



**T.C.
BAŞBAKANLIK
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
MÜSTEŞARLIĞI**

**TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI
VE
DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİNİN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

**ZAFER YÜKSELER
YPKD GENEL MÜDÜRÜ**

AĞUSTOS 1999

İÇİNDEKİLER

I . TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI.....	1
1. GENEL DEĞERLENDİRME.....	1
2. ÜRETİM.....	4
3. ALIM FİYATLARI, MİKTARLARI VE ÜRETİME ORANLARI.....	5
4. TARIMSAL DESTEKLEME ALIMLARININ FİNANSMANI.....	7
5. TARIMSAL GİRDİ SÜBVANSİYONLARI.....	10
6. TARIM SEKTÖRÜNE YAPILAN TOPLAM TRANSFERLER	11
II . DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	14
1. TARIM SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDEKİ YERİ VE YAPISI.....	14
2. DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ VE MALİYETİ.....	17
III. SONUÇ.....	20
KAYNAKLAR.....	22
EK TABLOLAR.....	23

TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI VE DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI

1. GENEL DEĞERLENDİRME :

Ülkemizde tarımsal destekleme politikaları genelde destekleme fiyat politikası ağırlıklı olarak uygulanmaktadır. KİT ve Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (TSKB) aracılığıyla yürütülen destekleme alımlarının yanısıra başta gübre ve tarımsal krediler olmak üzere girdilere yönelik sübvansiyonlar da uygulanmaktadır.

Uygulanan tarımsal destekleme politikasının gerek ekonominin genelinde yarattığı sorunları gerek kamu finansmanı üzerindeki yükünü azaltmak için 1990'lı yıllarda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Tarımsal destekleme politikalarının belirlenmesi amacıyla 1992 yılında Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu'na bağlı ve ilgili kuruluşların temsilcilerinden oluşan bir alt kurul oluşturulmuştur. Kurulun çalışmaları sonucunda kısa ve uzun vadeli bir dizi tedbir uygulamaya konulmuştur. 1990'lı yıllarda yapılan başlıca düzenlemeleri şu şekilde sıralayabiliriz;

- 1) Destekleme alımları için gerekli finansman ihtiyacının belli aylarda yoğunlaşmasını önlemek ve bölgeler arasındaki verimlilik farklarını dikkate almak amacıyla, hububatta kademeli fiyat uygulamasına geçilmiştir. Tüccarların piyasaya girişini teşvik etmek ve TMO'nun stok seviyesini makul bir seviyede tutmak için buğday alım fiyatları ve satış fiyatları birlikte açıklanmaya başlanmıştır. Satış fiyatları alım fiyatlarının yüzde 20-15 üzerinde belirlenmiş, ancak bu uygulama 1998 ve 1999 yılı kararnamelerinde yer almamıştır.
- 2) 1993 yılında, 93/4725 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile hedef ve müdahale fiyatı arasındaki farkın üreticilere doğrudan prim olarak ödenmesine imkan tanınmıştır. Bu düzenleme ile bir taraftan sanayici ve ihracatçıların rekabet imkanları korunurken diğer taraftan üretici gelirlerinde istikrar sağlanması amaçlanmıştır. Prim

sistemi 1993 yılında pamuk ve tütün, 1998 yılında da yine pamuk ve zeytinyağı alımlarında uygulanmıştır.

- 3) Arz fazlası olan ürünlerde ekim alanlarının daraltılması uygulamasına başlanmıştır. Bu çerçevede, 1993 yılında 93/4988 sayılı Karar ile, 1994 yılında tütün ekim alanlarının daraltılması ve üreticilerin bu uygulamadan doğan gelir kaybının belirlenen usullere göre telafi edilmesi kararlaştırılmıştır. Kararın uygulanması sonucunda 1994 yılında tütün üretim kotası 330 bin tondan 220 bin ton düzeyine çekilmiştir. Kota uygulamasına 1995 ve 1996 yıllarında da devam edilmiş, 1997 yılında ise kota uygulaması kaldırılmıştır. 1994 yılında 187 bin tona kadar gerileyen tütün üretimi 1997 yılında tekrar 286 bin ton düzeyine yükselmiştir.
- 4) 1993 yılında 93/3985 sayılı Karar ile fındık üretimine izin verilecek alanlar belirlenmiş ve belirlenen alanların dışında fındık bahçesi tesis edilmesi ve yenilenmesi yasaklanmıştır. Ayrıca, 93/5906 sayılı Karar ile çay bahçelerinin ıslahı ve kaliteli çay üretimi için, 5 yıl süre ile bakım ve yaprak üretim tekniğine uygun olarak her yıl 1/5 oranında budama esası getirilmiştir. 1998 yılında 5 yıllık süre 10 yıla çıkartılmıştır. Ancak, fındık üretimi ile ilgili karar, gerekli finansman sağlanamadığı için uygulamaya konulamamıştır.
- 5) 1993 yılında 24'e kadar yükselen devlet destekleme alımları kapsamındaki ürün sayısı, 1994 yılında 8'e indirilmiştir. Bu çerçevede hububat, tütün ve şeker pancarı dışındaki ürünler devlet destekleme alımları kapsamından çıkarılmış ve bu uygulama takip eden yıllarda da sürdürülmüştür.
- 6) TSKB'nin kendi nam ve hesaplarına satın aldıkları ürünler için Ziraat Bankası'ndan tercihli kredi kullanma imkanları 1994 ve 1995 yıllarında durdurulmuştur. 1995 yılı sonu itibarıyla TSKB'nin Ziraat Bankası'na olan borçları 1996 yılında tahkime tabi tutulmuş ve Hazine tarafından üstlenilmiştir.

