

Küreselleşen Tarım ve Türkiye’de Tarım Reformu

Hülya Kendir

Son yıllarda, küreselleşme konusunda tartışılırken, tarım sektöründe de bir ‘küreselleşme’ süreci yaşandı-ğından bahsedilmektedir. Türkiye’de de son istikrar programı çerçevesinde bir tarım reformu gündeme gelmiş, devletin ‘sırtındaki ağır yük’ olan tarım sektöründen çekileceği ve tarımdaki küreselleşme sürecine uyumu sağlayacak dünya standartlarının yakalanacağı yönünde hedefler dile getirilerek çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir.

Küreselleşme sürecinde, birçok başka sektörde olduğu gibi, tarım sektöründe de, uluslararası sermaye belli bir ağırlık kazanmış, bu alanda faaliyet gösteren dev çok uluslu şirketler oluşmuş ve dünya çapında belirleyici olmaya başlamıştır. Türkiye’de 1980’li yılların başından itibaren hayata geçirilen liberalizasyon temelindeki ihracata dönük kalkınma, devletin küçültülmesi ve yapısal uyum politikaları, tarım sektörünü küresel düzeydeki bu değişime paralel bir şekilde dönüştürmektedir. Bununla uyumlu bir şekilde, Türkiye’de, çok uluslu tarım ve gıda sermayesinin ve uluslararası sermaye ile ilişkiye geçmiş sermaye kesiminin faaliyetlerinin ve çıkarlarının tarım reformu politikalarında etkili olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, tarım reformu politikalarının uluslararası sermayenin ve onunla ilişki içinde yerel sermaye kesimlerinin taleplerini büyük ölçüde yansıttığını söylemek mümkündür. Ancak, tarım sektöründeki diğer sermaye gruplarının ve çalışan kesimlerin tümünün bu politikalardan aynı şekilde etkilendiğini söylemek mümkün değildir. Köylerde yaşayan nüfusun büyüklüğü, çalışan kesimin neredeyse yüzde 45’inin tarımda istihdam edilmesi, kentlerde yaşayan alt ve

orta kesimlerin tarımsal üretime doğrudan bağlılığı gibi koşullar da dikkate alındığında, tarım sektöründe devletin küçültülmesi ve tarım reformu politikalarının çelişkilerle ilerlediği ve bazı sınıfsal çatışmaları açığa çıkardığı ifade edilebilir. Dolayısıyla, Türkiye tarımının, küreselleşme sürecine uyumunu hedefleyen reform politikalarını geniş bir kapsamın içinde değerlendirmek gerekmektedir.

Bu çalışmada, öncelikle yirminci yüzyıl boyunca uluslararası tarım ticaretinin geçirdiği aşamalardan söz edilerek 1994 GATT (*Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması*) Tarım Anlaşması ile birlikte, küreselleşen tarım olgusuna nasıl ulaşıldığı anlatılmaya çalışılacaktır. İkinci bölümde, bu gelişmelerin içinde, uzun yıllar devlet tarafından korunan ve desteklenen tarımda 'kendi kendine yeten ülke' olarak nitelendirilmiş bir Üçüncü Dünya ülkesi olarak Türkiye'de, küreselleşmenin somut bir şekilde dile getirilmeye başlandığı 1980'li yıllardan itibaren, devletin uluslararası finans kurumlarının eşliğinde yürüttüğü yapısal uyum politikaları çerçevesinde giderek tarım sektöründen çekilmesinin ve küreselleşen sermayenin taleplerine göre yeni düzenlemelere girişmesinin ayrıntıları tartışılacaktır. Sonuç olarak, tarımdaki politikaların dönüşümünün ve düzenlemelerin ulusal ve 'küresel' boyutlarıyla incelenmesinin, kapitalizmin krizleriyle birlikte devlete yüklenen işlevlerin nasıl değiştiğini görmemize yardımcı olacağı umut edilmektedir.

1. Uluslararası Tarım Ticaretinden Küreselleşen Tarıma: Korumacılıktan Liberalizasyona

Tarımın küreselleşmesine dair tartışmalara girmeden önce, yirminci yüzyıl boyunca uluslararası alanda tarım sektörünün nasıl düzenlendiğine bakmak gerekmektedir. Yirminci yüzyılın başlarında, Birinci Dünya Savaşı ve Büyük Bunalım yıllarında yaşanan sıkıntıların etkisiyle ülke içi gıda güvenliği düşüncesi egemen olmuş; uluslararası tarım ticaretinde korumacı politikalar ve ülke içinde destekleme politikaları başlamıştır (Aruoba, 1989: 82-83). Bu gelişmenin, Keynesyen ekonomi politikalarıyla ve refah devleti uygulamalarıyla paralel geliştiğinin de gözden kaçırılmaması gerekir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, savaştan en güçlü biçimde çıkan ülke olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD), uluslararası ticaretin yapısını yeniden, kendi istek ve beklentileri doğrultusunda

da oluşturmaya başlamıştır. Uluslararası tarım ticareti de, ABD’nin az gelişmiş ülkelere yaptığı gıda yardımı çerçevesinde örgütlenmiştir. Bu yardımın ana amacı, Amerikan tahıl stoklarını eritmek ve ABD’nin aşırı üretimi için istikrarlı bir pazar oluşturmaktır. Yeni rejim, başlangıçta Avrupa ülkelerine yeniden yapılanma için verilen Marshall yardımıyla sınırlıydı. Zamanla Avrupa ülkeleri gıda üretimi konusunda kendi kendilerine yeterli hale gelince, Amerikan gıda yardımı, 1954’de onaylanan PL 480 Yasası (*Public Law 480*) çerçevesinde az gelişmiş ülkelere yönlendirilmiştir. Ağır olmayan ödeme koşullarıyla Amerikan buğday satışını öngören bu yardım, Marshall yardımından farklı olarak, ilgili ülkelerde tarımsal yapının dönüşümüne dair bir plan içermemektedir. Böylece, Üçüncü Dünya ülkelerinin gelişmemiş tarımsal yapıları ve üretimleri dışardan gelen daha ucuz tarım ürünleri karşısında giderek zayıf kalmaya başlamıştır. Bu durum, daha sonraları Üçüncü Dünya ülkelerinin tahıl ithalatına bağımlı hale gelmelerine katkıda bulunmuştur (Yenal ve Yenal, 1993: 95). Örneğin, 1950’lerden itibaren az gelişmiş ülkelerin yaptığı ithalat içinde gıda ürünlerinin oranı giderek artmıştır. 1950’de az gelişmiş ülkelerin toplam ithalatında buğday ithalatı yüzde 10 düzeyinde iken, 1980’de yüzde 57 gibi düzeye yükselmiştir. Bu çok belirgin artış, dünya gıda pazarındaki tekelleri eğilimin artışına paralel ve birkaç çok uluslu şirketin bu alandaki hâkimiyeti ile birlikte seyretmektedir (Ayдын, 2000: 115).

Bu yeni sistemin temel kurallarını, 1947 yılında hazırlanan ve dünya ticaretinin tamamını gerçekleştirmekte olan seksen ülke tarafından imzalanan GATT anlaşması oluşturmuştur. Uluslararası tarım ürünleri ticareti değişik ve çok sayıda yollarla GATT genel kurallarının dışına çekilmiştir. Bunlardan en önemlisi ve etkili, ABD’nin tarım ürünleri ithalatına miktar kısıtlamaları koyabileceğine dair anlaşma maddesidir. Bu kural, 1950’li ve 1960’lı yıllarda ABD tarım sektörü açısından olumlu sonuçlar doğurmuş; dünyanın başka ülkeleri ve ülke gruplarının benzer koruma önlemleri almaları için de açık kapı sağlamıştır. (Aruoba, 1989: 83-87).

1960’lı yıllarda, uluslararası ticarete, Avrupa Topluluğu (AT), ABD’nin yanısıra ve zaman zaman ondan daha etkili olacak bir biçimde ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerin dünya tarım ürünleri açısından belirleyici özelliği, bu iki gücün çıkarlarının, beklentilerinin ve politikalarının birbiriyle çatışmaya başlamasıdır. AT’nun tarım ticaretinde bu kadar güçlenmesinin, ABD’nin

- 1 Cairns Grubu'nu, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Arjantin, Brezilya gibi tarımsal üretimi çok büyük olan 14 ülke oluşturmaktadır.

1960'lı yıllarda uyguladığı ve AT'nin tarım açısından kısa bir korunma dönemine gerek duyduğu düşüncesinden hareket eden politikanın bir sonucu olduğu iddia edilmiştir. Bu politikanın sonuçları, GATT Kennedy Turu görüşmelerinde ortaya çıkmış, AT'nin –pamuk ve soya fasulyesi konusunda bazı tavizler vermekle birlikte– tarım ürünleri ticareti söz konusu olduğunda kendisine uygun politikalar uygulayabileceğine dair anlaşmaya varılmıştır (Aruoba, 1989: 89). Bu dönemde, ABD'de ve daha sonra Avrupa'da 'kitlevi' ve dayanıklı gıda maddelerinin tüketimi artmış, Üçüncü Dünya ülkelerinde de gıdanın metalaşması hız kazanmıştır (Yenal ve Yenal, 1993: 95). Ancak, kitlevi üretim ve tüketim, görüntüde ulusal ekonomiye içsel olarak örgütlenmiş olmasına rağmen, girdiler ve piyasalar uluslararası alanda örgütlenmiş durumdadır. Tarım 1950'lerde ve 1960'larda gelişmiş kapitalist ülkeler arasında sınırlar ötesinde ve sektörler arasında entegre olmaya başlamıştır (Yenal ve Yenal, 1993: 98).

Bu dönem, Avrupa'nın tahıl ihracatı alanında ABD'ye karşı daha ciddi bir rakip haline geldiği 1960'larda sarsılmaya başlamıştır. ABD ve AT arasında uluslararası tarım ticareti konusunda, 1970'lerin ortasında gerçekleşen ticaret patlaması nedeniyle bir süre su yüzüne çıkmayan mücadele, 1980'li yıllarda iktisadi büyümenin yavaşlaması, uzun süren durgunluk, dünya ticaretinin gerilemesi, bütün bunlara bağlı olarak ülke içi tarım sorunlarının giderek önem kazanması gibi gelişmelerle açığa çıkmıştır. GATT Tokyo Turu ve ardından Arjantin Turu görüşmelerinden itibaren tarım sektörü önemli bir tartışma ve pazarlık konusu haline gelmiştir (Aruoba, 1989: 89-90). Öte yandan, 1973'te, Sovyet pazarının Amerikan tahılına açılmasıyla, Üçüncü Dünya ülkelerine yönelik gıda yardımı, ABD açısından önemini yitirmiş ve dünya piyasasında buğday fiyatlarının yükselmesiyle birlikte az gelişmiş ülkeler tahıl dışalımının bedelini ödemekte zorlanmaya başlamıştır (Yenal ve Yenal, 1993: 97-98). Benzer şekilde, ulusal ve küresel düzeyde tarımsal yapılardaki bu dönüşümün Keynesyen ekonomi politikalarının sona ermesiyle paralelliğine de dikkat etmek gerekir.

