

DÜNYA BANKASI ve TARIM SEKTÖRÜ KREDİLERİ

B. A. Güler¹

Dünya Bankası, kurulduğu tarihten bu yana çeşitli ülkelerle 9.822 kredi anlaşması imzalamış, Türkiye toplam kredi anlaşmalarının 163'üne taraf olarak Banka kredileri toplamı içinde %1.7'lik pay almıştır. Dünya genelinde Banka kredileri arasında ilk sıra tarım sektörüne aittir; bu özellik Türkiye için de geçerlidir. Dünya Bankası kredilerinin %20'lik bölümü hem dünya genelinde hem de Türkiye'de tarım sektörü için açılmıştır. Banka kredilerinde ulaştırma sektörü %13'lük pay ile ikinci sırayı alırken, Türkiye'ye açılan kredilerde ikinci sıra %18 gibi yüksek bir pay ile elektrik ve diğer enerji sektörü kredilerine ait olmuş, ulaştırma sektörü Türkiye kredilerinde %6 pay ile altıncı sırada yer almıştır. Üçüncü sırada, Türkiye kredileri bakımından %15 ile finansal sektör varken, bu sektörün dünya kredileri içindeki sırası ilk beşin dışındadır. Dünya Bankası kredilerinde eğitim ve sağlık sektörleri, %8 ve %4 gibi oldukça sınırlı paylara sahiptir; Türkiye'ye açılan kredilerde bu sektörlerin payları yine %6 ve %2 gibi düşük düzeylerde gerçekleşmiştir.

Türkiye, Dünya Bankası ile kredi ilişkisine ilk kez 1950 yılında girmiş, o tarihten günümüze 50 yıl içinde toplam 163 kredi anlaşması gündeme gelmiştir. Yıl başına 3 kredi anlaşmasından %20'si tarım sektöründedir; tarım sektörü bu payla sektörler arası sıralamada birinci sırayı almaktadır.

Dünya Bankası ile İmzalanan Anlaşmaların Sektörel Dağılımı, 1950-2001²

Sektör	Türkiye	%	Dünya	%
Tarım	31	19,02	2.060	20,97
Elektrik-Enerji-Petrol-Gaz	29	17,79	1.056	10,75
Finansman	25	15,34	636	6,48
Sanayi	15	9,20	301	3,06
Ulaştırma	10	6,13	1.317	13,41
Eğitim	9	5,52	747	7,61
Kentsel Kalkınma	9	5,52	376	3,83
Genel Amaçlı (SAL - ERK - Deprem)	9	5,52	659	6,71
Su ve Atıksu	8	4,91	465	4,73
Çevre	5	3,07	411	4,18
Kamu işletmeciliği	4	2,45	674	6,86
Sosyal yardım	4	2,45	285	2,90
Sağlık	3	1,84	391	3,98
Özel sektörü güçlendirme	2	1,23	165	1,68
Maden	..	..	87	0,89
Telekomünikasyon	..	..	188	1,91
Belirsiz	..	..	4	0,04
TOPLAM	163	100,00	9.822	100,00

¹ Doç. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi, Küreselleşme ve Tarım Sempozyumu Bildirisi, TZMO, Ankara, 7-8 Ocak 2002.

² Kaynak: Dünya Bankası web sitesi. www.worldbank.org.tr, 2001 yılı sonu verileri.

İlk anlaşmalar 1950 yılında biri Kalkınma Bankası kurulması için mali sektörde, diğeri tahıl depolama sistemi geliştirilmesi için tarım sektöründe ortaya çıkmıştır. Türkiye, Dünya Bankası'yla 1950'li yıllar boyunca toplam 6 kredi anlaşması imzalamışken, izleyen on yıllık dilimlerde anlaşma sayısı sürekli yükselmiştir. 1960'lı yıllarda kredi anlaşması sayısı 11'e (2'si tarım), 1970'li yıllarda 39'a (11'i tarım), 1980'li yıllarda 60'a (10'u tarım) yükselmiş, 1990'lı yıllarda 33 anlaşma imzalanırken (5'i tarım), 2000 ve 2001 yıllarında 7 kredi anlaşması (1'i tarım) imzalanmıştır. (7 anlaşmanın tarihi kesin olarak saptanamamıştır).