- 7) 1995 yılında tarımsal ürün alımlarının finansmanı amacıyla bütçe kapsamında olan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan Ziraat Bankası aracılığıyla TSKB ve tarımsal KİT'lere yüzde 50 faizli, 1 yıl vadeli kaynak aktarılmaya başlanmıştır.
- 8) Gübre, tohumluk, zirai mücadele ilaçları ve prim uygulamasına yönelik tarımsal sübvansiyonlarla ilgili harcamalar 1994 yılında bütçe kapsamına alınmıştır.
- 9) 1994 yılında kimyevi gübre sübvansiyonu önce KDV'li fiyatın yüzde 20'si daha sonra yüzde 30'u olarak belirlenmiştir. Ancak 1995 yılı Ekim ayında sübvansiyon oranı tekrar yüzde 50'ye yükseltilmiştir. Gübre sübvansiyonunun 1994 yılında doğrudan çiftçiye ödenmesi kararlaştırılmışken, daha sonra bu uygulamadan vazgeçilmiştir. 1997 yılı sonlarında da kimyevi gübre sübvansiyonu oransal sistemden maktu sisteme çevrilmiş ve TL/Kg olarak belirlenen maktu miktarlar günümüze kadar sabit tutularak sübvansiyon oranı yüzde 15 civarına çekilmiştir.
- 10) Destekleme kapsamındaki ürün fiyatlarının belirlenmesinde dünya fiyatları, yurtiçi borsa fiyatları, diğer faktör fiyatlarındaki gelişmeler ve hedeflenen enflasyon oranının esas alınması ilkesi benimsenmesine rağmen, 1996 ve 1997 yıllarında ilan edilen fiyatlarda bu ilke gözardı edilmiştir. Bu durum, alım miktarlarını ve stokları artırmış, dünya fiyatlarından önemli ölçüde uzaklaşılmasına yolaçmıştır.
- 11) Ürünlerin borsalarda işlem görmesini ve kamu kesimi yerine özel sektörün piyasaya katılımını sağlamaya yönelik olarak ürün ihtisas borsalarının oluşturulması amaçlanmıştır.(Pamuk için İzmir, buğday için Eskişehir-Polatlı-Konya gibi). Ayrıca ürünlerin borsalarda daha çok işlem görmesini teşvik içinde yüzde 4 olan tarımsal ürün stopajı borsalarda yapılan işlemler için yüzde 2'ye indirilmiştir. Ancak, 1996 yılından itibaren dünya fiyatlarından önemli ölçüde uzaklaşılması nedeniyle, ürün borsalarının geliştirilmesine yönelik girişimler cazibesini kaybetmiştir.

- 12) 1993 yılında, TMO'nin stok finansman yükünü hafifletebilmek için, makbuz senedi karşılığında çiftçilerin ürünlerini belli bir ücret karşılığında TMO'nin depolarında tutabilme imkanı getirilmiştir.
- 13) 1992 yılında 92/3280 sayılı kararla TSKB tarafından Devlet adına satın alınan ürünler için fiili rehin uygulaması başlatılmıştır. Ayrıca, Para-Kredi ve Koordinasyon Kuruluna Birlik stoklarının satışı için karar alabilme yetkisi verilmiştir. Satış sonucu elde edilecek satış hasılatının ise Ziraat Bankasına yatırılma zorunluluğu getirilmiştir. Ancak, politik güçlükler nedeniyle bu karar etkin olarak uygulanamamıştır.

1990'lı yıllarda tarımsal desteklemenin ekonomi ve kamu finansmanı üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla bir dizi tedbir alınmış, bunlardan bir bölümü kısa süre uygulandıktan sonra geriye dönüş ortaya çıkmış (1997 yılında tütün kotasının kaldırılması,1995 yılı sonunda gübre sübvansiyon oranının yükseltilmesi,1997 yılından itibaren dünya fiyatlarından uzaklaşılması, 1998 yılından itibaren kararnamelerde hububat satış fiyatlarının belirlenmesi uygulamasının kaldırılması vb.), bir bölümü ise hiç uygulamaya konulamamıştır (fındık ekim alanlarının sınırlandırılması, ürün borsalarının yaygınlaştırılması vb.).

2. ÜRETİM :

1990-98 döneminde genelde tarımsal desteklemenin konusu olan ürünlerin üretimlerinde, hava koşullarının da etkisiyle, ciddi dalgalanmalar gözlenmiştir. GAP Bölgesindeki sulamanın etkisiyle pamuk üretimi, ekim alanlarındaki genişleme nedeniyle de fındık ve şeker pancarı üretimi son yıllarda hızlı artış göstermektedir. Tütün üretim kotasının uygulandığı 1994-96 döneminde üretimde gerileme gözlenmiş, ancak kotanın kaldırılması ile birlikte artışlar meydana gelmiştir. Buğday üretimi büyük ölçüde hava koşullarından etkilenmektedir. Özellikle 1998 yılı üretimindeki artışta bu etkili olmuştur. Ülkemizde yağlı tohum açığı olmasına rağmen ayçiçeği üretiminde bir artış gözlenmemektedir. Ancak, şeker fazlası bulunmasına ve pancar üretiminin kontrollü yapılmasına rağmen şeker pancarı üretiminde hızlı bir artış gözlenmektedir. 1995 yılında üretimdeki daralma nedeniyle ortalama olarak yüzde 166 oranında artırılan ve 1997 yılında da tekrar yüzde 153 oranında artış gösteren pancar fiyatları, ekim

izinlerinin artırılması veya kontrollerin gevşetilmesine yolaçarak, pancar üretiminin 1998 yılında 22 milyon tona kadar yükselmesine neden olmuştur. Bu durum, iç tüketim kadar şeker stoku oluşmasına yolaçmıştır.

Tablo: 1- BAŞLICA ÜRÜNLERİN ÜRETİMİ (Bin Ton)

	Buğday	Ş.Pancar	Tütün	Kütlü Pamuk	Fındık	Ayçiçeği
1990	20.000	13.986	296	1.650	375	860
1991	20.400	15.474	228	1.540	315	800
1992	19.300	15.126	334	1.635	520	950
1993	21.000	15.621	324	1.562	305	815
1994	17.500	12.944	187	1.638	490	740
1995	18.000	11.171	204	2.224	455	900
1996	18.500	14.383	232	2.089	446	780
1997	18.650	18.553	286	2.105	410	900
1998	21.000	21.941	250	2.225	580	860

3. ALIM FİYATLARI, MİKTARLARI VE ÜRETİME ORANLARI :

Destekleme alım fiyatlarının belirlenmesinde ilke olarak, enflasyon oranı, dış fiyatlar, yurtiçi borsa fiyatları ve alternatif ürün fiyatları dikkate alınmaktadır. Ancak tarım istihdamının toplam istihdam içindeki payının yüzde 45 ve tarım katma değerinin GSYİH içindeki payının da yüzde 15 civarında olması, fiyat belirleme sürecinde politik tercihleri ön plana çıkarmaktadır. 5 Nisan kararları çerçevesinde, tarımsal destekleme politikalarının ekonomi üzerindeki yükünü hafifletmeye yönelik karar ve uygulamaların ömrü ancak 2 yıl olabilmıştır. Özellikle 1996 ve 1997 yıllarındaki popülist uygulamalar dünya fiyatlarından hızla uzaklaşılmasına ve arz fazlası olan ürünlerin üretimlerinde yükselişe yolaçmıştır. 1998-99 yıllarında destekleme fiyatları genelde hedeflenen enflasyon oranına uygun belirlenmiştir. Ancak, global kriz nedeniyle dünya fiyatlarındaki hızlı düşüş, ülkemizde olumlu hava koşullarının etkisiyle üretimdeki artış ve yüksek finansman maliyetleri özel kesimin piyasaya girişini sınırlamış ve kamu kuruluşlarının alım miktarlarını yükselterek tarımsal destekleme politikalarının olumsuz etkisini artırmıştır.