1986 yılında başlayan GATT Uruguay Turu'nun ana gündem maddesi tarımdır; bu görüşmeler tarımdaki küreselleşme süreci açısından çok önemli bir adım olmuştur. Uruguay Turu, büyük ölçüde ABD, Avrupa Birliği (AB) ve Cairns Grubu¹ ülkelerinin çekişmeleri ve pazarlıkları ile devam etmiştir. Özellikle, doğal kaynakları ve iklimleri sayesinde tarımsal üretimi büyük olan ve

tarımda daha az korumacı politika izleyen Avustralya, Yeni Zelanda, Arjantin ve Kanada gibi ülkeler, tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesini ve gelirlerini artırmayı amaçlamıştır. Dolayısıyla, ‘karşılaştırmalı üstünlükler’ liberal teorisine dayanarak serbest ticareti savunmuşlar; ABD de bu görüşün savunucusu olmuştur. Tarım sektöründe, ülke içi ve sınırdaki korumaları yüksek olan AB ve Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA) gruplarındaki ülkeler ve Japonya, bu görüşe muhalefet etmiştir (Özkaya vd., 2001: 47). Tura katılan 125 ülke, belli bir süre içinde, tarım sektörüne yönelik tarife dışı engellerin gümrük tarifelerine çevrilmesi, ihracata sağlanan sübvansiyonların azaltılması, desteklemelerin kaldırılması ve ithalatın artırılmasına ilişkin Marakeş Şartı’nı (RG, 25.2.1995, 22213, Mükerrer) imzalamıştır. Anlaşma üretici gelirlerine yapılan doğrudan yardımlarla, tarımsal araştırma, hastalıklarla mücadele, altyapı, bölgesel yardım ve çevre koruma programlarına yapılan harcamaları indirilmesi gereken desteklerin dışında tutmaktadır (Şengül, 1998: 12). Ayrıca, Anlaşma, ithalat sübvansiyonları, ihracat vergileri, devlet-dışı ticaret tekelleri ya da tarımı dolaylı olarak vergilendiren politikaları dışarıda bırakmıştır (Akder, 1998: 25).

Bu bağlamda, kapitalizmin aşamaları açısından, 1970’lerden itibaren sermaye birikiminin dünya ölçeğinde etkin işlemeye ve bu anlamda sermayenin merkezileşme, yoğunlaşma ve genişleme eğiliminin dünya ölçeğinde belirleyici olmaya başladığını belirtmemiz gerekmektedir (Ercan, 2002: 49). 1980’lerden itibaren tarımda da yeni bir birikim rejiminin olduğu öne sürülebilir. Bir yandan, dünya tarımı artık çok uluslu gıda üreticisi şirketlerin taleplerine göre örgütlenmektedir. Diğer yandan, Üçüncü Dünyada, hükümetler uluslararası piyasaların dayattığı talepler karşısında ulusal tarım ve gıda sektörlerini yaratmada başarılı olamamış ve 1970’lerden itibaren birçok azgelişmiş ülke hükümeti, büyük bir borç krizi içine girerek gıda ve gıda ithalatı faturalarını ödeyemez hale gelmiştir. Sonuç olarak, bu ülkelerinin ekonomilerinin ihracata yönelik olarak yeniden yapılandırılmasını talep eden uluslararası finans kurumları, bu devletlerin tarımı örgütlemedeki rollerini aşındırmıştır (Friedmann ve McMichael, 1989’dan aktaran: Yenal ve Yenal, 1993). Bu kurumların verdiği yapısal uyum kredileri yoluyla, çok uluslu finans sermayesi ihracata yönelik tarımı desteklemektedir. Böylece devletin tarımsal üretimi iç gıda taleplerinin tatmini için yönlendirebileceği politikaları ve kurumları inşa edebilme gücü de kısıtlanmaktadır

(McMichael ve Myhre, 1991: 99). Ancak, tarımda yeniden yapılandırmayı talep eden bu politikalar aynı zamanda, özellikle Üçüncü Dünya ülkelerinde, devletin bu dönüşümü büyük ölçüde yönlendirmesini gerektirmektedir.

Üçüncü Dünya ülkeleri, hem ihracata yönelik tarımsal üretim açısından hem de üretimin örgütlenme biçimi açısından Batı'nın üretici sermayesi ile bağlantılı hale gelmiştir. Bir yandan, Latin Amerika örneğinde olduğu gibi, tarımsal üretim ve Batı'daki tarımsal gıda sanayileri arasında dikey entegrasyon ve koordinasyon, yani sözleşmeli çiftçilik yaygınlaşmaktadır. Diğer yandan, Üçüncü Dünyanın ihracata yönelik tarımı, sermaye-yoğun niteliğiyle, yerli sermayeyle olduğu kadar yabancı sermaye ile bağlantı içindedir. Tarım-sanayilerin baskısı altında, devletler, yeni yabancı biyoteknolojiler için pazar haline gelen büyük ölçekli ve sermaye-yoğun tarımı teşvik etmektedir. Bu gelişmeler sonucunda, Üçüncü Dünya ülkeleri tarımında ortaya çıkan eğilim, ölçek büyümesi ve sermaye yoğunlaşmasıdır; bu kırsal kesimdeki yoksul üreticilerin daha da marjinalleşmesine yol açmaktadır (Sorj ve Wilkinson, 1990: 26).

Dolayısıyla, 1980'lerde ulusal düzenlemenin zayıflaması, genelde Üçüncü Dünya ülkeleri için geçerli olmuştur. Batılı devletlerin (Japonya dahil), tarım sektörlerini koruma konusunda karar verebiliyor olmaları, bu ülkelerin tarımlarını hala 'ulusal' düzeyde düzenleyebildiklerini göstermektedir (Yenal ve Yenal, 1993: 112). Bu noktada, tarımda devlet korumacılığının ve desteklemesinin azaltılmasının ve liberalizasyona geçilmesinin Üçüncü Dünya ülkelerinin az gelişmişliğini derinleştirdiğini, ancak tarımdaki nüfusu azalmış, tarım sektörleri belli bir düzeyin üzerinde verimli ve k_rlı olan gelişmiş ülkeler için aynı sonuçlara yol açmadığını belirtmemiz gerekmektedir.

2. Türkiye'de Tarım ve Devlet: Destekleme Politikalarından Yapısal Uyum Politikalarına

Türkiye kapitalizminin içe yönelik sermaye birikim modeli, 1920'lerden itibaren devletin etkin müdahaleleri ile belirlenmiştir. "Bu süreçte, devlet çifte işlev yüklenmiştir; bir yandan müdahaleler ile tüccarlıktan sanayiciliğe geçişi hızlandırırken, diğer yandan ülke içinde uluslararası sermaye ile işbirliği içinde olan gelişmekte olan yerel sermayeyi genel olarak uluslararası sermayenin olumsuz etkilerinden korumaya yönelmiştir" (Ercan, 2002: 56).

İçe yönelik sermaye birikim süreci içinde, Türkiye'de tarım

sektörü gereken ve beklenen hızla kapitalistleşme sürecine entegre olamamıştır. Tarım sektörü sürekli olarak devletin koruması altında olmuş, tarımsal girdiler devlet tarafından destek görmüştür. Bu açıdan tarımsal malların sanayi malları karşısındaki konumu ve iç ticaret hadleri sürekli olarak tarım lehine gelişmiş, yani tarımdan sanayiye kaynak aktarımı gerçekleşmemiştir. Türkiye’de tarım-sanayi arasındaki ilişkinin niteliğini anlamak için Kurtuluş Savaşı’ndan itibaren ekonomik ve siyasi yapıda büyük etkinliğe sahip olan toprak sahiplerinin varlığı ve varlık nedenleri çok önemlidir (Ercan, 2002: 66). 1930’lu yıllardan itibaren tarım, destekleme alımları, girdi sübvansiyonları ve düşük faizli kredilendirme ile devlet tarafından desteklenmiştir. Ayrıca, tarım kesimine yönelik bu hizmetleri gerçekleştirecek geniş çaplı bir devlet örgütlenmesi oluşmuş, 1940’lardan itibaren birçok tarımsal KİT kurulmuştur. Ayrıca tarımsal araştırma, yayım ve sulama hizmetleri de devlet eliyle yürütülmüştür.²

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Türkiye’de tarım ve gıda sektörü dağınık ve küçük ölçekli bir yapıya sahiptir. Demokrat Parti döneminde sayıları artırılan KİT’ler var olan pazar yapısını dönüştürmek yolunda üretim ve dağıtım faaliyetlerinde bulunmuş, ancak etki alanları sınırlı olmuştur. Öte yandan, uluslararası sermayenin Türkiye’deki gıda ve tarımsal girdi pazarına girişi de 1950’li yıllara kadar uzanmaktadır; ancak faaliyet alanları belli başlı birkaç sektörle sınırlı kalmıştır. Örneğin, bu dönemde Unilever’in nehati yağ üretimine başlamasının yanı sıra, Coca Cola da gazlı meşrubat üretimi ve dağıtımını yapmıştır. Ayrıca, Ciba-Geigy, Bayer, Sandoz ve Pfizer gibi uluslararası şirketler de gübre ve tarım ilaçları üretiminde faaliyet göstermeye başlamıştır. Ancak, Unilever ve Coca Cola haricinde, Türkiye’de tarım, gıda işleme ve içecek imalatı sektörlerinde bulunan toplam 13 yabancı şirketin pazar payları 1980’lere kadar önemsiz bir düzeydedir (Yenal, 2001: 37). Küçük ölçekli ve yerel özelliklere sahip tarım ve gıda sektörünün, bu niteliğinin 1980’lere kadar çok değişmemesi, nehati yağ sektörü dışında uluslararası yatırımların önemsiz miktarlarda olmasının yanı sıra, özel sektöre ait ulusal şirketlerin bu sektörde faaliyet göstermemesiyle açıklanabilir (Yenal, 2001: 38).

