

TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI
VE
DESTEKLEME ALIMLARI

Cihat ÇETİNKAYA
Maliye Müfettiş Muavini

I. GİRİŞ :

Gelişme çabaları içinde bir tarım ülkesi görünümüne sahip Türkiye'de, Tarım Ürünleri Destekleme Alımları Fiyat Politikalarının özel bir yeri ve önemi bulunmaktadır. Konu, gerek istikrarlı ve dengeli kalkınma açısından gerek tarımdan tarım dışı kesimlere sağlıklı ve devamlı fon aktarımı açısından, gerekse ülkede gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi açısından dikkatle üzerinde durmayı gerektirmektedir. Destekleme Alımları Fiyat Politikalarının, Kalkınma Plânlarında ve Yıllık Programlar da yer almakta olması da, kalkınma çabaları içinde bulunan bir ülke için meselenin ne derece öneme hâz olduğunu gösterici niteliktedir.

Türkiye ve benzeri az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde en güçlü müteşebbis devlet olduğu için, Destekleme Fiyat Politikalarının uygulama alanı sathı olarak çok geniş olmakta, hemen hemen tüm tarımsal ürünleri kapsamaktadır. Öte yandan uygulama derinlemesine de uzun süreleri içermektedir. Yapılan İstatistiklerden elde edilen donelere göre : Türkiye'de Destekleme Alımları 1932 yılına kadar dayanmaktadır. 1932-76 arasındaki uzun dönemde politika kapsamına giren ürün çeşlinde devamlı bir artış göze çarpmaktadır.

Çalışmamızın ilk bölümünde Tarım Destekleme Alımları Politikalarına başvurulmasının nedenleri üzerinde durulmuş, daha sonra Tarım Destekleme Politikalarının çeşitlerine değinilmiştir. Takip eden bölümlerde tarım destekleme fiyat politikasında güdülen amaçlarla, politikanın kapsamı belirtilerek, uygulamada ortaya çıkan sorunlara ve gelişmelere değinilmiştir.

Sonuç bölümünde ise, İnceleme den çıkardığımız görüşlere ve bilzce Türkiye'de üzerinde durulması gereken sorunlara değinmeye çalıştık.

II. TARIM DESTEKLEME POLİTİKALARINA BAŞVURULMASININ NEDENLERİ :

Tarım ürünlerinin fiyatları da diğer bir çok mal fiyatı gibi arz ve talebin durumuna göre belirlenir. Ancak fiyatların oluşması tamamen piyasa şartlarına bırakılamaz. Bir kere ziraat mahsulleri elde edildikten sonra arz elastikiyetine sahip değildir. Diğer taraftan ziraat mahsullerine olan talebinde elastikiyetsiz olduğu kabul edilmektedir.

Kısa dönemlerde tarım ürünleri fiyatları arz ve talebi göre teşekkül eder, ancak bu yüzden çok kötü neticeler doğabilir. İktisatta King Kanunu (1) olarak bilinen bir kurama göre, tarım ürünleri arzında meydana gelen yüzde olarak küçük bir artış, talebin elastiki olmamasından dolayı ürün fiyatının büyük oranlarda düşmesine sebep olabilmektedir. Diğer yandan kötü hava şartları veya iyi gübrenin bulunamamış olmasından dolayı örneğin buğday arzında meydana gelen yüzde bir azalma fiyatların aşırı yükselmesine neden olmamaktadır.

Tarımsal üretim, teknolojinin etkisi dışında hava şartlarında meydana gelen değişimler sonucunda büyük konjonktürel dalgalanmalar gösteren bir yapıya sahiptir. Bunun yanısıra gelişmekte olan ülkelerde teknolojik değişimlerden en az yararlanan sektör, gene tarım sektörüdür. Toplam üretim değeri içinde büyük paya sahip tarımsal ürünlerin, hava şartlarının etkisiyle yıldan yıla büyük dalgalanmalar göstermesi, verimin ölçülmesinde de yanımlara sebep olabilir. (2)

Tarım ürünleri arzında görülen istikrarsızlıklar nedeni ile tarım ürünleri fiyatlarının oluşumuna müdahale etmek zorunluluğu doğmuştur. Ürün miktarında meydana gelen dalgalanmalar üreticinin gelir seviyesinde de dalgalanmalara yol açabilmektedir. Çoğu kere üreticinin gelir seviyesinin belli bir düzeyin altına düşmesini önlemek amacı ile taban fiyatları uygulaması yoluna gidilmektedir. Çoğu kere de tarım ürünleri miktarlarında meydana gelen azalmalardan dolayı fiyatın aşırı yükselmesini önlemek, tüketicileri korumak ve üreticileri üretime teşvik etmek amacı ile tavan fiyatları uygulamasına başvurulmaktadır.

Uzun dönemde çiftçilerin verimliliği artırmaya yönelik çabaları dolayısıyla alacakları bir takım tedbirler tarım ürünleri arzını belli bir istikrara kavuşturabilecektir. Bu yüzden Tarım Destekleme Fiyat Politikaları kısa dönemlerde istikrar sağlanmasında büyük önem arz etmektedir.

Tarım, Destekleme politikaları ile müdahalede bulunmayı sadece az gelişmiş ülkelere has bir olay olarak görmek yanlış olur. Sanayileş-

(1) Azılc Köklü, İktisat Dersleri Notları Mikro İktisat, Ankara, 1975, S. 108.