1950 yılından bu yana tarım sektörüne açılan toplam 31 krediden 14'ü 1950-1980 yılları arasında açılmıştır. Bu krediler genel olarak dar kapsamlı, sektörün belli noktalarda verimliliğini artırmaya dönük kalkınma kredileridir. 1980 yılından sonra, ve asıl olarak 1985 tarihli Tarım SECAL anlaşması başlangıç olmak üzere, kredi anlaşmalarının niteliği değişmiştir. 1980'li yıllardan bu yana verilen krediler, tarım sektörünün ürün planlamasından kredi sistemine, girdi sağlama sisteminden sektöre dönük kamu örgütlenmesine dek hem sektörü hem de sektörün yönetimini yeniden yapılandırmaya yönelmiş 'program kredileri'dir. Teknik adıyla söylemek gerekirse, bu zaman diliminde açılan krediler 'yapısal uyarlama politikası kredileri'dir; tarım sektörünü küreselleşme sürecinin gerekleri doğrultusunda düzenlemeyi amaçlamaktadırlar.

Tarım Sektörü Kredileri, 1950 - 2001³

Kredi Adı	Alt sektörü	Yılı
Tahıl Depolama Projesi	Agro-Endüstri ve Pazarlama	1950
Seyhan Sulama Projesi	Sulama-Drenaj	1963
Seyhan Sulama Projesi (02)	Sulama-Drenaj	1969
Süt Üreticiliği Projesi	Hayvancılık	1971
Meyve ve Sebze İhracatı Projesi	Yıllık Ürünler	1971
Sulama İyileştirme Projesi	Sulama-Drenaj	1972
Hayvancılık Projesi (02)	Hayvancılık	1972
Ceyhan Aslantas Projesi	Sulama-Drenaj	1973
Corum Cankırı Kırsal Kalkınma Projesi	Tarım Adjustment	1975
Tarımsal Kredi ve Agro-Endüstri Projesi	Tarımsal Kredi	1976
Hayvancılık Projesi (03)	Hayvancılık	1976
Hayvancılık Projesi (04)	Hayvancılık	1978
Kuzey Bölgesi Ormancılık Projesi	Ormancılık	1978
Tahıl Depolama Projesi	Agro-Endüstri ve Pazarlama	1979
Hayvancılık Project (05)	Hayvancılık	1980
Meyve ve Sebze Projesi (02)	Tarımsal Kredi	1981
Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi	Tarımsal Uyarlama	1982
Tarımsal Kredi Projesi (02)	Tarımsal Kredi	1983
Iğdır Aksu Eregli Ercis Sulama Projesi	Sulama-Drenaj	1984
Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Projesi	Tarımsal Yayım	1984
Tarım Sektörü Yapısal Uyarlama Projesi	Tarımsal Uyarlama	1985
Drenaj ve Tarla içi Geliştirme Projesi	Sulama-Drenaj	1986
Tarımsal Kredi Projesi (03)	Tarımsal Kredi	1989
Tarımsal Sanayi Projesi	Agro-Endüstri ve Pazarlama	1989
Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Projesi (02)	Tarımsal Yayım	1990
Tarımsal Araştırma Projesi	Araştırma	1992
Doğu Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesi	Diğer Tarım	1993
Sulama Yönetimi ve Yatırımlarında Katılımcı Özelleştirme P.Sulama-Drenaj		1997
Ürün Borsaları Geliştirme Projesi	Agro-Endüstri ve Pazarlama	1998
Ekonomik Reform Kredisi	[Genel ekonomik]	2000