1980 yılı, Türkiye’nin ekonomik ve siyasal yaşamında önemli bir dönüm noktasıdır. 1980 yılı Ocak ayında yürürlüğe konan ve *24 Ocak Kararları* olarak anılan istikrar programı, o güne kadar izlenen kalkınma stratejisinin terk edildiğini göstermektedir. İstikrar programı ile Türkiye’nin korumacı, ithal ikameci politika-

2 Tarımsal araştırma, eğitim ve yayım hizmetlerinin, 1930’lu yıllarda devlet eliyle başlatılması ve yürütülmesi konusunda ayrıntılar için bkz. İlhan Tekeli ve Selim İlkin (1988: 37-89).

larla sanayileşmeye dayalı kalkınma politikası bir yana bırakılmış, onun yerine liberal politikaların öne çıktığı dışa açık, ihracata dayalı yeni bir kalkınma stratejisi çizilmiştir. 1980 istikrar programı çerçevesinde Uluslararası Para Fonu'na (IMF) verilen niyet mektubu ve Dünya Bankası'na sunulan taahhüt mektubunda serbest piyasa güçlerine dayanan bir ekonomik düzen oluşturulacağı, devletin birçok sektörden el çekeceği, sanayi, tarım ve petrol alanlarının yabancı sermayeye açılacağı, KİT'lerin bütçeye yük olmaksızın çıkarılacağı belirtilmektedir (Sezen, 1999: 207). Dışa açılmayı gerçekleştirebilmek için devlet müdahaleleri en aza indirilmiş, KİT'lere fiyat belirleme yetkisi verilmiş, döviz kurlarında sabit kur politikası terk edilerek esnek kur politikasına geçilmiş, faiz oranları enflasyonun üzerinde ve serbestçe belirlenmiş, fiyat denetimleri ve sübvansiyon uygulamalarının azaltılması amaçlanmıştır. Bu genel yaklaşımlar çerçevesinde, ihracata yönelik sektörlerde yatırım yapılması ve yabancı sermaye yatırımları, ekonomik büyümeye hız kazandıracığı gerekçesiyle teşvik edilmiştir. Döviz kurlarındaki serbestleşmeye paralel olarak, ithalat rejiminde de değişimler ortaya çıkmıştır (Baray ve Ergun, 1990: 69-70).

1980'den itibaren, tarım sektöründe politikalar belirlenirken, tarımsal ürün fiyatlarının yüksek tutulmasının, tarımsal girdilere verilen sübvansiyonların ve düşük faizli kredilerin parasal genişleme üzerindeki etkisinin yaşanan enflasyonlara neden olduğu görüşü, gerekçe olarak gösterilmiştir. Bir başka deyişle, tarım sektörü, enflasyonun bir kaynağı olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Öte yandan, tarımsal destekleme politikalarından hangi kesimlerin en çok yararlandığı konusunda çeşitli araştırmalar gündeme gelmiş, bunların geçimlik kesimdeki üreticiden çok, ticari kesimdeki üreticiye ve büyük tarım işletmelerine yaradığı ileri sürülmüştür (Köymen: 1999: 29). İkinci olarak tarımsal altyapı çalışmasının hızlandırılması (sulama, drenaj, toprak koruma ve tarla içi geliştirme gibi), tohum ve tarımsal girdi ithalinde getirilen kolaylıklar ile tarımda verimin artacağı iddia edilmiştir. Son olarak, sağlanan teşvikler ve kur uygulamalarıyla artan ihracatın, tarım sektörü üretimi üzerinde uyarıcı etki yaratacağı beklentisi gündeme getirilmiştir (Baray ve Ergun, 1990: 89; Ören, 1998: 85).

1980'li yılların başında ithal ikameci sanayileşmeye dayalı kalkınmacı politikaların yerini ihracata dayalı büyüme politikalarının almasına paralel olarak, tarım ve gıda sektörünün bir yeniden yapılanma sürecine girdiği söylenebilir. Bu dönemde Türkiye'de tarım politikasındaki dönüşümlerin, dünyadaki uluslararası gıda

düzenindeki deregülasyon ve uluslararasılaşma eğilimlerine koşut bir şekilde geliştiği belirtilmelidir. Dünya tarım ürünleri piyasasındaki elverişli koşulların da yardımıyla Türkiye’de tarım ürünlerine uygulanan fiyat sübvansiyonları 1970’lerin sonlarına kadar sürdürülebilmiş; 1980’lerin başlarında dünya piyasalarında hububat fiyatlarının ciddi miktarda düşmesiyle birlikte, ülkenin dış borç ödemelerinde ciddi zorluklar yaşandığı bir konjunktürde tarıma uygulanan sübvansiyon politikalarının maliyeti çok yükselmiştir. Aynı dönemde, Dünya Bankası ve IMF’nin kamu harcamalarının kısılması için Türkiye’ye uyguladığı baskıyı ve uygulanmaya başlanan yapısal uyum politikalarını da unutmamak gerekir.

1980’lerden bu yana, Türkiye’de tarımsal üretim ve gıda sanayinde uluslararası sermayenin rolü önemli ölçüde büyümüştür. Türkiye’nin önde gelen yerli sermaye grupları (Sabancı, Koç, Yaşar, Tekfen vs.) giderek büyüyen ölçeklerde, çok uluslu şirketlerle ortaklıklara girerek et, süt ve sütü mamülleri üretimi, gıda paketlemesi, sebze ve meyve işlenmesi ve dondurulması, çay üretimi, tam ve yarı hazır gıda üretimi, gıda pazarlaması ve perakendeciliği gibi alanlarda faaliyet göstermeye başlamıştır. Köy-Tür ve Piyale gibi gıda üreticileri de yabancı şirketlerle ortaklıklar kurarak üretim hacimlerini ve ürün çeşitlerini artırmıştır. Aynı dönemde, dünyada *catering* (hazır yemek) alanında önde gelen Sodexo ve Marriott gibi çok uluslu şirketler ile McDonald’s, Pizza Hut ve Burger King gibi *fast-food* devleri Türkiye piyasasına girmiş ve büyük yatırımlar yapmıştır. Kimi Batılı şirketler ise kendi alt şirketlerini kurmak yoluyla Türkiye’de üretime başlamıştır. Bu gelişmelere karşın, Türkiye’de küçük ölçekli gıda üretimi hala yaygın bir şekilde sürmektedir. Ancak, çok uluslu gıda şirketlerinin büyük ölçekli ve yüksek teknoloji tesislere yatırımlarının artmasıyla birlikte, Türkiye’deki gıda üretim yapısının uluslararası tarım ve gıda endüstrisinin bir parçası olması yönünde hızla dönüştüğü ifade edilebilir (Yenal, 2001: 42-43).

3. Tarım Sektöründe Yapısal Uyum Süreci:

Yerel ve Uluslararası Sermayenin Çıkarları Açısından Dünya Bankası’nın Rolü

Tarım sektöründe yapısal uyum süreci, Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalarla büyük ölçüde yönlendirilmiştir.³ Yönlendirilmede birincil rolü, tarıma ilişkin *Sektörel Kredi Anlaşması (SE-CAL)* (RG, 13.7.1985) oynamıştır. 27 Haziran 1985’de Türkiye

3 1980-2001 yılları arasında Dünya Bankası ile tarım sektörüne ilişkin olarak Sektörel Kredi Anlaşması ile birlikte toplam 13 tane kredi anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmalar kronolojik olarak şu şekildedir: 1) Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki (*İkinci Meyve ve Sebze Projesi*) İkras Anlaşması, Tarih: 6 Nisan 1981, BK Kararı: 8/2977, 18.5.1981; RG: 25 Haziran 1981, 17381; 2) Türkiye Cumhuriyeti ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası Arasında Akdedilen 18 Mayıs 1982 Tarihli İkraz Anlaşması (*İkinci Gübre Rasyonelasyon ve Enerji Tasarrufu Projesi*), BK Kararı: 8/4885, 16.6.1982; RG: 15 Temmuz 1982, 17755; 3) Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasında Akdedilen 27 Haziran 1983 Tarihli Garanti Anlaşması (*İkinci Tarımsal Kredi Projesi*), BK Kararı: 83/7095, 14.9.1993; RG: 20 Ekim 1983, 18197; 4) Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki (*Tarımsal Yayımla Uygulamalı Araştırma Projesi*) İkras Anlaşması, BK Kararı: 84/8250, 27.6.1984; RG: 5 Ağustos 1984, 18480; 5) Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki İkraz Anlaşmasını ve

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve Toprak Mahsulle-ri Ofisi Arasındaki Proje Anlaşmasını (*Tahıl Depolama Projesi*) Birlikte Değiştiren Anlaşma, Tarih: 29 Mart 1985, BK Kararı: 85/9460, 8.5.1985; RG: 27 Haziran 1985, 18794; 6) Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki (*Tarım Sektörü Uyum İkrazı*) İkraz Anlaşması, Tarih: 27 Haziran 1985, BK Kararı: 35/9659, 7.7.1985; RG: 13 Temmuz 1985, 18810; 7) Türkiye Cumhuriyeti (Borç Alan) ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası) Arasında 27 Mart 1986 Tarihinde Yapılan Anlaşma (*Drenaj ve Tarla İç Geliştirme Projesi*), BK Kararı: 86/10680, 15.5.1986; RG: 25 Mayıs 1986, 19117; 8) Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasında 28 Haziran 1989 Tarihli İkraz Anlaşması (*Tarımsal Sanayi Projesi*), BK Kararı: 89/14350, 27.7.1989; RG: 2 Ağustos 1989, 20240; 9) Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki (*Tarımsal Araştırma Projesi*) İkraz Anlaşması, 12 Haziran 1992, BK Kararı: 92/3397, 6.8.1992; RG: 9 Eylül 1992, 21340; 10) Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma

ile Dünya Bankası arasında “tarım sektörünün yapısal uyumu”nun sağlanması amacıyla bir sektörel kredi anlaşması imzalanmıştır. Türkiye, bu kredi anlaşmasından daha önceki ve sonraki tarihlerde de, Dünya Bankası ile sektöre ilişkin çeşitli projeler hakkında kredi anlaşmaları imzalamıştır. Tarım yönetiminin ve genel olarak kamu yönetiminin değişimi açısından “... bu anlaşmaların iki belirgin özelliği vardır: (1) Ulusal plan ve programların hedef ve stratejilerini yönlendirme özelliği, (2) Doğrudan kamu sektörü ve kamu yönetiminin örgütlenmesi çalışma ilişkileri, istihdam biçimleri ve işlevlerini değiştirme etkisi.” (Güler, 1995: 28). Sözü geçen anlaşmalar incelendiğinde, 1980 sonrası tarım sektörüne yönelik politikaların ve yönetimin değişimi üzerinde önemli etkileri olduğu görülmektedir.