Tablo: 2- DESTEKLEME ALIM FİYATLARI (Ortalama, TL./Kg)

	Buğday	Ş.Pancarı	Tütün	Kütlü Pamuk	Fındık	Ayçiçeği
1990	503	142	7.707	2.268	3.466	862
1991	754	218	10.870	3.561	5.639	1.512
1992	1.156	356	25.715	6.029	9.673	2.582
1993	1.843	556	32.615	9.096	19.719	4.016
1994	3.532	1.032	53.093	25.427	56.284	9.529
1995	7.433	2.750	100.963	40.440	81.800	18.001
1996	22.093	4.775	188.173	68.142	206.248	37.969
1997	35.141	12.128	385.621	138.916	531.435	67.728
1998	53.566	17.709	714.286	174.223	772.725	111.682

1998 yılında destekleme fiyatlarının hedeflenen enflasyon oranına göre belirlenmesi bile, Dünya fiyatlarının hızla düştüğü bir ortamda sorunun ağırlaşmasına yolaçmıştır. Üretim miktarı ve alım sınırlamasının olmaması, görevli kuruluşların alım miktarları ve stoklarının yükselmesine neden olmuştur. Bu durum, tarımsal desteklemenin kamu finansmanı üzerindeki yükünü ağırlaştırmıştır.

Tablo: 3- DESTEKLEME ALIM MİKTARLARI(Bin Ton)

	Buğday	Ş.Pancarı	Tütün (*)	Kütlü Pamuk	Fındık	Ayçiçeği
1990	5.159	13.986	184	440	130	314
1991	4.453	14.975	193	516	85	327
1992	2.452	13.101	152	799	186	645
1993	2.671	12.814	217	427	2	326
1994	1.356	10.721	273	158	63	114
1995	41	8.820	113	305	34	239
1996	632	11.414	105	282	105	269
1997	3.435	14.908	124	277	64	396
1998	5.212	17.619	196	536	239	443

(*) Bir önceki yıl üretiminden alımlardır.

1990'lı yılların başlarında TL'nin değer kazanmasının etkisiyle iç fiyatların dünya fiyatlarının üstüne çıkması sonucunda alım miktarları yükselmiştir. Destekleme politikasının yarattığı finansman yükünü azaltmak amacıyla özellikle 1992-94 döneminde

alınan bazı kararlar ve 1994 yılında TL'nin hızlı değer kaybı sonucunda iç-diş fiyat farklılığının giderilmesi alım miktarlarının ve finansman yükünün azalmasını sağlamıştır.

Tablo: 4- ALIM MİKTARLARININ ÜRETİME ORANI(Yüzde)

	Buğday	Ş.Pancar	Tütün (*)	Kütlü Pamuk	Fındık	Ayçiçeği
1990	25.80	100.00	65.20	26.67	34.67	36.51
1991	21.83	96.78	66.67	33.51	26.98	40.88
1992	12.70	86.61	64.97	48.87	35.77	67.89
1993	12.72	82.03	84.26	27.34	0.66	40.00
1994	7.75	82.83	60.43	9.65	12.86	15.41
1995	0.23	78.95	51.47	13.71	7.47	26.56
1996	3.42	79.36	53.45	13.50	23.54	34.49
1997	18.42	80.35	68.53	13.16	15.61	44.00
1998	24.82	80.30	74.40	24.09	41.21	51.51

(*) Alım miktarının bir önceki yıl üretimine oranıdır.1999 yılında 1998 yılı ürününden 186 bin ton alım yapılmıştır.

Ancak, 1996 yılından itibaren, önceki yıllarda alınan kararlara karşı tepkinin de yoğunlaşması sonucunda, tarımsal destekleme politikasının belirlenmesinde politik tercihler ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu tercihin bir sonucu olarak alım miktarlarının üretim içindeki payları tekrar 1990'lı yılların başlarındaki seviyelere yükselmiştir.

4.TARIMSAL DESTEKLEME ALIMLARININ FİNANSMANI :

TMO, TEKEL, T.ŞEKER FABRİKALARI A.Ş., ÇAYKUR ve TSKB tarımsal destekleme alımlarının yürütülmesi ile sorumludurlar. TSKB'nin alımları 1996 yılına kadar doğrudan T.C.Ziraat Bankası tarafından finanse edilmiştir. 1994-95 yıllarında, 5 Nisan kararları çerçevesinde Birlik alımları Devlet destekleme alımları kapsamında çıkarıldığından, TSKB alımları için T.C.Ziraat bankasından tercihli kredi kullanılmamıştır. Bu uygulamanın etkisiyle TSKB'lerin ürün alım miktarları önemli ölçüde gerilemiştir. Birliklerin borçlarını ödememeleri nedeniyle 1990-96 döneminde TSKB'lerin T.C.Ziraat Bankasına olan borçları beş kez tahkime tabi tutulmuştur. Bu dönemde tahkime tabi tutulan borç tutarı 4.4 milyar dolar civarındadır. En son tahkim işlemi 1996

yılında yapılmıştır. 1995 yılı sonu itibariyle TSKB'lerin T.C.Ziraat Bankasına olan 138 trilyon TL. tutarındaki borcu (2.4 milyar dolar) Hazine tarafından üstlenilmiş ve uzun vadeye yayılmıştır.

1995 yılında Birliklerin destekleme alımlarıyla ilgili finansman yöntemi değiştirilmiş ve bütçe kapsamında bulunan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan (DFİF) T.C.Ziraat Bankasına kaynak aktararak Birliklere yüzde 50 faiz ve genelde 1 yıl vadeli finansman sağlanmaya başlanmıştır. Örneğin 1998 yılı alımlarının finansmanı için TSKB'lere DFİF'den 151 trilyon TL. kredi açılmıştır. Bütçedeki DFİF ödeneklerinin yetersiz ve alım miktarlarının aşırı olduğu (1998 yılı gibi) dönemlerde, Birlikler alım finansmanı için başta T.C.Ziraat Bankası olmak üzere diğer bankalardan da piyasa faizinden borçlanarak kaynak temin etmektedirler.

Tablo : 5 -DESTEKLEME ALIMLARINA BÜTÇEDEN SAĞLANAN FİNANSMAN (Milyar TL.)

