

KIRSAL POLİTİKALAR ÇERÇEVE YAZISI

HAZIRLAYAN

ÇAĞLAR KEYDER

İSTANBUL, 1989

KIRSAL POLİTİKALAR ÇERÇEVE YAZISI

Çağlar Keyder

- 1- Kırsal politika saptamasında ilk önce tesbit edilecek boyut kırsal yapıdır; yani üretimin hangi bazda örgütlendiği, kişilerin toplumsal yaşam birimleri ve üretim süreci ile yaşam şekli arasındaki ilişkiler. Türkiye'de kırlara egemen örgütlenme biçiminin küçük meta üretimi olduğunu söyleyebiliriz. Küçük meta üreticiliği hane ile üretim çerçevesinin özdeş olduğu durumu anlatır. Kırsal politikaların oluşturulması bakımından haneyi bir şirket olarak düşünebiliriz. Üretim araçlarının mülkiyeti haneye aittir; belirli bir iş bölümü oluşur, bu her ne kadar geleneksel bir görünümdeyse de yeni piyasa koşullarına uyum gösterebilecek esnekliğe de sahiptir. Küçük meta üreticiliği haneyle ödeşleşmiş üretim biriminin pazarla bütünleştiğine işaret eder. Yani girdi, teknoloji, emek kullanımı, ürün seçimi, ürünün hangi pazarda değerlendirileceği, kredi kullanımı, dışarıya emek arzı tercihleri fiyatlara göre kararlaştırılır. Bu seçim hanenin kendi tüketimine yönelik üretim yapılmasını da içerebilir, fakat böyle bir tercihin de iktisat açısından rasyonel olacağı beklenir. Küçük meta üreticiliğinde esas olan hane halkının emegidir, fakat üretim sürecinin gereklerine uygun olarak bazı dönemlerde hane dışından emek kullanılabilir; veya

yine geçici olarak hane dışında, ücret karşılığı, çalışılabilir. Hane dışından emek kullanımı bir köy içinde, veya akrabalık bağları çerçevesinde oluşan karşılıklılık ilişkileri içinde de gerçekleşebilir.

Türkiye'de kırsal yapının ikinci özelliği hanelerin toplu olarak köy bünyesinde yer almasıdır. Köy topluluğu sadece ekonomik birimlerin birarada bulunmasından oluşmaz, aynı zamanda kişiler için en önemli sosyal birimdir. Kişilerin en dolaysız muhatap oldukları kısıtlar, akrabalığın getirdiği zorunluluklar, politik ve ekonomik güç ilişkileri köy topluluğu çerçevesinde yaşanır. Ayrıca, köylerin belirli coğrafi ve agronomik özellikler taşımaları, köy içindeki hanelerin nisbeten benzer iktisadi pratikler içinde olmaları, köy içinde bir hanenin yeni bir ürün veya teknoloji uygulamasının diğerlerine de aynı fırsatı tanınması, yurt içi veya yurt dışı göçün zincirleme nitelik göstermesi, dışarıdan gelen mevsimlik emeğin, veya kiralanan biçer-döverin köydeki tüm hanelere hizmet götürebilmesi gibi boyutlar (ortak tarihin getirdikleriyle birlikte) köyün içinde nisbeten turdes bir yapının oluşmasını sağlar. Bu saptamadan çıkacak sonuç kırsal yapıdaki eşitsizliklerin köy içinden çok köyler arasında, ve tabii ki, bölgeler arasında gözlenebileceğidir. Eşitsizliği gidermeyi ve en talihsiz kesimlerin refanını yükseltmeyi amaçlayan bir kırsal politika bu tesbiti öncelikle göz önüne almak zorundadır.

Bu yaptığımız genellemeler kırsal yapının vasat niteliğini sergilemek açısından yanlış değildir, fakat bunların doğruluğundan her tekil örneğin genellemelere uygun olduğu sonucu çıkarılmamalı. Örneğin, hane halkı çerçevesinde örgütlenmesine rağmen bazı kırsal birimlerde esas gelir kaynağı küçük meta üretimi değil ücretli emek olabilir. Çok daha az sayıda olmasına rağmen, ekonomi-dışı güce dayanan (yani kiralamaya alternatif olmayan) ortakçılık türü ilişkilerin varlığı da yadsınamaz. Bu ilişkilere paralel olarak ücretli emek çalıştırarak kapitalist ilişkiler içinde bulunan büyük toprak sahipleri ile pazar-dışı güç kullanarak topraksız adamlarını tahakkum altında tutan toprak sahipleri düşünülebilir. Yine de unutulmaması gerekir ki her ücretli işçi muhakkak topraksız değildir. Ücretli işçilerin çoğunluğu yılın bir kısmında başkası için çalışan, esas yeri ve gelir kaynağı kendi hanesinin mülkiyetindeki tarla olan küçük üreticilerdir.