Sektörel kredi anlaşması ile birlikte bütün anlaşmalarda, tarıma yönelik olarak, devletin belirleyiciliğinde destekleme alımı, fiyat ve girdi sübvansiyonları ve kredilendirme boyutlarında sürdürülen politikaların her aşamasına ilişkin çeşitli öneriler ve kredinin kesilmemesi için yerine getirilmesi beklenen koşullar vardır. Bunlar, içerikleri ve beklentileri açısından bir bütün oluşturmaktadır. Kredi anlaşmalarının ayrıntılarına girildikçe, söz konusu bütünsellik net bir şekilde açığa çıkmaktadır. Yapılmak istenen, yapısal uyum çerçevesinde tarım yönetiminin yeniden yapılandırılmasıdır. Tarım sektörüne çizilen yol, devletin rolü farklılaştırılarak serbest piyasa koşullarının oluşturulması, uluslararası sermayenin önündeki engellerin kaldırılması, ilgili kamu kurumlarının çeşitli yöntemlerle işlevsizleştirilmesi ve özelleştirilmesi şeklindedir. Bir başka deyişle, tarım sektöründe devletin küçültülmesi istenmektedir.

Aynı zamanda, bütün anlaşmalarda göze çarpan bazı ortak noktalar bulunmaktadır. Bunlardan en dikkat çeken, projelerde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının yıllık programları, bütçeleri, faaliyetleri, personeli gibi önemli konularda çoğu zaman Dünya Bankası ile görüş alışverişinde bulunulması, bu konularla ilgili Banka’ya raporlar ve bilgiler sunulmasıdır. Adeta, söz konusu kurumlarla ilgili kararlar Banka ile birlikte alınmakta, hatta çoğu zaman Banka’nın görüşleri doğrultusunda planlar yapılmaktadır. Projelerde, Dünya Bankası’nın uygun bulunduğu niteliklerde ve koşullarda eleman görevlendirilmekte ve ilgili kamu personelinin eğitiminde yine Banka’nın tercihleri belirleyici olmaktadır. Aynı şekilde proje koordinatörü ve danışmanı olarak adlandırılan elemanlar da Banka’nın öne sürdüğü nitelikler ve istih-

dam koşullarında işe alınmaktadır. Genellikle kredi tutarının dağılımında personel eğitimi, danışmanlık ya da müşavirlik hizmetleri gibi kalemlerin yüzde 100 kredilendirilmesi, Banka’nın sözü geçen konuları ne derece önemseydiğini göstermektedir.

Benzer şekilde, Dünya Bankası’nın verdiği kredilerin ve dolayısıyla Türkiye bütçesinde söz konusu projelere ayrılacak paranın ne şekilde harcanacağı anlaşma koşullarıyla belirlenmiş olmaktadır. Burada, dikkat çeken bir başka nokta, özellikle ithalata teşvik edilmesidir. Anlaşmaların çoğunda dışarıdan mal ve hizmet alımı yüzde 100 kredilendirilmektedir. Aynı zamanda, pek çok mal ve hizmet alımı için uluslararası ihale şart koşulmaktadır. Bazı anlaşmalarda, belli koşullar dahilinde yerli imalatçılara ayrıcalık tanınması kabul edilmektedir. Projelerle ilgili raporların ve hesapların bağımsız denetçiler tarafından denetlenmesi de bütün anlaşmalarda yer alan bir koşuldur. Bir başka deyişle, projede yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili raporları, bütçeleri ya da faaliyetleri çoğu zaman yabancı danışmanlık şirketleri tarafından denetlenmiş olmaktadır.

Türkiye ile Dünya Bankası arasında imzalanan *Sektörel Kredi Anlaşması* ile Türkiye’ye 300 milyon dolar tutarında kredi verilmiştir. Anlaşma, Bakanlar Kurulu’nda kredinin “tarım sektörünün geliştirilmesi amacıyla” alındığı ifadesiyle 7 Temmuz 1985’de onaylanmıştır. Anlaşma imzalanmadan önce Türkiye, tarım sektörünün yapısal uyumunu amaçlayan faaliyetler, amaçlarla ve politikalarla ilgili programı açıklayan bir mektubu Dünya Bankası’na sunmuştur. Mektupta programın uygulanması sırasında acilen gerekli ithalat ve hizmetlerin finansmanı için Türkiye’nin Banka’dan yardım talebi ifadesi ifade edilmektedir.

Kredi anlaşmasında sözü geçen ve ayrıntılarıyla tanımlanan program tarım sektörünün kapsadığı alanların hemen hemen hepsini ilgilendirmekte ve sektöre hizmet veren kamu kurumları için önemli değişiklikler getirmektedir. Program, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’ne (KHGM) ilişkin değişiklikler getiren sulama ve drenaj çekirdek programını, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM) ve Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK) için yönetsel ve mali kontrol sistemleri kurulmasını, tarımsal araştırma faaliyetlerinin planlanmasını ve ilgili kurumlarda çalışan personelin eğitilmesini içermektedir. Programın yürütülmesi için Banka’nın onayıyla görevlendirilen danışmanların, DSİ ve KHGM’nin çalışma programlarının, TİGEM ve TZDK için yönetim geliştirme

Bankası Arasındaki *Doğu Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesi*) İkraz Anlaşması, 25 Mart 1993, BK Kararı: 93/4540, 12.6.1993; RG: 5 Temmuz 1993, 21628; 11) İkraz Anlaşması (*Sulama Yönetimi ve Yatırımlarında Katılımcı Özelleştirme Projesi*) Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasında, Tarih: 28 Ekim 1997, BK Kararı: 98/10623, 2.2.1998; RG: 27 Şubat 1998, 23271; 12) *Ürün Borsaları Planlama Projesi*, 1998 (Bu anlaşma için bkz. World Bank Office Ankara, World Bank Program in Turkey, Ankara, 2000, s.16-17.) 13) Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki 12 Temmuz 2001 Tarihli Kredi Anlaşması (*Tarım Reformu Uygulama Projesi*), BK Kararı: 2001 /2707, 12.7.2001; RG: 13 Temmuz 2001, 24461.

çalışmalarının ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı için bir pilot yönetim bilgi sisteminin hazırlanması, Bakanlığın tarımsal araştırma faaliyetlerinin gözden geçirilmesi, Tarım Satış Kooperatiflerinin etkinliğinin artırılması konularında çalışması öngörülmüştür. Bankanın kredinin kullanılış şekli için öngördüğü dağılım ve mal ve hizmet alımına ilişkin öne sürdüğü koşullar, daha çok uluslararası piyasalara yönelik ticari bağların kurulmasının beklendiğini göstermektedir. Dünya Bankası, kredinin planlanan takvime uygun olarak kesintisiz şekilde verilmesi için bazı konularda 'kanıtlanmış' gelişmeler beklemektedir. Bunlar, Türkiye'de perakende gübre fiyatlandırma politikasının programda belirtildiği şekilde yürütülmesi, gübre üreticilerine, özel sektör toptancılarına ve perakendecilerine gübre dağıtımının açılması, TZDK için yönetim geliştirme programının oluşturulması, sulama ve drenaj çekirdek programında gelişmeyi gösteren önlemlerin alınması ve son olarak tarım sektöründe pozitif reel faiz oranlarının gerçekleştirilmesinde 'tadminkar' gelişme sağlanması şeklinde ifade edilmektedir. Sektörel kredi anlaşması, hem program çerçevesinde belirlediği çalışmalar hem de kredinin kesilmemesi için öne sürdüğü koşullar ile tarım sektörü yönetiminde özellikle gübre sübvansiyonu politikasını hedef alan, gübre piyasasına özel sektörün hâkim olmasına ve bu konuda tekel niteliğinde bir kamu kuruluşu olan TZDK'nin işlevsizleştirilmesine neden olan önemli değişikliklere yol açmıştır. Ayrıca, tarımsal kredi ve sulama politikalarında değişimin yönü, Sektörel Kredi Anlaşması ile çizilmeye başlanmıştır. Anlaşmanın kapsamı ve ayrıntıları, yapısal uyum sürecinin ne derece planlı işlediğini ve bir yandan devletin tarımdan el çekmesi talep edilirken diğer yandan da devletin düzenleyici gücüne ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.

4. Destekleme Politikasında Değişim: Özel Sektöre Bir Kâr Transferi Mekanizması Olarak Tarım Politikaları

1980 sonrası tarım sektörü yönetiminde önemli değişikliklerden biri, destekleme politikasında ortaya çıkmıştır. Öncelikle, destekleme alımlarının finansmanında kullanılan Merkez Bankası ve Ziraat Bankası kaynakları daraltılmıştır. Ardından, Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) ve TEKEL dışında Merkez Bankası'nın doğrudan kredi uygulaması kaldırılmıştır. Zamanla bu kuruluşlara da kredi verilmemeye başlanmıştır. Bu uygulamanın gerekçesi olarak, destekleme alımlarında bulunan kuruluşların özkaynak

katkılarının artırılmasının amaçlandığı ileri sürülmüştür. İkinci olarak, bu dönemde destekleme alım koşullarını belirlemede Para Kredi Kurulu, fiyatların belirlenmesinde ise Ekonomik İşler Koordinasyon Kurulu görevlendirilmiştir. Üçüncü olarak, destekleme politikasının enflasyonist etkiler yarattığı iddiasıyla, desteklenen ürün sayısı azaltılmıştır. Planlı dönem sonunda 26 ürün destekleme politikaları kapsamında iken, 1980’den itibaren bu sayı gittikçe azalmaya başlamıştır. Desteklenen ürün sayısı 1980’de 22’ye, 1985’de 13’e, 1990 yılında 9’a inmiştir. 1991’de ise tekrar 24 ürün destekleme kapsamına alınmış, 1992’de bu sayı 25’e çıkmıştır (Abay vd., 1995: 55-56). 5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Kararları ile destekleme politikasında köklü değişiklikler yapılmış; Tarım Satış Kooperatifleri ve aldıkları ürünler destekleme kapsamı dışında bırakılmıştır (TZOB, tarihsiz: 211). 1994’den beri sadece tahıl, tütün, şeker pancarı ve haşhaş kapsülü destekleme kapsamındadır (Kepenek ve Yentürk, 2000: 352). Öte yandan, çay ve tütün gibi bazı ürünlerin işlenmesinde devlet tekeli kaldırılmıştır. Destekleme politikasıyla ilgili olarak belirtilebilecek bir diğer nokta, destekleme alım fiyatlarının genellikle enflasyonun altında belirlenmesidir. 1980’li yıllarda uygulamaya konan ürün bedellerinin peşin ödenmemesi yönteminin de destekleme ödemelerinin alım gücünü azaltmasında büyük etkisi vardır (Baray ve Ergun, 1990: 96). Çoğu zaman, ürün bedeli kısmen peşin ödenmekte, ödemenin geri kalan kısmı ürün fiilen satıldıktan sonra yapılmaktadır. Geçtiğimiz dönemlerde destekleme alımlarının özellikle politikacılar açısından cazip olmasının nedeni, yatırım ve kamu hizmetlerinin etkilerinin daha uzun sürede ortaya çıkmasına karşı, destekleme alımlarının çok hızlı ve görülür bir şekilde gelir artışı doğurmalarıdır. Bu nedenle, politikacılar özellikle seçim dönemlerinde destekleme alımlarına ilgi göstermektedir. Destekleme politikası yoluyla köylerde yaşayan nüfusun oyları elde tutulabilmektedir. Bu haliyle destekleme alımları, bu yıllara kadar statükodan yarar sağlayan kesimlerin uzun vadeli çıkarları ile uyum içinde olagelmıştır (Gürbüz, 2001: 48-49).