	1996	1997	1998
GÖREV ZARARI	3.150	421	8.535
T.Şeker Fabrikaları	2.150	421	8.535
TMO	1.000	0	0
SERMAYE TRANSFERİ	2.500	27.830	22.656
T.Şeker Fabrikaları	1.700	20.830	22.656
Çaykur	800	7.000	0
İKRAZ TAHVİLİ	19.936	19.936	16.736
Çaykur	19.936	19.936	16.736
DFİF KREDİLERİ (*)	42.218	111.888	238.568
TSKB	34.218	93.888	151.068
T.Şeker Fabrikaları	0	18.000	87.500
TMO	6.000	0	0
Çaykur	2.000	0	0
I. GENEL TOPLAM	67.804	160.075	286.495
II.ALIM BEDELİ	191.277	473.308	1.237.412
III. (I / II) (%)	35.45	33.82	23.15

(*) Bütçe ödeneği ve kredi geri dönüşlerinden kullandırmaların toplamıdır.

Alımla görevli KİT'ler ise, Hazine tarafından sağlanan sermaye, görev zararı ve ikraz imkanları yanısıra başta kamu bankaları olmak üzere bankacılık sisteminden sağladıkları fonlarla ürün alımlarını finanse etmektedirler. 1997-98 döneminde

TSKB'lerin yanısıra T.Şeker Fabrikalarına da DFİF'dan kaynak aktarılmaya başlanmıştır. Alım finansmanı bakımından TEKEL farklı bir konumda bulunmaktadır. Genelde, kuruluşa tütün alımlarının finansmanı için Bütçeden herhangi bir kaynak tahsis edilmemektedir. Kuruluş, destekleme alımlarını ödemekle yükümlü olduğu vergi ve fonları ödememekle finanse etmektedir. Örneğin 1998 yılındaki 140 trilyon liralık tütün alımının tamamı, TEKEL tarafından ek vergi ve fonlar Hazineye ödenmeyerek finanse edilmiştir.

1996 yılında destekleme alımları için bütçeden sağlanan finansman imkanları KİT ve Birlik alımlarının yüzde 35.5'ini karşılarken, bu oran 1998 yılında, alım miktarlarındaki yükselme nedeniyle, yüzde 23.2'ye gerilemiştir. Bu durum, alımların finansmanında önemli ölçüde yüksek maliyetli yabancı kaynak kullanımına yolaçarak, mevcut politikaların devamı halinde önümüzdeki yıllarda da sorunun gittikçe ağırlaşmasına yol açacaktır.

Tarımsal destekleme politika uygulamalarında yapılan geri dönüşlerin olumsuz etkisi Tarımsal KİT'lerin borçlanma gereğinden de izlenebilmektedir. 1990-93 döneminde Tarımsal KİT'lerin borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı ortalama yüzde 1.69 iken 1995 yılında yüzde 0.11'e kadar gerilemiştir. Bu oran 1996 yılından itibaren yükselme eğilimine girerek 1998 yılında tekrar yüzde 1.68'e ulaşmıştır.

**Tablo : 6 – TARIMSAL KİT'LERİN BORÇLANMA GEREĞİ
(GSMH'ya Oran, Yüzde)**

	90-93 Ort.	1994	1995	1996	1997	1998
TARIMSAL KİT	1.69	0.43	0.11	0.72	1.31	1.68
T.Şeker	0.41	-0.06	0.13	0.22	0.33	0.32
TMO	0.69	0.31	-0.24	0.18	0.71	0.88
ÇAYKUR	0.08	0.18	0.07	0.12	0.09	0.04
TEKEL	0.51	0.00	0.15	0.20	0.18	0.44
DİĞER KİT	1.77	0.79	-0.72	-1.13	-0.75	-0.45
TOPLAM	3.46	1.22	-0.61	-0.41	0.56	1.23

5. TARIMSAL GİRDİ SÜBVANSİYONLARI :

Ülkemizde en önemli girdi sübvansiyonu kimyevi gübreye uygulanmaktadır. Tarımsal girdilerle ilgili sübvansiyonlar 1994 yılından itibaren bütçe kapsamına alınmıştır. Gübre ile birlikte zirai ilaç, tohum ve prim için gerekli finansman bütçeden karşılanmaktadır. Bütçedeki tarımsal destekleme ödenekleri Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alan DFİF'nun alt harcama kalemlerini oluşturmaktadır.

Doğrudan tarımsal girdi sübvansiyonu için tahsis edilen kaynakların GSMH'ya oranı yüzde 0.3 civarındadır. 1997-98 yıllarında pamuk primi için yapılan ödemeler, 1993 yılında prim uygulaması sonucu ortaya çıkan Ziraat Bankası borçlarının bir bölümünün ödenmesi ile ilgilidir.

Tablo : 7 – TARIMSAL GİRDİ SÜBVANSİYONLARI (Milyar TL.)

	1996	1997	1998
Gübre Desteği	44.983	83.635	123.958
Süt Primi	4.826	4.379	8.193
Tohum	190	741	1.662
Zirai İlaç	2.574	5.967	8.536
Fidan	4	27	51
Çay Budama	0	10.400	24.639
Pamuk Primi	0	145.779	15.361
Çiftçi Borcu Silinmesi	6.839	0	0
GİRDİ SÜBVANSİYONU	59.416	250.929	182.449
KREDİ SÜBVANSİYONU	96.590	176.343	326.262
DFİF (*)	35.590	65.343	156.262
T.C.Ziraat Bankası(**)	61.000	111.000	170.000
TOPLAM SÜBVANSİYON	156.006	427.302	508.711
GİRDİ SÜB./GSMH (%)	0.37	0.85	0.34
KREDİ SÜB./GSMH (%)	0.64	0.60	0.62
TOP.SÜB./GSMH (%)	1.01	1.45	0.96

(*)Gelir kaybı DİBS ortalama bileşik stopajsız faiz oranı ile DFİF yüzde 50 kredi faiz oranı arasındaki farktan kaynaklanmaktadır.

(**) Çiftçilere doğrudan açılan işletme ve yatırım kredileri ile ilgili gelir kaybıdır. Bankanın kaynak maliyeti ile tarım kredi faiz oranı arasındaki farktan kaynaklanmaktadır.

Doğrudan girdi sübvansiyonları dışında, tarım kesiminin kullandığı düşük faizli krediler nedeniyle de bir sübvansiyon ortaya çıkmaktadır. Kredi sübvansiyonlarının GSMH'ya oranı da yüzde 0.6 civarında olup, toplam girdi sübvansiyonlarının GSMH'ya oranı yüzde 1 civarındadır

6. TARIM SEKTÖRÜNE YAPILAN TOPLAM TRANSFERLER :

Ülkemizde uygulanan tarımsal destekleme politikaları sonucunda, tarım üreticilerine tüketiciler ve vergi mükelleflerinden önemli ölçüde transfer yapılmakta ve bu transferin boyutu son yıllarda gittikçe artmaktadır. OECD tarafından geliştirilen yöntemle göre, tarım sektörüne yapılan girdi ve kredi desteğinin yanısıra, destekleme alımları ile ilgili kuruluşlara sağlanan finansman imkanları ve dünya fiyatlarının üzerinde belirlenen alım fiyatları yoluyla da tarım sektörüne destekte bulunmaktadır. Dünya fiyatlarından farklılaşmayı ifade eden Pazar Fiyat Desteği son yıllarda artmakta ve bu destek tüketiciler tarafından Dünya fiyatlarına göre daha yüksek fiyat ödenerek finanse edilmektedir.