- 2- Geçerli yapı üzerindeki saptamamıza ek olarak bir de trend değerlendirmesi yapmak gerekir, yani sözünü ettiğimiz yapının tarihte nasıl bir gelişim gösterdiği, bundan sonra da nasıl dönüşme ihtimali olduğunu tartışmak gerekir. Aksi takdirde politikalar dolayısıyla yapılacak müdahalenin mevcut trendi ne yönde etkileyeceğini bilemiyoruz. Burada, yine tüm kanıtları ve mantık yürütmeyi sergilemeden, kısaca savunacağımız tez şu: tarih içinde de Anadolu'da toprak yoğunlaşması olmamıştı. Gerek maddi koşulların gerek de Osmanlı toplumsal, hukuki ve idari düzeninin bir sonucu

olarak toprağın büyük ölçekte temelluku pek nadiren görülmüş, ayrıca merkezi devletin güçlü olduğu dönemlerde toprağın yeniden dağıtılması, köylü ailenin "çift"i olarak işlenmesi galebe çalmıştı. Ondokuzuncu yüzyılın ortalarında güçlenen, özellikle ihraca yönelik ticarileşme de küçük üreticilik temelinde gerçekleşmiş, toprağın yoğunlaşmasına izin verebilecek 1858 kanununa rağmen büyük toprak sahipliği ortaya çıkmamıştı. Birinci Dünya Savaşı'na kadar devam eden göç dalgaları ve bu göçmenlerin yerleştirilmesi de küçük üreticilik temelini pekiştirmişti. Savaş sonrası Anadolu nüfusunun azalması politik güce sahip kişiler tarafından toprağa el konulmasını getirebilirdi, fakat yine de önemli bir yoğunlaşma olmadı çünkü toprak boldu, ve teknoloji emeğe dayanıyordu. 1930'ların iktisadi buhranı ve İkinci Dünya Savaşı'nın zorlukları bazı yoksul köylüleri borca sokup ortakçı statüsüne sokmuştu, fakat 1945 sonrası gelişmeler bir yandan küçük mülkiyeti yeniden güçlendirirken bir yandan da pazarın yaygınlığını sağlayarak köylüyü küçük meta üreticisine dönüştürdü.

İkinci Dünya Savaşı sonrası başlayan toprak açma hareketi Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile beraber topraklı aile oranını yükseltirken toprağı olmayan kırsal hanelerin sayısını asgariye indirmişti. Bu arada hızlanan göç dalgası da proleterleşmenin tarım dışında gerçekleşmesini sağlayarak kırsal alanda kalan nüfusun çoğunlukla tarımsal üretim yapan, kendi toprağını işleyen, küçük üreticiler olmasını sağladı. Aynı dönemde traktörün ve biçer-döverin de tarıma

aynı bir şekilde girmesi gözlenir. Makinelerin kolayca kiralanmasının da etkisiyle, nisbeten kısa bir dönem sonunda tarımda emek üretkenliği önemli ölçüde yükseldi, çünkü kırsal nüfus başına düşen ekilen alan (büyüme hızı yavaşlamasına rağmen) sürekli genişliyordu. 1960'larda ise üründe yenilikler ve geliştirilmiş buğday cinslerinin üretime girdiğini görüyoruz. Yani toprağın verimliliği de artmaya başladı. Bu dönemde ticari getirisi daha yüksek ürünler geleneksel üretim oruntusunu değiştirdi; tüketim oruntusu ise daha yüksek bir hızla modernleşiyordu. 1960'ların sonuna doğru tarımda bugün gözüken tablonun ana hatlarıyla ortaya çıktığını söyleyebiliriz.

