

**DOĞRUDAN GELİR SİSTEMİ VE UYGULAMALAR:  
LİTERATÜR İNCELEMESİ**

**Sevinç DEMİRCİ**

*Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü*

**Mayıs 2000  
Ankara**

## İÇİNDEKİLER

<b>GİRİŞ</b> .....	1
<b>BÖLÜM I: Doğrudan Gelir Desteği ve Dünya'daki Uygulamaları</b>	
1. Doğrudan Gelir Desteği Tanım ve Amaçları.....	2
1.2.Dünyada Doğrudan Gelir Desteğinin Uygulamaları (Ülke Örnekleri).....	7
1.2.1. ABD'de Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması.....	7
1.2.2. AB'de Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması.....	10
1.2.3. Meksika'da Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması.....	14
1.2.4. Romanya Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması.....	21
1.2.5. Diğer Ülke Uygulamaları (İsviçre, Norveç, Kanada, Bulgaristan, Kore ve Japonya).....	23
<b>BÖLÜM II: Doğrudan Gelir Desteğinin Üstünlükleri ve Sınırlılıkları</b>	
2.1.Doğrudan Gelir Desteğinin Üstünlükleri.....	25
2.2.Genel Sınırlılıklar (uygulama ve gelişmekte olan ülke açısından).....	26
2.3.Değerlendirme.....	31
2.4.Türkiye'ye ait Sınırlılıklar.....	32
2.5.Türkiye'de Uygulanmasına Yönelik Öneriler .....	33
Ekler.....	36
Kaynaklar.....	46

## **Tablolar**

Tablo 1. Üretici grubunun göreceli olarak kazanç/kayıp matrisi.....30

## **Ekler**

Ek 1. ABD'de Üretim Esnekliği Kontrat Ödemelerinin Hesaplanması.....36

Ek 1.1. ABD'de Üretim Esnekliği Kontrat Ödemeleri (milyar \$).....37

Ek 2. Doğrudan Gelir Desteğinin Üç Farklı Ülkedeki Amaçları, Uygulama Kriterleri ve Yöntemi.....38

Ek 3. Romanya Doğrudan Gelir Desteği Uygulamasının Karakteristikleri.39

Ek 4. Romanya Uygulamasının Şematik Gösterimi.....40

1. Programdan Faydalanacakların (Hedef Kitle) Seçimi.....40

2. Kuponların Dağıtım Şeması..... 41

3. Kuponların Ödenmesi ve Kullanım Şeması.....42

4. Denetim Mekanizmasının Şeması.....43

Ek 5. Meksika Doğrudan Gelir Desteği Uygulamasına ait Bazı Saptama ve Değerlendirmeler.....44

Ek 5.1. Meksika PROCAMPO Doğrudan Ödemeleri (\$)..... 45

## ÖNSÖZ

1995 Yılında imzalanan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşması'nın ana ilkelerinden biri "hakça ve piyasa sistemine duyarlı bir tarım sistemi oluşturmaktır". Gerek bu anlaşma gerekse AB ile tarım ürünlerinin serbest dolaşımının sözkonusu olması ve en önemlisi de IMF ve Dünya Bankası ile oluşturulan anlaşmalar bazında tarım destekleme sistemlerinde değişim gerekli kılınmıştır.

Özellikle, IMF ile yapılan anlaşma sonucunda tarımsal destekleme konusunda bir reform programı oluşturulmuştur. Bu programın orta vadeli amacı; destekleme politikalarını aşama aşama kaldırmak ve fakir çiftçileri hedef alan "doğrudan gelir sistemine" geçiş yapmaktır. Buradan hareketle 2000 hasat yılı için bir doğrudan gelir sistemi pilot programı uygulanmaya başlanacaktır. Pilot uygulamadan çıkan sonuçlara göre de 2001 yılı Mart ayına kadar tamamlanacak çiftçi kayıt sistemini temel alınarak, 2002 yılında doğrudan gelir destek sistemi ülke çapına yayma hedefleri gerçekleştirilecektir. Geçiş döneminde de destekleme fiyatları dünya fiyatlarına endekslenecektir. Pilot olarak doğrudan gelir desteğinin uygulanacağı 4 il ve bu illerde hangi köylerin programa katılacağı belirlenmiştir.

Doğrudan gelir desteğinin bu açıdan incelenmesi dünyadaki uygulamalarının ve ülke deneyimlerinin aktarılması amacıyla yapılan bu çalışmanın yararlı olacağını ümit ediyorum.

Prof. Dr. Hüsnü Yusuf Gökalp  
Tarım ve Köyişleri Bakanı

## YÖNETİCİ ÖZETİ

Doğrudan gelir destek sisteminin dünyadaki uygulamaları en fazla AB, ABD, Meksika ve Romanya'da görülmektedir. AB'de de uygulanma amacı, var olan desteklere ek olarak piyasa fiyat desteğinin azaltılması veya bazı ürünler için kaldırılmasını telafi amacıyla uygulanmaktadır. ABD'de ise destek seviyesini ve bütçe harcamalarını azaltmak ve arz sınırlaması karşısında bunu telafi etmek amaçlı uygulanmaktadır. Meksika'da Meksika'nın NAFTA'ya girişi ve piyasa fiyat desteğindeki azalmaların özellikle fakir çiftçi gelirlerindeki kaybını telafi amaçlı uygulanmaktadır. Meksikada uygulanma amaçları; politik, ekonomik ve sosyal olmak üzere birçok yönlüdür. Romanya uygulaması ise biraz daha farklıdır. Romanya tarımdaki destekleri kaldırarak tüm tarım üreticilerine bu destek sistemini uygulamaktadır. Ödemeleri para olarak değil girdi alımında kullanılmak üzere kupon olarak dağıtmakta, uygulama biçimiyle üretim artışını ve girdi piyasasını teşvik etme amaçlıdır. Diğer ülke uygulamalarındaki ortak amaç; DTÖ Tarım Anlaşması sonrası tarımdaki destek seviyelerini azaltmak ya da desteğin yönünü değiştirmektir. Çevre uyumlu destek politikaları ve dünya fiyatlarına daha yakın destek fiyatlarına doğru yönelme ile birlikte uygulama ülke tarım kanunlarında değişikliklerle ve reform programlarıyla yürütülmektedir. Çalışmanın yayına hazırlanması sırasında dünya uygulamalarında sadece Meksika uygulaması üzerine ekonometrik bir çalışma incelenmiştir. Bu çalışma sonuçlarına göre; gelire doğrudan destek ile yaratılan gelir çarpan etkisi orta ve büyük çiftçiler için yüksek, çok küçük çiftçiler içinse önceki destek sistemine göre gelir kaybı olduğu araştırma bulguları içindedir.

Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri ve üretimle belli derecede bağımlı doğrudan gelir ödemelerine yönelmede, kuvvetli bir piyasa sinyaline ihtiyaç duyulması, gelir dağılım bozukluğu veya çarpıklığını

azaltması-düzeltilmesi ve üretimdeki toplam desteğin azaltılması amaçları güdülmüştür. Bu destek sistemi belirli alt grup çiftçilere yoğunlaştırılmış gelir desteği ya da politika seçeneklerini daha iyi şekillendirecek araçlar içerdiği ve böylece toplam destek seviyesini azaltarak daha etkin bir desteklemeye imkan verdiği için tercih edilmektedir. Bütçeye dayalı olduğu için kamu nezdinde incelemeye açık ve sınırlamaya daha elverişli olması da sistemin artılarıdır. Ancak doğrudan gelir ödemelerinin bütçe ve diğer sektörler üzerinde etkisinin olmadığını söylemek olanaksız olduğu ve bütçeden doğrudan ödeneceği için yükselen vergiler sebebiyle tüm ekonomiyi de içerecek bir maliyeti gözardı edilememekte, sistemin etkinliğinin artırılması için ek reformlara da ihtiyaç duyulmakta ve bunun da ekonominin tamamındaki yapısal reform başarısına dayandığı da belirtilmektedir.

Sonuçta; doğrudan gelir desteği DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) amaçlarından birisi olarak piyasa çarpıklığının azaltılarak ticareti geliştirmek ve serbestleştirmek amacıyla önerilen gelir destekli politikalar. Ancak; sınırları iyi belirlenmelidir. Çünkü bu destekler hala bazı yönlerden dağılım çarpıklığını sürdürmekte ve etkileri ve faydaları konusundaki daha fazla uygulama sonuçlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Doğrudan gelir desteği sürekli olmayıp geçici bir dönem için uygulandığı için amaçları önceden belirlenmektedir. Bunlar verimlilik faktörlerini artıran politikalar ile piyasa engellerini ya da diğer sektördeki politika değişikliklerinin olumsuz etkilerini azaltma gibi belli amaçlar olabilmektedir. Uygulama, bazı kriter ve verilerin önceden belirlenmesi de gerektirmektedir. Hedef gruplar, hedef değişkenler, uygulanma süresi, bütçe yükü gibi.

Doğrudan gelir destek sistemi gerek uygulama amaçları ve gerekse de uygulama periyodu kriterlerince gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarımlarında farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülke tarımlarında ekonominin genelindeki yapısal sorunların büyük ölçüde çözülmüş olması

nedeniyle uygulama amaçları ve beklenen etki grlebilmifltir. Ancak gelişmekte olan ülkelerin bu destek sistemi için geçiş dönemleri daha uzundur. Alan kayıtlarından, girdi-çıktı piyasası düzenlemelerinden ve bütçedeki maliyetine kadar birçok kısıtları içermektedir. Amaçları, kısıtları, süresi, idare ve denetimi iyi dşnlmş gelir destek sistemi uygulamasının başarılı olması daha muhtemeldir.

## GİRİŞ

Türkiye Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yaptığı 17.Stand-by Anlaşması'nda tarımda yeni reformlara ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Tarımsal destekleme ile ilgili kısmında var olan destekleme politikalarının değiştirilmesi ve yerine doğrudan gelir destek sistemine geçilmesi önerilmektedir. Türkiye'nin IMF'ye verdiği niyet mektubunda da tarımsal desteklemede doğrudan gelir desteği uygulamasına geçileceği belirtilmektedir. Buna göre doğrudan gelir destek sistemi önce pilot uygulama olarak birkaç ilde daha sonra da sonuçlarına göre 2002 yılına kadar ülke çapına yaygınlaştırılacaktır. Ülke çapına yayılması, 2001 yılı Mart ayına kadar tamamlanması öngörülen "çiftçi kayıt sistemi" üzerine kurulu olarak yürütülecektir. 2000 yılı hasat zamanı için pilot uygulamada il ve köyler tesadüfi örnekleme metoduyla belirlenmiştir. Buna göre; Ankara Polatlı ilçesinde 26, Antalya Manavgat ilçesinde 6, Serik ilçesinde 8, Adıyaman Merkez ilçesinde 8, Kahta ilçesinde 2, Trabzon Akçaabat ilçesinde 10, Sürmene ilçesinde 11 köy olmak üzere toplam 4 ilde 71 köy için uygulama başlatılmıştır. Bu köylerdeki çiftçilerin hedef kitle olarak belirlenmesi için 1 ay içinde Tarım Bakanlığı il veya ilçe müdürlüklerine başvuru yapmaları gerekmektedir. Ödemeler dekar başına 5 dolar olup alan ödemeleri en fazla 199 dekara kadar yapılacaktır. Çiftçiler ödemeleri TL olarak Ziraat Bankasından alacaklardır. Doların TL karşılığı için o günkü Merkez Bankası döviz kuru dikkate alınacaktır.

Türkiye'de uygulanacak olan doğrudan gelir destek sisteminin ne olduğu ve ne olmadığına karar vermede yardımcı olabilmek amacıyla bu çalışma yapılmıştır. Çalışmada doğrudan gelir desteğinin tanımı ve dünyadaki uygulamaları, sistemin üstünlükleri, sınırlılıkları, sistem içinde ve özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki uygulama sınırlılıkları, uygulamaya ait Meksika deneyimi ve Romanya'nın doğrudan gelir programının kurumsal yapısı incelenmiştir. Çalışmanın son kısmında da doğrudan gelir desteğinin



Türkiye'de uygulanabilirliğine ait çeşitli araştırmacıların önerileri derlenmiştir.