1990-93 döneminde tarım sektörüne yapılan toplam transferlerin GSYİH'ya oranı ortalama yüzde 6.15 iken, bu oran 1994-96 döneminde yüzde 5.22'ye gerilemiş, 1997-98 döneminde ise yüzde 10.24'e yükselmiştir. Aynı dönemler itibariyle, toplam transferlerin tarım sektörü katma değerine oranı ise, sırasıyla yüzde 39.3, yüzde 32.5 ve yüzde 64.2 olmuştur.

Son yıllarda tarım sektörüne yapılan toplam transferleri etkileyen en önemli unsurlar; Pazar Fiyat Desteği ve Genel Hizmet Desteği içinde yer alan Ziraat Bankasına olan pamuk primi borcu için ortaya çıkan faiz ödemeleridir. 1990-93 döneminde GSYİH'nın yüzde 4.72'si olan ve toplam transferin yüzde 76.4'ünü oluşturan Pazar Fiyat Desteği, başta 1994 yılında TL'nin hızlı değer kaybının etkisi olmak üzere diğer uygulamalar sonucunda 1994-96 döneminde GSYİH'nın yüzde 2.12'sine, toplam transferin ise yüzde 40.4'üne gerilemiştir. Ancak, 1997-98 döneminde destekleme fiyatlarının dünya fiyatlarının üzerinde belirlenmesi sonucunda Pazar Fiyat Desteğinin GSYİH'ya oranı tekrar yüzde 4.88'e yükselmiştir. Pazar Fiyat Desteğinin yükü tüketiciler üzerinde kalmakta, finansmanı tüketicilerin Dünya fiyatlarına göre daha yüksek fiyat ödemeleri ile sağlanmaktadır. Özetle, bu

desteğin kamu finansmanı üzerine doğrudan bir etkisi bulunmamaktadır.

Tablo : 8 – TARIM SEKTÖRÜNE YAPILAN TOPLAM TRANSFERLER (TSE) (Dönem Ortalamaları, Yüzde)

	GSYİH'ya Oran			Tarım Kat.Değ.Oran		
	1990-1993	1994-1996	1997-1998	1990-1993	1994-1996	1997-1998
1.Üretici Desteği-PSE	5.63	3.43	5.90	35.91	21.46	37.14
Pazar Fiyat Desteği	4.72	2.12	4.88	30.08	13.20	30.60
Girdi Sübvansiyonu	0.84	1.22	0.95	5.34	7.68	6.11
Diğer	0.08	0.09	0.07	0.49	0.58	0.43
2.Genel Hizmet Des.	0.26	1.20	3.16	1.64	7.41	19.75
ZB Pamuk Primi	0.00	1.03	3.09	0.00	6.32	19.29
Diğer	0.26	0.17	0.07	1.64	1.09	0.46
3.Vergi Mük. Transfer	0.26	0.58	1.18	1.71	3.58	7.33
Görev Zararları	0.26	0.52	1.05	1.71	3.23	6.46
Borç Affı	0.00	0.06	0.14	0.00	0.35	0.87
4.TOPLAM TRAN-TSE	6.15	5.22	10.24	39.25	32.46	64.22
Tüketicilerden	5.33	2.42	5.51	34.04	15.05	34.70
Vergi Mükelleflerinden	1.15	3.03	5.07	7.37	18.86	31.72
Bütçe Geliri (-)	-0.33	-0.23	-0.34	-2.15	-1.45	-2.20
5.TOPLAM TRAN (*)	6.15	4.19	7.15	39.25	26.14	44.93
Tarım Katma Değeri	15.78	16.00	15.90			

(*) Ziraat Bankasına (ZB) olan pamuk primi borcunun faizi hariç.
NOT: OECD verilerinden hesaplanmıştır.

Tarım sektörüne yapılan toplam transferler içinde yer alan Genel Hizmet Desteği son yıllarda hızlı bir artış göstererek 1990-93 döneminde GSYİH'nın yüzde 0.26'sı iken 1997-98 döneminde yüzde 3.16'sına yükselmiştir. Genel Hizmet Desteğinde gözlenen bu hızlı artış, Ziraat Bankasının 1993 yılındaki pamuk primi uygulaması nedeniyle ortaya çıkan alacağına uygulanan faizden kaynaklanmaktadır. OECD'nin tarım sektörüne yapılan toplam transferler hesabında dikkate aldığı bu uygulamanın, tarım sektörüne yönelik bir destek mi yoksa Ziraat Bankası bilançosunun makyajlanması mı olduğu konusuna açıklık getirmek için konunun detaylı incelenmesi gerekmektedir.

Bilindiği gibi, 12.8.1993 tarih ve 93/4725 sayılı kararname ile prim uygulama sisteminin esasları açıklanmıştır. Kararname ile, gerekli belgelere istinaden destekleme primlerinin T.C.Ziraat Bankası aracılığıyla doğrudan üreticilere ödeneceği, prim ödemeleri için gerekli finansmanın T.C.Ziraat Bankası aracılığıyla sağlanacağı, sağlanacak finansmanın anapara ve faiz tutarının görev zararı olarak Hazine tarafından Banka'ya ödeneceği kararlaştırılmıştır. Ancak, Kararname'de faiz oranı ve masraflar hakkında bir hüküm yer almamıştır. Daha sonra, Başbakanlık Makamınının 4.4.1995 tarih ve 95/456 sayılı onayı ile, T.C.Ziraat Bankasınının pamuk destekleme primi ödemelerinden kaynaklanan görev zararınının hesaplanmasında, Banka'nın içinde bulunduğu finansman sıkıntısına olumlu katkısı olacağı düşüncesiyle, ticari faiz oranı + % 20 ve ticari faiz hesaplamasına ilişkin koşulların (üçer aylık dönemler itibariyle faiz yürütülmesi) esas alınması kararlaştırılmıştır.