Tarımda toprak yoğunlaşması ve kapitalist ilişkilerin ortaya çıkması olası mıydı? Bu tür tarihi gerçeğe aykırı bir soruyu cevaplandırmakta yarar var. İkinci Dünya Savaşı'nın hitamında, toprak açma ve traktörlerin tarıma girişinin hızlandığı dönemde, siyasi ilişkiler ve devletin konumu büyük toprak sahipliğini destekler mahiyette olsaydı, tarımın bu günkü görünümü de farklı olurdu. Oysa 1950 siyasi dönüşümünü getiren toplumsal hareket potansiyel küçük üreticilerin devletin yönetiminden kurtulup pazarın serbestliğine sığınma isteğini dile getiriyordu. Bir yandan Amerikan yardımının küçük üreticiyi güçlendiren nitelikteki etkisi bir yandan da Demokrat Partinin bilincinle uyguladığı küçük üreticiyi ve tarımı destekleyici politika toprak yoğunlaşmasına önemli bir engel oluşturuyordu. Demek ki 1950'lerin gelişmesi köylünün küçük meta

İktidar dönemlerinde DP-AP çizgisi etrafında oluşturulmuş politikaları sürdürmeye devam ettiyse de seçimlerde savunduklarıyla kırsal yapı ve gelişme trendiyle ters düştü.

- 3- Günümüze kalan haliyle kırsal politikalar merkez sağ partilerin ürünüdür. Gerçi 1930'larda da destekleme alımları yapılmıştı, ama bunun hemen akabinde hükümet fiyatlandırmasının çiftçiyi sövmeye yönelik olduğu düşüncesi yerleşmişti. DP döneminde tarım kredisi ve fiyatlandırma yoluyla çiftçi kayırıldı çünkü seçim sistemi köylüden oy toplanmasını gerektiriyordu.

1950'lerden sonra iktidarın seçime dayandığı her dönemde tarım kesimine ayrıcalık tanınması kural haline geldi. Yalnız istisnai dönemlerde fiyatların ve kredi mekanizmasının tarım aleyhine işlemesine izin verildi. Kayırmanın asıl mekanizmasını fiyatlar, yani iç ticaret hadleri oluşturdu. Gerek ürün fiyatlarını destek yoluyla gerek de genellikle KİT'lerde üretilen tarım girdisi fiyatlarını düşük tutarak çiftçinin ticaret hadleri yüksek bırakıldı. (Bu saptama ticaret hadlerinin nasıl seyrettiğine bakarak yapılamaz. Doğru karşılaştırma devlet müdahalesinin olmadığı durumla olduğu durum arasındadır. Örneğin dünya fiyatlarıyla Türkiye'de geçerli fiyatlar karşılaştırılıp görünürde köylü aleyhine gözükse bir durumun aslında devlet müdahalesiyle iyileştirilmiş bir durum olduğu anlaşılabilir.) Böyle bir politikanın popüler olabilmesi kırsal nüfusun çoğunlukla küçük üretici olmasına

bağlıydı; kutuplaşmış, ve iki sınıfa bölünmüş bir kırsal yapıda üreticinin kayırılması tabii ki istenen sonucu vermeyece, çiftçinin çoğunluğunu aynı safta toplayamayacaktı. Tarım kredisinin fiyatlandırmaya nazaran daha açık bir 'bias'la işlediği, borç vermede istenilen garantilerin kırsal nüfus içinde nisbeten büyük topraklıları kayırdığı ileri sürülebilir. Yine de kredi mekanizmasının işleyişi 1960'larda dahi devam eden tefecilik olgusunun bitmesini sağladı.

Fiyat ve kredi politikalarının dışında önem kazanan devlet eliyle tarıma yönelik yatırımlar oldu. Bunların içinde yine 1950'lerde hızlanan yol yapımı, köylere elektrik, su getirme gibi şeyleri sayabiliriz. 1960'larda ise tarımsal sulamaya yönelik yatırımlar önem kazandı, ayrıca ürün ıslahı, yüksek verimli buğday türleri, ve zirai mücadeleye kaynaklar ayrıldı. Yine bu dönemde devletin ve bazı dış yardım kurumlarının hayvancılık ve hayvan türlerinin ıslahına yönelik yatırımlarını gördük. İthalat rejiminde çeşitli kolaşlaştırmalar yeni tohum kullanımını hızlandırdı; eskiden kaçak ve pahalı gelen özellikle sebze ve meyva tohumları ucuzlayıp yaygınlaştı. Günümüzde bütün bu politika tedbirleri devam ediyor ayrıca da tarıma dolaysız ve dolaylı katkısı olacak çok önemli bir bölgesel kalkınma projesi (GAP) sürdürülüyor.

