

# TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARINDA DOĞRUDAN GELİR ÖDEMELERİ SİSTEMİ

**Yard.Doç.Dr.Zeynep ERDİNÇ**

T.C. Anadolu Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

İktisat Bölümü

## ABSTRACT

In this study, alternative direct income payments system which born international agreements of responsibilities and adapted to agriculture subvention policies within the restructuring of agriculture sector were investigated. By giving information about the current structure of agriculture subvention policies and explaining the objective of direct income payment system, it's superiorities, and drawbacks, the applications, both in Turkey and in the world, were studied. The required solutions in solving the issue were put forward by the analysis of problems related to the direct income payment system.

## ÖZET

Bu çalışmada; Uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülüklerimiz ve tarım sektörünün yeniden yapılanma arayışları içerisindeki tarım destekleme politikalarına getirilen alternatif bir uygulama olan doğrudan

gelir ödemeleri sistemi incelenmiştir. Tarımsal destekleme politikalarının mevcut yapısı hakkında bilgi verilerek, doğrudan gelir ödemeleri sisteminin amaçları, üstünlükleri, sakıncaları açıklanarak, Dünya’da ve Türkiye’deki uygulamaları ele alınmıştır. Doğrudan gelir ödemeleri sisteminin sorunları incelenerek gerekli çözüm önerileri getirilmiştir.

## 1.GİRİŞ

Gerek Dünya Ticaret Örgütü ile yapılan Tarım Anlaşması, gerekse AB ile tarım ürünlerinin serbest dolaşımının söz konusu olması ve en önemlisi de Türkiye’nin Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yaptığı 17. Stand-by Anlaşması’nda tarımda yeni reformlara ihtiyaç olduğunun belirtilmesidir. Söz konusu anlaşma çerçevesinde uygulamaya konan programla tarım politikalarında çok önemli değişimlerin öngörülmesi programın en zorlu boyutunu oluşturmaktadır.

Türkiye’nin Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yaptığı 17. Stand-by Anlaşması’nın Tarımsal destekleme ile ilgili bölümünde; mevcut destekleme politikalarının aşama aşama kaldırılarak yerine doğrudan gelir ödemeleri sisteminin getirilmesi önerilmektedir. Türkiye bu öneriyi değerlendirerek IMF’e verdiği niyet mektubunun içerisinde tarımsal desteklemede doğrudan gelir ödemeleri sistemine geçileceğini belirtmiştir. Doğrudan gelir ödemeleri sistemi önce pilot uygulama olarak dört ilde, daha sonra da ortaya çıkacak sonuçlara göre 2002 yılına kadar ülke çapında yaygınlaştırılacaktır.

Üretim artışını hedefleyen destekleme politikalarının doğrudan gelir ödemeleri sisteminin uygulanmaya başlamasıyla küçük çiftçilerin gelirlerinin artırılması yönünde değişmesi ekonomik amaçlı desteklemenin sosyal amaçlı desteklemeye yönelmesidir. Türkiye’de uygulanacak olan doğrudan gelir ödemeleri sisteminde tarım sektörüne sosyal amaçlı yaklaşmanın yanı sıra üretim artışı ve üretici gelirlerinin artırılması da göz önünde tutularak uygulanmalıdır. Çünkü tarım sektörünün yeniden yapılanması ulusal ve global boyutlarıyla büyük önem taşımaktadır.

Tarımsal Destekleme Politikalarında Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi başlıklı çalışmamızda önce tarımsal destekleme politikalarının yapısı ve işleyişi hakkında bilgi verilerek doğrudan gelir ödemeleri sisteminin tanımı, amaçları, üstünlükleri ve sakıncaları belirtilmiştir. Dünya'da ve Türkiye'de uygulanan doğrudan gelir ödemeleri sisteminin işleyişi incelenerek bu sistemin sorunlarına ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

## **2.TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARI**

Tarımsal ürünlerin arz ve talep esnekliğinin çok düşük olması, tarımsal ürün fiyatları ve gelirlerinde çok büyük değişmelere ve istikrarsızlığa yol açmaktadır. Üretici ve tüketici kesimlerini fiyat dalgalanmalarına karşı korumak, dengeli ve adil bir gelir dağılımına ulaşmak ve ekonomik kalkınmayı sağlayabilmek için tarımsal destekleme ve korumacılık politikaları, her ülkede farklı şekillerde belirlenmekte ve genel ekonomi politikaları ile politik yapılarına göre uygulanmaktadır.

Türkiye'de tarımsal politikalar, fiyat müdahaleleri, girdi destekleri, zirai kredi faiz sübvansiyonları, doğal afet ödemeleri, süt teşvik primi ödemeleri, destekleme primleri, araştırma-eğitim-yayım ve denetim, tarımsal altyapı yatırımları, yatırım ve ihracat teşvikleridir.

1932 yılında buğday ve üzüm piyasasına müdahale ile başlayan tarımsal destekleme politikası, taban fiyatları ve destekleme alımları ile girdi ve ürün bazında uygulanan sübvansiyonlar şeklinde genişlemiştir. 1960 yılında tahıla ilave olarak, zorunlu tüketim ürünlerinde, endüstriyel bitkilerde ve ihraç edilen tarımsal ürünlerde destekleme alımları uygulanmaya başlanmıştır. Ancak 5 Nisan Ekonomik Önlemler Uygulama Planı'nın yürürlüğe girmesi ile hububat, tütün ve şeker pancarı dışındaki ürünlerin tarımsal destekleme alımları dışında tutulması öngörülmüştür. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı amaç ve ilkeleri doğrultusunda bu uygulama sürdürülmüştür. Fiilen destekleme alımı yapan TEKEL, TMO ve TŞFAŞ olmak üzere üç KİT bulunmaktadır.

