



**TMMOB ZİRAAT MÜHENDİSLERİ ODASI**

**Tarım Politikaları Yayın Dizisi No: 3**

**KÜRESELLEŞME**

**VE**

**TÜRKİYE TARIMI**

**Gökhan GÜNAYDIN**

**Ocak 2002, Ankara**

## İÇİNDEKİLER

I. GİRİŞ	4
II. BRETTON WOODS KURUMLARININ DÖNÜŞÜMÜ	5
2.1 Uluslararası Para Fonu (IMF)	6
2.2 Dünya Bankası	7
2.2.1 Büyüme Yılları : 1946 – 1960	7
2.2.2 Büyümeyle Birlikte Yeniden Bölüşüm : 1960 – 1980	8
2.2.3 Yapısal Uyum Yılları : 1980 - 2000	10
2.2.4 İyi Yönetişim 2000 ve sonrası	11
III. TÜRKİYE'DE UYGULANAN SİYASALAR	12
3.1 1923 – 1946	12
3.2 1946 – 1960	13
3.3 1960 – 1980	15
3.4 1980 – 2000	18
3.5 2000 ve sonrası	21
IV. İSTİKRAR PROGRAMLARI METİNLERİ	23
4.1 ULUSLARARASI PARA FONU (IMF) NİYET MEKTUPLARI	23
4.1.1 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektupları	24
4.1.2 10 Mart 2000 tarihli niyet mektupları	26
4.1.3 22 Haziran 2000 tarihli niyet mektupları	27
4.1.4 18 Aralık 2000 tarihli niyet mektupları	28
4.1.5 30 Ocak 2001 tarihli niyet mektupları	29
4.1.6 3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektupları	29
4.2 GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI	31
4.3 DÜNYA BANKASI PROJE ANLAŞMALARI	39
V. TÜRKİYE TARIMININ KRİZLERE DUYARLI SOSYO – EKONOMİK YAPISI	41
5.1 Genel Ekonomik Yapı İçinde Tarımın Yeri	41
5.2 Kırsal Nüfusun Değişimi	42
5.3 Sivil İstihdamın Değişimi	42

<b>5.4 Toprak – mülkiyet ilişkileri</b>	<b>43</b>
<b>5.5 Üretici Örgütlenmesi</b>	<b>44</b>
<b>5.6 Tarımsal Ürünlerin Pazarlanma Süreçleri</b>	<b>44</b>
<b>VI. İSTİKRAR PROGRAMLARININ TARIM SEKTÖRÜNÜ ETKİLEME BİÇİMLERİ</b>	<b>45</b>
<b>6.1 TARIM KAMU YÖNETİMİNİN DEĞİŞİMİ</b>	<b>46</b>
<b>6.2 DESTEKLEME SİYASALARININ DEĞİŞİMİ</b>	<b>49</b>
<b>6.2.1 Dünya Ticaret Örgütü ve Tarımsal Destekleme Araçları</b>	<b>49</b>
<b>6.2.2 Dünyada Uygulanan Destekleme Siyasetleri</b>	<b>51</b>
<b>6.2.2.1 ABD’de Uygulanan Destekleme Siyasetleri</b>	<b>51</b>
<b>6.2.2.2 AB’de Uygulanan Destekleme Siyasetleri</b>	<b>52</b>
<b>6.2.2.3 Diğer ülkelerde Uygulanan Destekleme Siyasetleri</b>	<b>53</b>
<b>6.2.2.4 Türkiye’de Uygulanan Destekleme Siyasetleri</b>	<b>54</b>
<b>6.2.3 Doğrudan Gelir Desteği Uygulamaları</b>	<b>56</b>
<b>6.2.3.1 ABD’de Uygulanan DGD Uygulamaları</b>	<b>57</b>
<b>6.2.3.2 AB’de Uygulanan DGD Uygulamaları</b>	<b>57</b>
<b>6.2.3.3 Meksika’da Uygulanan DGD Uygulamaları</b>	<b>59</b>
<b>6.2.3.4 Türkiye’de Uygulanan DGD Uygulamaları</b>	<b>60</b>
<b>6.3 ÖZELLEŞTİRMELER</b>	<b>65</b>
<b>6.3.1 TSKB Tasfiyesi</b>	<b>67</b>
<b>6.3.2 TCZB Özelleştirmesi ve Görev Zararı</b>	<b>70</b>
<b>6.3.3 Gübre’de Özelleştirme</b>	<b>73</b>
<b>6.3.4 Şeker’de Özelleştirme</b>	<b>74</b>
<b>6.3.5 Tütün’de Özelleştirme</b>	<b>81</b>
<b>6.4 ÜRETİM VE DIŞ TİCARET YAPISINA ETKİLERİ</b>	<b>85</b>
<b>6.5 MÜLKİYET İLİŞKİLERİNE ETKİLERİ</b>	<b>86</b>
<b>6.5 EMEK PİYASASI ÜZERİNE ETKİLERİ</b>	<b>90</b>
<b>VII.SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME</b>	<b>93</b>

## 1. GİRİŞ

20. yüzyılın son çeyreği içerisinde ortaya çıkan gelişmeler, küreselleşme olgusunun kaçınılmaz bir süreç olduğu yolundaki ideolojik öze sahip savı, giderek daha çok ileri sürülür bir konuma getirmiştir. Kapitalizmin alternatifsizliğini vurgulayan sav, bunu anlatan İngilizce sözcüğün baş harfleri olan TINA (There is no alternative)<sup>1</sup> kullanılarak tanımlanmış ve böylece ideolojiye ‘kolay akılda tutulur – unutulmaz’ bir niteleme yüklenmiştir: Güzeli ve iyimseri çağrıştıran bir kadın adı olan TINA'nın nitelediği küreselleşme süreci, tüm dünyaya barış taşıyacak, gelişme önündeki engellerin elemine edilmesi ve kaynakların doğru alanlara tahsisi ile büyüme genelleşecek, kuzey ile güney arasındaki fark giderek azalacaktır...

Ancak bu ‘mutlak küreselleşmeci’ tavrın, son yıllardaki gelişmelerle bir hayli sarsıldığı söylenebilir. Uzun yıllar boyunca sistemi bir anlamda yeniden üreten krizlerin sistemi tehdit eder bir nitelik kazanması, eskiden bir çırpıda oluşturulan küresel yasa – anayasaların, MAI (Multinational Agreement on Investment) örneğinde olduğu gibi, “dünyanın geriye kalanının” muhalefeti karşısında geriye çekilme zorunluluğunda kalınması, özellikle çevre ülkelerde küreselleşme sürecinin yoksulluğu derinleştirdiğinin artık gizlenemeyecek kadar açık bir nitelik kazanması, alınan tüm önlemlere karşın sürdürülen protestolar nedeniyle G7’lerin toplantı yapamaması vb. birçok gelişme, küreselleşme kampının yazarlarını daha az abartılı olmak ve kurumsal reformların zamanının geldiğinden söz etmek durumunda bırakmıştır.

Buna karşın Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü, OECD, G7 toplantıları ve Birleşmiş Milletler sisteminin bazı öğeleri aracılığıyla, halen küreselleşme sürecinin olanca hızı ile yürütülmekte olduğu bir gerçektir. Bu kurumlardan G7, OECD ve işlevlerinin bir bölümü ile DTÖ’nün metropollerin bünyesinde oluşan potansiyel çatışmaları çözme; IMF, Dünya Bankası ve yine DTÖ’nün ise esas olarak çevre ülkelerle metropoller arasındaki eklemleme biçimlerini denetleme işlevi üstlendikleri, bu kuruluşların son on yıl boyunca işlevlerinin değiştiği ve rollerinin önemli ölçüde arttığı belirtilmektedir.<sup>2</sup>

Günümüzde dünya nüfusunun yarısı ve ülkelerin 1/3’ü, kendi ekonomilerini yönetme erkini ellerinde bulunduramamaktadırlar. “Washington konsensüsü” uyarınca, DB ve IMF “uzmanları”, diğer ülkelerin makroekonomileri, yatırım projeleri ve sosyal harcamaları konularında kararlar almaktadırlar. Öneriler ise, neo liberal ve pazar dostu politikalara dayanmaktadır.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bu deyiimi kapitalizme ilişkin ilk kullananın Thatcher olduğu “rivayet” edilmektedir. Bkz: TONAK, E.Ahmet, “GİRİŞ:Niçin Küreselleşme Üzerine Bir Kitap Daha?”, **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 7

<sup>2</sup> BORATAV, Korkut, “Emperyalizm mi ? Küreselleşme mi ?” , **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 19

<sup>3</sup> PIEPER, Ute - TAYLOR, Lance, “The Revival of the Liberal Creed : the IMF, the World Bank and Inequality in a Globalized Economy”, **Globalization and Progressive Economic Policy**, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 37

“Bretton Woods Sisters” tarafından tüm dünyada uygulanan istikrar programları, ‘gücünü kendi buhranını bile pazarlayabilme yeteneğinden alan’ kapitalizmin dönüşümünü yansıtmakta ve sektörler üzerinde farklı etkiler yapmaktadır. Ancak kapitalizmin, geleneksel olan ile en sıkı bağlara sahip olan tarım sektörü üzerindeki etkileri yıkıcı bir şekilde kendisini göstermektedir. Bu dün de böyleydi, <sup>4</sup> bugünde böyledir.

IMF ve Dünya Bankası’nın Türkiye tarımı üzerindeki etkilerini incelerken, sözkonusu kurumların 50 yıldan uzun bir süre boyunca uğradıkları dönüşümlerin ve işlev değişikliklerinin de analize dahil edilmesi gerekmektedir. Bu yapıldığında görülecektir ki; “ulusal” sanılan politika değişimleri aslında dış kaynaklıdır ve kapitalist sistemin gereksinimlerine en uygun yanıtların elde edilmesine yöneliktir.

## 2. BRETTON WOODS KURUMLARININ DÖNÜŞÜMÜ

2. Paylaşım Savaşı sonrasında, dünya ekonomi politiğinin savaşın galiplerinin çıkarları doğrultusunda yeniden yapılandırılması amacıyla düzenlenen Bretton Woods Konferansı, üç yeni uluslararası kuruluş ortaya çıkardı: Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Ticaret Örgütü. “Bretton Woods Konferansı sonuç belgelerinde açıklandığı üzere Dünya Bankası ve IMF’nin temel amacı, ülkeleri bir dünya pazarıyla bütünleştirerek küresel iktisadi büyümeyi mümkün kılmaktır. Bu süreçte IMF’nin rolü ödemeler dengesi sorunları yaşayan ülkelerin kısa dönemde uyum sağlamasına yardım etmektir. Dünya Bankası’nın amacıysa sermayenin üretime yönelik alanlara yatırımını kolaylaştırarak üye ülkelerin yeniden inşa ve gelişmesine katkıda bulunmak; uluslararası yatırımı teşvik ederek uluslar arası ticaretin uzun vadeli ve dengeli bir şekilde büyümesini olanaklı kılmak, böylelikle üretkenlik düzeyini, yaşam standartlarını ve emek koşullarını yükseltmek olarak belirlendi” <sup>5</sup>

<sup>4</sup> Marx, Hindistan’a yönelik İngiliz emperyalizmi üzerine yazarken, modern sanayinin tarım alanındaki etkisinin diğer alanlardaki etkisinden daha devrimci olduğunu, bu nedenle eski toplumun siperi olan çiftçiyi ortadan kaldırıp yerine ücretli işçiyi yerleştirdiğini belirtmektedir. (Bkz: MARX, Karl, **Kapital**, Cilt I, s. 554) Marx’ın bu konudaki düşüncesi öylesine belirgindir ki, Hindistan üzerindeki İngiliz emperyalizmini, ‘toplumsal devrim yaratıcısı’ olarak nitelermekte ve “İngiliz buharlı makinesi ve bilimi, Hindistan’ın her yerinde tarım ve imalat sanayisi arasındaki birliği yıktı” şeklinde tanımlamaktadır (Bkz: MARX, Karl, Engels, Fredirich, **Sömürgecilik Üzerine**, Sol Yayınları, Ankara, 1997, s. 37). Bu konudaki düşüncesine bir açıklık getirmek gereksinimi hisseden Marx, şu belirlemelerde bulunmuştur; “İngiltere’nin, Hindistan’da bir toplumsal devrim yaratırken, ancak en iğrenç çıkarılara göre hareket ettiği ve bunları kabul ettirmede aptalca davrandığı doğrudur. Ama sorun bu değildir. Sorun, insanoğlunun, Asya’nın toplumsal durumunda köklü bir devrim olmaksızın yazgısını tamamlayıp tamamlayamayacağıdır. Eğer tamamlayamayacaksa, suçu ne olursa olsun, bu devrimi getirmekle İngiltere, tarihin bilinçsiz aleti olmuştur” (Bkz. Ak.s.40). Bu düşüncelere karşın komünist devrimlerin, köylü toplulukları ya da en azından Batılı ülkelere göre daha az sanayileşmiş ülkeler olarak nitelenebilecek Rusya’da ve Çin’de ortaya çıkmış olmaları, tarihin Marx’la oyunu olarak değerlendirilebilir.

<sup>5</sup> SHIHATA, İbrahim El, **The World Bank in a Changing World**, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1991, s.62 (Aktaran: PEKER, Ayşe, “Dünya Bankası: Büyüme Söyleminden İyi Yönetme Söylemine”, **Toplum ve Bilim** 69, Bahar 1996, s.9).

Sonraları adı Dünya Ticaret Örgütü'ne dönüşecek GATT(Gümrük Anlaşmaları Ticaret ve Tarifeleri)'a yüklenen misyon ise, her alanda dünya ticaretinin liberalize edilmesidir.<sup>6</sup>

## 2.1 Uluslararası Para Fonu (IMF)

Halen yoğun olarak tartışılmakta olan küreselleşme olgusu, uluslararası ticaret, yatırım ve finans alanlarında kendisini göstermektedir. Küreselleşme, aslında dünya için yeni değildir ve kökenleri Altın Standardı dönemine dek uzanır. "1920'lerde İngiliz kolonilerini dolaşan 'para doktoru' E.W. Kemmerer'in misyonu, bugünkü IMF'ninki ile aynıdır".<sup>7</sup> Paylaşım savaşları sürecinde yaşanan no – pax döneminde Altın Standardı koşulları bozulmuş ve tüm ülkeler kendi içlerine kapanarak korumacı politikalar izlemişlerdir.

II. Paylaşım Savaşı'nın bitimiyle toplanan Bretton Woods Konferansı sonrasında uygulanan sosyal demokrat ve Keynesgen politikalar, izleyen dönemde bu tür politikaların gelişmiş ülkelerin toplam çıktısını baskılaması ve istihdamdaki 'Altın Çağ'ın 1970'lerin sonunda bitmesi nedeniyle değişmiştir: 1970'lerin sonlarında petrol şoku ve ticaret hadlerinin hammadde üreten ülkelerin aleyhine dönmesiyle yoksul ülkeler giderek artan zorluklarla karşı karşıya kalmışlardır. Ardından 1979 yılında dünya faiz oranlarının yükselmesi ve 1982 yılında yaşanan borç krizi, orta gelir düzeyine sahip ülke ekonomilerini de krize sürüklemiştir.

Ödeme güçlüğü çeken ülkelere uzun süreli borçlar vermek üzere yapılandırılan IMF, toplam talebi düşürerek ticaret açıklarını kapatma politikaları izlemektedir. IMF programlarının en önemli araçları ise mali - para politikaları ve döviz kuru uyarlamalarıdır.

Bunlardan ilki olan mali – para politikaları sonucunda ülkelerin GSMH büyümesi azalmakta, bazı durumlarda enflasyon düşmekte ve dışalım azalmaktadır. Bunlara ilaveten tipik IMF politikaları kamu harcamalarını düşürmek, faiz oranlarını yükseltmek ve özellikle kamu kesimine yönelik kredi hacmini düşürmek uygulamalarını da içermektedir. Performans kriterleri olarak ise para arzındaki artış ve GSMH'ye oranı bağlamında mali açık izlenmektedir.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Dünya Ticaret Örgütü, 1986 – 1993 yılları arasında gerçekleştirilen Uruguay Turu sonrasında imzalanan Sonuç Anlaşması (Final Act) ile, dünya tarım ticaretinin liberalize edilmesi yönündeki en önemli belirleyici konumuna gelmiştir. Ancak istikrar programlarının tarıma olan etkisinin analiz edildiği çalışma kapsamında, DTÖ Uruguay Turu sonuçlarının ayrıntılı olarak ve doğrudan incelenmesinin amaca uygun olmadığı düşünülmektedir. Bu konudaki temel değerlendirmeler için Bkz: GÜNAYDIN, Gökhan, "Küreselleşme ve Tarım Politikaları", **Oknos**, Sayı: 3, Ankara, 2000, s.57– 68. Ayrıca Bkz: FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, **Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması ve Türkiye**, İstanbul, 1998

<sup>7</sup> PIEPER, Ute - TAYLOR, Lance, a.g.m., p. 37

<sup>8</sup> A.k. p. 41

IMF uygulamalarının ikinci önemli aracı olan döviz kuru ayarlamaları, daha karmaşık bir yapı sergiler. Bu uygulama kapsamında, devalüasyon ile ticaret açıkları indirgenmeye çalışılır. Devalüasyonun dışsatımı artıracığı ve dışalımını pahalılaştıracığı beklenir. Ancak genellikle bu uygulamalara dışsatımın yanıtı gecikir, iç fiyatlar artar ve toplam talep daralır.

Yine bu kapsamda olmak üzere, kur ayarlamaları ile fiyat yapısı üzerinde çeşitli etkilerde bulunulur. Dışsatımda fiyat avantajı elde etmek için iç fiyatlar düşürülür. Bunun, aynı zamanda enflasyonun düşürülmesi için de gerekli olduğu sık sık vurgulanır. Kurun nominal çıpaya bağlanması, enflasyonu önleme odaklı IMF paketlerinin önemli bir özelliğidir. Bu süreçte kurlar, yabancı sermaye giriş – çıkışı, iç faiz oranları ve finansal piyasalar üzerinde en önemli belirleyiciler haline gelir.

Buna karşın, kur politikaları yoluyla enflasyonla mücadele, önemli riskleri de içinde barındırmaktadır. “Sermaye hareketlerinin kontrol edilemediği ortamlarda, ticaret açıklarının artması ve çıpalı kur rejimi, sermaye kaçışını provoke eder ve sonuçta maxi enflasyon, fiyat patlamaları ve çıktı düşüşü ortaya çıkar. Bu durum 1970’lerde Meksika’da, 1994 ve 1996’da Arjantin’de görülmüştür”.<sup>10</sup>

Sonuç olarak şu söylenebilir ki, ticari açıkları kapatmaya odaklı IMF politikalarının ekonomide yarattığı daralmalar, ülkenin özellikle üretim yapısı üzerinde oldukça yıkıcı etkiler yapmakta ve hedeflenen enflasyon düşüşü de sağlanamamaktadır.

## 2.2 Dünya Bankası

1944 Bretton Woods Konferansı sonrasında yeniden yapılanan dünya düzeninin önemli bir uluslararası kurumu olan Dünya Bankası, kuruluş dönemindeki özgül projeleri kredilendirme işlevinden, yapısal uyum programlarını yönetme işlevine geçmiş ve borçlu ülkelerin izleyeceği siyasaları belirler bir hükmedici konuma ulaşmıştır. Dünya Bankası’nın işlev değişimi ve ona zemin oluşturan nesnel koşullar, aşağıdaki gibi dönemlendirilmektedir;<sup>11</sup>

### 2.2.1 Büyüme yılları : 1946 – ‘60

2. Dünya Savaşı sonrası ABD’nin temel kaygısı, 1930’ların buhran koşullarına dünyanın bir kez daha dönmesinin önlenmesidir. ABD’nin savaş sürecinde kurduğu sanayi kapasitesinin barış koşullarına göre dönüştürülmesi ve aşkın üretim kapasitesinin yarattığı üretime pazar bulunması yaşamsal bir önem taşıyordu. Bu çerçevede ABD, öncelikle savaştan yıkımla

<sup>9</sup> Bu koşulların doğurduğu ve IMF programlarının uygulandığı ülkelerde sıklıkla gözlenen enflasyonist etkinin IMF raporlarına yansımaması ilginçtir.

<sup>10</sup> PIEPER, Ute - TAYLOR, Lance, a.g.m., p. 42,43

<sup>11</sup> Dünya Bankası’nın dönüşümüne ilişkin son derecede ayrıntılı ve analitik bir çalışma için Bkz. PEKER, Ayşe, “Dünya Bankası: Büyüme Söyleminden İyi Yönetme Söylemine”, **Toplum ve Bilim** 69, Bahar 1996, S: 6 – 59. Bu çalışmada, yazarın Dünya Bankası dönüşümüne ilişkin yaptığı dönemlendirmeye sadık kalınmıştır.

çıkmiş Avrupa ekonomilerini dışalım yapabilir bir stabiliteye kavuşturmak; diğer taraftan da giderek güçlenen SSCB karşısında bir müttefik duvarı örmek amacıyla bir “yardım” planlaması yaptı. Bu çerçevede oluşturulan Marshall planı, iç politikaların Keynesçi büyümeye esaslarına göre, uluslararası çerçevenin ise liberalizm doğrultusunda yapılandırılmasına yöneliktir.

Dönemin özelliklerine uygun olarak Banka, dünya istikrarı için az gelişmiş ülkelerin kalkınma çabalarını destekledi. Özel teşebbüsün gerçekleştiremeyeceği büyük altyapı projelerini kredilendirdi. Sosyal altyapı ise önemli bulunmakla birlikte kredilendirilmedi.

Bu dönemde Marshall Planı çerçevesinde sağlanan yardımlar ile karşılaştırıldığında, Banka'nın kredi hacminin son derecede sınırlı olduğu görülmektedir. 1958'e kadar yılda 300 – 400 milyon \$ civarında seyreden kalkınma yardımları, daha sonra yılda 700 – 800 milyon \$ düzeyine çekilmiştir. Marshall Planı çerçevesinde Avrupa'ya sağlanan yardımın büyüklüğü ise 41.3 milyar \$ idi.<sup>12</sup>

Bu dönemde ECLA Okulu ve çevresinde oluşan kalkınma iktisadı, az gelişmişlik kısır döngüsünün hızla kırılması gerektiğine işaret ediyordu. Bu çerçevede ekonomiye dinamizm kazandırılmalı, sermaye birikimi sağlanmalı, ulusal gelir yükseltilmeli ve kamu bu çerçevede önemli rol üstlenmelidir. Bu büyük atılım, dış yardıma da gereksinim göstermektedir.

Dönemde öne çıkan sorunlar; Banka kredilerinin alınış amacı doğrultusunda kullanılmaması, siyaset alanında Banka ile BM arasında çıkan anlaşmazlıklar, banka transferlerinin borçlu ülkeler aleyhine negatif olarak gerçekleşmesi olarak sayılabilir. Bunlardan sonuncusu, Banka'yı Wall Street'e karşı görece mesafeli bir tavır almak ile kalkınma bankacılığı işlevini yapmak arasında bir paradoksa sürüklemiştir.

### **2.2.2 – Büyümeyle birlikte yeniden bölüşüm: 1960 – '80**

Dönemin özelliği, soğuk savaş zemininde üçüncü dünyanın doğmasıdır. SSCB karşısında ABD, üçüncü ülkelerin kalkınmasını destekleme durumunda idi. Bu çerçevede, askeri ve idari yardımlar harekete geçirildi. Ancak Vietnam Savaşı nedeniyle enflasyonist baskılarla karşı karşıya kalan ve ödemeler dengesi açık veren ABD, yardımlarını borç verme yöntemleri ile ikame etti, yardımlarını ise askeri “işbirliği” olanaklarını artırmak için kullanmaya başladı. 1973 petrol krizi ve uluslararası faiz oranlarındaki yükselme, dış yardımlara dayalı kalkınma ideolojisinin hakim olduğu bir dönemde çevre ülkeleri zora soktu.

<sup>12</sup> AYRES, Robert L., **Banking on the Poor**, The MIT Press, Cambridge, 1983, p.3 (Aktaran : PEKER, Ayşe, a.g.m., s.11).

ABD'nin uluslararası kreditor rolünden giderek uzaklaştığı bu dönemde, özellikle 1960'ların ortalarından itibaren Banka'nın etkinliği artmaya başladı. Az gelişmiş ülkelerin kalkınma çabalarının sonuç vermemesi, üçüncü dünyada işsizlik ve yoksulluğun artışı, Banka'nın yardımlarını en yoksul olana kaydırmak gibi "ahlaki" bir dönüşümüne sahne oldu. "Mutlak yoksulluk" ile mücadele edilmeliydi, ancak bu çabalar büyümeyi engelleyici de olmamalıydı.

Vietnam Savaşı sırasında ABD Savunma Bakanı olan Robert McNamara'nın 1968 – 1981 yılları arasındaki uzun Başkanlık döneminde Banka'nın kredilendirme politikası ciddi değişiklikler geçirdi. Toplam kredi hacmi önemli ölçüde arttı, bileşimi değişti; enerji, taşımacılık ve iletişim gibi geleneksel kredi alanlarının toplam krediler içindeki payı azalırken tarım ve kırsal kalkınma kalemlerinin payı yükseldi.

Dönemin önemli simgelerinden olan "yeşil devrim", Banka'nın kalkınma stratejilerindeki değişim için de iyi bir temel oluşturuyordu. Gen teknolojisinin kullanımı ile verimliliği son derecede artırılmış olan tohumlar ölçekten tasarruf sağlıyor ve tarımsal gelir olanaklarını önemli ölçüde artırıyor. Bu bağlamda Banka çevrelerinde ve akademik dünyada, yeşil devrimin birçok ülkede siyasal açıdan duyarlılık alanı oluşturan toprak reformunu gereksiz hale getirdiği, kırsal kalkınma kavramını değiştirdiğinden söz edilmeye başlandı.

Buna karşılık, Banka'nın uyguladığı projelerde sonuçlar hiç te tatmin edici olmamıştır. Banka Faaliyetlerini Değerlendirme Dairesi "OED'nin yayımlanmamış bir çalışmasına göre 1961-1975 arasında onaylanan projelerden ödeme döneminde başarılı görülen 27 tarımsal projenin ancak dokuzu uzun dönemde sürdürülebilir nitelikteydi; on tanesi tümüyle başarısız oldu ve sekizi marjinal ya da belirsiz sonuçlara yolaçtı. Aynı OED çalışması, başarısız olan on projeden dokuzunun Afrika'da olduğunun da altını çiziyordu".<sup>13</sup> "1989'da yayımlanan bir OED yıllık sonuç değerlendirme raporuysa, çoğu 1975 – 82 arasında onaylanan 82 tarım projesini incelemişti. Raporun ulaştığı sonuca göre, projelerin yaklaşık % 45'i Dünya Bankası'nın saptadığı ekonomik getiri oranlarına, yüksek maliyet ve zaman aşımından kaçınma ve yoksullara ulaşma ölçütlerine göre başarısızdı. Rich, bunlara ek olarak Banka uzmanlarının tavsiyelerine aykırı olarak onaylanan çok sayıda projeyi örneklendirmektedir. Banka yönetimi, kendi uzman ve danışmanlarının tavsiyelerini görmezden gelmenin ötesinde, bu kişilerin verdiği bilgileri ya rafa kaldırıyor ya da çarpıtarak kullanıyordu".<sup>14</sup>

OED Projelerde kaydedilen başarısızlıkların nedenleri arasında; "projeleri hızla uygulamaya koyma konusunda ısrar, proje taslaklarının katılımı ve kredi alan ülke dışından sağlanan hizmetlere aşırı bağımlılık"<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Dünya Bankası, "World Development Report 1988", **Opportunities and Risks in Managing the World Economy. Public Finance in Development**, Oxford University Press, NewYork 1988 p.35 (Aktaran : PEKER, Ayşe, a.g.m., s.28).

<sup>14</sup> RICH, Bruce, **Mortgaging the Earth: The World Bank, Enviromental Improverishment, and the Crisis of Development**, Beacon Press, Boston, 1994, p.97 (Aktaran : PEKER, Ayşe, a.g.m., s.28).

<sup>15</sup> Dünya Bankası, **Rural Development. World Bank Experience : 1965 – '86**, Washington, 1988, p.35

Dönemde öne çıkan sorunlar, yoksulluğun kavramsallaştırılması, yapısal kısıtlıklar, Banka'nın merkezîyetçi-bürokratik yapılanması, Banka'nın meşruluğu üzerine üreyen tartışmalar, kredi vermek için büyümek zorunluluğu, etkinlik kaybı .. olarak öne çıktı ve Banka politikalarını başarısız kıldı.

### 2.2.3 – Yapısal Uyum Yılları:1980 - 2000

1970'li yıllar Bretton Woods sisteminin sona ermesi, petrol krizi, enflasyonun yükselen bir ivme kazanması ile biçimlendi. Koşullar, AGÜ'lerin ithal ikameci politikalarını, özellikle dış yardım alınarak sürdürülemez konuma itti. Borç veren ülkeler, AGÜ'leri sistemde tutarak kredilerinin geri ödenmesini garantilemek kaygısına düştüler. Bu dönemde, siyasi vurgu ile “yapısal uyum” söylemi gündeme geldi.

Banka önceki dönemden devralınan sorunların çözümü olarak gördüğü yolda, borçlu üye devletleri “küçülmeye”, “ademi merkezîyetçiliğe”, “şeffaflığa” ve kamuoyuna karşı “hesap vermeye” davet etti.

1970'lerin sonuna dek geçerli olan kalkınma iktisadı yerini Yeni Siyasal İktisada bıraktı. Yeni Siyasal İktisat asgari devlet, anti-enflasyonist politikalar ve ticaretin liberalizmi ile biçimlendirildi. “Fiyatlarınızı düzeltin” önerilerini “siyasalarınızı düzeltin” önerileri izledi. İktisatla siyaset arasında koparılmış olan bağ yeniden kuruldu. Bu bir anlamda, “kamu yararından yana karışmacı” devletin “negatif” devlet ile yer değiştirmesini temsil ediyordu.

Banka, dönem içinde borçların faiz ve anaparalarının düzenli ödenmesini sağlamaya çalıştı. Kalkınma artık amaç değil, kredibilitiyi artırmaya özgülenmiş bir araçtı. Bu doğrultuda Banka, AGÜ'lerin ödemeler dengesi sorunları üzerine yoğunlaştı.

Bu dönemde, Banka'nın AGÜ'lere yönelik tavsiyelerinde, ülke içi siyasalara özel vurgu yapılmaya başlandı. Göreli üstünlükler temelinde yürütülen “verimli kaynak kullanımı” önerileri, üç ana koşula bağlanıyordu: istikrarlı bir makroekonomik ortam, sektörler arası yansız bir teşvik sistemi ve eşitlenebilir bir büyüme stratejisi.

DB dönem içinde siyasalara yönelik “yapısal uyum programlarını” başlattı. Yapısal uyum programları, üç siyasa kümesinden oluşuyordu;

- Harcama azaltıcı siyasalar : Cari açığı ve enflasyonu ülke içi talebi kısarak indirmeyi amaçlar. Başlıca istikrar aracı, yurtiçi kredi hacminin azaltılmasıdır.
- Harcama kaydırıcı siyasalar : Üretken kaynakları ticarete konu sektörlerle kaydırmayı amaçlar. Başlıca istikrar aracı, döviz kurunun devalüe edilmesidir. Bu siyasalar, ticaretin ve fiyatların serbestleştirilmesi, emek esnekliğinin artırılması, sosyal devlete yönelik sübvansiyonların kaldırılması vb. önlemlerle desteklenir.
- Kamu sektörünü yeniden yapılandırıcı siyasalar: Kamu harcamalarını kısma, kamu hizmetlerini indirgeme ve özelleştirme ayakları ile yürütülür. Bu bağlamda, DB programlarının ülke içindeki sahiplenilme oranını artıracak şekilde hükümetlerin iç örgütsel işleyişlerine ve yapılanmalarına müdahale edilmeye başlandı.

“Kredilendirilen ülkelerin Banka’nın desteklediği program ve projelere bağlılık duyması ya da bunları ‘sahiplenmesi’, reformların sürekli bir zemin kazanması açısından en temel önkoşullardan biri olarak görülüyordu”.<sup>16</sup> Bu bağlamda, kamu örgütü yapılanması ile birlikte, yönetici seçimlerine dahi müdahale edilmeye başlandı. “Burada temel hedef, Dünya Bankası destekli proje ve programlara daha çok inanan kurum ve şahısların daha az inananlar karşısında daha güçlü konumlara getirilmesi.”<sup>17</sup>

Ancak uygulanan daraltıcı para ve maliye politikaları, AGÜ’lerin büyüme hızlarını olumsuz etkiledi, fiyatların-döviz kuru ve faiz oranlarının serbestleştirilmesi enflasyonu patlattı, serbestleşme politikaları yerli sanayii çökertti, işsizliği artırdı, belirsizlik ortamı yerleşti. DB siyasetlerine dışarıdan artan muhalefet, kendi raporları ile de somutlaşınca, DB 1985 yılında “yoksulluğa duyarlı bir büyüme stratejisine” dönüş yaptı. Bu strateji, 1990 yılında resmen ilan edildi. Bu, iki aşamalı bir stratejidir. İlk aşamada yoksul işgücünün verimli kullanılmasına dayanan bir büyüme stratejisi ile yoksulların gelir kazanma olanakları artırılacak; ikinci aşamada ise toplumsal hizmetler götürülerek yoksulların cari refah düzeyi artırılacaktır.

Ancak bu sözü edilen “Yapısal Uyumun Sosyal Boyutları” Banka’nın dayandığı temel iktisadi modeli değiştirmiyor, tersine yoksulları meta ekonomisine katarak sisteme eklemliyordu.<sup>18</sup>

## 2.2.4 – İyi Yönetişim

İlk kez 1989 tarihli DB Raporu’nda adı geçen iyi yönetme (good governance) kavramı, devletle ekonomi arasındaki ilişki ve etkileşimi düzenlemeye odaklıdır. Buna göre, piyasalar dışsal ekonomilerce kurala bağlanacak, işlem maliyetleri azaltılacak ve “piyasa dostu devlet”, sivil toplumun gelişimi için elverişli koşulları oluşturacaktır. Bu bağlamda “iyi yönetme”, soğuk savaş sonrası borç veren ülkelerin kurguladığı “Yeni Dünya Düzeni” koşullarının tüm dünyaya yaygınlaştırılması için kullanılan bir araçtı.

<sup>16</sup> Dünya Bankası, **Evaluation Results 1992, OED**, Washington D.C.,1994,p.91 (Aktaran : PEKER, Ayşe, a.g.m., s.38,39). IMF’nin de buna koşut bir yönelim izlediği, Türkiye’nin “hazırladığı” Niyet Mektubu’nun, T.C. Hükümeti tarafından desteklendiğine yönelik bir ek mektup yazılması konusunda IMF’nin ısrarcı bir tutum sergilemesi ve sonunda koalisyon ortakları tarafından imzalanan böyle bir mektubun IMF’ye gönderilmesi örneğinde ortaya çıkmaktadır.

<sup>17</sup> JHONSON ve WASTY, **Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform**, WBDP no:199, Washington D.C.,1993, p.4 (Aktaran : PEKER, Ayşe, a.g.m., s.,39). IMF’nin tutumu, bu alanda da Banka ile koşuttur. Bu kapsamda yakın geçmişte Türkiye kamu yönetimine müdahale edilerek Telekom Üst Kurulu oluşturulmuş, ardından seçilen Yönetim Kurulu Başkanı IMF baskıları sonucunda değiştirilmek zorunda kalmıştır.

<sup>18</sup> Banka’nın “yoksul grupları hedefleyen” programlarındaki temel kaygının yoksulları meta ekonomisine eklemeye oluşuna ilişkin açık bir örnek, bayındırlık işlerinde ortaya çıkmaktadır. Banka’ya göre, yoksullar bayındırlık işlerinde, piyasada belirlenen asgari ücretin altında çalıştırılmalıdır. Başka bir deyişle, “en yoksul”u hedeflemenin en iyi yolu, “daha düşük ücret önermektir”. Ancak böylelikle bu işleri ele geçirebilecek daha iyi gelir düzeyine sahip kimseler dışlanabilir!..

Yurttaşı “kamu hizmeti tüketicisi” olarak yeniden tanımlayan “iyi yönetme” çerçevesinde, devlet kamu hizmetlerini yürütme maliyetini en aza indirmeyi ve gelirlerini artırmayı hedefleyecek, şeffaf olacak, yalnızca özel sektörün girmediği alanlarda ekonomik işlev yaparak özel sektöre dışsallıklar yaratacak, DB kanalı ile YDD’ne hesap verebilir bir yapılanmaya gidecek; bu amaçla yeni bir yasama çerçevesi oluşturulacaktır.

Böylece Kuruluş Anlaşması ile üyelerinin siyasi işlerine karışmaktan men edilen Banka, “ekonomi bağlantısı nedeni ile siyasalar doğrudan Banka’nın ilgi alanı içerisine girer” yorumu ile AGÜ’lerin siyasalarını doğrudan belirler konuma geldi. Bir anlamda Banka artık “siyasi meşruiyeti”, iktisadi verimlilik ve etkinlikle özdeşleştirmektedir. Bu formülasyonda öngörülen “iktisadi çoğulculuk”, zaman içinde “siyasi çoğulculuk” a da yol açacaktır.

### 3. TÜRKİYE’DE UYGULANAN SİYASALAR

Türkiye, Cumhuriyet’in kuruluşundan 2000’li yıllara değin, temel yönelimlerinde büyük değişiklikler görülen siyasalar izlemiştir. İngiltere’nin güç kaybetmesi ve altın standardının çöküşünden Bretton Woods Konferansı’na değin, “dünyanın yöneticisi” konumunda bir ülkenin olmaması, Türkiye’nin ulusal odaklı politikalar izlemesine uygun bir ortam sağlamıştır. Ancak bu tarihten sonra uluslararası siyasi ve ekonomik ortam değişmeye başlamış, Türkiye dünyada kapitalizmin dönüşümüne koşut siyasaların taşıyıcısı bir ülke konumuna oturmuştur.

Bu çalışma çerçevesinde, Türkiye siyasaları, tarım sektörü ve dış yardım bağlamında ve bunlarla sınırlı kalmaya çalışılarak incelenecektir. Bu kapsamın, “yeni” olduğu savlanan küreselleşme olgusunun aslında emperyalizmin dönüşümünü temsil ettiğine ilişkin ip uçları vereceği umulmaktadır.<sup>19</sup>

#### 3.1. 1923 – 1946 dönemi

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşunu izleyen bir çeyrek asır süresince, Sanayii Programı nedeniyle Sovyetler Birliği’nden alınan yardım dışında, dış yardım almadan ayakta kalmış, Osmanlı’dan devralınan borçları ödemiş ve üstelikte önemli kalkınma hamleleri yapmıştır.

Türkiye’de Cumhuriyet’le birlikte tarım, kalkınmayı sağlayacak sektör olarak seçilmiş ve geniş olarak desteklenmiştir. Bu seçimde, ülkenin sanayi kapasitesinin son derecede yetersiz olması, kaynak eksikliği ve tarım sektörünün gelenekselliği etken olmuştur. 1920’li yılların sonunda tarımda % 10’un üzerinde büyüme ivmesi yakalanmıştır. Bu ivmeyi

<sup>19</sup> Prabhat Patnaik, Revue Tiers Monde dergisinin Nisan-Mayıs 1997 tarihli 150.sayısında, sol aydınların söyleminde emperyalizmin neden artık yer almadığını sorgulamaktadır. Bu makaleden hareket eden BORATAV, emperyalizm olgusunun olduğu gibi süregeldiğini, ancak bir çözümleme aracı olarak emperyalizm kavramının ortadan kalkmakta ve yerini küreselleşme kavramına bırakmakta olduğunu belirtiyor. Savın analitik kurgulaması için Bkz: BORATAV, Korkut, “Emperyalizm mi ? Küreselleşme mi ?” , **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 15

yaratan iki temel etken, dönemin koşullarında tarımsal üretim gücünün asıl unsurunu oluşturan erkek işgücünün savaşlarda heba edilmeyip köyünde tutulması ve tarımsal üretim üzerindeki ağır vergi yükünün kaldırılmasıdır. İzleyen dönemde tarım sektörü 1929 dünya buhranından son derecede olumsuz bir şekilde etkilenmiş ve 1936 yılında tarım fiyatları dibe vurmuştur. “1929 – ’36 yılları arasında iç ticaret hadleri, tarım aleyhine % 27 bozulmuştur”.<sup>20</sup> Bu dönemde yaşanan ithal ikameci sanayileşme politikaları da II.Dünya Savaşı koşulları nedeniyle kesintiye uğramıştır. Dönem içindeki tüm çabalara karşın, toprak reformu çalışmaları başarısız olmuştur.

### 3.2. 1946 – 1960 dönemi

1946 yılında, Cumhuriyet Türkiye’si geçmişiyile siyasi ve ekonomik anlamda bir kopuş yaşamıştır. Bu yıl, “16 yıldır kesintisiz olarak izlenen kapalı, korumacı, dış dengeye dayalı ve içe dönük iktisat politikalarının adım adım gevşetildiği, ithalatın serbestleştirilerek büyük ölçüde artırıldığı, dış açıkların kronikleşmeye başladığı; dolayısıyla dış yardım, kredi ve yabancı sermaye yatırımları ile ayakta duran bir ekonomik yapının yerleştiği”<sup>21</sup> bir dönemi açmıştır.

Daha önceki bölümlerde belirtildiği gibi, 1960 yılına kadar olan dönemde Dünya Bankası çok etken değildir. Banka, kredi hacmi yetersiz, kuruluş aşamasında bir kurum olarak göze çarpmaktadır. Buna karşılık uluslararası ortamın başat gücü olan ABD iki temel arayış içerisindedir : savaş sürecinde kurduğu sanayi kapasitesine pazar yaratmak ve giderek güçlenen “komünizm tehlikesine” karşı bir müttefik duvarı oluşturmak. Türkiye, SSCB’ne komşu coğrafi konumu ve gelişen bir pazar görünümündeki ekonomik yapısı ile ABD siyasaları için uygun bir zemin oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye siyasaları ulusal olma özelliğini, uzun yıllar tekrar kazanamayacak bir biçimde yitirmeye başlayacaktır.

1946 yılında tamamlanan “Beş Yıllık Sanayi Planı” dönemin iç ve dış ekonomi politikasında uygulanma olanağı bulamamıştır. Aynı yıl, **7 Eylül 1946**’da Cumhuriyet tarihinin ilk büyük devalüasyonu yapılarak 1 \$ karşılığı TL’si 1.28’den 2.80’e çıkarılmıştır. Devalüasyon kararı ile birlikte uygulanmaya başlanan liberal siyasalar ile dış yardım arayışlarına girildi. Truman doktrini ve Marshall Planı çerçevesinde alınan dış yardımlarla, Türkiye’nin özellikle SSCB sınırına yönelik karayolları yapıldı, traktör dışalımını gerçekleştirildi. Bunlardan birincisi ABD’nin askeri, ikincisi ise ABD’nin ekonomik istemlerini karşılar niteliktedir.

Türkiye IMF, Dünya Bankası ve OECD’ye 1947, Nato’ya 1952 yılında üye olmuştur. 1946 Nisan’ında Amerikan Missouri zırhlısının İstanbul’a gelişi abartılı gösterilere sahne oldu ve Türk – ABD yakınlaşmasının “halkla ilişkiler” bölümü de böylece tamamlandı. Bu yakınlaşma, Türkiye’nin 1950 yılında Kore Savaşı’na katılma kararının alınması ile, uzun yıllar değişmeyecek olan “sadık müttefik” boyutuna taşındı. “Çoğu Amerikalı olan ve

<sup>20</sup> BORATAV, Korkut, “Serbest Piyasa ve Tarım”, **Yeni Dünya Düzeni Nereye**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 208

<sup>21</sup> BORATAV, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi 1908 - 1985**, Gerçek Yayınevi, Yeni Dizi:1, Ankara, 1998 (Altıncı Baskı) s. 74

sistemli bir biçimde devletçi korumacı politikalara son verilmesini, Türkiye üzerindeki inceleme, öneri ve raporları ile telkin eden yabancı danışmanlar, iktisat politikalarının biçimlenmesinde rol oynayan dışsal etkenlerin arasında sayılabilir. Belli bir süre sonra, Amerika kurumlarında ve üniversitelerinde 'yetiştirilen' Türk uzmanlar, aynı doğrultudaki önerilerin hararetli savunucuları ve uygulayıcıları olarak Türkiye Cumhuriyeti kamu yönetimine de egemen olacaklardı".<sup>22</sup>

1950 – '53 dönemi, tarımın sektörel olarak % 10'un üzerinde büyüme değerleri yakaladığı ikinci ve son dönemdir. Bu büyüme rakamlarına ulaşmayı sağlayan etken ise, Cumhuriyet'in en güç dönemlerinde biriktirilen kamu kaynakları kullanılarak yapılan traktör dışalımıdır. 1945'te 1.000 olan traktör sayısı, 1955'te 40.000'e çıkmıştır.<sup>23</sup> İkinci Paylaşım Savaşı sonrası, silah sanayii deneyimlerini yeni koşullara uyarlayan endüstrileşmiş ülkelerin bir sanayii ürünü olan traktör, Türkiye'de de geniş olarak kullanılmış, bu bağlamda kısa sürede ülkenin ekilebilir alanlarının sınırına ulaşılmış, hatta bu sınırlar zorlanmıştır. Bu yaygın gelişim üç yıl süre ile büyüme sağlamış, ancak DP içinde siyaset yapan toprak ağalarının CHP içinde iken karşı çıktıkları toprak reformu bu kez dönemin siyasalarının sonunu getirmiştir. Altyapı ve mülkiyet sorunları çözülmemiş olan tarım yoğun gelişim aşamasına geçememiş, izleyen 50 yıllık süre içerisinde yıllık % 3'ün üzerinde bir büyüme sağlayamamıştır.