## **BÖLÜM I: Doğrudan Gelir Desteği ve Dünya'daki Uygulamaları**

### **1. Doğrudan Gelir Desteği Tanım ve Amaçları**

Bütçeden yapılan destekler ikiye ayrılır. Bunlar; doğrudan ödemeler (direct payments) ve bütçeden finanse edilen diğer desteklerdir. Doğrudan ödemeler (direct payments) birçok ödeme çeşidini içerir. Bunlar fark ödemesi (deficiency payments), alan ve hektar başına ödemeler, sigorta ve afet ödemeleri, kaynakların alternatif kullanımı, reformlar ve piyasa fiyat desteğinin azaltılması sırasındaki telafi edici ödemeler (compensatory payments) gibi her biri sektörde farklı etkilere sahip ödeme biçimlerinden oluşur. Bütçe kaynaklı diğer destekler ise; girdilere açık ya da gizli olarak verilen sübvansiyonlar, tarımsal kredi, tarımsal araştırma ve geliştirme için yapılan hükümet transferleri, yayım, eğitim ve altyapı hizmetleri ile tarıma yapılan ikincil destekleri de kapsar (OECD, 1997). Son yıllarda politikalarda doğrudan ödemelerin amaçlarına ve işleyişlerine göre yeni tanımlar geliştirilmiştir. Gelir hedefleyen doğrudan ödemeler gelire doğrudan destek (*direct income support*) gibi yeni destekleme sisteminde yer almıştır. Doğrudan gelir desteği dar ve geniş tanımlama olarak yer alır. Doğrudan gelir desteği sistemi içinde iki tür ödeme mevcuttur. Bunlar saf (pure) doğrudan gelir ödemeleri (decoupled payments) ve "gelir dağılımını bozucu etkisi düşük" doğrudan gelir ödemeleridir (*deficiency* ya da *compensatory payments*)(OECD, 1994). Dar tanımlamada; uygun ya da seçilen hedef kitleye mevcut ve gelecekteki üretim miktarı, girdi kullanımı veya gelir düzeyleri ile ilişkilendirilmeksizin yapılan doğrudan bütçe ödemelerine decoupled payments (üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri) denir. Bu ödemeler mevcut, geçmişteki ya da gelecekteki üretim ve üretim faktörleri kullanımından bağımsız olduğu kadar, yararlanacak kesimin de sahip olduğu koşul ve kısıtlardan bağımsızdır.

Diğer geniş tanımlama içinde, "gelir dağılımını bozucu etkisi düşük" doğrudan gelir ödemeleri; uygun ya da seçilen veya hedeflenen gruplara bazı şartlara bağlı olarak yapılan telafi edici ödemeler (compensatory payments) ve piyasa fiyatı ile hedef fiyat arasındaki farkın ödenmesinden oluşan fark ödemelerini (deficiency payments) kapsar. Bu ödemeler; faydalanacak grubun şartları, girdi-çıktı ve gelir seviyeleri ile ilişkilendirilmiş olup aynı zamanda mevcut ve gelecekteki üretim seviyesini de dikkate alır. Örneğin sabit veya herhangi bir yıldaki üretim seviyesine göre yapılan doğrudan gelir ödemeleri gibi. Genelde en yaygın uygulama, "gelir dağılımını bozucu etkisi düşük" doğrudan gelir ödemeleridir.

Kısacası doğrudan gelir desteği kapsamındaki ödemeler; üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri (decoupled payments) ve üretimle belli derecede bağımlı doğrudan gelir ödemelerinden (deficiency or compensatory payments) oluşmaktadır.

Tarım politikası reformlarının amacı; politikanın kuvvetli bir piyasa sinyali içermesi, gelir dağılım bozukluğu veya çarpıklığını azaltması-düzeltmesi ve üretimdeki toplam desteğin azaltılmasıdır. Bu açıdan üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerinin (decoupled payments) amacı; üretimi fiyatlardan ayıştırmak, üretim, tüketim, ticaret ve fiyatlar arasındaki piyasa çarpıklığını azaltmaktır. Bu destek sistemi diğer destek sistemlerine nazaran daha az piyasa çarpıklığı ve dünya fiyatlarına daha az müdahaleye olanak vermektedir. Doğrudan gelir ödemeleri iki yönden önemli rol oynar. İlki, kuvvetli bir piyasa sinyalinin olması ve diğer destek sistemine göre daha az gelir dağılım bozukluğu ile gelir transferini üreticilere ulaştırabilmesidir. İkincisi ise; 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. Sistemin üstünlükleri; gelir dağılımını

iyileştirmek için gelir transferini ya da gelir oluşturacak teşvikleri sağlama, girdi ve çıktı dağıtım etkinliğini artırma, doğrudan hedeflenen gruba verilebilme ve gelir dağılım bozukluğunu azaltabilmesidir (OECD, 1994). Çiftçilerin neyi ve ne kadar üretecekleri kararını iki şey belirler; marjinal getiri ve marjinal maliyet. Eger gelir desteği bu iki değişkenden bağımsız olursa, üretim ve satış ya da pazarlama kararı girdi ve çıktı için dünya piyasa fiyatlarında belirlenir. Bu teori doğrudan gelir desteğinin piyasa çarpıklığı yaratmadığı ya da çok az yarattığını açıklamaktadır. Buna ek olarak doğrudan ödemeler saydam ve şeffaf olup bütçeye dayalı olduğu için kamu nezdinde incelemeye açıktır ve sınırlamaya daha elverişlidir.

Gelir desteğinin bazı dezavantajları da bulunmaktadır. Teoride doğrudan gelirin, destek ile buna bağlı üretim kararı ilişkisini hafifletmesi ileri sürülse bile uygulamada gelir desteği ve marjinal maliyet ve gelir arasındaki bağlantının koparılması neredeyse imkansızdır. Bu nedenle diğer destekler gibi bu destek de üretim artışına yol açabilir. Çünkü bu ödemeler girdi kullanımını artırır ve üretim artışı ve tarım piyasası çarpıklığını artıran gelişmiş teknoloji girişini de kolaylaştırır. Ayrıca gelir riskindeki azalma ile arazi sahiplerinin yatırımlarını ve üretimlerini artırmalarına yol açar. Gelir ödemesi arazi değerini ve arazi sahiplerinin statüsünü de artırır. Diğer bir dezavantajı ise idari ve politikanın yürütülmesi maliyetlerini yükseltmesidir (ABARE, 1998). Doğrudan gelir ödemelerinin bütçe ve diğer sektörler üzerinde etkisinin olmadığını söylemek olanaksızdır. Bütçeden doğrudan ödeneceği için yükselen vergiler sebebiyle tüm ekonomiyi de içerecek bir maliyet oluşacaktır. Bundan başka doğrudan gelir ödemelerinin etkinliğinin artırılması için ek reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Tarımda bu gibi reformların etkinliğinin ekonominin tamamındaki yapısal reform başarısına dayandığı da aşıkardır (OECD, 1994).

Sonuçta; DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) Tarım Anlaşmaları amaçlarından birisi olarak piyasa çarpıklığının azaltılarak ticareti geliştirmek ve

serbestleştirmek amacıyla önerilen gelir destekli politikalar bu amacı tek başına karşılayamamaktadır. Ancak doğrudan gelir; tarım destek politikalarında daha az piyasa çarpıklığı yaratan bir destek sistemi olup ülkelerin ticaret anlaşmalarında esnekliği artırmaktadır. Ancak; sınırları iyi belirlenmelidir. Çünkü bu destekler hala bazı yönlerden dağılım çarpıklığını sürdürmekte, etkileri ve faydaları konusundaki daha fazla uygulama sonuçları görme ihtiyacı duyulmaktadır. Gerçi güçlü birkaç uygulama örneği vardır, ancak yetersizdir. Dikkat edilecek nokta doğrudan gelir düzenlemelerinin ciddi biçimde tanımlanması ve uygulanmasıdır (ABARE, 1998).

Doğrudan gelir desteği sürekli olmayıp geçici bir dönem için uygulanmakta ve belli amaçlarla yapılmaktadır. Örneğin verimlilik faktörlerini artıran politikalar ile piyasa engellerini ya da diğer sektördeki politika değişikliklerinin olumsuz etkilerini azaltma gibi. Belli başlı amaçlar;

- a)** Belli bir tüketici kitlesinin desteklenmesi ya da yönlendirilmesi,
- b)** Tüm çiftçilerin gelirlerinde artış yaratılması,
- c)** Destekleme alımının azaltılması ya da kaldırılması halinde telafi edici,
- d)** Var olan destekleme sistemine ek olarak uygulama gibi (Eraktan, 1999).

Bu destek biçimi bir Program dahilinde uygulanmaktadır. Doğrudan gelir desteği programının uygulanabilmesi için de bazı kriterler ve verilerin önceden belirlenmesi gerekir. Bunlar;

1. Hedef grupların veya hedef bölgelerin tesbiti başta gelmektedir.
2. Hedef değişkenlerin belirlenmesi ki bunlar üretici gelirlerini etkilemek, çevre içerikli bir politika, erozyon mücadelesi ve sosyal kriterler olabilir.
3. Programın uygulanma süresi ve bütçe yükünün tespit edilmesidir.
4. Programdan faydalananların uyması gerekli şartların belirlenmesidir.

5. Proğrama katılım için gerekli koşullar çiftçinin belirli özelliklerine dayandırılabilceği gibi, bunlar bölgesel ya da yöresel koşullar da olabilir.

Doğrudan gelir ödemeleri sabit ya da bir üretim değişkeni ile bağlantılı ise üreticilerin kontrolünün dışındaki bir temel yıl olarak belirlenmelidir. Zaman içerisinde gerekli iyileşmeler elde edildikçe, bunun miktarı azaltılmalıdır (Babacan, 1999). Doğrudan gelir desteği uygulandığında da diğer desteklerdeki gibi üretim üzerinde etkisi olacaktır. Bu sistemde desteğin üretim artışına yol açmaması için uygulama sırasında dikkat edilecek hususlar aşağıda verilmiştir.

**a)** Üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri ekim alanını ve verimdeki (daha fazla ve kaliteli girdi yoluyla) artışı önlemek amacıyla sabit bir ekim alanı ve verime bağlı uygulanmalıdır.

**b)** Ödemeler, piyasa fiyatlarını (marjinal üretim maliyeti) baz alan üretim kararlarının oluşmasını sağlamak için mevcut yıl içindeki üretim miktarından bağımsız olmalıdır. Başka bir deyişle, ödemelere konu olan ürünlerin üretim düzeyi hiç bir şekilde gözönüne alınmamalıdır.

**c)** Ödeme miktarı önceden belirlenmeli, verim veya piyasa fiyatlarındaki dalgalanmalara bağlanmamalıdır. Örneğin, devlet 1998 yılında toplam ödeme miktarı olarak 1 katrilyon tahsis etmekte ve ödeme miktarı zaman içerisinde azaltılmaktadır. ABD'deki uygulama bu şekilde yapılmaktadır (USDA, 1996).

Ancak ödemelerin sabit tutulması ve ödemelerin piyasa fiyatlarına bağlı olmaması üreticileri daha fazla gelir riski ile karşı karşıya bırakabilmektedir. Üretim ve verimden tamamen bağımsız (decoupled payments) doğrudan gelir desteği serbest piyasa koşulları ile ilgili tüm üretim kararlarını da etkilemektedir. Nitekim, üreticinin gelir ve giderleri ile kullanılan girdilerin bileşiminin bu politikadan etkilendiği belirtilmektedir (Knutson vd., 1995).

## 1.2.Dünyada Doğrudan Gelir Desteğinin Uygulamaları (Ülke Örnekleri)

Doğrudan gelir desteğinin uygulayan ülkelerin başında ABD, Meksika ve Romanya gelmektedir. AB uygulamasında birçok araç kullandığı için bazı yazınlarda bu uygulamaya doğrudan gelir desteği denilip denilemeyeceği tartışılmaktadır. Ancak üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri olmasa da fark ödeme benzeri ödemeler mevcuttur. Gerek ABD ve gerekse AB'deki uygulama biçimlerine bakıldığında doğrudan gelir sisteminin dikkati çeken en önemli özelliği ekilen alanın tamamına uygulanmamasıdır. Dünya fiyatlarını etkileyecek düzeyde üretime sahip bu iki ülke, işlenebilir alanın bir kısmının tarım dışı bırakılması ön koşulunu ile doğrudan gelir uygulamasını yürütmektedir (Çakmak, 1998).

### 1.2.1. ABD'de Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması

ABD, 1996 yılında yürürlüğe giren Federal Tarımsal İyileştirme ve Reform Yasası (Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act) ile fark ödeme sistemi yerine üretim ve verimden tamamen bağımsız doğrudan destek politikaları ve bunun ödemeleri olan üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri (**decoupled payments**) uygulamasına geçiş yapmıştır (Çakmak, 1998). Bununla birlikte bazı ürünlerde üretim kontrol politikalarına da son vermiştir. ABD'de doğrudan gelir desteği uygulamasının karakteristikleri Ek 2 'de verilmiştir.

**Amaç:** Doğrudan gelir destek sistemi; 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 Amerikan tarım ürünlerinin rekabet gücünü ve ihracat düzeyini artırmak amacıyla uygulamaya başlanmıştır.