Destekleme alım fiyatlarının belirlenmesinde enflasyon oranı, dış fiyatlar, yurtiçi borsa fiyatları ve alternatif ürün fiyatları dikkate alınırsa tarımsal destekleme politikaları tam anlamıyla amacına ulaşmış olacaktır.

Türkiye’de uygulanan tarımsal destekleme politikaları sonucunda, tarım üreticilerine vergi mükelleflerinden önemli ölçüde transfer yapılmakta ve bu transferin boyutu son yıllarda gittikçe artmaktadır. OECD tarafından geliştirilen yöntemlere göre, tarım sektörüne yapılan girdi ve kredi desteğinin yanısıra, destekleme alımları ile ilgili kuruluşlara sağlanan finansman imkanları ve dünya fiyatlarının üzerinde belirlenen alım fiyatları yoluyla da tarım sektörüne destekte bulunmaktadır. Dünya fiyatlarından farklılaşmayı ifade eden pazar fiyat desteği son yıllarda artmakta ve bu destek tüketiciler tarafından dünya fiyatlarına göre daha yüksek fiyat olarak finanse edilmektedir.<sup>1</sup>

Türkiye’de tarımsal destekleme politikalarının en önemli aracı olan fiyat müdahaleleri, üretimin pazar sinyallerine uygun olarak gelişmesini engelleyici, üretici gelirlerinde istikrarsızlık yaratıcı, gelir dağılımını bozucu etkiler yaratmakta ve bazı ürünler de iç ve dış pazarlarda değerlendirilemeyen stokların oluşmasına yol açmaktadır. Sürdürülen tarım politikaları, sağlanan desteklerin üreticiye yeteri kadar yansımaması nedeniyle sosyal amaçların gerçekleştirilmemesi yanında kamu kaynaklarına önemli ölçüde yük getirmesi bakımından da olumsuz etkilere sahiptir. Ayrıca tarım sektörüne çeşitli yollarla kaynak aktarılmasına rağmen,<sup>2</sup>

- Aktarılan kaynağın tamamı çiftçilerin eline geçmemekte,
- Tarımsal üretimde ve ihracatta varolan potansiyele uygun bir artış sağlanamamakta,

<sup>1</sup> Zafer YÜKSELER, *Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi*, DPT, Ağustos, 1999, s.9.

<sup>2</sup> DPT, *Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa, Orta ve Uzun Dönem Stratejileri*, Ocak, 1999, s.6.

- Üreticilere üretimle ilgili karar almalarını sağlayacak pazar sinyalleri yeterince ulaşamamakta,
- Verilen desteklerden küçük işletmeler ve verimin düşük olduğu bölgeler yeteri kadar yararlanamamakta,
- Tarımsal üretim faaliyeti cazip bir geçim alanı olmaktan uzaklaşmakta,
- Kuruluşlararası koordinasyon eksikliği uygulamaya ilişkin faaliyetlerin etkin olarak yürütülmesini aksatmaktadır.

### **3.DOĞRUDAN GELİR ÖDEMELERİ SİSTEMİ**

#### **3.1.Doğrudan Gelir Ödemeleri Sisteminin Tanımı**

Doğrudan gelir ödemeleri sistemi, tarım politikalarının amacına ulaşabilmesi için kullanılan tarımsal politika aracıdır. Kamu kaynaklarınca belirlenen hedef tarım üreticilerinin, gelir düzeyinde olumlu gelişmelerin sağlanabilmesi için yapılan bir transfer uygulamasıdır.

Üretim miktarı ile destek arasında doğrudan bir ilişki kurmaksızın, hedef üretici kitlesine hükümet tarafından yapılan gelir ödemesi doğrudan gelir ödemeleri sistemidir. Bu sistemde, ürün fiyatları piyasada oluşacağından, piyasa sinyallerine göre üretim belirlenecek ve piyasada herhangi bir aksaklık ortaya çıkmayacaktır.<sup>3</sup>

Diğer bir tanıma göre, ürün ve girdi fiyatlarına; yani piyasanın işleyişine doğrudan bir müdahale olmaksızın, tarımsal üreticilere yönelik olarak yapılan geri dönüşsüz gelir aktarımlarına doğrudan gelir ödemeleri sistemi denir.<sup>4</sup>

Doğrudan gelir ödemeleri sistemi iki şekilde uygulanmaktadır. Bunlar, üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri ve üretimle belli derecede bağımlı doğrudan gelir ödemeleri uygulamalarıdır.

<sup>3</sup> YÜKSELER, a.g.e., s.11.

<sup>4</sup> Oğuz OYAN, "Doğrudan Gelir Desteği Uygulanabilir mi? *Forum*, Şubat 2000, s.17.

Doğrudan gelir ödemeleri sistemi ABD Tarım Kanunu'nda "esnek üretim sözleşme ödemeleri" olarak yer almaktadır. ABD'de uygulanan sistem 1996 öncesi üretime bağımlı doğrudan gelir ödemeleri şeklinde iken, 1996 sonrasında üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri şeklinde uygulanmaya başlanmıştır. Avrupa Birliği ülkelerinde ise daha çok üretime bağımlı doğrudan gelir ödemeleri uygulaması söz konusu iken, iki sistemin karışımı uygulamalarda mevcuttur. Üretimden bağımsız, doğrudan gelir ödemeleri üreticilere yapılan gelir ödemelerinin piyasa fiyatları ve üretimden bağımsız olmasını gerektirir.<sup>5</sup>

Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri serbest piyasa koşulları ile ilgili üretim kararlarını etkilemektedir. Bunu önlemek için doğrudan gelir ödemelerinin ödeme miktarı önceden belirlenerek verimdeki veya piyasa fiyatlarındaki dalgalanmalar dikkate alınmamalıdır.