DP iktidarının dışa bağımlı iktisat politikalarının kısa sürede tıkanması üzerine, 1954 yılından itibaren daha kontrollü bir dış ticaret rejimi ile ithal ikameci siyasalar izlenmeye başlanmış, KİT'lerin ekonomideki ağırlığı ve etkisi döneme damgasını vurmuştur. Bu bir anlamda liberal bir partinin, el yordamıyla da olsa, özel sermaye birikiminde kamunun ne denli yaşamsal bir öneme sahip olduğunu keşfetmesi olarak nitelenebilir. Şeker ve çimento sanayi yatırımları ile iç talep karşılanır duruma gelinmiştir.

Ancak ticaret açıkları kapanmak yerine müzminleşmiştir. 1954'ten itibaren ülkeyi "ziyaretleri" sıklaşan IMF heyetlerinin devalüasyon yapma, deflasyonist önlemler alma ve dış ticarete liberalizasyona gitme önerilerine karşı çıkan DP iktidarı, sorunu Milli Koruma Kanunu (MKK)'nu yeniden yürürlüğe koyarak aşmaya çalışmıştır. Ancak giderek kötüleşen ekonomide, dış yardımın ön koşulu olarak, yukarıda sayılan standart IMF reçeteleri dayatıldı. Sonuçta, **4 Ağustos 1958**'de doları TL karşısında 2.2 katı değerlendiren fiili bir devalüasyonun kabulü kaçınılmaz oldu. Alınan 4 Ağustos kararları ile, 1953 sonunda konulan dış ticaret kontrolleri gevşetildi, MKK uygulamaları fiilen kaldırıldı, KİT'lerin zam furyası başlatıldı. Bunun karşılığında başta ABD olmak üzere Batılı devletler 600 milyon \$'lık dış borç ertelemesine gittiler, 395 milyon \$ yeni kredi taahhüdü verdiler.

<sup>22</sup> A.k., s. 79,80

<sup>23</sup> KURUÇ, Bilsay, "Cumhuriyet Döneminde İktisat Politikaları Üzerine Gözlemler", .... , s. 29

### 3.3. 1960 – 1980 dönemi

Bu sürecin geniş halk kesimleri üzerine getirdiği ekonomik yük, DP iktidarının siyasi baskıları ile birleştiğinde, toplumda geniş bir muhalefet hareketi başladı. Sonuçta Türkiye için farklı siyasaların geliştirileceği yeni bir dönem açıldı. 1961 yılında istikrar ve uyum siyasalarına son verildi, iktisat politikaları planlama temeline oturtuldu. Bu dönem, “görelî açık pazar koşullarında tarıma dayalı büyüme yılları” olan 1946 – ’53 ve “iç pazara yönelik-korumacı dış ticaret” siyasalarının izlendiği 1954 – ’61 döneminden farklı özellikler gösterir. “Gelişme biçimi bakımından bu dönem, korumacı, iç pazara dönük ve ithal ikameci görüntüsüyle 1930’lu yıllara ve 1954 – 1961dönemine benzer görünmekle birlikte, sanayileşmenin içeriği, yatırımların dağılımı ve sektör öncelikleri bakımından tamamen farklı özellikler taşımaktadır. .. Birinci Plan’ın açık tercihi olan ithal ikameci siyasalar, 1960’lı yılların sosyo – politik yapısı ve bölüşüm ilişkileri tarafından biçimlendirilmiştir.”<sup>24</sup> Gelişen montaj sanayii – yan sanayii, hiçbir zaman Batı düzeyinde teknoloji kullanan bir yapıya erişememiştir. Kamu ise, özel sektörün ve tarım kesiminin ucuz girdi gereksinimini karşılamak üzere yapılandırılmıştır. Bu sanayileşme biçimi, umulanın aksine ülkenin dışa bağımlılığını artırmış ve dışalım giderek yükselmiştir. Bunda dayanıklı tüketim malları sektörünün hızla gelişmesi yanında, yatırım malları kesiminin yeterince gelişmemesi de etkili olmuştur. Pozitif ithal ikameci siyasaların geliştirilememesinde<sup>25</sup>, ülkenin tarımsal ilk ürünlere dayalı dışsattım ürünleri kompozisyonunun değiştirilememesi ve bu bağlamda ucuz ürünler dışsattımcısı - görelî pahalı ürünler dışsattımcısı niteliğindeki dış ticaret konumu etken olmuştur.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> BORATAV, Korkut, **Türkiye** .. s. 95

<sup>25</sup> Pozitif ithal ikameci siyasalar konusunda Bruton’un yaptığı belirlemelere göre; ithal ikameci politikaların başarılı olabilmesi için, ekonominin yapısına uygun olarak kurgulanmış olması gerekir. Aksi takdirde sektörleri fiyat değişimleri karşısında duyarsızlaştırıp ekonomik yapıda bozulmalara yol açar. (Bu durum) .. yalnızca toplam çıktının ulaşabileceği düzeyin altında kalmasına neden olmakla kalmaz, ayrıca verimlilik “artışını ve ekonominin esnekliğini etkileyerek büyüme oranını da düşürür. Verimlilik artışının sağlanabilmesi için, ülke ekonomisine yabancılaşmayan ve teknolojisi yüksek sektörlerin seçilerek geliştirilmesi, işgücü kalitesinin de artırılması gereklidir. Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz : BRUTON, J.Henry, “The Import Substitution Strategy of Economic Development: A Survey”, Pakistan Development Review, 1970, p. 141

<sup>26</sup> Arjantin’li bir iktisatçı olan Raul PREBISCH, ticaretin çevre ülkelerinin ekonomik gelişmişliğine etkisi üzerinde geliştirdiği hipotezinde, dışalım talebi ve dışsattım arzının, kuralsız uluslararası pazar koşullarında çevrenin ticareti aleyhine gelişeceğini savlar. Buna göre; tüketim açısından bakıldığında, çevre dışalımının gelir esnekliği merkezden çok daha fazladır. Bu nedenle çevre tüketimi, ticarete -merkezden yapılacak dışalima - yönelir. Üretimde aynı şekilde, arz ve talep bağlamında ticarete yönelir. Arz açısından Prebisch, üretim değişmelerine özel vurgu yapar. O’na göre, merkez ve çevre ülkeler arasındaki teknolojik değişimde bir benzerlik, iki farklılık vardır. Benzerlik, her iki uçta da teknolojik değişim ve verimlilik artışının görelî olarak dışsattım sektöründe artmasıdır. Farklılık ise, imalat sektörünün (dışsallıklar yüksektir) ilk ürün sektörüne (dışsattım ağırlıklı gelişim, ekonomik heterojeniteyi artırır) oranla ekonominin geri kalanına daha çok yayılma eğilimi göstermesidir. Buna karşılık merkezde imalat sektöründe verimliliğin yükselmesi düşük ücret düzeyini çağırılmazken, çevrede ilk ürün üretiminde bu sonuç ortaya çıkar. Hipoteze göre, dışsattımın fiyat elastikiyeti, sanayi ürünlerine göre ilk ürünlerde daha düşüktür. Dışsattımda arz ve talebin kombinasyonu ve tüketimi karşılamak için çevrenin daha çok üretme gereksinimi, merkeze oranla çevrenin daha çok üretime ve ticarete yönelmesine neden olur. Sonuç olarak; aynı gelişme

Ülke yapısına ve gelişme eğilimlerine uygun olmayan, bağımlılık yaratıcı ithal ikameci siyasalar ve eşitsiz değişim nedeniyle dış ticaret dengelerinde tarım ürünleri dışsattımının beklenen olumlu etkiyi gösterememesine karşın, alınan dış yardım ve işçi gelirlerinin etkisiyle, 1962 – 1976 yılları arasında Türkiye ekonomisi büyümüştür. “Kısa ve uzun vadeli krediler ve dış yardım 1962 – 1974 arasında genellikle 300 ve 500 milyon dolar civarında seyretmiş, 1975 – 1976 yıllarında ise 1 milyar dolara yaklaşmıştır.”<sup>27</sup>

“Kronik dış açılara dayanan gelişme süreci, 1961 yılında OECD bünyesinde kurulan Türkiye’ye yardım konsorsiyumu ile dış denetim altında tutulmuştur. 1968’den itibaren dış çevreler, IMF aracılığı ile devalüasyon ve dış ticaret rejiminin liberalleşmesi yönünde etkiye başlamışlardır. **10 Ağustos 1970**’te 1 dolar resmen 9 TL’den 15 TL’ye çıkarılarak; ithal teminatları ve damga resimleri düşürülerek ve liberasyon listeleri genişletilerek dış telkinler doğrultusunda bir operasyon yapıldı. Ancak 10 Ağustos kararlarının, geleneksel IMF modeli doğrultusundaki eksikliklerinin giderilmesi, yedi ay sonra, yani 12 Mart 1971 sonrasında oluşan yarı askeri rejimin grevleri ve toplu sözleşmeleri askıya alması ve ücretleri dondurması sonunda gerçekleşmiştir.”

1970’i izleyen dönem, tüm dünyayı sarsan 1974 petrol krizine dek, işçi dövizleri ve 10 Ağustos kararlarından sonra açılan dış kredi muslukları nedeniyle dış tikanıkların asgariye indiği bir dönemdir.

Dönem, tarım alanına kamu karışmacılığı ile biçimlenmiştir. Toprak Mahsülleri Ofisi, Tekel, Şeker Şirketi, Çay – kur, Tarım Satış Kooperatifleri aracılığı ile devlet destekleme alımları yapılmış, <sup>28</sup> piyasaya kamu müdahalesi tarım ürünleri fiyatlarının belli bir düzeyin üstünde kalmasına neden olmuştur.

Petrol fiyatlarındaki ani sıçrama, tüm dünya ile birlikte, Türkiye’yi de derinden etkiledi. Kriz sonrası, 1975 – 1977 yılları arasında yapılan mini devalüasyonlarla dolar 17,50 TL’ye kadar çıkmıştır. Ekonominin kötüye gittiği yıllarda, ülkede siyasi ortam da son derecede gerginleşti. Sürekli bir seçim atmosferi içerisinde, kısa ömürlü koalisyon hükümetleri kuruldu. Siyasi ortamdaki bu belirsizlik, iktisat siyasalarını da etkiledi. Ekonomik kararların

---

oranlarında, çevrenin daha çok üretime ve ticarete yönelmesi, merkez ülkelerden yaptıkları sanayi ürünleri dışalım taleplerini ve merkeze yaptıkları hammadde dışsattımlarını giderek artırmakta, bu durum da çevrenin ticaretinin bozulmasına neden olmaktadır. Hipoteze göre, bundan sakınmak için, yüksek gelir elastikiyetine sahip yerli üretime ağırlık vermek ve dışsattımı çeşitlendirmek, verimliliği yükseltmek gerekir ki bu süreç sonunda çevre ülkeleri de mamül madde dışsattımı yapabilen bir konuma gelebilirler... Bu teori, yalnız Ricardo’nun “karşılaştırmalı üstünlükler teorisi”nin değil, uzun dönemde ticaretin hammaddenin lehine gelişeceğini söyleyen klasik yaklaşımın (J.S.Mill 1848 ve Keynes 1920) da karşısındadır... Daha ayrıntılı bilgi için Bkz: PALMA, J.G., “Prebisch”, **Economic Development**, The New Palgrave, 1989, s.291 - 295

<sup>27</sup> BORATAV, Korkut, **Türkiye ..** s. 98

<sup>28</sup> 1960 yılında devlet destekleme alımı kapsamına alınmış ürün sayısı 6 iken (buğday, arpa, çavdar, tütün, çay, şeker pancarı), bu sayı 1970 sonlarında 24’e çıkarılmıştır. Bu ürünler; buğday, arpa, çavdar, yulaf, pamuk, tütün, yaş çay yaprağı, şeker pancarı, soya, ayçiçeği, fındık, Antep fıstığı, kuru incir, çekirdeksiz kuru üzüm, çekirdekli kuru üzüm, zeytin, haşhaş, gül çiçeği, yer fıstığı, kolza, zeytinyağı, tiftik, yapağı, yaş ipek kozasıdır.

siyasi faturasını ödemek istemeyen koalisyon hükümetleri, bunalımın ülke ekonomisine yansımalarını ne pahasına olursa olsun ertelemeye odaklandılar. Dövizle Çevrilebilir Mevduat (DÇM) adlı pahalı ve kısa dönem borçlanma yöntemi, bunalımı ancak 1977 yılına kadar öteleyebildi. Böylece 1974 – 1975 yıllarında planlı ekonomi siyasaları ile atlatılabilecek ekonomik kriz, üç yıl sonra çok daha şiddetli olarak ülkeyi vurdu.

1977 yılında böylesine bir ortamda hükümet olan merkez sol, kredi kanallarının tekrar açılması için IMF ile istikrar programı anlaşması yapılmasını ön koşul olarak dayatan uluslararası sermaye çevrelerinin önerilerini, krizin faturasının emekçi kesimlere yüklenmesinin doğru olmayacağı gerekçesiyle reddetti. Ancak dibe vurmuş ekonomiyi, kaynak yokluğunda yönetmenin olanaksızlığı da ortada idi. Kısa sürede ülkede temel gereksinimler karaborsa ile karşılanabilir hale geldi, kuyruklar günlük yaşamın bir parçası oldu. TÜSİAD, gazetelere verdiği tam sayfa ilanlarla, Hükümet'i istifaya davet etti. Ekonomik ve siyasi abluka altında, ekonomi siyasaları giderek zora girdi. IMF telkinlerine gecikmiş olarak verilen ödünler de, karaborsayı önlemeye yönelik polisiye tedbirler de işe yaramadı. Genel fiyat düzeyi 1978'de % 53, 1979'da % 64 oranında arttı.

Devalüasyonlar dizisi sürdü. "1977 sonunda Demirel Hükümeti tarafından 17,50 TL'den 19,25 TL'ye çıkarılmış olan doların resmi kuru, Ecevit hükümetince 1978 Şubat'ında 25 TL'ye, 1979 Haziran'ında 47 TL'ye çıkarılıyordu. Böylece 1946, 1958, 1970 yıllarındaki gibi istisnai bir operasyon sayılan devalüasyon, 1977'den itibaren her yıl, gerekirse birkaç kez başvurulabilecek olağan bir ayarlama haline gelmekte idi. Ancak 1977'de Demirel ve daha sonra Ecevit hükümetlerince yapılan devalüasyonlar IMF tarafından yetersiz operasyonlar olarak değerlendirilmişlerdi; zira bunlar, standart IMF modelinin öğeleri olan, fiyatlar serbest bırakılırken ücretlerin ve tarımsal destekleme fiyatlarının dondurulması ve toplam talebin parasal önlemlerle daraltılması gibi unsurları içermemekte idi."<sup>29</sup>

1976 sonrası, iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine döndüğü yıllardır. Tarım ticaret hadleri nin milli gelirden hesaplanması durumunda, 1976 yılı 100 kabul edildiğinde 1979 yılı % 69 olmakta, yani % 31 tarım aleyhine dönmektedir.

Hergün katledilen onlarca genç, çalışamayan bir parlamento, yaşam pahalılığı ve tıkanmış bir ekonomi, dönemin Türkiye'sinin kaba resmini oluşturuyordu. Ülke bu görünüm içinde önce 12 Eylül dönemine doğru sürüklendi.

---

<sup>29</sup> BORATAV, Korkut, **Türkiye ..** s. 116

### 3.4. 1980 – 2000 dönemi

Ekonomik ve siyasi baskılar altındaki CHP Hükümeti'nin 1979 yılı sonlarında aldığı ara seçim yenilgisi sonucunda istifa etmesi üzerine, 43. Hükümet kuruldu ve Süleyman DEMİREL 6.kez Başbakan oldu: 29.11.1979. <sup>30</sup> Başbakanlık Müsteşarlığı görevine, MESS ve Sabancı Holding'deki çalışmaları ile yerli; Dünya Bankası'ndaki çalışmaları ile de yabancı sermayenin güvenini kazanmış olan Turgut ÖZAL <sup>31</sup> getirildi ve zaman yitirilmeden yeni bir istikrar programı hazırlıklarına girişildi.

24 Ocak 1980 kararları, tipik bir IMF istikrar politikası paketi ile Dünya Bankası yapısal uyum programının tüm unsurlarını içermektedir: devalüasyon, KİT zamları ve fiyat denetimlerinin kaldırılması, politika değişimleri önlemleri... Ancak tüm bu alanlarda, IMF istemlerinin daha üstünde düzenlemelere gidilmiştir.

24 Ocak 1980, esas olarak 1970'li yılların ikinci yarısında sendikal hareket çerçevesinde emek ücretlerini enflasyona karşı korumayı başarmış olan emek ücretlerinin baskılanarak, ithal ikameci politikalara son verildiği ve ucuz emeğin yarattığı "karşılaştırmalı üstünlükten" yararlanılarak dışarıya yönelik politikaların uygulanmaya başlandığı bir dönüm noktasını ifade eder. Ancak 24 Ocak 1980 ruhunun tam anlamıyla yaşama geçirilebilmesi için, sendikal hareketin "disipline" edilebileceği baskıcı bir rejimin varlığı da mutlak gereklidir. Bu bağlamda, 24 Ocak ve 12 Eylül 1980 birlikteliğinin tamamladığı "paketi" ile reel ücretler indirgenmiş, tarımsal ürün fiyatları kontrolü yoluyla köylü gelirleri kısıtlanmış, kamu harcamaları azaltılmıştır.

"Sürekli devalüasyonlar doğrultusunda işletilen günlük kur ayarlamalarına bağlı ve zaman içinde serbestlik derecesi artırılan bir kambiyo politikası; ithal kotalarının adım adım kaldırılmasıyla liberasyona yönelen bir ithalat rejimi; pahalı döviz, ucuz kredi ve vergi iadesi gibi teşvik ve sübvansiyonlarla desteklenen ihracatın bir ulusal öncelik haline getirilmesi; ağır sanayi ve temel mallara dönük kamu yatırımlarının giderek tasfiyesi ve hatta bazı KİT'lerin özelleştirilmesinin hedeflenmesi; KİT fiyatlarının yükseltilmesine paralel olarak fiyat kontrollerinin ve temel malların çoğundaki sübvansiyonların kaldırılması; grev, toplu sözleşme ve sendikal faaliyetlerin yasaklandığı dört yıl boyunca ücretlerin zorunlu tahkim sistemiyle, daha sonra ise fevkalade sınırlı bir yasal ve kurumsal çerçeve içinde saptanması; benzer sınırlayıcı gelir politikalarının memur maaşları ve tarımda taban fiyatlar için uygulanması ve iç talebin daraltılması, 24 Ocak kararları ile ekonomiye damgasını vuracak olan iktisat politikalarının temel unsurlarıdır". <sup>32</sup>

<sup>30</sup> BAYRAK, M.Orhan, **Türkiye'yi Kimler Yönetti ?**, Yılmaz Yayınları, İstanbul, 1992, s. 27

<sup>31</sup> T.ÖZAL, o tarihten sonra ölümüne dek bulunduğu Başbakanlık Müsteşarlığı, Başbakan yardımcılığı, ANAP Genel Başkanlığı, Başbakanlık, Cumhurbaşkanlığı görevleri ile, 1980'li yıllar ve 1990'lı yılların ilk yarısında, Türkiye'de ekonomi ve siyasetin en önemli belirleyicileri arasında bulundu, liberalizmin "yerleşmesi" için çalıştı.

<sup>32</sup> BORATAV, Korkut, **Türkiye ..** s. 123

İç piyasanın tıkanması üzerine dış piyasaya yönelinmiş; uygulanan –neredeyse- kontrolsüz dışsatım yardımları ile Türkiye, bölgesinde orta düzey teknoloji içeren ürünlerin dışsatımcısı bir ülke konumuna gelmiştir. 1979 petrol krizi ve İran – Irak savaşı da, bu sürece olumlu etkide bulunmuştur.

Ancak 1980 – '89 arasındaki 9 yıllık dönemde görülmüştür ki, katma değeri düşük tarımsal hammaddeleri ya da tarıma dayalı ilkel sanayi mallarının satımı ile arzulan oranda döviz geliri elde etmek ve dış ticaret dengelerini düzenlemek olanaklı değildir. Bu doğrultuda, 1960'lı ve 70'li yıllarda yapılan birçok teorik ve ampirik iktisat çalışması, eşitsiz değişimin az gelişmiş ülkeler aleyhine olan sonuçlarını ortaya koymaktadır.<sup>33</sup>

Demokrasinin kesintiye uğradığı ya da tümüyle göstermelik olduğu yıllar, Türkiye için olduğu gibi, tarım ve tarımcı için de zor yıllar olmuştur. İç ticaret hadleri, 1976 – '79 yılları 100 kabul edildiğinde, 1988 yılında % 53'e düşmüş, başka bir ifadeyle % 47 tarım aleyhine dönmüştür. 1929 Dünya buhranı ve onu izleyen dönemde aynı oranın % 27 olması, dönemin tarıma olan etkisini bütün açıklığı ile ortaya koymaktadır.

Bunun üzerine 1989 yılında 32 sayılı karar çıkartılarak, döviz getirme misyonu finans kapitale devredildi. Bu, bankacılık kesimini kamudan beslenen bir asalak şekline dönüştürdü. Türkiye'nin 2000'li yıllarda giderek sıklaşan krizlerle karşı karşıya kalmasının önemli nedenleri arasında da, bankacılık kesiminin bu sağlıksız ve kırılğan yapısı bulunmaktadır.<sup>34</sup>

“Türkiye ekonomisinde 1990 sonrası döneme damgasını vuran temel iktisadi yapı, 1989'da 32 sayılı karar ile ödemeler dengesi sermaye hareketleri üzerindeki tüm kısıtlama ve denetimlerin kaldırılarak finans piyasalarının tamamıyla serbestleştirilmesi üzerine kurulmuştur. Böylece ulusal kaynakların reel üretken sektörlerde sabit sermaye yatırımlarına dönüştürülmesi engellenmiştir. Derinleştirilmesi amaçlanan finans piyasaları ise, doğrudan doğruya kısa vadeli, spekülatif nitelikli yabancı sermaye hareketlerinin parasal kazanç oyunları alanı (casino capitalism) haline gelmiştir.

..Aslında 32 sayılı Karar, IMF'nin benimsediği “ödemeler dengesine parasalcı yaklaşım”a göre yapılmış bir düzenlemeydi. IMF'nin yönlendiriciliğindeki istikrar programlarının hemen tümüne kuramsal temel oluşturan bu yaklaşıma göre, dışa açık bir ekonomide döviz kuruna ve faiz haddine duyarlı olan uluslararası finansal sermaye hareketleri bir ülkenin dış ödemeler bilançosunu dengeye kavuşturan en temel ögeyi oluşturmaktadır. Ancak bu mekanizma 1990'lı yıllarda periyodik olarak krize sürüklenen Türkiye'de istenilen istikrar ortamını sağlamakta başarısız olmuştur. Tüm bu krizler görüntüdeki farklı nedenlere

<sup>33</sup> Bu alanda yapılmış oldukça önemli bir çalışma için bkz : EMMANUEL, A., **Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade**, Monthly Review Press, New York, 1972

<sup>34</sup> GÜNAYDIN, Gökhan, “Ulusal Ekonomik Program”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 6, Ankara, 2001, s. 6

rağmen bu “parasalcı” anlayışın ve yürürlükteki 32 sayılı kararın ortak sonuçları niteliğindedir.”<sup>35</sup>

Ancak bu süreç kısa sürede tıkanmıştır. Turgut ÖZAL ve ekibinin uygulamaları ile KİT'lere olan kamu desteği çekilmiş, özellikle işçi sınıfı uğradığı gelir kayıplarına karşı artan bir muhalefeti görülmeye başlamıştır. 1980 sonlarında ücret düzeyi ve tarımsal fiyatlar tekrar yükselmeye başlamıştır. 1988 – '93 döneminde iç ticaret hadleri % 57 oranında tarım lehine gelişmiştir. Aynı dönemde, Türkiye’de emeğin bölüşüm ilişkilerindeki payı da görece olarak artmıştır. Bu durum, Türkiye’de işçi ve köylü hareketinin kader birliğini ortaya koymaktadır.

Ekonomi dış finansal hareketlere açılma süreci, “dışalım önderliğindeki talep ile 1992 – 93'teki iç spekülasyon patlamayı yaratmıştır. Aynı süreç Şili’de 13 yıl önce Meksika’da ise eşanlı olarak yaşanmıştır. Yabancı fonlar 1993 sonlarında ülkeyi terk etmeye başlamış, dış ve iç finansal piyasalara bağımlılık artmıştır. Faiz hadlerinin her ay % 15 – 20 oranında artması ile finansal kurumların ve bankaların iflası ortaya çıkmıştır. (Nihayet) Nisan Ayı’nda büyük kriz patlamıştır. 1980 programının çökmesiyle, ekonomi muhtemelen uzun yıllar toparlanamayacak duruma gelmiştir. Olumlu dışsal ortamlara bazı piyasa müdahalelerine karşın, nihai analizde Bretton Woods kurumları tarafından aktif olarak desteklenen reform paketinin felaketle sonuçlandığı ortadadır”.<sup>36</sup>

Sermayenin merkezileşmesi ve kısa süreli sermaye hareketlerinin kural tanımaz bir hız kazanması, az gelişmiş ülke ekonomilerini yapısal krizler ile karşı karşıya bırakmıştır. 1994 ile başlayan kriz dönemlerinde, üretken tüm sektörlerde yaşanan krizi tarım sektörü daha derin olarak yaşamıştır. IMF ve Dünya Bankası’nın biçimlendirdiği “istikrar programları”nın harcama azaltıcı – kaydırıcı siyasetleri, özelleştirme adı altında süregiden talan ve kamunun devreden çıkararak örgütsüz köylü ile sermayeyi karşı karşıya bırakması, kişi başına ulusal gelirin 1/3’ünü alan Türkiye köylüsünün yoksulluğunu daha da derinleştirmiş, açlık sınırında – altında bir yaşama mahkum etmiştir. Desteklemeye konu olan ürün sayısı, 1994 krizi sonrasında keskin bir şekilde azaltılmıştır.<sup>37</sup> Türkiye, 1996 yılından bu yana, tarım ürünleri dışalımıcısı bir ülke konumuna girmiş, temel tarım ürünlerinde kendine yeterli ülke konumunu hızla yitirmiştir.

1990’lı yıllar, ülkenin makroekonomik dengelerinin hızla kötüye gittiği yıllar olmuştur.

<sup>35</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler**, TMMOB Yayınları, Ankara, 2001

<sup>36</sup> PIEPER, Ute - TAYLOR, Lance, a.g.m., p. 52

<sup>37</sup> 24 Ocak 1980 kararları sonrası daraltılan desteklenen ürün sayısı, 1990 yılında 10’dur (buğday, arpa, çavdar, mısır, çeltik, yulaf, tütün, şekerpancarı, haşhaş, nohut). Aynı sayı 1991 yılında 24’e, 1992 yılında ise 26’ya yükselmiştir. 5 Nisan 1994 kararlarıyla birlikte kapsama alınan ürün sayısı 9’a (hububat, şekerpancarı, haşhaş ve tütün) düşürülmüş ve bu sayıda izleyen yıllarda önemli bir değişiklik olmamıştır.

1990 – 1999 yılları arasında, kamu kesimi toplam borç stokunun (net) GSMH'ya oranı iki kattan fazla bir artış göstererek, % 29'dan % 61'e yükselmiştir. Net iç borç stokunun GSMH'ya oranı ise, 1990 yılında % 6 iken, 7 kat artarak % 42'ye yükselmiştir.

Borçlanma rakamlarındaki bu inanılmaz artış, kamu maliyesinin giderleri arasında faiz ödemelerini öne çıkarmıştır. Her 100 liralık verginin faiz ödemesine harcanan kısmı 1990 yılında 32 Lira iken, aynı rakam 1999 yılında 72 Liraya çıkmıştır. Bunun anlamı, yurttaşların ödedikleri verginin yaklaşık  $\frac{3}{4}$ 'ünün, ekonomi için üretken olmayan ve belirli kesimlerin finanse edilmesine dayanan bir sistem içinde kaybolmasıdır.

Bu süreç bankacılık kesimini de son derecede olumsuz bir şekilde etkilemiş ve sektörde işlev aşınımına yol açmıştır. Belirtilen dönem içinde, devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı % 10'dan % 23'e çıkmış; buna karşın özel sektöre açılan kredilerin toplam aktifler içindeki payı % 36'dan % 24'e düşmüştür. Döviz tevdiat hesaplarının repo dahil toplam mevduatlar içindeki payı ise % 25'ten % 42'ye yükselmiştir.

Finans sektörüne ilişkin olarak kaydedilen bu veriler, bankacılığın artık reel ekonomiye kredi açma işlevini yitirerek kamu borçlanma ihalelerinden rant sağlayan bir yapıya dönüştüğünü, bu yeni modelin de kamu maliyesi açısından bir kısır döngü oluşturduğunu ortaya koymaktadır.

### **3.5. 2000 Dönemi ve Sonrası : Sıklaşan Krizler**

IMF ile yapılan Stand – by Anlaşması ile çerçevesi çizilen “2000 Yılı Enflasyonla Mücadele Programı” 1999 yılı sonunda uygulamaya konulmuştur. İstikrar Programı metinlerine göre; bu Program ile asal olarak enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyüme ortamını yeniden sağlamak amaçlanmıştır. Yöntem olarak ise sıkı maliye politikası ve yapısal reformlar seçilmiş, döviz kurları hedeflenen enflasyona göre belirlenerek önceden açıklanmıştır. Programda örtük olarak, likidite genişlemesi yabancı kaynak girişine bağlanmıştır.

Program uygulama süresi içerisinde görece olarak faizler ve enflasyon düşmüş, iç talep canlanmaya başlamıştır. Buna karşılık Kasım 2000 ve Şubat 2001 aylarında yaşanan iki önemli kriz, Program'ın çökmesine neden olmuştur.

Programın başarıya ulaşamamasının altında yatan temel neden, daralmacı politikaların reel ekonomi üzerinde yarattığı tahribat ve finans kesiminin miktarsal büyüklüklere karşın aslında son derecede kırılgan bir yapıya sahip olmasıdır. Teknik olarak enflasyonun öngörülen hızda düşmemesi, önemli bir kısıt alanını oluşturmuştur. Buna bağlı olarak TL beklenenin üzerinde reel değer kazanmış; iç talep artışı, enerji fiyatlarındaki yükselişler ve Euro / \$ paritesindeki gelişmeler sonucunda cari işlemler açığı öngörülen düzeyin üzerine çıkmıştır.

Bütün bu gelişmeler, piyasalarda Program'ın başarıya ulaşması konusunda duyulan güvenin azalmasına neden olmuş; böylece öncelikle dış kaynak girişi azalmış, likidite sıkışıklığı ise faiz oranlarını tırmandırmıştır.

Bu süreç, Kasım 2000 ve Şubat 2001 aylarında Türkiye ekonomisini iki önemli kriz ile karşı karşıya bırakmıştır. Tüm ekonominin uğradığı büyük zarar yanında, bankacılık sektörü Kasım Krizi sonrasında faiz riski, Şubat krizi sonrasında ise hem faiz hem de kur riski sonucu önemli kayıplara uğramıştır.

19 Şubat 2001 günü bir gün valörlü 7.6 milyar \$'lık döviz talebine dayanılamayınca, TL dalgalanmaya bırakılmış ve Program fiilen çökmüştür.

IMF Başkan Yardımcısı Stanley Fischer'in telkinleri ile Hükümet, 22 Şubat 2001 günü TL'yi dalgalanmaya bırakarak, istikrar programının çöküşünü zımnen kabul etmiş oldu.

Dünya Bankası kökenli bir başka "mucize iktisatçının" bu kez Bakan sıfatı ile Türkiye'de çalışmaya başlamasıyla, önce 3 Mayıs 2001 tarihinde bir niyet mektubu daha IMF'ye verilmiş ve ardından 15 Mayıs 2001 tarihinde "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" (GEGP) açıklanmıştır. GEGP metninde Program'ın amacı, "istikrarsızlığı ortadan kaldırarak kamu yönetimi ve ekonominin yeniden yapılandırılmasını sağlamak' olarak belirtilmektedir. Bir önceki Program'ın aksine, enflasyonla mücadele bu kez dalgalı kur sistemi içinde gerçekleştirilecektir. Bu kapsamda, bankacılık sektörü yeniden yapılandırılarak reel sektörle sağlıklı bir ilişki kurması sağlanacak, kamu finansman dengesi güçlendirilecek ve tüm bunlar için gerekli yasal altyapı oluşturulacaktır.

2000 ve 2001 yılı Programları karşılaştırıldığında; "yeni" nin adeta "eski" nin bir kopyası olduğu anlaşılıyor. Temel benzerliklerin vurgulanması gerekirse;

- Her ikisi de IMF ve Dünya Bankası eksenli politikaları Türkiye'de uygulamaya yöneliktir. ABD Büyükelçisi'nin, siyasetçileri "ziyaret" ederek Derviş'e olan desteği sorgulaması, politikaların kaynağını ele verir niteliktedir.
- Programların her ikisi de, dış borç ödemelerini ve faiz ödemelerini garanti altına almak konusunda ortak bir kaygıya sahiptirler.
- Ülkenin içinde bulunduğu olumsuz ekonomik koşulların saptanmasına yönelik, her iki programında belirlemesi aynıdır : Ücret artışları ve tarımsal destek fiyatları. Sayın Derviş'in, Türkiye'ye ilk geldiği günlerde krizin sorumlusu olarak gösterdiği kısa süreli sermaye hareketlerinin (sıcak para), programda suçlular arasından çıkarılmış olması hayli dikkat çekicidir.
- Makroekonomik dengelerin kurulması ve sürdürülmesi konusunda her iki programın çözümleri de dış kaynak sağlanması ve özelleştirmelerin hızlandırılmasına dayanmaktadır. Ancak "yeni" program, dış kaynak için uluslararası çevrelere "güven" verilinceye değin, iç kaynak "yaratılmasının" önemine vurgu yapmaktadır.
- Programlarda, istihdam ve üretim yaratan yatırımlar için kaynak ayırmama noktasında da ortaklaşmaktadırlar.

Bu bağlamda, Programların yürütülmesinde karşılaşılan / karşılaşılabilecek politika araçlarına yönelik bazı saptamalar şunlardır;

- Performans kriterleri ve yapısal kriterler ile dış kredi dilimlerinin serbest bırakılması, Türkiye ekonomi ve siyaset yaşamının karşılamakta zorlanacağı son derecede güç koşullara bağlanmıştır. Bu nedenle Program “bıçak ağzında” yürümektedir.
- Özellikle “ekonomide rekabet ortamının sağlanması” başlığı altında yerine getirilen her IMF – Dünya Bankası koşulu, Türkiye ekonomisinin dışa bağımlılığını biraz daha artırmaktadır.
- Dış borç yanında, iç borçlanma artırılarak sürdürülecektir. Bu bağlamda borç ödemeleri, yeni kamu iç borçlanma senetlerinin ihracı ile yapılacaktır.
- Gerçek anlamda bankacılık yapmayan Türkiye bankacılık sistemi, fonlanmaya devam edilecektir.
- Ücretlerin baskılanmasına devam edilecektir.
- Tarımsal destekler giderek azaltılacaktır.
- Özelleştirmeler hızlandırılacak sürdürülecek, özelleştirmelerin yolsuzluk ve ülke kaynaklarını yok etmek ile özdeş olduğunu söyleyenler üzerindeki ekonomik – politik - psikolojik baskılar artacaktır.
- Ülkenin insanların yoksulluğu derinleşerek sürecektir.

İstikrar Programı metinleri, bu söylenenlere yönelik açık ipuçları taşımaktadır.

## 4. İSTİKRAR PROGRAMLARI METİNLERİ

### 4.1. Uluslararası Para Fonu (IMF) Niyet Mektupları

Türkiye, Nisan 1999 seçimlerinden sonra kurulan Hükümet aracılığıyla, IMF ile stand by anlaşmaları imzalamış ve istikrar programları yürütmeye başlamıştır.

IMF İstikrar Programları, “stand-by”, “finansman miktarı (access)”, “şartlılık (conditionality)”, “performans kriteri (performance criteria)”, “yapısal kriterler (structural benchmarks)”, “gösterge niteliğindeki hedefler (indicative targets)” gibi kamuoyunca yeterince bilinmeyen birçok teknik terim ile doludur. Programların içeriğinin anlaşılmasına yardımcı olmak amacıyla, belirtilen terimlere ilişkin kimi açıklamalar çalışma kapsamında verilmektedir.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> **Stand – by düzenlemesi:** Sözcüğün İngilizce karşılığı, “gerektiğinde kullanılmak üzere hazır bekleyen kaynaklar” anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, söz konusu kaynaklara, olaylar normal akışında gittiğinde gereksinim duyulmayacaktır. Bu husus, IMF’den yapılan satın almaların niye Merkez Bankası döviz rezervlerini artırmak için kullanıldığını da açıklamaktadır.

**Finansman miktarı (access):** Ödemeler dengesi gereksinimine, programın kuvvetliliğine ve ülke kotasının büyüklüğüne bağlıdır. Her yıl için kotanın % 100’ü ve kümülatif stok olarak ta en çok % 300’üne kadar çıkabilme olanağı vardır. Ancak istisnai durumlarda (normal kullanım düzeyinin yetersiz olacağı çok ciddi finansal kriz anları) daha yüksek miktarlar IMF İcra Direktörleri Kurulu tarafından onaylanabilir. Türkiye’nin IMF’den sağladığı kaynak, ülke kotasının 16 katına yaklaşmaktadır. Stand – by düzenlemeleri çerçevesinde onaylanan mali yardımların ülke kotalarına oranı, en borçlu ülkelerde şöyle gerçekleşmektedir; Türkiye % 1560, Kore % 948.8, Arjantin %

Söz konusu niyet mektuplarında tarım sektörü ile ilgili hükümler de bulunmaktadır. Aşağıda, mektupların tarım sektörü ile ilgili bulunan içerikleri verilmektedir.

#### 4.1.1. 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu

9 Aralık 1999 tarihinde imzalanan Niyet Mektubu ile uygulanmaya başlanan Program'ın üç temel unsura dayandığı belirtilmektedir; kamu sektörü temel fazlasının mümkün olduğunca yüksek tutulması, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikaları ile desteklenmiş sıkı döviz kuru taahhütleri. Enflasyonla mücadele amacını taşıdığı ifade edilen Program'ın

---

500, Brezilya % 343.2 ve Meksika % 120. (Bkz: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Madde : 103).

**Şartlılık (conditionality):** IMF kaynaklarını kullanabilmek için ülke hükümetlerinin, izleyecekleri siyasalar konusunda hazırlanılan niyet mektupları ile IMF'ye taahhüt vermesidir. Şartlılık ilkesinin amacını IMF şöyle açıklamaktadır; (i) Kamuoyuna hükümetin izleyeceği siyasalar konusunda teminat vermek (Örn. tarım üreticileri, biraz matematik hesabı yaparak, Hükümet'in IMF'ye verdiği "söz" doğrultusunda, ürünlerine ödenecek fiyattan, hasattan çok önce haberdar olabilirler), (ii) Yabancı yatırımcılara, Hükümetin izleyeceği makroekonomik siyasalar hakkında fikir vererek, yabancı sermayenin ülkeye yönelişini sağlar, (iii) IMF'ye izlenecek siyasalar konusunda güvence verir, (iv) Hükümetlere, program koşullarını yerine getirmek koşulu ile dilimler halinde kullanabileceği kaynak miktarları konusunda güvence verir.

**Performans kriteri (performance criteria):** Programın öngörüldüğü gibi işlediğini ölçmek amacıyla kullanılır. Performans kriterleri rakamsal değişkenler (bütçe temel fazlası, MB net iç varlıkları vb) üzerine olabileceği gibi, rakamsal olmayan – yapısal (bir yasanın çıkarılması gibi) konulara ilişkin de olabilmektedir. Herhangi bir performans kriterine uyulmaması durumunda, programın devamı (ve ilerideki kredi dilimlerinin kullanımı) için IMF İcra Direktörler Kurulu'nun onayı gereklidir. Bu onay, ancak sapma çok küçük veya Hükümetler tekrar taahhüdüne dönmek için iyileştirme önlemleri alacağına Kurul'u inandırabilirse verilmektedir.

**Program gözden geçirmeleri:** IMF'nin Program performansına yönelik olarak, belirli aralıklarla yaptığı genel değerlendirmelerdir. Bu bağlamda, örneğin performans kriterlerini tutturamayan hükümetlerin daha sonra aldıkları kimi önlemlerin Program'ın gelecekteki başarısını olumsuz etkileyeceği kanısına varması halinde, IMF iyileştirici önlemlerin alınmasını, Programın devamı için bir koşul olarak öne sürebilir.

**Yapısal kriterler (structural benchmarks):** Performans kriterlerine eşdeğer olmayan ve Program süresince üstlenilmesi gereken faaliyetlerdir. Bir yapısal kriterin sağlanamaması, programın devamı için IMF İcra Direktörler Kurulu'nun onayını gerektirmez. Diğer taraftan, eğer önemli bir yapısal kriter sağlanamazsa, IMF bu sağlanana kadar gözden geçirmeyi tamamlamamaya (ve böylelikle kullanımları durdurmaya) karar verebilir.

**Endikatif hedefler:** Programın başarısı için son derecede önemli olan değişkenlerin izlenmesinde kullanılan, hükümetlerin doğrudan kontrol edemediği gösterge niteliğindeki hedeflerdir. (örneğin hükümetin genel bütçe açığını kontrol etmesi, bütçenin büyük bölümünün faiz ödemelerini yansıtmaması nedeniyle, bütçe temel fazlasına göre daha zordur. Bu nedenle endikatif hedef olarak genel bütçe açığının belirlenmesi daha uygundur). Endikatif bir hedefin tutturulamaması, Program'ın önemli amaçlara ulaşmada başarısız olduğuna dair bir belittir. Bu durumda IMF İcra Direktörleri Kurulu'ndan feragat (waiver) istenmesine gerek olmamakla birlikte, Kurul konuyu önemli görmesi halinde, Program yeniden düzenlenene kadar gözden geçirmeyi tamamlamamaya (ve böylelikle kullanımları durdurmaya) karar verebilir.

desteklenmesi için 2.892 milyon SDR tutarında üç yıllık stand-by düzenlenmesi talep edilmiştir.

Mektubun tarımla ilgili hükümler taşıyan 40 ve 41. maddeleri, aşağıya çıkartılmıştır;

*Tarım politikaları*

Madde 40: Halihazırda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları, fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir. Yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını kötü etkilemekte, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının birçok Bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılmasından ötürü husule gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olamamaktadır. Bütün bunların ötesinde, bu politikalar, son yıllarda ortalama olarak GSMH'nin % 3'ü gibi bir maliyet ve vergi mükellefleri üzerine ağır yük getirmektedir. Reform programımızın orta vadeli amacı var olan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektir. Bu, ilk öncelikle 2000 hasat yılı için bir pilot program uygulamaya konarak yapılacaktır. Bu pilot çalışmanın sonuçlarına göre, doğrudan gelir desteği sistemini 2001 yılında ülke çapına yaygınlaştıracamız ve bu sistemi 2002 yılı sonuna kadar tamamlamayı bekliyoruz. Bu sistem, 2001 yılı Mart ayına kadar tamamlanacak olan çiftçi kayıt sistemi üzerine kurulu olacaktır.

Madde 41: Geçiş .geçiş döneminde tarım politikaları rasyonalize edilecektir. Bu amaca yönelik olarak Hükümet halihazırdaki destekleme politikalarının 2000 yılındaki uygulamasında belirleyici olacak ve doğrudan destek sistemi tam uygulamaya konmadığı takdirde 2001 yılı için de geçerli olacak olan aşağıdaki prensipleri ilan edecektir.