Destekleme politikasındaki değişimde Dünya Bankası ile imzalanan anlaşmaların etkili olduğu görülmektedir. Örneğin, Dünya Bankası ile 1985’te imzalanan *Tahıl Depolama Projesi* Kredi Anlaşması’nda (RG, 27.6.1985), TMO’ya sağlanan kredilerin tümüne uygulanan faiz oranının, en düşük, Ziraat Bankası’nın saptadığı politikalar gereğince çiftçilere sağlanan cari faiz oranında olması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, kurum için, bir

işletme planlama komitesi kurulması ve altı ayda bir depolardaki stokların kaydını sağlayacak bir envanter kontrol sistemi oluşturulması istenmektedir. TMO'nun yürüttüğü buğday destekleme politikasının değişiminde ve kurumun depolarının kullanımının özel sektöre açılarak umumi mağazacılık uygulamasının başlatılmasında bu projenin yönlendiriciliğini yadsımak mümkün değildir.

Destekleme politikasındaki değişimin bir diğer boyutu, tarımsal girdilere yönelik sübvansiyonlara ilişkindir. Giderek azalan oranlarda sübvansiyon verilmeye devam edilmiştir, ancak girdi fiyatlarının çok yüksek oranlarda artması karşısında bu uygulamanın etkinliği azalmıştır. Örneğin, 1980 yılına kadar sübvansiyon edilen gübrede, fiyatlar hammadde fiyatları ve dünya fiyatlarının artması gerekçe gösterilerek serbest bırakılmış ve büyük artışlar olmuştur. 1986'da gübre tekelinin kaldırılmasıyla, TZDK'nin bu alandaki neredeyse yüzde100 oranındaki belirleyici rolü giderek küçülmeye başlamıştır. TZDK ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ) tarafından kullanılan gübre dağıtım yetkisi, Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri ile Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği'ne de tanınmıştır (Güler, 1996: 113). Haziran 1986'dan itibaren gübre dağıtımını yapan kuruluşlara Bakanlar Kurulu'nca belirlenen miktarlarda, kilogram başına ödeme yapılması öngörülmüştür. 1988 yılında özel sektöre gübre ticareti yapma yetkisi tanınmıştır. Ayrıca, destekleme ödemeleri özel sektör kuruluşları için de geçerli olacaktır. Böylece, 1980 istikrar programı çerçevesinde oluşturulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'nda (sadece tarımsal ürünlerle sınırlı değildir) toplanan paraların önemli bir kısmı gübre için yapılan sübvansiyonlara harcanmıştır (Dinler, 1988: 296). 1988'e kadar, gübrenin pazarlanmasını kendisi yürüten TZDK, daha sonra bayilik sistemine geçmiştir. Kurum satışlarını artırmak gerekçesiyle başlatılan uygulama, satışlardaki düşüşü durduramamıştır (Güler, 1996: 119).

Mayıs 1982'de Dünya Bankası ile imzalanan *İkinci Gübre Rasyonalizasyon ve Enerji Tasarrufu Projesi* de (RG, 15.7.1982) gübre sübvansiyonu politikasında yaşanan değişimde belirleyici olmuştur. Proje, İskenderun, Mersin, Foça ve Samsun'daki kamuya ait gübre fabrikalarının rehabilitasyonu ve modernizasyonunu içermektedir. Ayrıca, proje kapsamında, Hükümetin bir gübre hammaddesi kaynakları araştırması yapması talep edilmiştir. Ancak, Anlaşmada asıl ilginç olan nokta, Dünya Bankası ile başka bir anlaşma yapılmadıkça, Hükümet tarafından belirlendiği süre boyunca, gübrenin fabrika çıkış fiyatının aynı cins ithal

malı mamullerin CIF geliş fiyatlarının altında olamayacağı koşununun getirilmesidir.

Devletçe sübvans edilen tohumluk ve fidan üretimi çalışmaları yıllar içinde önemli gelişmeler göstermiştir. Ancak, 1982 yılından itibaren kamu kuruluşlarının yetersiz kaldığı gerekçe gösterilerek, söz konusu girdilerin ithalatı serbest bırakılmıştır. Buna paralel bir şekilde, 1983 yılından sonra, getirilen yasal önlemler ve teşvikler sonucunda özel sektör tohumculuk alanına girmiştir. Yabancı tohumculuk şirketleri de ya yüzde 100 kendi sermayeleri ya da Türk ortakları ile kurdukları ortaklıklarla bu alanda yatırım yapmıştır (TKB, 1997: 75-76). Bu şirketlere, 1985 yılından itibaren destekleme kapsamına alınan tohum cinslerine göre belirlenen miktarlarda destekleme ödemesi yapılmıştır (Olhan, 2000: 13). Yurtdışından getirilen tohumluklarla bazı ürünlerde verim artışı sağlanmış; ancak, örneğin domates, patates ve Trakya’da kullanılan buğday tohumlarında denetimsizlik nedeniyle zararlara yol açmıştır. Diğer yandan, tohum ve fidan fiyatlarındaki artışlar ve sübvansiyonların yetersizliği, kaliteli tohum kullanımının gerektiği ölçüde artmasını engellemiştir (Baray ve Ergun, 1990: 100). 1980 yılına kadar yem fiyatlarının belirlenmesinde Yem Sanayi A. Ş. (YEMSAN) etkili olurken, bu tarihten itibaren fiyatlar serbest bırakılmıştır (Sayın, 1998: 19). Ardından, yem fiyatlarındaki büyük artışlar olmuştur. 1985’de Para Kredi Kurulu’nun bir kararı ile sanayi yemi kullananlara vergi iadesi adı altında yüzde 20 oranında destekleme ödemesi yapılması uygulaması başlatılmış; ancak uygulamaya 1989 yılında son verilmiştir (Olhan, 2000: 13). Yem fabrikaları kapasiteleri yeterli olduğu halde, yem fiyatlarının yüksekliği nedeniyle atıl kapasite ile çalışmıştır (Baray ve Ergun, 1990: 101). YEMSAN’ın özelleştirilmesiyle, yem sanayinde sınırlı olan kamu sektörü etkisi bütünüyle ortadan kalkmıştır. Fiyatları yüksek oranda artan tarımsal girdiler arasında tarım ilaçları da yer almaktadır. Türkiye’de özel firmalar tarafından üretilen ve ithaline izin verilen tarımsal mücadele ilaçlarının fiyatları, döviz kuru politikası nedeniyle yüksek artışlar göstermiştir (Baray ve Ergun, 1990: 102). Ayrıca, özellikle terbiyevi ithalat olarak tanımlanan uygulama ile tarımsal girdilerin ithalatı kolaylaştırılmıştır (Abay vd., 1995: 52). Daha sonraki yıllarda da, ithalat rejimi kararlarıyla tarımsal girdi ve ürünlerin ithal edilmesi yaygınlaşan bir uygulama olmuştur.

Yapısal uyum sürecinin önemli bir parçası olan özelleştirme uygulamaları tarımsal KİT’leri de içine almıştır. 27 Mayıs

1992'de Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK), Et ve Balık Kurumu (EBK) ve YEMSAN'ın özelleştirilmesine karar verilmiştir. Batıdaki benzerleri gibi TSEK'in kuruluş yasasında da işlevlerini tamamladıktan sonra üretici birliklerine satılmasını öngören bir madde vardır. Ancak, bu madde bir yasa değişikliğiyle kaldırılmış, kuruluş satışa hazır hale getirilmiştir. TSEK, EBK ve YEMSAN'ın satış ihaleleri birkaç kez bozulmasına karşın, sonuçta bu üç kurum özel sektör firmalarına devredilmiştir. Bu kurumların satışı, satış bedellerinin arsa fiyatlarının bile altında kaldığı öne sürülerek çok eleştirilmiştir. Piyasalarda rekabet ortamı yaratan SEK, devletin elinden çıkınca, üreticiden süt alım fiyatları düşmüş, süt satış fiyatları yükselmiştir. Aynı durum et piyasası için de geçerli olmuştur (Usumi, 1999: 41-42).

5. Tarımsal Kredi Politikalarında Değişim: Eşitsiz Sınıf İlişkilerinin Yeniden Üretildiği Bir Alan Olarak Tarımsal Kredi Projeleri

1980 sonrasında, tarım sektörüne sağlanan düşük faizli kredi uygulaması daraltılmış ve kredi kullanımı koşullarının ağırlaştırılmış olması, özellikle küçük üreticinin kredi kullanımını olumsuz yönde etkilemiştir. Tarımsal kredi politikası, kredi faiz oranlarının yükseltilmesi ve tarımsal sanayi işletmelerinin kredilendirilmesinin teşvik edilmesi ile üreticilere değil, sektörde çalışan özel sektör kuruluşlarına destek sağlayan bir uygulamaya dönüştürülmüştür. Tarım sektörüne kredi sağlayan Ziraat Bankası çeşitli politikalarla zarar eden bir banka haline gelmiş ve tarım kesimine kredi sağlama işlevi eritilmiştir. Benzer şekilde Tarım Kredi Kooperatifleri de, uygulamalarında özel sektörün hâkim olmasını sağlayacak yasal ve yönetsel değişikliklerle küçük üreticiye de destek sağlayan yapısından giderek uzaklaştırılmıştır.

