmek üzere eğitim,

9. Ö. Akgüç, *Cumhuriyet Döneminde Bankacılık Alanında Gelişmeler*, Ankara, 1975 s: 9-12.

- Dışa açılma ve uluslararası finansman kuruluşları ile işbirliğini sağlama,
- Kooperatıf sel örgütlenmeyi teşvik,
- Tarımsal sanayii teşvik,
- Tarımsal mekanizasyon ve modernizasyonun teşviki.

C) Çok Yönlü Yapı : TCZB yapısal olarak bir mozaik görünümü arz etmektedir. Bankanın tarihsel ve güncel misyonları gereği, ihtisas bankacılığı, sektör bankacılığı, tarımsal sigortacılık, merkez bankacılığı, Kooperatif bankacılığı, Mevduat ve Ticaret bankacılığı, dış ticaret bankacılığı, tarımsal kalkınma bankacılığı ve yatırım bankacılığı alanlarında faaliyetlerde bulunduğu ve halen de bulunmakta olduğu söylenebilir. Nitekim konuyla ilgili sayısal veriler yukarıdaki yargıyı doğrulamaktadır. Örneğin, TCZB'nin 1986 Yılı bilanço değerlerine göre, açtığı kredilerin yaklaşık % 67'si tarım, % 33'ü de ticari krediden oluşmaktadır. Aynı yılın değerlerine göre, Banka'nın açtığı tarımsal kredilerin % 60'ını kooperatifler kanalıyla kullandığı anlaşılmaktadır. Teşvik ve Geliştirme Kredileri ile Tarımsal Kalkınma Kredileri gibi projeye dayalı kredileme programlarından açılan tarımsal kredilerin toplam tarımsal krediler içindeki payı % 17,8 dir ki, bu küçümsenemeyecek oran Banka'nın tarımsal kalkınma bankacılığında yerini belirlemektedir. Mevduat bankacılığı açısından da önemli bir yere sahip olan TCZB, 1986 yılında yurt içi ve yurtdışındaki toplam 1164 şubesiyle, Türk Banka Sistemine dahil toplam mevduatın % 23,5'ini, tasarruf mevduatının % 26,7'sini ve döviz tevdiatının % 25'ini kendisine çekebilmiştir. TCZB, TC Merkez Bankası Şubesinin bulunmadığı yörelerde merkez bankacılığını, acentalığını yaptığı Sigorta kuruluşunun yetişemediği durumlarda da tarımsal sigorta kuruluşu gibi işlev görmektedir. Bunun yanı sıra, kamu bankacılığı çerçevesinde, TCZB, gerektiğinde Hazineye destek sağlayan girişimlerde yer almaktadır. Örneğin mali yapıları zayıflayarak taahhütlerini yerine getiremez duruma düşen bankalara destek sağlamak ve iştirakte bulunmak TCZB'nin üstlendiği görevler arasındadır. Ayrıca Türk Banka Sisteminde yer alan 55 bankanın sahip olduğu toplam menkul değerlerin % 34'ü tek başına TCZB'nin portföyünde yer almaktadır. Gerçekte portföyde yer alan menkul değerlerin % 80'ini Devlet İç Borçlanma Senetleri, % 14'ünü de Hazine Plasman Bonolarının oluşturduğu göz önüne alınırsa, bu girişimin sermaye piyasasını geliştirme kaygularının ötesinde Hazine'nin ihtiyaç duyduğu fonları karşılamak olduğu söylenebilir.

D) Önder Konum : Devletin bankacılık sistemine müdahalesi koruma ve yön verme amaçlarıyla olmaktadır. Devlet bu amaçlar için çeşitli araçlara, bu arada, kamu bankalarına da sahiptir. İşte TCZB'da,

en büyük ve en köklü kamu bankası olarak, devletin Türk Banka Sistemini koruyucu ve yönlendirici amaçları için elinin altında hazır tuttuğu kullanışlı bir araç olmuştur. Öyle ki, TCZB, Türk Banka Sisteminin adeta alt yapısını oluşturmuş; para ve kredi politikasının etkin uygulama aracı durumuna gelmiştir. Bu nedenle de, Banka yukarıda sözü edilen çok yönlü bir yapıya sahip olarak, Türk Banka Sisteminin (tamir takımı) olma durumuna gelmiştir.

IV - GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türk tarımının modernizasyonunun ve verimliliğinin artışının sağlanabilmesi için gerekli olan finansmanın tümüyle üreticilerin özkaynaklarından ve örgütlenmiş kredi kurumlarından karşılanması bugün için söz konusu değildir. Bu nedenle kısa vadeli ve yüksek faizle örgütlenmemiş kredi piyasasından kredi talebi canlılığını korumaktadır. Üreticilere elverişli koşullarda finansman sağlayabilecek örgütlenmiş kredi kurumu olarak TCZB ise, üstlendiği çok sayıdaki işlevleri nedeniyle, tarımsal finansman konusunda istenilen etkinlik düzeyine ulaşamamaktadır. Her ne kadar TCZB, 1986 yılında banka sisteminde açılan tarımsal kredilerin yaklaşık % 98'ini tek başına sağlamış ve sektörün finansmanında tek uzman kuruluş sayılırsa da, Banka, Türk Banka Sisteminin korunmasından ve plan hedefleri doğrultusunda yönlendirilmesinden sorumluluğu nedeniyle, imkan ve kabiliyetlerini bu amaçlara dağıtmak zorunda kalarak çok yönlü yapısını ve önder konumunu güçlendirmiştir. Bu durumun doğal sonucu olarak da, hemen hemen tamamı TCZB'nin özkaynağı, topladığı mevduat, sağladığı T.C. Merkez Bankası Kredileri ve Yurtdışı kaynaklarından açılan tarımsal krediler, Türk Banka Sisteminde açılan toplam kredilerin yaklaşık % 15'i düzeyinde kalmıştır. Oysa tarım kesimi GSMH içindeki payı itibariyle daha yüksek oranda kredilendirilmeyi beklemektedir. Bunun için TCZB'nin başta özkaynaklarının artırılması yanında, kâmu bankacılığı amaç fonksiyonu çerçevesinde üstlenilen görev ve sorumluluklarının, diğer kamu ve özel bankalara paylaştırılacak önlem ve düzenlemeler gerekmektedir.