- 2000 yılı hububat destekleme fiyatları, destekleme fiyatları ve tahmin edilen dünya piyasa fiyatı arasındaki fark, tahmin edilen dünya c.i.f. piyasa fiyatının %35'inden fazla olmayacak şekilde belirlenecek ve 2001 yılında bu fark daha da azaltılacaktır. Destekleme fiyatları ton başına 150 USD'den aşağı olmayacaktır. İthal tarifeleri, tarife dahil ithal fiyatı, yukarıda açıklanan destekleme fiyatından daha yüksek olacak şekilde ayarlanacaktır. Tahmin edilen dünya fiyatı Şikago Borsası'nda (Chicago Board of Trade) kote edilen USA2HRW'nin fiyatına bağlı olarak belirlenecektir. TMO tarafından yapılan hububat alım miktarını düşürmek ve TMO'nun yüksek miktarlı stok tutmasından kaynaklanan zararlarını ortadan kaldırmak için Hükümet, TMO iç satış fiyatlarının (i) TMO'nun alış fiyatı artı satış zamanına kadar olan maliyetinden (stoklara zımni olarak uygulanacak faiz oranı dahil olmak üzere) veya (ii) aynı kalitedeki hububatın ithal tarifesi dahil parite fiyatından, hangisi daha az ise o fiyattan daha düşük olmayacağını açıklayacaktır.
- Halen şeker pancarı kotaları 2000 yılı için tahsis edilmiş durumdadır. Şeker pancarı destekleme fiyatı hedeflenen enflasyon oranına göre artırılacak ancak artış destekleme fiyatının açıklanacağı 2000 yılı Ağustos ayına kadar gerçekleşen 12 aylık TÜFE enflasyon oranının %75'in'az olmayacaktır. 2001-2002 yıllarında TŞFAŞ şeker pancarı üretimi desteğini şirketin zararı Hükümet tarafından bütçe dengeleri gözetilerek belirlenen sabit bir miktarı geçmeyecek şekilde yürütülecektir. Bu durum TŞFAŞ fabrikalarına fiyatları ve üreticiler ile yapılan anlaşmalardaki miktarı belirlemede daha büyük serbesti sağlayarak fabrikaların daha ticari bazlı çalışmasına imkan verecektir. Eğer kotalar kullanılırsa, bunlar hedeflenen zararlar tutarlı olarak belirlenecektir.

- *Hükümet adına tarım satış kooperatifleri ve bunların kurduğu birlikler tarafından yürütülen sınıı tarımsal ürünlere ilişkin destekleme alımlarına ilişkin olarak ise Birliklere tam muhtariyet sağlayan taslak kanun 2000 yılı Mart ayına kadar Parlamento'dan geçirilecek (ilk gözden geçirmenin tamamlanması için yapısal kriter (structural bench mark)) ve ödenmesi dahil yeniden yapılanmalarına ilişkin bir kısım maliyetlerini karşılamalarına yardım etmek için birliklere 410 trilyon TL verilecektir.*
- *Hükümet çiftçilere verilen kredi sübvansiyonunu safhalar halinde tedricen ortadan kaldıracaktır. Ziraat Bankası ve Halk Bankası tarafından verilen kredi sübvansiyonlarının toplam maliyeti 1999 yılı için tahmin edilen GSMH'nın %1,2'lik seviyesinden 2000 yılında GSMH'nın %0,6'sına düşecektir. Bu amaçla Ziraat Bankası ve Halk Bankası sübvansiyon oranının belirlenmesinde aşağıdaki mekanizmayı ortaya koyacaktır. (bir ön koşul olarak) : i ) sübvansiyonlu faiz oranı referans oranına eşit hale gelinceye kadar düşürülmeyecektir. ( referans oranı son üç aydaki 12 aylık Y çarpılması ile hesaplanmaktadır); ve ii) daha sonra sübvansiyonlu oran referans oranı ile aynı kalacak; ve iii) referans oranı artmaya başlarsa referans oranının sübvansiyonlu oran üzerinde kalan yüzdellik farkı artmayacaktır. Kredi kullanıcılarına sabit faiz oranı (kredi alındığındaki sübvansiyonlu kredi faiz oranı ) veya piyasada geçerli olan sübvansiyonlu orana eşit değişken faiz oranı arasındaki seçim hakkı verilecektir. Ziraat Bankası ve Halk Bankası tarafından verilen sübvansiyonlu kredi miktarındaki artış 2000 yılında %55'i geçmeyecektir.*
- *Gübre ve diğer girdi sübvansiyonları 2000 ve 2001'de nominal olarak sabit tutulacaktır.*

Bu hükümlerin dışında, faiz dışı dengeleri performans kriteri tanımına dahil edilen sekiz KİT'ten üçü tarım sektöründe faaliyette bulunmaktadır: TŞFAŞ, TMO ve TEKEL.<sup>39</sup> TZDK ve İGSAŞ ise özelleştirme kapsamına alınmışlardır.<sup>40</sup>

#### **4.1.2. 10 Mart 2000 tarihli Niyet Mektubu (Birinci Gözden Geçirme)**

10 Mart 2000 tarihli niyet mektubu, 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda belirlenen enflasyonla mücadele programı çerçevesinde, Stand – by düzenlemesinin (SDB) onaylanmasından bu yana olan güncel ekonomik gelişmeleri aktarmakta ve gelecek birkaç ayda uygulanacak temel politika tedbirlerini sıralamaktadır.

Mektup kapsamında, Stand-by Anlaşması'nda öngörülen performans kriterlerinin tutturulduğu, politika tedbirlerinin alındığı belirtilmiş ve bu kapsamda; tütün fiyatlarının hedeflenen enflasyonla uyumlu olarak artırıldığı ifade edilmiştir.<sup>41</sup> Ayrıca, yakın gelecekte alınacak temel tedbirler olarak; "Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerini mevcut kooperatifler yasasına tabi kılarak kooperatifleri otonom hale getirecek bir kanun çıkarılacağı (yapısal benchmark)"<sup>42</sup> ifade edilmiştir.

<sup>39</sup> 9 Aralık 1999 tarihli Niyet mektubu,EK – C, madde 6

<sup>40</sup> 9 Aralık 1999 tarihli Niyet mektubu,EK – 2

<sup>41</sup> 10 Mart 2000 tarihli Niyet mektubu, madde 2 ve 3

<sup>42</sup> 10 Mart 2000 tarihli Niyet mektubu, madde 9

#### 4.1.3. 22 Haziran 2000 tarihli Niyet Mektubu (İkinci Gözden Geçirme)

22 Haziran 2000 tarihli mektup, "Yapısal reform" başlığını taşıyan bölümde özelleştirme ve tarım politikalarına ilişkin maddeler barındırmaktadır. Bu kapsamda, yapısal reform programının desteklenmesi amacıyla yakın zamanda Dünya Bankası'ndan bir Ekonomik Reform Kredisi (ERL) sağlandığı belirtilmekte,<sup>43</sup> Ağustos sonuna kadar Özelleştirme İdaresi'ne devredilecek işletmeler portföyünün belirlendiği (yapısal kriter) ifade edilerek bunlar arasında TŞFAŞ, ÇAYKUR ve TEKEL'in bazı bölümleri sayılmaktadır.<sup>44</sup>

Mektubun "Tarım Politikaları" başlıklı bölümünde yer alan üç madde, aşağıya çıkartılmıştır;

*Madde 22: Bu alanda program kapsamında bazı önemli yapısal değişiklikler halihazırda gerçekleştirilmiş olup, bu değişikliklerden en önemlisi devlet bankalarınca sağlanan kredi sübvansiyonlarının kaldırılmış olmasıdır. Sübvansiyonların kaldırılmış olmasının etkileri, makroekonomik koşullardaki iyileşmenin yol açtığı kredi-tarımsal krediler de dahil olmak üzere-faiz oranlarındaki keskin düşüş ile hafifletilmiştir.*

*Madde 23: Destekleme fiyatları yaklaşık olarak hedeflenen enflasyon oranı kadar yükseltilmiştir. Buğday destekleme fiyatı 9 Aralık tarihli Niyet Mektubu'nda tarif edilen mekanizmaya uygun olarak artırılmıştır. (uluslararası fiyat üzerine %35'lik pay ile) Buda hedeflenen enflasyon oranına yakın bir artış ile sonuçlanmıştır. (%27,5) Tarımsal kooperatifler ve birliklere özerklik sağlayan bir kanunun 1 Haziran tarihinde Meclisçe onaylanması ile (yapısal kriter) büyük bir reform gerçekleştirilmiştir. Bu kooperatiflerin yeniden yapılandırılmalarını kolaylaştıracak bir geçiş düzenlemesi olarak anılan kanun, kooperatiflere verilecek desteğe ilişkin bütçe tahsisatının bir kısmının bu sene endüstriyel tarım ürünü destek alımlarının finansmanı amacıyla kullanılmasına olanak tanımaktadır. Ancak, bu geçiş düzenlemesinin maliyetini kontrol altında tutabilmek ve etkin piyasa bazlı yeniden yapılanmayı teşvik etmek amacıyla tarım satış kooperatifleri birliklerine bütçe fonları ancak yeniden yapılandırma kurulu (veya kurul faaliyete geçinceye dek onun adına hareket eden Hazine Müsteşarlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı) tarafından gerçekçi piyasa fiyatlarına dayalı bir iş planının kabulü, satılması beklenen miktardan daha fazla alım yapılmaması, kendi fonları (kendi hesaplarına borçlandıkları tüm fonları içerecek biçimde) ve devlet tarafından verilen 2000 yılı bütçe tahsisatından müteşekkil rakamı aşmayacak şekilde toplam faaliyet ve yatırım bütçesi sınırları içinde kalmaları koşuluyla verilecektir.*

*Madde 24: 2000 yılı içinde TEKEL'i reforma tabi tutmak ve tütün destekleme fiyat mekanizmasını kaldırmak için gerekli üç yeni kanun çıkarılacaktır. İlk kanun TEKEL'in destek alımı yapan birimini diğer ticari faaliyet gösteren birimlerinden ayıracak ve tütünün satışı için müzayedede mekanizmasını hayata geçirecektir. TEKEL'in destekleme alımı yapan birimi satılmayan tütünü aynı kalitedeki ürüne müzayedede verilen en düşük fiyattan en az %15 daha düşük bir fiyata satın alacaktır. İkinci kanun alkollü içki üretimindeki tekeli kaldıracak ve böylece özel sektörün piyasaya girmesini sağlayacaktır. Üçüncü kanun ile TEKEL'in içki, tuz ve tütün ürünleri üreten tesislerinin özelleştirilmesi sağlanacaktır. TEKEL'in ticari varlıklarının satışı 2001 yılında başlayacak ve 2002 sonuna kadar tamamlanacaktır.*

<sup>43</sup> 22 Haziran 2000 tarihli Niyet mektubu, madde 15

<sup>44</sup> 22 Haziran 2000 tarihli Niyet mektubu, madde 17

#### 4.1.4. 18 Aralık 2000 tarihli Niyet Mektubu (Üçüncü ve Dördüncü Gözden Geçirme)

18 Aralık 2000 tarihli mektup, ilk iki gözden geçirmeden sonra üçüncü ve dördüncü gözden geçirmelerin de tamamlanması ve ek rezerv olanağı altında 5.784 milyar SDR'lık fon kaynaklarından yararlanma istemine yönelik olarak hazırlanmıştır.

Mektupta, içlerinde TMO ve TŞFAŞ'ın de bulunduğu kimi KİT'ler için çeşitli hükümler sevkedilmektedir. Buna göre, "ihtiyatlı ücret politikalarına" ilave olarak yapılacak ek iyileştirme önlemleri şunlardır; (i) şeker pancarı kotalarının 12.5 milyon tondan 11.5 milyon tona düşürülmesi ve şeker pancarı destekleme fiyatının azami % 12 oranında artırılması, (ii) hububat destekleme alımlarının hacminin daha da azaltılması ve TMO tahıl stoklarının daha da düşürülmesi...<sup>45</sup>

Mektubun "tarım Politikaları" başlıklı bölümünde yer alan üç madde, aşağıya çıkartılmıştır;

*Madde 44: Tüm dolaylı destek politikalarından 2002 sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve doğrudan gelir desteği (DDG) sisteminin uygulanmasına geçilmesini amaçlayan tarım politikalarının reformunda, program dahilinde şimdiye kadar önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu, tarım politikalarının ekonomik olarak daha etkin hale getirilmesini sağlayacak, bütçeye maliyeti üzerinde daha sıkı bir kontrole ve kaynakların en fakir çiftçilere daha iyi yönlendirilmesine izin verecektir. Tütün destekleme fiyatları 2000 yılında hedeflenen enflasyonla aynı doğrultuda artırılmıştır. Buğday destekleme fiyatı ile dünya fiyatları %25 artırılmıştır. Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (TSKB) Kanunu'nun onaylanmasından sonra, yeniden yapılandırılmalarına hazırlık amacıyla finansal durumlarının incelenmesinde ilerleme kaydedilmiştir. 2000/2001 ürün sezonu için iş planları bütün TSKB için onaylanmış ve 2000 bütçe tahsisatları doğrultusunda kalınmıştır. Son olarak, kredi sübvansiyonları tamamen kaldırılmıştır.*

*Madde 45: İleriye baktığımızda, 2001 yılında buğday destek alım fiyatları hedeflenen enflasyon seviyesini aşmayacak bir oranda artırılabilecek ve dünya fiyatları ile arasındaki fark en fazla %20 olacaktır. 2001 bütçesinde ödenek ayrılmış bulunan doğrudan gelir desteği, ulusal düzeye yaygınlaştırılacaktır. Ödemeler yılda iki taksitle yapılacaktır. 2001 Temmuz ayına kadar çiftçi kayıtlarının büyük ölçüde tamamlanması beklenmekte olup, kayıtlı çiftçiler için ilk taksit ödemesi 2001'in ikinci yarısında yapılacaktır. Bu reformun Dünya Bankası tarafından Tarım Reformu Yatırım Projesi (Arip) ile desteklenmesini bekliyoruz.*

*46. Dolaylı destek politikalarının kaldırılması devletin tarımsal ürünlerin üretim ve pazarlanmasındaki payının daha azaltılmasına neden olacaktır. Bu da, bu alanda çalışan KİT'lerin hızla özelleşmesini sağlayacaktır. Bu kapsamda, TŞFAŞ'ın (Şeker pancarı alım ve işlenmesi ile ilgili KİT) en az altı şeker fabrikasının özelleştirilmelerinin 2001 sonuna kadar tamamlanması amacıyla 20 Aralık 2000'e kadar Özelleştirme İdaresinin portföyüne transfer edilecektir (ön koşul) Geriye kalan şeker fabrikaları, 2002 sonuna kadar özelleştirilmeleri tamamlanmak amacıyla 2001 yılı içinde Özelleştirme İdaresinin portföyüne transfer edilecektir. Şeker piyasasının reformunu sağlayacak olan Şeker Kanunu 15 Şubat 2001'e kadar Parlamento'ya sunulacak ve 15 Mart 2001'e kadar onaylanacaktır. TEKEL'in yeniden yapılandırılması ve tütün sektörünün reformu konusunda;*

<sup>45</sup> 18 Aralık 2000 tarihli Niyet mektubu, madde 16

- TEKEL'i yeniden yapılandıran bir kararname ve TEKEL'in tüm tütün işleme birimlerini Özelleştirme İdaresi Porföyüne devrine izin veren Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı Ocak 2001 sonuna kadar çıkarılacaktır.
- 2002 yılı başlarında Parlamento'ya sunulan Alkollü İçkiler Kanunu Ocak 2001 sonuna kadar çıkarılacaktır.
- Tütün için destekleme alım politikalarını ortadan kaldıran, tütün alımlarında ihale mekanizmasını oluşturacak Tütün Kanunu 2001 Ocak ayı sonuna kadar çıkarılacaktır.

#### 4.1.5. 30 Ocak 2001 tarihli Niyet Mektubu (Kasım Krizi Sonrasında Beşinci Gözden Geçirme ve Stand by'ı Güncelleme Çabası)

9 aralık 1999'da verilen Niyet mektubu ile kurgulanan Stand by Anlaşması, ilk dört gözden geçirmenin tamamlanması, performans kriterlerinin ve yapısal kriterlerin hemen tamamının karşılanması ve bu bağlamda kredi dilimlerinin serbest bırakılmasına karşın, Kasım 2000 Ayı'nda derin bir kriz ile karşı karşıya kalmış ve önemli ölçüde yara almıştır. Ancak gerek IMF, gerekse Hükümet, krizin boyutunu anlamış görünmemektedirler. Kriz, sürdürülen istikrar programı ile aşılabilir düşüncesi ile, 18 Aralık 2000 tarihli niyet mektubu 2001 – 2002 siyasalarına ilişkin temel doküman olarak kalmak üzere, 30 Ocak 2000 tarihli mektupla mevcut Stand by güncellenmekte ve bu arada beşinci gözden geçirmenin de tamamlanması istenmektedir.<sup>46</sup>

Güncelleme alanlarından birisi de, tütün sektörü reformuna ilişkindir. Buna göre; “Tütün sektörü için reform stratejisi ve tarım politikası reformumuzun ve özelleştirme sürecinin ana unsurlarından biri olan TEKEL'in yeniden yapılandırılması 18 Aralık tarihli niyet mektubundaki ifadelerle kıyasla daha da güçlendirilmektedir. Kamu tekel kuruluşu olan TEKEL'in kendisi, sadece tütün işleme üniteleri yerine, Özelleştirme İdaresi'ne devredilecektir. Bu bağlamda, diğer unsurların yanı sıra tütün sektörünü yeniden yapılandıran ve tütün destekleme alımlarını kademeli olarak kaldıran bir kanun Şubat ayı sonuna kadar yürürlüğe alınacaktır (yapısal bechmark)”<sup>47</sup>

#### 4.1.6. 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubu (Altıncı ve Yedinci Gözden Geçirme ve “Ekonomik Politikalar Bildirgesi”)

3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubu, Kasım 2000 tarihli krizden sonra Şubat 2001 Ayında da ülkenin yaşadığı derin ekonomik krizi takiben TL'nin dalgalanmaya bırakılmasından sonra yazılmıştır. Buna karşın, programın, 1999 yılı sonunda başlatılmış bulunan ve IMF'nin sağlamış olduğu Stand-by düzenlemesi ile desteklenen programın devamı olduğu ve aynı stratejinin bu programda da izleneceği ifade edilmektedir. İzlenecek siyasalarda önceki programdan temel fark ise, “hem özel hem de kamu sektöründe şeffaflık, hesap verilebilirlik ve iyi yönetim alanlarına daha da odaklanması” olarak vurgulanmakta ve Stand-by düzenlemesinin 6.3624 milyar SDR karşılığı kadar artırılmasını talep etmektedir. Yapılacak kullanımlar Haziran, Temmuz, Eylül, Kasım aylarında ve daha sonra da Program sona erene kadar çeyrek dönemler itibarıyla IMF'nin yapacağı gözden geçirmelere tabi olacaktır. Bir önceki programda “performans kriteri” olan ve yerine getirilemeyen net iç varlıklar (NIV)

<sup>46</sup> 30 Ocak 2001 tarihli Niyet mektubu, madde 1

<sup>47</sup> 30 Ocak 2001 tarihli Niyet mektubu, madde 3, Ek C

ve net uluslararası rezervler (NUR) ile ilgili kriterlerden ise feragat edilmesi talep edilmektedir.<sup>48</sup>

Mektubun ekinde, "Ekonomik Politikalar Bildirgesi" yer almaktadır. Bu Bildirge içinde yer alan tarımla ilgili hükümler aşağıya çıkarılmıştır;

*Madde 10: Ziraat ve Halk Bankalarının yönetimi, politik olarak bağımsız, Hazine'ye rapor veren, bir ortak kurulun oluşturulması ve yeni bir yönetimin atanması (altıncı ve yedinci gözden geçirmelerin tamamlanması için koşul) yolu ile güçlendirilecektir... Yönetim Kurulu, ayrıca bu bankaların özelleştirme politikalarını oluşturacaktır.*

*Madde 21 :Özelleştirmenin zamanlaması piyasa koşullarına bağlı olmakla birlikte hedefimiz başarılı özelleştirme politikalarına engel teşkil eden tüm hususları ortadan kaldırarak, piyasa koşulları elverdiğinde en hızlı şekilde harekete geçebilmektir. 2001 yılının kalan kısmında atılacak adımlar, Türk Telekom, TÜPRAŞ (petrol rafinerisi), Türk Hava Yolları (THY), ERDEMİR (çelik), TEKEL (tütün ve alkollü içecekler), ŞEKER (şeker)<sup>49</sup> ve elektrik enerjisi üretimi (TEAŞ) ve elektrik dağıtımı (TEDAŞ) şirketleri de dahil olmak üzere önemli kamu teşebbüslerinin çoğunluk hisselerinin özelleştirilmesi için gerekli hazırlık işlerinin tamamlanmasına odaklanılacaktır.....*

*Şeker piyasasını reforma tabi tutan kanun Nisan ayında kabul edilmiştir. Tütün sektörünü serbestleştiren, tütün için destekleme alımlarını tedricen kaldıran ve TEKEL'in varlıklarının satışına izin veren Tütün Kanunu'nun Meclis'te Mayıs ayı içinde kabul edilmesi beklenmektedir (sekizinci gözden geçirmenin kabulü için koşul). Bu kanunun onaylanmasını müteakiben, 2002 sonuna kadar tamamlanması beklenen TEKEL ve ŞEKER'in özelleştirilmesi, Dünya Bankası'nın kredileri ile desteklenmesini beklediğimiz tarım reformu programının diğer bölümleri ile koordine edilecektir.*

*Madde 32: KİT'lerin faiz dışı dengesinde önemli bir iyileşme beklenmektedir. KİT'lerin faiz dışı dengesinin 2000 yılında GSMH'nin % 1.5'ine ulaşan bir açıktan 2001 yılında hemen hemen dengeye geleceği tahmin edilmektedir. Bu amaçla, basiretli ücret politikalarının uygulanmasına ek olarak, aşağıdaki tedbirleri alacağız;*

*iii) Şeker pancarı kotalarının 12.5 milyon tondan 11.5 milyon tona indirilmesi ve şeker pancarı destekleme fiyatının hedeflenen enflasyon oranından fazla artırılmaması,*

*iv) Hububat destekleme alım miktarının kısılması ve ihtiyaç fazlası hububat stokunun eritilmesi,*

*v) Çiftçilere doğrudan gelir desteği uygulamasının başlatılmasına paralel olarak, destekleme fiyatlarının en fazla hedeflenen enflasyon oranında tutulması,(destekleme fiyatındaki artışın hedeflenen enflasyonu geçmeyecek şekilde yapılması kaydıyla, buğday destekleme fiyatının dünya fiyatının en fazla % 20 üzerinde kalacak şekilde Haziran 2001'e kadar düşürülmesi; ithalat üzerindeki tarifelerin en fazla % 45'e indirilmesi)*

<sup>48</sup> 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet mektubu, madde 1 ve 2

<sup>49</sup> Türkiye'de hazırlanan bir metinde "Şeker" ifadesinin parantez içinde "şeker" olarak açıklanması oldukça düşündürücüdür. Bundan da öte, tüm niyet mektupları metinlerinde genel bir "Türkçe kullanım bozukluğu" dikkat çekmektedir.

## 4.2. Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı : 15 Mayıs 2001

"Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", 15 Mayıs 2001 tarihinde açıklanmıştır. <sup>50</sup>

GEGP, Türkiye'de daha evvel uygulanmış olan makroekonomik istikrar programlarından çok farklı değildir. Asal hedef, kamu harcamalarını kısmak yoluyla enflasyonu düşürmek, iç ve dış borç ödemelerini gerçekleştirebilir bir ekonomik yapıyı korumaktır. Bu zemin üzerinde, yabancı ve yerli sermaye güven içinde çalışabileceği bir ortam bulacaktır. Bölüşümdeki dengesizliğin artarak sürmesi, diğerlerinde olduğu gibi bu Program'ın da kaygıları arasında değildir. Bu kapsamda, çalışan kesimlerin (işçi, memur ve köylü) gelir aşınımı Program döneminde artarak sürecektir.

"Program esas olarak kamu kesiminin olumsuz borç dinamiğinin kırılmasını ve bu amaca uygun olarak para ve mali piyasaların yeniden yapılandırılarak, bankacılık kesimine işlerlik kazandırılmasını amaçlamaktadır. Öte yandan programda ülkemizin kalkınma sorununa yönelik hiçbir çözüm önerilmemektedir. Hiçbir sanayileşme hedefi olmayan program, Türkiye'de 1980'li yıllardan bu yana sürdürülmekte olan ucuz – marjinalleşmiş emeğe ve taşeronlaşmaya dayalı ihracat yapısını dönüştürecek, ulusal sanayi rekabet gücünü geliştirecek bir strateji sunmak bir yana, bu yönde bir vizyona dahi sahip değildir. Bunun da ötesinde özelleştirmeler yoluyla stratejik sektörlerin terk edilmesi ve yer üstü ve yer altı kaynaklarımızın giderek yabancı tekellerin güdümüne bırakılması hedeflenmektedir". <sup>51</sup>

Buna karşılık Program, dalgalı kur sistemi ile ürettiği devalüasyon ortamında, dışsattımın ve turizm gelirlerinin artırılmasını amaçlanmaktadır. Ancak Türkiye ekonomisinin üretim yapısı veri iken, katma değeri yüksek olmayan mal dışsattımına dayalı bir ekonomik programın başarılı olma şansının olmadığı, 1980'li yıllarda yaşanarak öğrenilmiştir.

Program, 4 ana bölüm ve 75 maddeden oluşmaktadır.

Program'ın **1. Bölüm'ü**, "**1990 – 1999 Döneminde Ekonomide Oluşan Temel Sorunlar**" başlığını taşımaktadır. Bu bölümde, Türkiye ekonomisinin sıklaşan aralıklarla krizlerle karşı karşıya kalmasının sorumluları olarak,

- *Sürdürülemez iç borç dinamiği,*
- *Yapısal sorunlar*

gösterilmektedir. Bölüm kapsamında verilendirilen, 10 yıllık süreçte Türkiye'nin makroekonomik dengelerindeki değişimlere ilişkin kimi göstergeler şöyledir;

<sup>50</sup> GEGP'ni tüm yönleriyle ortaya koyan bir çalışma için Bkz: Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler**, TMMOB Yayınları, Ankara, 2001. Ayrıca Bkz: GÜNAYDIN, Gökhan, "Ulusal Ekonomik Program", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 6, Ankara, 2001, s.4-7

<sup>51</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, a.g.y., s. 5

	1990	1999
<i>Kamu kesimi toplam borç stokunun (net) GSMH'ya oranı</i>	% 29	% 61
<i>Net iç borç stokunun GSMH oranı</i>	% 6	% 41
<i>Her 100 liralık verginin faiz ödemeye harcanan kısmı</i>	32 lira	72 lira
<i>Devlet iç borç. senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı</i>	% 10	% 23
<i>Özel sektöre açılan kredilerin toplam aktifler içindeki payı</i>	% 36	% 24
<i>Döviz tevdiat hesaplarının repo dahil toplam mevduatlar içindeki payı</i>	% 25	% 42

Programa göre kamu açıklarının sorumluları ise şunlardır;

- *Bütçe dışı fonlar, döner sermayeler, mahalli idarelerin kontrol dışı harcamaları, görev zararları ,*
- *Kamuda aşırı istihdam, verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışları,*
- *Kamu yatırım proje stokundaki artış, yüksek maliyet ve verimsizlik,*
- *Sosyal güvenlik kurumlarının açıkları,*
- *Tarımsal destekleme politikaları,*
- *KİT sistemi*

Program'ın **2. Bölüm'ü**, "**2000 Yılı Enflasyonla Mücadele Programı ve Gelişmeler**" başlığını taşımaktadır. Bölümde, 2000 yılı Programı'nın amaçları ve temel uygulamaları şöyle özetlenmektedir;

- *Enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyüme ortamını yeniden sağlamak amacıyla,*
- *Sıkı maliye politikası ve yapısal reformlar yoluyla,*
- *Döviz kurları hedeflenen enflasyona göre belirlenerek önceden açıklanmış ve*
- *Likidite genişlemesi yabancı kaynak girişine bağlanmıştır.*

Program'a göre, kamu açıklarını daraltma, sosyal güvenlik-tarım-bankacılık-özelleştirme alanlarında olumlu adımlar atılmasına, faizlerin ve enflasyonun düşüp üretim ve iç talebin canlanmaya başlamasına karşın, 2000 Yılı Programı'nın başarısız olmasının nedenleri şunlardır;

- *Enflasyon Program'da öngörüldüğü hızda düşmemiş,*
- *Böylece TL beklenenin üzerinde reel değer kazanmış,*
- *Cari işlemler açığı öngörülen düzeyin üzerine çıkmıştır. (İç talep artışı, enerji fiyatlarındaki yükselişler ve Euro / \$ paritesindeki gelişmeler sonucunda)*
- *Bu gelişmeler sonucunda iç ve dış piyasalardaki endişeler artmış,*
- *Dış kaynak girişi azalmış,*
- *Likidite sıkışıklığı faiz oranlarını artırmış,*
- *Kasım 2000 ve Şubat 2001 aylarında Türkiye ekonomisi iki önemli kriz yaşamıştır. Tüm ekonominin uğradığı büyük zarar yanında, bankacılık sektörü Kasım Krizi sonrasında faiz riski, Şubat krizi sonrasında ise hem faiz hem de kur riski sonucu önemli kayıplara uğramıştır.*
- *19 Şubat günü bir gün valörlü 7.6 milyar \$'lık döviz talebine dayanılamayınca, TL dalgalanmaya bırakılmıştır.*
- *Yaşanan krizler, faizlerde ve enflasyonda artış, döviz kurlarındaki dalgalanmayla birlikte tüm ekonomide bir belirsizlik ortamı doğurmuştur.*

Program'ın **3. Bölüm'ü**, "**Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**" başlığını taşımakta ve 4 alt başlık altında konu irdelenmektedir.

### (i) – Programın Temel Amaç ve Araçları

Bu bölümde Program'ın amacı, 'istikrarsızlığı ortadan kaldırarak kamu yönetimi ve ekonominin yeniden yapılandırılmasını sağlamak' olarak belirtilmektedir. Bu bağlamda, "**iyi yönetim** güçlendirilecek, kamu şeffaf ve hesap verebilir konuma getirilecektir." Programın temel hedefleri olarak sayılanlar aşağıda verilmektedir;

- *Dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadele,*
- *Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılarak reel sektörle sağlıklı bir ilişki kurmasının sağlanması,*
- *Kamu finansmanı dengesinin güçlendirilmesi,*
- *Bunlar için gerekli yasal altyapının oluşturulması.*

Programın nihai amaçları şöyle açıklanmaktadır;

- *Ekonomide sürdürülebilir bir gelişme ortamının sağlanması,*
- *Kaynak kullanım sürecinde verimliliği artırmak,*
- *Piyasa koşullarında ekonominin rekabet gücünü yükseltmek,*
- *Ekonomide büyüme, yatırım ve istihdamı artırmak,*
- *Refah düzeyini kalıcı bir biçimde yükseltmek.*

### (ii) – Yapısal Yenilenme ve Yasal Düzenlemeler

Bu bölümde, 4 ana alanda 15 yasal düzenleme yapılmasının gerektiği belirtilmektedir.

#### 1 - Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması:

Bu alanda **Bankacılık Yasasının** çıkartılması öngörülmektedir. Alanın en önemli düzenlemesi olan bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, üç ana grupta sürdürülecektir;

##### 1.1 – Kamu Bankaları :

- *Kamu bankalarının yönetimi, profesyonel bankacılardan oluşan bir ortak Yönetim Kurul'una devredilecek ve bu Kurul, bankaları özelleştirmeye hazırlayacaktır.*
- *Kamu bankalarının verimsiz şubeleri kapatılacak ve personel sayısı azaltılacaktır.*
- *Kamu bankalarına zarar oluşturacak görev verilmeyecek, gerek görülmesi halinde bütçeye ödenek konularak gereksinimler giderilecektir.*
- *Sermayeleri artırılabilecektir. Kredilendirme, kaynak maliyetleri dikkate alınarak sürdürülecektir.*
- *Emlak Bankası ile Ziraat Bankası birleştirilecektir.*

Bu bağlamda, "Ziraat ve Halk Bankaları için Hazine'ye düzenli olarak çalışmalarına ilişkin rapor verecek siyaseten bağımsız ortak bir yönetim kurulu oluşturulması ve yeni bir

yönetimin atanması" GEGP'da öngörülmüş ve Ortak Yönetim Kurulu Nisan 2001'de, yeni banka yönetimleri ise Mayıs 2001'de atanmıştır.

## 1.2 – Tasarruf Sigortası Mevduat Fonu (TMSF) Bünyesindeki 15 Banka :

- *Bu bünyedeki 13 bankadan 5'i Sümerbank bünyesinde birleştirilerek 9141 çalışanı 4596'ya, 396 şubesi 213'e indirilmiştir.*
- *Bankalar Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle TMSF bünyesindeki bankaların alacaklarının tahsil yeteneği artırılacaktır.*

## 1.3 – Özel Bankalar :

- *Bu alanda BDDK çalışmalarını sürdürmektedir.*
- *Özel bankaların dönem karlarını sermayelerine eklemeleri sağlanmıştır.*
- *Bankalar Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle, özel karşılıkların kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider sayılması sağlanacaktır.*
- *Vergi ve munzam karşılıkları gözden geçirilecektir.*

## 2 – Devlette Şeffaflığın Artırılması ve Kamu Finansmanının Güçlendirilmesi

Bu alanda **Görev Zararlarının Önlenmesi Yasası, Borçlanma Yasası, Kamulaştırma Yasası ve Kamu İhale Yasası'nın çıkarılması** öngörülmektedir. Bu düzenlemelerden başka, halen kapatılmış bulunan 46 bütçe ve 6 bütçe dışı fona ek olarak 15 bütçe ve 2 bütçe dışı fon daha kapatılarak fon sisteminde nihai bir konsolidasyon sağlanacaktır.

## 3 – Ekonomide Rekabetin ve Verimliliğin Artırılması

Bu alanda çıkarılması öngörülen yasalar olan **Şeker Yasası, Tütün Yasası, Doğalgaz Yasası ve Sivil Havacılık Yasası'nın tümü, ilgili sektörlerde özelleştirme uygulamalarının yapılmasına yöneliktir. Ayrıca aynı kapsamda, Telekom'un da özelleştirilmesi** öngörülmektedir.

GEGP kapsamında, tarım sektöründe tütün ve şeker özelleştirmeleri ile ilgili aşağıdaki belirlemelerde bulunmaktadır;<sup>52</sup>

### **Şeker Kanunu**

**Madde 59.** *Şeker üretiminde, fiyatlandırılmasında ve pazarlanmasında usul ve esaslar getirerek piyasadaki istikrarın sağlanması amaçlanmaktadır. 2002-2003 üretim döneminden itibaren devlet tarafından fiyat açıklanmayacaktır. Şeker piyasası, Şeker Kurulu tarafından düzenlenecektir. İhtiyaç fazlası şeker üretimine son verilerek devletin zarara uğraması engellenecektir. Üretici ekim öncesinde fiyatı bilerek ekim kararı verecektir. Türk insanı daha ucuza şeker tüketecektir. Tüm çiftçilere doğrudan gelir desteği verilerek gelir kaybı giderilecektir. Şeker fabrikalarının özelleştirilmesinin önü açılacaktır.*

<sup>52</sup> **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlık Matbaası, Ankara, 2001, s. 36,37

### **Tütün Kanunu**

**Madde 60.** Tütün mamülleri ve alkollü içkilerin fiyatlandırılması, dağıtımı, satışı ve kontrolü ile ilgili usul ve esaslar Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından düzenlenecektir. 2002 üretim döneminden itibaren devlet nam ve hesabına alım yapılmayacaktır. TEKEL'in üretim ve pazarlama birimlerinin özelleştirilmesinin altyapısı hazırlanmış olacaktır. Fazla üretilen tütünün çürütmesi ve yakılması uygulamasına son verecektir. Sözleşme ve açık artırma sistemiyle üreticinin önündeki belirsizlikler kalkacaktır. Tütün üreticisinin de alternatif ürün projesi ve doğrudan gelir desteği ile desteklenmesi gerçekleştirilecektir.

**61.** Ekonomideki etkinliğin artırılmasında tarımda verimliliğin artırılması son derecede önemlidir. Şeker ve tütün kanunlarının uygulamaya konulması ve tarım kesiminde doğrudan gelir desteğine gidilmesiyle birlikte tarımda ciddi bir dönüşümün gerçekleştirilmesi mümkün olacaktır. Ülkemizdeki istihdamın yarısına yakınına yakınını sağlamakla birlikte katma değer çok azını yaratan bu sektöre şimdiye kadar sağlanan destekler bu durumu değiştirmedeği gibi gerçek ihtiyaç sahibi çiftçiye de ulaşamamıştır. Bu dönüşümün bütün zorluklarına rağmen gerçekleştirilmesi hem ekonomik hem de sosyal bir gereklilik halini almıştır. Tarıma destek bütçe kaynaklarının müsaade ettiği ölçüde devam etmelidir. Ancak bu "daha verimli tarıma dönüşüm" programına destek şeklinde olmalıdır. Ve dar gelirli çiftçiye yönelmelidir.

### **4 – Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi**

Bu alanda **İş Güvencesi Yasası ve Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasası'nın çıkarılması** öngörülmektedir.

### **5 – Reel Ekonomiye Yönelik Önlemler**

- *Bu kapsamda, dışsatımın artırılmasına yönelik olarak desteklerdeki bürokrasi azaltılacak, kredi desteği artırılıp KDV ödemesi hızlandırılacaktır.*
- *Doğrudan yabancı sermaye girişini hızlandırmak için tahkim ile ilgili yeni düzenlemeler yapılacaktır.*
- *Esnaf, sanatkar, KOBİ'lerin ve tarım kesiminin Ziraat ve Halk Bankası'ndan kullandıkları kredilerin faizlerine maliyetlerin yansıtılmasını sınırlamak amacıyla bütçeye ek ödenek konulmuştur.*

### **(iii) – Makroekonomik Hedefler**

Ülke ekonomisinin içinde bulunduğu istikrarsız ortamdan çıkma yolu olarak Programın ilkeleri şöyle belirtilmektedir;

- *Rekabet gücünde iyileşme,*
- *Güçlü maliye politikası,*
- ***Uzlaşmaya dayalı** gelirler politikası*
- *Turizm gelirleri ve dışsatım gelirlerinin artırılması.*

Programın 2001 yılı makroekonomik göstergeler beklentileri ise şöyledir;

- *GSMH % 3 dolayında gerileyecektir.*

- Yıl sonunda TEFE artışı % 57.6, TÜFE artışı % 52.5 olacaktır.

#### (iv) – Makroekonomik Politikalar

##### 1. Maliye Politikası

- Krizin bankacılık sektörüne etkisi, kamu finansmanı üzerine önemli bir yük getirmiştir.
- TL'nin değer yitirmesi ve faiz oranlarının yükselmesi, borç yükünü artırmıştır.
- Kamu borç stokundaki artışın kontrol altında tutulabilmesi için, faiz dışı harcamalarda azami tasarruf yapılmalıdır.

##### 2. Harcama tedbirleri

- Kamu harcamaları azaltılacaktır.
- Toplam memur sayısı artırılmayacaktır.
- Tarımsal desteklemelerde miktar kısıtlamasına gidilecek, destekleme fiyatları öngörülen enflasyonu aşmayacak şekilde artırılacaktır.
- Sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamaları disiplin altına alınacaktır.

##### 3. Gelir Artırıcı Düzenlemeler

- Vergi tabanı genişletilecek, vergiler artırılabilecektir.
- Akaryakıtta otomatik fiyat ayarlaması yapılacaktır.
- Kur değişiklikleri ve artma maliyetler, enerji, petrol gibi ithal ürünlerin fiyatlarına gecikmeksizin yansıtılacaktır.
- Bireysel yatırımcıların kamu kağıtlarından elde ettikleri gelirin beyanname dışı tutulması suretiyle, kamu kağıtlarına olan bireysel talep artırılabilecektir.

##### 4. Dış Finansman

- Yapılacak temaslarla, Program'ın gerektirdiği dış finansman sağlanacaktır.

Bu bölümde içlerinde TEKEL ve TŞFAŞ'inde bulunduğu bazı kuruluşlara yönelik özelleştirme uygulamaları hedefleri anlatılmakta, ayrıca tarım piyasalarını düzenleyen diğer KİT'lerin izleyecekleri kimi siyasalara ilişkin önemli belirlemelerde bulunmaktadır;<sup>53</sup>

##### **Özelleştirme**

**106.** Ekonomide rekabeti ve etkinliğini artırmanın temel gereksinimlerinden biri olan özelleştirmenin hızla yürütülmesi için gerekli düzenlemeler süratle yapılacaktır. Bu amaçla 2001 yılında özelleştirme kapsamında bulunan kamu kuruluşlarının hızla özelleştirilmesine olanak sağlayacak düzenlemeler tamamlanacaktır. Bu kapsamda ele alınacak önemli kuruluşları Türk Telekom, Tüpraş, THY, Erdemir, Tekel, Şeker Fabrikaları, TEAŞ ve TEDAŞ'tır.

<sup>53</sup> A.k., s. 74,75,76

**KİT'lere ilişkin düzenlemeler:**

109. *iii- Tarımsal destekleme fiyatlarının öngörülen enflasyonu aşmayacak şekilde artırılması ve finansman imkanları dikkate alınarak asgari alım miktarları ile piyasanın regüle edilmesi*  
*iv- Şeker pancarı kotalarının 12,5 milyon tondan 11,5 milyon tona indirilmesi ve şeker pancarı destekleme fiyatının hedeflenen enflasyon oranından fazla arttırılmaması, Tarımsal destekleme alımları ile görevli KİT'lerle ilgili alınan tedbirlerin yanında Tarım Bakanlığı'nca hazırlıkların süratle tamamlanarak çiftçilere doğrudan gelir desteği uygulamasının yaygınlaştırılması suretiyle devlet desteğinin özellikle küçük çiftçilere ulaşmasının sağlanması,*

**5. Gelirler Politikası**

- Her kesimin fedakarlık yapması gerekmektedir.
- Memur maaşları enflasyonla uyumlu olarak arttırılacaktır.
- Kamu işçilerinin ücretleri, 1999-2000 dönemini kapsayan toplu iş sözleşmeleriyle sağlanmış olan reel artışlar, kamu dengesi ve kamu kesimi çalışanları arasında ücret adaleti gözetilecek şekilde ayarlanacaktır.
- Çiftçilere Doğrudan Gelir Ödemesi yapılacaktır.

GEGP kapsamında, doğrudan gelir ödemeleri ile ilgili hüküm şöyledir;<sup>54</sup>

**Madde 132:** *Düşük gelirli çiftçilerin doğrudan gelir desteği sistemi ile güçlendirilmesi temel ilkedir. Bu politikanın ülke genelinde uygulanabilmesi için Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından yürütülen çiftçi kayıt projesinin tamamlanması gerekmektedir. Kısa dönemde devletin destekleme alım fiyatlarının, satın alan kuruluşların finansman imkanları dikkate alınarak ve hedeflenen enflasyonu aşmayacak şekilde artırılması öngörülmektedir.*

Program'ın 4. Bölüm'ü, "Uzun Dönemli Perspektif" başlığını taşımaktadır.

- En kısa sürede enflasyon sorunu kalıcı bir şekilde çözülmeli ve kamu dengesi sağlıklı bir yapıya kavuşturulmalıdır.
- Yapısal reformlarla devletin işleyişi köklü bir şekilde değiştirilecektir.
- 21. yüzyılda güçlü ve saygın bir devlet olabilmek için, üretken ve güçlü bir özel sektörün, sağlıklı bir piyasa ekonomisi içinde sosyal destek ve yasal denetleme görevini yapan bir devletin önemi çok iyi anlaşılmıştır.
- Güçlü ekonomiyi; güven içinde çalışan bir özel sektör, etkin bir devlet ve geniş bir toplumsal dayanışma yaratacaktır.