Doğrudan gelir ödemeleri sisteminin uygulanabilmesi için öncelikle hedef grupların, hedef bölgenin ve hedef değişkenlerin (tarımsal altyapı, ürün çeşitliliği, finansal imkanlar gibi) belirlenmesi gerekmektedir. Daha sonra bu sistemin uygulama süresi belirlenerek, sistemden faydalananların uyması gerekli olan şartlar belirlenmelidir.

Doğrudan gelir ödemeleri daha ileri aşamalarda ve uzun vadede devletin, tarımsal araştırma, yayım, çevre içerikli programlar, kırsal kalkınma, alt yapı yatırımları ve diğer tüm politikalarından çekilmesini gerektirebilir. Bu gerçekleştiğinde, peşin gelir yardım programlarının uygulamaya konması söz konusu olabilecektir.<sup>6</sup>

Teorik anlamda üreticinin kâr maksimizasyonu marjinal maliyet ve marjinal gelir eşitliğine dayanır. Sabit masrafların kısa dönem üretim kararlarını etkilemeyeceğinden hareketle, sabit ve peşin yapılacak bir ödemenin çiftçilerin üretim kararlarını etkilememesi beklenir. Bu husus işletme büyüklüğünü dikkate almaksızın üreticilere

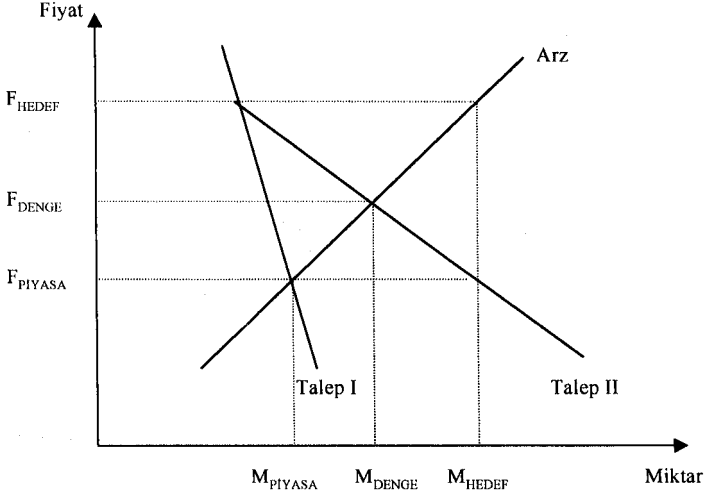
---

<sup>5</sup> Aziz BABACAN, *Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi*, DPT, Ocak 2000, s.2.

<sup>6</sup> BABACAN, *a.g.e.*, s.4.

peşin gelir yardımı sağlamanın ardında yatan teorik durumu açıklamaktadır. Bu şekilde yapılan bir ödeme, üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerinin en temel şeklini ifade etmektedir.<sup>7</sup>

Şekil 1: Üretimden Bağımsız Doğrudan Gelir Ödemeleri Sonucunda Üretim ve Fiyat Düzeyi



**Kaynak:** Aziz BABACAN, **Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi**, DPT, Ocak 2000.

Şekil 1’de üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri sonucunda daha düşük üretim düzeyi ve daha yüksek fiyatın oluştuğu görülmektedir.

Hedef fiyat, üreticilere fark ödemelerinin yapılması amacıyla belirlenen ve ilan edilen üst fiyat sınırıdır. Hedef fiyatlarla piyasa fiyatı arasındaki fark üreticilere ödenmektedir.

Hedef fiyat sonucu hedef miktar üretilmektedir. Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri uygulaması ile hedef miktar tutarındaki ödemenin mevcut durumda ve ileriki yıllarda beklenen üretim düzeyine bakılmaksızın üreticilere ödeneceği önceden

<sup>7</sup> Ronald D.KNUTSON, William T.BOEHM, **Agricultural and Food Policy**, Prentice-Hall Inc. 1995, s.7.

bildirilmektedir. Bu uygulama sonucunda üreticilerin denge fiyatları, denge miktar kadar üretim yapacağı öngörülmektedir. Bu doğrultuda, üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri uygulaması üreticiler, üretici örgütleri ve bütçeden sorumlu kurumlar açısından büyük bir görüş ve yenilik olarak algılanmalıdır. Ancak bu uygulamanın üreticiler tarafından kabulünde bazı noktaların bilinmesi gerekir. Bunlar:

- Üreticiler uygulamanın, fiyat ve gelir desteklerini tamamen ortadan kaldıracak bir araç olduğunu düşünebilir. Uygulamanın üreticiler tarafından kabulü, uygulama öncesi destekleme düzeyinin uygulama sonrası gelirlerle aynı olması durumuna bağlıdır.
- Peşin ödemeye dayalı gelir yardımları söz konusu ise, üreticilerin bu kaynağı yeni arazi ve makina alımında kullanmaları ile sonuçlanabilir. Bu ise bir yandan arazi ve makina fiyatlarını ve üreticilere maliyetini artıracak, diğer yandan birim alandaki verim bakımından elverişli durumda bulunan üreticilerin elverişsiz durumda olanlara göre üretimlerini artıracaktır.
- Peşin ödeme üreticilerin riskini artırmaktadır. Piyasa fiyat riski hükümetten üreticilere geçmektedir. Oysa üreticileri fiyat riskinden korumak, tarım politikalarının temel hedeflerinden biridir.<sup>8</sup>

### **3.2. Doğrudan Gelir Ödemeleri Sisteminin Amacı ve Uygulanabilirliği**

Yukarıda da belirtildiği gibi, doğrudan gelir desteği kapsamındaki ödemeler, üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri ve üretimle belli derecede bağımlı doğrudan gelir ödemelerinden oluşmaktadır.

---

<sup>8</sup> BABACAN, a.g.e., s.5.



Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerinin amacı; üretim fiyat ilişkisini ayarlamak, üretim, tüketim, ticaret ve fiyatlar arasındaki dengesizliği azaltmaktır. Bu destek sistemi diğer destek sistemlerine göre daha az piyasa çarpıklığı ve dünya fiyatlarına daha az müdahaleye olanak vermektedir. Doğrudan gelir ödemeleri iki yönden önemli rol oynar.

- Kuvvetli piyasa sinyalinin olması ve diğer destek sistemine göre daha az gelir dağılım bozukluğu ile gelir transferini üreticilere ulaştırabilmesidir.
- Belirli alt grup çiftçilere yoğunlaştırılmış gelir desteği ya da politika seçeneklerini daha iyi şekillendirecek araçlar içermesi ve böylece toplam destek seviyesini azaltarak daha etkin bir desteklemeye imkan vermesidir.<sup>9</sup>

Geçici bir dönem için uygulanan, sürekliliği olmayan doğrudan gelir ödemelerinin uygulanacağı dönemle ilgili çok yönlü amaçları bulunmaktadır. Asıl amaç verimliliği arttırmaktır. Bunu sağlayabilmek için de destekleme alımlarının kaldırıldığı veya azaltıldığı dönemlerde ortaya çıkan olumsuz sonucu telafi edebilmek, çiftçilerin gelirlerinde artış yaratmak, tüketici kitlesini desteklemektir.

Doğrudan gelir ödemeleri sisteminin uygulanabilmesi için;

- Hedef bölgelerin ve hedef grupların çok iyi tespit edilmesi,
- Sistemin uygulanması için belirlenecek sürenin ve bütçeye getireceği yükün hesaplanması,
- Sistemden yararlanacaklar için belirli şartların ortaya konması, (çiftçinin belli özelliği olabileceği gibi, bölgesel ya da yöresel koşullarda olabilir) ve uyması gerekli şartların belirlenmesi gerekmektedir.

---

<sup>9</sup> OECD, *Agricultural Policy Reform: New Approaches The Role Of Direct Income Payments*, Paris, 1999, s.22.

### **3.3.Doğrudan Gelir Ödemeleri Sisteminin Üstünlükleri ve Sakıncaları**

Doğrudan gelir ödemeleri tam anlamı ile uygulanabildiği dönemlerde üretimi tüketimi ve ihracatı etkilemezken, dünya fiyatlarından da etkilenmemektedir. Kaynakların kullanımında üretici ve tüketici kararlarını etkilememektedir. Üretim piyasa sinyallerine göre belirli bir esnekliğe sahip olan doğrudan gelir ödemeleri sistemi istenildiği takdirde belirlenen hedef kitle lehine iyileştirmeler içerecektir.

Doğrudan gelir ödemeleri kendi içerisinde bazı sorunlara sahipken, gelişmekte olan ülkelerde uygulanmasında da sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Hedef kitleye uygulanması, yani tüm kesimleri içermemesi, süresinin belirsizliği, ekim alanlarının sınırlandırılması ve getireceği maliyetler sistemin sorunları olarak karşımıza çıkarken, alan kayıt sisteminin ve arazi imtiyaz kurallarının olmaması, doğrudan gelir ödemeleri sistemini yürütecek hükümetin tutumundaki kararsızlıklar, mal piyasalarındaki yetersizlikler de gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan sorunlardır.

## **4. DÜNYA'DA DOĞRUDAN GELİR ÖDEMELERİ SİSTEMİ**

Doğrudan gelir ödemeleri sisteminin uygulandığı ülkeler ABD, AB, Meksika ve Romanya'dır. Ayrıca, İsviçre, Norveç, Kanada, Bulgaristan, Kore ve Japonya gibi ülkelerde de tarımsal politikadaki gelişmeler doğrultusunda doğrudan gelir ödemeleri sistemine yer verilmiştir.

### **4.1. ABD'de Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi**

ABD, 1996 yılında yürürlüğe giren Federal Tarımsal İyileştirme ve Reform Yasası ile fark ödeme sistemi yerine üretim ve verimden tamamen bağımsız doğrudan destek politikaları ve bunun ödemeleri

olan üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri uygulamasına geçiş yapmıştır.<sup>10</sup>

Doğrudan gelir ödemelerinde ABD için asıl amaç tarım ürünlerinin rekabet gücünü ve ihracat düzeyini arttırabilmek, bütçe giderlerini azaltmak, üretici gelirlerini korumak, piyasa güçlerinin üretim ve ticaretteki etkinliğini arttırmaktır.

1990'lı yıllarda hükümet müdahalelerinin azaltılması, üretici gelirlerini korumanın bir aracı olarak, ihracatın artırılması amacını taşımaktadır. Buradaki strateji piyasaların serbestleştirilmesini sağlayarak, dünya ekonomik büyümesini hızlandırarak tarım ve gıda ürünleri talebini arttırmak ve böylelikle tarımsal üretim ve ulaştırma sektöründe ABD'nin mukayeseli üstünlüğünü kullanarak, büyüyen dünya talebinde artan oranda pay almaktır. Bu strateji amacına ulaşmıştır ve bunun en güzel örneği pamuktur. Meksika'dan ABD'ye yapılan tekstil ürünleri ithalatındaki tarife ve ithalat kotaları kaldırılmış bunun sonucunda ABD'nin Meksika'ya olan pamuk ihracatı 1990'lı yılların başında var olan seviyenin iki kat fazlasına erişmiştir.<sup>11</sup> Bu sonuçta Meksika'nın tekstil ürünleri ithalatındaki tarife ve kotalarını kaldırmış olmasının da etkisi vardır.