(2) DPT, Türkiye'de Sermaye-Hasıla Katsayısı, Yayın No. 23, Ankara, 1966, s. 7.

miş illeri ülkelerde de yaygın bir uygulama alanı vardır; serbest rakabet düzeni ve dış ticareti serbestleştirme girişimindeki Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), ya da liberal piyasa düzenine en bağlı ülke olan ABD'de de tarıma devlet müdahalesinin yoğunluğu göze çarpmaktadır. (3)

Tarım ürünleri istihsalinde çeşitli mahsullerin maliyetlerinin kesin olarak hesaplanmaması bu sektörde kâr ve menfaat motiflerinin ihmal edilmesine sebep olmaktadır. (4)

Ziraat Mahsullerinin istihsalı büyük miktarda tabiatın tesirleri altında cereyan etmektedir, miktar ve kalitenin kontrol edilememesi tarım ürünleri arzında dalgalanmalar meydana getirmekte, arzdaki dalgalanmalar da ziraat mahsulleri fiyatlarında dalgalanmalara sebep olmaktadır. Ziraat mahsulleri fiyatlarındaki bu dalgalanmaları çoğaltan ve etkilerini artıran iki önemli unsur daha vardır. (5) Bu unsurlardan birincisi; tarım ürünleri arzının hem çoğalma hem de azalma istikametinde, fakat genel olarak daralma yönünde gayri elastik olmasıdır.

Tarım ürünleri fiyatlarındaki dalgalanmaların şiddetini artıran ikinci sebep; bu ürünlerin bir çoğuna karşı duyulan talebin az elastik oluşudur.

Tarım ürünleri fiyat oluşumuna doğrudan doğruya müdahale edilmesi, tarımsal fiyat politikasının bir parçasını oluşturur. Genel olarak, destekleme politikası diye anılan fiyat müdahalesini zorunlu kılan nedenler şöyle belirtilebilir. (6)

1. Tarımda, üreticinin arzı düzenleme imkânının kısıtlı oluşu ve üretimin tabiat şartlarına bağıllığı sebebiyle tarımsal fiyatların duyarlılığının tarım dışı fiyatlardan genellikle daha yüksek olması. Bu durum, tarımsal gelirlerde aşırı dalgalanmalara yol açabilecektir.

2. İhraç malı ve sınıflı olarak önemi bulunan ve alt-orta gelir gruplarının tüketimi içinde büyük bir yer tutan tarımsal ürünlerin fiyatlarındaki artışlar ekonomiyeye yayılan enflasyonist baskıları başlatabilmekte ve dış rekabet-imkânlarını azaltmaktadır.

(3) Gülten Kazgan, Tarım ve Gelişme, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1977, s. 501.

(4) Prof. Dr. Ömer Celal Sarç, Ziraat ve Sanayi Siyaseti, Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi yayını, İstanbul, 1934, s. 40.

(5) Reşat Aktan, Ziraat Mahsulleri Fiyatları, Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları No. 44-26, Ankara, 1955, s. 18-20.

(6) İsmail Bulmuş, Tarımsal Fiyat oluşumuna Devlet Müdahalesi, A.I.T.I.A. yayını No. 113, Kalite Matbaası, Ankara, 1978, s. 149.

3. Bu ürünlerin fiyatlarındaki büyük dalgalanmalar, teşkilatlanma noksanlıklarından dolayı üretici ve tüketicilerden çok, aracılık hizmetlerini yürütenlerin yararına olmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı yayınlamış olduğu bir araştırmasında, (7) Türkiye'de belirli bir tarım politikası olmaması nedeniyle, tarımsal destekleme politikasında oldukça farklı uygulamalara tanık olunduğu, fiyat politikasının yer yer ürünü, yer yer de üreticiyi desteklemeye yöneldiği belirtilmektedir. İsmail Bulmuş, (8) yapmış olduğu çalışmada fiyat müdahalesine konu olan bazı ürünler için ardarda 25 yılı kapsayan bir dönemin verilerinden hareketle Türkiye'de tarım ürünleri arz fonksiyonunu tesbit etmeye çalışmıştır. Bulmuş olduğu arz fonksiyonları yardımıyla elde ettiği arzın fiyata olan esneklik katsayılarının, bu ürün fiyatlarının, Devlet'in müdahalesi olmaksızın oluşması halinde doğacak Cobweb'in niteliğini yaklaşık olarak açıklayacağını söylemiştir. Sonucun yaklaşık olarak bulunmasının sebebi; bu ürünlerin Devlet'in yaptığı alımlar dolayısıyla gerçek talep esnekliklerini bulma olanağının olmayışdır.

Öte yandan, doğacak Cobweb'in niteliğini, eldeki veriler çerçevesinde kesin bir biçimde belirleyebilmek amacıyla, fiyatına Devlet müdahalesinin olmadığı bir ürünü incelemiştir. Böylece, Türk tarım ürünleri için değişik nitelikte Cobweb'lerin oluşabileceğini belirtmeye çalışmıştır. (9)

III. TARIM DESTEKLEME POLİTİKALARININ ÇEŞİTLERİ :

Tarımda üretimin büyük ölçüde tabiat şartlarına bağlı olması; tarım ürünleri arzının ve talebinin elastik olmaması; tarım sektöründe fiyatların ve gelirlerin büyük dalgalanmalar göstermesi ve genel olarak tarımla geçinen ailelerin ortalama gelirlerinin ülke ortalamasının bir hayli altında oluşu, tarım destekleme politikalarını bir çok ülkede hükümetlerin önemli işlerinden birisi haline getirmiştir.

Tarımı desteklemek amacı ile başvurulabilecek tedbirler çok ve çeşitlidir. Bunlardan bazıları piyasa mekanizmasının işleyişindeki aksaklıkları giderici olmakta, bazıları ise piyasa mekanizmasının işleyişinden bağımsız bulunmaktadır. Bu tedbirler üç esas noktada toplanabilir. (10)

(7) D.P.T., Destekleme Politikası Uygulamasının Çay, Şekerpancarı, Pamuk, Fındık, Üreticileri Üzerindeki Etkileri, Yayın No. 1476, SPD : 286, Ankara, 1976, s. 62.