1994 yılı sonunda Banka'nın, pamuk priminden dolayı, 4.6 trilyon TL. (124 milyon dolar) olan görev zararı anapara alacağı, belirlenen faiz oranı ile faiz dahil toplam 21.7 trilyon TL.'ye (580 milyon dolar) yükselmiştir. 1997 ve 1998 yıllarında pamuk priminden görev zararı alacağı için Banka'ya 161 trilyon TL.(yaklaşık 1 milyar dolar) ödeme yapılmasına rağmen, 1998 yılı sonunda görev zararı alacağı 2.364 trilyon TL.sına (7.7 milyar dolar) çıkmış ve Banka'nın toplam aktiflerinin yüzde 39.1'ine ulaşmıştır. Olaganüstü faiz uygulaması sonucunda, Banka'nın 124 milyon dolarlık prim alacağı yaklaşık 62 kat artarak 1998 yıl sonunda 7.7 milyar dolara yükselmiştir. Diğer bir ifade ile dolar bazında uygulanan yıllık faiz oranı ortalama yüzde 128 civarında olmaktadır. 1998 yılı sonundan itibaren, ticari faizlere ilave edilen yüzde 20 ek faiz uygulaması durdurulmuştur.

Yukarıda açıklandığı şekilde hesaplanan faiz ödemelerinin, tarıma yapılan toplam transfer hesabında dikkate alınması ve bunun çiftçilere yönelik bir destek olarak açıklanması gerçekçi bulunmamaktadır. Bu nedenle, tarım sektörüne yönelik toplam transferlerin zaman içindeki gelişimi değerlendirilirken, pamuk priminden doğan T.C.Ziraat Bankası alacağı hariç oranların kullanılmasının daha gerçekçi olacağına inanılmaktadır.

II. DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ :

Doğrudan gelir desteği, üretim miktarı ile destek arasında doğrudan bir ilişki kurmaksızın, hedef üretici kitlesine hükümet tarafından yapılan gelir ödemesi sistemidir. Bu sistemde, ürün fiyatları piyasada oluşacağından, piyasa sinyallerine göre üretim belirlenecek ve piyasada herhangi bir aksaklık ortaya çıkmayacaktır. Doğrudan gelir desteği sistemi vergi mükellefleri tarafından finanse edilecektir.

Doğrudan gelir desteği sisteminin karşılaşılabileceği sorunları belirleyebilmek için tarım sektörünün ekonomideki yerinin ve yapısının incelenmesi gerekmektedir.

1.TARIM SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDEKİ YERİ VE YAPISI

Tarım sektörünün katma değer ve istihdam açısından ekonomideki yeri dikkate alındığında, tarımsal destekleme politikalarının toplumsal açıdan önemi ortaya çıkmaktadır.

a.Tarım Sektörünün Ekonomideki Yeri:

Tarım sektörü katma değeri, 1990-98 döneminde ortalama olarak GSYİH'nin yüzde 15.9'unu, tarım sektörü istihdamı ise bu dönemde toplam istihdamın yüzde 44.9'unu oluşturmaktadır. Tarım sektöründe istihdam edilen kişi başına katma değer, tarım-dışı sektörlerde istihdam edilen kişi başına katma değer, bu dönemde ortalama yüzde 23.3'ü kadardır.

Tarımın istihdam açısından önemi, küçük çiftçiliğin yaygınlığı ve kişi başına gelir seviyesinin düşüklüğü, tarımsal destekleme politikalarının etkilerinin iyi irdelenmesini gerektirmektedir. Kırsal kesimden kente göçün önemini koruması, tarım-dışı kesimde istihdam imkanlarının yetersizliği, kentsel altyapı ihtiyacındaki hızlı artış ve bunun gerektirdiği finansman ihtiyacı dikkate alınarak, tarımsal destekleme politikalarının ekonomi üzerindeki yükü değerlendirilmelidir.

Tablo: 9 – TARIM SEKTÖRÜNÜN GSYİH VE İSTİHDAM İÇİNDEKİ PAYI (Yüzde)

	Tarım Katma Değeri/ GSYİH	Tar.İstihdamı/ Top.istihdam	Tar.KD/Tarım-Dışı Kat.Değ.(*)
1980	26.1	55.0	28.9
1985	19.7	51.0	23.6
1990	17.5	46.5	24.4
1991	15.2	47.4	19.9
1992	15.0	43.5	22.9
1993	15.4	44.6	22.6
1994	15.5	44.8	22.6
1995	15.7	46.8	21.2
1996	16.9	44.9	25.0
1997	14.5	42.4	23.0
1998	17.3	43.0	27.7
1990-98 Ort.	15.9	44.9	23.3

(*) Çalışan kişi başına katma değerlerin oranıdır.

KAYNAK: OECD Türkiye Raporu-1994 ve DPT Temel Ekonomik Göstergeler Yayınından yararlanarak hesaplanmıştır.

Tarım kesiminde çalışan başına katma değer büyüklükleri değerlendirilirken ücretsiz aile işçilerinin sayısı da dikkate alınmalıdır. Örneğin, 1998 yılında ücretsiz aile işçilerinin toplam tarım istihdamı içindeki payı yüzde 55.8 iken, tarım-dışı kesimde bu oran yüzde 3.7 civarındadır.

Tablo:10– İSTİHDAMIN YAPISI (12+Yaş, Nisan-Ekim Ort.)

	1990		1998	
	Bin Kişi	% Pay	Bin Kişi	% Pay
1.Tarım,Ormançılık,Balıkçılık	9.234	47.8	9.282	43.0
- Ücretli – Yevmiyeli	444	2.3	534	2.5
- K.Hesabına – İşveren	3.119	16.1	3.567	16.5
- Ücretsiz Aile İşçisi	5.671	29.3	5.181	24.0
2. Tarım Dışı Faaliyetler	10.091	52.2	12.311	57.0
- Ücretli – Yevmiyeli	6.990	36.2	8.805	40.8
- K.Hesabına – İşveren	2.625	13.6	3.056	14.2
- Ücretsiz Aile İşçisi	476	2.3	450	2.1
3. TOPLAM (1+2)	19.325	100.0	21.593	100.0
- Kadın	5.970	31.9	6.162	28.5
(Tarımdaki Kadın İstihdamı)	4.614	23.9	4.298	19.9
- Erkek	13.355	69.1	15.431	71.5

KAYNAK : DİE Hanehalkı İşgücü Anketleri

DİE Hanehalkı İşgücü İstatistiklerine göre ücretsiz aile işçilerinin büyük bir kısmını kadınlar oluşturmaktadır. Bu nedenle, kadınların tarım-dışı kesim istihdamı içindeki payı 1998 yılında yüzde 15.1 iken, kadınların tarım istihdamı içindeki payı yüzde 46.3'e yükselmektedir. Hanehalkı işgücü anketlerinde, kırsal kesimden kente göç durumunda kadınların işgücü piyasasından çekildiği ve ev kadını konumuna geçtiği kabul edilmektedir. Bu olgu ile birlikte, kız çocukların eğitim olanaklarındaki artış tarım-dışı kesimde kadınların istihdam içindeki paylarının azalmasına yolaçmaktadır.

b. Tarım Sektörünün Yapısı :

Tarım sektörünün temel özelliklerinden birisi de, küçük üreticiliğin yaygınlığı ve arazilerin parçalanmışlığıdır. DİE'nün 1990 yılı Tarım Sayımı sonuçlarına göre yaklaşık 4 milyon tarım işletmesinin yüzde 35.0'ı 0.1-1.9 hektar arasında araziye sahiptir. 1980-1990 döneminde tarım işletmelerinin sayısı yüzde 11.5 oranında artmış, bu artış genelde küçük işletme sayısındaki yükselmeden kaynaklanmıştır.