Doğrudan gelir ödemeleri sistemi üretim esnekliği kontrat ödemeleri adı altında 1996 yılında bir defaya mahsus üreticilerle anlaşma yapılarak başlatılmıştır. Bu sistemin maliyeti için 1990-95 arasındaki 5 yılın fark ödeme sistemindeki harcama miktarı alınmış ve uygulama yılı sonuna kadar da bunun aşamalı olarak azaltılması kararlaştırılmıştır. Programın uygulama süresi 1996'dan 2002'ye kadar toplam 7 yıl olarak belirlenmiştir. Doğrudan gelir ödemeleri sisteminin maliyeti yıllara ve ürünlere göre önceden hesaplanmıştır.

<sup>10</sup> E.H.ÇAKMAK, H.KASNAKOĞLU, T.YILDIRIM, "Fark Ödeme Sisteminin Ekonomik Analizi", *Çalışma Raporu 1998-3*, Nisan Ankara, s.10.

<sup>11</sup> Keith COLLINS, *Changing Agricultural Policy and the Implications For The U.S. Marketing System*, USDA, USDA Transportation, s.36.

Ödemeler hektar başına ve üretim miktarına bağlı olarak işletmelerce yapılmaktadır.<sup>12</sup>

Bu sistemin 1996-2002 dönemi için üretim esnekliği kontrat ödemeleri toplam 35.6 milyar dolar olarak belirlenmiştir. Başlangıç yılı olan 1996'da 5.6 milyar dolarlık ödemenin, 2002'ye kadar azaltılarak 4 milyar dolara indirilmesi kararlaştırılmıştır.<sup>13</sup>

Doğrudan Gelir Ödemeleri sisteminin uygulanması sonucunda ABD'li çiftçiler kararlarının büyük bir bölümünde piyasa sinyallerini dikkate almışlardır. Gelir desteği ödemeleri ile cari fiyatlar arasındaki doğrudan ilişki ortadan kalkarken, piyasa çarpıklıkları sistematik olarak önemli ölçüde azalmıştır.

#### 4.2. AB'de Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi

AB'de üretim ve verimden tamamen bağımsız doğrudan gelir ödemeleri sistemine rastlanılmamakta fakat fark ödeme sistemine benzer bir doğrudan ödeme uygulaması yapılmaktadır. AB Ortak Tarım Politikasında (OTP) 1992'den itibaren iki önemli değişim yapılmıştır. Bu değişimler, 1992 yılında uygulamaya konulan Mac Sharry reformları ve Mart 1999'daki Gündem 2000'dir.<sup>14</sup>

1992 yılındaki Mac Sharry reformları yasal bir düzenleme kararı ile belirlenmiştir. Bu reformun temel unsurları; tahıl, yağlı tohumlar ve protein içeren bitkiler, süt, sığır ve koyun etinde fiyat desteklemelerinin azaltılması, üretici gelir kayıplarının doğrudan ödemeler yoluyla telafisi, üretim araçlarının kullanımını sınırlandıracak önlemlerle doğrudan arzın kontrolü, tarımsal işletme büyüklüğüne göre desteklerin düzenlenmesidir. 1999'daki Gündem 2000'de de tahıllarda ve süt ürünlerinde destekleme fiyatları

<sup>12</sup> Sevinç DEMİRCİ, *Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi ve Uygulamaları Literatür İncelemesi*, Mayıs 2000, Ankara, s.8.

<sup>13</sup> ERS, 1996, "1996 FAIR Act Frames Farm Policy For 7 Years", *Agricultural Outlook: Special Supplement*, April 1-21, s.16.

<sup>14</sup> DEMİRCİ, a.g.e., s.10.

düşürülerek, telafi edici ödemeler arttırma yoluna gidilirken ayrıca doğrudan gelir ödemeleri sistemi de eklenmiştir.

Reform sonucunda doğrudan gelir ödemeleri uygulamasına geçilmesi, sistemin etkin yönetimi ve denetiminin sağlanması, üretici beyanlarının değerlendirilmesi amacıyla Entegre Yönetim ve Kontrol Sistemi (IACS) geliştirilmiştir. IACS, bitkisel ve hayvansal ürünlerin her ikisini de içermektedir. Sistem, üreticilerin her yıl tek bir başvuruda bulunmasını, hayvan sayısı ile alanlarını beyan etmesini ve elde edilen bu verilerin (ulusal ve bölgesel) bilgisayar ortamına girilmesini öngörmektedir. Uzaktan algılama, denetim kolaylığı sağlanması nedeniyle teşvik edilip geniş ölçüde kullanılmaktadır.<sup>15</sup>

Mac Sharry reformu ile üretici gelirinde ve tüketici refahında artış gözlenmiş, fiyatlar dünya fiyatlarına yaklaşmış ve kamu stokları da azalmıştır. Ancak AB'de uygulanan telafi edici ödemelerin üretimden bağımsız gelir ödemeleri olmadığı ya da belli ölçüde bağımsız olduğu yönünde iddialar vardır. Ayrıca ödemelerin sabit olması, dünya fiyatlarındaki değişimlerden etkilenmemesi, büyük işletmelerin halen büyük oranda ödemelerden pay alıyor olması da önemli sorunları oluşturmaktadır.

### **4.3. Meksika'da Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi**

Meksika'da doğrudan gelir ödemeleri, 1994 yılından itibaren 15 yıllık bir süre için geçerli Ulusal Doğrudan Ödemeler Programı (PROCAMPO) ile başlatılmıştır. PROCAMPO çerçevesinde doğrudan gelir ödemeleri uygulaması Tarımsal Pazarlama Destek Hizmetleri adlı kurumun 16 bölgesel merkezi tarafından uygulanmaktadır.<sup>16</sup>

Bu programda hedeflenen amaçlar; tarımsal destekten tam olarak yararlanamayan küçük ölçekli işletmelere gelir transferi sağlamak, tarım alanlarının genişletilmesi sonucunda oluşan çevre

<sup>15</sup> OECD, "A Matrix Approach to Evaluating Policy: Preliminary Findings From PEM Pilot Studies of Crop Policy in The EU, The US, Canada and Mexico", OECD, 1999, s.29.