(8) İsmail Bulmuş, Tarımsal Fiyat Oluşumuna Devlet Müdahalesi, A.I.T.I.A. Yayını, No. 113, Kallite Matbaası, Ankara, 1978, s. 158.

(9) İbid, s. 159.

(10) Orhan Türkay, İktisat Teorisine Giriş, Mikro İktisat, T.O.D.A.I. Enstitüsü Yayınları No. 164, Doğan Basımevi, Ankara, 1977, s. 72-77.

A) Ekim Alanının Sınırlandırılması :

Talebi az esnek olan bir tarım ürününün arzında meydana gelen bir artışın ürün fiyatını düşürdüğü ve satış hasılatını azalttığı söylenebilir. Üreticiler, ellerindeki ürünlerini mümkün olan en yüksek fiyattan satmak isterler ancak düşük fiyata razı olmaları da kaçınılmazdır. Çünkü düşük fiyattan satmamak ürünü çürütmek ve belli bir gelirden de yoksun kalmak demektir. Devlet, ekim alanlarının genişlemesini önlemekle fiyatın düşmesini ve gelirin azalmasını önleyebilir. Ekim alanının sınırlanması arzın sınırlandırılması anlamına gelecektir.

Bu uygulamada devlet üreticiyi koruma gayesi gütmektedir. Ancak bu uygulama devlet için büyük yük niteliği taşıdığı kadar ekonomi kuralları ile bağdaştırılamaz. (11)

B) Destekleme Alımları :

Destekleme fiyat politikasında ürünün bir kısmı devlet tarafından satın alınır. Burada amaç; arz-talep dengesini kurmak ve talep istikrarsızlığını önlemektir. (12)

Türkiye'de Tarım Destekleme Politikaları denince ilk aklı gelen şey, Destekleme Alımları olmaktadır. Bunun dışındaki politikalar Türkiye gibi az gelişmiş, devletin en büyük girişimci olduğu ülkelerde de uygulanmamaktadır.

C) Fiyat Farkının Ödenmesi :

Burada ürünün fiyatının piyasada oluşmasına müdahale edilmemekte, fakat piyasa fiyatı Devletçe garanti edilen fiyatın altına düşerse aradaki fark doğrudan doğruya üreticilere ödenmektedir. Böylece üretici için belli bir gelir seviyesi garanti edilmiş olmaktadır.

IV. TARIM DESTEKLEME FİYAT POLİTİKASINDA GÜDÜLEN AMAÇLAR :

Türkiye'de Beş Yıllık Plânlar ve Yıllık Programlar gözden geçirildiğinde Tarım Politikasının amaçlarının belirtilmiş olduğu görülmektedir. Belirtilen amaçlara ulaşılması maksadıyla ülkemizde oldukça kapsamlı bir Devlet müdahalesi sistemi geliştirilmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı, destekleme politikasının amacını şöyle saptamıştır; «Tarımsal fiyat ve gelirlerde istikrarı korumak, pa-

(11) Yücel Ergün, Tarımsal Ürün Destekleme Alımları, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No. 194. Ankara, 1978, s. 21-25.

(12) Ibid, sf. 21.

zarflama kolaylıklarını sağlamak, ekilebilir arazinin özelliklerine ve iç-
dış talebe uygun bir üretim yapısı içinde verimliliğin artmasına yardım-
cı olmak.» (13)

Destekleme politikasının iktisadi ve toplumsal açıdan etkinliği üze-
rinde bir çok araştırma ve çalışma yapılmıştır. Hemen tümünün ortak
yanı; Destekleme politikasının iktisadi ve sosyal açıdan amacı doğrul-
tusunda sonuçlar alamamış olduğudur.

Fert başına gelirin ve satın alma gücünün korunması ve artırılması
esas amaç olmaktadır. Destekleme fiyat politikası ile Türkiye'de güdü-
len amaçları esas olarak iki başlık altında toplamak ve incelemek müm-
kündür.

a — İktisadi Amaçlar :

Destekleme fiyat politikasının iktisadi amaçlarını şöyle özetlemek
mümkündür.

1. Tarım ürünlerinin üretimini teşvik ederek sanayi için gerekli ham
maddenin temin edilmesini sağlamak. (14)

2. Tarım ürünleri fiyatlarını konjonktürel dalgalanmalara karşı ko-
ruyarak üreticinin gelirini istikrarlı kılmak.

3. Tarım ürünleri fiyatlarını dünya fiyatları ile aynı seviyede tuta-
rak ihracat güçlüklerini ortadan kaldırmak.

4. İç ticaret hadlerinin tarım ürünleri aleyhine seyrini önlemek. Bu
konu bilhassa Türkiye gibi az gelişmiş ülkeler açısından önem taşımak-
tadır. Çünkü bu ülkeler tarım ürünleri ihraç edip, sanayi ürünleri ithal
eden ülkelerdir. Ülke içinde ticaret hadlerinin tarım aleyhine bir seyir
takip etmesi dolaylı olarak dış ticaret hadlerinin de ülke aleyhine bir
seyir takip etmesine ve ülkenin ödemeler bilançosu açıklarının büyü-
mesine sebeb olacaktır. «Türkiye'nin iç ticaret hadlerini belirleyen iki
önemli girişim destekleme alım fiyatları ve Türk parasının dış değeri-
dir. 1977'de destekleme alım fiyatlarının yüksek belirlenmesi halinde
dahi, tarım lehine gelişme olması beklenmemelidir». (15)

5. Destekleme politikasında güdülen bir amaç da, üretimi teşvik
ederek ihracat gelirini artırmaktır.

(13) D.P.T. Yayını, Op. cilt. s. 62

(14) Milliyet Gazetesi, «İç Ticaret Hadleri Sanayi lehine Arttı, 4 Haziran 1977, s. 13.