³ Liste şu adresten alınmıştır: www.worldbank.gov.tr

1985 tarihli Tarım SECAL, 1979'da 'program kredisi' adıyla başlayan ve 1980'de 'yapısal uyarılama kredisi' adını alan 5 genel uyarılama kredisinin tamamlanmasından hemen sonra açılmıştır.⁴ Genel amaçlı yapısal uyarılama kredileri, ülkenin kalkınma stratejisini değiştirmeye ve 'ihracata dönük kalkınma stratejisi' doğrultusunda öncelikle KİT'lerin tasfiye edilmesine, mali sistemin liberalizasyonuna, enerji politikalarının piyasa mekanizmasına uygun hale getirilmesine yönelmiştir.

Beş SAL'dan hemen sonra, bu politikaları sektörel düzeyde derinleştiren krediler gündeme gelmiştir.⁵ Mali sektör yapısal uyarılama kredisi ve enerji sektörü uyarılama kredisine ek olarak 300 milyon dolarlık tarım sektörü yapısal uyarılama kredisi Tarım SECAL, tarım sektörünün kapsamlı biçimde küresel piyasalara açılmasını sağlayan ilk büyük adım olmuştur. Bu kredi, tarım sektöründe kamusal ağırlık sergileyen girdi sistemini; kredi sistemini; ve sulama -altyapı sistemini kapsayan etkiler yaratmıştır.⁶

Tarım SECAL'in koşullarından biri, gübre üretimi ve ticaretinin liberalize edilmesidir; tohumda 1982 yılında adım adım başlayan liberalizasyon 1984'de tohum dışalımının serbest bırakılmasıyla tamamlanmış, gübrede 1984'de fiyatı dolara göre belirleme uygulaması 1986'da genişletilerek tam serbestleştirme gerçekleştirilmiştir. Anlaşma, TİGEM ve TZDK'nun kapsamlı bir denetim ve yapılanmaya tabi tutulmasını öngörmektedir; bu koşul da yerine getirilmiş bu iki kurum geniş kapsamlı ve hızlı bir tasfiye sürecine girmiştir.

Tarım SECAL'in bir diğer parçası olan tarımsal araştırma faaliyetlerinin gözden geçirilmesi, 1992 yılında doğrudan 'tarımsal araştırma projesi' kredisine konu edilmiştir.⁷ Tarım ve ormancılık alanlarında araştırmaların kapsamını genişletmek, araştırma enstitülerini güçlendirmek üzere açılan kredi, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı'nın bütçe ve planlama sistemine müdahale ederek bu örgütlerin araştırma alanında kamusal müdahaleyi güvence altına alan yapılarını çözmüştür.

Kredinin bir diğer koşulu, tarımsal kredilerde reel faiz oranı uygulanması ve tarım kredi kooperatiflerinin 'etkinliğinin artırılması'dır. Tarım SECAL imzalandığında, 1983 tarihli 'İkinci Tarımsal Kredi Anlaşması' yürürlüktedir.⁸ Bu anlaşma ile Türkiye, 'tarım kredi kooperatifleri sistemini geliştirmeye yönelik önlemleri içeren bir çalışma

⁴ Program Kredisi, RG: 28 Mart 1980, 16943; İkinci/Ek Program Kredisi, RG: 29 Aralık 1980, 17205. Bu iki anlaşma, daha sonra Birinci Yapısal Uyum Kredisi olarak anılmıştır. İkinci Yapısal Uyum Kredisi, RG: 6 Temmuz 1981, 17392; Üçüncü Yapısal Uyum Kredisi, RG: 5 Temmuz 1982, 17745; Dördüncü Yapısal Uyum Kredisi, RG: 3 Eylül 1983, 18154; Beşinci Yapısal Uyum Kredisi, 28 Haziran 1984, 18445.

⁵ Mali Sektör İntibak Kredisi, RG: 13 Haziran 1986, 19133; İkinci Mali Sektör İntibak Kredisi, RG: 25 Haziran 1988, 19853; Enerji Sektörü Uyum İkrazı, RG: 1 Temmuz 1987, 19504.

