

ABD tarım politikaları öncelikli olarak toprak insan ilişkileri ve verimlilik gibi yapısal problemlere yönelik olmuş, daha sonra ortaya çıkan problemlere dayalı tarımsal destekleri kapsamına almıştır.

VIII. ABD TARIM POLİTİKALARI

8.1. Giriş

Bu başlık altında tarımsal üretim ve pazarlama kararlarını doğrudan etkileyen bir dizi hükümet politikaları ele alınacaktır. Çiftçilerin ekonomik problemlerinin, kamu politikasının dikkatini yaklaşık 60 yıldan beri çekmektedir. Bu yıllar içerisinde tarım politikası çok yavaş gelişmiştir. Bu süreçte ne tip politikaların başarılı olduğu ve ne tip politikaların başarısız olduğu hakkında deneyim kazanılmıştır. Politika önergelerinin tabiatında hatta politikaların kendinde bir dairesellik mevcuttur. 1920'lerde tartışılan ve reddedilen politika düşünceleri 1980'lerde yeniden gündeme gelmiştir. Bu nedenle tarih, politikaların gelişimi ve sonuçlarını anlamak açısından önem arz etmektedir.

Tarım politikası, ya tarihi perspektif açısından ya da belirli hükümet politikalarının analizi yoluyla ele alınabilir. Burada her ikisi de yapılmaya çalışılacaktır. ABD tarım politikasının gelişimi, beş anlamlı ve birbirinden ayrı zaman dilimine bölünerek incelenebilir. Tarım politikası programları ve araçları, aşağıdaki çok genel program kategorileri altında detaylı bir şekilde tartışılabilir.

- Fiyat ve gelir desteği programları
- Ürün stoku politikası
- Üretim kontrolleri

Tartışma boyunca, kullanılan özel araçlar ve sonuçları bakımından politikaların nasıl geliştirildiği üzerine yorumlar yapılmaya çalışılmıştır.

8.2. ABD Tarım Politikasının Amaçları

Tarım politikası amaçları tarımın problemlerine bağlı olarak zaman içerisinde değişmektedir. Bu teorik anlamda böyle olmasına rağmen, politika amaçları inanılmaz bir şekilde sabit kalmıştır. Politikaların geliştirilmesinde aşağıdaki amaçlar sürekli bir rol oynamıştır. Bu amaçların nispi önemi ve uygulama biçimi değişmiştir.

- Tarımsal üretimi artırmak,
- Tarımsal fiyat ve gelirleri istikrarlı hale getirmek ve desteklemek,
- Tarımsal üretimi, piyasa ihtiyaçlarına göre ayarlamak,
- Tarımsal ihracatı artırmak

Amerika'nın bol olan tarımsal kaynaklarını kullanarak tarımsal üretimi artırmak, ilk toprak dağıtım programlarında yer alan teknoloji icat etme ve adaptasyonu sürekli

desteklendiği zaman diliminde en önemli amaç olmuştur. Toprak koruma programları, tarımın verim kapasitesinin devamlılığını sağlamak için geliştirilmiştir. Bu amaçtan faydalananlar sadece çiftçiler değil, aynı zamanda tarıma dayalı sanayiciler ve tüketiciler olmuştur. Gıda ürünleri üretimini artırmaya yönelik programlar, uygun fiyatlarla yeterli ve güvenilir bir gıda arzını sağlama amacına da katkıda bulunmuştur. Bu amaç, piyasada uygun fiyatlarla gıda maddelerini temin etme politikası karşılığında çiftçi gruplarının baskıları sonucu temin edilen desteklerin kaynağı olabilir. Uygun fiyatlarla yeterli bir gıda arzı olmadığı zaman, tarıma yönelik programların gerekçesi çarpıcı bir şekilde değişecektir. Belki de daha ileri düzeyde hükümet müdahalesi ve kontrolüne neden olacaktır.

Tarımsal fiyatların ve gelirlerin desteklenmesi ve istikrara kavuşturulması bir politika amacı olarak ciddi bir şekilde 1930'lu yıllardaki buhranlı dönemde başladı ve günümüze kadar devam etti. Dünyanın ekonomik ve politik olaylarının Amerika tarımı üzerine keskin ve istikrarsızlık sağlayan bir etkisi olunca tarımsal ürün fiyatlarının istikrara kavuşturulması 1970'li yıllarda bir politik amaç olarak yeniden gündeme geldi. Fakat halen fiyatların istikrarında hükümetin rolü tartışma konusu olurken aile işletmelerinin korunması, fiyat ve gelir politikasında yönlendirici bir güç olmaktadır. Tarıma yapılan desteklerin hemen hemen tamamı yakını aile işletmelerinin korunmasına yönelik olmasına rağmen, bu hususta çok az bir başarı sağlandığı görülmektedir. Aile işletmelerinin korunmasının gerekliliği iddia etmenin politik çekiciliği hala devam etmektedir.

Tarımsal üretimi piyasanın ihtiyaçlarına uyarlama, II. Dünya savaşından sonra tarım politikasının ana amacı oldu. Bu amaca ulaşma çabaları gönüllü olarak ekim alanlarını azaltma programlarından zorunlu üretim kontrollerine kadar çok sayıda değişik programları içermektedir. Bu amacın vazgeçilmez kısmı fazla kaynakların tarım dışına geçişi ile ilgilidir. Fiyat ve gelir desteklerindeki düşüşler, bazı zamanlar, bu ayarlama süresini teşvik etmek için kullanılmıştır.

Tarımsal ihracatın artırılması, 1970'li yıllarda yurtiçi tarım politikasının bir amacı olmuştur. Bu amacın güdülmesi, 1985 tarım kanunundaki tarımsal programların kompozisyonuna ve takip edilen tartışmalara önemli bir etkisi olmuştur.