(15) Gündoğan Çağal, Tarımsal Destekleme ve Fiyat Politikaları, Güneş Matbaacılık
T.A.Ş., Ankara, 1973, s. 4.

6. Ayrıca destekleme politikaları, üreticinin ürününü aracılara fırsat vermeksizin zamanında üreticinin elinden gerçek değer üzerinden satın alma amacı güder. Ancak burada politik bazı kararların etkin olduğunu belirtmekte yarar vardır.

7. Fiyat tesbitinde tarım fiyatları ile tarım dışı fiyatlar arasında makul bir nisbetin muhafazasına çalışılarak, normalin üzerindeki fiyat artışlarının enflasyonu başlatmamasına dikkat edilmelidir. (16)

8. Desteklenen ürünlerde belirli bir kalitenin korunması amacı güdülmelidir. Örneğin, Türkiye'de Tütün alımlarında buna bilhassa dikkat etmek gerekmektedir.

b. Sosyal Amaçlar :

Bugün devletin destekleme alım politikaları ile tarım ürünlerinin fiyatlarının oluşmasına müdahalesi esas olarak sosyal amaçları gerçekleştirmek için olmaktadır. Devletin sosyal amaçlı müdahalesi bir kaç noktada toplanabilir.

1. Tarım üreticisinin tarım dışı ürünlere talebini artırmak. Bu bilhassa az gelişmiş ülkelerde önem taşır. Az gelişmiş ekonomilerde tarım kesimi sanayi mamulleri pazarının oluşmasında önemli görevler yüklenmiştir.

2. İşçi sınıfı sendikalar halinde birleşerek yüksek ücretler elde edebildiği halde ve sınıai ürünleri fiyatlarını yükseltme gücüne sahip oldukları halde, tarım kesiminde çalışanlar bu güçten yoksun olduklarından zayıf durumdadırlar, bu yüzden çiftçilerin devletçe korunması zorunluluk olarak doğmaktadır.

3. Millî servetlerin en kıymetlisi olan nüfusun artmasına en çok ziraat sektörü hizmet ettiğine göre, daha ziyade diğer sektörlerin istifade ettiği bu servetin çoğaltılması masraflarını karşılamak üzere ziraate bir yardım yapılması da gerekmektedir. (17)

4. İhraç malı ürünlerde dış fiyatlar dikkate alınmalıdır.

5. Tabii servetlerin idamesi ve korunması için tarımın himaye edilmesi lâzımdır.

6. Tarım ürünleri fiyatlarının serbest piyasa şartlarında oluşması kabul edildiği takdirde, çiftçilerin alıcılar karşısında güçlü durumda olmalarını nedeniyle emeklerinin karşılığını tam olarak alamamaları ve

(16) Gündoğan Çağal, Op. cit., s. 9.

(17) Reşat Aktan, Op. Cit., s. 275.

dölayisiyle tarımdan doyum elde edememeleri her zaman mümkündür. Böyle bir durumda tarım kesiminde çalışanlar tarım topraklarını terk ederek şehre göçme yoluna gidebilmektedirler. İşte kırsal kesimden kentsel kesime bu göç olayını önlemek amacı ile de devlet destekleme politikaları uygulamasına girmektedir.

V. DESTEKLEME POLİTİKASININ KAPSAMI :

A — Kapsamın Tarihi Gelişimi :

Türkiye'de tarım destekleme politikalarında esas olarak uygulanan destekleme alımlarıdır. Uzun yıllardanberi Devlet direkt olarak pek çok tarımsal ürünün fiyatına müdahale etmektedir. Tarım ürünleri fiyatlarına Osmanlı İmparatorluğu döneminde de müdahale edilmiştir. İmparatorluk dönemi müdahalelerinin temel amacı, kentlerde yaşayan tüketicileri korumak olmuştur. (18) Kentlerde oturan tüketicileri korumak amacıyla tarım ürünleri fiyatlarına müdahale alışkanlığı Osmanlı İmparatorluğu döneminden Cumhuriyetin ilk yıllarına da sığramış ve uzun bir dönem ürünlerin fiyatları tüketiciler açısından ele alınmıştır. (19)

Tarım ürünleri fiyatlarına üretici çıkarlarını dikkate alan ilk müdahaleler Dünya ekonomik buhranını zleyen yıllarda «Buğday Koruma Kanunu» yla başlamıştır. 3 Temmuz 1932 tarih ve 2056 sayılı «Buğday Koruma Kanunu» nun ilk maddesi, fiyatları korumak ve düzenlemek amacıyla hükümeti, gerekli gördüğü takdirde buğday alıp satma yetkisiyle donattı. Bu işlemlerden doğacak zararların Devlet bütçesinden karşılanması ve kâr doğması halinde de, bu fonların silo ve depolar kurulması için harcanması öngörülmüştür. (20)

1932 yılında başlayan tarım ürünleri fiyatlarına müdahale uygulaması yoğunluk kazanarak ve kapsamı zaman içerisinde gelişerek günümüze kadar devam etmiştir. Müdahalenin kapsamı tablo 1'de kronolojik olarak gösterilmiştir.

Tarımsal desteklemenin uygulamada çoğunlukla fiyat desteği olarak anlaşılması, bu direkt imkândan yararlanmak isteyen üretici gruplarının taleplerinin artması ve desteklemenin kapsamının genişlemesine yol açmıştır.