GEGP'nin 1999 – 2003 aralığına ilişkin büyüme saptama / projeksiyonları aşağıdaki gibidir;

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>GSMH Büyüme %</b>	-6,1	6,1	-3,0	5,0	6,0
<b>GSMH (Katrilyon TL)</b>	78,3	126,0	182,4	245,8	303,6
<b>GSMH (Milyar)</b>	187,4	201,9	170,7	188,5	203,3

Kaynak : GEGP, Tablo : 1

<sup>54</sup> **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlık Matbaası, Ankara, 2001, s. 87

Aynı zaman aralığında, büyümenin sektörlere dağılımı aşağıdaki gibi öngörülmektedir;

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Tarım</b>	-5,0	4,1	1,2	5,3	1,2
<b>Sanayi</b>	-5,0	5,6	-3,5	5,1	6,6
<b>Hizmetler</b>	-4,5	8,7	-3,7	4,3	6,6
<b>GSYİH</b>	-4,7	7,2	-3,0	4,7	5,9
<b>GSMH</b>	-6,1	6,1	-3,0	5,0	6,0

Kaynak : GEGP, Tablo : 2

İstikrar Programları kapsamında, Dünya Bankası ve IMF'den alınan/alınacak borç miktarları aşağıda gösterilmektedir (milyon \$)

	2000	2001	2002
<b>IMF</b>			
Kullanım	3.408	14.688(*)	1.165
Stand-by Düzenlemesi	1.153	1.153	1.165
Ek Rezerv Kolaylığı	2.255	5.264	-
Stand- By Düzenlemesi İlave Kaynak	-	8.271	-
<b>Dünya Bankası</b>			
Kullanım	1.291	3.220	2.332
2000 yılı öncesi yapılan borçlanma anlaşmaları	513	583	366
Yeni Projeler	778	2.637	1.966
Acil Borçlanma	778	2.450	1.450
Yatırım	0	187	516
<b>Toplam Kullanım</b>	4.699	3.220	3.497

Kaynak : GEGP, Tablo : 8

Not: 1SDR= 1,3 ABD Doları olarak alınmıştır.

(\*) 2001 yılı içinde kullanılacak toplam 14,7 milyar doların ; 1,1 milyar doları Ek Rezerv Kolaylığından , 0,3 milyar doları ise Stand-By düzenlemesinden olmak üzere 1,4 milyar doları Şubat 2001'de kullanılmış olup, 13,3 milyar doları yılın geri kalan bölümünde kullanılacaktır.

Bir devletin cari harcamaları topladığı vergilerden çoksa, kamu açıkları oluşur. Buna yatırım gereksinimi eklendiğinde, kamusal borçlanma gereği ortaya çıkar. Devlet yapılanmasının, görevlerini yerine getirmek için harcama yapması bir zorunluluktur. Bu alanda yapılabilecek kısıntıların, mutlaka bir sonu vardır. Öte yandan ülkenin kalkınması ve sağlıklı bir yapıya kavuşması, üretimin sürdürülmesi, istihdam oluşturulması, uluslararası rekabette üstünlük elde edilebilmesi .. yatırımlar ile olanaklıdır.

Türkiye'de uzun yıllardır uygulanan ekonomik düzenin maliye politikaları yerine para politikalarını tercih etmesi, reel ekonominin sorunlarını görmezden gelmesi, üretimi ve dışsatımı önemsememesi, sıkı para politikaları ve dövizin baskılanması yolunu izlemesi, ekonomiyi tıkanma noktasına getirmiştir. Artık daha evvelki borçlanmaların faizleri yeni senet ihracı ile karşılanmakta, devlet iç borçlanma fazileri giderek yükselmekte, ihale

rakamları çığ gibi artmaktadır. Bir anlamda, Türkiye Hazinesi PONZI finansmanı<sup>55</sup> uygulamaktadır.

GEGP üzerine yapılmış oldukça analitik bir incelemenin sonuçları ile, “GEGP’nin sürdürülemez iç borç dinamiğinde dış etkenleri, yani kısa vadeli spekülasyon sermaye hareketlerinin olumsuz etkilerini görmezden geldiği ortaya kondu. Bu etkeni görmezden gelme ve sermaye hareketleri konusunda 32 sayılı karar doğrultusunda ısrar tavrı, 2000 – 2001’de yaşanan bunalımı yaratan şartları sürdürerek bunalımın tekrarlanması için zemini hazır tutmaktadır. Gelecekte spekülasyon sermaye girişlerinin arttığı dönemlerde bollaşan dövizin tekrar tüketim malı ithalat patlamasını finanse etmesini ve dışarıya sermaye kaçırılmasını finanse etmesini önleme konularında program suskundur. GEGP’nin öngördüğü düzenlemeler, Türkiye’nin ileride de bugünkü gibi olağanüstü bir dış yardıma muhtaç’ kalmasının teminatı gibidir.”<sup>56</sup>

### 4.3 Dünya Bankası Tarımsal Proje Anlaşmaları

24 Ocak 1980 Programı ile birlikte, Dünya Bankası’nın Türkiye’ye ilgisi de artmıştır. 1980’li yıllarla birlikte başlayan süreçte, Dünya Bankası ile imzalanan tarım odaklı anlaşmaların listesi aşağıda verilmektedir;

PROJE KONUSU	PROJE ADI	PROJE TARİHİ
Destekleme Politikaları	Sektörel Kredi Anlaşması	27.06.1985
	İkinci Gübre Rasyonelasyon ve Enerji Tasarrufu Projesi	13.05.1982
	Tahıl Depolama Projesi	27.06.1985
Tarımsal Kredi	İkinci Tarımsal Kredi Projesi	27.06.1983
	Üçüncü Tarımsal Kredi Projesi	28.06.1989
	Tarımsal Sanayii Projesi	28.06.1989
Tarımsal Pazarlama	İkinci Meyve Sebze Projesi	06.04.1981
	Ürün Borsaları Planlama Projesi	1998
Tarımsal Araştırma ve Yayım	Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Projesi	05.08.1984
	Tarımsal Araştırma Projesi	09.09.1982
Tarımsal Altyapı ve Sulama	Drenaj ve Tarla İçi Geliştirme Projesi	27.03.1986
	Doğu Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesi	25.03.1995
	Sulama Yönetimi ve Yatırımlarda Katılımcı Özelleştirme Proj	28.10.1997

Kaynak : KENDİR, Hülya, **Türkiye’de Tarım Sektörü Yönetiminde Değişim**, A.Ü.S.B.F. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000, s.72

<sup>55</sup> PONZI, 20. yüzyılın ilk çeyreğinde ABD’de oldukça “iyi iş” yapmış bir İtalyan arsa spekülasyonüdür. ABD ekonomisinin oldukça sıcak, üretim ve gelirin yüksek olduğu 1920’lerde, ABD’de bir inşaat salgını vardır. Yollar, binalar yapılmaktadır. Gayrimenkul spekülasyonu da had safhadadır, Miami bu dönemde yapılaşmaya açılmıştır. PONZI, Miami’de görece ucuz taksitlerle arsa satmakta, taksit gelirleri ile de yeni arsalar almaktadır. Ancak gelir – gider dengesine bakılmaksızın yürütülen PONZI usulü finans, doğal olarak tıkanmış, PONZI iflas etmiş, birçok insan taksitlerini ödedikleri arsalarına kavuşmamıştır. Aradan 80 yıllık bir süreç geçtikten sonra, aynı “saadet zincirleri” nin kurulması ve zincir sahiplerinin sonradan eklenen halkaları dolandırmaya devam etmeleri hayli ilginçtir.

<sup>56</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, a.g.y., s. 42

Bu anlaşmalar, tipik birer istikrar programı anlaşmalarıdır. Dünya Bankası kredi sağlamakta, ancak sağladığı krediye karşılık uygulanacak siyasaları belirlemekte ve kamu yönetimi yapısına müdahale etmektedir.

Tarım sektörünü küresel piyasa ilişkilerine uyarlama odaklı bu projeler içerisinde, yönlendirmede birincil etkiye sahip olanı, tarıma ilişkin “Sektörel Kredi Anlaşması” (SECAL)<sup>57</sup> dir. 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”<sup>58</sup>

Reformcu kuruluşların<sup>59</sup> ve Türkiye’nin ekonomi siyasalarındaki değişmeler bağlamında, 2000’li yıllara doğru istikrar programlarının içeriği daha da genişlemiş, fakat daha da önemlisi uygulama araçları artmış ve etkinleşmiştir. Bu bağlamda, 1999 sonrasında aşlayan süreçte, IMF ve Dünya Bankası’nın Türkiye tarımı üzerindeki yönlendirme güçleri, geçmişle kıyaslanmayacak ölçüde artmıştır.

Türkiye Dünya Bankası ile 27 Mayıs 2000 tarihinde, 759.6 milyon \$ tutarlık bir “Ekonomik Reform Kredi Anlaşması” (ERL) imzalamıştır.<sup>60</sup> Anlaşma, IMF ile yürütülen istikrar programının finansmanında kullanılmak üzere kredi temin etmeye yöneliktir.

TSKB Yasası’nın çıkarılması, ERL’nin yürürlüğe girmesi için bir koşuldur. Ayrıca Anlaşma kapsamında 2001 yılında tüm ülke çapında uygulanmak üzere Doğrudan Gelir Desteği sistemine geçilmesi, gübre desteğinin nominal olarak sabit tutulması, tarımsal kredi sübvansiyonlarının aşamalı olarak kaldırılması, tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi, TSKB’nin özzerleştirilmesi hükümleri yer almaktadır.

Son olarak Dünya Bankası ile “Tarımsal Reform ve Yatırım Projesi” (ARIP) imzalanmıştır. ARIP, 4 alt projeden oluşmaktadır;<sup>61</sup>

- Doğrudan Gelir Desteği,
- Çiftçi Geçiş Programı (Alternatif Ürün Projesi),
- Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması,
- Proje Destek Hizmetleri

<sup>57</sup> Resmi Gazete, gün: 13.07.1985, sayı: 18810

<sup>58</sup> GÜLER, Birgül, “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:28, S:3, Ankara, 1995, s.28

<sup>59</sup> Tüm dünyayı yeniden düzenleme iddiası taşıyan IMF ve Dünya Bankası’nın aslında kendilerinin ne denli reforme edilme gereği içinde olduklarını UNCTAD çerçevesinden çok iyi açıklayan bir çalışma için Bkz: AKYÜZ, Yılmaz, **The Debate on the International Financial Architecture: Reforming the Reformers**, UNCTAD Discussion Papers No: 148, Geneva, 2000

<sup>60</sup> Resmi Gazete, gün: 14.06.2000, sayı: 24079

<sup>61</sup> Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Basın Açıklaması Tarih: 15.08.2001

Bu başlıkların tümü, 1999 sonundan bu yana yürütülen istikrar programının tarıma ilişkin belirlemelerine konu olmuşlardır. Bu çerçevede, çalışma içerisinde ayrıntısı ile değerlendirilmektedirler. ARIP kapsamında, IMF'ye verilen niyet mektuplarında belirtilen ifadeler hemen hemen aynen yer almaktadır. Bu da doğaldır aslında; çünkü Dünya Bankası kredileri, istikrar programlarının "yapısal uyum" bölümünü kredilendirmek üzere verilmektedir.

## 5. - TÜRKİYE TARIMININ KRİZLERE DUYARLI SOSYO – EKONOMİK YAPISI

Tarım sektörü, Türkiye'nin sosyo - ekonomik ve politik yapısında önemli bir yer tutmaktadır. Tarım sektörünün üretici unsuru olan tarımsal işletmelerin gösterdiği özellikler, yıllar içinde kırsal nüfusun değişim eğilimleri, sivil istihdamın tarım sektöründe işlendirilen oranı, tarımsal işletmelerin sahip oldukları arazi büyüklükleri ve bunun dağılımı, üretici örgütlenmesinin gücü ve etkinliği ile tarımsal ürünlerin pazarlanma süreçleri, Türkiye kırsal alanın ve tarım yapısının önemli unsurları olup; bu yapının gösterdiği özellikler tarımsal işletmelerin ekonomik krizlere olan dayanıklılığını ve/veya duyarlılığını ortaya koymaktadır.

### 5.1. Genel Ekonomik Yapı İçinde Tarımın Yeri

1968 – 1997 yılları arasında, sektörlerin Gayri Safi Milli Hasıla içerisindeki paylarının değişimi, aşağıda verilmektedir;

	Cari fiyatlarla			Sabit fiyatlarla		
	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1970	36.7	16.6	46.7	30.7	17.5	51.7
1980	25.5	18.3	56.2	24.2	20.5	55.4
1990	16.8	24.8	58.4	16.3	25.9	57.9
1997	13.4	23.7	62.9	12.7	28.1	59.2

**Kaynak:** DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1998. Yayın No : 2240, Ankara.

Veriler, tarımın GSMH içerisindeki ağırlığının giderek azalmakta olduğunu göstermektedir. 30 yıllık süreçte, tarımın GSMH'ya katkısı % 40'lar düzeyinden % 13'ler düzeyine inerken, sanayiinin arzu edilen gelişmeyi yakalayamadığı görülmektedir. Aynı süreçte sanayiinin GSMH'ya katkısı % 17 düzeyinden % 24 düzeyine yükselmiştir. Hizmetler sektörü ise GSMH'ya olan katkısını % 43'lerden % 63'lere yükseltmiştir.

Teorik olarak, ulusal ekonomiler güçlendikçe, büyüyen GSMH içerisinde tarımın payı görece olarak azalır. Bunun nedeni, tarımda yaratılan katma değer, diğer sektörlerle oranla daha düşük olması ile açıklanır. Türkiye GSMH'sının son 30 yıllık değişiminde, bu gerçeklik etken olmuştur. Bununla birlikte, 1980'li yıllardan itibaren tarımın gelişme hızının gerilemesi ve bazı yıllarda negatif büyüme rakamlarının kaydedilmesi, yukarıdaki verilerin ortaya çıkmasında önemli rol oynamıştır.

## 5.2. Kırsal Nüfusun Değişimi

Nüfus, işgücü özelliği ile üretimin önemli unsurlarından birisidir. Öte yandan üretilen ürünlerin tüketilmesi de, nüfusa ve onun sahip olduğu birtakım özelliklere bağlıdır. Aşağıdaki çizelgede, ilk sayımın yapıldığı yıl olan 1927'den 1997'ye dek olan 70 yıllık süreç içerisinde, ülke nüfusunun değişimi gösterilmektedir.

SAYIM YILLARI	KIRSAL NÜFUS		KENTSEL NÜFUS		GENEL NÜFUS	
	SAYI	ORAN (%)	SAYI	ORAN (%)	SAYI	NÜFUS ARTIŞ ORANI (%)
1927	10.342.391	75.8	3.305.879	24.2	13.648.270	-
1940	13.474.701	75.6	4.346.249	24.4	17.820.950	1.96
1950	15.702.851	75.0	5.244.337	25.0	20.947.188	2.17
1960	18.895.089	68.1	8.859.731	31.9	27.754.820	2.85
1970	21.914.075	61.6	13.691.101	38.4	35.605.176	2.52
1980	25.091.950	56.1	19.645.007	43.9	44.736.957	2.07
1985	23.798.701	47.0	26.865.757	53.0	50.664.458	2.49
1990	23.146.684	41.0	33.326.351	59.0	56.473.035	2.17
1997*	22.179.676	35.3	40.630.435	64.7	62.810.111	1.53

Kaynak : [www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr)

Çizelgenin analizinde öne çıkan sonuçlar şöyle özetlenebilir; Yetmiş yıllık süreç içerisinde nüfus yaklaşık 5 kat artmakla birlikte, nüfus artış oranı giderek düşmektedir. 1927'de her 4 kişiden yalnızca biri kentlerde yaşarken, 1997 yılında Türkiye'nin kentsel nüfusunun toplam nüfusa oranı % 65'ler düzeylerine ulaşmıştır. Başka bir deyişle Cumhuriyet'in başında % 75 düzeyinde olan kırsal nüfus 1950'lere kadar sabit kaldıktan sonra, kentlere doğru hareketlenmeye başlamış, özellikle 1980 sonrası bu hareketlilik kır nüfusunun mutlak azalma eğilimine girmesiyle bir göç dalgasına dönüşmüştür. Türkiye'de ilk kez 1980-1985 döneminde kırsal nüfus mutlak olarak azalmaya başlamıştır.

## 5.3. Sivil İstihdamın Dağılımı

Sivil istihdamın sektörler arasındaki dağılımını gösteren aşağıdaki çizelgeden, son on yıllık süreçte tarımda istihdam edilen kişi sayısının yaklaşık 1 milyon kişi azaldığı, tarımın istihdama katkısının ise % 48 düzeyinden % 39.5 düzeyine gerilediği görülmektedir. Bu oranın AB ülkelerinde % 5'ler düzeyinde olması, sorunu ortaya koymaktadır.

Yıllar	Sektörler							
	Tarım		Sanayi		Hizmetler		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
1989	9.178	48.0	4.195	22.0	5.720	30.0	19.093	100.0
1995	10.226	47.8	4.417	20.7	6.734	31.5	21.378	100.0
1996	9.962	45.9	4.734	21.8	7.002	32.3	21.698	100.0
1997	8.219	39.5	5.213	25.0	7.383	35.5	20.815	100.0

Kaynak: DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, Nisan 1998, Ankara

1991 DİE verilerine göre, Türkiye kırsalında 4.764.066 hane bulunmakta olup, bunun 4.091.531'i tarımsal faaliyette bulunmaktadır. Başka bir deyişle, Türkiye kırsalında bulunan hane halkı sayısının % 85.88'i tarımsal faaliyetlerden geçimini sağlamaktadır. Bu hane halkının 148.190'ı yalnız hayvancılıkla uğraşmakta, geriye kalan büyük çoğunluk ise bitkisel üretim ve hayvansal üretimi birlikte gerçekleştirmektedir.

#### 5.4. Toprak – mülkiyet ilişkileri

Türkiye'de işletme büyüklüğüne göre işletme sayıları ve işletmelerin tasarrufunda bulunan arazi miktarını gösterir çizelge, köylülük ve sosyal statü ilişkileri açısından incelenebilir duruma getirildiğinde, aşağıdaki özet çizelge ortaya çıkmaktadır.

	A. İşletme sayısı	B. Arazi (dekar)	
		TÜRKİYE	
		Sayısal	%
İşletme	A	3 966 822	100
Büyükklükleri (da)	B	234 510 993	100
Yoksul köylüler 50' den az	A	2 659 738	67
	B	51 889 612	22
küçük köylüler 50 – 99	A	713 149	18
	B	46 750 693	20
orta köylüler 100 – 499	A	557 097	14
	B	95 704 065	40
zengin köylüler 500 – 999	A	24 201	0.6
	B	14 982 493	6
Top.ağası / kapitalis.tpr.sah. 1000 – +	A	12 637	0.40
	B	25 184 130	12

Kaynak: [www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr) verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yukarıdaki çizelgede, köylüleri sahip oldukları tarım işletmesi büyüklüğüne göre tasnif etmektedir. Elbette bu sınıflandırma, yalnızca toprak mülkiyeti bazında yapılamaz, tarımsal yapıyı sarmalayan diğer ilişkilerde analize dahil edilmelidir. Bununla birlikte, mülk sahipliğinin, diğer ilişkilerde de güç sağlayıcı olduğu kabulünden yola çıkarak, verilere dayanan bir sınıflama çalışmasının yapılabileceği düşünülmektedir.

1991 yılı tarım sayımı sonuçlarına göre, Türkiye'de, bitkisel ve hayvansal üretim faaliyetleri ile uğraşan 4.091.000 "tarım işletmesi" bulunmaktadır. Bu sayı 1950'de 2,5 milyon, 1980'de 3,6 milyon idi. Değişim, parçalanma sürecinin artarak sürdüğüne işaret ediyor.

Çizelgeden de izleneceği üzere, Türkiye'de tarımsal işletme başına 59 dekar arazi düşmektedir. 100 dekardan az toprağa sahip yoksul ve küçük köylülere ait işletme sayısı, ülkedeki toplam işletme sayısının % 85'i ve bunların sahip olduğu arazi toplam arazinin % 42'si oranındadır. Orta ve zengin köylüler Türkiye'de toplam işletme sayısının % 15'ine sahip ve toplam arazinin % 46'sına sahiptir. 500 dekardan büyük işletmelerin sayısal oranı % 1 iken, bu işletmeler toplam tarım arazisinin % 17'sine sahiptirler. Yine bu kapsamda olmak üzere; 4.091.000 tarım işletmesinden 102.000'inin hiç toprağı bulunmamaktadır.

Oysa Avrupa Birliği'nde işletme genişliği ortalaması 250 dekarın üzerindedir. Bu, Türkiye ortalamasının 4 katından daha fazla bir büyüklüğe işaret etmektedir.

### 5.5. Üretici Örgütlenmesi

Türkiye tarımının organizasyon yapısında yer alan kamu kuruluşları arasında, görev ve yetki dağılımı açısından bir etkin yapıdan söz edilemez. Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Orman, Çevre, Maliye, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile bazı Devlet Bakanlıkları ile Hazine, Dış Ticaret Müsteşarlıkları, Merkez Bankası, Ziraat Bankası, Toprak Mahsülleri Ofisi, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğu, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğu, Tekel, Türkiye şeker Fabrikaları A.ř., Çaykur, TÜGSAş, Sermaye Piyasası Kurulu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Standartları Enstitüsü, GAP Bölge Kalkınma İdaresi gibi kurum ve kuruluşlar, tarım yönetiminde söz sahibidirler. Görev ve yetkinin bu denli çok sayıda "sahibinin" olması, eşgüdüm eksikliği ile yönetim sorunlarını doğurmaktadır.

Tarımda yer alan kuruluşlardan ekonomik amaçlı olanlar tarımsal kooperatifler, yetiştirici birlikleri, ihracatçı birlikleri ve özel şirketler olarak sayılabilir. Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve meslek odaları ise baskı grubu niteliğindedir.

Tarım sektöründe üreticilerin ekonomik yönden örgütlenmesindeki en yaygın biçim "üçüncü sektör" olarak ta nitelenen kooperatifçiliktir. Türkiye'de halen kurulu bulunan 10.095 adet Tarım Kredi, Tarım Satış, Tütün Tarım Satış, Tarımsal Kalkınma, Pancar Ekicileri, Sulama ve Su Ürünleri Kooperatiflerinin üye sayısı 4.813.735'tir.

Günümüzde nicelik açısından ulaştığı büyüklüklere karşın, kooperatifçiliğin çağdaş bir gelişim düzeyi yakaladığından söz edilemez. Finansman, üst örgütlenme gibi alanlarda somutlaşan sorunların açılması, kooperatifçiliğin gelişimine katkıda bulunacak ve bu gelişmeden toplumun geniş kesimleri olumlu yönde etkileneceklerdir.

### 5.6. Tarımsal Ürünlerin Pazarlanma Süreçleri

Tarımsal işletmelerin elde ettikleri gelirler, üretilen ürünlere bağlı olduğu kadar, ürün pazarlama zincirine ve bu zincirde rol alan aktörlerin niteliğine bağlıdır.

Türkiye'de etkin bir pazarlama sistemi ve organizasyonunun kurulamamış olması, mevcut sistemin ise aracılar tarafından kontrol ediliyor olması hem ürün kayıplarına neden olmakta, hem de üretici – tüketici niteliğindeki geniş halk kesimlerinin çıkarlarını son derecede olumsuz etkilemektedir.

İç ve dış pazara yönelik etkin bir tarım ürünleri pazarlama sisteminin kurulamamış olması, mevcut pazarlama sorunlarının üzerine yenilerini eklemektedir. Hasat döneminde çok miktarda ürünün pazara çıkması, ürün çeşidine göre değişen depolama olanaklarının yetersizliği, üreticinin içinde bulunduğu finansman olanaklarının yetersizliği, hasat döneminde fiyatların düşmesine ve üreticilerin önemli miktarlarda gelir kaybına uğramasına neden olmaktadır. Bu dönem içerisinde ürün satın alarak depolayabilen aracı kesimler ise, sistemden hak etmedikleri bir kazanç elde etmektedirler.

Türkiye’de tarımsal işletmelerin yukarıda özetlenen irrasyonel yapısı, bunlardan çoğunun öz tüketime yönelik olarak üretimde bulunmasına yol açmaktadır. Tarımsal işletmelerin pazara yönelik olarak ürettikleri ürünlerin pazarlamasında rol almaları, konumlandıkları coğrafi bölgeye, ürettikleri ürünün çeşidine, finansman kapasitelerine ve pazarın durumuna bağlı olarak değişmektedir.

Pazara yönelik olarak meyve- sebze gibi çabuk bozulan tarım ürünlerini üreten tarım işletmeleri, ürünlerini çoğu zaman tarlada aracılara satmaktadırlar. Son dönemlerde, Türkiye çapında örgütlenmiş hipermarket zincirlerinin de, aracıları ile üretici tarlasından ürün topladıkları gözlenmektedir. Bunun dışında, üreticilerin mahalli pazarlarda ürünlerini pazarlamaları söz konusudur.

Toptancı halleri ve bu yapı içerisinde konumlanmış komisyoncular da, ürün pazarlamasında önemli paya sahiptirler. Toptan meyve ve sebze miktarlarının %40’ına yakın bölümünün bu sistem aracılığı ile pazara çıktığı bilinmektedir.

KİT sistemi de, Türkiye tarım ürünleri pazarlama sürecinde önemli işlevler yerine getirmektedirler. Hububatta Toprak Mahsulleri Ofisi, şeker pancarında Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi, tütün, tuz ve alkolde Tekel, çayda Çay-kur bu alanda sayılabilecek önemli kamu kuruluşlarıdır.

Tarım ürünlerinin işlenmesi, üretilen ürünün kullanım dönemini ve dolayısıyla pazarlama süresini uzatmaktadır. Ancak Türkiye’de tarıma dayalı sanayiinin gelişmemiş olması, tarım ürünlerinin işleme oranlarını son derecede kısıtlamaktadır. Bazı alt sektörlerde işleme sanayii hiç gelişmemiş ya da kapasite eksikliği söz konusu iken; diğer bazı alt sektörlerde ise çeşitli nedenlerle kurulu kapasite optimum kullanılamamaktadır.

## **6. İSTİKRAR PROGRAMLARININ TARIM SEKTÖRÜNÜ ETKİLEME BİÇİMLERİ**

Türkiye’de istikrar programlarının tarihi yarım yüzyıldan eskidir. Bu programlar, tarımı doğrudan kapsamına almamışlardır. Bununla birlikte, 1945’lerden beri Dünya Bankası ve IMF’nin, Türkiye tarım siyasetleri üzerinde etkili olduğu söylenebilir.

Öncelikle, Marshall Planı kapsamında alınan dış yardımlar, tarım alet ve makinalarının dışalımında kullanılmış; bundan da önemlisi ülkenin kalkınma modelinde tarımın yeri dış müdahalelerle değiştirilmiştir. Bu programlarda tarımın öne çıkarılması ne ülkenin ne de tarımın yararına olmuştur. Çünkü kalkınmanın ancak eşanlı olabileceği ve sanayileşmeyi tümüyle dışlayan bir kalkınma modelinin sürekli olamayacağı açıktır. Zaten bu kapsamda sağlanan tarımsal gelişim de, dışa bağlı bir yapı oluşturmaktan öteye geçememiştir.

Tarım kesiminin istikrar programları kapsamına doğrudan girmesi, 24 Ocak 1980 süreci ile başlamıştır. 2000’li yılların istikrar programlarında ise “tarım reformu”, en önemli başlıklardan birisini oluşturmaktadır.

Türkiye gibi emeğin daha çok kırsal alanda konumlandığı ülkelerde, gelir dağılımı büyük ölçüde tarımsal politikalar yoluyla etkilenir.

“Yapısal politikalar ekonominin potansiyel çıktısı ve esnekliğini etkilemek suretiyle, esas olarak ekonominin arz yanını düzenlerler. Birçok gelişmekte olan ülkede tarım sektörü istihdam olanağı ve kamusal gelir olanağı sağlamak suretiyle önemli bir rol oynarlar. Bu nedenle, tarımla ilgili vergileme ve fiyat politikaları, emek piyasaları ve hükümet gelirleri üzerinde önemli etkiler yaratırlar.“<sup>62</sup>

İstikrar programları kapsamında, çeşitli alanlarda Türkiye'nin önüne değişik ülke uygulamaları örnek model olarak konulmuştur. Bu çerçevede Türkiye için enflasyonla mücadelede Arjantin, sosyal güvencilikte Şili ve Tarımda Meksika modeli seçilmiştir.<sup>63</sup>

Aşağıdaki bölümde, Türkiye'de uygulanan istikrar programlarının tarım yapıları üzerindeki etkileri çeşitli yönleriyle incelenmeye çalışılacaktır.

### 6.1. Tarımsal Kamu Yönetiminde Değişimler

Tarımın istikrar programları kapsamına alındığı 1980'li yıllardan başlayarak, Türkiye tarımsal kamu yönetimine de müdahale edilmiş ve önemli dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Sürecin, siyasa değişimlerini gerçekleştirecek uygun araç yapısını kurguladığı, açıkça ortadadır.

Türkiye'de tarım alanındaki kamu örgütlenmesi ile ilgili temel değişim yılı olarak 1984 tarihlenmelidir. Bu tarihe değin tarım alanı ile ilgili kamusal düzenlemelerin baş aktörü olan Tarım Bakanlığı'nın teşkilat yapısına yapılan radikal müdahale, Bakanlığın bugün içinde bulunduğu duruma zemin hazırlamıştır.

Tarımdaki kamu örgütlenmesine ilişkin 1984 ve izleyen tarihli değişikliklerin, aralarında ardıllık ilişkisi bulunan üç temel amaca yönelik olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, kamu yönetiminin organizasyon yapısını bozarak alandaki etkinliğini azaltmak ve kamuoyunda tarımsal kamu yönetiminin “beceriksiz-etkisiz” olduğu izleniminin doğmasını sağlamaktır. 1984 reorganizasyonu bu aşamanın başlangıcıdır. İkinci aşamada Tarım Yönetimi'nin yetkileri geleneksel kamu örgütlenmesi içerisinde dağıtılarak görev-yetki çatışmaları elde edilecek ve üçüncü aşamada ise, bu çatışmaları önlemek bahanesi ile içi boşaltılmış kamu yönetiminin yetkileri “yönetişim” ilkeleri doğrultusunda tırpanlanacak, alan tamamen sahipsiz bırakılarak iç ve dış sömürüye açılacaktır.

Bu çerçevede, **ilk aşamada** Tarım Bakanlığının 1984 tarihli reorganizasyonu ile, Bakanlığın hemen tüm kurmay birimleri hedef seçilerek yapıları dağıtılmıştır. Bu kapsamda;

<sup>62</sup> AGENOR, Pierre-Richard, **The Economics of Adjustment and Growth, (Ch. 14: Structural Adjustment: Agriculture, Trade, and the Labor Market)**, The World Bank, Academic Press, Washington DC, 2000, s. 548,549

<sup>63</sup> MİNİBAŞ, Türkel, “İstikrar Programlarının Tarıma Etkileri”, [www.antimai.org.tr](http://www.antimai.org.tr)

Bakanlığın Ziraat İşleri, Zirai Mücadele, Hayvancılığı Geliştirme, Gıda İşleri, Veteriner İşleri, Su Ürünleri Genel Müdürlükleri kaldırılmıştır. Ziraat Mühendisliği mesleğinin en önemli uygulama birimi olan ve ülkede tarım alanında yapılan tüm önemli işlerin altında imzası olan Toprak-Su Genel Müdürlüğü de kaldırılarak, Yol-Su-Elektrik Genel Müdürlüğü ile birleştirilmiştir.

Tarımda etkin kamu yönetimini kırmaya yönelik bu yeni yapılanmanın etkileri alanda derhal kendisini göstermiş, içi boşaltılan Tarım Bakanlığı “kapatılsa çiftçi tarafından fark edilmeyecek” bir yapıya dönüştürülmüştür. Bakanlıkta yıllardır sürdürülen partizan uygulamaların bilime ve yetişmiş insan gücünün çalışmasına olanak tanımayan yapısı da, bu etkinlik kaybının sorumluları arasındadır.

Bu süreçte yer tutan **ikinci aşamada**, Tarım Bakanlığı'nın yönetim gücündeki aşırıma paralel olarak, Türkiye'deki kamu örgütlenmesinin diğer birimleri de tarım yönetiminde söz sahibi olmuşlar, görevler ve yetkiler çeşitli kuruluşlar arasında dağıtılmıştır. Bu dağıtımda yeterince net belirlenemeyen görevler yetki çatışmasını da beraberinde getirmiş, bu yapının üzerine eklenen eşgüdüm yetersizliği ise tarım yönetiminin etkisizliğini ve tarımın sahipsizliğini perçinlemiştir.

2000'li yıllara kadar, tarım politikası kararlarının oluşturulmasına ilişkin süreçte yer alan geleneksel kamu örgütleri ve kurullar aşağıda belirtilmektedir;

- **Bakanlar Kurulu** : Desteklenecek ürünlerin seçimi ve fiyatların saptanması, tarımın finansmanının sağlanması, kredi borçlarının ertelenmesi,
- **Yüksek Planlama Kurulu** : Desteklenecek ürünlerin ve fiyatların saptanması, hayvancılığı destekleyici önlemlerin Bakanlar Kurulu'na önerilmesi, Tarım Satış Kooperatiflerine destekleme alım yetkisi verilmesi,
- **Para, Kredi ve Koordinasyon Kurulu** : Para ve krediler konularında öneriler geliştirmek, girdi ve kredi sübvansiyonlarını kararlaştırmak, ihracat teşvik primlerini belirlemek ve Bakanlar Kurulu'na sunmak,
- **Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı** : Tarım politikalarının hazırlanması ve uygulanmasına katkı, tarımsal yatırımlar, tarımı koruma ve geliştirmeye yönelik öneriler, araştırma, yayım, kırsal kalkınma, küçük ölçekli sulamalar,
- **Sanayi ve Ticaret Bakanlığı** : Tarım Satış Kooperatiflerinin kimi işlevlerinin düzenlenmesi,
- **Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı** : Büyük sulama işleri
- **Devlet Bakanlığı** : Özellikle Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün bağlı olduğu Devlet Bakanlığı, konu Genel Müdürlüğün tarımsal amaçlı görevlerinin düzenlenmesi ve uygulanması,
- **Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları** : Tarıma yönelik yardımlar ve tarım ürünleri iç ve dış ticaretini düzenlemeye yönelik önlemler,
- **Merkez Bankası** : Tarımsal müdahale alımları yapan KİT'lere reeskont kredisi kullanırmak,
- **T.C.Ziraat Bankası** : Tarımsal müdahale alımı yapan KİT'lere, Destekleme Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) kaynaklarını kullanırmak,

**Üçüncü aşama**, “yönetişim” ilkesinin tarım alanındaki izleri sürülerek somutlanabilir. Artık tarım yönetimi kurullar eli ile yönetilecektir. Kurullar oluşturulurken, yıllardır aşındırılan yapı ve organizasyonun gerekçe olarak gösterilmesi (*kurumsal düzenlemeleri organize etmek,..., uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülükleri yerine getirebilmek,..., tarım politikalarını tek elden ve etkin bir şekilde yürütmek*), Türkiye’de olup bitenlere tanıklık edebilenler için hiç te sürpriz değildir.

Artık kurullar eli ile yürütülecek tarım yönetiminin yeni yapılanmasında öne çıkan iki kurulun yapısı aşağıda özetlenmektedir;

- **Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu** : 21 Aralık 1999 gün, 23913 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 99/13759 sayılı Kararname ile, “Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu” kurulmuştur. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Müsteşarı başkanlığında, Maliye, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları, DPT-Hazine-Dış Ticaret Müsteşarlıkları, T.C.Ziraat Bankası-Tapu ve Kadastro Genel Müdürlükleri, T.Ziraat Odaları Birliği’nin temsilcilerinden oluşan Kurul en az beş üyenin olumlu görüşü ile karar alabilir, ayrıca yerli ve yabancı danışmanlar görevlendirebilir.
- **Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu**: Tarım ve Köyişleri Bakanlığının hazırladığı “Tarım Hizmetlerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı”nda, Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu’nun, DPT, Hazine ve Dış Ticaret müsteşarlıklarından sorumlu bakanlar, Maliye Bakanı, Tarım ve Köyişleri Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dış Ticaret Müsteşarı, T.C.Ziraat Bankası Genel Müdürü, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Başkanı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Başkanı ve Kurulca uygun görülecek üretici kuruluşlarının en üst temsilcilerinden oluşacağı ve Kurulun sekreteryaya hizmetleri Bakanlıkça (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı) yürütüleceği belirtilmektedir. Aynı tasarıda Kurul’un görevleri olarak; “kısa ve uzun vadeli tarımsal üretim politikalarını, tarımsal iç ve dış ticaret politikalarını ve ilkelerini belirlemek, tarımsal destekleme kuruluşlarının görevlerini belirlemek, üretimin yönlendirilmesi ile ilgili kararlar almak, ürün borsalarının kurulmalarını desteklemek, tarımsal ürün sigortacılığına ilişkin belirlemeler yapmak, koordinasyonu sağlamak ve bu görevlerin yürütülmesi amacıyla kurulan Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Fonunun işleyişini sağlamak...” sayılmaktadır.

Uluslararası çerçevede yaşanan gelişmelere paralel olarak, 21. Yüzyıl için tasarlanan Tarım Yönetimi’nin eskisinden çok farklı olacağı anlaşılıyor.

İçsel etkenler Türkiye’de tarım politikalarını belirleme güçlerini yitirmişlerdir. Artık az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin asıl aktörlerin yanında figüran olarak rol aldıkları uzun pazarlıklar sonucunda belirlenen uluslarüstü tarım politikaları, ulusal tarım politikalarının çerçevesini çizmektedir. Bu doğrultuda, çok farklı sorunlara sahip olan ve doğal olarak bunlara yönelik çözümler üretmesi gereken ulusal tarım politikaları, Atlantik’in

her iki yakasındaki (ABD ve AB) aşkın tarımsal üretim kapasitesi ve bunun pazarlanma sorunlarına odaklandırılmaktadır.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, tarım politikalarının oluşturulmasında zaten yetersiz olan konumunu da yitiriyor. Bu düzenlemeler ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın tarım politikalarındaki rolünün sınırlanışı, yasal bir çerçeve altına alınmıştır.

**Yönetişim (governance)**, küreselleşme sürecinin tüm dünyada geleneksel kamu yönetimi yerine ikame etmeye çalıştığı bir sistemdir. Çoğunlukçu demokrasinin pahalılığı ve etkisizliği gerekçe gösterilerek, katılımcı demokrasinin bir aracı imişçesine "pazarlanan" yönetişimin işlevi ise, küreselleşmenin öngördüğü politikaların, ulusal perspektif elemine edilerek uygulanma etkinliğini artırmaktır. Türkiye tarım kamu yönetimi değişimlerinin temel yönelimleri de, bu anlamda dünyadaki "çağdaş" uygulamalara paraleldir.

Elbette amaçlanan, anahtar oyuncularını değiştirmek suretiyle oyunun kurallarını değiştirmektir. Değişen kuralların, geniş halk yığınlarının yararına bir sürecin motoru olmadıkları, uygulamaların yakıcı sonuçlarını yaşamlarında hisseden kesimler için anlaşılmalıdır.

## 6.2 DESTEKLEME SİYASALARINDAKİ DEĞİŞİM

Özellikle iki büyük paylaşım savaşı ve bunların arasındaki dünya buhranı yılları, gıda güvenliğinin ne denli önemli ve stratejik bir konu olduğunu ortaya çıkarmıştır. Böylelikle tüm ülkeler, neredeyse yüz yıl boyunca, ülke koşullarının gerektirdiği nitelik ve nicelikte destekleme siyasetleri ile tarımı desteklemişlerdir.

Bu kapsamda, önemli ülkelerin tarım siyasetlerindeki değişim ve Dünya Ticaret Örgütü'nün bu değişimdeki etkisi aşağıda incelenmektedir;

### 6.2.1 Dünya Ticaret Örgütü ve Tarımsal Destekleme Araçları

Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT: General Agreement on Tariffs and Trade), dünya ticaretine ilişkin kurallar koyan tek çok taraflı sözleşme olup, 1948 yılı başından beri yürürlüktedir.

Bretton Woods Konferansı'ndan sonra IMF ve Dünya Bankası ile birlikte kurulan ve daha sonraları adı "Dünya Ticaret Örgütü" olarak değiştirilen GATT'ın temel amacı, dünya ticaretinde liberalizasyonun sağlanmasıdır.

Günümüzde dünya ticaretinin yaklaşık % 90'ını gerçekleştiren 117 ülke DTÖ'ne üyedir. Türkiye 21.12.1953 tarihinde GATT'a üye olmuştur.

GATT temelde sanayi malları ticaretine konulan engellerin kaldırılmasına yönelik bir anlaşmadır. Bu nedenle tarım, tekstil ve hizmet sektörleri başlangıçta GATT kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak son olarak gerçekleştirilen Uruguay Turu (1986 – 1993) ile tarım da liberalizasyon sürecine dahil edilmiştir. Yaşanan uzun pazarlıklardan sonra

Uruguay Turu Sonuç Anlaşması (Final Act) Aralık 1993 Ayı'nda imzalanmıştır. Sonuç Anlaşması tarımsal destekleme politikalarını ticarete zarar veren (kehribar) ve zarar vermeyen (yeşil) politikalar olarak sınıflandırmıştır.

Bu sınıflandırmaya göre; ya faturası tüketiciye çıkması ya da indirgenme taahhüdüne konu ürünlerin üretimiyle bağlantılı olması nedeniyle ticarete zarar veren (kehribar) politikalar şunlardır : fiyat destekleri, girdi (tohum, gübre, sulama vb.) yardımları ve pazarlama ödüncüleri.

Sonuç Anlaşması, tüketicilerden transferi öngörmeyen, vergi mükelleflerinin faturasını ödediği politikaları ticarete zarar vermeyen (yeşil) politikalar olarak tanımlamaktadır. Bunlar genel hizmetler (araştırma, hastalık ve zararlıların kontrolü, eğitim, pazarlama vb.), güvenlik nedeniyle kamunun tuttuğu stoklar, iç gıda yardımları, üretime bağlı olmayan (decoupled) gelir destekleri, ürün sigortası ve gelir güvenliği programları, doğal afetlerden korunma, üretici geri ödeme programları, yapısal değişim yardımları, çevre koruma programları ve bölgesel yardım programlarıdır.

Yeşil politikalar indirgenme taahhüdünden muaf iken, kehribar politikalar "Toplam Destek Ölçütü (AMS : Aggregate Measurement of Support)"<sup>64</sup> kullanılarak saptanacak ve destek indirgenecektir. 1986 – '88 temel dönemi esas alınarak, TDÖ 6 yılda eşit taksitlerle % 20 oranında indirgenecektir. Ülkeler yapmaları gereken TDÖ indirgemesine ulaşmak için izleyecekleri politikalara kendileri karar vereceklerdir. Örneğin bu amaçla destekleme fiyatları, destekleme fiyatları ile temel dönemdeki dünya fiyatları arasındaki farka indirgenebilir ya da üretim miktarı kısıtlanabilir.

"Özel ve farklılaştırılmış muamele" hükmü uyarınca, gelişmekte olan ülkeler TDÖ'lerini, 10 yıllık dönem içinde % 13 oranında indirgeyeceklerdir. Ayrıca iç destek harcamalarının toplam üretim değeri içindeki payı % 5'in altında olan gelişmiş ülkeler ve % 10'un altındaki gelişmekte olan ülkeler için "de minimis" sınırı geçerli olmakta ve iç desteklerde indirim yükümlülüğü ortadan kalkmaktadır.

Türkiye, azgelişmiş ülkeler grubunun taahhütleri ile bağlı olup, bu bağlamda tarıma sağladığı desteği indirgemektedir. Bu sınırlamalardan sübvansiyonlu dışsatımın indirgenmesi taahhüdü, ülke koşullarını zorlayıcı bir sınıra ulaşmış bulunmaktadır.

Türkiye'nin iç destek harcamalarının toplam üretim değeri içindeki payı % 10'un altında olduğundan, "de minimis" kuralı gereğince Türkiye herhangi bir iç destek indirimi taahhüdü altında değildir.

<sup>64</sup> TDÖ, vergi mükellefleri ya da tüketicilere çeşitli bedeller ödeten ticarete zarar verici politikaların etkisini saptama amacıyla oluşturulmuştur. TDÖ, pazar fiyat desteklemeleri, muaf olmayan doğrudan üretici ödemeleri ve yönetime dahil diğer iç politikalara yöneliktir. Pazar fiyatı desteği, bir ürün grubu için iç ve dünya pazar fiyatları arasındaki farkın, destek için seçilebilir üretimin miktarı ile çarpılması suretiyle hesaplanır. Muaf olmayan doğrudan ödemeler yoluyla sağlanan destek te, yine bu fiyat farkı yöntemi kullanılarak ölçülür. Depolama ödemeleri ve para yardımı faizleri gibi diğer iç politikalar ise, kamu bütçe harcamaları ya da kamunun vazgeçtiği gelirler yardımıyla ölçülür.