8.3. ABD Tarımında Hükümetin Rolüne Tarihsel Bir Bakış

Tarım politikası değişimleri ani değil, fakat tedrici gelişmelerdir. Politikada önemli değişimler nadiren ortaya çıkar. Buna rağmen, tarım politikası amaçlarında veya en

azından kullanılan araçlarda temel değişikliklerin yer aldığı belirli noktalar olmuştur. Bu nedenle, Amerika tarım politikası tarihi beş döneme ayrılmaktadır.

Yerleşme Dönemi (1776-1929)

Tarımla ilgili hükümet müdahaleleri, kriz dönemi olarak bilinen 1930'lu yıllarda başladı. Hâlbuki hükümet müdahaleleri çok daha önceleri, sömürge döneminde de ortaya çıkmıştır. Hükümet programları, göçün yoğun olduğu dönemlerde ve devlete ait çok miktardaki arazilerin dağıtımında önemli bir rol oynamıştır. Bir ara federal hükümet, ülkenin yaklaşık 607 milyon hektar olan arazisinin 567 milyon hektarına sahip olmuştur.

Nispeten küçük olan arazilerin elden çıkarılması ve parsellerin çok dağınık olması, tarımın aile işletmeleri şeklinde yapılanmasına sebep olmuştur. Bu yapılanmanın sürekliliği, bugünkü kamu politikaları söyleminde görünür bir şekilde devam etmektedir.

Hükümetin etkisi, sadece arazi dağılımıyla kalmamış, bunun ötesine geçmiştir. Kongre, 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın ilk yıllarında bazı temel mevzuatları yürürlüğe sokmuştur.

- 1862'de çiftlik arazisi kanunu, çok miktardaki federal arazinin büyük bir kısmını küçük parseller halinde ya küçük bir masraf karşılığında ya da hiç ücret alınmadan çiftçilere vermiştir.
- 1862'de Tarım bakanlığının oluşturulması (USDA) merkezi bir kurumsallaşma sağladı ve icra da etkili oldu.
- 1862'deki Morrill kanunu, federal hükümetin tarımsal ve mekanik sanatlar eğitiminde fakülteleri desteklemek için eyaletlere arazi tahsis etmesini temin ederek land-grant fakülte binalarının oluşmasını sağladı.
- 1887'deki Hotch kanunu, tarımsal araştırma için eyaletlere yıllık hibeler temin etti ve eyalet tarımsal deneme istasyonları sisteminin kurulmasını sağladı.
- 1902'deki tarım arazilerinin kullanışlı hale getirilmesi kanunu, 160 acre (1 acre 4.047 dekara eşittir) kadar olan büyüklükteki aile işletmelerine federal hükümet tarafından finanse edilen sulama suyu sağlamıştır.
- 1914'teki Smith Lever Kanunu, tarımsal eğitim, araştırma ve yayım sistemini tamamlayan ve federal-eyalet işbirliğini sağlayan tarımsal yayım servisi oluşturdu. Böylece eğitim ve araştırma sonuçları çiftçilere ulaştırılmış oldu.

- 1916'daki Federal Çiftçi Kredi Kanunu, 12 adet kooperatif Federal Arazi Bankalarını oluşturdu. Bu kanun, kısa, orta ve uzun dönem tarımsal kredilerin en büyük payını elinde bulunduran bugünkü tarım kredi sisteminin başlangıcı olmuştur.
- 1917'deki Smith-Hughes Kanunu, liselerde mesleki tarım eğitimi için federal destek sağlamıştır.

Bu kanunlar tarafından yönlendirilen programlar tarım sektörüne ve çiftçilere yardım eden hükümetin, çiftçilerin hangi ürünü ekeceği, ne kadar arazinin işleneceği ve ürünlerin nasıl pazarlanacağı gibi çiftçilerin ekonomik kararlarına doğrudan bir etkisi olmamıştır. Bu durum, on yıl içinde tüm ekonomiyi içine alan 1920'lerin sonundaki ekonomik buhran sonucu ortaya çıkan tarım krizine kadar devam etmiştir.

Yeni Anlaşma Dönemi (1929-1954)

1920 ve 1930'lu yıllarda çiftçiler 20. yüzyılın en uzun dönemli finansman sıkıntısını yaşadılar. Tarımsal fiyatların 1920–1921 ürün yılındaki yüksek düşüşle başlayan sıkıntı ara vermeksizin 1920 ve 1930'lu yıllarda devam etti ve bu büyük kriz döneminde ekonomik şartlar kötüden daha kötüye gitti. Bu dönem içindeki 1929 yılından 1932 yılına kadar çiftlik fiyatları indeksi %56 oranında düştü ve net tarımsal gelir %70 oranında düşüş gösterdi. Ülkenin problemlerine radikal çözümler aramaya çalışıldı. Birçok fikir önerildi, tartışıldı ve reddedildi.

Bu fikirlerden bazıları tekrar gündeme geldi ve tartışıldı. Metvary Haugan Programı enteresan olanlardan biri idi. Bu program eğer başkan Coolidge tarafından veto edilmeseydi, iki fiyat programı yürürlüğe girecekti. ABD'de uygun bir fiyat belirlenecek, piyasada kalan ürün hükümet tarafından satın alınacaktı. Bu politika AB'ndeki politikalara benzemektedir.

1929 yılında federal tarım kurulu kurulmuş, fakat hemen arkasından çok kısa zamanda vazgeçilmiştir. Toplam 500 bin dolarlık bir mali kaynak, bol ürün yıllarında ürün satın almak için ayrılmıştır. Bu düşünce zaman zaman gündeme gelmiş, fakat 1970'lerdeki sıkı arz dönemi hariç başarılı olamamıştır.