(18) Reşat Aktan, Türkiye'de Ziraat Mahsulleri Fiyatları, Op. cit., s. 290.

(19) İsmail Bulmuş, Op. Cit. s. 149.

(20) Reşat Aktan, Op. Cit., s. 290.

TABLO : 1

FİYAT OLUŞUMUNDA DEVLETÇE MÜDAHALE EDİLEN ÜRÜNLER VE MÜDAHALE YILLARI

Tarım Ürünü	Müdahale Yılı
Hububat	
Buğday	1932
Arpa	1938
Çavdar	1938
Yulaf	1938
Mısır	1941
Çeltik	1944
Sınai Bitkiler	
Afyon Sakızı	1938
Tütün	1940
Anason	1940
Çay	1940
Şeker Pancarı	1956
Pamuk	1956
Diğerleri	
Fındık	1962
Çekirdeksiz Kuru Üzüm	1965
Kuru İncir	1966
Zeytinyağı	1966
Antep Fıstığı	1968
Çiğit	1969
Ayçiçeği	1969
Tiftik	1970
Çekirdekli Kuru Üzüm	1976
Yağlık Gül Çiçeği	1976
Merinos Yapağısı	1976

Kaynak : D.P.T. Tarımsal Destekleme Politikasının Esasları, Yayın No. 55(Ankara, 1971, s. 1.

B — Tarım Destekleme Alımlarının Uygulanması :

Genel olarak, taban fiyatı veya destekleme fiyatı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmektedir. Fiyat tesbitli Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı veya DPT'nin mütalaa ve tekliflerine dayanmaktadır.

Devlet, ürünün satın alınması için gerekli fonları temin eder ve ürünün depolanması ve pazarlanmasından doğacak zararları da karşılamayı taahhüt eder. Destekleme alımlarını finanse etmek için gerekli fonlar (alım ve işletme kredileri), destekleme organının Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olması halinde Merkez Bankasında (Çaykur harıç), Koopera-

tif Birlikleri olması halinde ise T. C. Ziraat Bankasınca sağlanmaktadır. Ziraat Bankasının açtığı mübaya kredileri Merkez Bankasınca bir yıl reeskonta kabul edilmektedir. Ziraat Bankası kendi kaynaklarını kullanarak da kredi açmaktadır. Kooperatif Birlikleri veya KİT'ler iç ve dış piyasalarda uygun fiyat ve usulle ürünlerin değerlendirilmesine çalışırlar. Bazı hallerde (Örneğin hububat'ta) Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen fiyattan satış yapılmaktadır.

C — Destekleme Alımlarının Hukuki Dayanakları ve Organları :

Türkiye'de uygulanmakta olan destekleme alımları, destekleme alımını yapan kurumun kanunlarında ve Bakanlar Kurulunun çıkarmış olduğu yönetmeliklerde belirtilen kurallar içinde yapılacaktır.

Destekleme alımlarının hukuki dayanaklarını ve organlarını şöyle sıralamak mümkündür : (21)

1. İktisadi, Devlet Teşekkülleri, Müesseseleri ve İştirakleri hakkında 440 Sayılı Kanun.

TMO «Hububat, Çeltik Alımı»

T Yapağı ve Tiftik A.Ş. «Tiftik alımı»

2. 6747 Sayılı Şeker Kanunu.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. «Şeker Pancarı alımı».

3. 1497 Sayılı Çay Kurumu Kanunu.

Çay Kurumu Genel Müdürlüğü «Çay alımı».

4. Eklci tütünler Satış Piyasalarının Desteklenmesi Hakkında 196 sayılı Kanun Tekel Genel Müdürlüğü «Tütün alımı»

5. Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkındaki 2834 Sayılı Kanun Tarım Satış Kooperatifleri Birliği «Fındık, Kütlü Pamuk, Antep Fıstığı, Çekirdeksiz Kuru Üzüm, Kuru İncir, Zeytinyağı, Ayçiçeği Tohumu, Tiftik».

VI. DESTEKLEME ALIMLARININ UYGULANMASINDA BELİREN SORUNLAR VE GELİŞMELER :

Tarımsal Destekleme uygulamada, Tarım sektörünün modernleştirilmesi yönünden kullanılan fiyat dışı destek araçlarından çok, yalnızca fiyat desteği olarak anlaşılmıştır. Fiyat, destekleme aracı olarak diğer

(21) Gündoğan Çağal, Op. elt., s. 8.

araçlara nazaran daha kısa yoldan sonuç alıcı bir araçtır. (22) Ancak gerekli dikkat ve titizlikle kullanılmaması halinde ekonomide ciddi sorunlara yol açabilir.

Destekleme alımlarını incelemek ve değerlendirmek amacıyla, Devlet Planlama Teşkilatınca yapılan araştırmada, «Türkiye'de taban fiyatı verilen ve destekleme alımları yapılan tarım ürünlerinin üretimi teşvik edilmiş ve bu ürünleri yetiştirenlerin emeği daha iyi değerlendirilmişse de, devlete ağır mali yükler getirmesi ve aşırı stoklar yaratması bakımından da önemli sorunlar getirmiştir.» (23)

Beş Yıllık planlarda ve yıllık programlarda kabul edilen esaslar çerçevesinde değerlendirilen Tarımsal Destekleme Politikalarının yararları ve sakıncaları vurgulanabilir.

A — Yararları :

1. Destekleme alımları üreticiyi maliyetin altında ürün satmaktan kurtarmıştır. Böylece aracı— ticaret erbabı adı verilen sınıfın daha fazla güçlenmesi de kısmen önlenmiştir.