Tarımsal kredi alanında Dünya Bankası ile üç tane kredi anlaşması imzalanmıştır. 1983'de Dünya Bankası ile Ziraat Bankası arasında imzalanan *İkinci Tarımsal Kredi Projesi* (RG, 20.10.1983), Tarım Kredi Kooperatifleri sistemi ile ilgilidir. Ayrıca, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'dan, anlaşmada adı geçen çeşitli tahılların üretim maliyetlerini, bunlardan bazılarının desteklenmesinin ekonomik gerekçelerini ve tahıl pazarlama olanaklarını inceleyen bir raporu Dünya Bankası ve Ziraat Bankası'na sunması istenmiştir. 1989'da imzalan *Üçüncü Tarımsal Kredi Projesi* (RG, 2.8.1989), Ziraat Bankası'nın tahsilatı gecikmiş zirai kredilerin analizini de kapsayan bir kurumsal gelişme programı-

nı ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin kredi işlemleri ile ilgili çalışmaları içermektedir. Bu anlaşmanın yürürlüğe girmesi için, zirai kredi faiz oranlarının incelenmesi ve ayarlanmasında Dünya Bankası’nın kabul ettiği yöntemi öngören talimatın yayımlanmış olması koşulu getirilmiştir. Görüldüğü gibi, bu proje, yıllar içinde tarımsal kredi faiz oranlarının sürekli yükseltilecek çiftçileri kredi kullanamaz hale getiren dönüşümün önemli bir adımını oluşturmaktadır. 28 Haziran 1989’da imzalanan *Tarımsal Sanayi Projesi*’nde (RG, 2.8.1989) ise tarımsal sanayi yatırım projelerine sabit yatırım, sürekli işletme sermayesi ve teknik hizmet ihtiyacı için kredi sağlanması, Ziraat Bankası ve Halk Bankası personelinin eğitimi, tarımsal sanayi yatırımlarının değerlendirilmesi ve denetlenmesi için mali paketler hazırlanması, balıkçılık sanayinin geliştirilmesine dönük uzun vadeli bir araştırma yapılması ve tarımsal sanayi ürünlerinin ihracatına ilişkin olarak uluslararası pazarlama konusunda eğitim için paket programlar hazırlanması çalışmaları yer almıştır.

Sözün geçeni kredi anlaşmalarının ve tarım sektörüne ilişkin Sektörel Kredi Anlaşması’nın hedeflediği şekilde, tarımsal kredi sisteminde değişiklikler olmuştur. Öncelikle tarımsal kredi faiz oranları artırılmıştır. Aynı işletme kredileri uygulamasına son verilerek, yerine nakdi kredi kullanımı getirilmiştir. Ayrıca, seracılık, çiçekçilik, sulama, ipekböcekçiliği gibi ve üreticilerin sınırlı bir kısmının uğraşı olan, ihracata dönük tarım çalışmaları kredilendirilmeye başlanmıştır. Bu gelişme, çiftçiden çok tarımsal sanayi işletmelerinin kredilendirilmesi politikası ile birlikte değerlendirilmelidir (Güler, 1996: 130-135).

6.Tarım Reformu: Tekelci Sermayenin Yükselen Gücü

Tarım reformu 1999’da uygulamaya başlanan istikrar programı ile gündeme gelmiştir, ancak reformun ilk işaretleri 1990’lı yıllarda verilmektedir. Nisan 1994’de ilan edilen ve ‘5 Nisan Kararları’ olarak anılan ekonomik istikrar önlemleri, ekonomik dengesizlikleri gidermek yanında, büyük ölçüde sermayenin yeniden yapılanmasında yeni bir evreyi geçişi sağlayacak yapısal uyum politikalarını hızlandırmak amacıyla kabul edilmiştir. Bu önlemler, tarımsal desteğin azaltılmasını içeren tarımsal reform çalışmalarını, yani doğrudan fiyat desteklemeleri kaldırılarak çiftçilere doğrudan gelir desteği sağlanmasını ve kayıt sisteminin geliştirilmesini hedeflemiştir (Altıok, 2002: 111-112). Benzer şekilde, dönemin siyasi belgelerinde, örneğin Yedinci Beş Yıllık

Kalkınma Planında (DPT, 1995) tarımdaki politika değişikliğinin hedeflendiği görülmektedir. Ancak, önemli bir oy potansiyelini oluşturan tarım kesiminin çıkarlarını önemli ölçüde zedeleyecek bu kararların hayata geçirilmesi uzun zaman almıştır.

Aynı tarihte, Türkiye, GATT Uruguay Görüşmeleri Nihai Senedi'ne imza atmış ve 1995 başında faaliyete geçen Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) kurucu üyeleri arasında yer almıştır. Türkiye'nin bu kapsamda, 2004 yılına kadar, tarım sektöründe gümrük tarifelerini ve ihracat sübvansiyonlarını indirmesi gerekmektedir. Türkiye'nin destek harcamalarına ayırdığı kaynak, tarımsal üretim değerinin yüzde 10'unun altında kaldığı için yurt içi desteklerin kaldırılması konusunda yapacağı bir şey yoktur (Ertuğrul ve Günaydın, 1999: 53) Ancak, tarım sektörünün çıkarları açısından bakıldığında, GATT kapsamında Türkiye'nin taahhütlerinin çok fazla ve geriye dönülemez olduğu, bu çerçevede canlı hayvan ve hayvancılık ürünleri –özellikle et ithalatının– koruma oranlarının yetersizliği tartışılmaktadır (Doğruel, 1998: 60).

Tarım reformunda kökten bir kırılma, 1999 yılında IMF ile oluşturulan istikrar programına denk düşmüştür. Türkiye bir stand-by anlaşması imzalamak üzere 9 Aralık 1999'da IMF'ye bir niyet mektubu (<http://www.hazine.gov.tr>, 2.4.2000) göndermiştir. Mektupta, destekleme uygulamalarının, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını kötü etkilediği, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere yarar sağladığı, GSMH'nın yüzde 3'üne denk gelen maliyetiyle vergi mükellefleri için ağır bir yük oluşturduğu ve tarımı destekleme kapsamında en düşük maliyetli yöntem olmadığı ifade edilmektedir. Bu nedenle, aşamalı bir şekilde destekleme politikalarının kaldırılacağı ve yerine fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sisteminin koyulacağı açıklanmaktadır. 2000 yılında bir pilot program ile başlatılacak olan sistem, 2002 sonunda tüm Türkiye'de uygulanacaktır. Doğrudan gelir desteği sistemi Mart 2001'de tamamlanacak çiftçi kayıt sistemi üzerinden yürütülecektir. Destekleme politikaları bağlamında, ayrıca, tarım alanındaki karar verme mekanizmaları, bir çok Bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılması ve tutarsız sonuçlara yol açması bakımından eleştirilmektedir. Hedeflenen sisteme geçmeden önce, tarım politikalarının rasyonalize edileceği belirtilmektedir. Bu kapsamda, hububat ve şeker pancarı destekleme fiyatı uluslararası fiyatlar ve bütçe dengeleri gözetilerek belirlenecektir. Çiftçilere verilen kredi sübvansiyonları uygulaması da aşamalı bir şekilde sona erdirilecektir. Bu amaçla, Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın tarımsal kredi işlemlerinde değişiklikler yapılacaktır. Bunun yanı sıra, gübre ve diğer girdi sübvansiyonları da 2000 ve 2001 yıllarında nominal olarak sabit tutulacaktır.

Stand-By Anlaşması uyarınca IMF’ye gönderilen daha sonraki niyet mektupları ve gözden geçirme çalışmalarında da tarım politikasında yapılacak değişiklikler üzerine yeni taahhütlerde bulunulmuştur. Bu belgelere göre, TŞFAŞ, ÇAYKUR, TEKEL gibi KİT’ler özelleştirilecek, bunların ilgili olduğu üretim alanlarında sübvansiyonlar kaldırılacaktır.

Türkiye IMF ile yürüttüğü istikrar programının finansmanında kullanılmak üzere Dünya Bankası ile 759,6 milyon dolar tutarında bir ekonomik reform kredi (ERL) anlaşması imzalamıştır. Kredi sağlanmasının amacı, IMF ile imzalanan stand-by düzenlemesi çerçevesinde uygulanan programa destek olmak şeklinde ifade edilmiştir. Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerine ilişkin yasanın Banka tarafından uygun bulunacak bir şekilde çıkarılması, anlaşmanın yürürlüğe girmesi için bir ek koşul olarak belirtilmektedir. Ayrıca, tarım reformuna ilişkin olarak 2001 yılı içinde Dünya Bankası ile bir kredi anlaşması imzalanmıştır. Tarım Reformu Uygulama Projesi (RG, 13.7.2001, 24461), doğrudan gelir desteği için bir tarımsal işletme ve arazi kayıt sisteminin tasarlanması, fındık, tütün gibi ‘sürdürülemeyen’ ürünlerden daha sürdürülebilir ürünlerin üretimine geçen çiftçilerin desteklenmesi, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin yeniden yapılandırılması konusundaki düzenlemeleri bir programa bağlamaktadır. Bu noktada, niyet mektupları ve anlaşma metninin hükme bağladığı reformların niteliğini vurgulamak gerekmektedir: Niyet mektupları ve IMF ve Dünya Bankası reform paketleri, “... küresel piyasa düzeninin oluşumu için öngörülen yönetsel ve siyasi yapının irdelenmesi mahiyetindedir. Burada ‘reform’ yerel ile ulus-ötesi aktörlerin karşı karşıya gelip çıkarlarını müzakere edebilecekleri yasal ve idari alanların oluşmasıdır. Bu alanlar ... küreselleşme veya küresel piyasa toplumunun oluşma süreçlerine işaret eder” (İslamoğlu, 2002: 22-23).

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (DPT, 2000), IMF ile yürütülen program ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalarla neredeyse aynı ifadeleri taşıyacak kadar uyum içerisindedir. Ekonomik, sosyal, çevresel boyutları ve uluslararası gelişmeler boyutunu bir bütün olarak ele alan sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması temel amaç olarak konulmuş; tarım politikasının esaslarının GATT Tarım Anlaşması’nın öngördüğü yükümlülükler, AB’ye tam üyelik sürecinde Ortak Tarım Politikası’na uyum ve uluslararası gelişmeler çerçevesinde belirleneceği ifade edilmiştir. Destekleme fiyatlarının, dünya fiyatlarının üzerinde belirlendiği, ekim alanlarının ve üretim fazlasının genişlemesine ve devletin yüksek stok maliyetine katlanmasına neden olduğu vurgulanarak, doğrudan gelir desteği uygulamasına geçileceği belirtilmiştir.