Çok ciddi durgunluk şartları, temel reform ve daha detaylı yaklaşımları gerektiriyordu. Bu yaklaşım, başkan Roosevelt'in kampanya döneminde söz verdiği “Yeni Anlaşma” temeline dayalı olan bir tarım politikası olarak bilinmektedir. 1933 yılındaki “Tarımsal Ayarlama Kanunu” ve peşinden gelen 1930'lu yıllarda oluşturulan tarımsal

programlar, bugün mevcut olan tarım kanununun kurumsallaşmasını sağlamıştır. İlk 1933 programının bazı kısımları anayasal olmadığı ilan edilirken, temel tarım politikası araçları bir bütün olarak kalıcı olmuştur. Bunlar,

- Parite fiyatı politikası
- Ürün Kredi Şirketi (CCC) yoluyla fiyat desteği kredilerinin kurulması
- Yönlendirme ödemeleri yoluyla üretim kontrolünün sağlanması
- Ürün depolama politikası
- Bitkisel ürün sigortasının sağlanmasıdır

Tüm dönem boyunca “yeni anlaşma” programlarının temel amacı, tarımsal fiyatların yükseltilmesi olmuştur. Bu ilk kamu politikası teşebbüsleri problemin yanlış teşhisi sonucu engellendi. Gereğinden çok sayıda kaynakların tarıma yönlendirilmesi probleminin doğru bir şekilde teşhisi yerine, düşük tarımsal fiyatlar ve gelirler, 1930'lardaki depresyon şartlarından sonuçlanan düşürülmüş talebe ilk başta yanlış bir şekilde dayandırılmıştır. Bu nedenle kamuoyunun eğilimi probleminden ziyade belirtileri tedavi edilmeye çalışılmıştır. Yani ilk politika ve programlar, fazla kaynakların tarım dışına ve fazla üretimin azaltılması çabası yerine, uygun olmayan hububat stoku ve fiyat destekleme programlarına önem verilmiştir. Bu yanlış teşhis, 1949 yılındaki tarım programına kadar devam etti. Politikalar, ekonomik şartlardaki değişmelere ve tarım problemlerinin temel tabiatını anlamada meydana gelen gelişmelere bağlı olarak gelecek kırk yılda tedrici olarak geliştirildi. Buna rağmen hafızalardaki küçük yanlışlıklar zaman zaman ortaya çıkmaktadır.

Esnek Fiyat Desteklemeleri (1954-1970)

1954 yılına kadar, kongre yeterince yüksek seviyede destekleme fiyatı belirledi (paritenin %90'ı veya daha fazla). Bu zorunlu minimum fiyat daha sonra taban fiyatı oldu. Sekreter Benson'un isteğiyle, 1954 programında destekleme fiyatı, paritenin %75-90'ı arasında belirlenmiştir.

Fiyat belirlemede oluşturulan esneklik konusu, tarım sekreterliğine ve bundan sonraki tarım programlarında kolaylık ve esnek hareket edilebilme şansı sağlamıştır. 1954 mevzuatı, buna ilave olarak üç önemli hususu daha içinde bulundurmıştır.

- İlk defa hububat ve pamuk genel tarım programı içinde dikkate alındı. Bundan önce her ürün kendi programına dâhil idi. Bir ürünle ilgili destekleme fiyatının yükseltilmesi diğer ürünleri olumsuz yönde etkilemekteydi.

- Aşırı kullanım kapasitesi konusunu açık bir şekilde ele alan ilk kapsamlı araziyi kullanım dışında tutma programı oluşturuldu.
- İhracat piyasası, tarım ürünleri için potansiyel bir ticari piyasa olarak kabul edildi.

Bu esnek programlar, 1960'lı yıllara kadar yürürlükte kaldı. 1960'lı yılların başında Kenedy yönetimi zorunlu üretim kontrollerini oluşturmaya çalıştı. Fakat bu kanun, üreticiler arasında yapılan oylama ile reddedildi. 1960'lı yılların sonlarında, belli bir tarım alanında üretim yapılmaması durumunda, karşılık olarak doğrudan ödeme yapılması gündeme geldi. Bu, daha fazla piyasa bağlantılı tarımsal programlara doğru ilk adım idi.

Pazar (Piyasa) Yönlendirme (1970)

1970 tarım programı öncesinde, tarımsal fiyat ve gelirleri destekleme tek bir ve benzer politika aracıydı. Fakat 1973'de tarımsal fiyat ve gelir desteklemesi ayırt edildi. Fiyat desteği geleneksel CCC kredileri ile sağlanırken, gelir desteği doğrudan çiftçi ödemeleri ile sağlandı ve 1970 ve 1980'li yıllar boyunca, doğrudan ödeme miktarı, hükümetin maliyetlerini artırarak devam etti.

Artan doğrudan ödemelerin amacı, dünya piyasasında rekabet etmeyi tesis etmek için fiyat desteklemelerini düşürmek olmuştur. Güçlü yurt dışı talebiyle ihracatta bir patlama olmuştur. Nispeten yüksek piyasa fiyatları karşısında, gelir desteği ödemeleri düşük idi. 1973 tarım programında resmi olarak oluşturulan hedef fiyat politikasının, beklendiğinden daha iyi çalıştığı görüldü.

Hızlı değişen dünya talebi dönemlerinde, hükümet ürün depolama ve rezerv yapma programlarına yöneldi. Hükümet stoklama programlarına alternatif olarak çiftçinin sahip olduğu rezervler, fiyatları istikrarlı hale getirmek için kuruldu fakat politikacılar bunu destekleme fiyatları gibi kullandı. 1970'li yılların sonunda bu program yine yük olmaya başladı.

Yeni yönetmelik (1980'ler):

1980'li yılların başında, birçok ürün için fiyatlar kredi oranlarına dayanmaktaydı ve bu geçici bir problem olarak dikkate alındı. Arazilerin tarımsal üretimden geri çekilmesi için çiftçilere ürün formunda ödeme yapılmıştır. Fazlalık giderilince, problemin ortadan kalktığı zannedilmiştir. Hâlbuki yüksek gelir destekleriyle güçlü üretim teşvikleri devam etti. Bu durumda, 1970'lerde olanlar bir sapma mıydı sorusu ortaya çıkmaktadır.