2. Küçük olan % 94 büyük bir çiftçi toplumun geçim sıkıntısı azalmış, arazi varlığı 100-500 dekar olan % 5-6' orta gelirli çiftçiyi refaha kavuşturmuş, arazi varlığı 500 dekardan geniş olan binde 4 büyük çiftçiyi güçlendirmiştir. (24)

3. Aracıların ucuz mal kapatmaları ve pahalı mal satmaları böylece önlenmiştir.

4. Destekleme yoluyla fiyat istikrarı sağlanmaktadır. (25)

5. Destekleme politikaları üretimi teşvik etmekte ve ihracat gelirini artırmaktadır.

6. Destekleme fiyatı enflasyonere değildir. (26) Destekleme politikası çerçevesinde bir mala taban fiyatı tayin ediliyor ise ve o mal piyasada bu fiyatın üzerinde zaten alınıyor ve satılıyor ise Destekleme fiyatından dolayı zarar ve enflasyon doğmayacaktır.

B — Sakıncaları :

1. Dış pazar tıkanıklığı hallerinde bazı ürünlerde stok sorunları doğmaktadır. (Fındık, anason, zeytinyağı v.b.). Bundan başka destekleme

(22) Gündoğan Çağal, Op. cit., s. 10

(23) Milliyet Gazetesi, «Destekleme alımları üretimi artırıyor», 10 Ağustos 1977, s. 9.

(24) Ibid., s. 9

(25) Gündoğan Çağal, Op. cit., s. 13.

(26) Ibid., s. 23

alım fiyatlarında zaman zaman yapılan artışlar üretimde artışlara yol açmış, bu da arzulanmayan stoklar meydana getirmiştir. Burada sorun optimum stok seviyesinin aşılmasında ortaya çıkar.

2. Devlete büyük mali yükler getirmiştir. Fiyat müdahalesi sonucu olarak ortaya çıkan zarar, destekleme organının Merkez Bankasına borçlu kalması şeklinde tezahür etmektedir.

3. Nakit para hacmini artırmıştır. (27)

4. Büyük çiftçileri daha zengin yaparak gelir dağılımı dengesini iyice bozmuştur.

5. Üretimde kullanılabilir tarımsal kredi plasmanlarının destekleme alımlarına harcanması ve stoklara bağlanmasına yol açmaktadır.

6. Destekleme politikası uygulamaları yalnız alımlarda olmaktadır.

C — Uygulamada görülen yetersizlikler :

1. Tarımsal gelirden istikrar sağlanamamaktadır. Fiyat istikrarı sağlanmış olmasına rağmen bunun tek başına tarımsal gelirden istikrar sağlayamadığı görülmektedir.

Plan ve programlarda öngörülen «Tarımsal gelirin artırılması ve düzene sokulması» ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için üretim miktarının ve bunun içinde verimin artırılması gerekli bulunmaktadır. (28)

2. Fiyat - Maliyet ilişkisi ve nisbi fiyatların korunması amaçları zorluklar doğurmaktadır. (29) Özellikle genel fiyat indekslerindeki artışlar nazara alınarak destekleme fiyatlarında yukarı doğru ayarlama yapılması, (Genel fiyat seviyesi - Destekleme fiyatları - Genel fiyat seviyesi) spiralli hızlandırmakta ve bundan uzun vadede zarar görenler yine üreticiler olmaktadır.

3. Serbest piyasa fiyatları destekleme fiyatlarının üzerine çıkmaktadır. Destekleme fiyatlarının serbest piyasa fiyatlarına oranla çok düşük kalması, destekleme organlarının genel masraflarını karşılayabilecek seviyede mal almalarına imkân vermemektedir. Üretici malını aracı ve tüccarlara satma yoluna gitmekte destekleme organlarına teslim etmemektedir. Burada bir tedbir olarak üst, üste fiyatı bir kaç yıl müsaite seyreder ürünün destekleme kapsamından çıkarılması önerilebilir. (30) Yoksa destekleme fiyatlarını artırmak sorunu çözmez.

(27) Milliyet Gazetesi, «Destek Alımları Üretimi Artırıyor. Op. Cit.

(28) Gündoğan Çağal, Op. Cit., s. 16

(29) Ibid., s. 12.

(30) Ibid., s. 14.

4. İkinci ve üçüncü Beş Yıllık planlarda belirtilenin aksine tarımsal destekleme politikasının üretim seviyesi veya kaynak dağılımını etkilemekten daha çok gelir dağılımı ve özellikle fiyat seviyesini etkilemekte olduğu söylenebilir.

5. Tabii afetlere karşı garanti yetersiz kalmaktadır. Uygulanmakta olan fiyat politikası pazardaki fiyat oynamalarına karşı üreticiyi korumaktadır. Kötü hava şartlarına veya zararlarına ve salgın hastalıklara karşı çiftçiyi koruyan otomatik bir sistem yoktur. (31)

6. Destekleme organları arasında koordinasyon yetersiz kalmaktadır. Bakanlıklararası ve ilgili diğer kuruluşlar arasındaki koordinasyonun belli bir birim tarafından ve teknik bir seviyede yapılamamakta olması sonucu olarak, müdahale fiyatları kararları birbirinden bağımsız olarak oluşmak durumunda kalmaktadır. Türkiye gibi tarımsal gelirin önem arzettiği ekonomilerde tarımsal destekleme alımları ve koordinasyonun belirli esaslara bağlanarak aksamadan yürütülmesi özel bir önem taşımaktadır. (32)

7. Tarım ürünleri fiyatlarına devlet müdahalesinin gerektirdiği finansman ihtiyacının, müdahale kurumlarının öz kaynaklarıyla karşılanması yeterli olmadığı gibi, diğer bir finansman şekli olan kredilere, kanunla bazı sınırlar konmuş olmasından dolayı kıfayet etmemektedir. (33)

VII. SONUÇ :

Türkiye'de tarım ürünlerinin fiyat oluşumunda Devlet'in müdahalesini zorunlu kılan ekonomik ve sosyal nedenler bulunmaktadır. Devlet elinde bulunan güçlerin yardımıyla ekonomide fiyat ve gelir istikrarını sağlama imkânına sahiptir. Ayrıca Devlet, tarım sektörü ile diğer sektörler arasındaki ve değişik tarımsal ürünler arasındaki gelir dağılımını etkileyebilecektir.