<sup>16</sup> DEMİRCİ, a.g.e., s.14.

sorunlarını çözmek, doğal kaynakların etkin kullanımını sağlamak, pazarlama ve dağıtımda büyük etkinlik sağlayabilmek için üretici organizasyonlarının gelişmesini sağlamak, çiftçiye doğrudan gelir desteği vermek, mukayeseli üstünlüğe sahip ürünlerde üretimi teşvik etmek, üretici gelirlerini destekleyerek gelir düzenlemesi sağlamaktır.

Destekleme fiyatları üç yıllık geçiş sürecinde azaltılarak doğrudan gelir ödemeleri sistemine geçilmiştir.

Doğrudan gelir ödemeleri dokuz ürün için yapılmaktadır. Bunlar; buğday, arpa, sorgum, mısır, pirinç, soya fasulyesi, pamuk, baklagiller ve aspir'dir. Başlangıçta yaklaşık 14 milyon hektarda program uygulanmıştır. Üreticilerin bu ürünlerden faydalanabilmeleri için, dokuz üründen herhangi birini, Ağustos 1993 tarihinden geriye doğru son üç yıllık ürün döneminin herhangi birinde ekimine tahsis ettiğinin belgelenmesi şartı getirilmiştir. Bu şarta sahip tarım arazisini işleyen veya kiralayan özel ya da tüzel faaliyet gösteren çiftçilere verimden bağımsız olarak hektar başına ödeme yapılmaktadır.<sup>17</sup>

PROCAMPO ödemelerinin toplam bütçe harcamaları içindeki payı 1994 yılında % 20 iken, bu rakam 1995 yılında % 27'ye çıkmıştır.<sup>18</sup> Bütçe harcamalarındaki artışın yanısıra, tarımın GSMH içerisindeki payının artmasına rağmen tarımda istihdam edilen iş gücünde önemli bir değişiklik gözlenmemiştir. Ayrıca büyük ölçekli işletmeler bu uygulama sonucunda da ödemelerden en büyük payı almaya devam etmiş, teknolojik değişme ya da yeni faaliyetler girişimine rastlanmamıştır. Reformlar halen devam etmektedir.

#### **4.4. Romanya'da Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi**

1997 yılı sonlarında, tarımsal üretim ve destekleme alımları ve dolayısıyla fiyat destek uygulaması ile ihracat desteklerinin tümü kaldırılmıştır. Bunun yerine doğrudan gelir uygulaması başlatılmıştır. Ürün sayısı için kısıtlamaya gidilmeyerek üretilen tüm ürünler için

<sup>17</sup> DEMİRCİ, a.g.e., s.16.

<sup>18</sup> BABACAN, a.g.e., s.15.

ödeme kararlaştırılmış doğrudan gelir ödemelerinin hektara ödenmesi düşünülmüştür.<sup>19</sup>

Dünya Bankası ile “Tarım sektörü reform programı” imzalayan Romanya’nın üç yıllık bir uygulama dönemini kapsayan programında hedef grup 0.5 hektardan büyük tüm çiftçilerdir. Programın amacı özel sektörü girdi piyasasına çekmek, tarımsal üretim ve geliri arttırmak için modern girdi kullanımını desteklemek, düşük faiz oranlı kredi sağlamak ve tarımsal desteklerin kaldırılması ile çiftçilerin bundan kaynaklanan gelir kayıplarını telafi etmektir.

Programın kısa süreli ve geçici olarak düşünülmesi sonucu çiftçiler yeni piyasa koşullarına uyum sağlayamamış ve programdan istenilen performans alınamamıştır. Çiftçi ve kamu kesimi bu programın daha uzun süreli devamını istemektedir.

## **5. TÜRKİYE’DE DOĞRUDAN GELİR ÖDEMELERİ SİSTEMİ**

IMF ile yapılan 17. Stand-by anlaşmasında tarıma yönelik çok önemli kararlar bulunmaktadır. Bu anlaşma tarım politikalarında çok önemli değişiklikleri gerektirmektedir. En önemli değişiklik, girdi desteklerinin zaman içerisinde azaltılması ve küçük çiftçileri hedef alan doğrudan gelir desteğine geçilmesidir. Bunun içinde çiftçi kayıt sisteminin 2001 yılı mart ayına kadar tamamlanması gerekmektedir.

Bakanlar Kurulu Kararı ile Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren “Hedef Çiftçilere Pilot Bölgelerde Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması”nın esasları belirlenmiştir. Doğrudan gelir ödemelerine geçebilmek için dört ayrı ile bağlı yedi ilçede yetmiş bir köyde pilot bölgeler belirlenmiştir. Bu bölgeler Ankara’nın Polatlı ilçesinde 26, Antalya’nın Manavgat ilçesinde 6, Serik ilçesinde 8, Adıyaman’ın Merkez ilçesinde 8, Kahta ilçesinde 2, Trabzon’un Akçaabat ilçesinde 10, Sürmene ilçesinde 11 köy tesadüfi örnekleme yoluyla seçilmiştir.

---

<sup>19</sup> DEMİRCİ, a.g.e., s.21.

Doğrudan gelir desteği; Ankara-Polatlı ile Antalya-Serik ve Manavgat ilçelerinde ve köylerinde arazi sahiplerine Adıyaman-Merkez ve Kahta ile Trabzon-Sürmene ve Akçaabat ilçelerinde ve köylerinde arazisini işleyen üreticiler ile kiralama yolu ile üretim faaliyetlerinde bulunan üreticilere uygulanacaktır.