Tarımsal finansman krizi derinleştikçe, ne kongre ne de idare, üretim için mevcut olan gelir ve fiyat teşviklerini düşürme alternatifiyle problemi politik olarak çözecekti. Dünya piyasalarında rekabeti tesis etmek amacıyla fiyat destekleri düşürülürken gelir destekleri devam etti. Yeni bir program aracı, pazarlama kredisi, pamuk ve pirinç için taban destekleme fiyatını ortadan kaldırdı. Hükümet masrafları sürekli bir artış gösterdi.

Zorunlu üretim kontrolleri reddedildi, fakat isteğe bağlı kontroller gittikçe arttı. Ekonomik açıdan bakıldığında, düşük piyasa fiyatları, çiftçilere programa katılma dışında başka alternatif bırakmamıştı. İdare kaybolan piyasaları yeniden ele geçirmeye çalışırken ihracat destekleri rekor seviyeye ulaşmıştı.

Sıkı para politikaları ve yüksek açıklar tarım programlarının beklenenden daha fazlasının yapılmasını gerektirdi. Yüksek seviyedeki hükümet müdahalesinden tarımın çıkarılması 1980'lerin sonları ve 1990'ların başlarında mücadele edilecek bir zorluk olarak görülmektedir.

Kısa bir tarihi özetten, çok sayıda değişik politika araçları ve programlarından faydalandığı anlaşılmaktadır. Bu araçlar üç grup altında ele alınabilir; fiyat ve gelir destekleri, ürün rezervleri ve üretim kontrolleri. Her bir grup içinde çeşitli farklı araçlar kullanmak mümkündür. Bu araçlar kullanılış zamanı dikkate alınarak genellikle tartışılacaktır. Her bir kısmın sonunda bazı yeni potansiyel yaklaşımlar tartışılacaktır.

Federal Tarımsal İyileştirme ve Reform Yasası (1996–2001)

Bu yasa ile fark ödeme sistemi yerine üretim ve verimden tamamen bağımsız doğrudan gelir ödemelerine geçilmiştir. Bu politikayla, maliyeti önceden belirlenebildiği için bütçe harcamalarını azaltmak, üretici gelirlerini korurken piyasa güçlerinin üretim ve ticaretteki etkisini artırmak, üretim üzerindeki kontrol gereğini kaldırmak veya azaltmak ve en önemlisi tarım ürünlerinin rekabet gücünü ve ihracat düzeyini artırmak hedeflenmiştir. Ödemeler hektar başına üretim miktarlarına bağlı olarak işletmelere yapılmıştır. Programdan faydalanan üreticilerin; yürürlükteki çevre ve doğal kaynakları koruma planlarına, sulak alan ve ekim esnekliği ile ilgili önlemlere ve araziye tarımsal üretimde tutma şartlarına uymaları zorunlu tutulmuştur.

Tarım Güvenliği ve Kırsal Yatırım Yasası (2002–2007)

Bir önceki tarım politikalarının yerini alan bu kanunla, Üretim Esnekliği Kontrat Ödemelerinin yerini, Sabit Doğrudan Ödemeler almıştır. Desteklemenin uygulama şekli değişmemiş fakat önceden destek kapsamında olan buğday, mısır, arpa, sorgum,

yulaf, pamuk ve pirince ilave olarak, soya fasulyesi, diğer yağlı tohumlar ve yer fıstığı da bu destekleme kapsamına alınmıştır.

2007 Tarım Kanunu (2007-2013)

Bu Tarım Kanunu ABD Tarım Bakanlığına aşağıdaki alanlarda destek sağlamasına imkân vermektedir.

1. Ürün Programı Desteği,
2. Koruma ve Orman,
3. Yenilenebilir Enerji,
4. Ticaret,
5. Gıda Kuponları ve Diğer Beslenme Yardımları,
6. Kırsal Kalkınma.

Ürün programlarında piyasa kredi oranları yeniden gözden geçirilmiş, doğrudan ödemeler artırılmış, gelir getirici geri-dönüşüm programları oluşturulmuş, ödeme sınırları daraltılmış, korumayı geliştirici ödeme alternatifi sağlanmış, süt geliri kaybı kontrat programı oluşturulmuş, Şeker programına devam edilmiştir.

Koruma bütçesi artırılmış, yeni çevresel kalite teşvikleri programı geliştirilmiş, Sulak alanların korunması ve Koruma Güvenlik Programı bütçesi artırılmış, korumayla ilgili özel sektörün desteklenmesi amaçlanmış ve diğer koruma programları oluşturulmuştur.

Ticarete konu olan ürünlerde teknik yardım programları oluşturulmuş, Piyasaya Ulaşım Programının bütçesi artırılmış, uluslararası standartları geliştirme için bütçe ayrılmış, yayım programları desteklenmiş ve İhracatı geliştirme programıyla özel konulara odaklanması öne çıkmıştır.

Tüketim ve beslenmeyle ilgili olarak, Gıda Kuponu Programı yenilenmiş, diğer gıda programlarının etkinliği için çaba harcanmış, Meyve ve sebzenin programa dâhili için kaynak ayrılmış, dar gelirli yerlerde obezite problemine çözüm için kaynak ayrılmıştır.

Kredi başlığında doğrudan mülkiyet işletme krediler yükseltilmiş, yeni ve sosyal olarak dezavantajlı çiftçilere verilen doğrudan işletme kredileri iki misline çıkarılmış, yeni çiftçiliğe başlayanlara daha fazla ön ödeme ve ödemede kolaylık sağlanmıştır.

Kırsal kalkınma başlığı altında, esneklik ve etkinliği artırmak için kırsal kalkınma programları birleştirilmiş, kırsal alanlardaki hayati öneme sahip hastanelerin iyileştirilmesine 1,6 milyar Dolar bütçe ayrılmış, kırsal altyapıya 500 milyon Dolara kaynak sağlanmıştır.

Bunların yanında araştırma faaliyetlerine 1,5 milyar bir kaynak ayrılmış, Odun Enerji Programı için kaynak temin edilmiş, orman idaresi sorunlarının çözümü için program geliştirmeye kaynak sağlanmış, Bio enerjiye bu tarım kanununda özel bir önem verilmiş ve 3,25 milyar kaynak ayrılmıştır.