**Uygulama:** Doğrudan gelir ödemeleri, "**üretim esnekliği kontrat ödemeleri**" (production flexibility contract payments) adı altında 1996

yılında bir defaya mahsus üreticilerle anlaşma yapılarak başlatılmıştır. Tahıl ve pamuk'da yapılması kararlaştırılmış ve ABD'de temel tarım alanları ve verimleri 1985 yılından itibaren dondurularak yeni alanların artışının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Doğrudan ödemelere ait program 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'e kadar toplam 7 yıl olarak belirlenmiştir Doğrudan destekleme programının maliyeti yıllara ve ürünlere göre önceden hesaplanmıştır. Ödemeler **"hektar"** başına üretim miktarlarına bağlı olarak işletmelere yapılmaktadır. Üretim miktarı; önceden belirlenmiş verimle, 1996 yılındaki ekilen alan baz alınarak oluşturulan "işletme kontrat alanı"nın %85'i olarak hesaplanmaktadır. Üretim miktarı ile yıllık ödeme oranının çarpımı o işletme için doğrudan ödeme miktarını oluşturmaktadır (USDA, 1996a). Üretim esnekliği kontrat ödemelerine ait hesaplama örneği Ek 1'de verilmiştir. Programa katılan üreticilerin; yürürlükteki çevre ve doğayı koruma planlarına, sulak alan ve ekim esnekliği ile ilgili önlemlere ve araziye tarımsal üretimde tutma şartlarına uymaları zorunlu tutulmuştur. Bunun dışında da bazı seçenekler sunulmuştur. Örneğin, ekonomik öneme sahip herbir ürün için en azından afetlere karşı "ürün sigortası" yaptırması aksi takdirde, "acil ürün kayıp yardımı" almaktan vazgeçtiğine dair yazılı başvuruda bulunma seçeneği gibi (OECD, 1999).

Uygulamanın bütçe yüklerine bakıldığında; 1996-2002 dönemi için üretim esnekliği kontrat ödemeleri toplam 35.6 milyar dolar olarak belirlenmiştir. Başlangıç yılı olan 1996'da 5.6 milyar dolarlık ödeme, 2002'e kadar azaltılarak da 4 milyar dolara indirilmesi kararlaştırılmıştır (ERS, 1996). Ödemeler için bir üst limit konulmuş ve bir işletmenin en fazla 40 000 \$ ödeme alacağı belirtilmiştir (bkz. Ek.2). Öngörülen ödeme planı sürdürülmekle birlikte, 1998 yılı için ödemelere "pazar kayıpları yardım

ödemeleri" ilave edilmiş ve bütçe % 36 aşmıştır. Ayrıca, 1998 yılında doğal afetler nedeniyle "acil yardım" ödemesi yapılmış ve 1994-1998 yılları arasında ürün kayıplarını telafi etmek için "ek yardım" tedbiri öngörülmüştür. Üreticinin bu iki ödemeden sadece birini tercih etmesi söz konusudur. Bunlar dışında, yine afetlere yönelik çeşitli ödemeler yapılmıştır (OECD, 1999). Daha önceki uygulamayla karşılaştırıldığında 1994-95 yılı için fark ödemenin bütçe yükü 4.2 milyar \$ iken, 1996-97 için üretimden bağımsız doğrudan gelir ödeme uygulamasının bütçe yükü 5.6 milyar \$'dır. 1997-98 yılları için desteklenen ürünlere ait üretim esnekliği kontrat ödeme miktar ve toplamları Ek1.1'de verilmiştir.

Üretim esnekliği kontrat ödemelerinin yanında doğrudan gelir desteği programına yardımcı olarak ek programlar da uygulanmaktadır. Bunlar, "Kredi pazarlama programı" (marketing loan program) adı altında üreticilere kredi yardımı sağlamaktadır. Kredi pazarlama programı; bir ürüne verilen kredi oranının, dünya fiyatı veya belirli bir ülke fiyatının altına düşmesi durumunda, üreticinin ilan edilen kredi faizi oranından daha düşük oranda faizle kredi kullanma olanağıdır. Amerikan Tarım Bakanlığı'nın, 1997-2000 yıllarını kapsayan pilot nitelikte bir "gelir sigorta programı"nı tamamlaması öngörülmüştür. Üretim esnekliği kontrat ödemelerinin de içinde yer aldığı bir çok program, Bakanlığı'na bağlı Ürün Kredi Kurumu (Commodity Credit Corporation, CCC) tarafından yürütülmektedir (OECD, 1999a). Pazarlama kredi programı, ürün sigortası ve çevre koruma ile ilgili programların, 2002 yılından sonra da devam edeceği belirtilmektedir.

Doğrudan gelir desteği uygulamaları sonucunda; ABD'nin ihracatı artırma amacı özellikle pamukta başarıyla sonuçlanmış ve ABD'nin Meksika'ya olan pamuk ihracatı 1990'lı yılların başında var olan seviyesinin iki kat fazlasına erişmiştir. Bunda Meksika'nın tekstil ürünleri ithalatındaki tarife ve kotalarını kaldırmış olmasının da etkisi vardır (Collins, 1998). Tarım alanları ve verimlerin dondurulmasına rağmen özellikle politik baskılar ve



teknolojik gelişmeler nedeniyle temel tarım alanları ve verim sürekli sabit tutulamamaktadır. Teknoloji hızlı bir değişim gösterdiğinde ya da üreticiler, politikacıların temel tarım alanları ve verimleri değiştirme eğiliminde olduklarını gördüklerinde, üretimlerini artırmaktadır. Üretim fazlasından elde edilen ürünler hedef fiyat yerine piyasa fiyatlarından satın alınmaktadır (Babacan, 1999).

Sonuçta; gelir desteği ödemeleri ile cari fiyatlar arasındaki doğrudan ilişki kaldırılmış ve programdaki çiftçiler kararlarını daha çok piyasa sinyalini dikkate alarak yapmışlardır. Yinede diğer piyasa çarpıklıkları (pamuktaki ihraç sübvansiyonu hala uygulanmakta) sürmekte, kontrat ödemeleri doğrudan olmasa da dolaylı olarak desteklenen arazilerin fiyatlarını artırarak değerlerini yükseltmekte ve toprağı değerlenen çiftçilerde üretimi artırma eğilimine girmektedir. Sonuçta kontrat ödemeleri fark ödemeye göre daha az piyasa çarpıklığı sahip olsa bile sistematik olarak çarpıklık önemli ölçüde kalmaktadır (ABARE, 1998).

### **1.2.2 AB'de Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması**

AB'de üretim ve verimden tamamen bağımsız doğrudan gelir ödemeleri denilen uygulamaya rastlanılmamakta ancak fark ödeme sistemine benzer (deficiency payments) bir doğrudan ödeme uygulaması yapılmaktadır. AB Ortak Tarım Politikasında (OTP) 1992'den itibaren iki önemli değişim yapılmıştır. Bunlar, 1992 yılında uygulamaya konulan Mac Sharry reformları ve Mart 1999'daki Gündem 2000'dir\*

1992 yılındaki Mac Sharry reformları ile tahıl, yağlı tohumlar, tütün, sığır ve koyun etinde destekleme fiyatlarının düşürülmesi ve destekleme fiyatlarında düşüşle birlikte ortaya çıkacak gelir kaybının bir kısmını telafi edebilmek için de fark ödeme sistemine benzer “**işlenebilir alan ödemesi**”

---

\* : 1992 Reformu'nun devamı olarak tahıllarda, bazı süt ürünleri ve sığır eti destekleme fiyatları düşürülerek, telafi edici ödemeleri artırma ya da yeni doğrudan ödemeler eklemek. Ayrıca yağlı tohum ve tahıllar harmonize edilerek ödeme yapılması, diğer temel ürünlerde desteğin azaltılmaması (şeker gibi) tarifelerin düşürülmemesi (ABARE, 1998).

uygulamasına geçilmiştir (Çakmak, 1998). Yağlı tohumlarda (ayçiçeği, soya fasulyesi ve kanola) reformdan bir yıl önce, baklagillerde ise 1993/1994 döneminde destekleme fiyatları uygulamasına son verilmiştir. Tahıllar için üç yıllık bir geçiş döneminde %35 oranında müdahale fiyatı düşürülmesine karar verilmiş ve bu geçiş döneminde fiyat düşürülmesi işlenebilir alan ödemesi ile telafi edilmiştir. Tahıllarda uygulama; fiyat desteğinin azaltılmasıyla oluşan gelir kaybının telafisi için "ikili destek" biçiminde sürmektedir. İkili destekte; dünya fiyatı ile OTP bazındaki müdahale fiyatı arasındaki fark, ihracat sübvansiyonu ile giderilmekte, reform öncesi müdahale fiyat ile bu fiyatın çok altında belirlenen hedef fiyat arası fark ise işlenebilir alan ödemesiyle telafi edilmektedir (Swinbank, 1997). Daha sonra tahıllarda müdahale fiyatları 1995 yılı için sabitlenmiş, hedef fiyat (üretici fiyatlarının dalgalanmaya bırakıldığı fiyat aralığının üst sınırı) uygulaması ise 1995/1996 döneminde kaldırılmıştır (EU, 1997).

OTP çerçevesinde uygulanan doğrudan ödemeler "**hektar**" başına yapılmakta ve ödeme esası, bölgeler bazında geçmiş dönemlerin verimleri baz alınarak hesaplanmaktadır. İşlenebilir alan ödemeleri olan bu ödemededen üreticilerin yararlanabilmesi için küçük işletmeler hariç, belli bir işletme büyüklüğü üzerindeki topraklarının bir kısmını üretim dışı bırakmaları ön koşuldur. Ton başına belirlenen ödeme miktarı tahıl, yağlı tohum ve baklagiller ve ekim dışı bırakılan alanlar için belirlenmiştir. Bu belirlenen miktar ile bölge referans verimi çarpımından oluşan meblağ, o ürün için verilecek alan ödemesini oluşturmaktadır.

Üreticilerin tarım alanlarını ekim dışı bırakma kararlarında bazı esneklikler söz konusudur. Bunlar arasında, ekim dışı bırakılan alanların gıda amaçlı bitkisel üretim dışındaki ürünlere tahsisi, 20 yıl süreli ekim dışı bırakabilme seçeneği, orman alanları-ağaçlandırma için tahsis etme ya da gönüllü olarak ekim dışı bırakma gibi tercihler sayılabilir. İşlenebilir alan ödemelerinden

yararlanmak isteyen tahıl, yağlı tohum ve baklagil üreticileri her yıl olmak üzere arazilerini boş bırakma ve bırakmama tercihlerine göre iki uygulamadan, basit ve genel plan, birini tercih etmektedirler. Basit plan uygulamasında, üreticinin doğrudan gelir ödemesi alabilmesi için kendi *verim bölgesinde* desteklenen ürünlerin belli bir ton üretimine karşılık gelen ekim alanına (örneğin tahıl için ortalama 20 hektar) ekim yapılmalıdır. Ekim alanı sınırını geçmemesi durumunda, arazisini ekim dışı bırakması istenmemekte ve “elverişli ekim alanları<sup>\*</sup>”nın (tahıl, yağlı tohum ve baklagil ürünleri) tamamı için bu ürünlere verilen ödemelerden yararlanmaktadır.

Genel plan uygulamasında ise, üretici beyan ettiği ekim alanının belirli bir yüzdesini ekim dışı bırakmakta, ürün bazında ödemeye ilaveten ekim dışı bıraktığı alan için de işlenebilir alan ödemelerinden yararlanmaktadır. Bu farklı uygulama ile küçük ölçekli işletmelerin gözetilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir. Mac Sharry reformlarında "elverişli ekim alan"dan başka “temel ekim alanı” kavramı da getirilmiştir. Elverişli ekim alanı ile doğrudan ödeme programına hangi alanların dahil edileceği tespit edilmiştir. Amaç; tarım işletmesinde birden fazla ürün üretiminin gerçekleşmesini, destekleme sonucu elverişli olmayan alanlarda ekim yapılmasını ve daha önce çok yıllık bitkinin yetiştirildiği ekim alanının yıllık bitkilerin ekimine tahsis edilmesini ve böylece tarımsal üretim yapmaya elverişli olmayan alanların da programdan faydalanmasını önlemektir. Çünkü bu tür tarım alanlarının üretim ve bütçe harcamalarını artırması veya çevre üzerinde olumsuz etki yaratma sakıncası mevcuttur. Daha sonra çok katı olduğu düşünülen bu konuda bazı düzenlemeler yapılmıştır (Babacan, 1999). Temel ekim alanı kavramı ise AB'nin

---

\*:Elverişli ekim alanı: Reform sonrası 1991 yılı sonu itibarıyla çayır-mera, devamlı örtü bitkilerine tahsis edilen ile orman ve tarım dışı alanlardan geriye kalan alan olarak tanımlanmıştır.

doğrudan gelir ödemesi yaptığı alan olarak belirtilmiştir. Buna göre; üye ülkelerin tarım alanlarını bir ya da daha fazla *temel bölgelere* ayırması; tahıl, yağlı tohum, baklagil ve ödemeye konu olan tarımsal üretim dışında tutulacak alanları da 1989-1991 baz yıllarına göre tespit etmesi istenmiştir. Sonuçta, bu alanlar toplanarak "toplam temel ekim alanı" bulunmuştur. Üye ülkeler her yıl temel ekim alanları ile ödeme yapılan alanları karşılaştırmakta ve fazlalık belirlendiğinde; içinde bulunulan yılda üretici başına ödemeye konu alan, aynı oranda azaltılmaktadır. Bir sonraki yıl ise, *genel plan (general scheme)* içerisinde yer alan bölge üreticilerinden, işlenebilir alan ödemesi yapılmadan, ortaya çıkan fazla ekim alanı oranında ödemelerde azaltma yapılmaktadır. Sonuçta, Topluluk temel ekim alanlarının üzerine çıkılmamış ve üye ülke temel alanları nadiren fazlalık vermiştir. Daha sonra bu fazla ekim alanlarının ortaya çıkma gerekçeleri ele alınarak bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Reform sonucunda doğrudan gelir ödemeleri uygulamasına geçilmesi, sistemin etkin yönetimi ve denetiminin sağlanması, üretici beyanlarının değerlendirilmesi amacıyla Entegre Yönetim ve Kontrol Sistemi (Integrated Administration and Control System [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 sağlaması nedeniyle teşvik edilip, geniş ölçüde bu amaçla kullanılmaktadır (OECD, 1999a).