Bununla birlikte, daha fazla liberalizasyon amacıyla başlatılan görüşmeler halen sürmekte olup; Türkiye yakın gelecekte daha sıkı DTÖ indirgemeleri ile karşı karşıya kalabilecektir. Bunun da dışında, ülkenin içinde bulunduğu ödemeler dengesi zorlukları nedeniyle yürütülmekte olan istikrar programları çerçevesinde, IMF'ye verilen niyet mektupları ve Dünya Bankası ile imzalanan anlaşmalar da, destek politikalarına ilişkin kimi belirlemelerde bulunmaktadır.

Süreç, yıllardır her türlü desteği kullanarak tarımsal sorunlarını çözmüş gelişmiş ülkelerin lehine, az gelişmiş ülkelerin aleyhine işlemektedir. Özellikle ABD ve AB, iç üretimleri ile oluşturdukları stokları, Anlaşma hükümleri uyarınca indirgenen gümrüklerden, AGÜ'ler piyasalarına sokmaktadırlar. Bu gelişmeler sonucunda, içlerinde Türkiye'nin de bulunduğu AGÜ'ler grubunun iç üretim yapıları rekabet edemeyerek çökmekte, üreticiler kent varoşlarında yedek – ucuz işgücü stoğuna eklenmektedirler.

## **6.2.2.– Dünyada Uygulanan Tarımsal Destekleme Siyasetleri**

Dünyanın hemen tüm ülkelerinde, ülkenin sosyo – ekonomik koşullarına göre biçimlendirilen değişik tarımsal destekleme politikaları uygulanmaktadır. Aynı zamanda bu politikalar dinamik olup; uygulama sonuçları alındıkça yeni politikalar oluşturulmakta ve yaşama geçirilmektedir.

### **6.2.2.1 Avrupa Birliği'nde Destekleme Siyasetleri**

1 Ocak 1958'de 6 ülkenin imzaladığı Roma Anlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (bugünkü adıyla Avrupa Birliği)'nin o yıllarda 17.5 milyon tarımda çalışan nüfusu ve 65 milyon hektar kullanılabilir tarım alanı bulunmakta idi. Topluluğu oluşturan ülkelerin farklılık gösteren tarımsal sorunlarının yanında, birçok ortak sorun da çözüm bekliyordu. Tarımsal altyapı yetersiz, tarım işletmeleri küçük ve parçalı idi. Tarımsal verim değerleri düşüktü, fiyatlar yıl içinde önemli oranda dalgalanıyor ve ülkeden ülkeye normal marjların çok ötesinde farklılaşıyordu. AET tarımda kendine yeterlilik değerlerinden çok uzakta idi. Tarım üreticilerinin gelir düzeyleri diğer toplum kesimlerine oranla oldukça düşük düzeylerdeydi.

Bu sorunları aşmak için 1962 yılında Ortak Tarım Politikası (CAP : Common Agricultural Policy) ve bu politikaların finansman gereksinimini karşılamak için FEOGA<sup>65</sup> fonu oluşturuldu. Politikalar korumacı ve karışmacı bir temelde yönlendirildi. AET bütçesinin on yıllar boyunca yarısından fazlasını kullanan FEOGA, garanti ve yönverme bölümleri ile hem tarımsal altyapıyı rasyonalize etti, hem de topluluk piyasalarını düzenledi.

<sup>65</sup> Türkiye'de akademisyen çevrelerinde yaygın olarak, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu'nun Fransızca baş harflerinden oluşan kısaltma (FEOGA : Fonds Européen d'orientation et de Garantie Agricole) kullanılmaktadır. Söz konusu fonun İngilizce adı (EEGGE : European Agricultural Guidance and Guarantee)'dur. Yaygın kullanım şekline uyularak, bu çalışmada fonun kısa adı olarak FEOGA kullanılacaktır.

Üye ülkeler, müdahale kurumları (Fransız ONIC, Alman BLE vb.) aracılığıyla ve yüksek fiyatlarla müdahale alımları yaparak fiyatları belli bir düzeyin üstünde tuttular, üretim düzeylerini yükselttiler.

Tüm bu politikalar sonucunda topluluk tarımında hızla gelişmeler kaydedildi. Kısa sürede kendine yeterliliği yakalayan Topluluk, bu kez bir başka sorun alanı ile karşı karşıya kaldı: giderek artan stoklar. Topluluk tarım ekonomisi literatürü “tahıl dağları”, “süt gölleri”, “et buzulları”, “şarap ırmakları” gibi yeni kavramlarla tanıştı.

Artan stoklar, sübvansiyonlu dışsatımı bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu süreç, hem bütçe üzerine önemli yükler getirmiş, hem de ABD ile uluslararası piyasalarda pazar kapma savaşının (sonraları sübvansiyonlar savaşı olarak anılacaktır) doğurduğu yeni sorunları ortaya çıkarmıştır.

Esas olarak bu soruna çözüm bulmak amacı ile başlatılan GATT Uruguay Turu görüşmeleri sürerken, 1992 yılında yaptığı reform ile Topluluk, iç fiyatlarını kademeli olarak dünya fiyatları düzeyine çekmeyi ve doğan üretici kayıplarını telafi edici tazminatlar ile karşılamayı öngören yeni bir sisteme geçmiştir.

AB'nin bunun dışında, alan koruma (set – aside) önlemleri karşılığında yaptığı ödemeler, özel ürünlerin desteklenmesine yönelik ödemeleri de bulunmaktadır.

AB tarımsal destekleme politikalarının yeni açılımı olan doğrudan gelir ödemelerine, aşağıda değinilecektir.

### **6.2.2.2 Amerika Birleşik Devletleri'nde Destekleme Siyasaları**

ABD'de tarımsal piyasalara kamu müdahalesi, Birinci Paylaşım Savaşı'ndan hemen sonra başlamıştır. ABD Farm Board, Büyük Dünya Buhranı'nın tarımsal üretim ve üretici üzerindeki etkilerini hafifletmek için 1929 yılında kurulmuştur. Uygulanan politikalarla kısa sürede kendine yeterliliği yakalayan ABD'de, henüz 1950'li yılların sonunda arz fazlalığı önemli sorunlardan birisi haline gelmiştir.

Son yıllarda yapılan sistem değişikliğine kadar ABD'de tarımsal fiyatlara olan kamu müdahalesi, bir tür müdahale kuruluşu olan CCC (Commodity Credit Corporation) tarafından yürütülmekte idi. Buna göre, devlet üretici için garanti ettiği fiyat olan “loan price”ı açıklar; CCC'de hasat döneminde üreticiye ürününe karşılık bir kredi verir. Eğer hasatı izleyen beş ay içinde piyasa fiyatları loan price üzerinde gerçekleşmezse, üretici ürünü loan price üzerinden CCC'ye satar. Eğer piyasa fiyatları daha yüksek olursa, üretici CCC'na düşük bir faiz (loan rate) ödeyerek ürünü piyasada satar.

ABD'de tarıma ayrılan kaynaklar, Kongre'deki tarım lobilerinin gücü ile orantılı bir değişim çizgisi izlemiştir. 1980'li yılların başında bütçeden tarıma ayrılan kaynakların tahammül edilemez bir artış eğilimi göstermesi üzerine, 1982 yılında “Farklı Ödemeler Programı” (PIK : Payment in Kind) yaratıldı. Bu kapsamda seçilen ürünlerde ekim alanlarını daraltan

üreticilere tazminat ödenmeye başlandı. Buna karşın, üretimde önemli bir indirgeme sağlanamadı.

Tüm bu tablonun üstüne, AB'nin yüksek iç fiyatlarla ürettiği tarımsal ürünleri çok yüksek sübvansiyonlarla dünya pazarlarına sürmesi, ABD'nin dış pazarlarının da daralmasına yol açmıştır. Bu bağlamda ABD tarımsal dışsatımı 1981'den 1983'e miktar olarak 162 milyon tondan 149 milyon tona ve değer olarak 43.8 milyar \$'dan 35.5 milyar \$'a gerilerken, AB'nin dışsatımı miktarsal ve değersel olarak artmaya devam etmiştir.

Sübvansiyonlar savaşı döneminde ucuz tarımsal dışalımın büyümesine kapılan özellikle Kuzey Afrika ülkeleri, tarımsal yapılarını dağıtmışlar ve tamamıyla dışalığa yönelmişlerdir. Ancak bu sürecin her iki ülke / ülke grubu tarafından da sürdürülemez oluşu açıktı. Nitekim bu doğrultuda başlatılan GATT Uruguay Turu görüşmeleri arkasından imzalanan Sonuç Anlaşması, dünya tarım ticaretini güçlü ülkelerin lehine yeniden düzenlemiştir. 1993'ten itibaren değişen bu yapıdan sosyolojik ve ekonomik açıdan en çok zarar gören ülkeler ise, 1980'ler boyunca devam eden sürece aldanarak yanlış pozisyon alan Kuzey Afrika ülkeleri olmuştur.

### 6.2.2.3 Diğer Ülkelerde Uygulanan Destekleme Siyasetleri ve Destek Düzeyi

Daha önce de değinildiği gibi, dünyadaki hemen tüm ülkeler tarıma destek sağlamakla birlikte, ülkelerin özel koşulları, destek düzeyini ve biçimini değiştirmektedir. Aşağıdaki tabloda, tarıma en çok destek sağlayan kimi ülkelerin, 1990'lı yılların başındaki destekleme düzeyleri gösterilmektedir;

	Hektara (\$)	Çiftçi başına (\$)
<b>Japonya</b>	8.761	15.000
<b>Norveç</b>	2.928	32.000
<b>İsviçre</b>	1.669	26.000
<b>İsveç</b>	776	25.000
<b>AT</b>	501	8.000
<b>ABD</b>	94	20.000
<b>Kanada</b>	88	13.000
<b>Yeni Zelanda</b>	15	2.000

Kaynak : Günaydın, Gökhan, **Yeni Dünya Düzeni ve Türkiye Tarımı**, TODAİE, (yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Ankara, 1998, s. 163

Tablo, hektara ve çiftçi başına yapılan tarımsal destekleme düzeyini göstermektedir. Uzak Asya ve İskandinav ülkeleri bir tarafa bırakıldığında, ABD'nin tarımsal destek kompozisyonunun çiftçi başına çok yüksek; buna karşılık hektar başına oldukça düşük olduğu görülmektedir. AT'da ise tersi bir durum söz konusudur. ABD'ye oranla hektara 5 katından fazla destek veren AT'nin çiftçi başına tarımsal desteği ABD'nin % 40'ı oranında kalmaktadır.

1982 – 86 yılları OECD destek eşdeğeri sıralamasına göre, tarıma en çok destek veren ilk oniki ülke şöyle sıralanmaktadır: Japonya, Güney Kore, Meksika, AT-10, Kanada, Güney Afrika, Yeni Zelanda, ABD, Tayvan, Endonezya, Avustralya ve Brezilya.

Genel olarak ülkelerin tarımın liberalizasyonu karşısındaki tutumları şöyle özetlenebilir;

Rekabet koşullarından en çok yarar sağlan ABD, tarım liberalizasyonu süreçlerinin yürütücüsü ve en büyük savunucusudur. Tarımsal ürün dışsatımcısı ülkelere oluşun (Avustralya, Arjantin, Brezilya, Kanada, Şili, Kolombiya, Fiji, Macaristan, Endonezya, Malezya, Yeni Zelanda ve Filipinler) Cairns grubu ülkeler de liberalizasyondan yanadırlar.

AB, ABD'nin en az Birlik kadar tarıma destek verdiğini, ancak AB destek mekanizmalarının açıklığına karşın ABD'nin dolaylı yollarla bu uygulamaları sürdürdüğünü ve ticarete daha çok zarar verdiğini savunmakla birlikte, kendi bütçe kısıtları ve DTÖ'nün de baskıları nedeniyle, tarımsal yapısını koruyarak tedrici bir liberalizasyon politikası izlemektedir.

Mısır, Meksika, Jamaika, Fas, Peru gibi net gıda dışatımcısı ülkeler, liberalizasyon sürecinin fiyatları yükselteceğinden endişe etmektedirler. Japonya, Güney Kore ve İskandinav ülkelerin çıkarlarına ise, korumacı politikalar uygun düşmektedir.

#### **6.2.2.4 Türkiye'de Uygulanan Destekleme Siyasetleri**

Türkiye'de Cumhuriyet'le birlikte tarım, kalkınmayı sağlayacak sektör olarak seçilmiş ve geniş olarak desteklenmiştir. Bu sayede 1920'li yılların sonunda tarımda % 10'un üzerinde büyüme ivmesi yakalanmışken, tarım sektörü 1929 dünya buhranından son derecede olumsuz bir şekilde etkilenmiş ve 1936 yılında tarım fiyatları dibe vurmuştur. 1929 – '36 yılları arasında iç ticaret hadleri, tarım aleyhine % 27 bozulmuştur. Bu dönemde yaşanan ithal ikameci sanayileşme politikaları da II.Dünya Savaşı koşulları nedeniyle kesintiye uğramış, ardından gelen 1950'li yıllarda yeniden tarıma destek verilmiştir. 1950 – 1980 dönemi, tarım ürünleri dışatım gelirleri ve dış yardımlar ile finanse edilen ithal ikameci politikalara sahne olmuş ve tarım desteklenmiştir. Buna karşılık 1980'li yıllarla birlikte dışatıma yönelik politikalar izlenmeye başlamış ve tarım destekleri indirgenmiştir. İç ticaret hadleri, 1976 – '79 yılları 100 kabul edildiğinde, 1988 yılında % 53'e düşmüş, başka bir ifadeyle % 47 tarım aleyhine dönmüştür. Ardından gelen 1988 – '93 döneminde ise iç ticaret hadleri % 57 oranında tarım lehine gelişmiştir. 1994 ile başlayan kriz dönemlerinde de yine tarım sektörü önemli sıkıntılar ile karşı karşıya kalmıştır.

Medya bombardımanı altında oluşan yaygın kanının aksine, Türkiye'de tarıma ayrılan kaynaklar ülke için bir kara delik oluşturmaktan çok uzaktır. Ülkede son yıllarda tarım finansmanında kullanılan kaynak miktarı 12 milyar \$ dolayında olup, bu miktar OECD ülkeleri ortalamasını ifade etmektedir. Ancak özellikle şu belirtilmelidir ki, bu miktarın 9 milyar \$'ı, yarısı tarım üreticilerinden oluşan tüketiciler tarafından ödenmekte, geriye kalan 3 milyar \$ ise kamu bütçesinden ayrılmaktadır. IMF ile birlikte reformun yönlendiricilerinden olan Dünya Bankası, bu 3 milyar \$'ın 3 yıl içerisinde 1.4 milyar \$'a indirilmesi gerektiğini söylüyor. Türkiye'nin içi boşaltılan bankaları fonlamak için savurduğu kaynak miktarı

düşünüldüğünde, nüfusun yarıya yakını için ayrılan kaynak miktarını “kara delik” olarak nitelemek, gerçek dışı bir iddiadan ibarettir.

Türkiye’de uzun yıllardan beri en yaygın olarak başvuru alan destekleme aracı, pazar fiyatı desteklemeleridir. Bu yöntemde hükümetler, hangi ürünleri hangi fiyattan satın alacağını belirleyerek alım yapacak kuruluşu görevlendirmektedirler. İlk pazar fiyat desteği uygulaması olan buğday destekleme alımlarına 1932 yılında T.C.Ziraat Bankası aracılığıyla başlanmış, 1938 yılında TMO’nun kurulması ile bu görev TMO’ne devredilmiştir. TŞFAŞ, Çay kur, Tekel, Kooperatifler, devlet destekleme alımında görev alan diğer bazı kamu kuruluşlarıdır.

1960 yılında devlet destekleme alımı kapsamına alınmış ürün sayısı 6 iken (buğday, arpa, çavdar, tütün, çay, şeker pancarı), bu sayı 1970 sonlarında 24’e çıkarılmıştır. Bu ürünler; buğday, arpa, çavdar, yulaf, pamuk, tütün, yaş çay yaprağı, şeker pancarı, soya, ayçiçeği, fındık, Antep fıstığı, kuru incir, çekirdeksiz kuru üzüm, çekirdekli kuru üzüm, zeytin, haşhaş, gül çiçeği, yer fıstığı, kolza, zeytinyağı, tiftik, yapağı, yaş ipek kozasıdır. 24 Ocak kararlarından sonra ürün sayısında tekrar azalma olmuş ve 1990 yılında destekleme kapsamındaki ürün sayısı 10’a düşmüştür (buğday, arpa, çavdar, mısır, çeltik, yulaf, tütün, şekerpancarı, haşhaş, nohut). Aynı sayı 1991 yılında 24’e, 1992 yılında ise 26’ya yükselmiştir. 5 Nisan 1994 kararlarıyla birlikte kapsama alınan ürün sayısı 9’a (hububat, şekerpancarı, haşhaş ve tütün) düşürülmüş ve bu sayıda izleyen yıllarda önemli bir değişiklik olmamıştır.

Desteklemeye konu olacak ürünlerin seçiminde, gerek ürün niteliğinden, gerekse ürünün ülke sosyo – ekonomik yapısındaki yerinden kaynaklanan birtakım ölçütlerin dikkate alınması gerekmektedir. Bu bağlamda, depolanabilir nitelikte olan ürünler, stratejik öneme sahip olmalı ve/veya geniş bir üretici - tüketici kitlesini ilgilendirmesi gerekmektedir.

Aynı şekilde destekleme fiyatlarının da, dünyada kabul görmüş ölçütler değerlendirilerek saptanması gerekmektedir. Bu ölçütler genel olarak ürünün maliyet fiyatları, dünya fiyatları, alternatif / ikame ürünlerle olan ilişkileri, ileri – geri bağlantılara sahip olup olmadığı, ülke içinde ve dünyada ürüne yönelik arz-talep durumu vb.dir.

Yukarıda sayılan ölçütler, piyasalara yönelik yakın bir izleme – değerlendirme faaliyeti gerektirmektedir. Bu bağlamda dinamik bir süreç olan destekleme kapsamı – fiyatı belirleme çalışmaları sonunda, bu konularda yıldan yıla birtakım değişiklikler yapılabilsede, bunun bir trend izlemesi gerekir. Oysa Türkiye’de her iki konuda da yaşanan ani ve keskin çıkış – inişler, politikalar belirlenirken objektif ölçütlere uyulmadığını göstermektedir.

Ürün destekleri konusunda bir başka gelişmede, Türkiye’de uygulanacak destekleme fiyatları düzeyinin niyet mektuplarına konu olmasıdır. Bu bağlamda hububat, tütün, şeker fiyatları, genellikle dünya fiyatlarına endeksenerek istikrar programı metinlerine “yapısal kriter” olarak konulmakta, dış yardım zorunluluğu içinde bulunan hükümet (ler) bu fiyatları metinlere aynen sadık kalarak ilan etmektedirler.

Pazar fiyatı desteği yanında Türkiye’de girdi desteği (gübre, tohum, su, tarımsal mücadele ilaçları, tarımsal kredi) uygulamaları da yapılmaktadır. Ancak yine niyet mektupları çerçevesinde, DGD’nin tüm ülkeye yaygınlaştırılması ile, tüm girdi desteklerinin elemine edileceği taahhüt edilmiştir. Bu alanda kaydedilen “hızlı gelişmeler” ile kredi desteği tamamen kaldırılmış, en önemli girdi desteği olan gübre desteğinin kaldırılması yolunda da “mesafe alınmıştır.

Türkiye’de DTÖ kuralları gereği giderek kapsamı daraltılıp liberalize edilse de, halen sürmekte olan dışsatım destekleri ve dışalım tarifeleri de, dolaylı tarım desteği yöntemleridir. Ayrıca 1993 yılında alınan bir kararla, üretim fazlası olan tütün ve çayda islahaya yönelik budama tazminatları ödenmektedir.

Türkiye’de tarım alanında verilen genel hizmetler olan araştırma – eğitim ve yayım hizmetleri, denetim ve kontrol hizmetleri, hastalık ve zararlılara karşı yapılan kamu mücadelesi ve altyapı hizmetleri ise, her geçen gün etkinliğini yitirmektedir.

Türkiye tarımsal destekleme siyasalarının değişimi, 1999 sonlarında başlayan İstikrar Programı’nın en önemli bölümlerinden birini oluşturmaktadır. Türkiye’ye, tüm tarımsal desteklerini elemine ederek doğrudan gelir desteği (DGD) sistemine geçmesi önerilmektedir.

Bu bağlamda, doğrudan gelir desteğinin dünyada ve Türkiye’deki uygulama biçimlerinin incelenmesi yararlı olacaktır;

### **6.2.3. Doğrudan Gelir Desteği (DGD) Uygulamaları**

Doğrudan Gelir Desteği (DGD), kamu kaynaklarından hedef tarım üreticilerinin gelir düzeyini etkilemek amacıyla yapılan transferler şeklinde uygulanan bir politika aracıdır

GATT Uruguay Turu Sonuç Anlaşması hükümlerine göre doğrudan ödemeler TDÖ’den muaf olup (AMS – exempt direct payments) indirgenmeye konu olmazlar. Bu bağlamda doğrudan ödemeler önceden belirlenmiş bir alan, hayvan adedi ya da ürün miktarı için yapılacaktır.

Doğrudan Gelir Ödemeleri iki şekilde uygulanmaktadır. Bunlar, üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri (decoupling payments) ve üretimle belli derecede bağımlı doğrudan gelir ödemeleri (deficiency or compensatory payments) uygulamalarıdır.

Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerinde, devlet tarafından üreticilere yapılan ödemelerin, ne üreticinin ürettiği miktar ile ne de piyasa fiyatı ile herhangi bir bağlantısı yoktur. Bu sistemde yapılan gelir ödemesi geçmişte belli bir tarihteki ekim alanı ve verim baz alınarak yapılmaktadır.

Üretimle belli bir derecede bağımlı doğrudan gelir ödemeleri ise, hedeflenen gruplara bazı koşullara bağlı olarak yapılan telafi edici ödemeler (compensatory payments) ile piyasa

fiyatı ile üreticinin eline geçmesi arzulanan fiyat arasındaki farkın “fark ödemeleri” (deficiency payments) adı altında ödenmesi şeklinde gerçekleştirilir.

DGD sistemi tarımsal altyapı sorunlarını aşmış, üretimi stabilize kazanmış, ürün maliyet değerlerini indirgemiş, verimliliğini artırmış, pazarlama kanallarını oluşturmuş ve kooperatif yapısını kurmuş ülkelerde; ticarete rekabet üstünlüğü sağlayıcı bir siyasa aracı olarak kullanılmakta ve özellikle ABD’de olumlu sonuçlar vermektedir. Oysa tarımsal yapıları bu sayılan özelliklerden yoksun az gelişmiş ülkeler, DGD sistemi ile üretim yapılarında önemli yıkımlar ile karşı karşıya kalabilmektedirler.

Aşağıda, farklı gelişmişlik derecesindeki ülkelerde ve Türkiye’de uygulanan DGD sistemlerine ilişkin bilgiler verilmektedir.

### 6.2.3.1 ABD Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması

ABD, 1996 yılında yürürlüğe giren Federal Tarımsal İyileştirme ve Reform Yasası (FAIR) ile fark ödeme sistemi yerine ‘esnek üretim sözleşme ödemeleri ‘ adı altında üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri uygulamasına geçiş yapmıştır.

ABD’de doğrudan gelir destek sisteminin uygulanmasından beklenen amaçlar şunlardır;

- Maliyeti önceden belirlenebildiği için bütçe harcamalarını azaltmak,
- Üretici gelirlerini korurken piyasa güçlerinin üretim ve ticaretteki etkisini artırmak,
- Üretim üzerindeki kontrol gereğini kaldırmak veya azaltmak,
- Amerikan tarım ürünlerinin rekabet gücünü ve ihracat düzeyini artırmak.

Doğrudan ödemelere ait program maliyeti için, 1990-1995 yılları arasındaki 5 yılın fark ödeme sistemindeki harcama miktarı esas alınmış ve uygulama yılı sonuna kadar bunun aşamalı olarak azaltılması kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda, uygulama süresi olan 1996’dan 2002’ye kadarki 7 yıllık süreçte ödeme miktarı 5.6 milyar \$’dan 4 milyar \$’a indirilecektir. ABD’de yapılan ödemeler, üretici başına 40.000 \$ ile sınırlandırılmıştır.

Bu ödemelere 1998 yılında “pazar kayıpları yardım ödemeleri” ilave edilerek bütçe %36 aşılmıştır. Doğal afetlerde “acil yardım” ödemeleri yapılmış, 1994-1998 yılları arasında ürün kayıplarını telafi etmek için “ek yardım” tedbiri öngörülmüştür.

Ayrıca, üretim esnekliği kontrat ödemelerinin yanısıra “kredi pazarlama programı” , “ürün sigortası programı” ve “çevre koruma programı” ile de üreticiler desteklenmektedir.

### 6.2.3.2 AB Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması

AB’de doğrudan gelir ödemeleri fark ödeme sistemi ve telafi edici ödemeler bazında uygulanmaktadır. AB Ortak Tarım Politikasında 1992 yılında gerçekleştirilen reformla, müdahale fiyatlarında önemli düşüşler kaydedilmiştir. Bu nedenle oluşan üretici gelir kayıplarını tazmin etmek için, telafi edici ödemeler sistemi getirilmiştir. Bu tazminat,

ortalama verimleri dikkate alınarak yapılan bölgelere ayırma sistemine göre ödenmektedir. Bu bağlamda AB DGD sistemi, üretimle bağlantılı bir şekilde sürdürülmektedir.

Doğrudan gelir ödemesi sistemine geçilirken sistemin etkin yönetimi ve denetimini sağlamak ve üretici beyanlarını değerlendirebilmek amacıyla “Birleşik Yönetim ve Kontrol Sistemi” (IACS) oluşturulmuştur. Sistem üreticilerin her yıl tek bir başvuruda bulunmasını, hayvan sayısı ile ekim alanlarını beyan etmelerini ve elde edilen bu verilerin bilgisayar ortamına aktarılmasını öngörmektedir. Uzaktan algılama denetim kolaylığı sağlaması nedeniyle Komisyon tarafından teşvik edilmekte olup, geniş ölçüde bu amaçla kullanılmaktadır.

Alan verimliliği 1986/87 Pazarlama Yılı'ndan 1990/91'e kadar, en yüksek ve en düşük verimin alındığı yıllar hesap dışında bırakılarak, ortalama verimlerin dikkate alınmasıyla bulunur. Alan verimliliğinin saptanması konusunda üye ülkeler farklı uygulamalar içerisindedirler. Danimarka, İrlanda, İtalya (mısır hariç), Luxemburg ve Hollanda, bölgeler arasında hiçbir ayırım yapmamaktadır. Diğer üye ülkeler ise, farklı verim bölgeleri saptamışlar ve geliştirdikleri değişik yöntemlerle bölgeler arasındaki refah farkını bir ölçüde de olsa gidermeyi amaçlamışlardır.

AB'nin genelinde ödenen telafi tazminatı, “temel alan” olarak adlandırılan ölçüyü aşamaz. Temel alan 1989'dan 1991'e ana hububat grupları (silaj mısır dahil), yağlı tohumlar ve bakliyatın ortalama ekim alanı büyüklüklerinin toplamıdır. AB genelindeki tüm temel alan miktarı 53.5 milyon hektardır. Bu toplam, üye ülkeler ve bazı hallerde onların üretici bölgelerine alt bölüm olmak üzere dağıtılmıştır.

Tanımlanan bu temel alan limitlerinde, hububat, yağlı tohumlar, bakliyat ve yağ amacıyla keten vb. tarımı yapılabilir. Üreticiler bu limitler içerisinde ne yetiştireceklerine karar vermede tamamen özgürdürler. Eğer bölgesel temel alan limitleri aşılsa, aşan kısım için herhangi bir telafi edici ödemededen yararlanamazlar.

AB, arz artışını kontrol etmek için alan koruma (set-aside), başka bir deyişle ekim alanlarının boş bırakılması uygulamaları yapmaktadır. Bu amaçla; basit ve genel olmak üzere iki ayrı plan uygulanmaktadır. Basit plan uygulamasında, üretici desteklenen ürünlerin belli bir tonunu üretmek için yeterli bir alanına ekim yaptığı takdirde, arazisini ekim dışı bırakması istenmemekte ve “elverişli ekim alanları”nın tamamı için tahıl, yağlı tohum ve baklagil ürünlerine yönelik ödemelerden yararlanmaktadır. Genel plan uygulamasında ise üretici beyan ettiği ekim alanının belirli bir yüzdesini ekim dışı bırakmakta, ürün bazında ödemeye ilaveten ekim dışı bıraktığı alan için de “işlenebilir alan ödemeleri”nden yararlanmaktadır.

Avrupa Birliği'nde DGD sistemi uygulamaları olumlu sonuçlar vermiştir. Buna göre, üretici gelirleri 1992 ile 96 yılları arasında % 4,5 oranında artış göstermiş, fiyatlar dünya fiyatları düzeyine yaklaşmış, tüketici refahında artış gözlenmiş, kamu stokları azalmış ve bütçe harcamaları daha şeffaf hale gelmiştir.

Ancak; bu alanda elde edilen olumlu sonuçları gölgeleyen veriler de mevcuttur. Reformun başında tarıma yönelik bütçe harcamaları 10.2 milyar ecu iken; bu tutar 1996 yılında 16.4 milyar ecu düzeyine yükselmiştir. Ayrıca sistemin çok karışık olması ve düzenlemelerin bazı açılardan birbirine uygunluk göstermemesi, büyük işletmelerin halen ödemelerden daha büyük oranda pay alması, arazilerini boş bırakan üreticilere yapılan ödemelerin kamuoyu tarafından doğru bulunmaması, DGD sisteminin ürettiği diğer sorunlar olarak öne çıkmaktadır.

### **6.2.3.3. Meksika’da Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması:**

ABD ile birlikte bir “Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması” (NAFTA: North American Free Trade Agreement) üyesi olan Meksika, ABD’de uygulananın benzeri bir doğrudan gelir ödemeleri sistemine, 1994 yılında geçmiştir.

Bu amaçla, öncelikle 1993 yılında kadastro çalışmaları ile kayıt sistemi oluşturulmaya başlanmıştır. Sistemden yararlanacak üreticiler her yıl yerel yönetimlere beyanda bulunmakta; üretici örgütleri ve kamu kurumlarında oluşan komiteler sistemi denetlemektedirler.

1994 yılından itibaren 15 yıllık bir süre için başlatılan “Ulusal Doğrudan Ödemeler Programı” (PROCAMPO: Programme at Direct Payments to the Countryside) çerçevesinde doğrudan gelir ödemeleri uygulaması, “Tarımsal Pazarlama Destek Hizmetleri” (ASERCA: Support Services for Agricultural Marketing) adlı kurumun 16 bölgesel merkezi tarafından uygulanmaktadır.

Meksika’da uygulanan DGD sisteminin amaçları; “yaklaşık 3 milyon çiftçiye doğrudan gelir desteği vermek, karşılaştırmalı üstünlüğe sahip ürün desenini teşvik etmek, üretici gelirini desteklemek ve gelecekteki gelir seviyelerine kararlılık kazandırmak, pazarlama ve dağıtımda etkinlik sağlayabilmek için üretici organizasyonlarının gelişmesini teşvik etmek, tüketiciler için gıda fiyatlarının piyasada oluşumuna olanak sağlamak ve çevre ile barışık - sürdürülebilir tarıma yönelmek “olarak sayılmaktadır.

Bu çerçevede Meksika’da destekleme fiyatları üç yıllık geçiş sürecinde azaltılarak, doğrudan gelir ödemeleri sistemine geçilmiştir. Doğrudan gelir ödemeleri dokuz ürün için yapılmaktadır. Bunlar; buğday, arpa, sorgum, mısır, pirinç, soya küspesi, pamuk, baklagiller ve aspir’dir. Yaklaşık 14 milyon hektarda program uygulanmaktadır. Üreticilerin bu ödemelerden faydalanabilmesi için; Ağustos 1993 tarihinden geriye doğru son üç yıllık ürün döneminin herhangi birinde, dokuz üründen herhangi birini ektiğini belgelemesi gerekmektedir. Doğrudan gelir ödemeleri verimden bağımsız olarak “hektar” başına yapılmaktadır. Hektar başına ödemeler sabit olup 10 yıl için artış öngörülmemiş, program süresi de 15 yıl olarak kararlaştırılmıştır.

Doğrudan gelir ödemeleri, yılda iki kez ve en çok 100 hektara olmak üzere yapılmaktadır. ödemede üst limit 100 hektar olarak belirlenmiştir.

Programın başlangıç yılı olan 1994'te 3 milyon Meksika'lı üretici, 13.6 milyon hektar tarım alanı için doğrudan gelir ödemesinden yararlanmıştı. Bütçe harcamaları ise 1.4 milyar dolar düzeyinde gerçekleşmiştir. 1995 yılında ise 13.3 milyon hektar tarım alanında 2.9 milyon çiftçiye ödeme yapılmış, bütçe harcamaları 0.9 milyar dolara düşmüştür. Ödemelerden faydalanan üreticilerin % 88'i beş hektarın altında işletmelere sahip olup, yapılan ödemelerin yaklaşık yarısını elde etmişlerdir. 1996 yılından itibaren 14 yıl için hektara ödemeler reel olarak sabitlenmiştir. 1997 yılında çiftçi başına ortalama 329 \$ ödeme yapılmıştır. Programın finansmanı, Inter-American Bank'tan sağlanan kredi ile desteklenmektedir.

Meksika'da uygulanan Program'ın amaçlarına ne kadar ulaştığı ve hedeflenen kitlenin gelirindeki artışın hesaplanabilmesi için, Dünya Bankası ve Kaliforniya Üniversitesi işbirliğiyle, "Gelir Çarpanları ile Nakit Transfer Programları : Meksika PROCAMPO Örneği" adlı çalışma yürütülmüştür. Analiz sonucunda; Program'a katılan üreticilere ek para transferlerinin girdi kullanımını artırdığı gözlenmiştir. Bununla birlikte, uygulanan Program sonucunda amaçlanan tarımın modernizasyonu, üretimin çeşitlendirilmesi ve karşılaştırmalı avantajları yüksek faaliyetlere yönelmesi beklentisinin gerçekleşmediği ve gelir üzerindeki değişimin "orta ve büyük işletmeler" için anlamlı ve yüksek; buna karşılık 3 hektardan küçük işletmeler içinse daha önceki destekleme sistemine göre negatif olarak gerçekleştiği saptanmıştır.

Buna karşılık, uygulama sonuçlarının ölçülmesinde, "reformculardan bağımsız" olan kesimlerin çalışmaları farklı sonuçlar ortaya koymaktadır. IMF destekli olarak yürütülen "tarım reformu" çalışmalarının 'minifundista' denilen Meksika küçük köylülerini nasıl etkilediğine yönelik olarak ülkenin yedi 'ejido'sunda yapılan çalışmanın sonuçları hayli çarpıcıdır.<sup>66</sup> Buna göre, kırsal alanda hızla artan yoksulluk, 4 milyon küçük köylüyü uluslararası göçe zorlamaktadır. Uygulanan siyasalar ile köylü topraksızlaştırılmış, ülkeye giren dev uluslararası şirketler dev plantasyonlar kurarak ülke kaynaklarını ve köylü emeğini yok pahasına sömürmeye başlamışlardır.

DGD uygulamaları, ülke içi bölüşüm ilişkilerini etkilemekle birlikte, daha büyük etkiler çevre ülkelerin merkeze aktardıkları kaynak niceliğinde ortaya çıkmaktadır. Meksika, ABD modeline çok benzer bir DGD uygulaması içindedir. Bu benzeşik model, ABD'nin mısır dışsattımını üç kat artırmıştır. Buna karşılık dışarıya konu olan ülke ise Meksika olmuştur!..

#### **6.2.3.4. Türkiye Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması**

DGD uygulamaları, istikrar programı çerçevesinde hazırlanan hemen tüm metinlerde yer almaktadır.

<sup>66</sup> QUINTANA, R.Diego – BORQUEZ, L.Concherio - GARCIA, M. Tarrío, "Bölgesel ve Tarımsal Haklar: Meksika'da 18 Yıllık Neo – liberal Politikalar Sonrası Toprak Hareketliliği ve Toprak Pazarı", **Toplum ve Bilim**, Bahar '88, Ankara, 2001, s. 122 - 143

9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubunda, Őu hűkűmlere yer verilmiŐtir;

*Halihazırda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları, fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir. Yapılan uygulama, piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını kötü etkilemekte, fakir çiftçilerden çok zengin çiftçilere fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının birçok Bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılmasından ötürü husule gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olamamaktadır. Bütün bunların ötesinde, bu politikalar, son yıllarda ortalama olarak GSMH'nin % 3'ü gibi bir maliyet ve vergi mükellefleri üzerine ağır yük getirmektedir. Reform programımızın orta vadeli amacı var olan destekleme politikalarını safhalar halinde ortadan kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteği sistemi ile deđiŐtirmektir. Bu, ilk öncelikle 2000 hasat yılı için bir pilot program uygulamaya konarak yapılacaktır. Bu pilot çalışmanın sonuçlarına göre, doğrudan gelir desteği sistemini 2001 yılında űlke çapına yaygınlaŐtıracakđız ve bu sistemi 2002 yılı sonuna kadar tamamlamayı bekliyoruz. Bu sistem, 2001 yılı Mart ayına kadar tamamlanacak olan çiftçi kayıt sistemi üzerine kurulu olacaktır. Gübre ve diğer girdi sübvansiyonları 2000 ve 2001'de nominal olarak sabit tutulacaktır.*

18 Aralık 2000 tarihli Niyet Mektubunda ise, DGD uygulamaları ile ilgili aŐađıdaki hűkűmlere yer verilmiŐtir;

*Tüm dolaylı destek politikalarından 2002 sonuna kadar kademeli olarak vazgeçilmesi ve doğrudan gelir desteği (DDG) sisteminin uygulanmasına geçilmesini amaçlayan tarım politikalarının reformunda, program dahilinde Şimdiye kadar önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu, tarım politikalarının ekonomik olarak daha etkin hale getirilmesini sağlayacak, bütçeye maliyeti üzerinde daha sıkı bir kontrole ve kaynakların en fakir çiftçilere daha iyi yönlendirilmesine izin verecektir. .. 2001 bütçesinde ödenek ayrılmış bulunan doğrudan gelir desteği, ulusal düzeye yaygınlaştırılacaktır. Ödemeler yılda iki taksitle yapılacaktır. 2001 Temmuz ayına kadar çiftçi kayıtlarının büyük ölçüde tamamlanması beklenmekte olup, kayıtlı çiftçiler için ilk taksit ödemesi 2001'in ikinci yarısında yapılacaktır. Bu reformun Dünya Bankası tarafından Tarım Reformu Yatırım Projesi ( Arip) ile desteklenmesini bekliyoruz.*

3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubu ekinde bulunan "Ekonomik Politikalar Bildirgesi"nde, "Çiftçilere doğrudan gelir desteği uygulamasının başlatılmasına paralel olarak, destekleme fiyatlarının en fazla hedeflenen enflasyon oranında tutulması.." denilmektedir.

15 Mayıs 2001 tarihli Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda ekonomideki kötüye gidiŐin sorumluları arasında tarımsal destekleme politikaları gösterildikten sonra, Őu hűkűmlere yer verilmiŐtir;

*Ekonomideki etkinliğin artırılmasında tarımda verimliliğin artırılması son derecede önemlidir. Őeker ve tütün kanunlarının uygulamaya konulması ve tarım kesiminde doğrudan gelir desteğine gidilmesiyle birlikte tarımda ciddi bir dönüşümün gerçekleştirilmesi mümkün olacaktır. űlkemizdeki istihdamın yarısına yakınına sağlamla birlikte katma değerin çok azını yaratan bu sektöre Őimdiye kadar sağlanan destekler bu durumu deđiŐtirmediiđi gibi gerçek ihtiyaç sahibi çiftçiye de ulaşamamıŐtır. Bu dönüşümün bütün zorluklarına rağmen gerçekleştirilmesi hem ekonomik hem de sosyal bir gereklilik halini almıŐtır. Tarıma destek bütçe kaynaklarının müsaade ettiği ölçüde devam etmelidir. Ancak bu " daha verimli tarıma dönüşüm " programına destek Őeklinde olmalıdır. Ve dar gelirli çiftçiye yönelmelidir.*

GEGP kapsamında, doğrudan gelir ödemeleri ile ilgili hüküm şöyledir;<sup>67</sup>

*Düşük gelirli çiftçilerin doğrudan gelir desteği sistemi ile güçlendirilmesi temel ilkedir. Bu politikanın ülke genelinde uygulanabilmesi için Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından yürütülen çiftçi kayıt projesinin tamamlanması gerekmektedir. Kısa dönemde devletin destekleme alım fiyatlarının, satın alan kuruluşların finansman imkanları dikkate alınarak ve hedeflenen enflasyonu aşmayacak şekilde artırılması öngörülmektedir.*

Bu çerçevede, öncelikle 2000 yılında çiftçilere yönelik doğrudan gelir desteği pilot proje uygulaması başlatılmıştır.<sup>68</sup> Pilot proje uygulama bölgeleri olarak Ankara'nın Polatlı, Adıyaman'ın Merkez ve Kahta, Antalya'nın Manavgat ve Serik ile Trabzon'un Akçaabat ve Sürmene ilçeleri ve bu ilçelere bağlı köyler seçilmiştir. Çiftçi kayıtları ve ödemeler; pilot bölgelerden Ankara ve Antalya'da tapu ve kadastro kayıtlarındaki arazi sahipleri esas alınarak, Adıyaman ve Trabzon'da ise üretici belgesi olanlar esas alınarak yapılmıştır. Dekar başına 5 \$ karşılığı Türk lirası, en fazla 199 dekarlık kısım için ödenmiştir.

Pilot proje uygulaması kapsamında edinilen sonuçlar şöyle özetlenebilir;

- Aynı tescilli arazi kaydı (tapu) üzerinde birden fazla hissedar ve mirasçı bulunabildiği,
- Kütüklerdeki tapu kayıtlarının büyük bir kısmının bilgisayar ortamına geçirilmediği,
- Miras intikali sonrası birkaç nesil tapu tescil işlemlerinin yapılmadığı,
- Tanımı net olmayan arazi tescil ve kayıtlarının bulunduğu,
- Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin sağlıklı olamayan çiftçi kayıtlarının olduğu,
- Ülke genelindeki arazilerin % 83'ünde kadastro işlemleri tamamlanmış olduğu,
- Kadastro geçmemiş olan bölgelerde çiftçilerin doğru beyanda bulunmadıkları,

Ayrıca, Polatlı'daki pilot uygulamada 2 bin kişinin başvurusu beklenirken 8 bin kişi destek almak için kaydını yaptırmıştır. Adıyaman'da beyanda bulunulan alan, gerçek tarım alanının 3 katına çıkmıştır. Polatlı köylüsü tüm aile fertlerini çiftçi olarak yazdırırken, Adıyaman köylüsü ise topraklarını büyük göstermeye çalışmıştır.

2001 yılı uygulaması ise, "Doğrudan Gelir Desteği Yapılması ve Bu Amaçla Oluşturulacak Çiftçi Kayıt Sistemine İlişkin Uygulama Tebliği"<sup>69</sup> uyarınca yürütülmektedir. Buna göre;

- Uygulama Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Merkez Teşkilatı ile İl ve İlçe Müdürlükleri ve Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülecektir.
- Ödemeler, ülke genelinde tarımsal üretimle iştigal eden ve yine tebliğde belirtilen usul ve esaslara göre kayıt altına alınan çiftçilere, işledikleri tarım alanlarının büyüklüğü dikkate alınarak yapılacaktır.
- Ödeme miktarı, her çiftçi için yıl içerisinde işlediği tarım arazisi toplamı dikkate alınarak 200 dekara kadar (200 dahil) arazi miktarına dekar başına 10 milyon TL olarak belirlenmiştir. 5 dekarın altındaki araziler 5 dekara tamamlanarak ödeme yapılacaktır.

<sup>67</sup> **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar**, s. 87

<sup>68</sup> 01/03/2000 tarih ve 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

<sup>69</sup> Resmi Gazete tarih: 1 Haziran 2001, sayı: 24439.

- DGÖ için gerekli finansman, o yılki bütçenin “Tarımsal Destekleme Politikalarının Geliştirilmesine İlişkin Hizmetler” harcama kaleminden tahsis edilen ödenekten karşılanacaktır. 2001 yılı ödeme öncelikleri Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından belirlenecek kriterlere göre yapılacaktır.
- Başvuru sahiplerinin başvuruları çeşitli kademelerde denetlendikten sonra ödemeler gerçekleştirilecektir.

Anılan tebliğde ödemenin zamanı konusunda herhangi bir açıklama bulunmamaktadır.