2014 ABD Tarım Kanunu (2014-2020)

Genelde 7 yıllık süreler için hazırlanan tarım kanunlarından sonuncusu, ABD Temsilciler meclisinden 29 Ocak 2014 tarihinde, ABD senatosundan 4 Şubat 2014'de geçen 2014 Tarım Kanunu olup, 7 Şubat 2014'de başkanın imzasıyla yürürlüğe girmiştir (USDA, 2014). Kanunda yer alan politika araçları ve bütçe dağılımı Tablo 2'de verilmiştir.

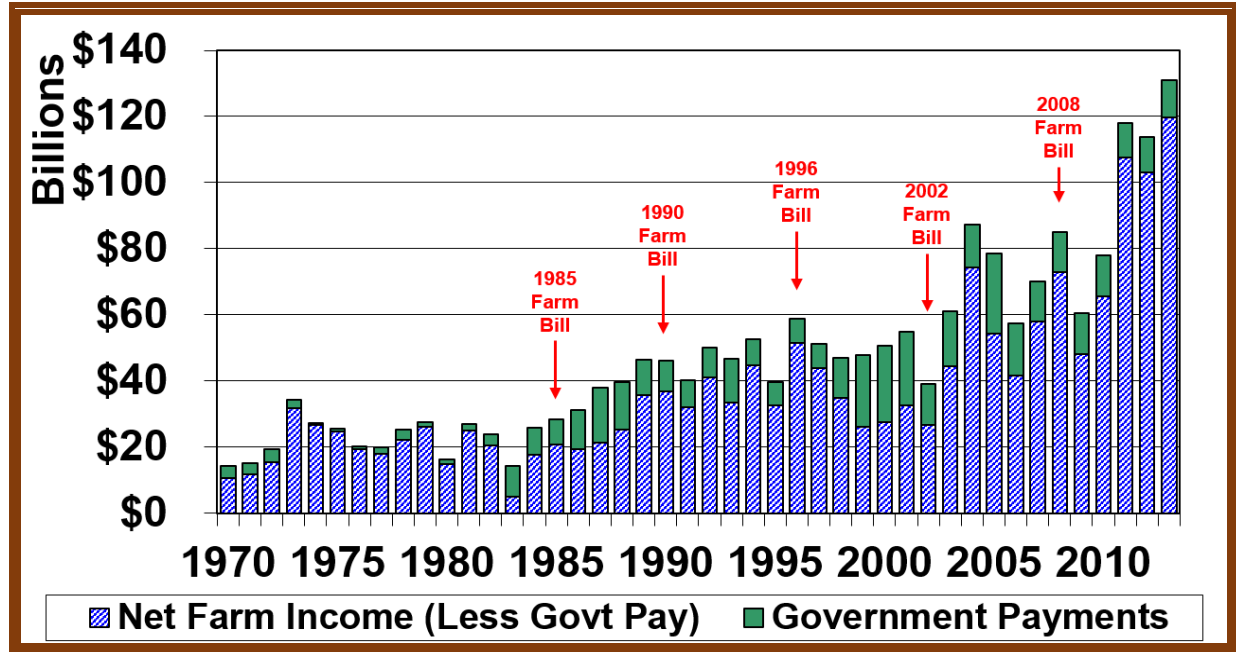


Tablo 8.1. ABD Tarım Programları ve Bütçe Payları (2014-2020)

	Program	Bütçe (Milyar \$)	% Toplam
1	İlave gıda desteği programı	760	79
2	Bitkisel ürün sigortası destekleri	87	9
3	Ürün destekleri	68	6
4	Koruma programları	64	5
5	Diğer programlar	10	1

ABD tarımsal destek politikalarında gıda destek ve bitkisel ürün sigortasının en önemli iki araç olduğu görülmektedir. 2014 Tarım Kanunu öncekilerden biraz farklılaşmış olup ve sadece çiftçiliği değil ilgili başka başlıkları da içermektedir. Kanunda tarımsal destekler; ürün destekleri, çevre koruma, ticaret, beslenme, kredi, kırsal kalkınma, araştırma, yayım ve ilgili konular, orman, enerji, bitkisel ürün sigortası ve diğer bazı alanlar için sağlanmaktadır.

ABD’de çiftçilerin toplam gelirlerini oluşturan net çiftlik geliri (Net Farm Income) ve hükümet ödemelerine (government payments) ait 1970 – 2010 döneminde Tarım Kanunlarına (Farm Bill) göre rakamlar milyar dolar olarak Şekil 2’de verilmiştir.



Kaynak: USDA/ERC, 2014. <http://www.ers.usda.gov>

Şekil 8.1. ABD'de Tarımda Üretici Gelirleri ve Desteklerin Payı

Bu tarihi süreçte tarım politikası amaçları da değişim geçirmiştir. Amaçlardaki bu değişim aşağıdaki gibi gösterebiliriz.

Aile işletmeciliğini koruma → riski azaltıcı araçların kullanımı

Arz kontrolü → tüketimi destekleme, rekabet ve uluslararası piyasalara uyum

Toprak koruma → sürdürülebilir üretim ve kaynak kullanımı

Gıda arzı → gıda güvenliği, gıda güvencesi ve arazi güvenliği

Yurtiçi talep → beslenme

Gıda, yem ve lif tedariki → gıda, yem, lif, yakıt, kanat, tüy ve kürk tedariki

Kaynakların muhafazası, çevrenin korunması ve çevresel kalitenin artırılmasına yönelik politikalar tarihi süreçte bir sonraki tarım kanununda daha fazla öne çıkmıştır.

8.4. Fiyat ve Gelir Politikaları

Hem çiftçiler hem de politikacılar için, tarım programlarının ekmek ve tereyağı, fiyat ve gelir politikasıdır. Tarım fiyatlarını ve gelirlerini doğrudan desteklemek için dört temel araç vardır. Bunlar, fiyat desteği kredileri ve satın almalar, hedef fiyatları ve doğrudan ödemeler ve pazarlama kredileridir. Yeni bir potansiyel araç ise temel satın almadır.