Türkiye'nin kalkınabilmesi için yatırım yapması, bunun için yatırım malları ithal etmesi gereklidir. Tarım ürünleri ihraç edip, sanayi malları ithal eden bir ülke karakterinde olduğu için, Türkiye'de uygulanan taban fiyatları politikası büyük önem taşımaktadır. Bugün Devlet, kurmuş olduğu tekeller vasıtasıyla en güçlü alıcı ve satıcı durumundadır. Bu yüzden ürünü üreticiden satın alırken gerçek değerini vermenin yanı sıra bu ürünün satış şartlarının da düşünülmesi gerekir. Ürün satın alınırken para arzının aşırı derecede artmamasına dikkat edilmeli ve uygulanan Des-

(31) Ibid., s. 22.

(32) Ibid., s. 24.

(33) İsmail Bulmuş, Op. Cit., s. 188.

tekleme Fiyat politikalarının ekonominin diğer sektörleri ile birlikte enflasyonist baskılara yol açmamasına gayret gösterilmelidir.

Ayrıca belli başlı ihraç ürünlerine taban fiyatları uygulanırken dünya konjonktüründeki oluşan fiyatlarda gözönünde bulundurulmalıdır. Dünya konjonktüründe oluşan bir fiyattan yüksek bir destekleme fiyat politikası uygulaması halinde, ürünün yabancı ülkelere ihracatında güçlükler ortaya çıkmaktadır. Ürünün iç tüketimden fazla olduğu yıllarda bu daha büyük bir önem taşımakta, bir seri problemleri de peşinden getirmektedir. Eğer ihraç yolu tercih edilecek olsa belli miktarda bir zarar söz konusudur. Ihraç etmeme durumunda da depolama, saklama gibi sorunlar doğmakta uzun dönemde ürününün küflenmesi, çürümesi söz konusu olmaktadır.

Desteklem fiyatlarının politik amaçlara alet olması olanağının bulunması ve bu yöndeki çabalar, uygulanan fiyatların gerçek fiyatlardan uzak olmasına yol açmaktadır. Politik çıkarılara alet olmayacak bir fiyat destekleme politikasına esas olacak istikrarlı bir formülün geliştirilmesi gereği vardır.

Daha öncede belirtildiği gibi kısa dönemde tarım ürünleri arzı sınırlıdır, ve tabiat şartlarının geniş ölçüde etkisine maruz bulunmaktadır. Bilhassa ürünün çok düşük olduğu evrelerde üreticinin elde ettiği gelir açısından mesele büyük önem arz etmektedir. Tarımla uğraşan ailelerin düşük ürün elde ettikleri yıllarda gelir kayıplarını önleyici fonların kurulması tavsiye edilebilir.

Türkiye'de sanayi kesiminde çalışanlar tarım kesiminde çalışanlara göre daha güçlü durumda bulunmaktadırlar. Sanayi kesimindekiler ellerinde bulunan örgütlenme imkânlarıyla ücretlere ve fiyatlara etki edebilmektedirler. Tarım kesiminde çalışanlar ise; bu olanaklardan yoksundurlar. Bir anlamda bu insanlar devletin eline bakan boynu bükük kişilerdir. Bunun önlenmesi ve tarım kesiminde çalışanların ürünlerini gerçek değerine satabilmeleri için kooperatifler ve benzeri teşekküller biçiminde örgütlenerek güçlenmeleri gereklidir.

Kooperatiflere daha fazla sorumluluk yükleyen bir sistemin geliştirilmesi hem devletin yükünün hafifletilmesi bakımından, hem de kooperatiflerin asıl görevlerini yerine getirebilmeleri bakımından çeşitli yollarla sağlanabilir.

Bunların yanı sıra, Türkiye'de tarım ürünleri fiyatlarının oluşumuna müdahale eden kuruluşlar arasında bugüne kadar kurulamamış olan koordinasyon kurulmalıdır. Tarım ürünleri fiyatlarının oluşumuna müdahalenin tek bir kuruluş aracılığıyla yürütülmesi halinde, müdahale ile ilgili toplum kesitleri ve tüzel kişiler etkin bir biçimde temsil edilebilmelidir.

Burada baskı gruplarına da şu veya bu şekilde önemli görevler düşmektedir. Ürünlerin fiyatlarının hasattan önce bildirilmesi müdahalenin arzı yönlendirmesi bakımından bir yarar sağlamamaktadır. Bilhassa ihraç ürünleri için fiyatların ürünün ekiminden önce açıklanması arzı yönlendirmesi bakımından kanımızca yararlı olabilecektir.

Bugün Türkiye'de en az vergi alınan kesim tarım kesimidir. Ülkedeki toprak-insan ilişkilerinin dengesiz olması nedeniyle, tarım ürünleri fiyat politikası, küçük üreticilerin değil büyük toprak sahipleri ve işletmecilerin işine yaramaktadır. Küçük üreticiler için düşük vergi oranları uygulanması veya belli bir miktar ürüne kadar veya gelire kadar vergi alınmaması normaldir, fakat büyük toprak sahiplerinin bu gibi ayrıcalıklardan yararlanmaları gelir dağılımında adaletsizliklere yol açmaktadır. Bu yüzden belli miktarda gelirin üstündeki gelirden artan oranlı vergi alınması hem gelir adaletli sağlama hem de devlete gelir getirme açısından yararlı olabilir.