24.06.2001 günlü Tarım ve Köyişleri Bakanınca yapılan Basın Açıklamasında ise; DGD ödemelerinden yararlanacak çiftçilerin 3 ay içinde istenen belgeleri tamamlayarak Tarım İl ve İlçe Müdürlüklerine müracaat etmeleri gerektiği, müracaatta bulunmayan çiftçilerin ödemelerden yararlanamayacağı, tüm ülke genelinde uygulanacak olan ve işlenen tarım arazilerinde dekar başına 10 milyon TL. olarak yapılacak DGD ödemeleri için bütçe imkanlarından 500 trilyon TL’lik kaynak ayrıldığı, ayrıca DGD ve Çiftçi Kayıt Sisteminin uygulanmasında Dünya Bankası’nın Türkiye’ye kredi sağlayacağı, bu krediden 200 milyon \$’ın DGD Projesine program kredisi olarak, 48 milyon \$’ın ise Çiftçi Kayıt Sistemine yatırım kredisi olarak aktarılacağı belirtilmiştir.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı yetkilileri, DGD sisteminden yararlanmak için başvuran üretici sayısının 2.452.000 olduğunu belirtmektedirler. Tarım sayımı sonuçlarına göre Türkiye’de 3.966.822<sup>70</sup> tarım işletmesi bulunduğu düşünüldüğünde, başvuru sayısının düşüklüğü dikkat çekicidir. Ancak bu, bir ilk saptama niteliğindedir. Daha derinlemesine bir analiz yapıldığında, gelişmelerin, başlangıçta öne sürüldüğünün aksine, ne denli küçük üreticinin aleyhine olduğu ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de 234.510.993 dekar araziye 3.966.822 tarım işletmesi kullanmakta, bu anlamda işletme başına düşen ortalama arazi genişliğinin 59 dekar olmaktadır. Bununla birlikte toprak mülkiyetinde önemli adaletsizlikler söz konusudur. Örneğin 500 dekardan fazla toprağa sahip işletmelerin sayısal oranı % 1 iken, bu işletmeler toplam tarım arazisinin % 17’sine sahiptirler.

DGD ödemelerinin, en çok 200 dekarlık arazi büyüklüğü için yapılacağı ilan edilmiştir. 200 dekar eşiği kullanılarak benzer bir hesaplama yapıldığında, şu sonuçlara ulaşılmaktadır;

- 200 dekardan az toprağa sahip işletme sayısı 3.756.210 olup, tüm işletmelerin % 95’ini oluşturmaktadırlar. Buna karşılık söz konusu işletmeler, tarım topraklarının % 63’ünü oluşturan 147.856.938 dekar araziye sahiptirler.
- Buna karşılık 200 dekardan çok toprağa sahip işletme sayısı 210.612 olup, “zengin köylü”, “toprak ağası”, “kapitalist toprak sahibi” olarak tanımlanabilecek değişik kategorilerdeki bu işletmeler, tüm işletmelerin % 5’ini oluşturmaktadır. Bunlar, tarım topraklarının % 37’sini oluşturan 85.654.055 dekar araziye sahiptirler.

<sup>70</sup> DİE 1991 Genel Tarım Sayımı, Tarım İşletmeleri (Hanehalkı) Araştırma Sonuçları

Türkiye DGD uygulamalarında, alanda gözlenen en yaygın eğilim şudur:

- Küçük üreticiler, DGD ödemelerinden yararlanmak için sağlamaları gereken çeşitli belgelere yapacakları ödemeler ile, karşılığında alacakları paraları karşılaştırmakta ve genellikle bu hesabın kendi adlarına negatif çıkması nedeni ile DGD başvurusu yapmamaktadırlar.
- Buna karşılık bin hektarlarla ifade edilen arazilere sahip “toprak sahipleri”, sosyal statülerini kullanarak arazilerini çeşitli yollardan 200 dekarlık büyüklüklere bölmekte<sup>71</sup> ve bu şekilde tüm arazileri için DGD ödemelerinden yararlanmaktadırlar.

Bu çerçevede, DGD sisteminin başlangıç uygulamaları bile, en temel argümanının geçersizliğini ortaya koymuştur. Girdi ve çıktıya dayalı destekleme sistemi yerine DGD’yi ikame etmek isteyen iç ve dış çevreler, uygulamalarının dayanağı olarak, “geleneksel destekleme sisteminin desteğin küçük üreticiye ulaşmasında etkin olmadığını, desteklerden büyük üreticilerin yararlandığını, DGD’nin bunu değiştireceğini” belirtiyorlardı. Uygulama sonuçları, çarpıklığın artarak sürmekte olduğunu ortaya koyuyor...

Bir başka temel argüman olan “destekleme sisteminin maliyetinin düşürüleceği” ise, çok daha somut bir yanıt bulmaktadır: Bütçede DGD ödemeleri için 500 Trilyon TL kaynak ayrılmış olup; yetersiz başvuruya karşın toplam 2.7 trilyon TL’lik bir kaynak gereksinimi bulunmaktadır.

Doğrudan Gelir Desteği (DGD) sektörel anlamda tarımsal sorunlarını çözmüş ve gerekli altyapıya sahip ülkelerde uygulanmasının da hiçbir yanlışı yoktur. Tarımın geliştirilmesi bir amaç olmaktan çıkmış, hatta tam tersine gereksiniminin çok üzerindeki üretimin kısılması hedeflenen bu gibi ülkelerde, tarım kesiminin gelirin korunması temel bir yaklaşım olarak öne çıkmaktadır. DGD’de tam bu amaca uygun bir politika aracıdır. Buna karşılık Türkiye tarımının içinde bulunduğu ve yukarıda açıklanan yapı, desteğin doğrudan ödemeler şekline dönüştürülmesine uygun değildir. Öncelikli olarak, tarımsal altyapı sorunlarının çözülmesi gerekmektedir.

DGD sistemi, diğer destekleme sistemleri ile birlikte düşünüldüğünde, uygun sonuçlar verebilir. Nitekim AB, üretimle bağı süren bir DGD uygulaması sürdürmektedir. Bu sistemde, dünya fiyatları düzeyinde açıklanan ulusal fiyatlar ile üreticinin eline geçmesi gerektiği düşünülen değer arasındaki fark, ton başına yapılan DGD ile üreticiye ulaştırılmaktadır. Ancak bunun yanında diğer destekleme enstrümanları, (fiyat müdahaleleri, bazı girdi destekleri, pazarlama yardımları, genel hizmetler vb.) varlıklarını sürdürmektedirler. Açıkladığı Ulusal Program gereği AB tarım siyasalarına uyum yükümlülüğü içinde bulunan Türkiye’ye ise, AB sisteminden farklı olarak, üretimden bağı kopartılmış (decoupled) DGD dayatılmaktadır. Bu sistem, hem Türkiye’nin tarımsal üretim yapısını çökertecek, hem de “destekte adalet” anlayışının yaşama geçirilmesine engel olacaktır.

<sup>71</sup> Alanda yapılan gözlemler, DGD başvurusunun son günlerinde arazi devrine ilişkin noter işlemlerinin “normal” ile karşılaştırılmayacak ölçüde arttığını ortaya koymaktadır.

2001/02 yılında yürürlüğe sokulması taahhüt edilen Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin ülkemizde uygulanması halinde ortaya çıkacak çok önemli sorunlar aşağıda özetlenmektedir;

- Tüm Dünya uygulamalarında olduğu gibi, üretimden bağı kopartılmış bir doğrudan gelir ödemesi yıllar içinde azaltılacak ve zaten sefalet içinde yaşamaya çalışan üreticinin perişanlığı daha da artacaktır.
- Türkiye’de kişi başına ulusal geliri yıllık 1.000 ABD Dolarının altında olan tarım kesimine verilecek doğrudan gelir, geçinme düzeyinin altında bir gelire yaşamaya çalışan üreticilerin beslenme-barınma-giyinme gibi temel gereksinimlerine gidecek ve tarımın finansman açığı daha da büyüyecektir.
- DGD sisteminde müdahale kurumlarının varlığına gerek bulunmamaktadır. Bu çerçevede süreç içerisinde tüm tarımsal KİT’ler özelleştirilecek ve üretim - pazarlama - tüketim aşında yaşanacak kaostan en çok üretici ve tüketici konumunda bulunan geniş halk kesimleri zarar göreceklerdir.
- Üretimle bağı kopartılmış bir DGD sistemi ile ülke tarımının en acil gereksinimlerinden olan üretim planlamasının gerçekleştirilmesi ve uygulanması da olanaklı değildir. Tarımsal alan başına ödenecek destek uygulamaları üreticiyi en az masrafla en çok verimi alabileceği ürünlere yöneltecek, bir yandan açıklarımız devam ederken diğer taraftan ürün stokları oluşacaktır.
- IMF ve Dünya Bankası’nca ileri sürüldüğünün aksine, sahip olunan tarımsal arazi bazında yapılacak ödemelerden en büyük payı yine toprak ağaları almaya devam edecektir.
- Ülkenin halen çok önemli bir bölümünden kadastronun geçmemiş olması gerçeği karşısında, sistemin işleyebilmesinin olmazsa olmaz koşulu olan kayıt sisteminin hedeflenen tarihe kadar sağlıklı olarak gerçekleştirilmesi olanaksızdır. Sağlıksız bir kayıt sisteminden ise yine siyasiler ve toprak ağaları yararlanacak, bürokrasi ile başa çıkamayacak olan küçük üretici ise sistemde zaten küçük olan payını dahi alamaz duruma gelecektir.
- Yine savunulanın aksine, ülkenin tüm tarımsal arazi varlığı baz alınarak yapılan DG ödemesi ile Hazinesinin yükünü azaltmak olanaklı değildir. Bunun ancak iki yolu vardır; Ya ödeme miktarı çok düşük seviyelerde tutulacak ya da geçmişte belirli ürünlerin ekim alanlar saptanarak yalnızca o alanlar için DGÖ yapılacaktır. İstatistik ve kayıt açısından ülkenin içinde bulunduğu durum göz önüne alındığında, bunların sağlıklı olarak başarılabilmesi olanaklı değildir; ayrıca ürün ayırımına gitmenin, ülkenin değişik ekolojik bölgelerden oluştuğu düşünülüğünde adaletli olmayacağı da açıktır.

- DGD sisteminde yükün vergi mükellefleri üzerinde olması nedeniyle; tarım dışı kesimler ile tarım kesiminin haksız ve çok yanlış olarak karşı karşıya getirilme durumu ortaya çıkacaktır.
- DGD sistemi ile girdi desteğine son verilmesi, tarımsal üretimde ve DGD kapsamında olmayan üreticilerin gelirlerinde ani düşümlere yol açacaktır. Desteğin kaldırılmasının, ülke ortalaması olarak yetersiz olan kullanım değerlerinin daha da aşağıya düşmesine neden olacağı ve bunun da tarımsal üretim kayıplarını sonuçlayacağı açıktır.

### 6.3.Türkiye’de tarım alanında özelleştirmeler

Türkiye’de günümüze kadar tarım alanında yapılan önemli özelleştirmeler arasında Et ve Balık Kurumu (EBK), Süt Endüstrisi Kurumu (SEK), Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK), Yem Sanayii .. gösterilebilir.

Türkiye kırsalının en önemli gelir kaynağı tarımdır. Bitkisel ve hayvansal üretimin girdisini sağlayan ve çıktısını değerlendiren tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi, öncelikle üretim miktarını azaltmış, ardından üretimin değerini bulmasını engellemiş, kırdaki yoksulluğu artırmıştır. Dünya Bankası, 1980 – 2000 yılları arasında, dünyada kentleşme oranı en yüksek üçüncü ülkenin Türkiye olduğunu söylüyor!.. Bunun anlamı, 1980’den bu yana, dünyada köylüsü, çiftçisi en çok ezilen ülkelerin başında Türkiye gelmektedir. Olanın adı ise kentleşme değil, varoşlara yığılmadır.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın yaptırdığı araştırmalara göre; “Türkiye’de tarımsal KİT’ler diğer ülkelerdeki örneklerinden farklı olarak, özelleştirme uygulamalarında yeterince deneyim kazanılmadan ve özelleştirme uygulamalarının ilk yıllarında programa alınmıştır. İşletmeler çoğunlukla kuruluş amaçları ve işlevleri dikkate alınmadan, yapılan ihalelerde en yüksek teklifi veren firmalara devredilmiştir. Bu bakımdan birçok işletme faaliyet alanından çekilmiş, üretim ve istihdamda önemli daralmalar olmuş, verimlilik ve karlılık özellikle orman ürünleri ve et kombinalarında istenilen düzeye çıkarılmamıştır”.<sup>72</sup>

Adı geçen araştırma, özelleştirme uygulamalarının teorik kökenini sorgulamayan, pratik sonuçları ile ilgilenen bir yön izliyor. Bu anlamda, özelleştirmelerden elde edilen olumsuz sonuçları, özelleştirme uygulamalarının başarısızlığına bağlıyor. Tüm dünyadaki özelleştirme uygulamalarının yeni adı küreselleşme olan emperyalizmin çevre ülkelerden kaynak transfer etme yöntemi olduğunun giderek daha çok anlaşılmaya başlandığı bir ortamda, bilimsel bir araştırmanın, teorik çerçeveyi ilgilendiren bir konuda yaptığı ve yukarıda verilen saptama, kuşkusuz çalışmanın bütünü olumsuz etkileyici niteliktedir. Bununla birlikte, özelleştirme uygulamalarının sonuçlarına ilişkin çalışma kapsamında verilen bilgiler hayli çarpıcıdır. Buna göre;

<sup>72</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarımsal Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Ankara, 2001

“Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu’na bağlı iken özelleştirilen 32 süt ve süt mamülleri işletmesinden sadece 13’ü üretim faaliyetlerini sürdürmektedir. Söz konusu işletmelerin özelleştirmeden sonraki dönemde istihdamda % 59.4 ve işlenen çiğ süt miktarında % 18.95 oranında bir azalma olmuştur.

Yem Sanayii Türk A.Ş. (Yemsan)’a bağlı 24 yem fabrikasının özelleştirme sonrası dönemde kurulu kapasitelerinin % 38.6 oranında arttığı görülürken, bu artışın karma yem üretimlerine yansımadağı aksine özelleştirme öncesi döneme göre % 2.1 oranında azaldığı tespit edilmiştir. Özelleştirilen 24 yem fabrikasından 6’sının üretim faaliyeti durdurulmuştur. Yem fabrikalarında özelleştirme sonrası dönemde istihdam hacminde % 62.9 oranında azalma olmuştur.

Günümüze kadar 12 kombinasi özelleştirilen Et ve Balık Kurumu’nda özelleştirme sonrası istihdam hacmi % 56.90, üretim miktarında ise % 5.06 azalma olmuştur. Kombinalardan birisi faaliyetini durdururken, özelleştirilen kombinaların kapasite kullanım oranları % 9-11 arasındadır.

Orman Ürünleri Sanayii Kurumu – ORÜS’ün 19 orman ürünleri işletmesi ve 1 emprenyeleme tesisi özel kişi ve kuruluşlara devredilmiş ve bu işletmelerden 4’ü faaliyetlerini durdurmuş ve bu işletmelerin özelleştirme sonrası dönemde istihdamda % 61.24 ve üretimde % 45.15 azalma olmuştur.

Araştırma kapsamında tarımsal KİT’lerden elde edilen toplam özelleştirme geliri yaklaşık 177 milyon 392 bin dolardır. Bunun toplam özelleştirme gelirleri içindeki payı % 4.3’tür.

Avrupa Birliği Genel Sekterliği tarafından hazırlanan bir belgede ise, Yem Sanayininin 30 işletmesinin, SEK’nun 38 işletmesinin ve ORÜS’ün tamamının özelleştirilerek sektörlerden kamunun çekilmesinin tamamlandığı belirtilmektedir.<sup>73</sup>

Aynı belgede özelleştirilen tarım kuruluşlarına ilişkin bazı bilgilerde yer almaktadır;

Şirket ADI	Satış Tarihi	Satış bedeli (\$)
SEK	1993 - 1998	69.619.759
YEM SANAYİ	1993 - 1995	21.416.710
EBK	1995 - 2000	49.693.324
KÖYTEKS	1995 - 1998	3 731.332
ORÜS	1996 - 2000	32.301.635
TZDAŞ	1998 - 2000	15.783.896
TÜGSAŞ	1999	2.204.238

Kaynak: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Turkey’s Contribution to the 2001 Progress Report, Annex : 6 Privatization**, Ankara, 2001, Tablo : E)  
Companies Privatized by asset sale

<sup>73</sup> “Yem Sanayi (animal feed production) with 30 plants, Süt Endüstrisi Kurumu (milk and dairy products) with its 38 plants and ORÜS (Forestry wood materials manufacturing) were completely privatized and thus the state’s withdrawal from these sectors have been completed.” Bkz: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Turkey’s Contribution to the 2001 Progress Report, Annex : 6 Privatization**, Ankara, 2001, s.5 :

Özelleştirme Portföyünde bulunan toplam 40 kuruluş içerisinde önemli kısmı özelleştirilmiş olan EBK (Et ve Balık Ürünleri A.Ş.), Türkiye Ziraî Donatım Kurumu, TÜGSAŞ (Türkiye Gübre Sanayi ve Ticaret A.Ş.) ile TEKEL (Tütün, Tütün Mamülleri Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü), Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., İGSAŞ (İstanbul Gübre Sanayii A.Ş.) da bulunmaktadır.

Türkiye’de çöküş süreci yaşamakta olan hayvancılığın durumu, EBK’nun ve Yem Sanayii’nin özelleştirilmesi ile yakından ilgilidir. Üretici, çayır-meraların kullanılamaz duruma geldiği bir ortamda, ya hayvanına yedireceği yemi ya da bunun parasını bulamamıştır. Kötü koşullarda yetiştirdiği hayvanı satmak konusunda ise celeplerin insafına kalmıştır. EBK’nun boşalttığı alan, özel sektörce doldurulmuş, özel sektörün bu konudaki faaliyetleri ise üreticinin hayrına olmamıştır. Sözelimi EBK’nun Ankara’daki arsası üzerine Migros inşa edilmiş, Türkiye’nin başkenti hijyen koşullarına uygun hayvan kesiminin yapılabileceği bir mezbahanedен yıllarca yoksun bırakılmıştır. Doğan boşluk, borsa tarafından yaptırılmakta olan bir mezbahane ile kapatılmaya çalışılmaktadır. Ankara çevresi entegre et tesisleri ile dolmuştur. İşlevinin sürdüğü açık olan bir kurumun özelleştirme adı altında kapatılmasının, kamu yararına yönelik bir açıklaması yoktur.

SEK’in özelleştirilmesi de benzer sonuçlar vermiştir. Özelleştirme adı altında yapılan uygulamalarla, Türkiye’de sütçülüğün merkezi olan Burdur’daki, Eskişehir’deki SEK işleme tesisleri kapatılmıştır, çalıştırılmamaktadır. Süt üretiminin girdilerindeki inanılmaz artışlara karşın, Türkiye’de süt fiyatları yıllardır değişmemektedir. Üretici sütünü, bölgelere göre değişmekle birlikte 150-180 bin TL’den, kaymakamların başkanlığını yaptığı ve süt toplayıcısı olarak çalışan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri’ne satmaktadır. Sütün sudan ucuz olmasının nedeni, Türkiye’nin köy köy, yerli-yabancı sermaye işbirliği ile kurulan ancak son yıllarda hızla çokuluslu şirketlerin eline geçen süt işleme şirketlerince paylaşılmış olmasıdır. Hiçbir fabrika bir diğer fabrikanın girdiği süt toplama ihalesine girmemekte, rekabet kurallarına aykırı bir şekilde ve anlaşmalı olarak belirlenen fiyatlar bazen izleyen ihalelerde düşmekte, süreçten ÇUŞ’ler rant sağlarken üreticinin perişanlığı her geçen gün artmaktadır.

Aşağıdaki bölümde, 1999 yılı İstikrar Programı kapsamında “özerkleştirilen”, “özelleştirilen”, “siyasi müdahalelerden uzak bir şekilde yeniden yapılandırılan”.. tarımsal kuruluşlara ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır.

### **6.3.1. Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri’nin Tasfiyesi**

Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (TSKB), 24.04.1935 gün, 2834 sayılı yasa ile kurulmuştur. Dönemin Başbakanı İsmet İNÖNÜ, TBMM’de yasa gerekçesini şöyle açıklamaktadır; *“Bugünkü şartlar içinde Türk üreticisi, spekülasyon veya alacakları vasıtasıyla piyasaya istediği gibi hükmeden ve –fiyatların muzır temevvüçlerine- amil olan aracılar dolayısıyla yetiştirdiği mahsüllerin hakiki değerine sahip olamamaktadır. ... Tarım Satış Kooperatifleri, yerli ve yabancı ihracat firmaları ve şirketlerinin, Türk üreticisinin bütün senelik zorlu emeğinin maddi ifadesi olan mahsüllerini en uygun fiyatlarla satabilmek için meşru ve ahenkli bir rekabetle yarışmaları istenmektedir. Layihanın maksad ve gayesi, Türk üreticisinin, yetiştirdiği mahsülleri gerçek*

*değerinden daha düşükün bir fiyatla ve zamanından önce satmasına çeşitli nedenler dolayısıyla alivire satışları üretici ve ülke aleyhine suistimal edilmesine engel olmaya çalışmaktadır...”<sup>74</sup>*

TSKB, 1984 yılındaki 3186 sayılı yasa ile geçirdiği önemli değişikliklerle 1935 yılından bugüne dek Türkiye üreticisi için önemli işlevler yerine getirmiştir. Özerk olmayan yapısı nedeniyle önemli oranda siyasi karışmalara maruz kalmasına karşın, önemli bir ürün grubunda kamu desteklemesi aracı olmuş; işleme tesisleri ile ilk ürünün katma değerinin artırılarak pazarlanması faaliyetlerini sürdürmüş, iç ve dış pazarlamada zaman zaman etkin bir rol oynamıştır.

TSKB ile ilgili ilk “reform” çalışmaları, AFC adlı kuruluşa hazırlatılan “Tarım Satış Kooperatiflerini Geliştirme Projesi” ile başlatılmıştır. Proje, merkezi bir kurulun kurulması önerisi ile sonuçlandırılmıştır.<sup>75</sup>

TSKB, 1999 yılı sonunda başlayan istikrar programlarına geniş oranda konu olmuştur. Bu kapsamda, 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda TSKB’ne “tam muhtariyet” sağlayan yasanın 2000 yılı Mart ayına kadar parlamentodan geçirilmesi “yapısal kriter” olarak saptanmış ve yeniden yapılanmaları maliyetlerinin bir kısmı olarak birliklere 410 trilyon TL verileceği belirtilmiştir. 10 Mart 2000 tarihli “Birinci Gözden Geçirme” de “Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerini mevcut kooperatifler yasasına tabi kılarak kooperatifleri otonom hale getirecek bir kanun çıkarılacağı yinelenmiştir.

Verilen “söz” biraz gecikmeyle de olsa 1 Haziran 2000 tarihinde yerine getirilmiş ve 4572 sayılı “Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir.<sup>76</sup>

22 Haziran 2000 tarihli “İkinci Gözden Geçirme” de, TSKB ile ilgili aşağıdaki hükme yer verilmiştir;

*Tarımsal kooperatifler ve birliklere özerklik sağlayan bir kanunun 1 Haziran tarihinde Meclisce onaylanması ile (yapısal kriter) büyük bir reform gerçekleştirilmiştir. Bu kooperatiflerin yeniden yapılandırılmalarını kolaylaştıracak bir geçiş düzenlemesi olarak anılan kanun, kooperatiflere verilecek desteğe ilişkin bütçe tahsisatının bir kısmının bu sene endüstriyel tarım ürünü destek alımlarının finansmanı amacıyla kullanılmasına olanak tanımaktadır. Ancak, bu geçiş düzenlemesinin maliyetini kontrol altında tutabilmek ve etkin piyasa bazlı yeniden yapılanmayı teşvik etmek amacıyla tarım satış kooperatifleri birliklerine bütçe fonları ancak yeniden yapılandırma kurulu (veya kurul faaliyete geçinceye dek onun adına hareket eden Hazine Müsteşarlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı) tarafından gerçekçi piyasa fiyatlarına dayalı bir iş planının kabulü, satılması beklenen miktardan daha fazla alım yapılmaması, kendi fonları (kendi hesaplarına borçlandıkları tüm fonları içerecek biçimde) ve devlet tarafından verilen 2000 yılı bütçe tahsisatından müteşekkil rakamı aşmayacak şekilde toplam faaliyet ve yatırım bütçesi sınırları içinde kalmaları koşuluyla verilecektir.*

<sup>74</sup> TBMM zabıtları, 09.10.1935, C:1, i:42, s:229,

<sup>75</sup> YILMAZ, A.Dursun, “Tarım Satış Kooperatiflerinin Kapısına Kilit Vurulacak”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 2, Ankara, 2000, s. 20-23

<sup>76</sup> Resmi Gazete, gün: 16.06.2000, sayı: 24081

18 Aralık 2000 tarihli “Üçüncü ve Dördüncü Gözden Geçirme” lerde ise, TSKB'lerinin finansal durumlarının incelenmesinde ilerleme kaydedildiği, 2000/2001 ürün sezonu iş planlarının onaylandığı ve 2000 yılı bütçe tahsisatları içinde kalındığı belirtilmiştir.

IMF ve Dünya Bankası'nın “TSKB'ne ilişkin reformlarının” anlaşılabilmesi için, 4572 sayılı yasanın incelenmesi gerekmektedir.

“4572 Sayılı Yasa, 16 TSKB'yi (Tariş tek birlik sayılırsa 13 TSKB'yi) bunlara bağlı 400'ü aşkın kooperatifi, onların kayıtlı 725 bin ortağını, aileleriyle birlikte yaklaşık 3 milyonluk bir nüfus büyüklüğünü ve 15 bin civarında ücretli çalışanı doğrudan ; 4,5 milyonluk tarımsal işletmeyi veya istihdamın yüzde 40'ını aşkın bir bölümünü, 65 milyonluk tarım ürünleri tüketicilerini doğrudan ve dolaylı etkileri bakımından ilgilendirmektedir.”<sup>77</sup>

Yasanın getirdiği temel hükümler arasında; TSKB Yeniden Yapılandırma Kurulu'nun oluşturulması, işleme tesislerinin, A.Ş'e dönüştürülmesi , önemli tüm konuların Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca hazırlanan hazırlanılacak “örnek ana sözleşmeler” ile düzenlenmesi.. sayılabilir.

Yasa kapsamında geçici Md. 1/D ile oluşturulan “Yeniden Yapılandırma Kurulu” (YYK), 4 yıl süreyle görev yapacak, 4 üyesi Sanayi ve Ticaret Bakanı, 2 üyesi Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanı tarafından atanacak, yalnızca bir üyesi ise birliklerin yönetim kurulu üyeleri arasından seçimle belirlenecektir. YYK, Kooperatif ve birliklerin yeniden yapılandırılması, ekonomik etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde faaliyetlerini sürdürebilir bir yapıya kavuşturulması ve bu amaçla alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi konularında çalışma, inceleme ve önerilerde bulunacaktır. YYK'na bağlı olarak bir de Yürütme Birimi oluşturulmuştur. Ayrıca, “Kooperatif ve birlikler yeniden yapılandırma ile ilgili her konuda YYK önerilerini dikkate alacak ve Kurul ile işbirliği içinde faaliyetlerini sürdürecektir.” YYK'nun çalışma esasları, uygulayacağı ilkeler ve Programlar, bu sürece uyum için Kooperatif ve birliklerce alınması gereken önlemler ve yapılması gereken işlemler Sanayi ve Ticaret ile Devlet Bakanları tarafından belirlenecektir” “ hükümleri, yasanın taşıdığı “TSKB'ni özerk ve bağımsız bir yapıya kavuşturma” savının ne denli gerçek dışı olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Yasanın geçici 1 F maddesi, “kooperatif ve birliklerin ilk işleme tesisleri dışındaki fabrikalarının, üç yıl içinde A.Ş. haline dönüştürülebileceği” hükmünü taşımaktadır. Yasa her ne kadar bu alanda bir seçimlik hakkı tanıyor gibi görünse de, bu dönüşümü sağlamayarak “YYK ile işbirliğine gitmeyen” Birlik ve Kooperatiflere desteğin kesileceği ve fiili bir tasfiye sürecinin başlatılacağı, beklenen bir gelişmedir.

Yine yasanın geçici 1/E/3 maddesi, “Kooperatif ve birliklere (...) Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerden herhangi bir mali destek sağlanamaz ” ifadesini taşımaktadır. Bu, “tarımsal kooperatiflerin maddi dayanaklarını tasfiyeden başka bir anlama gelmemektedir... Hiçbir hükümler devlet, bir sektöre (özellikle de işgücünün yüzde 40'ına istihdam olanağı

<sup>77</sup> OYAN, Oğuz - ÖZKAYA, Tayfun ve ark., **Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları Dünü – Bugünü – Geleceği**, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ankara, 2001, s.52

sağlayan temel bir üretici sektöre) mali destek yapmayacağını yasa hükmü haline getirmemiştir ve getiremez. Tarım dışında başka hiçbir sektör için (örneğin mali sektör için) böyle bir hüküm konulamazken, bir tarımsal politika aracından yasa hükmüyle vazgeçilmesi, açıklanması güç bir bağımsızlık kaybı anlamındadır.”<sup>78</sup>

Yasanın 1. madde son fıkrası ile kooperatif ve birliklerin sadece sermayeleri (ortaklık payları) rehin ve hacize karşı korunup, sanayi işletmeleri ve ilk işleme tesislerinin bu koruma şemsiyesinden çıkarılması, mevcut finansal yapıları veri kabul edildiğinde, Kooperatif ve Birliklerin hiçbir şekilde tarımsal ürün işleme faaliyetine girememesi anlamını taşımaktadır. Tarım yapısında katma değer ancak işleme ile elde edilebileceği ve Türkiye’de bu alanda önemli eksikliklerin bulunduğu gerçeği karşısında, yasa hükmünün ekonomi gerekleri ile çeliştiği ortadadır. İşleme tesislerinin teknoloji yenileme yatırımları ile karlı çalışabilir duruma dönüştürülmesi yerine tasfiye edilmesi, ülkenin üretim yapısının kırılması yolunda bir başka adımı oluşturmaktadır.

Yasa’nın 7. maddesi, getirdiği “emredici ana sözleşme” düzenlemesi ile, TSKB’nin bağımsızlıklarını tümüyle ortadan kaldırmaktadır. Buna göre, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın hazırlayıp Resmi Gazete’de yayımladığı “Örnek Ana Sözleşmeler” hükümlerine, kooperatif ve birlikler kendi ana sözleşmelerinde mutlaka yer verecektir. “Örnek ana sözleşmenin yol gösterici değil emredici bir içerik taşıması, demokratik kooperatifçilik anlayışı ile bağdaştırılmaz.

Sonuç olarak 4572 sayılı yasa, istikrar programı metnindeki “TSKB’lerini özerk ve bağımsız bir yapıya kavuşturmak” savının tersine, TSKB’lerini siyasete ve dolayısıyla Dünya Bankası – IMF düzenlemelerine koşulsuz uyacak ve bu suretle süreç içerisinde önce işlevsizleştirip ardından tasfiye edecek bir kurgu geliştirmektedir. Bu yapının sonuçları, Türkiye tarım üreticisinin örgütsüzlüğünü artıracak ve olan rekabet gücünü de elinden alacaktır.

### **6.3.2.TCZB’nin Özelleştirmesi ve Görev Zararı**

Kuruluşu Osmanlı İmparatorluğu’na kadar uzanan Ziraat Bankası (TCZB), 1937 yılında çıkarılan 3202 sayılı yasa ile özerk bir kamu kuruluşu niteliğini kazanmış olup uzun süre işlevine 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşekkülleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, Ana Statüsü ve Bankalar Yasası çerçevesinde devam etmiştir.

TCZB’nin kuruluş amacı, Türk çiftçisinin kalkınmasına, tarımsal üretimin artmasına ve tarım sektörünün gelişmesine yönelik kredileri düzenlemek, dağıtmak, denetlemek ve tarımın gelişmesine katkıda bulunacak her türlü girişimde bulunmaktır.

“ZB tarafından verilen işletme kredileri, bir tarımsal işletmenin tohum, fide, gübre, ilaç, işçilik ve benzeri ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla verilen kredilerdir. Yatırım kredileri ise mevcut ve kurulacak işletmelerin yapacakları yatırımların finansmanını sağlamak

<sup>78</sup> A.k., s.52

amacıyla açılmaktadır. ZB tarımsal krediler konusundaki faaliyetlerini Genel Müdürlük bünyesindeki Zirai Krediler, Kooperatifler, Su Ürünleri Kredileri, GAP Kredileri ve Proje Değerlendirme Müdürlükleri aracılığıyla yürütmektedir”.<sup>79</sup>

TCZB'nin özelleştirilmesine ilişkin öneriler, 1997 yılında Türkiye'yi “ziyaret eden” Dünya Bankası heyetinin raporuna da konu olmuştur. Dünya Bankası, tarımsal kredilerin faiz oranlarının piyasa faiz oranları düzeyine çekilmesinin gerektiğini söylemektedir. Çünkü düşük faizli krediler yoksul çiftçilere ulaşmamakta, ayrıca fatura tüketicie çıkmaktadır. Bu uygulamanın oluşturabileceği muhalefetin kırılabilmesi için de, Ziraat Bankası'nın azınlık hisseleri “tüm siyasi talepleri göğüsleyebilecek bir gruba” devredilmeli veya satılmalıdır. Raporda bu görüşe dayanak olarak gösterilen örnek ise oldukça ilginçtir; “Örneğin Bolivya'da elektrik hizmeti veren kurumların azınlık hisseleri emekli sandığına verilmiştir. Genelde fiyat artışlarına itiraz eden emekliler, emeklilik gelirlerini doğrudan etkilediği için bu artışları kabul etmişlerdir”<sup>80</sup>

Tarımsal krediler yoluyla yapılan tarımsal desteğin ortadan kaldırılması, İstikrar Programları metinlerinin hemen tümünde yer almıştır.

9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda bu konuda şu belirlemelerde bulunulmuştur;

*Hükümet çiftçilere verilen kredi sübvansiyonunu safhalar halinde tedricen ortadan kaldıracaktır. Ziraat Bankası ve Halk Bankası tarafından verilen kredi sübvansiyonlarının toplam maliyeti 1999 yılı için tahmin edilen GSMH'nin %1,2'lik seviyesinden 2000 yılında GSMH'nin %0,6'sına düşecektir. Bu amaçla Ziraat Bankası ve Halk Bankası sübvansiyon oranının belirlenmesinde aşağıdaki mekanizmayı ortaya koyacaktır. (bir ön koşul olarak) : i) sübvansiyonlu faiz oranı referans oranına eşit hale gelinceye kadar düşürülmeyecektir. ( referans oranı son üç aydaki 12 aylık Y çarpılması ile hesaplanmaktadır); ve ii) daha sonra sübvansiyonlu oran referans oranı ile aynı kalacak; ve iii) referans oranı artmaya başlarsa referans oranının sübvansiyonlu oran üzerinde kalan yüzdeleri artmayacaktır. Kredi kullanıcılarına sabit faiz oranı (kredi alındığındaki sübvansiyonlu kredi faiz oranı ) veya piyasada geçerli olan sübvansiyonlu orana eşit değişken faiz oranı arasındaki seçim hakkı verilecektir. Ziraat Bankası ve Halk Bankası tarafından verilen sübvansiyonlu kredi miktarındaki artış 2000 yılında %55'i geçmeyecektir.*

22 Haziran 2000 tarihli “ikinci gözden geçirme” de, kamu bankalarının sağlanan kredi sübvansiyonlarının kaldırıldığı, bunun etkilerinin, makroekonomik koşullardaki iyileşmenin yol açtığı kredi-tarımsal krediler de dahil olmak üzere-faiz oranlarındaki keskin düşüş ile hafifletildiği ifade edilmiştir.

3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubu ekinde bulunan “Ekonomik Politikalar Bildirgesi” nde; “Ziraat ve Halk Bankalarının yönetimi, politik olarak bağımsız, Hazine'ye rapor veren, bir ortak kurulun oluşturulması ve yeni bir yönetimin atanması (altıncı ve yedinci gözden geçirmelerin tamamlanması için koşul) yolu ile güçlendirilecektir... Yönetim Kurulu, ayrıca bu bankaların özelleştirme politikalarını oluşturacaktır” hükmüne yer verilmiştir.

<sup>79</sup> Türkiye Tarımcılar Vakfı Araştırma Merkezi, “Tarım Her Geçen Gün Biraz Daha Küçülüyor”, **Tarım ve Yaşam**, Sayı: 14, Aralık 2000, s. 4

<sup>80</sup> Dünya Bankası, **Tarımsal Destek Politikasına Yönelik Öneriler: Reforma Taslağı**, 1997, s.6

“Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nda ise, kamu bankaları ile ilgili aşağıdaki belirlemelerde bulunmaktadır;

- *Kamu bankalarının yönetimi, profesyonel bankacılardan oluşan bir Ortak Yönetim Kurul’una devredilecek ve bu Kurul, bankaları özelleştirmeye hazırlayacaktır.*
- *Kamu bankalarının verimsiz şubeleri kapatılacak ve personel sayısı azaltılacaktır.*
- *Kamu bankalarına zarar oluşturacak görev verilmeyecek, gerek görülmesi halinde bütçeye ödenek konularak gereksinimler giderilecektir.*
- *Sermayeleri artırılacaktır. Kredilendirme, kaynak maliyetleri dikkate alınarak sürdürülecektir.*
- *Emlak Bankası ile Ziraat Bankası birleştirilecektir.*

Bu bağlamda, “Ziraat ve Halk Bankaları için Hazine’ye düzenli olarak çalışmalarına ilişkin rapor verecek siyaseten bağımsız ortak bir yönetim kurulu oluşturulması ve yeni bir yönetimin atanması” GEGP’da öngörülmüş ve Ortak Yönetim Kurulu Nisan 2001’de, yeni banka yönetimleri ise Mayıs 2001’de atanmıştır.

Görüldüğü gibi, toplumun tüm kaynaklarını finans kesimi aracılığı ile hortumlatan “sistem”, “tarımsal krediler kara deliklerden biridir” savı ile öncelikle tarımsal kredilerin sonra da TCZB’nin ortadan kaldırılmasının planlarını yapmaktadır.

Tarımsal desteklemeler ile oluşan görev zararlarının, ekonominin bugün içinde bulunduğu çıkmazın sorumluları arasında gösterilmesi, açıkça gerçeklerin çarpıtılmasını ifade etmektedir. Bu bağlamda, 1993- ’94 yıllarında pamukta prim uygulaması sonucunda TCZB’nin Hazine’den alacağı olarak kaydedilen 124 milyon \$’ın, sistemin çarpıklıkları sonucunda nasıl 11 milyar \$’a ulaştığı, Oğuz OYAN ve arkadaşlarının çalışmaları ile açıkça ortaya konulmaktadır.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> “1993/1994 ürün alım yılında pamukta prim uygulaması sonucunda ... TCZB’nin Hazine’den alacaklı olduğu miktar 124 milyon dolar düzeyinde iken bu anaparaya ticari faizler artı yüzde 20 ek faizler (bu 1998 sonuna kadar dolar bazında yıllık yüzde 128’e ulaşan faizler anlamına geliyor) yürütüldüğü için, 1998 yılı sonunda Banka’nın Hazine’den alacağı 7.7 milyar dolara yükselmişti. Üstelik 1997 yılında Hazine’nin TCZB’na ödediği 1 milyar dolar da borcu ortadan kaldırmamış veya büyümesini engellememişti. Sayıştay’ın 2000 Yılı Mali Raporu’na göre TCZB 1993/1994’te üreticilere yaklaşık 315 milyon dolara karşılık gelen tutarda pamuk primi ödenmiştir. Hazine TCZB’nin bir çok nedenle bozulan mali bünyesini desteklemek için bu prim alacağına gerçek üstü boyutlarda faiz tahakkuk ettirmiştir. Hazine 1997 yılında Bankaya yaklaşık 712 milyon dolarlık ödeme yapmış olmasına rağmen, bu ödeme 315 milyon dolarlık borcun sadece 51 milyon dolarlık kısmını tasfiye edebilmiştir. 1998 yılı sonunda ise borç bakiyesi 7.4 milyar dolara ulaşmıştır. Bu borcun aslı ile kıyaslandığında 1’e 28 demektir. Ancak gerçeküstü faiz süreci çalıştığı için bu durum daha da kötüleşmektedir. 1999 Yılı sonunda, yapılan geri ödemelere rağmen, borcun tutarının 11 milyar dolara ulaşmış gözükmektedir. Sayıştay raporuna göre, bu borcun aynı hızla artmaya devam etmesi durumunda, 315 milyon dolarlık başlangıç borcunun 2002 yılında 34 milyar dolara ulaşması ve dolayısıyla üreticiye ödenen her bir dolara karşılık Hazine’nin 158 dolar borçlandırılması söz konusu olacaktır”. Bkz: OYAN, Oğuz - ÖZKAYA, Tayfun ve ark., **Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları Dünü – Bugünü – Geleceği**, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ankara, 2001, s.20, 21

Aynı çalışmada, TCZB'nin tarımdan kaynaklandığı savlanan görev zararlarının asıl nedenlerinin başka olduğu belirtilmekte ve bunlar; "(i) 1996-1997 Yıllarında Refahiyol iktidarının kaynak paketlerinin (bu arada bedelsiz ithalatın ) yükünü TCZB'nin taşımaya zorlanmış olması, (ii) Yıllardır Hazine'nin iç borçlanma ihalelerinde faizleri aşağıya çekme misyonu verilen TCZB'nin buradan önemli zararlar biriktirmesi, (iii) İflas eden ve kapatılan bazı bankaların aktif ve pasifleriyle TCZB'na devrinden dolayı Banka'nın önemli zararlar üstlenmiş olması, (iv) Bankanın kötü yönetiminden, riskli kredilerin oranının büyümesinden, politik müdahalelerden kaynaklanan zararının büyümesi" olarak sayılmaktadır.

Tarımsal üretimi ticaretten ve sanayi üretiminden ayıran temel özelliklerden biri sermayenin devir hızının çok düşük oluşudur. Sanayi sürekli üretimde bulunup, üretimini nakite çevirirken gerek bitkisel gerekse hayvansal üretimde üretim belli bir zamanı kapsadığından, üretimin paraya çevrilmesi çoğu durumda yılda ancak bir kez olmaktadır. Bu nedenle tarımsal üretimi, ticari kredi faizi ile yapabilme şansı yoktur. Böylesi bir anlayış, çiftçiyi tarım dışına çıkarır ve tarım dışına çıkan çiftçiyi de bir daha tarlaya ya da ahıra sokmak mümkün olmaz.

Bu bağlamda, TCZB'nin Ortak Yönetim Kurulları içinde eritilerek yok edilmesi, en önemli gereksinimleri arasında finans eksikliği bulunan Türkiye tarım yapısının krizini derinleştirecek önemli bir etken olarak yaşama geçirilmiş bulunmaktadır.

### 6.3.3.Gübrede özelleştirme

"Destekleme Politikaları" bölümünde değinildiği gibi, İstikrar Programları çerçevesinde yürütülen "Tarım Reformu" nun amaçlarından birisi, içlerinde girdi desteklerinin de bulunduğu tüm tarımsal desteklerin elemine edilerek yerine doğrudan gelir desteğinin ikame edilmesidir.

Bitkisel üretimde verimi doğrudan etkileyen bir girdi olan gübreleme, üretim maliyetlerinin % 10 ila % 20'sini oluşturmaktadır. Bu bağlamda gübre desteği, en önemli girdi desteklerinden birini oluşturmaktadır ve destek uygulamasına 1961 yılında başlanmıştır.

1 Temmuz 1986 tarihinde Türkiye Ziraî Donatım Kurumu'nun tedarik ve dağıtım tekeline son verilmesiyle, hemen her yıl değiştirilen biçimlerde gübre desteği sürdürülmüş; ancak bu alandaki yolsuzluk iddiaları ve destekten asıl payı sanayicilerin aldığı yolundaki görüşler artarak sürmüştür.

Günümüzde kamu, her ikisi de özelleştirme portföyünde bulunan TÜGSAŞ (Türkiye Gübre Sanayi ve Ticaret A.Ş.) ve İGSAŞ (İstanbul Gübre Sanayii A.Ş.) aracılığıyla gübre üretimine devam etmektedir. Kapasiteye dayalı pazar payları hesap edildiğinde, TÜGSAŞ ve İGSAŞ'ın pazar payları % 41 düzeyinde iken, geriye kalan kapasite 4 özel gübre üreticisine aittir. İskenderun Demir Çelik ile Ereğli Demir Çelik'in türev ürün üretimiyle yer aldıkları bu piyasadaki pazarları ise yüzde 1'in altındadır.