Fiyat Desteği Kredileri ve Satın almalar

Fiyat destekleme kredileri ve satın alma programları, piyasa fiyatı üzerine bir taban fiyatı belirler ve hem fiyat hem de gelir desteği sağlar. Satın alma programı altında, hükümet tarafından taban fiyatı belirlenir ve bu fiyattan kendisine sunulan her ürünü satın alır. İşte süt fiyatı destek programı bu şekilde yürümektedir. Hükümet belirlenen destek fiyatından satılmak istenen peynir, tereyağı ve süttozunu almaya hazırdır.

Fiyat destekleme kredisi, hükümet satın alma programından daha karmaşıktır. Hasat sırasında ürünün ipotek olarak gösterildiği durumda hükümet karşılıksız olmayan krediler sunmaktadır. Fonların kaynağı, tarımsal programları destekleyen ve bir hükümet kuruluşu olan CCC'dir. Tarım programlarının idaresi Tarımsal İstikrar Koruma Servisi (ACSC) tarafından yapılmaktadır ve bunlar federal, eyalet ve county¹ bürolarına sahiptir.

Çiftçi, kredi verilen her bir birim ürün için destek fiyat seviyesinde kredi alır. Çiftçi depolama maliyetini karşılar ve herhangi bir zamanda ürünü satmakta serbesttir fakat doğal olarak krediyi ve faiz masrafını hemen ödemek durumundadır. Normal olarak faiz oranı, ticari krediler ödenen faiz oranından düşük olmaktadır.

Kredinin, bir karşılıksız olmamasının anlamı şudur; eğer çiftçi ürününü ödeme gününe kadar satmazsa ürün CCC tarafından kredinin karşılığı olarak devralınır. Eğer piyasa fiyatı, kredi oranı artı faiz giderlerinin üzerine çıkmazsa çiftçinin ürününü piyasada satması için bir neden gözükmemektedir. Kredi oranı piyasa fiyatı üzerinde bir taban oluşturmaktadır. Eğer çiftçi bu oranın üzerinde bir fiyattan ürününü piyasada

¹ ABD'deki en küçük coğrafik idari birime verilen isim.

satamazsa, ürünü hükümete vermek durumunda kalacaktır. Eğer üreticiler rasyonel ise piyasada kredi oranlarından daha düşük fiyattan satış olmayacaktır.

Kredinin asıl amacı, bir çeşit kredi kaynağı sağlayarak çiftçilerin ürünlerin tümünü birden hasat sırasında satmayıp depolanmasına neden olmaktır. Bu kredilerde çiftçiler masraflarını ödeyebilmekte ve yıl içerisinde daha uygun fiyatlarla ürününü satabilmektedirler. Teorik olarak, bu amaca ulaşılması mümkün görülmektedir. Fakat gerçekte eğer, birtakım politik baskılarla yüksek tutulan kredi oranları aşırı üretime (üretim fazlasına) neden olmakta, düşük kredi oranlarının ise piyasa fiyatına herhangi bir etkisi olmamaktadır. Yüksek oranlar üretim fazlasına neden olmakta bu da ürün kontrolü politikasını gündeme getirmektedir.

Pazarlama Kredileri

Pazarlama kredisi, dünya piyasa fiyatı seviyesinde çiftçi tarafından ödenebilen geri ödemeli bir kredidir. Pazarlama kredisi, çok yüksek olan bir kredi oranı tarafından belirlenen taban fiyatını ortadan kaldırır. 1985 tarım programı ile pirinç ve pamuk için zorunlu kılınırken buğday ve dane yemi için yetki verildi. Pazarlama Kredisinde, hasat sırasında çiftçi kredi oranında “county”deki ASCS ofisinden kredi alır. Ürün satıldığında dünya piyasa fiyatından geri ödeme yapar. Tarım bakanlığı dünya fiyatlarını haftalık olarak yayınlamaktadır. Çiftçi kredi oranı ile dünya fiyatı arasındaki farkı cebe indirmektedir. Bu miktar pazarlama kredisi ödemesi olarak ifade edilmektedir. Pazarlama kredisi ödemesi, ödeme sınırının olmaması yönüyle fark ödemesinden farklılık arz eder.

Decoupling

Şimdiye kadar tartışılan fiyat ve gelir desteğinin kalıtsal etkilerinden birisi, yüksek fiyat ve kredi oranlarına karşılık olarak üretimin artmasıdır. Bunun sonucu olarak, ya stoklar artmakta veya ihracat desteklenmekte veya üretimin kontrolü gerekmektedir. Decoupling, çiftçilere olan gelir ödemesini fiyatlar ve üretimden ayırmayı sağlamaktadır. Decouple program arzu edildiği gibi çalışsaydı, 1980’li yıllardaki ekim alanı azaltma zorunluluklarına gerek kalmayacaktı. Orijinal şekliyle, tarihi bir dönemdeki ekim alanı üzerinden her bir alana bir ödeme yapılması ekilen alana bakılmaksızın garanti edilmektedir. Ekim alanı azaltmak gerekli değildir.

Çiftçilerin karını maksimum yapan üretim kararları marjinal masraf, marjinal gelir eşitliği temeline dayanmaktadır. Nasıl ki sabit masraflar çiftçinin kısa dönem karını

etkilemiyorsa, toplu sabit ödemenin de çiftçinin üretim kararlarını etkilemesi beklenmez. İşletmenin büyüklüğünü dikkate almadan toplu olarak çiftçilere gelir desteğinin (varsayalım 20 000 Dolar) arkasındaki teori budur. Bu tip bir ödeme belki de Decoupling'in en saf formudur.