Yurtiçi piyasalara yönelmiş olan tarım ürünlerinin kısa dönem arzını sabit olmaktan kurtarıp, belirli bir esnekliğe kavuşturmak gerekir. Bunun içinde stoklama teknolojisinin geliştirilmesi, imalat sanayinin geliştirilmesi ve ihraç olanaklarının aranması gereklidir. Yurt dışında araştırma ve inceleme kurumlarının çoğaltılması gerek dış konjunktüre gerek yeni tekniklere yabancı kalmama açısından yarar sağlayabilecek gibi reklam olanaklarında artacaktır.

Tarım destekleme fiyat politikası uygulamasında en önemli sorun ürünün zamanında satın alınması sorunudur. Türkiye ve diğer az gelişmiş ülkeler de en güçlü durumda bulunan Devletin kendisidir. Bu yüzden Devlet tek alıcı durumundadır. Devlet eğer ürünü zamanında üreticiden satın almazsa çiftçilerin içinde buldukları depolama, saklama ve koruma güçlükleri nedeniyle ürünlerini gerçek değerinin çok altında eracı ve tüccarlara kaptırmaları mümkündür. Bu da toplumda haksız kazançlar elde eden sınıfların güçlenmesine yol açan önemli bir konudur.

Destekleme fiyat politikası açısından önem arzeden diğer bir mesele de tarım kesimine ucuz girdi sağlanmasıdır. Çiftçinin elinden ürününü yüksek bir fiyattan alıp, arkasından kendisi için gerekli malzeme, alet, ilaç, ve gübreyi daha yüksek bir fiyattan satma yolunu seçen bir uygulamanın, çiftçinin reel gelirinde azalmalara yol açacağı gözden uzak tutulamaz.

Türkiye'de üzerinde önemle durulması gereken bir mesele de, taban fiyatları politikasının, kırsal-kesimden kentsel kesime olan göç olayı üzerinde yaptığı etkidir. Taban fiyatlarının köylü nüfusa yeterli doyumu sağlayamaması durumunda köylü nüfusunun kente akın edip, yeni iş ola-

nakları ve çalışma sahaları araması güncel bir gerçekliktir. Bu yüzden uygulanan destekleme fiyat politikaları, tarımcı ailelerin doyum elde etmelerini sağlamanın yanı sıra, üretimi teşvik edici ve çiftçiyi toprağa bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Ancak bu sayede düzenli, planlı ve programlı bir sanayileşme mümkün olacaktır.

Uygulanan destekleme fiyat politikalarının Türkiye gerçeğinde tek başına başarılı olacağı beklenemez. Bu yüzden bir tarımsal yapı politikasının geliştirilmesi ve diğer politikalarla uyumlu bir hale getirilmesi şarttır.

Son olarak Türkiye'nin tarımsal yapısının, ürün fiyatlarına Devletin müdahalesini zorunlu kılmıyacak bir duruma getirilmesi arzu edilebilir.

KAYNAKLAR

A — KİTAPLAR

- (1) Aktan, Reşat, Türkiye'de Ziraat Mahsulleri Fiyatları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No. 44-26, Ankara, 1955.
- (2) Aktan, Reşat, Türkiye İktisadi, Seyiç Matbaası, Ankara, 1972.
- (3) Bulmuş, İsmail, Tarımsal Fiyat oluşumuna Devlet Müdahalesi, Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademisi, Yayın No. 113, Kalite Matbaası, Ankara, Şubat 1978.
- (4) Çağal, Gündoğan, Tarımsal Destekleme ve fiyat Politikaları, Güneş Matbaacılık T.A.Ş., Ankara, 1973.
- (5) D.P.T., Türkiye'de Sermaye-Hasıla Katsayısı, Yayın No. 23, Ankara 1966.
- (6) D.P.T., Tarımsal Destekleme Politikasının Esasları, Yayın No. 55, Ankara, 1971.
- (7) D.P.T., Yeni Strateji ve Kalkınma Planı; Üçüncü Beş Yil 1973-1977, Yayın No. 1272, Ankara, 1973.
- (8) D.P.T., Destekleme Politikası uygulamasının Çay, Şekerpancarı, Pamuk, Fındık üreticileri üzerindeki etkileri, yayın No. 1476, SPD; 286, Ankara, 1976.
- (9) Egeci, Ölkü, Tarımın kalkınmadaki Yeri, DPT. Yayını, No. 19, Ankara, 1966.
- (10) Ergün, Yücel, Tarımsal Ürün Destekleme Alımları, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No. 194, Ankara, 1978.
- (11) Kazgan, Gülten, Tarım ve Gelişme, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, Fakültefer Matbaası, İstanbul, 1977.
- (12) Köklü, Azız, İktisat Dersleri Notları - Mikro İktisat, Ankara 1975.
- (13) Sarç, Ömer, Celal, Ziraat ve Sanayi Siyaseti, Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Yayını, İstanbul 1934.
- (14) Türkay, Orhan, İktisat Teorisine giriş Mikro İktisat, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No. 164, Doğan Basımevi, Ankara, 1977.

B — MAKALELER

- (1) Bulmuş, İsmail, «Tarımsal Destekleme Alımları ve Enflasyon», Milliyet Gazetesi, 23 Ağustos 1977.
- (2) Milliyet Gazetesi, «İç Ticaret Hadleri Sanayi Lehine Arttı», 2 Haziran 1977.
- (3) Milliyet Gazetesi, «Destek Alımları Üretimi Artırıyor», 10 Ağustos 1977.