Tarımı doğrudan ilgilendiren tedbirlerin dışında genel iktisat siyaseti de tarımdaki dönüşümleri yakından etkiliyor. Örneğin 1980 sonrası ihracat seferberliği dış pazara yönelik ürünlerin payının artmasını getirdi. Aynı minvalde Türkiye içinde hızla değişen bir gelir dağılımı, bu değişimin getirdiği farklı tüketim oruntuları tarımdaki ürün kompozisyonunu etkiledi. 1980 sonrası iktisat politikasının diğer bir yönü de devlet harcamalarını kısmak amacıyla subvansiyonların kaldırılmasıydı. Özellikle traktör girdisi petrol ürünlerinde ve gübrede subvansiyonun azalması çiftçinin şikayetine yol açtı. Yine de taban fiyatlarının eski dönemlere nazaran tarımı daha az kayırdığını iddia etmenin doğru olmayacağını sanıyorum.

- 4- Sosyal demokrat bir iktidarın kırsal bölgelere yönelik politikası ne olabilir? Kanımca doğru politika küçük meta üreticiliğinin kendi ideolojisini anlamaktan geçiyor. Küçük üreticiler şiddetle mülkiyetlerine bağlıdırlar, elde edecekleri gelir daha yüksek dahi olsa kendilerine bir ölçüde bağımsızlık veren mülkiyetlerinden vazgeçmezler. Bağımsız statülerini ve mülkiyetlerini pazarda isbatlamak isterler, ve bu girişimde bir tahditle karşılaşmakta hoşlanmazlar. Bu yüzden de sosyal demokrasinin gerçek müşterileri olan mavi ve beyaz yakalı çalışanlardan çok farklı konumdadırlar. Ekonominin diğer sektörlerinde geçerli olabilecek normları tarımdaki küçük üreticilere uygulamak hatalı olur, çünkü tarımda yalnız küçük üretici vardır, yani aynı sektörde kapitalist üretimle rekabet söz konusu değildir. Tarımda küçük üreticiler kendilerini turdes statüde

görürler; pazar eşitleyici ve özgürleştiricidir, farklılaştırıcı ve mülksüzleştirici değil. Bu saydığımız ve aynı tür diğer nedenlerden dolayı pazar dışına taşmış bir politikanın başarılı olamayacağını düşünüyorum.

Pazarı temel alan bir politika ne mahiyette olabilir?

Kırların şehirlere işgücü arzeden bir depo olduğunu düşünürsek tarımsal üretimin özendirilmesi ile kentlere göç arasında doğrudan ilişki olduğu ortaya çıkar. Bu yüzden tercihlerin ilk elde yapılması gerekiyor: işgücünü nisbeten köyde ve mevcut ilişkiler içinde tutan ve kırsal nüfusun yaşam koşullarını düzeltici (populist) politikalar mı benimsenecek, yoksa bu özünde tutucu yapıyı çözücü kentleşmeyi destekleyici (modernist) politikalar mı? Bence tercih birinci şık için kullanılmalı çünkü hem genelde hem de Türkiye özelinde hızlı kentleşmenin toplumsal ve siyasal maliyeti çok yüksek. O halde gelişmiş ülkelerinkine benzer nitelikte bir politika, yani kırsal yapının zözümlmesini geciktiren önlemler gerekli.

Fiyat politikası düzeyinde devlet kısa ve uzun dönemli dalgalanmaların maliyetini asgariye indirecek bir destek fiyat önlemi almaya mecbur. Fakat bunu yaparken belirsizlik getirmekten kaçması gerekir. Örneğin dünya fiyatlarına endekslenmiş, veya kompanse edici bir taban fiyatı düşünülebilir. Taban fiyatları belirlenmesini her yıl tekrarlanan politik bir karar günü görünümünden çıkarmak gerekir. Böyle bir politikanın süreklilik

kazanması için en önemli unsur ürünün saklanabilirliğini sağlamaktır. Hububatta TMO'nun yaptığı işin yeni yatırımlarla büyütülmesi, ve diğer ürünlere aynı tür imkânlar sağlanması (sebze, meyva ve et ürünlerinde soğuk depolama yanında basit processing de devlet yatırım ile gerçekleştirilebilir) devletin yapabilecekleri içinde en yararlılarından biridir.

5- Yukarıda kırsal alanın genel yapısı ve gelişmesinin hakim trendi içinde bölgesel ve köyler arası dengesizliklerin de ortaya çıktığından söz etmiştim. Köyler arası dengesiz gelişmeyi şöyle özetleyebiliriz:

1) Bazı köyler yeni ticarileşme ivmesine ayak uyduramadı, dışarıya göç verdi, yeni ürün ve teknoloji geliştiremedi, göçenlerin geri gönderdikleri para en önemli geçim kaynağı oldu. Bu köylerin nüfusu da düşme eğiliminde. Bunlar için yapılacak bir şey pek yok. Yalnızca köyde kalan genellikle yaşlı nüfusu sosyal politikalar kapsamına almaya çalışmalı.