Mac Shary reformu bütün olarak değerlendirildiğinde; üretici gelirleri 1992 ile 1996 yılları arasında % 4,5 oranında artış göstermiş, fiyatlar dünya fiyatlarına daha yakın hale getirilmiş, tüketici refahında artış gözlenmiş, kamu stokları azalmış ve bütçe harcamaları daha şeffaf hale gelmiştir (EC, 1998). Ancak; sistemin çok karmaşık olması, düzenlemelerin bazı açılardan

birbirine uygunluk göstermemesi, büyük işletmelerin reform öncesinde olduğu gibi halen büyük oranda ödemelerden pay alması, arazilerini boş bırakan veya uygun ürün yetiştirme koşulları bulunmayan üreticilere yapılan ödemelerin kamu nezdinde doğru bulunmaması ve piyasa koşullarındaki dengesizliğin yarattığı riskler gibi sorunları da getirmiştir. Ödemelerin sabit olması ve dünya fiyatındaki değişimlerden etkilenmemesi de diğer bir sorun olarak algılanmaktadır.

Sonuçta; işlenebilir alan ödemeleri, 1991 yılı öncesi bölgesel sabit verimlere bağlı olsa da üretimden bağımsız olduğu söylenemez. Avrupa Birliği'nde uygulanan işlenebilir alan ödemelerin üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri olmadığı ya da belli ölçüde bağımsız olduğu yönünde iddialar söz konusudur. Alana doğrudan ödemelerin, üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri kriterine uymadığı ("bu ödemelerin alınabilmesi için üretim şart olmamalıdır". DTÖ 1994, Ek 2, paragraf 6e) belirtilmektedir. DTÖ nezdinde bu ödemeler destek seviyesini azalttığı için belli ölçüde üretimden bağımsız görülmekte ve destek biçimi olarak yeşil kutu da değilse bile mavi kutu içinde yer alabileceği kabul edilmektedir (Agra Europe, 1998).

### **1.2.3. Meksika'da Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması**

Meksika'da doğrudan gelir ödemeleri, 1994 yılından itibaren 15 yıllık bir süre için geçerli Ulusal Doğrudan Ödemeler Programı (Programme of Direct Payments to the Countryside, PROCAMPO) ile başlatılmıştır. PROCAMPO çerçevesinde doğrudan gelir ödemeleri uygulaması Tarımsal Pazarlama Destek Hizmetleri (Support Services for Agricultural Marketing, ASERCA) adlı kurumun 16 bölgesel merkezi tarafından uygulanmaktadır.

**Amaç:** NAFTA'ya girişle birlikte ABD ve Kanada'ya ihracattaki serbestleşme daha önce sınır fiyatlarıyla desteklenen temel tarım ürünlerin yurtiçi fiyatlarında ciddi bir düşüş yaratacağı beklentisiyle PROCAMPO programı başlatılmıştır. Programın genel amacı NAFTA'ya girişle temel

tarım ürünleri üreticilerinin gelirlerini telafi etmektir. Bunun dışında amaçlar; politik (çiftçiler arasında serbest ticaret anlaşmasının kabul edilebilirliğini sağlamak), ekonomik (çiftçiye nakit transferi yaparak göreceli fiyatlarla üretimi düzenlemek) ve sosyal (küçük arazi sahiplerinin yoksulluk seviyesinin artışı karşısında bunu önlemek ve kırdan kente göçü hızlı bir şekilde kesmek) amaçlı tasarlanmıştır (OECD, 1997a).

PROCAMPO, daha önce tarımsal fiyat desteklerinden yeterince faydalanamayan çok sayıda küçük ölçekli işletmelere gelir transferi sağlamak, uygulama sonucunda ortaya çıkması beklenen düşük gıda fiyatlarından başta düşük gelirli tüketiciler olmak üzere tüm tüketicileri yararlandırmak ve dünya fiyatlarında oluşması beklenen yem fiyatlarının hayvancılığın rekabet gücünü artırarak, sektörü geliştirmek amacıyla başlatılmıştır. Ayrıca, program tarım alanlarının genişlemesi sonucu ortaya çıkan başta erozyon ve aşırı gübre kullanımıyla oluşan çevre problemlerinin çözülmesi, doğal kaynakların etkin kullanımı ve orman arazilerinin genişletilmesi gibi yan amaçları da içermektedir. Bunlara ek olarak da, üreticilerin örgütlenmesini sağlamak, diğer ülkelerde sağlanan yüksek oranda sübvansiyonlar nedeniyle üreticiler üzerinde ortaya çıkacak olumsuz etkileri azaltmak veya telafi etmek ve gelecekte verilecek destekleme düzeylerinin önceden ilan edilerek üreticilerin bu çerçevede planlarını yapmalarını teşvik etmeyi de dikkate almıştır. Bu sayede de köyden kente tarım işgücü göçünün azalacağı umulmuştur. Meksika programı'nın hedeflenen amaçları özetlenirse;

1. Yaklaşık 3 milyon çiftçiye doğrudan gelir desteği vermek (garanti fiyat desteğinden yararlanamayan çiftçilerinde dahil olduğu),
2. Karşılaştırmalı avantaja sahip ürün üretimini teşvik etmek,
3. Üretici gelirini desteklemek ve gelecekteki gelir seviyelerine kararlılık kazandırabilmek,

4. Pazarlama ve dağıtımda büyük etkinlik sağlayabilmek için üretici organizasyonlarının gelişmesini teşvik etmek,

5. Tüketiciler için gıda fiyatlarının piyasada oluşumuna olanak sağlamak,

6. Çevre ile barışık ve sürdürülebilir bir tarıma yönelmek (OECD, 1997a).

**Uygulama:** Destekleme fiyatları üç yıllık geçiş sürecinde azaltılarak, doğrudan gelir ödemeleri sistemine geçilmiştir. PROCAMPO ödemeleri ile paralel olarak 1994 yılında mısırın %13, baklagil %14, soya fasulyesi %9, ve buğdayın da %6 oranında garanti fiyatları düşürülmüştür (OECD, 1997a). 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. Bu alanlarının %95'i mısır, baklagil, sorgum ve buğday ekilmiş alanlardan oluşmuştur. Üreticilerin bu ödemelerden faydalanabilmesi 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 ödeme yapılmakta, bu tarihten sonra bahis konusu ürünlerin üretimini gerçekleştiren üreticiler ise ödemelerden faydalanamamaktadır. Doğrudan gelir ödemeleri verimden bağımsız olarak "**hektar**" başına yapılmaktadır. Hektar başına yapılan ödemeler sabit olup, 10 yıl içinde artış öngörülmemiş ve program süresi de 15 yıl olarak kararlaştırılmıştır. Doğrudan gelir ödemesi, dokuz ürünün ekili olduğu hektar kadar alanda her üreticiye ekili hektarı üzerinden yapılmaktadır. Programa katılan üreticiler **garanti fiyat desteğinden** yararlanamamaktadırlar. Ülkede doğrudan gelir sistemi diğer ülkelerdeki gibi ekim alanları boş bırakılarak değil, tersine tarım arazisinin boş bırakılmasına ve başka bir amaçla kullanımına izin verilmeyerek uygulanmaktadır. Program son dönemlerde değişikliğe uğrayarak; ekim alanlarını herhangi bir ürün, hayvancılık ve ormancılık faaliyeti ya da

uygun görülen çevre içerikli bir programa tahsis eden üreticilerin de aynı ödemelerden faydalanması sağlanmıştır. Programa katılan üreticiler gelecekte daha kârlı olabilecek ürünlere yönelmede serbest olabileceklerdir. Programın uygulama süresi içinde mısır alanlarının; buğday, pamuk, meyve ve sebze tarımına dönüşebileceği umulmaktadır (OECD, 1997a). Sonuçta; transferler NAFTA'dan önce bu temel ürünleri satan ya da satmayan ve bu ürün fiyatlarındaki düşmelerden negatif etkilenen ya da etkilenmeyen gibi geniş bir üretici yelpaze içerdiği için, NAFTA'dan önce pazarlayacak kadar ürün üretmeyen bu nedenle de piyasa fiyat desteğinden yararlanamayan üreticilere de ulaşmıştır (Martinez, 1999).

**Ödeme Biçimi:** Kışlık ve yazlık üretim sezonuna göre yapılmaktadır. Ödemeler yılda iki kere verilmekte ve hektara ödemede üst limit 100 hektar olarak belirlenmektedir. Üst ödeme limiti 100 hektar olarak düşünüldüğü için bir işletmeye en fazla 6 700 \$ ödeme yapılmaktadır (bkz. Ek. 2). Her üretim sezonunda programa katılan çiftçiler 700'den fazla şubeden oluşan Kırsal Kalkınma Ofis'inden ödemeleri almaktadırlar (Sadoulet vd., 1999). Üreticiye yapılan ödemeler çek, ödeme emri veya doğrudan banka hesabına aktarma şeklinde yapılmakta yatırım yapmak isteyen üreticiler için ise nakit yerine geçen belge ile bankalar, kamu kurumları ve diğer özel sektör kuruluşlarına kalkınma projesi hisseleri olarak devredebilmektedir.

**Bütçe yükü;** Programın başlangıcı olan 1994 yılında 13,6 milyon hektar tarım alanı ve 3 milyon çiftçi doğrudan gelir ödemesinden yararlanmıştır. Bütçe harcamaları ise 1,4 milyar dolar düzeyinde gerçekleşmiştir. 1995 yılında ise 13,3 milyon hektar tarım alanında 2,9 milyon çiftçiye ödeme yapılmış ve bütçe harcamaları 0,9 milyar dolara düşmüştür. Aynı yıl için ödemelerden faydalanan üreticilerin % 88'i beş hektarın altında işletmelere sahip olup, yapılan ödemelerin yaklaşık yarısını elde etmişlerdir. 1996 yılından itibaren kalan 14 yıl içinde hektara ödemeler reel olarak sabitlenmiştir. PROCAMPO'nun bütçe harcamalarının 1996 yılı için



yaklaşık 0.9 milyar olduğu belirtilmiştir (OECD, 1997a). 1997 yılında ortalama çiftçi başına 329 \$ ödeme yapılmış ve hektara ödeme ise ortalama 68 \$ olmuştur. 1998 yılındaki ödeme miktarı 919 milyon dolardır (SAGAR, 1998). Program, Inter-American Bank'tan kredi yoluyla desteklenmektedir. 5 hektardan küçük araziler tüm üreticilerin %45'ini oluşturup program ödemelerinin %10'unu almışlardır. Başlangıcından 1998 yılına kadar ki hektara ödemeler iki sezon olarak Ek 5.1.'de verilmiştir. PROCAMPO programının başlatılması ile birlikte tarım sektörüne transfer 1993'de 6.4 milyar N\$ (Meksika doları)'dan 1994 yılında yaklaşık iki kat artarak 11,7 milyar N\$a ulaşmıştır (Baffes vd., 1997).

**Denetleme:** Meksika, sözkonusu programdan önce 1993 yılında alan çalışmalarına dayanarak (kadastro çalışmaları) tarıma elverişli alanların kayıt sistemini oluşturmaya başlamıştır. Belirlenen her "*Kırsal Kalkınma Bölgesi*" nde (*Rural Development District*) Kırsal Kalkınma Ofisi, üretici ve üretici örgütleri ile kamu kurumlarından oluşan komiteler yoluyla, kayıt sisteminin uygunluğu, geliştirilmesi ve ödemelerin şeffaflığı için sistemin kontrol ve izlenmesi amaçlanmıştır. Üreticiler doğrudan gelir ödemeleri alabilmek için her yıl Tarım Kanunu'nda yer alan hükümler çerçevesinde gönüllü olarak yerel yönetimlere beyanda bulunmak zorundadır (OECD,1997a).