Tablo : 11 – TARIM İŞLETMESİ SAYISI VE ORTALAMA ARAZİ BÜYÜKLÜĞÜ (1990 YILI)

Arazi Büyüklüğü (Hektar)	Sayı	Yüzde Pay	Ort.Arazi Büyüklüğü (Hektar)	Yüzde Pay
0.1 -1.9	1.385.129	35	0.9	6
2.0 -4.9	1.274.609	32	3.0	17
5.0 -9.9	713.149	18	6.6	19
10.0-19.9	383.323	10	12.8	21
20.0-49.9	173.774	4	26.7	20
50.0+	36.838	10	109.0	17
TOPLAM	3.966.822	100	5.9	100

KAYNAK : OECD Türkiye Raporu – 1994.

1980-1990 döneminde arazi parçalanmışlığında bir azalma gözlenmektedir. 1980 yılında tarımsal işletmelerin yüzde 41.9'u 5 parçanın üzerinde tarlaya sahipken, bu oran 1990 yılında yüzde 33.9'a gerilemiştir. Ancak, tarımsal işletmelerin sahip olduğu ortalama arazi büyüklüğü de 6.4 hektardan 5.9 hektara gerilemiştir.

Tablo : 12 – TARIM İŞLETMESİ BAŞINA DÜŞEN TARLA SAYISI

Tarla Sayısı	1980		1990	
	İşletme Sayısı	Yüzde Pay	İşletme Sayısı	Yüzde Pay
1	336.654	9.5	577.638	14.6
2-3	933.081	26.2	1.138.663	28.7
4-5	797.127	22.4	904.028	22.8
6-9	790.751	22.2	759.531	19.1
10+	701.202	19.7	586.962	14.8
TOPLAM	3.558.815	100.0	3.966.822	100.0

KAYNAK : OECD Türkiye Raporu – 1994.

Tarımsal destekleme politikaları oluşturulurken; ekonomik etkinliğin artırılmasının yanısıra, tarım sektörünün gelir ve istihdam açısından ekonomideki yeri, tarımsal işletmelerin yapısı, göç olgusu ve kamu finansmanı üzerindeki doğrudan etkilerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Bu analizlerin ürün bazında yapılması daha sağlıklı sonuçların alınmasına katkıda bulunacaktır.

2. DOĞRUDAN GELİR DESTEĞİ SİSTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ VE MALİYETİ :

Son yıllarda mevcut tarımsal destekleme politikalarının yarattığı sorunların giderilmesi ve uluslararası uygulamalara uyum açısından, Türkiye’de doğrudan gelir desteği sistemine geçilmesi gerektiği toplumda her kesim tarafından ifade edilmektedir.

Doğrudan gelir desteği sistemi, üretim miktarı ile ilişkilendirmeksizin hedeflenen tarım üreticilerine doğrudan gelir transferi yapılmasını ve tarımsal ürün fiyatlarının piyasa güçleri tarafından belirlenmesini önermektedir. Böylece, tarımsal sübvansiyonların hedeflenen kitleye gitmesi sağlanırken, mevcut uygulamaların ortaya çıkardığı etkinsizliklerde giderilmiş olacaktır.

Türkiye şartlarında böyle bir politikanın uygulanabilirliği için hedef kitlenin nasıl belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Tarım sektörünün yapısı incelendiğinde, tarımsal istihdam ve işletme sayılarının fazlalığı, küçük üreticiliğin yaygınlığı ve tarımsal gelir seviyesinin düşüklüğü temel özellik olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yapı ile birlikte, çiftçi kayıt sisteminin yetersizliği ve

kadastro işlemlerinin büyük ölçüde tamamlanmamış olması hedef kitlenin belirlenmesinde ciddi sorunlar ortaya çıkarabilecektir.

Mevcut yapı dikkate alındığında, tarım sektöründeki üreticilerin önemli bir bölümünün hedef kitle kapsamına girmesi sözkonusu olabilir. Ayrıca, ürün yerine üreticinin odak noktası olarak alınması da, kamu finansmanı üzerinde maliyet artırıcı bir etki yaratabilir. Halen tarım sektörü üretiminin önemli bir bölümü destekleme fiyat politikasının kapsamı dışında bulunmakta, bu ürünler sadece tarımsal girdilere yönelik girdi sübvansiyonlarından yararlanmaktadırlar. Sebze, meyve, bakliyat ve hayvancılık ürünleri fiyatları serbest piyasa koşulları çerçevesinde oluşmakta ve bunlara yönelik girdi sübvansiyonlarında kamu finansmanı üzerinde ciddi bir yük oluşturmamaktadır. Doğrudan üretici gelir desteği sistemine geçildiğinde, bu ürünlerin üreticilerinin de destekten yararlanması kaçınılmaz hale gelecektir. Her ne kadar, üreticilerin önemli bir bölümü için bu ürünlerin bir kısmının ikinci ürün olarak sayılması sözkonusu olsa bile, bazı bölgelerde soğan, patates, domates, karpuz, mercimek, antep fıstığı, fasulye vb. ürünler birincil ürün olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo . 13 – 1998 YILI TARIM ÜRETİMİ (Trilyon TL.)

	Trilyon TL.	% PAY
1.ÇİFTÇİLİK KESİMİ ÜRETİMİ	7948.3	72.4
Hububat	1478.0	13.5
Bakliyat	183.9	1.7
Diğer Tarla Ürünleri	1975.1	18.0
Meyveler	2564.7	23.4
Sebzeler	1083.3	9.9
Ot ve Saman	656.3	6.0
Çiçekçilik	7.0	0.1
2.HAYVANCILIK KESİMİ ÜRETİMİ	2508.3	22.9
3.ORMANCILIK KESİMİ ÜRETİMİ	258.5	2.4
4.BALIKÇILIK KESİMİ ÜRETİMİ	259.8	2.4
TOPLAM	10.974.9	100.0

Hedef kitlenin belirlenmesindeki sorunlar ve ürün desteğinden üretici desteğine geçilmesinin getirebileceği kapsam genişlemesi yanısıra sistemin nasıl finanse edileceği de temel bir

sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Tarım sektörüne yapılan toplam transferler incelendiğinde, mevcut sistemin finansmanı büyük ölçüde tüketicilerin Dünya fiyatlarına göre daha fazla fiyat ödemeleri ile sağlanmakta, kamu finansmanı üzerine doğrudan yükü bu şekilde sınırlanmaktadır. 1997-98 döneminde tarım sektörüne yapılan toplam transferin yüzde 54.1'i tüketiciler tarafından finanse edilmektedir. Tarım sektörüne yönelik bir destek olup olmadığı tartışmalı olan Ziraat Bankası pamuk primi faizi hariç tutulursa, toplam transferlerin tüketiciler tarafından finanse edilen bölümü yüzde 75.3'e yükselmektedir.