⁶ Tarım Sektörü Yapısal Uyum Kredisi İkraz Anlaşması, RG: 13 Temmuz 1985, 18810. 1985 yılında imzalanan bir başka kredi, Tahıl Depolama Kredisi Anlaşması, RG: 27 Haziran 1985, 18794.

⁷ Tarımsal Araştırma Kredisi, RG: 9 Eylül 1992, 21340; Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Kredisi, RG: 5 Ağustos 1984, 18480.

⁸ İkinci Tarımsal Kredi Anlaşması, RG: 20 Ekim 1983, 18197. Üçüncü Tarımsal Kredi Anlaşması, RG: 2 Ağustos 1989, 20240.

yapmayı' kabul etmiştir. 1989 yılında bu kredinin üçüncüsü açılmış, Ziraat Bankası'na tarım kredi kooperatifleri yönetim yapısını yeniden düzenleme görevi de verilmiştir. Tarımsal kredi sistemine ilişkin hedefler, bu alanda 1989 yılında ayrı bir proje kredisi açılarak derinleştirilmiştir. Sonuç, Ziraat Bankası ile birlikte tarım kredi kooperatiflerinin sistem dışına çıkarılması olmuştur.

Tarım SECAL kapsamında yer alan 'sulama ve drenaj çekirdek programı' ise, DSİ ile KHGM'ne çeşitli yükümlülükler getirmiş, burada öngörülen genel hükümler, bir yıl sonra 1986 yılında açılan 'sulama ve drenaj geliştirme projesi' ile derinleştirilmiştir.⁹ Çalışmaların son vardığı nokta ise, 1997 yılında 'sulama yönetimi ve yatırımlarında katılımcı özelleştirme projesi' olmuştur.¹⁰ Kamu yapıcılığı ve işletmeciliğinde olan sulama yönetimi, bu projeler ile, 'sulama birlikleri'ne devredilmeye başlanmış ve tarımsal sulama ticari esaslara dayalı bir işletme dünyasına çevrilmiştir. Dünya Bankası projeleri, sulama yönetiminin özel şirketlere devir hedefini izlemektedir.

Dünya Bankası anlaşmaları girdi, kredi ve sulama sisteminde kamusal örgütlenmenin çözülmesi ve tarım sektörünün doğrudan küresel piyasa dengelerine bağımlı kılınması için gerekli zemini hazırlamıştır.

1985 yılında Tarım SECAL ile başlayan süreç, 2000 yılında imzalanan Ekonomik Reform Kredisi Anlaşması ve bunu izleyen 2001 kurumsal reform kredisi anlaşmasıyla yeni bir evreye girmiştir.

Ekonomik Reform Kredisi, aynı standby uygulamalarında olduğu gibi, Hükümet'in Dünya Bankası'na bir niyet mektubu göndermesi üzerine onaylanmıştır.¹¹ 10 Mart 2000 tarihli niyet mektubunda, 1999 standby'nın gereklerini yerine getirmek için sahip olunan kararlılık bir kez daha ilan edilmiş, Dünya Bankası'ndan bu programın uygulanabilmesi için destek istendiği belirtilmiştir. ERK, yalnızca tarım sektörü ile ilgili değildir. Genel olarak kamu maliyesi yönetimi ile kamu yönetimi reformunu da içeren bu kredide, tarım sektörüne ek olarak mali sektör, sosyal güvenlik sektörü, telekomünikasyon ve enerji sektörleri de yer almıştır. Tarım sektöründe devlet desteklemelerine tümüyle son verilmesini, doğrudan gelir desteği sistemiyle hem ürün deseninin hem de sektörün yönetiminin köklü biçimde değişmesini gündeme getirmiştir. Devlet, her türlü desteklemeden geri çekilecek, tarımsal üretim ile tarımsal sanayi alanında hiçbir etkinlik göstermeyecek, TZDK, Çay-Kur, Tekel, Şeker Fabrikaları'ndan geriye kalanların özelleştirmesi ya da tasfiyesi tümüyle gerçekleştirilecek, tarım satış kooperatifleri yasası Banka'nın uygun bulacağı bir biçimde yeniden düzenlenecektir. Bu sözler karşılığında Dünya Bankası ile 760 milyon dolarlık kredi anlaşması imzalanmıştır.