**Sonuçlar:** Ödemeler geçmiş ekili alanı baz almış ve cari üretim seviyesinden bağımsız düşünülmüştür. Doğrudan gelir ödemelerinin "transfer etkinliği"nin destekleme fiyatlarına göre daha yüksek olduğu ifade edilmiştir. Üretim kararını kararlaştırmada piyasaya dönük ve sermaye, su, işgücü ve arazi gibi girdilerin etkin kullanımında teşviğe önem verilmiştir (OECD, 1997a). Ancak bütçe yükü dikkate alındığında 1994 yılında baklagil, tahıl ve yağlı tohumlarda yapılan doğrudan gelir ödemeleri nedeniyle bütçe harcamalarında artış gözlenmiştir. Tarım GSMH'sı artmakla birlikte, tarımda istihdam edilen işgücünde herhangi bir değişiklik

gözlenmemiştir. Büyük ölçekli işletmeler bu uygulama sonucunda eskiden olduğu gibi ödemelerden en büyük payı almaya devam etmektedir. Ancak geçimlik çiftçiyi ve yüksek destekleme fiyatlarından dolayı net tüketici olan mısır üreticilerini de destekleyerek refah dağılımı iyileştirilmeye çalışılmıştır. Temel altyapı ve etkin pazarlama kanallarının yetersizliğiyle, araştırma-eğitim ve yayım hizmetlerindeki sınırlı gelişmeler beklenen yapısal değişimlerin gerçekleşmesini ve kırsal alanların ekonomik gelişmesini önemli ölçüde olumsuz etkileyerek, üreticilerin piyasa koşullarına uyma yeteneğini engellemeye devam etmektedir (OECD, 1999a). Bu programla 1993 yılındaki üretici desteğinin %80'den fazlası uygulama yılı olan 1994 bütçesine yansımıştır ( FAO, 1994). Meksika uygulamasına ait deneyimler Ek 5'de verilmiştir.

Meksika'da uygulanan bu programın amaçlarına ne kadar ulaştığı ve hedeflenen kitlenin gelirindeki artışın hesaplanabilmesi için, Dünya Bankası ve Kaliforniya Üniversitesi "Gelir çarpanları ile nakit transfer programları: Meksika PROCAMPO örneği" adlı çalışma yürütmüştür. Meksikanın NAFTA'ya girmesi ile temel ürün fiyatlarından olumsuz etkilendiği varsayılan üreticiler için PROCAMPO programı analiz edilmiştir. Analiz sonucu iki politika yaklaşımı ortaya konmuştur.

1) Programa katılan üreticilere ek para transferlerinin, mevcut girdi kullanımını artırdığı gözlenmiştir. Transferlerin ayrıca geleneksel faaliyet seviyesini de yükselttiği görülmüştür. Bunların dışında teknolojik değişme ya da yeni faaliyetler girişimine rastlanmamıştır. Bu arada NAFTA'ya girme ile başlanılan yeni hareketlenmeye uygun olarak transferlerin, tarımın modernizasyonu ve üretimin çeşitlendirilmesi ile karşılaştırmalı avantajları yüksek faaliyetlere yöneleceği beklentisi de gerçekleşmemiştir. Tarımdaki devlet desteğinin azaltılması ile programa katılan üreticiler resmi kredilerin yalnızca %18'ini, kırsal kalkınma temel destek programının %13'nü ve teknik yardımın da %7'sini kullanmışlardır. Sonuç olarak, gelir

çarpan etkisi yaratan PROCAMPO'nun, kurumsal yapılanma ve özellikle hedeflenen kitlenin ve ürünlerinin tarımında çeşitliliği ve modernizasyonu destekleyen teknik yardımla birlikte uygulandığı takdirde, önemli bir "etki" yapacağı işaret edilmiştir.

2) PROCOMPO gelir çarpanları ile yapılması gereken, tarım sektörü yatırımları ve büyümeyi sağlayacak tedbirlerin alınmasıdır. Acil olarak yapılması gerekenler; yeni mal ve teknolojiler için yatırım fırsatları yaratacak transferleri tamamlamak ve sektördeki kurumların ve hizmetlerin yeniden yapılanması için de özellikle nakit transferlerine hız vermektir.

Analiz, panel verilerle yapılmıştır. Programın "gelir çarpan etkisi"; orta ve büyük işletmelerde, yetişkin sayısının az olduğu genç hanelerde, göçmenlerde ve Meksika'nın merkezi ile Körfez bölgesindeki üreticiler için "daha yüksek" çıkmıştır. Yüksek çarpanın marjinal gelir fırsatını yansıttığından yaratılan fırsatların özellikle sulanan alan ve teknik yardımla genişleyebilen hanehalkı işletmelerine etkisi, yüksek bulunmuştur. 956 gözlem üzerinden panel veriler toplanmış, gözlem yapılan hanelerin %86'sı, PROCAMPO'a katılmıştır. Hanehalkı işletmeleri üç başlıkta incelenmiştir. 3 hektardan az işletmelerin 1994 yılı gelirin %7.6'sının doğrudan gelir ödemeleri ile sağlandığı hesaplanmıştır. Programdan önceki gelir değişikliği ise % 19.1 çıkmıştır. 3 ile 7 hektar olarak sınıflanmış orta büyüklükteki işletmelerdeki gelir artışı %10.7 bulunmuş ve işletmelerin programdan önceki gelir değişiminin "0" olduğu belirtilmiştir. 7 hektardan büyük işletmelerin doğrudan gelirden kaynaklanan gelir değişikliği %8.3, program öncesi gelir değişikliği ise -%12.1 olarak belirlenmiştir. Kısaca PROCAMPO ile doğrudan gelir desteğinin gelir üzerindeki değişimi "orta ve büyük işletmeler" için anlamlı ve yüksek bulunmuş, 3 hektardan daha küçük işletmeler içinse daha önceki destekleme sistemine göre gelir azalması saptanmıştır (Sadoulet vd., 1999).

#### 1.2.4. Romanya Doğrudan Gelir Desteği Uygulaması

Romanya'da 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 ödeme kararlaştırılmış ve tıpkı diğer örnekleri gibi doğrudan gelir ödemelerinin "**hektara**" ödenmesi düşünülmüştür. Programın uygulama karakteristikleri Ek 3'de özetlenmiştir.

**Amaç;** tarımsal üretim ve geliri artırmak için modern girdi kullanımını desteklemek, tarımsal desteklerin kaldırılması ile çiftçilerin bundan kaynaklanan gelir kayıplarını telafi etmek, daha düşük kredi faiz oranları sağlamak ve de özel sektörü girdi piyasasına çekmek gibi amaçlarla Dünya Bankası ile "Tarım sektörü reform programı" imzalanmıştır (Castañeda vd., 1997; Lazaroïu vd., 1998). Program 2-3 yıllık bir uygulama dönemini içeren geçici bir programdır. Hedef grup (faydalanacak grup); 0.5 hektardan büyük tüm çiftçilerdir. 0.5 hektardan küçük araziler "ev bahçesi" olarak tanımlanmıştır. Ödeme, hektar üzerinden arazi sahibine ya da kiracıya arazisinin en çok 6 hektarlık kısmı için "kupon (voucher, stamp) veya pul" olarak ödenmektedir. 1997 sonu itibariyle hektar başına kuponun değeri yaklaşık olarak 18 dolara karşılık gelmekteydi (bu değer desteklenen girdi harcama toplamının %30'unu oluşturmuştur). Hedef grubun desteklenme amaçlarından birisi olan girdi kullanımının artırılmasında seçilen girdiler; gübre, tohum, kimyasal ilaç, fuel oil, makine ve teçhizatdır. Hedef grup, destekleme amacıyla verilen kuponun %90'ını bu girdiler için harcamıştır. Bunun ana sebebi; kuponların dağıtımının üretim sezonunda olması ve ödemelerin kısa sürede üreticiye yapılmasıdır (Lazaroïu vd., 1998).

Programın göze çarpan özelliği, temel lojistik düzenlemelerin ve programın yönetilmesinden sorumlu özel bir devlet kuruluşunun olmamasıdır. Tarım

Bakanlığı programın kurumsal çerçevesinden ve idaresinden sorumlu olarak, programı yürüten diğer devlet kurumları ile devlet dışı ajanslardaki sözleşmelerin tümünü yönetmekle sorumlu kılınmıştır. Yerel hükümetler (Komünler) tapu kadastro verilerine dayanarak faydalanacak grubun listesini hazırlamışlardır. Listeler, Ulusal Bilgi Komisyonu tarafından bilgisayar girişi yapıldıktan sonra dağıtımdan sorumlu Romanya Postahanesi'ne bilgisayar çıktısı halinde gönderilmiştir. Kuponların basımı Merkez Bankası Matbaasında yapılmıştır. Hedef grup bu kuponlarla özel ya da bazı kamu kuruluşlarından girdi satın almış ve girdi firmaları da kuponları bankaya yatırmıştır. Çoğu ticari banka, bu programa kuponların %0.5'i kadar komisyon alarak katılmıştır. 3-4 gün sonra da Merkez Bankası gerekli kontrolleri yaptıktan sonra kuponların ödenmesi için gerekli parayı Tarım Bakanlığı hesabına aktararak programın ödemeleri tamamlanmıştır. Romanya Postahanesi iki ayda 10.2 milyon kupon dağıtmıştır. 1997 itibarıyla üreticilere kupon biçimindeki desteklemeyle yaklaşık 200 milyon dolar gelir transferi yapılmıştır (Castañeda, 1999). Romanya'ya ait uygulama ve kurumsal işbirliği Ek 4'de verilmiştir.

**Sonuç:** Program yeterli gözlem, değerlendirme ve denetlemeye sahip olarak uygulanmamıştır. Çoğu değerlendirmeler (dağıtım ve ödeme gibi) lojistik işlemlerle yapılmıştır. Eksikliklerle program performansı istenen düzeye getirilememiştir. Ayrıca, program kısa süreli ve geçiçi tasarlandığı için çiftçilerin yeni piyasa koşullarına uyum sağlaması, tam ve esnek girdi piyasasının gelişmesi için gereken zamanın olmaması bu performansın gösterilememesinin nedenlerindedir. Program sayesinde satın alınan tarımsal girdilerin etki ve kullanımına ait gerçek bir değerlendirme yoktur. Ancak, etkili bir transfer mekanizmasına sahip olması dolayısıyla çiftçi ve kamu kesiminin, programın devamı için baskı yapabileceği çeşitli kaynaklarca belirtilmektedir (Castañeda, 1999).

### **1.2.5. Diğer Ülke Uygulamaları (İsviçre, Norveç, Kanada, Bulgaristan, Kore ve Japonya)**

**İsviçre:** "Tarımsal Politika 2002 (AP 2002)" adlı yeni tarım yasası 1997 yılında kabul edilmiştir. Yasa birçok düzenlemeyi içermektedir. Doğrudan gelir desteği ile ilgili kısımda da ekmeçlik tahıllardaki garanti fiyatlarının kaldırılması, kaba tahıllardaki alan ödemelerinin kaldırılması ve şekerpancarı, yağlı tohumlar, patates ve bazı meyvelerde garanti fiyatlarının kaldırılması ve işlenmeleri sırasındaki sübvansiyonlarında azaltılması amaçlanmıştır. Böylece fiyat destek seviyelerinin azaltılması ve garanti fiyatların kaldırılmasını telafi için doğrudan gelir destek ödemelerine geçiş yapılması kararlaştırılmıştır. Yasa'da ayrıca, gıda fiyatlarının piyasa mekanizmasında belirlenmesi ve doğrudan gelir ödemeleri sistemiyle karşılaştırmalı uygulanması, doğrudan gelirin de büyük ölçüde üretim ve verimden bağımsız doğrudan gelir olarak ödenmesini, üretim ve ekolojik hizmetlerin daha sıkı işbirliği içinde sürdürülmesi amaçlanmıştır. Doğrudan ödemeler İsviçre'de daha çok çevre kriterlerine dayalı olarak oluşturmuş ve iki grupta toplanmıştır (OECD, 1997). Genel ödemeler ki bundaki doğrudan gelir desteği dağlık alanlarda hayvancılığın sürdürülmesi ve eğimli arazilerde nüfusu tutabilmek amaçlı ödenmektedir. Ekolojik ya da çevresel ödemeler ise; çevreyi koruyacak hizmetler, dane bitkilerinde ekstansif tarım v.b amaçlarla oluşturulmuş ödemelerdir. Ancak Yasa ile orta dönem sübvansiyonların azaltılmasında yetersiz kalırsa da AB'ye katılımın şartlarını içeren düzenlemelere ve yeniliklere hız verilmiştir (Survey, 2000).