Sigorta

Şimdiye kadar bahsedilen hiçbir fiyat ve gelir destekleme politikası çiftçinin üretimde başarısız olması durumunda çiftçinin zararını telafi etmeyi garanti etmemektedir. Bu durum, gerek üretim seviyesine bağlı olmaksızın temel ekilen alan ve verime bağlı olarak yapılan fark ödemesine rağmen değişmemektedir. Ürün sigortası işte bu boşluğu doldurmaktadır. 1938 yılından beri, federal ürün sigortası kurulduğu zaman iki tip program söz konusu olmuştur. Bunlar federal ürün sigortası ve felaket ödemeleridir. Ayrıca ürün sigortası, felaket ödemesi, fiyat destekleri ve gelir ödemeleri yerine ikame edilecek bir fiyat ve gelir sigorta programının oluşturulması için mevcut potansiyel çalışılmış ve tartışılmıştır.

Federal ürün sigortası programının amacı, ticari kanunlarla yeterince sigorta ödemesi sağlayamayan çiftçilere ürün sigortası sağlamaktır. Hali hazırdaki program % 30 oranında federal destek içermesine rağmen üye olanların sayısı hala düşüktür. Politik bir ortamda uygun bir belirleme, en önemli problem olarak ortaya çıkmaktadır. Katılım, yüksek riskli sulanmayan ve düşük yağışın olduğu alanlarda yüksek olmuştur. Fakat riskin düşük olduğu alanlarda maliyetler çok yüksek olduğundan katılım ekonomik açıdan anlamsız bulunmuştur. Bu durum, basitçe programın iyi çalışmadığını göstermektedir. Aksi takdirde % 30'luk bir federal desteğin çiftçileri cezbedici olması gerekirdi.

Tarımsal fiyat ve gelir sigortası, tarımdaki fiyat ve gelir dalgalanmaları riskini düşürmek için yeni potansiyel yaklaşım, çiftçiler için fiyat ve gelir sigortasıdır. Bir fiyat ve/veya gelir sigortası programı, risk seviyesine bağlı olarak farklı primlere sahip birçok seçeneklerle çiftçilere sigorta sağlamaktadır. Böyle bir program çiftçilere fiyatın belli bir seviyenin altına düşmesi halinde fiyat sigortası ve gelirin belli bir seviyenin altına düşmesi durumunda gelir sigortası sağlamaktadır.

8.5. Stok Politikası ve Ürün Rezervleri

Tarım politikalarının en önemli ikincisi stok politikasıdır. Stratejik askeri arzdan başka, hükümet tarımdaki depolama işine başka herhangi bir sektörden daha fazla girmiştir.

Depolama politikası politik olarak çok hassas ve zor politikalardan biridir. Hükümet stokları, temel olarak fiyat desteği kredi programları sonucu oluşmaktadır. Bu stoklar ya CCC'ye bırakılan ürünlerden veya çiftçilerin kendilerine ait dane rezervlerinden oluşmaktadır.

CCC Depolaması

Çiftçiler aldıkları krediler karşılığında ürünleri teslim ettiklerinde bu ürünler CCC'nin malı olur ve hükümetin stoklarına gider. Bu durum, fiyat destekleme kredi oranı piyasa fiyatının üzerine çıktığında meydana gelir. Bu durum çeşitli açılarda, 1985 programlarından önceki Reagan yönetiminin karşılaştığı durumdur. Kredi oranları çok yüksek olduğundan stoklar yıldan yıla arttı. Tek seçenek, kredi oranlarını düşürmek ve/veya pazarlama programını kurmak idi. 1950 ve 1960'lı yıllarda, hükümet çok büyük miktarlarda depo alanlarına sahip oldu. 1970'li yıllarda Sekreter Butz, hükümetin bir daha depolama işiyle uğraşmaması umuduyla boş depoları sattı. Hükümet bir daha buğday depolarına sahip olma ve idare işiyle uğraşmazken, özel sektörden kiralandı. Ürün fazlalığı söz konusu olduğundan depolar tam dolu ve karlı olmaktadır. Böylece özel depo sahipleri bir çıkar grubu oluşturdu ve hükümet depolamasında özel çıkara sahip oldular.

Çiftçi Stokları

En göze çarpan icat, 1970'li yılların sonlarına doğru çiftçilerin sahip olduğu depolar ve ürün rezervi olmuştur. Çiftçilerin sahip olduğu rezervler (FOR) fiyatları istikrarlı yapmak ve yurt içi ve yurt dışı tüketicilerine garantili arz artışı sağlamak için düzenlenmiştir. Çiftçinin sahip olduğu rezerv programı, bir anlamda, üç yıla kadar bir süreyi kapsayan genişletilmiş kredi programıdır. Ürünleri çiftçilerin rezerv etmesi karşılığında çiftçiler düzenli fiyat desteği kredisini daha yüksek bir kredi oranına (giriş fiyatı) sahip olmaktadır. İlk yıl, bu kredi faizden arındırılmış olabilir. Faiz bazı zamanlar birbirini takip eden yıllarda kaldırılmıştır. Buna ilave olarak ortalama depolama maliyetine yakın bir ödeme Tarım Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Daha yüksek rezerv giriş fiyatı, faiz desteği ve depolama ödemesi karşılığında, çiftçiler bırakma fiyatı olarak ifade edilen belli bir seviyeyi piyasa fiyatı ulaşınca kadar ürünü piyasaya sürmeyi kabul ediyorlar. Bırakma fiyatında, depoladıkları ürünü satabilirler fakat satmak zorunda değiller. Faiz desteği ve depolama ödemesinin sona erdirilmesi gibi ürünü satma koşulları sağlanmaktadır. Ürün rezervlerini çiftçilerin piyasaya sürmemesi halinde, sekreter kredilerin geri ödenmesini zorunlu kılma ve isteme otoritesine sahiptir.