4 Tarımda doğrudan gelir desteği pilot uygulaması Nisan 2000'de başlatılmıştır. Uygulama tebliğine göre, pilot uygulama için Türkiye'nin farklı bölgelerinden dört ilin bazı köyleri, tesadüfen örnekleme yoluyla Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu tarafından seçilecektir. Bunlar, Ankara'nın Polatlı ilçesinin 8, Antalya'nın Manavgat ilçesinin 6, Serik ilçesinin 8, Adıyaman'ın merkez ilçesinin 8, Kahta ilçesinin 2, Trabzon'un Akçaabat ilçesinin 10, Sürmene ilçesinin 11 köyüdür. Uygulamaya katılacak olan çiftçiler başvurular arasında, tapu kadastro ve TZOB kayıtları ile Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı il ve ilçe müdürlüklerinin yapacağı anket çalışmalarına göre belirlenecek, hedef çiftçi listeleri hazırlandıktan sonra, Tarım ve Köyüşleri Bakanlığında değerlendirilerek kesin hali Ziraat Bankası'na bildirilecek ve toplam ödeme miktarı Hazine Müsteşarlığına gönderilecektir. Ödemeler, Hazine bütçesinin "Tarımsal Destekleme Politikalarını Geliştirme Projesi Giderleri" harcama kaleminden ve Dünya Bankası kredisinden yapılacaktır. Seçilen çiftçilere dekar başına 5 dolar olmak üzere, 1-199 dekar arası tarım arazisi için ödeme yapılacaktır. Bir başka deyişle, bir çiftçiye en fazla 995 dolar ödenecektir. 500 m2 ye

Stand-by programı ve kredi anlaşmaları ile öngörülen değişiklikler hayata geçirilmeye başlanmıştır. Destekleme fiyatları bu hesaplamalara göre belirlenmiş; girdi desteklerinin düşük tutulması ve destekleme fiyatlarının sınırlandırılması ile tarım sektörüne ayrılan kaynak payı kısılmıştır. Tarım Satış Kooperatiflerine özerklik sağlayan yasa, bütün gecikmelere rağmen 16 Haziran 2000'de yürürlüğe girmiştir. Aynı zamanda, bankacılık reformunun da bir parçası olarak, Emlak Bankası ve Halk Bankası ile birlikte Ziraat Bankası'nın özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. Tarımda doğrudan gelir desteği pilot uygulaması Nisan 2000'de (RG, 04.04.2000, 24014) başlatılmıştır.⁴ Doğrudan gelir desteği, tek başına hiçbir ülkede uygulanmayan, gerekçesi önceki destekleme uygulamasının mali yükü olmasına rağmen kamu maliyesi üzerine daha büyük bir yük getiren, ayrıca kadastro çalışmalarının tamamlanmadığı, ürün alım satımında, girdi ve emek kullanımında kayıt sisteminin büyük oranda geçerli olmadığı bir tarım sektöründe uygulanma koşulları bulunmayan bir tarım politikası aracıdır (Oyan, 2001: 131-132). Aslında, doğrudan gelir desteği uygulamasının, tarım sektöründeki "reformların getirdiği yapısal değişimin sonuçlarına yönelik" bir çözüm olduğu 1994 tarihli bir OECD raporunda vurgulanmaktadır (OECD, 1994: 21). Dolayısıyla, bu uygulamanın, mevcut destekleme sisteminin kaldırılmasıyla oluşabilecek sıkıntıları hafifletmek için geçici bir çözüm olarak gündeme getirildiğini ifade etmek mümkündür.

Tarım reformu sürecinde, Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı'nın sorumlu ve yetkili olduğu bir çok alanda karar verme ve yönlendirme yetkisi tanınan bir kurul oluşturulmuştur. Kurulun amacı, tarım ve tarımsal destekleme politikalarının yeniden yapılandırılması ve tarımsal veri tabanı çalışmalarının yürütülmesi olarak ifade edilmiştir (RG, 21.12.1999). Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu'nda çeşitli kamu kurumlarının ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin (TZOB) temsilcisi yer almaktadır. Kurul, toplantılarına görüş almak ve bilgisine başvurulmak üzere ilgili kuruluş temsilcilerini davet edebilecektir.⁵ Ayrıca, ilgili yasal çerçeveleri kısa sürelerde hazırlanarak, geniş yetkilerle donatılmış tütün ve şeker üretimi ile Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin yapılandırılması ile ilgili kurulların oluşturulma çalışmalarına başlanmıştır.

Değerlendirme ve Sonuç

Tarım sektöründe yapısal uyum ve reform politikalarının sonuçları, ulusal ekonominin ve sektörün dinamikleri açısından iç açıcı sonuçlar doğurmamıştır. Nüfusun yüzde 2'ler dolayında arttığı 1980-2000 döneminde tarımda yıllık büyüme yüzde 1.3 düzeyinde kalmıştır. Nüfus payı önemli ölçüde korunmasına rağmen

men, sektörün GSMH payı hızla azaldığından, genelde kişi başına milli gelir 3000 dolar/yıl civarında oluşurken, tarımda 1300-1400 dolar/yıl düzeyinde olmuştur (Gürbüz, 2001: 25). Tarımsal üretim değeri artışı 1980-1995 arasında ortalama olarak bitkisel üretimde yılda yüzde 1.77, hayvancılık üretiminde yüzde 1.5 olmuş, sonraki yıllarda süreç daha da olumsuz seyretmiştir (Gürbüz, 2001: 25). 1980’li yıllarda tarımdaki çöküşün başlıca nedenlerinden biri, iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine dönmesi, fakat hükümetlerin IMF’ye ve Dünya Bankası’na verilen taahhütlerden ötürü bu gidişi iyileştirmek için hiçbir şey yapmamış olmasıdır. Ticaret hadleri dış pazarlarda ve onu izleyerek iç pazarda 1980’li yıllara kadar gerilemesini sürdürmüş, 1989’a gelindiğinde tarım ürünlerinin 1977’deki satın alma gücü neredeyse yarıya inmiştir. Türkiye, serbest piyasa ekonomisine geçme taahhüdü nedeniyle tarım sektöründe korumacılığı azaltarak ithalatı kolaylaştırmış, buna aynı taahhüdün getirdiği diğer olumsuz etkiler eklenmiştir (Kazgan, 1996: 1343). 1980’li yıllarda tarımda gözlenen duraklama ve bazı alt sektörlerde ortaya çıkan gerileme, tarımsal ihracata yönelebilecek fazlayı azaltırken, ithalat gereksinimini artırmaya başlamıştır. 1980’de yüzde 57.4 olan toplam ihracattaki tarım payı, 1999’da yüzde 10’a düşerken, 1980’de yüzde 0.64 olan ithalattaki tarım ürünü payı, 1999’da yüzde 5’e yükselmiştir. Türkiye, 1990’dan beri net tarım ürünü ihracatçısı bir ülke olmaktan çıkıp net tarım ürünü ithalatçısı bir konuma girmektedir. Bu, 1980’li yıllarda meydana gelen yapısal değişimin 1990’lı yıllarda ortaya çıkardığı ciddi bir tehlike olarak değerlendirilmektedir (Kazgan, 1999: 35-36). Bir başka deyişle, eşitsiz koşullarda girilen serbest ticaretçi rekabetin sonuçlarının en açık biçimde tarımda yaşandığını söylemek mümkündür (Köymen: 1999: 29).

Son yıllarda yaşanan uluslararasılaşma ile ulusal piyasaları düzenlemede devletin rolünün farklılaşması, gıda üretimi, dağıtım ve tüketiminde katmanlaşmanın artmasını beraberinde getirmiştir. 1980 sonrası tarım ve gıda sektöründe, ulusal kalkınmacı döneme damgasını vurmuş homojen bir yapının yerine daha heterojen ve hatta polarize bir yapı ortaya çıkmıştır (Yenal, 2001: 33). Bu durum, tarım üreticilerini ve özellikle de aile emeğine dayalı küçük işletmeleri büyük bir erime sürecine getirmiştir. Bir yandan tarım ürünlerine verilen ve çoğu hallerde maliyetin altında olan taban fiyatları, diğer yandan serbest bırakılan ve astronomik düzeylerde artışlar gösteren tarımsal girdi fiyatları milyonlarca üreticiyi büyük zorluklarla karşı karşıya getirmiştir. Tarım üreticilerine düşük fiyatlar verilirken, mazot, gübre, tarım ilacı ve diğer girdilerin fiyatlarının serbest piyasa fiyatlarına göre belirlenmesi, örgütsüz ve güçsüz milyonlarca tarım üreticisini çok güçlü

kadar olan araziler hesaba katılmamış, daha büyüklük deka- ra tamamlanmıştır. Söz konusu doğrudan gelir desteği, Ankara ve Antalya’daki köylerde arazi sahiplerine, Adıyaman ve Trabzon’da ise arazisini işleyen ya da kiralama yoluyla üretim yapan, üretici belgesine sahip kişilere verilecektir. Ödemeler, Hazinesin belirleyeceği tarihlere nakden ve iki eşit taksit halinde yapılacaktır. Uygulamanın Dünya Bankası kredileriyle tüm Türkiye’ye yayılması hedeflenmektedir. Pilot uygulama sırasında merkezde bir proje koordinatörü ve iki ulusal danışman görevlendirilecektir.

- 5 Kurulun çalışma usulleri hakkında 23 Şubat 2000’de Resmi Gazete’de bir tebliğ yayımlanmıştır. Buna göre, kurulun kuruluş amaçları arasında “tarım hizmetlerinin düzenlenmesiyle ilgili yeni politikaların belirlenmesi” de vardır. Kurulun görevleri şu şekilde açıklanmıştır: “a) Tarım politikaları konusunda kuruluşlar arası koordinasyonu gerektiren ve tarımda yeniden yapılanmanın esaslarını ortaya koyan planların hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin konularda kararlar almak, uygulamaları izlemek ve değerlendirmek; b) Kamu kuruluşlarının uygulanması planlanan destekleme politikalarını incelemek, karar vermek ve bu

çerçevede ilgili kurul ve kuruluşlara teklifte bulunmak; c) Tarım sektöründe düzenli bir kayıt sistemi ve veri tabanı ile çiftçi kayıt sisteminin oluşturulmasını sağlamak; d) Tarımla ilgili kanun tasarıları, teklifleri ve diğer mevzuat düzenlemelerini incelemek, görüş bildirmek ve tavsiyede bulunmak; e) İç ve dış piyasalarda dikkate alınarak tarımsal üretim ve pazarlama konularında uygulanacak tarım politikalarını ve ilkelerini belirlemek, tarımsal üretimde verimliliği sağlayacak gerekli tedbirleri almak; f) Desteklemede uygulanmaya konulacak kararlarla tarımın alt sektörleri arasındaki dengeyi sağlayacak tedbirleri almak, destek ve teşvikleri verimli kılmak, destekleme amacıyla yapılan harcamaların hedef kitleye ulaşmasını sağlayacak tedbirler almak; g) Tarımsal üretimle ilgili ileriye dönük ürün desenlerinin uygulanmasını sağlayacak teşvik ve desenlerle üreticinin yönlendirilmesini sağlayacak tedbirleri almak.”

6 TÜSIAD Raporu'nda bir alternatif tarım politikası önerilmiştir. Bu politikanın, üretimde ve tüketimde kaynak kullanımını daha etkin hale getirmeye çalıştığı için üretken politikalar olarak adlandırılan ilk grubunun, öncelikle kurumsal yapının

ve örgütlü olan uluslararası şirketlerle eşitsiz koşullarda karşı karşıya bırakılmaktadır (Aydın, 2001: 13).