**Norveç:** 1993 yılında yürürlüğe giren Tarım Kanunu ile doğrudan gelir ödemeleri ve hedefe yönelik ödemeler uygulamalarına başlanmıştır (OECD, 1998). Fark ödeme sistemi olarak doğrudan gelir desteği uygulanır. Üretim miktarıyla sıkı ilişkilidir. Ödemeler hayvan başına, ekim alanına bağlı olarak yapılır. Genelde büyük çiftçiler işlenebilir alan ve

hayvan başına ödemelerde, alan ve hayvan varlığının çok küçük bir miktarı üzerinden ödeme alırlar. Bu ödemelerin çeşitli amaçları vardır. Çiftçileri toprağında tutmak, toprak erozyonunu önlemek gibi çevresel faktörlere dayalı olarak ve de çiftçi gelirini artırmak hedeflidir. Ödemeler büyük oranda sabit tutulmaktadır (OECD, 1997).

**Kanada:** 1988 sonrası üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemeleri sistemi ve Net Gelir İstikrar Hesabı (Net Income Stabilization Account) adı altında hedeflenmiş güvenlik ağı programlarına geçiş yapmıştır (OECD, 1998).

**Bulgaristan:** 1997 yılında maliyete dayalı olarak belirlenen destekleme fiyatları ilanı yoluyla izlediği tarım politikaları uygulamasından vazgeçerek, piyasa fiyatlarını esas alan bir reform başlatmıştır.

**Kore:** Yeni “Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Yasa”sı ile tarım politikalarında değişiklik yapmıştır. Tarımda piyasa fiyat desteğinden uzaklaşıp, tarım politikalarını doğrudan ödemelere ve çevreye duyarlı tarıma yönlendirmiştir.

**Japonya:** Doğrudan gelir desteği uygulamasını Uruguay Raund görüşmelerinden sonra pirinç için uygulamıştır. Pirinç fiyatını düşürmüş ve bundan dolayı gelir azalmasına maruz kalan pirinç üreticilerine yeni çıkardığı yasa ile yaklaşık 60 milyar dolar tazminat ödeme olarak doğrudan gelir desteği yapmıştır. Ancak ödemeler doğrudan para olarak değil, pirinç üreticisinin gelirin dolaylı etki yapacak kırsal altyapı, tarımsal teknolojiyi geliştirme ve kredi biçiminde verilmiştir (Goto, 1997).

## **BÖLÜM II: Doğrudan Gelir Desteğinin Üstünlükleri ve Sınırlılıkları**

Bu bölümde konu, hem Türkiye ve hem de "sınırlılıkları" başlığında gelişmekte olan ülkelerdeki uygulanma sorunları ile ele alınmıştır. Doğrudan gelir desteğinin genel izlenimleri yanında yer yer Türkiye'de uygulama zorluklarından da bahsedilmiştir. Sistemin üstünlükleri, uygulama biçimleri kısaca özetlenmiştir. Önce fiyat desteklemeleri ve bunun uygulaması olarak da destekleme alımlarının belli başlı eksiklikleri özetlenmiştir.

1) Piyasa fiyat desteği, dış ticaretteki araçların ayarlamalarıyla da finans desteği bulmaktadır. Destekleme alımları, üreticiye transferin en kolay, fakat tüketici ve bütçeye yükü açısından da en pahalı yoldur. Sürdürülen politikalarla tarım sektörü potansiyel üretim ve gelir yaratma seviyelerine çıkmaktan uzak kalmış ve sektörün gelecekteki rekabet seviyesi dikkate alınmamıştır (Çakmak, 1999).

2) Destekleyici- koruyucu politikaların ticaret saptırıcı bir etki yaratarak, ulusal ve dünya refahında kayıplara yol açması, elden çıkartılamayan üretim stokları, vergi mükellefleri ve tüketiciler üzerinde haksızlıklara neden olması, bu politikalardan vazgeçilmesi ve tarım ürünleri ticaretinde de serbest rekabetin hakim olması yönündeki eğilimleri güçlendirmektedir. Destekleme fiyat politikası yoluyla yurtiçi fiyatların dünya fiyatlarının üzerinde belirlenmesi, ithalatta korumacı, ihracatta sübvansiyona dayalı uygulamaları zorunlu kılmıştır. İhracat imkanı bulunmayan bazı ürünlerde (tütün, çay) yakarak ürünü elden çıkarma yoluna gidilmiştir (Ertuğrul, 1998).

### **2.1. Doğrudan Gelir Desteğinin Üstünlükleri**

Doğrudan gelir desteğinin genel olarak üretimi, tüketimi ve ihracatı etkilemediği, dünya fiyatlarından etkilenmediği belirtilmektedir. Ayrıca üretim ve tüketimde toplumsal kayıp olmadığı gibi ticaret saptırıcı özelliğinin de olmadığı vurgulanmaktadır (OECD, 1995).



1. Üretici ve tüketici kararlarını etkilemediğinden kaynakların kullanımında herhangi bir etkinsizliğe yol açmamakta, dolayısıyla toplumsal refah kaybı olmamaktadır. Diğer destekleme sistemlerinde nispi gelir dağılımı küçük ve orta büyüklükteki üreticiler aleyhine bozulmakta ve yararlananlar büyük üreticiler olmaktadır. Halbuki doğrudan gelir sistemi hedef kitle belirlenerek istenildiği takdirde gelir dağılımı küçük veya orta çiftçiler lehine iyileştirmeler içerecek uygulama esnekliğine sahiptir (Aydoğuş, 1999).

2. Doğrudan gelir desteği ile ürün fiyatları piyasada oluşacağından, piyasa sinyallerine göre üretim belirlenecektir (Yükseler, 1999).

3. Gelir destekleme programları, fakirliğin ve üretimini ancak destekleme ile sürdürecektir çiftçiler için, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yaşam koşullarını iyileştirme amacıyla yapılabilir. Bu gruptaki çiftçiler fiyat destekli programlarda daha iyi desteklenirler, tüketimlerini karşılama yanında da bir miktarda gelir elde ederler. Örneğin Meksika'daki PROCAMPO ödemelerinin %8'inden fazlasını 2 hektardan daha az toprak sahibi çiftçiler almışlardır ve bunlar üretimlerinin çok az bir kısmını pazara sunabilen üreticilerdir (Deininger vd., 1995).

## **2.2. Genel Sınırlılıklar (uygulama ve gelişmekte olan ülke açısından)**

Bu bölümde doğrudan gelir desteği daha doğrusu gelir destekli programlarının genel olarak ve özelden de gelişmekte olan ülkelerde uygulama zorlukları sorun ve öneri biçiminde kısaca özetlenmiştir. Doğrudan gelir desteği programları kendi içinde ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanmasında bazı sınırlılıklara sahiptir.

Doğrudan gelir desteğinin eksiklikleri;

- Ekilen alanların sınırlandırılması,
- Finansal maliyet,
- Destekleme süresinin kesin olmaması,
- Tüm kesimleri içermemesi (hedef kitleye uygulanması)

Bunlara ek olarak gelişmekte olan ülkelerde;

- Ulusal alan kayıtlarının olmaması,
- Arazi imtiyaz kurallarının olmaması,
- Hükümetin programı yürütme kararlılığı ile ilgili eksiklikler,
- Makroekonomik ortamın elverişli olmaması,
- Mal piyasalarının yeterince gelişmemiş olması gibi konularda sınırlılıklar mevcuttur.

Doğrudan gelir desteği genelde arazi ve arazi kullanım seçeneklerinin sınırlandırılması ile uygulanmaktadır. Ekim alanlarının sınırlandırılmasındaki temel amaç, ödemelerin gerçek üreticiye verilmesidir. Ekim alanlarındaki kısıtlamaların tamamen serbest bırakılması kaynakların yeniden dağılımını iyileştirse de mali yükü artırmaktadır. Ancak arazi sınırlamaları yapıldığında da bunlara ait kontroller "idari masrafları" artıracaktır. Nitekim Meksika'da programın uygulanması sırasında çoğu görevli sadece arazi sınırlama bilgi ve denetlemeleriyle uğraşmışlardır. Bu durum özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha sorunlu olacaktır. Arazisi küçük ve parçalı olan yerlerde ekim alanlarının sınırlandırılması bunun uygulanabilirliği ve denetlenmesi zordur. Uygulamaya çiftçilerin riayet etmesi ve ikna olması konusunda güçlüklerle karşılaşılabilir (Baffes vd., 1997).

Programın maliyeti konusunda da sorunlar vardır. Yeni uygulamanın eski uygulamadan daha fazla bir bütçe yükü getirmemesi istenir. Uygulanan belli başlı üç ülkenin ABD, AB ve Meksika program maliyetleri incelendiğinde; ABD 1994-95 döneminde uygulanan fark ödeme sisteminin bütçeye maliyeti 4.2 milyar \$ iken, 1996-97 döneminin doğrudan gelir desteği ödemelerinin maliyeti 5.6 milyar doları bulmuştur (USDA, 1996). Aynı durum Meksika için de geçerli olmuş ve bütçe yükü bir önceki uygulamaya göre ikiye katlanmıştır. 1993'de 6.4 milyar N\$ olan tarım sektörüne transfer, doğrudan gelir desteği uygulamasından sonra 1994 yılı

için 11,7 milyar N\$'a ulaşmıştır. Bu artışla birlikte Meksika'daki her kentliden kırsal kesimin %0.79'na yaptığı gelir transferi %1.45'e yükselmiştir (SARH, 1995). Doğrudan gelir destek programları diğer şartlar sabit kalmak koşuluyla her zaman maliyeti yüksek politika araçlarıdır. Çünkü dünya fiyatlarından bağımsız uygulanırlar. Fiyat destek programları ile gelir destekli programların bütçe maliyeti, dünya fiyatları değişmelerine göre karşılaştırıldığında; yüksek dünya fiyatlarında fiyat destekli programların üreticiye transferleri azalabilir, hatta durabilir. Örneğin, ABD'de 1996 yılındaki tahıl fiyatlarının çok yükselmesi nedeniyle fark ödemeleri 1-2 milyar dolar iken, üretimden bağımsız doğrudan gelirden bunun karşılığı 5.6 milyar dolar'dır. Düşük dünya fiyatlarında ise fiyat destek ödemeleri yükselir ve çiftçi açısından gelir destek programından daha kazançlı hale gelebilir (Baffes vd., 1997).

Diğer bir sınırlılık, ödemelerin kime verileceği sorunudur. Özellikle arazi kullanım hakları değişken ve tam belirtilmemiş gelişmekte olan ülkelerde bu durum daha zorlaşmaktadır. Destekleme kurumlarında daha fazla sorunlar yaşanır. Üretici ödemelerinin zamanında ve adaletli dağıtımı için ulusal ekim alanlarının programdan önce kayıt altına alınması gerekir. Ödemelerin alana dayandırıldığı durumlarda kiracıların olduğu arazilerde bu sorun daha da büyümektedir. Eğer destek, seçilen ürünlerin önceki ekim alanlarına dayalı verilirse, arazi sahipleri ödemelerden hak iddia edeceği gibi kiracılara da ödemelerden yararlanmak isteyeceklerdir. Arazi imtiyaz haklarının eksikliği ya da olmaması, doğrudan gelir desteğinin uygulanabilirliğini zorlaştıracaktır. Bunun çözümü için fiyat desteğinden gelir desteğine geçiş aşamasında kırsal ekonomiyi tanımlayacak bir anket çalışması yapılabilir. Anket ile gelir desteğinden faydalanacak arazi sahibi ve kiracıların ya da ortakçıların belirlenmesi tamamlanacaktır. Anket; programın teknik olabilirliği ile çiftçi arazilerinin büyüklüğü, üretim miktar ve verimleri gibi bilgileri de içermelidir.

Sosyal refah yönünde ise; bütçe yükleri ve üreticilerin refahı yönünden konu ele alındığında dünya fiyatları önemli rol oynamaktadır. Doğrudan gelir desteğinde, dünya fiyatları yükseldiğinde üreticiler sadece bu yüksek fiyatlardan ödeme almayıp onun yanında daha fazla yük ile vergi mükellefleri tarafından finanse edileceklerdir. Bu yolla vergi mükellefleri hem tüketici olarak yüksek fiyat ödeyecek hem de programın maliyetinin getirdiği ek yüklerle karşılaşacaklardır. Bu durumda vergi verenlerin iki kere vergilendirilmesi gibi istenmeyen durumu düzeltebilmek ve üretici-tüketici-vergi mükellefi perspektifin daha adil hale getirebilmek için ödemeler yıldan yıla artırılmayıp, sabitleştirilebilir ve böylece dünya fiyatları yükselse bile üreticiler daha düşük gelir desteğine denk gelen ödeme alabilirler. Ek olarak, hektar başına ödemelerde azalan bir indeks kullanılabilir. Örnek; ilk 10 hektarın tamamı desteklenirse (hektara destek 100 \$ olsun), daha sonraki 10 hektar için azalan destek (yarısı kadar) hektara 50 \$ ve uygulama böyle azalarak devam edebilir. Böylece göreceli olarak küçük çiftçiyi daha fazla destekleyen yoksulluğu azaltıcı bir etki yapılabilir. Açıktır ki büyük alanlara sahip araziler için sınır konulması gelir desteğinin finansal yükü açısından gereklidir. Bu sınır büyük üreticilere desteği azaltabilir. Tablo 1'de fiyat desteği yerine gelir desteği uygulaması ile göreceli olarak kayba uğrayan üreticiler özetlenmiştir.