2) İkinci tür bazı köyler ise ticarileşmeye çok iyi ayak uydurdular; Yüksek teknoloji kullanarak bir veya birkaç ürün üzerine yoğunlaştılar. Çiftçiler kazançlarını artırdılar ve birikim yapabildiler. Bu köylerde yaşayan nüfus şehirliler düzeyinde bir yaşam seviyesi tutturabiliyor. Üzerinde durulması gereken acil bir sorunu yok. Bu sözünü ettiğimiz iki grup köy ve köylü

nüfus gelişmiş ülkelerde de görülen bir modele uygun: bir yanda terkedilmiş emekli köyleri, bir yanda da üretken, ileri teknoloji modernleşmiş köyler.

- 3) Bir de gelişmiş ülkelerde pek gözükmeyen üçüncü bir grup var, memleketteki köylerin çoğunluğu da bu grupta. Burada da küçük üreticiler hakim, fakat hane yaşamını sürdürmek için bir sürü faaliyet yapıyor. Çeşitli tarım ürünleri yanında küçük çapta hayvancılık, zenaat, ufak ticaret, ve özellikle de mevsimlik işçilik. Bu çeşitli faaliyetler sonucunda birikim potansiyeli sağlanma ihtimali düşük, fakat yaşam koşulları hanenin olgun işgücünün tamamen göç etmesini gerektirecek kadar kötü değil. Nitekim bu köylerde nüfus artışı ve canlı bir iktisadi hayat var.

Bu analiz düzeyinde devlet politikalarıyla etkilenmeye en açık köyler üçüncü gruptaki; birinci grup köyleri tekrar iktisadi yaşayabilirliğe getirmek çok zor, ikinci grup ise sadece fiyat politikalarına karşı hassas, başka da müdahale istemiyorlar. Üçüncü grup için yapılabilecek şey ise nüfusa yeni faaliyet alanları getirmek. Bu tarım içinde yeni faaliyetler --özellikle de süt ineği yetiştirmek, bahçecilik gibi emek-yoğun ürünler-- vasıtasıyla olabilir, tarım dışında halıcılık vs gibi evde yapılan işlerin örgütlenmesini sağlayarak da başarılabilir. Bu tür bir girişim sadece potansiyel işgücünün daha etkin kullanımını değil aynı zamanda kadın-erkek işbölümünü müsbet

yönde etkileyebilir, gelirleri yükselterek mevsimlik işçi ücretlerini yukarıya çekebilir. Ayrıca AT'nin yasakları da bu tür 'geliştirmeci' politikaları etkilemez.

GAP türü doğayı dönüştürme projeleri dışında bölgesel gelişme de bu bağlamda ele alınabilir. Azgelişmiş bölgelere sağlanabilecek yan faaliyetler sadece üçüncü tür köylerde ek gelir kapısı açmak için değil, potansiyeli olan köylerin birinci tür köy tipine düşmemesi yolunda da sonuç verebilir.

6- Sözünü ettiğimiz politikalar YSE türü alt yapı tedbirlerine ve sosyal (eğitim, sağlık, yaşlılık) amaçlı politikalara ek olarak düşünülmeli. Önerilen çerçeve içinde araştırılması gereken bir takım konular var. Kısa bir liste şöyle oluşturulabilir:

- Halen geçerli olan tarımsal iktisadi politika, önceki dönemlerden farkları
- T.C. tarihinde tarımsal fiyat politikaları
- AT fiyat politikası, son değişiklikler, bölgesel subvansiyonlar
- AT anlaşmasının getireceği politika kısıtları

- Taban fiyatları saptama esasları; çeşitli alternatiflerin (örneğin dünya fiyat dalgalanmalarının aksine giden, veya bu fiyatlara endekslenmiş) karşılaştırmalı maliyeti
- Ürün saklama ve processing düzeyinde yapılabilecek girişimler, kapasite, lokasyon
- Nüfus kazanan ve nüfus kaybeden köyler, bölgesel dağılım
- 'Üçüncü grup' köylerde halen süren çeşitli faaliyetlerin dökümü
- Bölge bazında önerilebilecek 'yan' faaliyetler.