Doğrudan üretici gelir desteği sistemi tamamen vergi mükellefleri tarafından finanse edilecektir. Bu durumda, sistemin gerektirdiği finansmanın tamamı bütçeden karşılanacaktır. Önerilen sistemin maliyetinin mevcut sisteme göre daha yüksek olması da sözkonusudur. Mevcut sistem ile maliyeti aynı olsa bile bütçe ve vergi mükellefleri üzerindeki doğrudan yük artacaktır. Tarım sektörüne yapılan transferlerin en düşük olduğu 1994-96 dönemindeki oranlar dikkate alındığında bile doğrudan gelir desteği sisteminin finansmanı için GSMH'nin yüzde 2.4'ü kadar vergi yükünün artırılması gerekmektedir. Mevcut sistemde bu, tüketiciler tarafından daha yüksek fiyat ödenerek finanse edilmekte ve tarım ürünlerinin temel tüketim malı olması nedeniyle de alt gelir gruplarının refah seviyesi olumsuz etkilenmektedir.

Bu yöntem yerine, vergi yükünün artırılarak sistemin finanse edilmesi durumunda doğrudan vergilerde artış seçeneğinin kullanılması önem taşımaktadır. Ancak bu sayede, alt gelir gruplarının refah seviyelerinin olumlu etkilenmesi sözkonusu olacaktır. Son vergi yasasına yönelik kampanyaların da gösterdiği gibi, doğrudan vergilere karşı toplumdaki direnç dikkate alındığında bu seçeneğin yapılabilirliği tartışmalı hale gelmektedir.

Özetle, doğrudan üretici gelir desteği sisteminin kamu finansmanı üzerindeki yükü artırma olasılığı yanısıra, sistemin dolaylı vergilerle finanse edilmesi durumunda toplumun alt gelir gruplarının refahında bir artışta ortaya çıkmayabilir.

III. SONUÇ :

Sonuç olarak, tarımsal destekleme politikalarının yeniden gözden geçirilme ihtiyacı çerçevesinde, kısa dönemde alınması gerekli olan kararları ertelemeden, doğrudan üretici gelir desteği sisteminin mevcut yapı içinde yaratabileği sorunları gidermeye yönelik çalışmalara hız verilmesi gerekmektedir. Sistem ancak uzun vadede tarımsal yapıdaki dönüşüm ve kayıt sisteminin geliştirilmesi ile birlikte sağlıklı sonuç verebilir. Doğrudan üreticiye gelir desteği sistemi, kısa dönemde acil olarak alınması gerekli kararları ertelemenin bir aracı olarak kullanılmamalıdır.

Tarımsal destekleme politikalarının kamu finansmanı üzerindeki yükünü hafifletebilmek için kısa dönemde alınması gereken kararları ise şu şekilde sıralayabiliriz:

1.Arz fazlası olan ürünlerin (tütün ve fındık gibi) üretimleri sınırlandırılarak aşırı stok birikimi önlenmelidir. Üreticinin gelir kaybını telafi edici tazminat uygulamasına geçilmelidir.

2.TMO'nin alımlarını sınırlandırabilmek için üreticilerden alınacak miktara sınır getirilmeli ve tüccarın piyasaya girişini teşvik için TMO'nin buğday alım ve satım fiyatları birlikte açıklanmalıdır.

3.Şeker pancarı alım miktarının sınırlandırılabilmesi için ekim izinlerinin yeniden gözden geçirilerek daraltılması yoluna gidilmelidir.

4.Gerek ihracat gerek yerli sanayi için önemli olan pamuk, ayçiçeği ve fındık gibi ürünlerde rekabet gücünün korunabilmesi için prim sistemi uygulanmalıdır. Gerektiğinde bu ürünlerin dış ticaretinde fon uygulamasına gidilmelidir.

5.TMO, “ Tarımsal Destekleme Ofisine “ dönüştürülmeli, TEKEL'in tütün destekleme alımları ile ilgili müessesesi bağlı ortaklığa dönüştürülerek (YPK kararı ile) TMO'ne bağlanmalıdır (Bakanlar Kurulu Kararı ile). Bütçeye tütün destekleme alımlarının finansmanı için ödenek konularak, TEKEL tarafından toplanan vergi ve fonların Hazine'ye ödenmesi sağlanmalıdır. Özel Tüketim Vergisine ilişkin yasal düzenleme yapılırken, tütün mamulleri ve alkollü içkiler üzerindeki vergilerin kısa sürede Hazine'ye yatırılmasını sağlayacak ek önlemler alınmalıdır.

6.Devlet destekleme alımları kapsamı genişletilmemeli, TSKB kendi nam ve hesaplarına alacakları ürün fiyat ve alım miktarlarını belirlemekte serbest bırakılmalıdır.

7.Destekleme kapsamındaki ürün fiyatları belirlenirken Dünya fiyatları ve hedeflenen enflasyon oranından uzaklaşmamalıdır.

Gelecekte ne gibi sorunlar yaratabileği bilinmeyen, ancak uzun vadede etkin çalışabilecek bir sistemi öne çıkararak kısa dönemde alınması gereken ve politik maliyeti olan kararları ertelemek, mevcut tarımsal destekleme politikalarının ekonomi ve kamu finansmanı üzerindeki yükünü daha da ağırlaştıracaktır. Bu nedenle, tarımsal destekleme politikasının neden olduğu sorunları azaltabilmek için yukarıdaki önerilerin, ürünlerin özellikleri de dikkate alınarak belirli bir program çerçevesinde uygulamaya konulması gerekmektedir.

KAYNAKLAR :

1. DPT , Yıllık Programlar.
2. DPT , Temel Ekonomik Göstergeler.
3. DPT , Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Makro Ekonomik Gelişmeler 1990-1994, Haziran 1995.
4. OECD , Economic Surveys – Turkey , 1994.
5. OECD , Economic Surveys – Turkey , 1999.
6. DİE , Hanehalkı İşgücü Anketleri .