**Tablo 1: Üretici grubunun göreceli olarak kazanç/kayıp matrisi**

	Ortalama verim altında	Ortalama verim üstünde
Küçük (geçimlik) üreticiler	Kazanç	Kazanç
Uygun sınırın altındaki üreticiler	Kazanç	?
Uygun sınırın üstündeki üreticiler	?	Kayıp

**Kazanç** : Fiyat desteğinden daha fazla gelir elde edilmişse

**Kayıp** : Fiyat desteğinden daha az gelir elde edilmişse

**?** : Belli değil yada karar verilemiyor.

**Kaynak:** John Baffes ve Jacop Meerman, 1997.

Doğrudan gelir destek programlarının bir diğer sorunu da riski artırmasıdır. Üretim dönemleri arası artan ürün fiyatı farklılığı, riski de artırır ve bu uygulamanın sonuçlarından birisidir. Üreticiler fiyat desteklerinden daha yüksek bir fiyat riski ile karşı karşıya kalırlar. Bu risk, fiyatların tüm sezon ve bütün araziler için hükümetçe belirlendiği ülkelerde daha yaygındır. Ek olarak da üretici ve tüccarın kendini riskten koruma (hedging) araçları içeren futures ve forward borsaların (vadeli işlemler) olmaması sebebiyle gelişmekte olan ülkelerde sorun daha da büyümektedir.

Siyasi istikrar ve hümetin güvenilirliği-politika uygulama kararlılığı, makroekonomik ortam ve hepsinden önemlisi kararlı ve yeterli bir döviz kurunun varlığıdır. Eğer güçlü bir devalüasyon olursa üreticilere daha fazla yarar sağlamak için fiyat desteğinin kaldırılması en iyi yaklaşımdır. Etkin ve bütünleşmiş bir mal piyasası da destek sistem değişikliğinde sorunların azaltılması ve sorunsuz bir geçiş için gereklidir (Baffes vd., 1997).

Doğrudan gelir destekleri ile birlikte ticarete de reform yapılması kaynakların daha iyi dağıtılması (tahsisi) ile ekonominin bütünü için Pareto-gelişmedir. Ancak tarımda korumacılığın kaldırılması tarımsal

büyümei azaltabilir. Düşük fiyatlar yatırımı azaltır ve tarımdan işgücü kaçışını hızlandırır. Ayrıca tarımsal arz tepkisi negatif olabilir. Bunun örneği olarak Meksika'da 1980'lerden 1990'ların başına kadar ürün sektörünün kârlılığında azalma yaşanmıştır. Sektördeki bu büzülmede, tarımın istihdam talebi düşmüş, gelir ve ticaret reformları vasıtasıyla gıda fiyatlarının topraksız çiftçilerin gıda temin edebilecekleri fiyata düşmesine rağmen topraksız tarım çiftçilerinin geliri de kısa dönem de olsa azalmıştır (Baffes vd., 1997).

### **2.3.Değerlendirme:**

Doğrudan gelir destek programı tasarlanırken çok iyi düşünülmesine rağmen olumsuzlukları da olacaktır. Üreticiler şüphesiz artan fiyat değişimleri karşısında daha fazla riske maruz kalacaklardır. Üretimdeki oranlarına göre girdi fiyatları düşecektir ve tarımsal işgücü talebi düşeceği için tarımsal arz tepkisi negatif beklenebilir. Konu daha çok gelişmekte olan ülkeler perspektifinde ele alınırsa; tarımı koruyan bu gibi ülkelerde bu uygulama için gerekli şart ve düzenlemelerin tamamının yerine getirilmesi mümkün olmayabilir. Karar vericiler programın gereklerini, düzenlemelerini "olabilirlik programı" ile tasarlamalı ve politik gücünde desteğini alarak sorunları çözmelidirler.

Bundan başka "doğrudan gelir desteğinin ne yapıp ne yapamayacağının" bilinmesi gereklidir. Geçimini zor sürdüren küçük arazi sahiplerinin gelirlerine artış yaratmasına rağmen bu destekleme biçimi "yoksulluğu azaltan" program değildir. Nereye ne kadar para ödeneceği ile ilgili herhangi bir koşul olmadığı için "bir yatırım" programı da değildir. Ek olarak, düşük üretici fiyatları ile ilişkilendirilmesine rağmen sektörel büyümei artıracığı ya da teşvik edeceği de beklenemez. Ayrıca arazi ile ilişkilendirildiğinde desteğin aslan payı yine büyük üreticiye gideceği için her zaman bir alt limitte uygulanacaktır. Ancak bu destek biçimi gelirin

yeniden dağıtımına ait bir süreçtir. Bu süreçte tarımın serbestleşmesi ve kaynakların daha iyi dağılımını sağlar (Baffes vd., 1997).

#### **2.4. Türkiye'ye ait Sınırlılıklar**

Türkiye için bu uygulamanın belli başlı zorluklarının ne olacağı ise aşağıda başlıklar halinde özetlenmiştir.

a) **Hedef kitle belirlenmesindeki zorluk;** Tarımsal yapı yönünden; tarımsal istihdam ve işletme sayılarının fazlalığı, küçük üreticiliğin yaygınlığı ve tarımsal gelir seviyesinin düşük olması gibi nedenlere ek olarak da çiftçi kayıt sistemin yetersizliği ve neredeyse yokluğu, kadastro işlemlerinin büyük ölçüde tamamlanmamış olması hedef kitle belirlenmesindeki zorlukları oluşturur (Yükseler, 1999). Türk tarımının üretim ve pazardan sosyal yapısına kadar henüz yeterli veri birikimi olmadığı gibi üretici örgütlenme düzeyi de yetersizdir. Ayrıca, seçilecek hedef kitle bugün desteklemeden yararlanan kitleden daha geniş olabilecektir. Uygulanan sistemde tüm ürünler kapsama alınmamışken, önerilen sistemde tüm ürünlerde hedeflenen üretici katmanları dikkate alındığında kitle genişleyecektir. Ayrıca, Türkiye'de 4 milyon adet tarımsal işletmenin varlığı dikkate alındığında, gelir desteğinin kapsamının ve ilgili üreticiye ulaşma masrafının hiç de azımsanmayacak boyutlarda olacağını hesaba katmak gerekmektedir. Öte yandan, Türkiye gibi kadastro çalışmaları dahi tamamlanmamış, kayıt sistemi olağanüstü yetersiz, ücretsiz aile işçisi istihdamı yüksek boyutlarda, bir de çok parçalı işletme arazileri üzerinde doğrudan gelir sisteminin uygulanabilirliği çok kuşkuludur. Ücretsiz aile işçilerinin her birinin işletme parsellerinden biri adına hak talep etmesi durumunda uygulamanın iyice içinden çıkılmaz duruma geleceğini kestirmek zor değildir (Eraktan, 1999).

b) **Uygulamanın finansman kısıtı;** Fiyat desteklerinde büyük ölçüde tüketicilerin dünya fiyatlarına göre daha fazla fiyat ödemeleriyle desteklemenin bütçe üzerine doğrudan yükü bu şekilde sınırlanmaktadır.

1997/98 döneminde tarıma yapılan toplam transferin %75.3'ü tüketiciler tarafından yapılmıştır. Tarım ürünlerinin temel tüketim malı olması nedeniyle alt gelir seviyesindeki tüketiciler olumsuz etkilenmektedir. Doğrudan gelir sistemi tamamen bütçe üzerinden, kısacası vergi mükelleflerince, finanse edilecektir. Bu durum bütçe ve vergi mükelleflerinin fiyat bazlı desteklere göre doğrudan yüklerini artıracaktır. Sistemin finansmanı vergi gelirlerinin artırılması ile yapılacaktır. Bu ya doğrudan vergilerde ya da dolaylı vergilerde artışla yapılabilir. Doğrudan vergilerdeki artışla finans alt gelir grubundaki tüketiciler olumlu etkilerken, diğer grupları olumsuz etkileyecek ve toplumda dirençle karşılaşılması muhtemel olabilecektir. Dolaylı vergilerde ise toplumun tüm kesimi olumsuz etkilenecek ve direnç daha güçlü olabilecektir.

Son olarak, uygulanan sistemin tüketicilere bindirdiği yükü vergi mükellefleri üzerine kaydırılması ve bu verginin büyük oranda toplanacağına hesaplanması gerekir. Vergi mükellefleri esasen bir durgunluk döneminde ilave vergi yüklerine zorlanmış bulunmaktadırlar. Bu durumda sistemin getireceği yeni vergiler ya da yükleri de taşıyabilecekleri konusunda şüpheler bulunmaktadır. Tüm program hedefleri kamu maliyesinin yükünü hafifletmeye çalışırken, doğrudan gelir sistemiyle başlangıçta kamu maliyesi üzerindeki finansman yükünü artıracak bir sistemin mi daha gerçekçi olduğu tartışmalıdır (Oyan, 2000).

## **2.5.Türkiye'de Uygulanmasına Yönelik Öneriler**

### **1) Uygulamaya kademeli olarak geçilmeli ve ürünle sınırlı olmalı (pilot ürünler ve pilot bölgeler için uygulama)**

Bu uygulama biçimi, veri toplama, gerekli altyapıyı oluşturma, deneyim kazanmak için çalışmalara sınırlı alanlardan başlanarak bütçe yükünü düşük tutmak ve olası sakıncaları azaltmak için önerilmektedir (Eraktan, 1999). Ürün seçiminde arz fazlası, rekabet gücü, bölge ve sosyal faktörler dikkate alınmalıdır.



**2) ABD’de uygulandığı biçimiyle uygulanması;** a) doğrudan gelir yardımı için fon ayrılması, b) yıl sınırı olması (uygulama 7 veya en fazla 10 yıl uygulanmalı), c) uygulanacak ürünler seçilmeli, d) uygulamanın başlangıcından bitişine kadar destek miktarı aşamalı olarak azaltılmalıdır. Böylece eğer üretim artışı olursa ödemeler sabit olacağından üreticinin eline geçen gelirden azalmadan dolayı üretim kontrolü kendi içinde düzenlenecektir. Uygulanan ürünler için ayrılan doğrudan gelir ödemesi miktarı, toplam yıllık ürün kontrat miktarına bölünerek o ürün için “yıllık ödeme oranı” bulunur. “İşletme başına ödeme miktarı” ise o işletmenin program verimi ile üretim kontrat alanının %85’i çarpılarak bulunur. Üretim kontratında hesaplanan alan için uygulamanın başlangıcından bir önceki yıl alınabilir. Dikkate değer bir bilgi de bu uygulamanın seçilen ürünlerde üretimin tamamını kapsamamasıdır (Çakmak, 1998).

**3) Bazı politikaların kaldırılması halinde bunları telafi etme amaçlı;** Fiyat destekleme politikalarının azaltılması halinde politika değişikliklerinde gelir düşüşünü telafi etmek amaçlı uygulanabilir. Ancak verim ve üretimi artırıcı politikalara da devam edilmelidir. Yeni destekleme sistemi, fiyat desteğinin veya da korumanın azaltılması ile değişim oluştuduğu dönemde ya da tarımsal üretim alternatiflerinin sınırlı olduğu bölgelerde hedef kitlesi ve süresi sınırlı, doğrudan gelir ödemeleri olarak uygulanmalı ve hedef kitle iyi ve ayrıştırılabilir şekilde belirlenmelidir. Kısaca, arz esnekliğinin düşük, alternatif ürün sayısının sınırlı veya hiç olmadığı bölgelerde uygulanmalı ve süresi sınırlı olup, geçiş dönemi için telafi amaçlı üretim ve verimden bağımsız doğrudan ödemeler şeklinde kullanılmalıdır. Bunun yanında bölgedeki hedef üreticilere gelir artırıcı veya yaratıcı politikalarla desteklenmelidir. Türkiye gibi tarımsal nüfusu yüksek ve önemli ürünleri kapsayacak büyüklükte uygulanması imkansız gözükmektedir (Çakmak, 1999).

**4) Etkin arz kontrolü ve bağımsız doğrudan gelir;** Etkin arz kontrolü ile üretim ve verimden bağımsız doğrudan gelir yardımı üç üründe uygulanabilir. Bunlar; tütün, fındık ve çay olabilir. Bunların seçilmesinde sebepler; çayın üretildiği alanlarda alternatif ürününün çok sınırlı olması, fındıkta ve şark tipi yaprak tütünde ise Türkiye'nin tekel olması gösterilebilir (Çakmak, 1999).