1980'li yıllarda Türkiye gibi ülkelerde gerçekleşen dönüşümün temelinde sermayenin küreselleşmesi yani “...`dünya ölçeğinde belirleyici` olması yatmakla birlikte, dünya ölçeğinde işleyen sürece her bir ülke sahip olduğu kapitalist ilişkilerin ulaştığı aşamaya bağlı kendine özgü bir dizi mekanizmayla eklenmektedir. Bu anlamda belirleyici olan sadece dışsal faktörler değil, aynı zamanda dışsal faktörlerle ilişkiye giren içsel dinamiklerdir. Geç kapitalistleşen ülkelerde, ülke içi kapitalist ilişkilerin gelişmesi belirleyici bir öneme sahiptir ve zaten kapitalizmin dünya ölçeğinde belirleyiciliğinin artmasında bu değişimin özel bir katkısı olmuştur” (Ercan, 2002, 43). Dolayısıyla, Türkiye’de 1980’lerden beri yapısal uyum politikaları ile tarımda devletin küçültülmesi ve son tarım reformu politikaları, küreselleşen yabancı ve yerli sermayenin tarımda liberalizasyon talebinin yansımalarıdır. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) 1999 tarihli Tarım Raporu, Türkiye’de tarım politikasında kullanılan araçların etkisini kaybetmiş olduğu, desteklemenin getiri ve yükünün eşitsiz dağılımının sektördeki asıl sorunu oluşturduğu, destekleme alımları politikasının siyasetin doğrudan olumsuz etkileri altında uygulandığı ve uluslararası alanda tarımın rekabet gücünün kalmadığı gibi sonuçlara ulaşılarak ve çeşitli politika önerileri geliştirerek bu talebi dillendirmektedir.⁶

Sonuç olarak, daha önceleri, ülke içi gıda güvenliği temelinde dışa karşı korumacılık ve destekleme politikaları ile büyük ölçüde devlet eliyle kapitalist ilişkilere eklenendirilen tarım kesimi, yeni düzenlemelerle bütünüyle dönüştürülmeye uğraşmaktadır. Sermaye birikiminin bugün ulaştığı aşamada sınıflararası ilişki ve çatışmaların da yoğunlaşması, devletin farklı biçimlerde yeniden düzenlenmesine neden olmuştur (Ercan, 2002: 56). Uluslararası sermayenin çıkarlarını koruyan IMF ve Dünya Bankası ile Türkiye’deki sermaye çevrelerinin çıkarları arasındaki paralellik, toplumdaki alt ve orta tabakaların aleyhine işleyen politikaların uygulanmasına ve övülmesine ve söz konusu politikaların tek kurtarıcı gibi görülmesine yol açmıştır (Aydın, 2001: 29). Türkiye’de tarım reformu, tarımdaki milyonlarca üreticinin, özel gübre üreticisi, kimyasal madde üreticisi, geliştirilmiş tohum üreticisi, tüccar, ihracatçı şeklindeki yerel ve küresel/çok uluslu sermaye karşısında yalnız ve korumasız kalması anlamına gelmektedir. Bu durum, küçük ve orta ölçekli tarımın tasfiye edileceği, üreticinin tarımdan uzaklaşmak durumunda kalacağı, kentlere yeni bir göç dalgasının oluşacağı ve bütün bunların var olan çarpık kentleşme, yoksullaşma ve işsizlik sorunlarını ağırlaştıracağı yönündeki çeşitli öngörülerini de güçlendirmektedir.■

Kaynakça

- Abay, C., S. Akgüngör, M. Artukoğlu, N. Demirbaş, ve L. Çağlayan (1995), “Planlı Dönemde Tarım Politikaları”, *Türkiye Ziraat Mübendisiği IV. Teknik Kongresi*, 9-13 Ocak, Ankara: Ziraat Bankası Kültür.
- Akder, A. H., H. Kasnakoglu, (tarih-siz), "Tarım", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Yüzyıl Biterken*, c.15, İstanbul: İletişim, 1336-1345.
- Altok, M. (2002) “Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Kriz”, *Praksis*, 5: 77-130.
- Aruoba, Ç. (1989) *Türkiye ve Avrupa Topluluğu Açısından Uluslararası Tarım Ürünleri Ticareti*, Ankara: A.Ü. Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi (No: 4).
- Aydın, Z. (2000) “Genetik Mühendisliği, Az gelişmiş Ülkelerde Yoksulluk ve Gıda Sorunu” *Toplum ve Bilim*, 85: 108-132.
- Aydın, Z. (2001) “Yapısal Uyum Politikaları ve Kırsal Alanda Beka Stratejilerinin Özelleştirilmesi: Söke’nin Tuzburgazı ve Sivrihisar’ın Kınık Köyleri Örneği”, *Toplum ve Bilim*, 88 : 11-31.
- Baray, İ. ve T. Ergun (1990) *1980 Sonrası Dönemde Türkiye’nin Tarımsal Yapısında Ortaya Çıkan Değişmeler*, İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı.
- Çakmak, E., H. Kasnakoglu, H. Akder (1999) *Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye*, İstanbul: TÜSİAD.
- Dinler, Z. (1988) *Tarım Ekonomisi*, Bursa: Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı (Yayın No.3).
- Doğruel, F. (1998) “Toplantı Sonuç Raporu”, *Dünya Ticaret Örgütü’nün Tarım Anlaşması ve Türkiye*, İstanbul: Friedrich Ebert Stiftung: 27-62.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (1995) *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000*, Ankara: DPT.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2000) *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005*, Ankara: DPT.
- Ercan, F. (2002) “Çelişkili Bir Süreklilik Olarak Sermaye Birikimi (1), Türkiye’de Kapitalizmin Gelişme Dinamiklerinin Anlaşılması İçin Marksist Bir Çerçeve Denemesi”, *Praksis* 5 (Kış), 25-75.
- Ertuğrul, C. ve G. Günaydın, (1999) “Dünyada ve Türkiye’de Tarım Politikalarına Yeni Yaklaşımlar”, *Dünyada ve Türkiye’de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar Sempozyumu*, 7-8 Ocak, Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası.
- Güler, B. A. (1995) “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, *Amme İdaresi Dergisi*, 28/3: 19-29.
- Güler, B. A. (1996) *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları*, Ankara: TODAİE.
- Gürbüz, M. (2001) “Türkiye ve Tarım: ‘Bir Özet Tanım’”, *İktisat Dergisi*, 412 (Nisan): 25-26.
- İslamoğlu, H. (2002) “Yeni Düzenlemeler ve Ekonomi Politik: IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası”, *Birikim*, 158: 20-27.
- Kazgan, G. (1996) “Tarımda Gelişme ve Geleceğe Bakış”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Yüzyıl Biterken*, I. Baskı, İstanbul: İletişim, 1342-1343.
- Kazgan, G. (1999) "1980'lerde Türk Tarımında Yapısal Değişme", *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, İstanbul: Tarih Vakfı, 31-36.
- Kepenek, Y., N. Yentürk (2000) *Türkiye Ekonomisi*, Geliştirilmiş 10. Baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Köymen, O. (1999) "Cumhuriyet Dö-
- değiştirilmesini ve örgütlenmede kamu kaynaklarının kullanılmasını gerektirdiği belirtilmiştir. Dağılım politikaları olarak adlandırılan ikinci grup politikalar ise, fiyat ve girdi desteklemeleri alanında acil düzenlemelerin yapılması gerekliliği üzerine inşa edilmiştir. Bu bağlamda IMF ve Dünya Bankası'nın tarım destek sistemi önerilerinin, hayata geçirilmeleri için gereken kurumsal ve örgütsel altyapının kısa sürede oluşturulmaması vurgusu yapılmakla birlikte, uygun öneriler olduğu belirtilmiştir (Çakmak vd. 1999: 115, 122).

neminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları", 75 Yılda Köylerden Şehirlere, İstanbul: Tarih Vakfı, 1-30.

Mc Michael, P., ve D. Mhrye (1991) "Global Regulation vs. the Nation-State: Agro-Food Systems and the New Politics of Capital", *Capital and Class*, 43: 83-105.

OECD (1994) *Ülke Tarım Politikaları ve Ticareti Ülke Raporu, Türkiye*, Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Olhan, E. (2000) *Türkiye'de Gübre Sübvansiyon Politikaları-İçel İli Turunçgil Üreticileri Açısından Bir Değerlendirme*, Ankara: Türkiye Ziraat Odaları Birliği.

Oyan, O. (2001) "Tarımda "Yapısal Uyarılama" Türkiye'nin Çıkarına mı?", *Emek Politikaları Sempozyumu*, 24-25 Mart 2001, Ankara: TMMOB, 124-135

Ören, N. (1998) "Cumhuriyet Dönemi Tarım Politikaları", *Cumhuriyet'in 75. Yılında Türkiye Tarımı Sempozyumu 15-16 Ekim 1998*, Ankara: Ziraat Bankası, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, TÜBİTAK, 83-90.

Özkaya, T., O. Oyan, F. Işın ve A. Uzmay (2001) "Türkiye Tarım Ekonomisi Nereye Götürülüyor?", *İktisat Dergisi*, 412 (Nisan): 47-58.

Sezen, S. (1999) *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, Ankara: TODAİE, (No.293).

Sorj, B. Ve J. Wilkinson (1990) "From Peasant to Citizen: Technological Change and Social Tnsfor-

mation in Developing Countries", *International Sociological Science Journal*, 124, 125-133.

Şengül, H. (1998) "Küreselleşme ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesinde Tarım Sektörünün Yeni Rolü", *Türkiye Üçüncü Tarım Ekonomisi Kongresi*, 7-9 Ekim 1998, Ankara: T.C. Ziraat Bankası Kültür Yayınları, (No. 35), 11-20.

TKB (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı) (1997) *I. Tarım Şurası Sonuç Raporu*, Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı.

Tekeli, İ ve S. İlkin (1998) "Devletçilik Dönemi Tarım Politikaları (Modernleşme Çabaları)", Pamuk, Ş.ve Z. Toprak (der.), *Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, Ankara: Yurt.

TZOB (Türkiye Ziraat Odaları Birliği) (tarihsiz), *Zirai ve İktisadi Rapor, 1994-1996*, Ankara: Türkiye Ziraat Odaları Birliği.

Usumi, S. (1999) "75 Yılda Hayvancılık: Gelişmeden Çöküşe", *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Ankara: Tarih Vakfı, 37-42.

World Bank Office Ankara (2000) *World Bank Program In Turkey*, Ankara.

Yenal, D., Yenal, Z.(1993) "2000 Yılına Doğru Dünyada Gıda ve Tarım", *Toplum ve Bilim*, 56 (Bahar): 93-114.

Yenal, N. Z. (2001) "Türkiye'de Tarım ve Gıda Üretiminin Yeniden Yapılanması ve Uluslararasılaşması", *Toplum ve Bilim*, 88 (Bahar): 32-54.