Belirlenen pilot bölgeler bazı özelliklerine göre seçilmiştir. Bu özellikleri; Ankara Polatlı düzenli bir tahıl borsasına sahipken, Trabzon ürün çeşitliliğine, Antalya tarımsal altyapı ve finansman imkanlarına ve Adıyaman'da temsil ettiği bölgenin ürünlerini yetiştirme özelliğine sahip olmasıdır. 199 dekar kadar olan araziler için dekar başına ödenecek miktar 5 ABD Doları olarak belirlenmiştir. Çiftçiler ödemeleri TL olarak Ziraat Bankası'ndan alacaklardır. Doların TL karşılığı için o günkü Merkez Bankası döviz kuru dikkate alınacaktır. Bu ödemenin ilk taksidinin 2000 yılı Haziran ayı içerisinde üreticilere ödenmesi planlanmıştır. 2000 yılında uygulanan bu pilot projeden çıkacak sonuçlara göre ve 2001 yılında tamamlanması hedeflenen kayıt sisteminin verilerinden de yararlanarak doğrudan gelir ödemeleri sistemi yaygınlaştırılacaktır.

Pilot uygulama kapsamında en fazla sekizbin çiftçiye doğrudan gelir ödemesi öngörülmüştür. Ancak sadece Polatlı'da uygulama alanı seçilen 26 köyde en fazla ikibin çiftçinin tapulu arazi sahibi olduğu kabul edilerek yapılan tespitlerde, arazilerin miras yoluyla bölünmesi nedeniyle, sekizbine yakın çiftçinin sistemden yararlanabileceği ortaya çıkmıştır. Bu durumda yaklaşık onaltı bin çiftçiye doğrudan gelir ödemesi sisteminde ödeme yapılacaktır.<sup>20</sup>

## **6. TÜRKİYE'DE DOĞRUDAN GELİR ÖDEMELERİ SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Türkiye'de uygulamaya konulan doğrudan gelir ödemeleri sistemi, üretim artışını belirleyen destekleme politikalarının küçük

<sup>20</sup> "Tarım Reformunda Sürpriz", **Radikal Gazetesi**, 20 Mayıs 2000, s.14.



çiftçilerin gelirlerinin artırılmasına doğru yönelmesidir. Ancak bu sistemin uygulanmasında belli sorunlar ortaya çıkacaktır.

## **6.1. Doğrudan Gelir Ödemeleri Sisteminde Hedef Kitlenin Belirlenmesi**

Tarımsal yapı yönünden tarımsal istihdam ve 4.000.000 işletme, küçük üreticiliğin yaygınlığı ve tarımsal gelir seviyesinin düşüklüğü, çiftçi kayıt sisteminin yok denecek kadar az olması, kadastro işlemlerinin büyük bir bölümünün tamamlanmamış olması hedef kitlenin belirlenmesinde önemli sorunları oluşturmaktadır.

Doğrudan gelir ödemeleri sistemi, üretime göre verildiğinde büyükleri (zenginleri) ayırmanın güçleşeceği, üretimden bağımsız verildiğinde zaten yeterince artmayan tarımsal üretimin azalabileceği, araziye verildiğinde tapu kayıtlarının yeniden düzenlenmesi ve yenilenmesi gerekeceği, ailedeki fert sayısına göre verildiğinde nüfus artışını teşvik edilebileceği gözönüne alınmalıdır.<sup>21</sup> Doğrudan gelir ödemeleri sistemindeki ödemelerin hangi kriterlere dikkat edilerek yapılacağı çok yönlü bir araştırmanın sonucunda karar vermeyi gerektirmektedir.

## **6.2. Doğrudan Gelir Ödemeleri Sisteminde Finansman Sorunu**

Doğrudan gelir ödemeleri sistemi, desteklemenin finansman sistemini etkileyecektir. Türkiye’de mevcut tarımsal desteklemenin finansmanı, yüksek destekleme fiyatları yoluyla büyük ölçüde tüketiciler tarafından sağlanmaktadır. Oysa doğrudan gelir ödemeleri sisteminde finansman yükü doğrudan kamu maliyesinde, yani vergi mükelleflerinde olacaktır. Desteklemenin kamu maliyesine getirdiği yükün azaltılmasını amaçlayan bu sistem çelişkiye düşmektedir.<sup>22</sup> Sistemin gerektirdiği finansmanın tamamının bütçeden karşılanması

<sup>21</sup> Yaşar UYSAL, “Tarım Reformunun Neresindeyiz?”, İzmir Ticaret Borsası, 15 Mayıs 2000, s.18.

<sup>22</sup> UYSAL, a.g.e., s.18.

yani vergi mükelleflerince karşılanması doğrudan ya da dolaylı vergilerin artmasına, toplumun tüm kesiminin etkilenmesine ve tepki göstermesine neden olacaktır. Bu durumda önerilen sistemin maliyetinin mevcut sisteme göre daha yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır.

### **6.3. Doğrudan Gelir Ödemeleri Sisteminin Türkiye’de Uygulanmasına Yönelik Öneriler**

Doğrudan gelir ödemeleri sisteminin uygulanmasında öncelikle gerekli altyapı oluşturularak, veriler toplanmalı, pilot ürünler ve pilot bölgeler belirlenmelidir. Bu uygulamada deneyim kazanabilmek ve bütçe yükünü düşük tutabilmek için uygulamaya kademeli olarak geçilmeli ve ürünler sınırlı tutulmalıdır. Ürün seçiminde arz fazlası, rekabet gücü, bölge ve sosyal faktörler dikkate alınmalıdır.

Belirli bir süre ile sınırlı tutulması gereken doğrudan gelir ödemeleri sistemi bir geçiş süreci için uygulanmalı, uygulamanın başlangıcından bitişine kadar ödeme miktarı aşamalı olarak azaltılmalıdır.