Gübre Üreticileri Derneği'nin verilerine göre, 1999 yılında özel gübre üreticileri arasında en yüksek fiili pazar payı TOROS Gübre'ye aittir: % 31. Bağfaş ve Ege Gübre'nin toplam fiili pazar payı ise % 32'dir. TÜGSAŞ'ın ise aynı yıldaki fiili payı yüzde 29'dur.

Böyle bir ortamda, TÜGSAŞ ve İGSAŞ'ın özelleştirilmesine yönelik ihaleler 29 Eylül 2001 tarihinde gerçekleştirilmiştir. "Sonuç beklentilere uygundu: Özel gübre sanayicilerinin en büyüğü, hatta yılı üretim rakamlarına göre TÜGSAŞ'ın önüne geçerek sektörün en büyüğü olma noktasına gelen Toros Gübre ve Kimya Endüstrisi A.Ş. bu ihalelerde öne çıktı. İGSAŞ ihalesinde 55 milyon dolarla ilk sırada gelen Toros Gübre TÜGSAŞ'ın en büyük müessesesi olan Gemlik Gübre A.Ş. içinde 96 milyon dolarla en yüksek teklifi vermiş oldu. TÜGSAŞ'ın olan Samsun Gübre A.Ş. müessesesinin satışında 80 milyon dolarlık başlangıç fiyatını yüksek bulan firmalar ihaleden çekilince bu satışın ilk aşaması gerçekleşmedi." <sup>82</sup>

Anılan ihalelerden birisi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, diğeri ise Rekabet Kurulu tarafından iptal edilmiştir. Eğer ihaleler, ihale sonuçları doğrultusunda gerçekleşseydi, TOROS Gübre firması tek başına pazarın yarısından çoğuna sahip olacaktı. Ancak TÜGSAŞ ve İGSAŞ'ın halen Özelleştirme Portföyünde bulunması, şimdilik ertelenen bu sonucun ortaya çıkma olasılığının sürdürülmesine işaret etmektedir.

İdeolojik saldırılarla "yıkılan", "geri çekilen" kamu tekelinin yerine özel sektör tekeli kurulduğunda, gübre tüketiminde görülen geriye gidişin keskinleşmesi ve bunun da kısa sürede üretim değerlerine yansımaları sürpriz olmayacaktır.

#### 6.3.4. Şekerde Özelleştirme

Açıklanan "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"nın, ivedilikle çıkarılması gereken onbeş yasa arasında saydığı Şeker Kanunu, bu yasalar arasında yasama süreci tamamlanarak yürürlüğe giren ilk yasa oldu. <sup>83</sup>

Şeker sektörü, Türkiye'de tarıma dayalı sanayiinin en önemli ve başarılı örneğini oluşturmaktadır. Sektör, kalkınma için seçilecek sektörlerde aranan en temel özellik olan ileri ve geri bağlantılara sahiptir. Yalnız çıktı (şeker) üretmek için tarımsal hammadde (şeker pancarı) kullanmakla kalmaz, aynı zamanda ürettiği yan çıktılar da (pancar posası-melas) hayvancılık sektörü için önemli bir girdi kaynağıdır.

Dünyanın önemli şeker üreticileri arasında yer alan Türkiye, dünya pancar şekeri üretiminde Fransa, Almanya ve Amerika'dan sonra % 8 ile 4 üncü, Avrupa pancar şekeri üretiminde % 10 ile 3 üncü sıradadır. Orta Doğu pancar şekeri üretiminde % 65 paya sahip olan Türkiye, Avrupa Birliği ülkelerinin % 15'i kadar şeker üretmektedir.

Şeker sektörünün hammaddesini şeker pancarı ve şeker kamışı oluşturmaktadır. Ayrıca nişasta bazlı şekerler, mısırdan da üretilmektedir. Daha ucuza şeker elde

<sup>82</sup> OYAN, Oğuz - ÖZKAYA, Tayfun ve ark., a.g.y., s.18, 19

<sup>83</sup> 4.4.2001 tarihinde kabul edilen Yasa, Cumhurbaşkanı tarafından da "aynı hızla" onaylandı ve 19.4.2001 gün, 24378 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi.

edilebilmesine olanak tanıyan şeker kamışı, bitkinin istediği ekolojik özellikler nedeni ile daha çok dünyanın ekvator kuşağına yakın yörelerinde yetiştirilebilmekte olup, bu nedenle Türkiye’de üretilmemektedir. Şeker pancarı açısından kendine yeten ve bazı yıllarda gereksiniminin üzerinde üretime sahip bir ülke konumundaki Türkiye, mısırdaki ise yıllara göre değişmekle birlikte gereksiniminin 2/3’ünü üretebilmekte, geriye kalan 1/3’ü oluşturan yaklaşık 1 milyon ton açığı dışalım ile karşılamaktadır.

Şeker pancarı, Türkiye kırsalının en önemli endüstri bitkisidir. Sulu koşullarda ve üstün tarım teknikleri kullanılarak üretilen bitki, aynı zamanda Türkiye kırsalının en önemli gelir kaynağıdır. Üreticiye mekanizasyonu, gübreyi ve tarım ilacını kullanmayı öğreten pancar tarımı, kendisinden sonra aynı tarlaya ekilen tüm ürünlerin verimlerini artırır. Taşımacılık sektörüne yılda 14 milyon tonun üzerinde “yük” sağlar. Fabrikalardan bedelsiz ya da düşük bedellerle posa – melas alan üretici, dibe vurmuş olan hayvancılıkta yem açığını kapatmaya çalışır.

1998’de 17.6 milyon ton şeker pancarı üretilen ülkede, getirilen kotalarla 2001 yılında 11.5 milyon ton üretime izin veriliyor. Bunun anlamı, 100.000 üreticinin şeker pancarı tarımından çıkarılmasıdır. Kota getirilmesinin nedeni olarak, Türkiye’nin artan şeker stokları gösterilmektedir. Ancak bu yalnızca bir “durum”dur ve nedenlerinin analiz edilmesi gereklidir. 1990’lı yılların başında şeker pancarı için açıklanan destekleme fiyatlarının yetersizliği, üreticinin yeterli pancar ekmemesine yol açmış, sonuçta oluşan açık, 1995 – ’96 yıllarında yapılan dışalım ile karşılanmıştır. Ancak bu iki yılda ülke gereksiniminin çok üzerinde ve 1 milyon tonun üzerinde yapılan şeker dışalımını, yalnızca karar vericilerini yargı karşısında mahkum etmekle kalmamış, daha da önemlisi ülke şeker sektörünün dengelerini de bozmuştur. Bu gereksiz ve abartılı dışalım, bugüne yansıyan stokların önemli bir kaynağını oluşturmaktadır. Bunun dışında, stokların artmasında bir diğer önemli etken olan ve 300.000 ton civarında olduğu tahmin edilen yıllık kayıt dışı pancar şekeri ticareti, iki yolla gerçekleşmektedir. Dahilde işleme rejimi kapsamında dışsatım yapma koşulu ile ucuza satın alınan hammaddenin şekere dönüştürüldükten sonra, dışsatıma konu edilmeyip yüksek rantlarla ve yasal olmayan şekilde iç piyasaya yönlendirilmektedir. Kontrol yetersizliği artık herkesçe bilinen Türkiye gümrüklerinden kaçak yollarla Türkiye’ye sokulan şekerler de iç piyasaya girmektedir. Bu sorunların üstüne gitmek yerine, üretime kota getirilmesi, Türkiye’nin kendine özgü politika üretme becerisine bir yenisini daha eklemektedir.

Türkiye’de stok fazlalığı gerekçe gösterilerek şeker pancarı üretimine kota getirilirken, diğer taraftan nişasta bazlı şeker üretimine inanılmaz olanaklar sunulmaktadır. Anılan sektörde ikisi yabancı, ikisi yerli sermayeli ve sonuncusu yerli-yabancı sermaye ortaklığından oluşan beş şirket üretim yapmaktadır.

Hammadde olarak mısır kullanan nişasta bazlı tatlandırıcılar doğrudan tüketilmemekte, daha çok şekerli ürünler sanayiinde girdi olarak kullanılmaktadır. Bu tatlandırıcıların başlıca kullanım alanları şekerlemeler, şekerli ve unlu ürünler, geleneksel tatlılar, dondurma, helva, reçel ve marmelat, alkollü ve alkolsüz içeceklerdir.

NBŞ üretimi, 1995 – 1998 aralığındaki 4 yılda, % 150 oranında büyümüştür. Sektörün NBŞ için koyduğu 2005 yılı üretim hedefi 430.000 tondur. Bunun gerçekleşmesi halinde, 10 yıllık üretim artışı % 700'ün üzerinde olacaktır. Buna yönelik olarak, sektör, ilave kapasite artırımını yatırımlarına girişmektedir.

Bu grupların kontrolsüz büyümeleri, 2005 yılında şeker fabrikalarının mevcut üretimlerine göre 600 bin ton daha az şeker üretmelerini, yani kurulu kapasitelerini % 25 eksik kullanmalarını gerektirecektir. Dolayısıyla pancar üreticileri de 4-4.5 milyon ton daha az pancar üretecek ve yaklaşık 1 milyon dekar eksik ekim yapacaklardır. Sektörün istihdam kapasitesinde ise 35 bin tam/yıl işgücü azalması, diğer bir ifade ile yaklaşık 100 bin pancar üreticisi ailenin de pancar tarımından vazgeçmesi sözkonusu olacaktır.

Türkiye, mısır ürünü açısından kendine yetemeyen bir ülkedir. Yıllara göre değişmekle birlikte, 2 milyon tona yakın üretiminin, yarısına yakın miktarlarda mısır, dışalıma konu olmaktadır. Nişasta ve NBŞ sektörü, ülkenin fazlası olan şeker pancarı kullanımını sınırlarken, dışalım mısırını hammadde olarak kullanmaktadır. Bu sürecin “doğal” bir sonucu olarak, şeker pancarı üretimine kota getirilmektedir.

Oysa Türkiye'nin, bu alandaki politikalarını yalnızca maliyet değerlerini düşünerek kurgulaması doğru olmayacaktır. Kendi kırsalının ürettiği şeker pancarına dayalı üretimin giderek daraltılarak; ülkenin kendi gereksinimini karşılayamayan mısır dışalımına dayalı üretimin artırılması, dışsal etkiler ve alternatif maliyetler düşünüldüğünde, ekonomik rasyonaliteye de uygun bir yaklaşım değildir.

Türkiye'de halen 30 adet şeker fabrikası bulunmaktadır. Bunlardan üçü, daha evvel özelleştirilmiş ve sürekli zarar etmekte olan Konya, Kayseri ve Amasya şeker fabrikalarıdır. Diğer 27 fabrikanın tümü TŞFAŞ kapsamında olup, bunlardan ikisi bağlı ortaklık (Adapazarı ve Kütahya) niteliğinde, 25'inin ise mülkiyeti kamuya aittir.

2000 Yılı itibariyle TŞFAŞ kristal ve küp şeker ortalama maliyetinin 467.479,51 TL/kg. dır. Bu rakamın 66.235,79 TL/kg'ının faaliyet ve finansman giderinden kaynaklanmaktadır. Şeker maliyeti; fabrikanın kuruluş yeri, kapasitesi, teknolojisi gibi birçok etmen tarafından belirlenmektedir. Bu bağlamda TŞFAŞ fabrikaları, 3 ana grup altında toplanabilirler;

- (i) Birinci Grup Fabrikalar : Bu gruba giren fabrikalar, TŞFAŞ ortalamasının altındaki maliyetlerde şeker üretmektedirler. Kalitesi yüksek pancar üretiminin geniş üretim alanlarında gerçekleştirildiği bölgelerde kurulmuşlardır. Genellikle 5.000 ton/günün üzerinde işleme kapasitesine sahiptirler. Bu gruba giren fabrikalar olarak Ereğli, Eskişehir, Burdur, Iğın, Çorum, Afyon, Bor, Yozgat, Turhal Elbistan ve Ankara olarak gösterilebilir. Halen içlerinden üçü – Çorum, Bor, Turhal – kar etmekle birlikte, bu fabrikaların tümünün karlı olarak çalıştırılmaları olanaklıdır.
- (ii) İkinci Grup Fabrikalar : Bu gruba giren fabrikalar; üretim bölgelerinde pancar kalitesinin yüksek olmaması, pancar ürününe rakip ürünlerin varlığı, ölçek ekonomisine uygun olmamaları sorunlarından bazılarında ya da tümüne sahiptirler. Bu fabrikalar arasında Kastamonu, Uşak, Susurluk, Alpullu, Kırşehir, Adapazarı, Kütahya ve Çarşamba sayılabilir. Karlı olarak çalıştırılabilmeleri,

teknolojilerinin yenilenmesi, tüm sektörleri kapsayan rasyonel bölgesel planlamanın yapılması – yaşama geçirilmesi ve tarım tekniklerinin geliştirilmesi ile olanaklı olabilir. Bu fabrikalardan Kırşehir, 2000 yılını karla kapatmıştır.

- (iii) Üçüncü Grup Fabrikalar : Bu gruba giren fabrikaların tümü Doğu Anadolu Bölgesi'nde kurulmuşlardır: Erzincan, Erzurum, Muş, Erciş, Ağrı, Malatya, Elazığ ve Kars. Bu fabrikaların, ekolojik – coğrafi koşullar nedeni ile karlı çalışmaları hemen hemen olanaksızdır. Ancak kuruluş alanları düşünüldüğünde, ulusal ekonomiye ve yöreye katkıları oldukça önemlidir. Kırsal kesimde istihdam yaratılması, göçün yavaşlatılması, bölgesel kalkınmışlık farklarının azaltılması gibi sosyal işlevleri de yerine getirmektedir.

Şeker fabrikalarının devre dışı bırakılmasına yönelik girişimler, fabrikaların zarar ettiği argümanına dayandırılmaktadır. Gerçekten de, Çorum, Bor, Turhal ve Kırşehir dışındaki tüm TŞFAŞ fabrikaları zarar etmektedir. Bu 4 fabrikanın merkezle birlikte toplam karı 14 trilyon TL civarında iken, TŞFAŞ'nin toplam zararı 61 trilyon TL düzeyindedir. Sonuç olarak, TŞFAŞ 2000 yılı zararı 47 trilyon TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Zarar eden fabrikalar arasında, bağlı ortaklık niteliğinde olan ve 1999 yılında yaşanan depremler nedeniyle çalışmayan Adapazarı Şeker Fabrikası 14.8 trilyon ile en başta yer almaktadır.

Bununla birlikte zarar etme durumu, TŞFAŞ için bir süreklilik değildir. Sürekli zarar eden bağlı ortaklık fabrikaları Adapazarı ve Kütahya bir tarafa bırakıldığında, TŞFAŞ 1995, 1996 ve 1998 yıllarını karla kapatmıştır.

Türkiye şeker sektörünün karlılığı, dünya şeker sektöründeki gelişmelere doğrudan bağlıdır. Bu bağlamda, sektörün karlılığı ya da zarar edişi, içsel etkenlerin dışında, dünya konjonktürüne bağlıdır. Son birkaç yıldır üretim fazlalığı ile tüketimdeki düşüş bir araya gelince stoklar hızla artmış ve dünya beyaz şeker fiyatları uzun yıllar ortalamalarının en düşük değerine inmiştir. Londra Beyaz Şeker Borsası'ndaki ortalama fiyatlar ( \$ / ton) 1995 yılında 396.64 iken, bu tarihten itibaren 1999 yılına kadar sürekli bir düşme eğilimi göstermiştir: 1996 yılı 366.77 \$/ton, 1997 yılı 315.83 \$/ton, 1998 yılı 255.33 \$/ton, 1999 yılı 200.53 \$/ton. Ancak fiyatlar 2000 yılında yükselerek 221.73 \$/ton olmuş, 15 Ocak 2001 tarihi itibarıyla ise 247.40 \$ / ton'a yükselmiştir.

Bu bilgiler, Türkiye şeker sektöründeki zararların bir kaynağını oluşturan dünya konjonktürünün değişmekte olduğunu ortaya koyuyor.

Pancardan şeker üreten ve sektörde yaklaşık % 80 paya sahip 500 trilyon sermayeli bir iktisadi devlet teşekkülü olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. faaliyetlerini,

- 27 şeker fabrikası : Bunlardan 25'inin sermayesinin tamamı devlete aittir. Bağlı ortaklık statüsündeki Adapazarı ve Kütahya şeker fabrikalarının sermayelerinde sırasıyla % 50.42 ve % 59.15 oranında kamu payı bulunmaktadır.
- 4 alkol fabrikası : Yıllık 57.6 milyon litre üretim kapasitesi vardır.
- 6 makine fabrikası : Toplam imalat kapasitesi 15 bin ton / yıl dır. Yurtdışına anahtar teslimi fabrika kuracak bir teknik düzey yakalamıştır.

- 1 tohum işleme fabrikası : Yıllık işlenmiş tohum üretim kapasitesi 1200 tondur.
- 2 tarımsal işletme : Afyon ve Sarmısaklı'da bulunan iki işletmenin toplam arazi varlığı 2100 hektardır. Her iki işletmede de bitkisel ve hayvansal üretim gerçekleştirilmektedir.
- 1 araştırma enstitüsü

ile sürdürmektedir.

Sektördeki "yeniden yapılandırma", IMF'ye verilen Niyet Mektupları ile hazırlanan ortamda, Şeker Kanunu ile sonuçlandırılmıştır.

Öncelikle, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ne bağlı Amasya, Kayseri ve Konya şeker fabrikaları, 1991 yılı sonunda TŞFAŞ'ne verilen tevdir yetkisi kaldırılarak özelleştirilmişlerdir.

IMF'ye verilen 09 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu'nda, şeker sektörü ile ilgili olarak aşağıdaki taahhütlerde bulunulmuştur;

- *2000 yıl için pancar üretim kotaları tahsis edilecektir.*
- *Şeker pancarı destekleme fiyatı hedeflenen enflasyon oranında artırılabilecektir. Ancak bu artış, destekleme fiyatının açıklanacağı 2000 yılı Ağustos ayına kadar gerçekleşen 12 aylık TÜFE enflasyon oranının % 75'inden az olamayacaktır.*
- *2001 – 2002 yıllarında TŞFAŞ'nin şeker pancarı üretim desteği, bütçe dengeleri gözetilerek, şirket zararı sabit bir miktarı geçmeyecek şekilde yürütülecektir.*
- *Bu durum TŞFAŞ fabrikalarına, fiyatları ve üreticilerle yapılan anlaşmalardaki miktarı belirlemekte daha büyük serbesti sağlayacak, fabrikalar daha ticari bazda çalışabilecektir.*
- *Kotaların kullanılması durumunda bunlar, hedeflenen zararlar tutarlı olarak belirlenecektir.*

IMF'ye verilen 22 Haziran 2000 tarihli Niyet Mektubu'ndaki şeker sektörü taahhütleri ise aşağıdaki gibidir;

- *2000 yıl Ağustos sonu itibariyle Özelleştirme İdaresi'ne devredilecek işletmeler portföyüne TŞFAŞ'nin bazı fabrikaları alınacaktır.*
- *Faiz dışı dengeler performans kriteri bağlamında, genel dengeleri endikatif hedef tanımına dahil edilecek KİT'ler arasında TŞFAŞ'de yer alacaktır.*

18 Aralık 2001 tarihli Mektup'ta, şeker sektörü ile ilgili ayrıntılı taahhütlerde bulunulmaktadır;

- *2001 yılında şeker pancarı kotaları 12.5 milyon tondan 11.5 milyon tona düşürülecek ve şeker pancarı destekleme fiyatı en çok % 12 oranında artırılabilecektir.*
- *TŞFAŞ'nin en az altı şeker fabrikası, özelleştirmelerinin 2001 sonuna kadar tamamlanması amacıyla 20 Aralık 2000'e kadar Özelleştirme İdaresi portföyüne transfer edileceklerdir.*
- *Geriye kalan şeker fabrikaları, 2002 sonuna kadar özelleştirilecek ve bu amaçla 2001 yılı içinde Özelleştirme İdaresi portföyüne transfer edileceklerdir.*

- *Şeker piyasası reformunu sağlayacak Şeker Kanunu, 15 Şubat 2001'e kadar Parlamento'ya sunulacak ve 15 Mart 2001'e kadar onaylanacaktır.*

Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 20.12.2000 tarih, 2000/92 sayılı kararında ise, "TŞFAŞ'nin özelleştirme kapsamına alınarak hazırlık işlemine tabi tutulmasına, hazırlık işlemlerinin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve TŞFAŞ tarafından Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile işbirliği içerisinde yürütülmesine, hazırlık işlemlerinin 6 ay içerisinde tamamlanmasına karar verilmiştir" denilmektedir.

"Özenle" kurulan bu alt yapının üzerine, **Şeker Kanunu** oluşturulmuştur. 15 madde ve 8 geçici maddeden oluşan yasanın getirdiği başlıca düzenlemeler şöyle sayılabilir;

- *Yasa, TŞFAŞ'ne bağlı şeker fabrikalarının özelleştirilmesine zemin hazırlamaktadır.*
- *Kamu tüzel kişiliğine sahip bir Şeker Kurumu kurulmuştur. Bu kurum, yeni oluşturulan bir Şeker Kurul'u ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Ancak Kurum, Şeker Kurulu tarafından yönetilecektir.*
- *Şeker Kurul'u 7 kişiden oluşturulmuştur. Gösterilen 2'şer aday arasından Bakanlar Kurul'unca seçilip atanacak üyeler, aşağıdaki kuruluşların temsilcisi olacaklardır;*
  - *Sanayi ve Ticaret Bakanlığı*
  - *Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı,*
  - *Dış Ticaret Müsteşarlığı,*
  - *TŞFAŞ,*
  - *Pancar Üreticileri Kooperatifleri Birliği,*
  - *Sakkaroz kökenli şeker üreten fabrikalar,*
  - *Nişasta kökenli şeker üreten fabrikalar,*
- *Ülke pancar üretimine, Kurul'un belirleyeceği bir kota getirilmekte, NBS'ler için de bu kotanın en fazla % 10'u oranında kota tahsis edilmektedir. Toplam kotanın şirketlere dağıtımında da yine Kurul yetkili olacaktır.*
- *Şeker Pancarı fiyatı 2001 yılında da Bakanlar Kurulu tarafından belirlendikten sonra, izleyen yıllar için, şeker fabrikası işleticileri ile üreticiler arasında varılacak mutabakata bırakılmaktadır.*
- *Şeker satış fiyatları serbest bırakılmaktadır.*

Bu yasal zemin üzerinde, gerçekleştirilecek özelleştirme uygulamalarında, karını maksimize etmeyi amaçlayacak yatırımcılar;

- *Hammadde sorunu yaşamamak bakımından; Pancar kalitesi ve verimi yüksek olan Orta Anadolu Bölgesi'nde bulunan,*
- *Ölçek ekonomilerinden yararlanmak bakımından; 6.000 ton /günün üzerinde işleme kapasitesine sahip,*
- *Ürettikleri şekeri tüketim merkezlerine en kolaylıkla ve en az masrafla ulaştırabilecekleri*

fabrikaları seçeceklerdir. Bu özelliklere yakın fabrikalar ise Afyon, Burdur, Çorum, Ereğli, Eskişehir, Iğın, Turhal olarak sayılabilir. Bu bağlamda, bu fabrikalar dışında özelleştirme

satışlarından fabrika seçen yatırımcının, şeker üretiminin dışında niyetler taşıdığı söylenebilir.

Şeker sektöründe sürdürülen sürecin olası sonuçları şöyle değerlendirilebilir;

- Pancar şekerleri sektöründe fabrikaların tümü özelleştirilecektir.
- Özelleştirilen fabrikaların yaklaşık 10'u üretime devam ederken, diğerleri farklı gerekçelerle kapatılacaktır.
- Türkiye'nin şeker gereksiniminin altına düşecek üretim açığı, dışsattım geri ödemeleri ile desteklendiği için "daha ucuz"a şekerle sahip olan ülkelerden ve özellikle AB'den yapılan dışalım ile kapatılacaktır.
- Süreç içerisinde, yine daha ucuz şeker ürettiği gerekçesi ile nişasta bazlı şekerlere tanınan ayrıcalıklar sürdürülecek ve sanayii şekerleri tümüyle mısırdan elde edilen nişasta bazlı şekerlere dayandırılacaktır.
- Şeker pancarı üretimine getirilen kotalar artırılarak sürdürülecektir.
- Türkiye'nin mısır dışalımını da artarak sürecektir.
- Sonuçta, pancar üreticisine verilmeyen kamu kaynakları, AB pancar üreticilerine, ABD ve Arjantin mısır üreticilerine, çokuluslu şirketlere aktarılmaya başlanacaktır.
- Özellikle ülkenin Doğusunda yaşayan insanların, şeker pancarından ve sektörün katma değerinden kaynaklanan gelir olanakları ortadan kalkacaktır.
- Dibe vurmuş olan hayvancılık, önemli bir yem kaynağını daha yitirerek, "piyasaya" teslimiyetini ilan edecektir.
- Sektörde çalışan 30.000'in üzerindeki işçi, işlerini yitireceklerdir.
- Sektör, dışa bağımlı bir hale getirilecektir.

Kıt kaynaklar veri iken, sanayi yatırımlarının çok iyi planlanması bir zorunluluktur. Türkiye'de, "çeşitli sanayi dalları arasındaki ilişki kopukluğu, aşırı verim yitiminin en büyük nedenidir. Bu bağlamda sanayi alanında yapılan yatırımlar, ileri – geri bağlantılara sahip olma niteliği gözetilerek seçilmelidir.

Bağlantı, sanayi yatırımları kararlarının verilmesinde, daha genel olarak ekonomik gelişme bağlamında kullanılan bir kavramdır. Ekonomide bağlantı kavramı üzerinde önemli çalışmaları bulunan Albert O.HIRSCHMAN, Harrod - Domar'ın büyümenin yalnızca sermaye – çıktı oranına ve sermayenin elde edilebilirliğine bağlayan büyüme modelini eleştirir. Hirschman'a göre, "gelişme verilen kaynak ve üretim faktörlerinin optimal kombinasyonu ile ilgili değildir. Dengesiz gelişme stratejisi, yatırım kararlarını değerlendirirken, yalnızca onların çıktılara tahsisini değil, bu kararların bağlantılarından kaynaklanan az ya da çok iticiliklerini de dikkate alır".<sup>84</sup>

Şeker sektörü, Türkiye'nin sanayileşme hamlesinin başat sektörü olmuş ve ileri – geri bağlantılara sahip bir sektördür. Türkiye'de şeker sanayii, bitkisel üretim deseninin önemli bir ürünü olan şeker pancarına dayalı olarak, 1926 yılında açılan Alpullu ve Uşak şeker fabrikaları ile kurulmuştur. Türkiye'de tek parti döneminin sona erdiği 1950 yılına kadar

<sup>84</sup> HIRSCHMAN, Albert O., "Linkages", **The Strategy of Economic Development, Cambridge University Press, Cambridge, 1958, s. 210**

açılan 4 adet fabrikadan sonra (Alpullu, Uşak, Eskişehir, Turhal), 1950 – '60 döneminde 11 adet, 1960 – '70 döneminde 2 adet, 1970 – '80 döneminde 1 adet, 1980 – '90 döneminde 9 adet ve 1990 yılından sonra 2 adet şeker fabrikası yapılmıştır.

Türkiye'de 2000'li yıllarda somutlaşan küresel saldırı, ülkenin birbirinden çok farklı siyasal görüşleri temsil eden iktidarları tarafından kurulan üç çeyrek yüzyıllık bir yapıyı tasfiye etme yönünde çok önemli bir mesafe almış durumdadır. Şurası açıktır ki, şeker sektörünün çökertilmesi, Türkiye'nin hem kentsel hem de kırsal alanlarında, sonuçlarından bir kısmı öngörülemeyen son derecede olumsuz etkiler yapacaktır.<sup>85</sup>

### 6.3.5. Tütünde Özelleştirme

Türkiye Tütün sektörü, 1999 yılı sonunda başlayan istikrar programında yer almıştır. Bu kapsamda ilk kez 22 Haziran 2000 tarihli "ikinci gözden geçirme"de, "2000 yılı içinde TEKEL'i reforma tabi tutmak ve tütün destekleme fiyat mekanizmasını kaldırmak için" üç yeni kanun çıkarılacağından söz edilmektedir. Buna göre;

- İlk kanun TEKEL'in destek alımı yapan birimini diğer ticari faaliyet gösteren birimlerinden ayıracak ve tütünün satışı için müzayedede mekanizmasını hayata geçirecektir. TEKEL'in destekleme alımı yapan birimi satılmayan tütünü aynı kalitedeki ürüne müzayedede verilen en düşük fiyattan en az %15 daha düşük bir fiyata satın alacaktır.
- İkinci kanun alkollü içki üretimindeki tekeli kaldırarak ve böylece özel sektörün piyasaya girmesini sağlayacaktır.
- Üçüncü kanun ile TEKEL'in içki, tuz ve tütün ürünleri üreten tesislerinin özelleştirilmesi sağlanacaktır. TEKEL'in ticari varlıklarının satışı 2001 yılında başlayacak ve 2002 sonuna kadar tamamlanacaktır.

18 Aralık 2000 tarihli "Üçüncü ve Dördüncü Gözden Geçirme" de ise şu hükümlere yer verilmiştir;

- TEKEL'i yeniden yapılandıran bir kararname ve TEKEL'in tüm tütün işleme birimlerini Özelleştirme İdaresi Porföyüne devrine izin veren Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı Ocak 2001 sonuna kadar çıkarılacaktır.
- 2002 yılı başlarında Parlamento'ya sunulan Alkollü İçkiler Kanunu Ocak 2001 sonuna kadar çıkarılacaktır.
- Tütün için destekleme alım politikalarını ortadan kaldıran, tütün alımlarında ihale mekanizmasını oluşturacak Tütün Kanunu 2001 Ocak ayı sonuna kadar çıkarılacaktır.

30 Ocak 2001 tarihli "Beşinci Gözden Geçirme" de, 18 Aralık 2000 tarihli niyet mektubundaki ifadenin kapsamı genişletilmiş ve yalnızca tütün işleme ünitelerinin değil, TEKEL'in kendisinin Özelleştirme İdaresi'ne devredileceği belirtilmiştir. Yine 18 Aralık 2000 tarihli mektupta Ocak 2001 tarihine kadar çıkarılacağı söylenen ancak "sözü tutulamayan"

<sup>85</sup> Bu alanda yapılmış oldukça ayrıntılı bir çalışma için Bkz : GÜNAYDIN, Gökhan, **Türkiye Şeker Sektörü Analizi**, KİGEM, Ankara, 2001. Ayrıca Bkz: Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler**, TMMOB Yayınları, Ankara, 2001, s. 31-33

Tütün Kanunu'nun Şubat ayı sonuna kadar yürürlüğe alınacağı ifade edilmiştir. Bu kez bir yapısal kriter haline dönüştürülen Kanun'un niteliği ise "tütün sektörünü yeniden yapılandıran ve tütün destekleme alımlarını kademeli olarak kaldıran" şeklinde tanımlanmıştır.<sup>86</sup>

3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubu ekinde bulunan "Ekonomik Politikalar Bildirgesi"nde, aralarında TEKEL'inde bulunduğu kimi KİT'lerin "çoğunluk hisselerinin özelleştirilmesi için gerekli hazırlık işlerinin tamamlanılmasına odaklanılacağı" belirtildikten sonra, "tütün sektörünü serbestleştiren, tütün için destekleme alımlarını tedricen kaldıran ve TEKEL'in varlıklarının satışına izin veren Tütün Kanunu'nun Meclis'te Mayıs ayı içinde kabul edilmesi" sekizinci gözden geçirmenin kabulü için koşul olarak belirtilmiş ve "bu kanunun onaylanmasını müteakiben TEKEL özelleştirmesinin 2002 sonuna kadar tamamlanmasının beklendiği" ifade edilmiştir.

15 Mayıs 2001 tarihli "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" nda Tütün Kanunu başlığı altında aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir;

*"Tütün mamülleri ve alkollü içkilerin fiyatlandırılması, dağıtımı, satışı ve kontrolü ile ilgili usul ve esaslar Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından düzenlenecektir. 2002 üretim döneminden itibaren devlet nam ve hesabına alım yapılmayacaktır. TEKEL'in üretim ve pazarlama birimlerinin özelleştirilmesinin altyapısı hazırlanmış olacaktır. Fazla üretilen tütünün çürümesi ve yakılması uygulamasına son verecektir. Sözleşme ve açık artırma sistemiyle üreticinin önündeki belirsizlikler kalkacaktır. Tütün üreticisinin de alternatif ürün projesi ve doğrudan gelir desteği ile desteklenmesi gerçekleştirilecektir."*

Tütün Türkiye için sosyo – ekonomik yönden oldukça önemli bir tarım ürünüdür. 300 bin hektarın üzerindeki bir alanda, 300.000 tona yakın olan tütün üretimi, ülkenin Karadeniz, Marmara, Ege, Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yaygın olarak gerçekleştirilmektedir. 500 bin üretici ailenin yanında, taşıma-pazarlama-işleme alanlarında çalışanlarla birlikte 3 milyon civarındaki kişi, tütün konusundaki gelişmelerden doğrudan etkilenmektedir.

Tütünün Anadolu'daki geçmişi 400 yıla dayanmaktadır. Osmanlı'nın Batı emperyalizmine teslim olduğu ve dış borçlarını ödeyemez konuma düştüğü bir dönemde, 1883 yılında çıkarılan bir nizamname ile "Tütün İnhisarı" otuz yıllığına "Memalik-i Osmaniye Duhanları Müşterek'ül-menfaa Reji Şirketi" isimli bir Fransız şirketine devredilmiştir.

Bu uygulama ile alacaklı devletler, Osmanlı'dan olan alacaklarını, Osmanlı ülkesinde ve kendi elleri ile toplayacaklardır. Bu kapsamda Reji İdaresi, düşük fiyatlarla Türkiye köylüsünün tütününü kapatmaya başlamış, kısa sürede oluşan direnci kırmak için de özel bir kolcu kuvveti kurmuştur. Köylülerle kolcular arasındaki çatışmalarda, 30.000'nin üzerinde kişinin ölmesi, Osmanlı'nın ne denli dış sömürüye açık bir yapıya geldiğine yönelik en açık ve en acı örnektir.

Cumhuriyet'le birlikte Reji İdaresi 4 milyon liraya satın alınarak devletleştirilmiş ve böylelikle kolcular da tarihe karışmıştır. Daha sonra, 10.6.1938'de 3437 nolu "tütün ve Tütün Tekeli Kanunu"; 9.5.1959'da 1177 sayılı "tütün ve tütün Tekeli Kanunu" çıkar. Böylece tütün alım

<sup>86</sup> 30 Ocak 2001 tarihli Niyet mektubu, madde 3, Ek C

ve satımları tamamen hükümet kontrolüne alınmıştır. Türkiye tütüncülüğü, bu yapı içerisinde 1980'lere kadar gelmiştir.

24 Ocak + 12 Eylül 1980 sürecinin etkileri tütün alanında da kendisini göstermiş, 1984 yılında sigara dışalım yasağı kaldırılmış, 1989 yılında da tütün dışalımını serbest bırakılmıştır. Tütün sektöründe bir dönüşümü ifade eden bu kararların, tütün ve sigara dış ticaretine etkileri aşağıda gösterilmektedir;

Yıllar	Tütün		Sigara	
	Dışsatım (ton)	Dışalım (ton)	Dışsatım (ton)	Dışalım (ton)
1984	69.720	-	-	1.800
1985	102.726	-	-	3.890
1986	81.952	2	-	7.050
1987	106.321	4	-	9.670
1988	77.683	1.758	-	8.900
1989	116.869	3.353	-	12.100
1990	94.770	4.184	2.871	15.700
1991	136.573	11.979	367	12.400
1992	76.454	21.934	1.626	9.300
1993	94.450	30.000	6.235	11.300
1994	113.154	20.400	1.086	8.850
1995	139.384	26.000	4.668	1.100
1996	169.138	36.484	11.471	55
1997	160.361	45.000	12.838	19
1998	128.797	45.800		

**Kaynak :** ARSLAN, N ve ark., "Nişasta-Şeker, Tütün ve Tıbbi Aromatik Bitkilerin Tüketim Projeksiyonları ve Üretim Hedefleri" TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI V.Teknik Kongresi, Ocak 2000, Ankara, s.469

Sigara dışalım yasağının kaldırılmasıyla, yurda kaçak olarak sokulan Amerikan blended tipi sigaralarının dışalımını hızla artmış ve 1990 yılında 16.000 tona kadar çıkmıştır. Anılan yıldan sonra, bu tip sigaraların ülkede üretilmesiyle, dışalım giderek azalmıştır.

Bu süreç, kalitesi tüm dünya tarafından tanınan Türkiye tütünlerinden üretilen Bitlis, Bafra, Samsun, Harman gibi sigaraların işleme tekniklerinin geliştirilmemesiyle tamamlanmış, bu sigaraların pazar payları giderek daralmıştır.

Diğer taraftan, dışalımının serbest bırakılmasıyla hızla artan tütün dışalımını, 1999 yılında, tüm Türkiye üretimini 1/5'ini ifade eden 50.000 ton düzeyine yükseldi. Dışalımın % 80'inin TEKEL tarafından gerçekleştirilmesi, ayrıca ilginçtir.

Sürece koşut bir başka gelişme, yabancı sigaraların, yabancı ortaklı özel sektör tarafından üretilmesine izin verilmesidir. Bu doğrultuda, Türkiye'de üretilen sigaralarda kullanılan yabancı tütün miktarı, 1989'dan 1999'a kadar olan dönemde yaklaşık 7 kat artarak % 40'lar düzeyine yükselmiştir. Bu artışa, TEKEL 2000 gibi kendi ürettiği sigaralarda yabancı menşeli tütün kullanan TEKEL'de "katkıda" bulunmuştur.

Bu gelişmeler sonucunda, Amerikan sigaralarının alışkanlık yapıcı etkisinin yoğun reklam kampanyaları ile birleşmesiyle, Türkiye’de sigara tüketimi hızla arttı. 1989 – 1999 zaman diliminde bu miktar 59 bin tondan 115 bin tona yükseldi. Filtreli sigara kullanma oranı ise, 1980’deki % 63’lük düzeyinden 1999’da % 99 düzeyine çıktı. Oysa aynı süreçte, küresel düzeyde sigara tekeli oluşturan Amerika’da yapılan bilimsel araştırmalar sonucunda, sigaranın ölümcül etkileri ortaya konuldu, yargı tüketiciler lehine kararlar verdi. Sonuçta ABD’de sigara tüketimi 1980’de 634 milyar adet düzeyinden, 1995’te 487 milyar adet düzeyine geriledi.

Bu zemin üzerinde, kamuoyunda Tütün yasası olarak bilinen “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” Meclisten geçti, ancak Cumhurbaşkanı’nca yeniden görüşülmek üzere Meclise iade edildi. Aralık 2002 Ayı’nda TBMM, Cumhurbaşkanı’nın haklı veto gerekçelerine karşın, yasayı hiçbir değişikliğe uğratmadan tekrar göndermek için gerekli yasama girişimlerine başladı...

Meclise iade edilen yasanın taşıdığı hükümlerden önemlileri şöyle özetlenebilir;

- TEKEL KİT statüsünden İDT statüsüne geçirilerek özelleştirilmesine zemin hazırlanmaktadır.
- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Düzenleme Kurumu ve bu kurumun en önemli organı olarak aynı adla bir Kurul kurulmakta; bu kurula son derecede önemli yetkiler devredilmekte; böylece diğer alanlarda olduğu gibi tütün alanında da iç pazar, yönetim ilkesi çerçevesinde uluslararası sermayenin biçimlendirdiği küresel piyasaya eklenmektedir.
- Kurum’un gelirleri bütçe dışı – sektör içi kaynaklara bağlanmaktadır. Bu kaynakların tütün üreticisi üzerine önemli yükler getireceği açıktır.
- “Tütün üretimi ekli cetvelde gösterilen ilçelerde menşei ve tip 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.”<sup>87</sup>
- Tütünde kamu alımlarına son verilecek ve 2002 yılından itibaren kamu devreden çıkararak üretici – tüccar arasındaki anlaşmalar uyarınca ya da açık arttırma yöntemi ile üretici tütünü satışa konu olacaktır.
- Yine düzenlemenin getirdiği hükümlere göre; Tek vardiyada sigara için yıllık 2 milyar adet, diğer tütün mamulleri için ise 1 milyon adetten az olmayan üretim kapasitesine sahip olmak, yeni teknolojiyle çalışmak gibi Türkiye’de tütün mamulleri üretme şartlarını yerine getirenler, ürettikleri tütün mamullerini serbestçe satabilir, fiyatlandırabilir, dağıtabilir, ihraç edebilirler. Tütün ithalatı, üretim ihtiyaçlarıyla sınırlı olmak üzere, tütün mamulleri üretenler tarafından yapılabilir. Sigara için de benzeri koşullar getirilmiştir.

<sup>87</sup> Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, a.g.y., s.35

Görüldüğü gibi, amaçlanan, yok edilecek devlet TEKEL'i yerine tekelci – küresel sermayeyi hakim kılmaktır. “Küçük üretici ve ithalatçıların piyasaya girişleri yasa hükümleriyle yasaklanmış durumdadır. Tütün ve tütün mamulleri piyasasının Philip – Morris Sabancı ortaklığı ile R.J.Reynolds (Japon Tabacco) egemenliğine girmesi için adeta özel bir düzenleme yapılmıştır.”<sup>88</sup>

Dünya Sağlık Örgütü (WHO) verilerine göre, her yıl sigaradan 4 milyon kişi ölmektedir ve bu sayının 2020 yılında 7 milyona çıkacağı beklenmektedir. Sigara kullanım alışkanlığının, kamuoyunun yeterince yönlendirilemediği ve ulusal bilinç düzeyi aşındırılmış az gelişmiş ülkelerde giderek yaygınlaşmakta olduğu dikkate alındığında; tütün üzerine oynanan oyunların aslında “kuzeyin güney üzerindeki” yeni bir sömürü düzenini amaçladığı ortaya çıkmaktadır.

Tütünde ulusalcı siyasaların, Türkiye tütünlerine dayalı bir iç tüketim alışkanlığı doğurmaya yönelik üretim planlaması ve işleme teknolojilerine yatırımlarından geçtiği ortadadır. Bunun tersine izlenen siyasalar ise, tütün üreticisinin yoksulluğunu derinleştirecek, ulusal kaynakların merkez ülkelere transferine neden olacaktır. Başka bir deyişle, bölüşüm ilişkileri içeride sermaye lehine üretici aleyhine; dışarıda ise merkez ülkeler lehine ve Türkiye aleyhine daha da bozulacaktır. Garip olan, bir ülkenin böylesine düzenlemeleri kendi yasama meclisi aracılığıyla gerçekleştirmesidir. Cumhurbaşkanı'nın yasayı veto etmesi, bu düzenlemeleri kamu yararına olacak şekilde değiştirmek konusunda yeni bir olanak doğurmuştur. Bu olanağın veto gerekçeleri doğrultusunda olumlu bir şekilde kullanılması doğru olacaktır.

#### **6.4. Üretim ve Dış Ticaret Yapısına Etkileri**

1980'li yıllar tarımın sektörel büyüme hızının gerilediği, üretim değerlerinin özellikle bazı ürünlerde bir çöküş sürecini ifade ettiği yıllar olmuştur.

1963-18980 yılları arasında % 1,8 oranında olan tarımsal yıllık büyüme hızı ortalaması, 1981-1998 yılları arasında % 1,3'e gerilemiş, 1999 yılında ise -4,6 olarak gerçekleşmiştir.

1991-1998 yıllarının üretim rakamlarına göre et, buğday, mısır, nohut, şeker pancarı ve soyada üretim azalmakta; mercimek, kuru fasulye, ayçiçeği, patates, süt, tatlı su ürünleri, baklagiller, şeftali, üzüm, incir ve portakalda görülen artış ise, yıllık % 1,5 olan nüfus artışının altında kalmaktadır. Yalnızca beyaz et, yumurta, deniz ürünleri, sebze üretiminde artışlar vardır.

Hayvansal üretim, tam anlamıyla bir çöküş süreci yaşamaktadır. 1980 yılında 15,8 milyon olan büyükbaş hayvan sayısı 1997'de 11,1 milyona; 48,6 milyon olan küçükbaş hayvan sayısı 38,5 milyona düşmüştür. Üretimin tüketimi karşılama oranı et, tavuk ve balıkta % 39, yumurtada % 57, sütte % 61, katı ve sıvı yağda % 64 seviyelerindedir.