8.6. Üretim Kontrolleri

Fiyat destekleme programlarının ilk zamanlarında, rekabetçi denge fiyatının üzerinde desteklenen fiyat ve gelirlerin direk sonucu olarak aşırı üretim ve fazlalıklar problemi meydana geldi (Şekil 5.2, 5.5). Çok değişik üretim kontrolü metotları genellikle başarısız bir şekilde denendi. Çiftçiler ve politikacılar, fiyatları ve arzı etkin bir şekilde idare etmek için gereken kontrol seviyesini sağlamada çok istekli olmamışlardır. Burada üretim kontrol programları dört ana grup altında ele alınacaktır. Bunlar, tahsis ve kotalar, araziyi üretimden uzaklaştırma ve çevirme programları, bir tarafa bırakma veya alan azaltma programları ve sona erdirme ve satın alma programları şeklinde sıralanabilir.

Tahsisler ve Kotalar

Zorunlu üretim kontrolü olarak ta ifade edilen alan tahsisi ve pazarlama kotaları, 1936 yılındaki Toprak Koruma ve Yurtiçi Tahsisi Kanununa dayanmaktadır. Bu şartlar 1938 tarım programına kadar ilanlar yapılarak devam etti ve 1949 süreklilik yönetmeliğine kadar devam etti. Arazi tahsisi pirinç, buğday, pamuk, yerfıstığı veya tütün gibi belli bir ürünün sadece belli bir miktarda arazide ekimiyle çiftçileri sınırlamaktadır. Tütün ve yerfıstığı ekimi günümüzde hala devam etmektedir.

Bir ürün için ulusal arazi tahsisi, yurtiçi tüketimi ve ihracat edilecek miktarı karşılayacak seviyede belirlenmektedir. Ulusal tahsis, ürünün geçmişteki ekilen miktarına göre çiftçilere dağıtılmaktadır. Yıllardan beri, tahsis edilen arazi miktarında ekim yapma, ihlali durumunda çok sert cezaları içeren bir zorunluluk olmuştur. Çiftçiler bu sınırlamaya, tahsis edilen arazide daha fazla girdi kullanmak daha iyi idare ederek daha yoğun bir tarım yaparak cevap vermektedir. Sonuç, tahsis politikasının etkinliğini azaltmakta, tahsis edilen alanların daha azaltılması ve sonunda pazarlama kotalarına gidilmektedir. Pazarlama kotaları, geleneksel olarak, referandumda çiftçilerin 2/3 oyu sağlandığında uygulanmaktadır.

Arazi Çekme, Çevirme Programları: Zorunlu kontrol programlarından dolayı ortaya çıkan hoşnutsuzluk ve sonuçlar, üretimi kontrol etmek için gönüllü programların yaygın bir şekilde uygulanmasına götürmüştür. Araziyi üretimden çekme programları, üretimden araziye çekmek için ödeme yapar. Ödemeler üretimden çekilen arazinin verimliliği temeline dayanmaktadır. Çiftçi açısından bakıldığında, eğer yapılan ödemeler, çekilen arazinin kazancı artı çekilen arazinin korunma maliyetini aştığı

takdirde çiftçinin programa katılması garanti edilir. 1930'lu yıllardan beri, üç temel arazi çekme programı takip edilmiştir. Bunlar, arazi bankası, aynı ödeme ve koruma rezerv programlarıdır.

Bir Tarafa Ayırma (set-aside) ve Ekim Alanı Azaltma Programı

Set-aside çiftçilerin tarım programlarından faydalanabilmeleri için bitkisel üretim yaptıkları arazilerinin belli bir yüzdesini üretim dışında tutmasını gerekli kılmaktadır. Bu menfaatler, fark ödemesini ve fiyat destek kredilerini içermektedir. Bu program ilk olarak 1970 yılında uygulandı. 1981 tarım programında "set-aside" ye ilave olarak "acreage reduction" tarımı kullanılmasına rağmen temel program kavramı değişmedi.

Satın Alarak Sona Erdirme Programları: 1985 tarım programı, tarım sekreterine sütçülük işletmelerini tamamen satın alarak üretim dışı tutma yetkisi verildiğinde yeni bir üretim kontrolü yetkisi verilmiş oldu. Normal seleksiyonun ilave olarak, süt ineği sürüsünün %7'ye yakınının satın alınarak üretim dışında tutulması planlandı. Sürüden satın alınan bütün hayvanlar 17 aylık bir dönem içinde kesildi. Bu programın ödemesine yardım etmek için, 1986 yılında satılan her 100 kg sütte 40 sent ve 1987 yılında ise 25 sent sekreter tarafından kesildi.

ABD Politikalarının Kısa Bir Değerlendirmesi

ABD tarım politikaları incelendiğinde bu politikalarla ilgili bazı ipuçları ortaya çıkmaktadır. Bunlardan en önemlisi destekleme politikalarından önce, ABD'de tarımsal eğitim, araştırma ve yayım sistemi ve arazilerin hukuki durumu gibi yapısal kararlar kanunlara dayalı olarak alınmış, uygulanmış ve geliştirilerek sürdürülmüştür.

Destekleme programları kurumsallaşmış ve ortaya çıkan yeni durum ve problemlere bağlı olarak belli dönemlerle değişime uğramıştır. Özellikle destekleme politikaları, üretimin sınırlandırılması ve çevrenin korunması gibi bazı şartlara bağlanmıştır. Ayrıca 1970'li yıllardan sonra fiyat politikalarının yanında doğrudan gelir desteği politikaları ağırlık kazanmaya başlamış ve 1996'dan sonra daha çok öne çıkmıştır.

Son dört 6 yıllık destekleme programlarında kırsal kalkınmaya yönelik politikaların ağırlık kazandığı, doğrudan gelir desteklerinin arttığı, enerjiye dönüştürülen tarımsal ürünlerin önemli ölçüde teşvik edildiği ve tüketimin desteklenmesi ile tarım sektöründe çalışanların gelirlerini artırmaya yönelik politikalar öne çıkmıştır. 2000'li yıllarda ise, risk önleme, enerji ve su başta olmak üzere doğal kaynakların korunması ağırlıklı olarak desteklemeler arasında yer almıştır.