⁹ Sulama ve Tarımsal Geliştirme Projesi, RG: 25 Mayıs 1986, 19117.

¹⁰ Sulama Yönetimi ve Yatırımlarında Katılımcı Özelleştirme Projesi, RG: 27 Şubat 1998, 23271. Su sistemimize bölgesel müdahale olarak ise, Yukarı Fırat havzası ile ilgili bir başka kredi vardır: Doğu Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesi, 5 Temmuz 1993, 21628.

¹¹ Ekonomik Reform Kredisi, RG: 14 Haziran 2000, 24079. Bu kredi ile ilgili bir çalışma: H. Kendir, F. Hayırsver, Genel-İş Emek Araştırmaları Dergisi GEAD 2001/1, Ankara.

2001 yılında imzalanan 'tarımsal reform uygulamaları kredisi', ERK'nde öngörülen hedeflerin yakın izlemeye alınması ve gerçekleştirilmesi için açılmış görünmektedir.¹² Temmuz 2001'de Dünya Bankası'nın yetkili kurulunca onaylanmış olan kurumsal reform kredisi, 600 milyon dolarlık hacme sahiptir ve anlaşmanın Türkiye tarafında yetkili kurum Tarım Bakanlığı değil, Hazine Müsteşarlığı olarak belirlenmiştir. Bu kredi bir yandan ülkede ürün desenini değiştirmekte; bir yandan Tarım Bakanlığı'nın tarım sektörü üzerindeki yönetim rolünü yeniden tanımlamaya ve çalışma tarzını merkezden yerele tüm birimleri bakımından doğrudan etkileyecek genişlikte bir idari reforma yönelmekte; tarım satış kooperatiflerine dönük yeniden yapılandırma sürecini sonuçlandırmaya kilitlenmiş görünmektedir.

Dünya Bankası'nca 1980'den bu yana açılan yapısal uyarlama kredileri, küreselleşme sürecinin uygulama araçları olarak iş görmektedir. Bu araçlar, tarım sektöründe ürün ve üretim planlamasından kamu yönetiminin örgütlenmesine uzanan tüm ulusal yetki sistemine ve yapıya müdahale etmektedir. Proje kredileri, birbirlerine belli amaçlar ile bağlanmış halkalar olarak, Türkiye'yi küresel sermayenin amaçları doğrultusunda harekete zorlayan bir zincir yapısına sahiptir. Zaman içinde her halka, giderek artan bir belirleyicilik ve zorlama gücü ile ortaya çıkmıştır.¹³ Dünya Bankası anlaşmalarının zorlama gücü IMF, Dünya Ticaret Örgütü, OECD ve Avrupa Birliği odaklarından verilen destek ile ulusal bağımsızlık ve egemenlik üzerinde elle tutulur bir ipoteğe dönüşmüştür. Bu ipoteğin, tarım sektörümüzün verimliliği ve gelişme potansiyeli üzerindeki olumsuz etkileri, günümüzde çok yönlü olarak ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin sosyo-ekonomik kalkınması için atılması gereken ilk adım, bu ipoteğe son vermektir.

¹² Tarımsal Reform Uygulamaları Kredisi, RG: 13 Temmuz 2001 , 24461.

¹³ 1980'li yıllarda tarım sektöründe yaşanan değişme sürecine ilişkin kapsamlı ve doyurucu bir inceleme için: Hülya Kendir, *Türkiye'de Tarım Sektöründe Değişim*, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara 2000.