<sup>88</sup> A.k., s.36

Uzun yıllar geleneksel bir tarım ürünleri dışsatımcısı ülke konumunda olan Türkiye, bu konumunu hızla yitirmektedir. Tarım ürünleri dışsatımının dışalımını karşılama oranı 1980 yılında % 531 iken, bu oran 1985'te % 274'e, 1990'da % 120'ye ve 1995'te % 111'e düşmüştür. 1996 yılında ise Cumhuriyet tarihinde ilk kez tarımsal ürün dışalımını, dışsatımından fazla olarak gerçekleştirmiştir. Dışalım özellikle hayvansal ürünlerde, ette ve süt ürünlerinde yoğunlaşmaktadır.

Tarımın dışsatımdaki payı 1980 yılında % 57 iken, 1997'de % 10,2'ye; 1998'de % 10,0'a düşmüştür.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı verilerine göre, “sağlıklı bir hayat sürdürebilmek için gerekli olan minimum gıda harcama düzeyine sahip bulunamama durumu” olarak tanımlanabilen mutlak yoksulluk oranı, 1994 itibariyle yaklaşık % 8'dir. Mutlak yoksulluk oranı kırsal ve kentsel yerler için sırasıyla % 11.8 ve % 4.6'dır. Gıda ve diğer tüketim ihtiyaçlarını bir bütün olarak dikkate alan temel gereksinimler yaklaşımına göre yoksulluk riski altında bulunan nüfusun oranı % 24 civarındadır.

Türkiye nüfusunu sağlıklı ve dengeli olarak besleyememektedir. Türkiye'de kişi başına yıllık et tüketimi 27 kg; süt ve süt ürünleri tüketimi 160 kg dolayındadır. Oysa ki Avrupa Birliği Ülkeleri için bu miktarlar ette 87 kg, sütte 350 kg'dır.

### 6.5. Mülkiyet İlişkilerine Etkileri

1980'li yıllarda, tarımsal üretim ve gıda sanayiinde uluslararası sermayenin rolü önemli ölçüde artmıştır. 1987 ve 1998 yılları arasında, yabancı sermayeli kuruluş sayısı tarımda 32'den 65'e, gıda işleme sektörlerinde 38'den 139'a ve catering (yemek müteahhitiği) sektöründe 8'den 198'e yükseldi. (HDTM, 1999)

Türkiye'de önde gelen yerli sermaye gruplarının, tarım ve gıda alanında ÇUŞ'lerle ortaklaşa olarak kurdukları şirketler ve yabancı ortakları aşağıda gösterilmektedir;

Ana Kuruluş	Alt Kuruluş	Ortak Kuruluş
Sabancı Holding	Marsa, Danonesa, Carrefoursa	Kraft-Jacobs Suchard (Philip Morris bünyesinde); Carrefour; Danone
Koç Holding	Tat, Pastavilla, Fidan Tohum	Sodial, Kagomeco, Sumitomo
Tekfen Holding	Missüt	Nestle
Doğuş Holding		Lamb-Weston, Done
Piyale		Dr.Oetker
Yaşar Holding		Yadex
Köy-Tür Holding		Dutch Development Bank
Topçuoğlu		Sudmilch

**Kaynak:** YENAL, Zafer, “Türkiye’de tarım ve gıda üretiminin yeniden yapılanması ve uluslararasılaşması”  
**Toplum ve Bilim**, Bahar 88, Ankara, 2001, s.43

Bu grupların, tarım ve gıda sektöründe faaliyet gösterdiği alanlar ve markalar da aşağıdaki tabloda özetlenmektedir;

Sabancı Holding	Yağlar (Ona®, Luna®, Evin®, Evet®), Su(Hayat®) Condiments, Kahve(Keyif®), Çukolata(Milka®), Sütü Ürünler (Tikveşli®), Gıda Perakendeciliği (Carrefour Süpermarket Zinciri), Tohum Geliştirme
Koç Holding	Konserve, Domates Salçası (Tat), Makarna, (Pastavilla®, Kartal®, Et ürünleri (SEK®) Gıda Perakendeciliği(Migros Süpermarketler Zinciri) Tohum Geliştirme
Yaşar Holding	Süt Ürünleri, Et Ürünleri, Su(Pınar®), Hayvancılık, Tavukçuluk, Yem Üretimi
Tekfen Holding	Süt Ürünleri (Mis®, Gıda Perakendeciliği (Makro Süpermarketler Zinciri) Gübre Üretimi (Toros Gübre)
Doğuş Holding	Dondurulmuş Gıda

**Kaynak: YENAL, Zafer,** "Türkiye'de tarım ve gıda üretiminin yeniden yapılanması ve uluslararasılaşması" **Toplum ve Bilim**, Bahar 88, Ankara, 2001, s.44

Perakendecilik Sektörü de, Türkiye'de hızla gelişen ve piyasada egemenlik kurmanın önemli araçlarından birisi haline gelen bir sektör konumundadır.

Son yıllarda bu alanda yaşanan gelişmeler sonucunda, merkezileşen büyük sermaye, küçük sermayeyi hızla alan dışına çıkarmaktadır. Perakendecilik sektöründe faaliyet gösteren büyük sermaye gruplarından kimileri şunlardır; Migros (KOÇ), CarrefourSa (SABANCI), Tansaş (DOĞUŞ), Gima (FİBA HOLDİNG), Yimpaş, Beğendik – Endi, Metro – Grosmarket – Real, Kipa ...

Amerika'nın en ünlü perakendicisi WalMart, Metro Grossmarket toptan zincirini satın aldı ve böylece sadece Alman ve dolayısıyla Avrupa piyasasına değil, Türk piyasasına da adım atmış oldu.

Çukurova grubu perakende sektörüne girmeye hazırlanıyor. Grubun "Yapı Kredi ve Pamukbank gibi yaygın şube ağına sahip bankaları ve 370 bin abonesi bulunan superonline ile mükemmel bir sinerji yaratacağı" söyleniyor.

Perakende sektöründe 45 yıldır faaliyet gösteren Migros, 2000 yılbaşından bu yana açtığı toplam 70 mağazaya, yıl sonuna kadar 80 yeni mağaza daha ekleyecek. Migros'un yıl sonu hedefleri arasında, toplam 12 olan Ramstore sayısını 20'ye, e-ticarette bir buluşma mekanı olarak öngörülen Kangurum'daki değişik sektörlerden 47 firma sayısını da 70'e çıkarmak yer alıyor. Migros'un "Bakkalım" Projesi de, bu alanda yaşanan önemli gelişmelerdendir.

Sabancı Grubu, 2003 yılına kadar 21 Carrefoursa ve 35 ChampionSa Hipermarketi'yle toplam 56 mağazaya ulaşmayı amaçlıyor.

Aşağıdaki tablo, sektörde 1996 – 2000 yılları gelişmelerini ve 2000 – 2003 yılı projeksiyonu ortaya koymaktadır.<sup>89</sup>

	1996		1998		2000		2003	
	Adet	%	Adet	%	Adet	%	Adet	%
<b>Büyük zincirler</b>	1 316	15.8	2 135	25.5	2 979	33.7	4 434	42.7
Küçük marketler	10 755	14.5	12 192	14.6	13 232	13.2	12 100	12.7
Bakkallar	164 365	60.7	155 420	50.7	136 763	44.0	115 000	35.4
Şarküteri vb.	19 433	9.0	21 557	9.2	22 336	9.1	22 000	9.2
Toplam	195 869	100.0	191 304	100.0	175 310	100.0	153 534	100.0
<b>Büyük zincirlerin alt kategorisi</b>								
Hipermarketler	37	2.6	100	8.0	142	10.7	220	14.5
Büyük süpermarketler	95	2.5	178	4.8	302	7.4	440	9.1
Orta süpermarketler	289	3.8	487	4.7	717	6.2	1 200	6.2
Küçük süpermarketler	895	6.9	1 370	8.0	1 818	9.4	2 574	10.9

Buna göre, 1996 – 2000 yılları arasında büyük zincirler Pazar paylarını % 15.8'den % 33.7'ye geliştirirken, bakkalların pazar payı % 60.7'den % 44'e gerilemiştir. 2003 yılı sonu itibarıyla büyük zincirlerin pazardan % 42.7, bakkalların ise % 35.4 pay alacağı öngörülmektedir.

AC Nielsen Zet Şirketi tarafından yapılan araştırmaya göre, Türkiye'de perakende pazarın hacmi 40 milyar \$'ı buluyor. Sektörün toplam cirosunun % 70'inin gıda ürünlerinden oluştuğu ve bunun da 28 milyar \$'lık bir büyüklüğü ifade ettiği belirtilmektedir.

Perakendecilik sektörü, sözleşmeli üretimle yarı doğrudan veya pazara dolaylı müdahale yöntemleri kullanarak, pazarlayacakları ürünleri doğrudan üretim alanlarından satın almaktadırlar. Bu alandaki kartelleşme eğilimleri, üreticinin güçsüzlüğü ile birleştiğinde, geniş toplum kesimleri olan üretici ve tüketici açısından olumsuz sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Süt sektöründeki gelişmeler de, özelleştirmeler sonrası kırılan kamu yapılarının doğurduğu boşluğun özel sektöre nasıl doldurulduğunu ve bu alandaki yeni tekelleşme eğilimlerini ortaya koymaktadır.

Yılda 10 milyon ton süt üreten Türkiye'de, üretilen sütün 6 milyon tonu işlenip yoğurt, peynir, ayran şeklinde tüketilirken; 4 milyon tonu ise içme sütü olarak kullanılmaktadır. 10 milyon ton sütün 3.4 milyon tonu endüstriyel üretimde kullanılmakta; 6.6 milyon tonluk bölümü ise ya sokak sütçüleri vasıtasıyla dağıtılmakta ya da mandıralarda değerlendirilmektedir.

<sup>89</sup> TAMER, Meral, "Çukurova'da Perakendeciliğe göz kırıyor", **Milliyet Gazetesi**, 26.07.2000

Süt ve süt ürünleri pazarının parasal büyüklüğü 10 milyar dolar düzeylerinde olup, Türkiye'deki büyük süpermarketlerin toplam cirosu içindeki payı da % 10 civarındadır. Bu pazarın 3.2 milyar dolarlık bölümü büyük şirketlerin elinde bulunmaktadır. DPT, "kayıtlı" olarak nitelenen bu rakamın 2005'te 10 milyar \$ olacağını tahmin etmektedir.

Süt ve sütü ürünler pazarı 1995 yılından bu yana her yıl % 8 oranında büyümektedir. Pazarın büyük olması, genç nüfusun fazlalığı, perakende sektörünün hızla büyümesi Türkiye'deki büyük grupların bu alanda yatırımlarını artırmaktadır.

"Endüstriyel süt ve süt ürünleri pazarında yer alan firmaların pazar payları şöyledir; Pınar % 29, Mis % 19, Ülker % 13, Süttaş % 10, Sek % 9, Diğer % 20. Firmalar ve markalara ilişkin bilgiler aşağıdadır"<sup>90</sup>

KOÇ Grubu – SEK : Türkiye'yi ilk defa 30 yıl önce pastörize sütle tanıştıran SEK'i satın aldı. Pastörize süt, peynir, yoğurt, krem şanti ve puding üretiyor.

YAŞAR Grubu – PINAR : Günde 1100 ton, yılda yaklaşık 270 milyon ton çiğ süt işliyor.Pazarın birincisi. 16 kategoride toplanan ürün yelpazesinde 600 çeşit ürün bulunuyor.

SABANCI Grubu - DANONESA : Bir süre önce TİKVEŞLİ'nin tamamını satın aldı. Ardından BİRTAT'ı da grubuna dahil etti. Pastörize süt, normal- sarmısaklı-meyveli-eko yoğurt, altın yoğurt, cam kasede yoğurt, muhallebi, ayran üretiyor.

ÜLKER Grubu – İÇİM : Bisküvi ve çikolata çeşitleri yanında yağlı ve light süt te üretiyor.

NESTLE - NESTLE, MİSSÜT: Çoğunluk hissesi TEKFEN grubundan NESTLE'ye geçen MİSSÜT, yoğurt ve peynir çeşitlerini artırıyor.

SÜTAŞ - SÜTAŞ :Günde 500 ton süt işliyor. Pazarın ikincisi. Yüzlerce kilometrelik alanda kurulmuş toplama-soğutma merkezlerinden topladığı tonlarca sütü işleyerek 500 araçlık filosuyla her gün 45 bin satış noktasına ulaştırıyor. Ayranda dünya lideri. Günlük içme sütü, yoğurt ve kaşar peynirinde pazarın lideri. Pastörize cam şişede süt, tetrapak kutuda uzun ömürlü sütler, kaymaksız yoğurt, cam kasede yoğurt, light yoğurt, sarmısaklı yoğurt, pratik şişede süt, ayran, kakaolu süt, meyve aromalı sütler, kremalı şanti, tereyağı üretiliyor. Aromalı sütü çocuklara sevdirmek için Kato, Çiko, Muzo grubu yaratıldı.

Burdur'da, o yörenin sütlerinin pastörize edilip soğutulması için üç yıl önce bir tesis kuruldu. GAP Bölgesi'nin tarımsal üretim merkezleri olan Diyarbakır, Urfa ve Mardin'de, Ortadoğu Pazarlarına ulaşma konusunda stratejik bir öneme sahiptirler.

Bu markaların dışında Yörsan, Peysan-Taciroğlu ve Bahçivan markaları da pazarda yer almaktadır.

<sup>90</sup> Hürriyet Gazetesi, 26.11. 2000, S.10

Sanayici açısından bakıldığında, sektörde iki büyük mücadeleden söz edilebilir. Bunlardan birincisi, grupların, pazar paylarını artırmaya yönelik kendi aralarındaki rekabetleridir. Ancak firmaların, halen yerel olarak önemini koruyan sokak sütü satışlarını ve küçük mandıra üretimlerini önlemeye yönelik, ortak eylemleri söz konusudur.

Süt üreticisi açısından sektör değerlendirildiğinde, dönüm noktasının Süt Endüstrisi Kurumu'nun özelleştirilmesi olduğu görülür. Özelleştirmenin ardından, Burdur, Eskişehir'de olduğu gibi, önemli süt üreticisi birçok yöredeki süt işleme tesisleri kapatılmıştır. Bu kapsamda üreticinin içine düştüğü süt pazarlaması sorunu, süt fiyatlarının, ülkede yaşanan yüksek enflasyon olgusuna karşın artmamasına neden olmaktadır. Köylere hizmet götürme birliklerinin en önemli işlevlerinden birisi, süt toplama haline gelmiştir. Toplanan sütler, belirli periyotlarla yapılan ihaleleri kazanan firmalara verilmektedir. Ancak büyük grupların, adeta ülkeyi köy köy paylaştıkları ve birinin girdiği ihaleye diğerlerinin girmediği gözlenmektedir.

Bunların dışında "Köy-Tür ve Piyale gibi gıda üreticileri de yine yabancı şirketlerle ortaklık kurarak üretim hacimlerini ve ürün çeşitlerini artırdılar. Aynı dönemde, dünyada catering alanında önde gelen Sodexo ve Marriott gibi çokuluslu şirketler ile McDonald's, Pizza Hut ve Burger King gibi fast-food devleri Türkiye piyasasına girdi ve büyük yatırımlar yaptı. Kimi batılı şirket ise kendi alt şirketlerini (subsidiary) kurmak yoluyla Türkiye'de üretime başladı".<sup>91</sup>

Tüm bu gelişmeler, Türkiye'de tarım ve gıda alanında yabancı sermaye payının ve etkinliğinin hızla arttığını ortaya koymaktadır. Sürecin, orta ölçekli ve finans yetersizliğinden teknoloji yenilemesi yapamayan işletmelerin tasfiyesi ile sonuçlanacağı yolundaki savlar, perakendecilik sektörünü elinde bulunduran sermaye gruplarının post fordist bir anlayışla geliştirdiği ürün çeşitlemesi yoluyla geniş bir kesimin tüketim alışkanlıklarını değiştirmesi gerçeği ile birlikte değerlendirildiğinde, salt bir sav'dan öte, gerçekçi bir öngörü niteliğini taşımaktadır.

## 6.6. Emek piyasaları üzerine etkileri

Türkiye kırsal nüfusu 1950'lerden itibaren oransal, 1980'lerden itibaren ise mutlak olarak gerilemeye başlamıştır. Dünya Bankası verilerine göre Türkiye, 1980 – 2000 aralığında dünyada kentleşme oranı en yüksek üçüncü ülkedir. Gerçek anlamda yaşanan kentleşme değil, varoşlara yığılmadır.

Bununla birlikte Türkiye tarım sektörü, ekonomik göstergelerin ortaya koyduğu gerileme gerçeğine karşın, halen önemli miktarda nüfusu bünyesinde tutmaktadır. Bunda, sanayii ve hizmetler kesiminin kullanılan emek yoğun teknolojilere ve gevşek istihdam politikalarına karşın, istihdam emme kapasitesinde önemli bir artışın olmaması temel etkenlerden biridir.

<sup>91</sup> **YENAL, Zafer**, "Türkiye'de tarım ve gıda üretiminin yeniden yapılanması ve uluslararasılaşması" **Toplum ve Bilim**, Bahar 88, Ankara, 2001, s.43

Geriyeye kalan nüfus fazlası ise, tarımın kendilerine sağladığı yaşam alanında, marjinal – verimsiz faaliyet biçimlerini türetmektedir.

Bu esnek gelişme biçimi, Türkiye tarımının sosyo ekonomik yapısı ile yakından ilintilidir. Tarımda egemen olan küçük mülkiyet – küçük işletme biçimleri, nüfus fazlasının kırsal kesimle ekonomik bağlarını koparmadan; hatta tarımdan sağladığı ekonomik katkının verdiği gövde ile kente kaymasına olanak tanımaktadır. Gecekondu bölgelerinde kırsal yaşamı yeniden üreten milyonlarca “kır kökenli kent yoksulu”, sanayiinin kendilerine sağlayamadığı istihdam olanaklarını, “yaratılan” işlerde düşük gelirlerle aramaktadırlar. Bu bağlamda yaygın olarak işportacılık, hizmetçilik, otoparkçılık gibi “iş alanları”, kırsal kopmamış güçlü bağların sağladığı ekonomik katkılar ile birleşerek, kır fazlası nüfusu kent varoşlarında ve kentleşememiş bir sosyolojik durum içinde tutmaktadır. Bu durum, Batı Avrupa’nın yaşadığı hızlı sanayileşme olgusu kapsamında bir proleterya – burjuvazi çelişkisi de yaratmadığından, egemen sınıflar açısından bir istikrar unsuru niteliği taşımaktadır.

Kırdaki emek kesiminin koşulları da gün geçtikçe kötüye gitmektedir. Kendilerini henüz “kent varoşlarına atamamış” milyonlarca “kır yoksulu”, giderek kuruyan gelir olanakları ile başetmeye çalışmakta; borçlarını ödeyememenin doğurduğu süreçte küçük mülkiyetlerini de kaybetmektedirler.

Sözleşmeli üreticilik, başka bir sömürü aracı olarak etkinliğini sürdürmektedir. Türkiye’nin hemen tüm bölgelerinde, bitkisel ve hayvansal üretim alanında, üreticilere imzalatılan taahhütler aracılığıyla üretim yaptırılmakta, üreticiye verilen girdilerin karşılığında da senet imzalatılmaktadır. Bu taahhütname bazında ilerleyen ilişkiye girmek konusunda bile yoksul üreticiler arasında rekabet oluşturulmakta, üretilen ürün önceden belirlenmiş düşük bedellerle üreticiden alınmakta, fabrikanın üretim kapasitesi ile ilgili sorunların oluşması durumunda, hiçbir gerekçe gösterilmeden ürün alımına son verilmekte, üretici ürünü ile başa bırakılmaktadır.

Başlangıç olarak konunun hukuki boyutunun sakıncalarına değinmek gerekir. Sözleşmesel bir ilişkinin, tarafların imzaladığı, karşılıklı hak ve yükümlülükleri belirleyen sözleşmeler ile yürütülmesi olanaklıdır. Sürecin taahhütname ile yürütülmesi, sömürüye dayanmasının açık kanıtıdır. Tarım Bakanlığı’nın yayınladığı konu ile ilgili yönetmeliğe aykırı uygulamalar, Türkiye kırsalında ve firma elemanlarının yönlendirmeleri ile yürütülmektedir. Bunun dışında, sözleşmeli üretim modeli, tarımsal üretim tekniklerinin gelişimine de bir katkı yapamamaktadır. Girdiler (tohum, gübre, ilaç) firmalar tarafından sağlanmakta, girdilerin verilmemesi halinde, pazarlama olanakları da sınırlı olan üreticinin üretimini sürdürmesi olanaksızlaşmaktadır.

Türkiye’de üretici ve tüketicinin zararına işleyen bir mekanizma da, yaş sebze ve meyve ticaretini düzenleyen hal yasası ile kurulmuştur. Kooperatifler ile ürününü pazarlayamayan üretici, hal komisyoncularına mahkum olmaktadır. Onlar da, fiyatların kendi çıkarları doğrultusunda oluşması için gerekli tüm uygulamalara girmekte; sonuçta üreticinin ürünü yok pahasına elinden çıkarken büyük kentlerdeki tüketicilerin ödedikleri yüksek bedeller komisyoncuların kasasına girmektedir. Türkiye’de hal reformu diye topluma sunulan

düzenlemelerin tümü, komisyoncuların aldıkları komisyon oranını artırıcı düzenlemelerdir. Başka bir deyişle sayıları 3.000 dolayında olan komisyoncuların çıkarları, üretici-tüketici konumundaki geniş kesimlerin çıkarlarına tercih edilmektedir.

Az gelişmiş ülkelerin az gelişmişlik sarmalından kurtulmasının yolu, kısıtlı kaynakların en rasyonel kullanılmasını sağlayacak planlı kalkınma süreçlerinin yaşatılmasıdır. Planlar, bütüncül yaklaşımlarla tüm ülkeyi ve sektörleri değerlendirerek, kaynak tahsisinde etkinliği ve verimliliği sağlamayı amaçlarlar.

Türkiye 8. Kalkınma Planı uygulamasını sürdüren bir ülke konumuna karşın, özellikle tarım alanında planlı bir kalkınmacılığın uygulanmakta olduğunu söylemek bir hayli güçtür. Kamu bütçesinin içinde bulunduğu güçlükler, bütçelerin giderek daha fazla yatırım bütçesi olmaktan uzaklaşması sonucunu doğurmaktadır. Bunun yanında iç ticaret hadlerinin sürekli tarım aleyhine gelişim göstermesi, kırsal alandaki yoksulluğun giderek artmasına neden olmaktadır.

Tüm bu gelişmeler, Türkiye kırsalındaki yoksulluğu derinleştirmiş, “varoşların denetim altında tutulması” giderek zorlaşmıştır. Bu tükenişin “yönetilebilir” bir noktada tutulması yönünde “saptanan ihtiyaç”, köylere hizmet götürme birlikleri ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı uygulamaları ile giderilmeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda hane başına inek, kovan, örtü altı sebzeçilik ekipmanları, fidan dağıtımı kırsalda olağan uygulamalar haline gelmiş, ancak bilime aykırı bu faaliyetlerden sürekli bir başarı sağlamak olanaklı olamamıştır. Kesilen inekler, sönen kovanlar yenilenmekte; ilaç reçetelerinden “uygun görülen bir bölümü” ödenmektedir.

20.01.1989 tarihinden itibaren Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmaya başlanan mahalli idare birliklerinin sayısında, Türkiye’de derin bir ekonomik krizin yaşandığı 1994 ve onu izleyen 1995 yılında önemli artışlar olmuştur. 1997 yılı itibarıyla mevcut olan toplam 750 adet mahalli idare birliğinin 368 adedi KHGB’nden oluşmaktadır.

Ayrıca şu saptamayı yapmakta büyük yarar görülmektedir ki, KHGB’nin kurulmaya başlaması ile Dünya Bankası politika dönüşümleri arasında zamanlama eşliği bulunmaktadır. Kuruluşundan sonra geçirdiği değişimler sürekli az gelişmiş ülkelerin aleyhine sonuçlar doğuran Dünya Bankası, 1980’li yıllarda Banka’ya yönelen eleştirilerin artması ve radikal bir yön kazanması üzerine, az gelişmiş ülkeleri sistemde tutarak borç geri ödemelerini garanti etmek üzere 1985’te “yoksulluk yardımı” politikaları geliştirmiş ve 1990’da bu politikaları resmen ilan etmiştir. Dünya Bankası politikaları, az gelişmiş ülkelerin kalkınmasını sağlayarak yoksulluğu yenmeye değil, tam tersine yoksulluğun yeniden üretilmesine odaklıdır.

Aslında yapılan, Dünya Bankası’nın geliştirdiği “yoksulluk yönetimi” dir. Bu teori kırsal kalkınmaya, yaşam koşullarının düzeltilmesine, kişisel gelişime yabancıdır. Temel amacı ise, kentlerde ucuz işgücü rekabetini canlı tutmak için, kırdaki “stok”un asgari koşullarda yaşatılmasıdır...

## 7. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye'nin sosyo ekonomik özellikleri açısından son derecede önemli bir sektör olan tarım sektörünün, planlı bir kalkınma ilkesi doğrultusunda geliştirilmesi gerekmektedir. Bu, aynı zamanda, “eşanlı gelişme” ilkesi doğrultusunda, ülkenin bütüncül kalkınması açısından da bir zorunluluk taşımaktadır.

Türkiye tarım sektörünün düzenlenmesine ilişkin kimi değerlendirmeler aşağıda verilmektedir;

### 1. “Ulusal Tarım Politikası” belirlenerek yaşama geçirilmelidir.

- Kamu yararı ilkesi doğrultusunda, emekçi sınıfların çıkarına uygun bir “Ulusal Tarım Politikası” belirlenmeli, uzun ve kısa dönemli planlamalarla bu politikanın gereklerinin yaşama geçirilmesi sağlanmalıdır. Türkiye tarım siyasalarını, IMF ve Dünya Bankası'nın belirlediği teslimiyetçi – işbirlikçi döneme son verilmelidir.
- Ulusal Tarım Politikası'nın ana ilkelerinin; Türkiye tarımsal üretiminin düşük maliyetle ve yüksek verimle sürdürülerek gıda güvenliğinin sağlanması, üretim planlamasının yapılması, gerektiğinde siyasaların “kamusal karışmacılık” temelinde yönlendirilmesi, ekolojik sınırlamaları olan ürünler dışında tarımsal dışarıya son verilmesi, tarımsal gıda sanayiinin geliştirilmesi, tarımsal dışarıya işlenmiş ürünler bazında gerçekleştirilmesi, üreticilerin gerçek halk kooperatifleri altında örgütlenmesinin sağlanması, tarımsal pazarlama kanallarının üretici ve tüketici yararını sağlayacak şekilde kurgulanması, tarım üreticilerinin yaşam düzeylerinin yükseltilmesi gibi temel amaçları kapsamaması gereklidir.
- Türkiye'nin tarım alanındaki uluslararası taahhütleri gözden geçirilmelidir. DTÖ'nün “daha fazla liberalizasyon” amacıyla tüm dünyada başlattığı görüşmelerde, Türkiye tarımının sosyo – ekonomik koşullarına uygun pozisyon alınmalıdır. Açıkça Türkiye çıkarlarına aykırı bir şekilde gelişen Gümrük Birliği Anlaşması'nın tarım ile ilgili kapsamının değiştirilme olanakları gözden geçirilmelidir.

### 2. Tarımsal kamu yönetiminde ivedi düzenlemelere gidilmelidir.

- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (TKİB) organizasyon yapısı sektör gereksinimlerine uygun olacak şekilde reforme edilmeli, tarım tekniğinin üretim alanlarına en hızlı şekilde aktarılmasını sağlayacak yeni bir yapı kurgulanmalıdır. Bakanlığın personel yapısı, yıllardır uygulanan partizan yaklaşımların etkisinden tümüyle arındırılmalı, süreci algılayıp yurtsever tutum alabilen teknik kadrolara görev verilmelidir. Tarım alanında, çeşitli kurum ve kuruluşlara dağılmış yetkiler TKİB çatısı altında toplanmalıdır. Üretici örgütlenmesinin olmadığı bir yapıda, tarım kamu yönetiminin “yönetişim” ilkesi uyarınca amacından saptırılmasına izin verilmemelidir.
- Tarımsal araştırma faaliyetlerine hız verilmeli, mevcut araştırma enstitüleri gerçek işlevlerini yerine getirecek şekilde reorganize edilmeli, araştırma – ekolojik bölge

eşliğı sağlanmalıdır. Böylece genetiğın olanakları, üretim bölgelerinde en uygun sonuçlar verecek şekilde kullanılmalı, Türkiye tohumculuğı geliştirilerek içinde bulunduğı dışa bağımlı yapıdan kurtarılmalıdır.

- TİGEM'ler, üretimi geliştiren girdiyi sağlayan, bilgiyi geliştiren ve üreticinin kullanımına sunan kamusal çiftlikler haline dönüştürülmelidir.
- Tarımsal KİT'ler, özerk – rasyonel bir yapıya kavuşturulmalı, gerekli altyapı kurularak gerçek üreticilere devredilmelidir.
- Tarım alanındaki özelleştirmelere son verilmeli, yaşanan deneyimler ışığında, üretim ve üretici açısından olumlu sonuçlar ortaya koymayan, verilen taahhütlere uyulmayan, üretici ve tüketici kesimlerin çıkarları aleyhine özel sektör tekelleri oluşturan geçmiş özelleştirmeler incelenerek, alanın kamu yararı ilkesi doğrultusunda düzenlenmesine özen gösterilmelidir.

### 3. Tarım sektörünün üretim cephesi düzenlenmelidir.

- Kapsamlı, demokratik ve adil toprak düzeltimi önlemleri ivedilikle yaşama geçirilmelidir. Toprak düzeltimi önlemlerinin, tarımsal amaçlarla birlikte, ülkenin bazı yörelerinde süregiden yarı feodal yapıyı kırarak şekilde kurgulanması gereklidir. Bu amacın başarılmasında kullanılacak ekonomik önlemlerle birlikte, gerektiğinde kullanılacak “kamusal zor”a olanak tanıyacak yasal temelin, gerekli olması halinde Anayasa değişikliğı ile birlikte planlanması ve yaşama geçirilmesi zorunludur.
- Tarımın yoğun teknoloji kullanarak, düşük maliyetler ve yüksek verimlerle çalışan bir yapıya kavuşması sağlanmalıdır. Bu amacın gerçekleşmesinde uygun tarımsal işletme büyüklüğü bir ilk gerektir. Bunun yanında, tüm gelişmiş ülkelerin yıllarca kullandıkları destekleme enstrümanları kullanılarak, tarımsal girdiler üretici için ucuz ve zamanında ulaşılabilir bir şekilde arz edilmelidir. Bu gereğın kamu bütçesi üzerindeki yükünü hafifletmek için gerekli önlemler, ortak kullanıma yönelik makine parklarının kurulması da dahil olmak üzere, alınmalıdır.
- Ülke tarımının gereksinim duyduğu tarımsal kamu yatırımları, yatırım öncelikleri gözetilerek gerçekleştirilmelidir. Bu bağlamda, Türkiye sulanabilir alanlarının tümüne su götürülmesi, kısa vadeli bir hedef olarak seçilmelidir. Sulama, kamu ve tarım üreticisi işbirliğince yürütölen rasyonel bir faaliyet olarak planlanmalıdır.
- Ülke ve dünya gerçekleri göz önüne alınarak, dinamik bir tarımsal üretim planlaması yaklaşımına geçilmelidir. Kamusal destekler, yalnızca bu planlamaya uygun hareket eden üretici kesimlere yönlendirilmelidir. Ülke ekolojisinde yetiştirilebilir ürünlere yönelik olarak halen sürmekte olan açıklar (yağ bitkileri, yem bitkileri, çeltik vb.) derhal kapatılmalı, üretim fazlası olan ürünlerin durumu, işleme ve dışsatım olanakları da dikkate alınarak gözden geçirilmelidir.
- Gıda sanayiinin geliştirilmesine özel bir önem verilmelidir. Üretim deseninde ileri – geri bağlantılara sahip ürünlere ağırlık verilmeli, katma değeri yükselten işleme süreçleri kurgulanarak tarım geliştirilmelidir. Türkiye, işlenmemiş tarım ürünü dışsatımına son veren bir tarım ticareti yapısına ulaşmayı, kısa vadeli hedef olarak seçmelidir.

#### 4. Tarım sektörünün üretici ve pazarlama cephesi düzenlenmelidir.

- Örgütsüz ve bu niteliği ile sömürüye açık tarım üreticisinin, ürününe ve çıkarlarına sahip çıkacak, sınıf bilincini geliştirecek şekilde, kooperatif yapı altında örgütlenmesi önündeki yasal – ekonomik – psikolojik engeller kaldırılmalı, süreç kamusal desteğe konu olmalıdır.
- Hububattan meyve sebze, hayvancılıktan çiçekçiliğe kadar tüm alt sektörlerde, üreticinin ürününe sahip çıktığı, pazarlama kanallarını yönettiği kooperatif yapı, geniş halk kesimlerinin yaşam koşulları üzerinde olumlu etkiler yapacaktır. Bu gelişimin dışındaki hal ve borsa yapıları, sahipleri üretici ve tüketiciler olacak şekilde, tümüyle yeniden kurgulanmalıdır.
- Tarım kesiminin, üreticisinden başlayıp mühendisine uzanan zincirde, ülkeyi değiştiren – geliştiren bir çizgide etkili bir siyaset gücü oluşturması yolunda kırsal alan eğitimi çalışmaları yapılmalıdır. Bu sürecin, gerici etkilerden arınmış, sınıf bilincine sahip, hak ve çıkarlarının farkında olan ilerici bir köylü yapısı oluşturması, yalnız tarım alanında değil, ülke ile ilgili tüm olumlu gelişmeler üzerinde çarpan etkisi yapacaktır.

#### **Tüm bunların başarılabilmesi, ulusalcı ekonomi siyasaları ile olanaklıdır;**

Türkiye bütçesi, iç ve dış borç faiz yükü altında ezilmektedir. Borcun çevrilebilir olması, bu yapı altında ancak yeniden borçlanmaya bağlıdır. Dış borcun iç borca oranla vadesinin daha uzun ve faiz oranının daha düşük olduğunu söyleyen çevreler, yabancı kreditorlerin borç verme koşulu olarak iç siyasalara karışmasını görmezden gelmektedirler. Bu karışmaların temelde amacı, makroekonominin borç ödemelerini garanti altına alacak şekilde kurgulanmasını sağlamak ve yabancı sermayeye ülke kaynaklarını sınırsız – koşulsuz sömürebileceği bir ortam hazırlamaktır.

Ülkenin çıkışı, kurgulananın aksine, ekonomisinin üretime odaklandırması ile olanaklıdır. Teknolojiye dayalı gelişmiş üretim yapısının kurulması için, sabit sermayeye – eğitime ve teknolojiye yatırım yapılmalıdır. Bu doğrultuda ancak teknolojik dışa bağımlılıktan kurtulma ve gerçek teknolojiye yönelme şansı bulunabilir.

Bunun başarılabilmesi için, yatırıma yönlendirilebilir kaynakların merkez ülkelere transferini sağlayan siyasalardan vazgeçilmeli, ülke içi kaynak yaratma yolları aranmalıdır.

Türkiye'nin bu kısıkaçtan olağan ekonomi siyasaları ile kurtulma olanağı kalmamıştır. Türkiye, yarınlara çocuklarının yaşayabileceği bağımsız ve güçlü bir yurt bırakmak için, adına halk denilen ve ülkeyi oluşturan çoğunluğun yararına düzenlemeleri, daha fazla zaman geçirmeden uygulamaya koymak zorundadır.

## KAYNAKÇA

- AGENOR, Pierre-Richard, **The Economics of Adjustment and Growth, (Ch. 14: Structural Adjustment: Agriculture, Trade, and the Labor Market)**, The World Bank, Academic Press, Washington DC, 2000, s. 516 - 551
- AKYÜZ, Yılmaz, **The Debate on the International Financial Architecture: Reforming the Reformers**, UNCTAD Discussion Papers No: 148, Geneva, 2000
- Anonim, **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Turkey's Contribution to the 2001 Progress Report, Annex : 6 Privatization**, Ankara, 2001
- AYDIN, Zülküf, "Kapitalizm, Tarım Sorunu ve Azgelişmiş Ülkeler (I)" **Onbirinci Tez**, no:3, Ankara, 1986, s. 126 - 156
- AYDIN, Zülküf, "Kapitalizm, Tarım Sorunu ve Azgelişmiş Ülkeler (II)" **Onbirinci Tez**, no:4, Ankara, 1986, s. 171 - 216
- AYDIN, Zülküf, "Boratav'a Yanıt - Tarım Sorunu" **Onbirinci Tez**, no:5, Ankara, 1987, s. 193 - 203
- AYDIN, Zülküf, "Yapısal Uyum Politikaları ve Kırsal Alanda Beka Stratejilerinin Özelleştirilmesi : Söke'nin Tuzburgazı ve Sivrihisar'ın Kınık Köyleri Örneği", **Toplum ve Bilim**, Bahar '88, Ankara, 2001, s. 11 - 31
- AYRES, Robert L., **Banking on the Poor**, The MIT Press, Cambridge, 1983
- Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler**, TMMOB Yayınları, Ankara, 2001
- BALKAN, Neşecan, **Kapitalizm ve Borç Krizi**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1994
- BORATAV, Korkut, **Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1980
- BORATAV, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi 1908 – 1985**, Gerçek Yayınevi, Yeni Dizi:1, Ankara, 1998 (Altıncı Baskı)
- BORATAV, Korkut, **Movements of Relative Agricultural Prices in Sub-Saharan Africa**, UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), Cenevre, 1998
- BORATAV, Korkut, "Serbest Piyasa ve Tarım", **Yeni Dünya Düzeni Nereye**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.207 - 210
- BORATAV, Korkut, "Piyasa Köylüye Karşı", **Yeni Dünya Düzeni Nereye**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.211 - 214
- BORATAV, Korkut, "Tarımsal Destekleme: Türkiye'de ve OECD'de", **Yeni Dünya Düzeni Nereye**,

İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.215 - 218

BORATAV, Korkut, "Emperyalizm mi ? Küreselleşme mi ?" , **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000

ÇAKMAK, Erol, KASNAKOĞLU, Haluk, AKDER, Halis, **Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye**, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1999

DEMİRCİ, Sevinç, "Tarımda Doğrudan Gelir Desteğinin İncelenmesi", **İşletme ve Finans**, Ankara, 2000, s.36-46

Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa Orta Uzun Dönem Stratejileri**, Ankara, 1999

Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 2000

Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler,Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000

ERAKTAN, Gülcan, **Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası**, Ankara, 2001

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, **Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması ve Türkiye**, İstanbul, 1998

GUISLAN, Pierre, "The Privatization Challenge", **The World Bank 1997 Report**, Washington DC, 1997

GÜLER, Birgül Ayman, "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", **Amme İdaresi Dergisi**, C:28, S:3, Ankara, 1995, s.28

GÜLER, Birgül Ayman, "Devletin Yeniden Yapılandırılması", **Yerel Gündem**, Sayı : 9, Ankara, 2000, s.4-13

GÜNAYDIN, Gökhan, "Küreselleşme ve Tarım Politikaları", **Oknos**, Sayı: 3, Ankara, 2000, s.57 – 68

GÜNAYDIN, Gökhan, "IMF'ye Verilen Niyet Mektubu Karşısında Türkiye Tarımı", **Oknos**, Sayı: 5, Ankara, 2000, s.52 – 60

GÜNAYDIN, Gökhan, "Ulusal Ekonomik Program", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 6, Ankara, 2001, s.4-7

GÜNAYDIN, Gökhan, "Tarımda Kamu Yönetiminden Yönetişime", **Tarım ve Yaşam**, Sayı :14, Ankara,2000, s.16-19

GÜNAYDIN, Gökhan, "Küreselleşme ve Tarım Politikaları", **Tarım ve Yaşam**, Sayı :10, Ankara,1999, s.31-43

GÜNAYDIN, Gökhan, "Sekizinci Planda Tarım Sektörü", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 3-4, Ankara, 2000, s.39-44

GÜNAYDIN, Gökhan, "Şeker Sektöründe Neler Oluyor", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 6, Ankara, 2001, s.13-18

GÜNAYDIN, Gökhan, **Türkiye Şeker Sektörü Analizi**, KİGEM, Ankara, 2002

GÜNAYDIN, Gökhan, **DİSK Tarım Raporu**, DİSK Araştırma Dairesi, Ankara, 2000

GÜMÜŞ, A.Hamdi, "Tekel Sigara Fabrikalarının Özelleştirilmesinin Olası Etkileri", **Tütün Ekspertleri Derneği Bülteni**, Sayı :50, İzmir,2000, s.8-10

KASNAKOĞLU, Haluk, ÇAKMAK, Erol, **Türkiye'de Tarım Destek Politikalarının Yarar ve Bedellerinin Dağılımı ve Mali Yükü**, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 1998

KENDİR, Hülya, **Türkiye'de Tarım Sektörü Yönetiminde Değişim**, A.Ü.S.B.F. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000

KİGEM - Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi, **Türk KİT Sisteminin İktisadi Değerlendirmesi – Nicel İrdeleme, Özelleştirme Sorunları ve Politika Seçenekleri**, Ankara, 1997

KURŞUN, Reşat, "Üretici Tütün Tarımından Vazgeçiyor", **Tarım ve Yaşam**, Sayı :10, Ankara,1999, s.61

MARX, Karl, **Kapital**, Cilt I, s. 554

MARX, Karl, Engels, Fredirich, **Sömürgecilik Üzerine**, Sol Yayınları, Ankara, 1997

MEIER, Gerald M., **Leading Issues in Economic Development**, 1970

MİNİBAŞ, Türkel, "İstikrar Programlarının Tarıma Etkisi", [www.antimai.org.tr](http://www.antimai.org.tr). İstanbul, 2001

OYAN, Oğuz, "Tarımda Yapısal Uyarılama Türkiye'nin Çıkarına mı ?", **Oknos**, Sayı: 9, Ankara, 2001, s.33 – 49

OYAN, Oğuz - ÖZKAYA, Tayfun ve ark., **Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları Dünü – Bugünü – Geleceği**, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ankara, 2001

PEKER, Ayşe, "Dünya Bankası: Büyüme Söyleminden İyi Yönetme Söylemine", **Toplum ve Bilim 69**, Bahar 1996, S: 6 - 59

PIEPER, Ute - TAYLOR, Lance, "The Revival of the Liberal Creed : the IMF, the World Bank and Inequality in a Globalized Economy", **Globalization and Progressive Economic Policy**, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 37 - 64

QUINTANA, R.Diego – BORQUEZ, L.Concherio - GARCIA, M. Tarrío, "Bölgesel ve Tarımsal Haklar: Meksika'da 18 Yıllık Neo – liberal Politikalar Sonrası Toprak Hareketliliği ve Toprak Pazarı", **Toplum ve Bilim**, Bahar '88, Ankara, 2001, s. 122 - 143

SHIHATA, İbrahim El, **The World Bank in a Changning World**, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1991

SOMEL, CEM, “Bağımlılık Kuramı ve Güney Kore Deneyimi”, **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.65 - 110

SOMEL, CEM, “Küreselleşen Dünyada Kalkınma Stratejisi Nasıl Olmalı ?”, **Oknos**, Sayı: 9, Ankara, 2001, s.51 – 62

SÖNMEZ, Sinan, “Özelleştirme ve Yapısal Uyarlama”, **Oknos**, Sayı: 10, Ankara, 2001, s.9 – 23

SUIÇMEZ, Baki, “Tarım Sektöründe Özelleştirme Dönemi”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 3-4, Ankara, 2000, s. 33-35

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Basın Açıklamaları

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarımsal Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Ankara, 2001

TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI, **1980 Sonrası Türk Tarımı Yapısal Gelişmeler ve Sorunlar Sempozyumu**, Ankara, 1987

TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI, **Türkiye Ziraat Mühendisliği V.Teknik Kongresi**, Ankara, 2000

TONAK, E.Ahmet, “GİRİŞ:Niçin Küreselleşme Üzerine Bir Kitap Daha?”, **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000

USUMİ, Sadullah, **Yağma**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1999

[www.antimai.org.tr](http://www.antimai.org.tr)

[www.bagimsizsosyalbilimciler.org](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org).

[www.tmmobzmo.org.tr](http://www.tmmobzmo.org.tr)

YELDAN, Erinç, “Uluslararası Sermaye Hareketleri ve Krizin Yapısal Dayanakları”, **Oknos**, Sayı: 10, Ankara, 2001, s.45– 52

YENAL, N.Zafer, “Türkiye’de Tarım ve Gıda Üretiminin Yeniden Yapılanması ve Uluslararasılaşması”, **Toplum ve Bilim**, Bahar '88, Ankara, 2001, s. 32 - 54

YILMAZ, A.Dursun, “Tarım Satış Kooperatiflerinin Kapısına Kilit Vurulacak”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 2, Ankara, 2000, s. 20-23

YÜKSELER, Zafer, **Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi**, DPT, Ankara, 1999