Gerçek üreticiyi tespit edebilmek için üretici sertifikası sistemine geçilmesi, veri tabanını oluşturabilmek için toprak, iklim ve ürün haritası çıkarılması, tarım arazilerinin kayıtlarının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Doğrudan gelir ödemeleri sistemindeki ödemelerin miktarı ve ödeme şekli önceden belirlenmeli, verim ve piyasa fiyatlarındaki dalgalanmalara bağlı kalınmalıdır.

## **SONUÇ**

Türkiye’de uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikalarının yarattığı sorunları çözebilmek ve uluslararası uygulamalara uyum sağlayabilmek için yeni politika arayışları

içerisine girerek mevcut tarımsal destekleme politikalarına alternatif doğrudan gelir ödemesi sistemine geçilmesine karar verilmiştir.

Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri ve üretimle belli oranda bağımlı doğrudan gelir ödemelerine geçişte kuvvetli bir piyasa sinyalinden yararlanarak gelir dağılımı bozukluğunu düzeltebilmek amacı güdülmüştür. Ancak tarımsal destekleme politikaları yeniden gözden geçirilirken uygulanmasına karar verilen doğrudan gelir ödemeleri sisteminin mevcut yapı içerisinde doğurabileceği sorunları gidermeye yönelik çalışmaların hızlandırılması gerekmektedir.

Küçük çiftçileri hedef alan doğrudan gelir ödemeleri sisteminin amacına ulaşabilmesi için bir yıllık geçiş döneminde; doğrudan gelir ödemeleri sisteminin maliyetlerinin hesaplanması tarımsal veri tabanını oluşturabilmek için toprak, iklim ve ürün haritasının çıkarılması, tarım üreticilerinin yeniden tespiti için ürün sertifikası sistemine geçilmesi, tarım arazilerinin tapu kayıtlarının incelenmesini ve düzenlenmesini gerektiren bu sistemin tamamlanması önemli bir gelişme olacaktır. Dört milyon işletmenin bulunduğu ve bunun da % 95'inin küçük ve çok parçalı bir yapıya sahip olduğu, tarımsal alan kadastrasının % 60'ının ancak yapılabildiği gözönüne alınırsa kayıt sisteminin tamamlanabilmesi için yeni yöntemlere ve çiftçi desteğine başvurmak gerekmektedir.

Mevcut tarımsal desteklemenin finansmanı, yüksek destekleme fiyatları ile büyük ölçüde tüketiciler tarafından sağlanırken doğrudan gelir ödemelerinin finansmanı direkt bütçeden, kamu maliyesinden yani vergi mükelleflerinden sağlanacaktır. Desteklemenin kamu maliyesine getirdiği yükün azaltılmasını amaçlayan uluslararası taahhütlerimizle çelişen bir durum ortaya çıkmaktadır. Ayrıca desteğin fonunun bütçeden sağlanması, tarımsal desteğin siyasete alet edilmesine ve istismarına da yol açabilecektir.

Belirlenecek hedef kitle bugün mevcut tarımsal desteklemeden yararlanan kitleden daha geniş olabilecektir . Çünkü mevcut sistemde tüm ürünler destekleme kapsamına alınmadan, doğrudan gelir ödemeleri sisteminde tüm ürünlerin üreticileri dikkate alınacaktır.

Hedef kitle hedef ürün ve hedef bölge tespitinde diğer ülkelerde yaşanan deneyimler gözönünde tutulmalıdır.

Doğrudan gelir ödemeleri sisteminin uygulanması, izlenmesi ve denetimi için kurumsal ve yasal düzenlemeler yapılmalı ve belirlenecek bir birim bu amaç doğrultusunda yapılandırılmalıdır. Avrupa Birliği'nde uygulanan uzaktan algılama ve coğrafi bilgi sistemi araştırılıp uygulanabilirliği ve kullanımı sağlanmalıdır.

Tarımsal politikalar için önemli bir araç olarak kabul edilen doğrudan gelir ödemeleri sisteminin koşullarının yerine getirilerek uygulanmasının zamana yayılması, doğrudan gelir ödemeleri sisteminin organizasyon bozukluklarını ortadan kaldırırken tarımda verimliliği ve uluslararası rekabet gücünü artıracaktır.

## **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

Babacan,A., **Genel Tarım Politikaları Çerçevesinde Doğrudan GelirÖdemeleri Sistemi**, 2000, DPT.

Collins, K., **Changing Agricultural Policy and the Implications for the U.S.Marketing System**, USDA, 1998, USDA Transportation.

Çakmak, E.H., Kasnakoğlu, H. ve Yıldırım, T, "Fark Ödeme Sisteminin Ekonomik Analizi", **Çalışma Raporu 1998-3**, 1998, Ankara.

Demirci, S., **Doğrudan Gelir Sistemi ve Uygulamaları Literatür İncelemesi**, 2000, Ankara.

DPT., **Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa, Orta ve Uzun Dönem Stratejileri**, 1999.

ERS, "1996 FAIR Act Frames Farm Policy For 7 Years", **Agricultural Outlook: Special Supplement**, 1996.

Knutson, R.A., Penn, J.B. ve Boehm W.T., **Agricultural and Food Policy**, Prentice-Hall Inc., 1995.

OECD, **Agricultural Policy Reform: New Approaches The Role of Direct Payments**, 1999, Paris.

OECD, **A Matrix Approach to Evaluating Policy: Preliminary Findings From PEM Pilot Studies of Crop Policy in The EU, The US, Canada and Mexico**, 1999, OECD.

Oyan, O., “Doğrudan Gelir Desteği Uygulanabilir mi?”, **Forum**, 2000.

“Tarım Reformunda Sürpriz”, **Radikal Gazetesi**, 20 Mayıs 2000.

Uysal, Y., “Tarım Reformunun Neresindeyiz?”, **İzmir Ticaret Borsası**, 2000.

Yükseler, Z., **Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi**, 1999, DPT.