## EKLER

### Ek 1: ABD'de Üretim Esnekliği Kontrat Ödemelerinin Hesaplanması

Doğrudan gelir ödemelerine konu olan ürün payları % olarak belirlenmiştir. Buna göre;

Buğday	26.26
Mısır	46.22
Sorgum	5.11
Arpa	2.16
Yulaf	0.15
Pamuk	11.63
Pirinç	8.47

oranında toplam yıllık ödemelerden pay alacaktır. Örnek olarak, 1998 yılı için belirlenen 5.8 milyar dolar tutarındaki ödemelerden yüzde 46.22 paya sahip olan mısır ( $5.8 \times 0.4622$ ) için 2.68 milyar dolar tahsis edilecektir. Yıllık *ödeme oranı*, toplam 2.68 milyarın o yıl için sözleşmeye konu toplam üretime bölünmesi (herbir üretici üretiminin toplanması sonucu bulunan) ile bulunmaktadır. Üreticinin *üretim miktarı*, o işletme için belirlenen sabit verimin, toplam temel ekim alanının yüzde 85'i ile çarpılması ile bulunmaktadır. Sözleşmeye konu temel ekim alanı için 1996 yılı baz alınmıştır. O üreticiye yapılacak ödeme, üreticinin *üretim miktarı* ile yıllık *ödeme oranının* çarpılmasıyla bulunmaktadır. 1998 yılı için mısırdaki uygulanan *ödeme oranı* 16.54 \$/T olarak belirlenmiştir. Bu rakam esnek üretim programı ve çevre koruma amaçlı (Conservation Reserve Program) programa katılan üreticilerin sayısına göre değişebilmektedir. *Ödeme oranının* net rakam olduğu varsayıldığında, 200 hektar tarım arazisi olan bir üretici 170 hektar ( $200 \times 0.85$ ) net tarım alanı ve 6.7 Ton/hektar sabit verim üzerinden, yaklaşık 18 bin dolar doğrudan gelir elde edecektir.

**Kaynak :** Agricultural Outlook Supplement, Economic Research Service, USDA, 1996 ve Babacan, 1999.

**Ek 1.1: ABD'de Üretim Esnekliği Kontrat Ödemeleri (milyar \$)**

	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Ürünler		
Buğday	1 397	1 497
Mısır	3 384	2 633
Sorgum	338	287
Arpa	113	120
Yulaf	8	9
Pirinç	448	478
Pamuk	597	637
<b>Toplam</b>	<b>6 286</b>	<b>5 661</b>

**Kaynak:** OECD, 1999b.

**Ek 2: Doğrudan Gelir Desteğinin Üç Farklı Ülkedeki Amaçları, Uygulama Kriterleri ve Yöntemi**

	Meksika:PROCAMPO	ABD: FAIR	AB: OTP Reformu
Amaç	Desteklenen ürünlerin garanti fiyatlarının kaldırılması ile üretici gelirlerindeki azalmayı telafi etme	Fark ödemenin kaldırılması, onun yerini alma	Destekleme fiyatlarının azaltılması
Uygulama başlangıcı	1994	1996	1993
Ödeme esası	Desteklenen ürünlerin ortalama ekilen alanı (baz yılı:1991-93)	Fark ödemesinin yapıldığı son 5 yıldaki alan	Desteklenen ürünlerin ortalama ekilen alanı (baz yılı:1989-91)
Uygulanan ürünler	Buğday, mısır, sorgum, arpa, pirinç, pamuk, baklağil, soya fasulyesi, ayçiçeği	Buğday, mısır, sorgum, arpa, pirinç, pamuk ve yulaf	Buğday, mısır, arpa, pirinç, yulaf, kolza, kuru bakliyat, tütün, sığır ve koyun eti, soya fasulyesi, ayçiçeği, baklagil
Uygulama periyodu	İlk 10 yıl için sabit; son 5 yıl için azalma, toplam 15 yıllık bir dönem	Uygulama döneminde azaltılma; uzatılmadan toplam 7 yıl	Nominal dönem sabit; süre sonunu belirten tarih yok
Maksimum ödeme miktarı	İşletme başına 6 700 \$	İşletme başına 40 000\$	Üst limit yok
Arazi kullanım sınırları	Arazi sadece uygulanan ürünlere tahsis edilirken bu yumuşatılıp diğer tarımsal amaçlı kullanımlara da izin verildi.	Tarımsal kullanım içinde meyve ve sebze kullanımına izin yok; dönüştürme planlarına uyulma zorunluluğu var	Arazi desteklenen ürünlere ayrılmış, büyük üreticiler desteklenen ürün alanlarını önceden kararlaştırılmış
Diğer özellikler	Geçiş döneminde ilk iki yıl için görüşülen fiyat; mısır ve baklağil unu fiyatları artırılmıyor	Başvurusuz ürün kredileri değiştirilmiş formda	Tahıllar için düşük seviyede fiyat desteği sürüyor

**Kaynak:** World Bank (1995), SARH, USDA (1996), EC (1993).

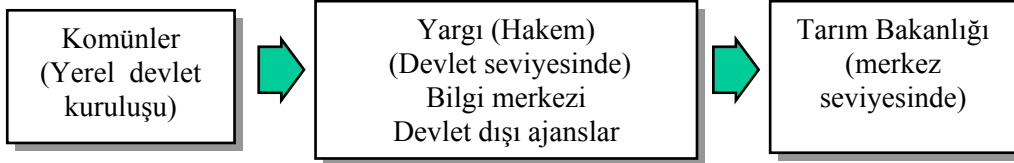
### Ek 3: Romanya Doğrudan Gelir Desteği Uygulamasının Karakteristikleri

	Romanya
Amaç	·Destekleme fiyatlarının kaldırılması ·Girdi piyasasını teşvik etme
Uygulama	1997 sonbaharı
Ödeme esası	0.5-6 hektara kadar ki ortalama alan
Faydalanacak grubun büyüklüğü	4.4 milyon çiftçi ve çiftçilerin %100
Hedef Grup	Tüm çiftçiler. 0.5 hektardan büyük arazilere ve en çok 6 hektarına kadar ödemeler
Genel Sınırlılıklar (seçimdeki kriterler)	Belediyelerin kadastrolarına dayalı ve kayıtlı tüm çiftçiler
Gelir ve/ ya da diğer kriterler (başlangıç seviyesi)	Gelir ve diğer kriterler dikkate alınmadı.
Şeçilen ürünler	Çiftçiler girdi satın aldılar (gübre, tohum, ilaç, v.b)
Ödeme miktarı	Üretim döneminde hektar başına kuponların değeri 18 \$'dı. (Ekilen arazinin en çok 6 hektarı için)
Gıda tüketiminde programın katkısı	1997 sezonunda programın toplam değerinin yaklaşık %30'u girdi alımlarını oluşturmaktadır.
Uygulama zamanı	1998 baharında da uygulanmıştır.
Uygulamanın maliyeti	1997 yılı itibariyle 200 milyon \$
İdare Masrafı	Bunun %3 basım, dağıtım, geri ödeme ve faydalanacak Grubun listelenmesinden oluşmaktadır.
Gelir Dağıtımı	Romanyadaki çoğu çiftçinin 1-3 hektarlık arazisi vardır ve nüfusun en fakir kısmını oluşturur. Kuponlar girdi alımını artırmıştır ve kuponların % 90'nı bu amaçla kullanılmıştır.

**Kaynak:** Castañeda, T., 1999. "The design, implementation and impact of food satmp programs in developing countries" s: 40-44.

#### Ek 4: Romanya Uygulamasının Şematik Gösterimi

##### 1: Programdan Faydalanacakların (Hedef Kitle) Seçimi



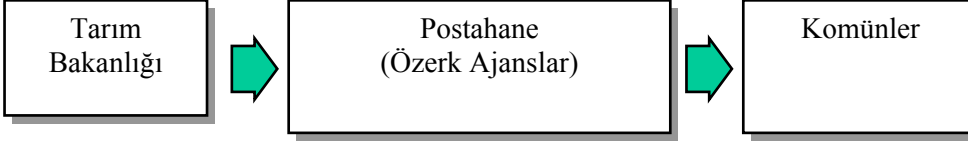
Görevi

Görevi

Görevi

<p>-Tarımsal kadastroya dayalı hedef kitle listesinin hazırlanması -Bu listenin basılması -Bilgi merkezine listelerin gönderilmesi</p>	<p>-Listenin bilgisayar girişi ve her faydalanıcı için kupon sayısının hesaplanması -Hazırlanmış listenin Komüne doğrulama için gönderilmesi -Bilgilerin Merkezi ajanslara ve Tarım Bakanlığına gönderilmesi</p>	<p>-Toplam kupon sayısını ve bütçe yükünü kararlaştırmak - Kupon dağıtımı için kararlaştırılan listenin Postahaneye gönderilmesi</p>
--	--	--

## 2: Kuponların Dağıtım Şeması



### Görevi

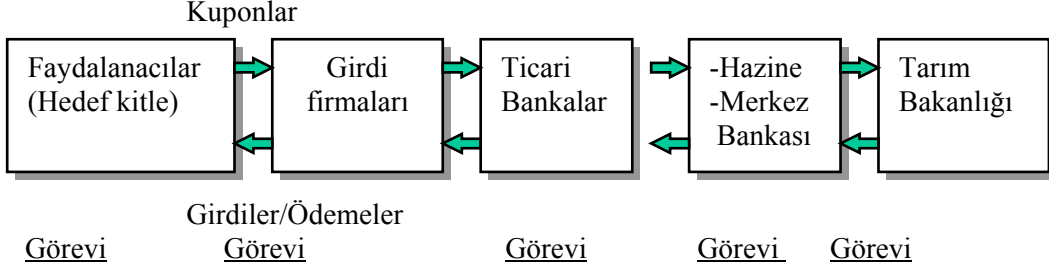
### Görevi

### Görevi

<p>-Faydalanacaklar listesi ve toplam kupon sayısının Komün ve hakem heyetinden sağlanması</p>	<p>-Kuponların paketler halinde hakem ve Komünlere dağıtımı -Alandaki bazı bilgilerle faydalanıcı listesini tamamlamak ve kontrol etmek -Kontrolden sonraki bitmiş listenin faydalanıcılarına dağıtımı -Ödeme için Tarım Bakanlığına rapor hazırlamak -Tarım Bakanlığı ya da Komün Raporlarını düzeltme</p>	<p>-Kupon programını teşvik etme (duyurma , özendirme) -Dağıtımın yerine doğru ulaşmasında Postahaneye yardım etme -Bölgesel girdi satışlarını kolaylaştırma ve özendirme -Şikayetler olursa bunları toplama</p>
--	---	--

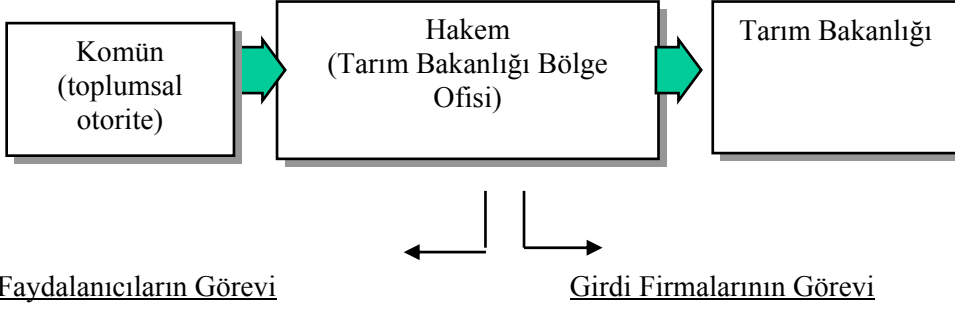


### 3: Kuponların Ödenmesi ve Kullanım Şeması



-Yerel Postahanedan kuponların alınması -Kuponla girdi alma ve fatura isteme -Arazide girdi kullanımı	-Girdi satışı -Kuponların kabulü -Fatura basmak -Kuponları banka hesabına yatırmak -Ödeme için 3-4 gün beklemek	-Fatura ve kuponların kabulü -Güvenirliğini kontrol etme -Sınırlanmış listedeki girdileri doğrulama -hesaptaki kuponları bankaya yatırma -Merkez Bankasından ödeme talebinde bulunma	-Tarım Bakanlığına para aktarmak -Merkez Bankasından Bakanlık hesabına para aktarmak -Merkez Bankasının ödemeyi yapması -Bakanlığa kupon için nakit aktarma	-Postahane'den gönderilen kuponları ödemeleri için Hazineden talep etme -Fatura ve kuponları kontrol etme, toplama ve son dağıtımını yapma
---	---	--	--	---

#### 4:Denetim Mekanizmasının Şeması



Faydalanıcıların Görevi

Girdi Firmalarının Görevi

<ul style="list-style-type: none"><li>-Komündeki faydalanıcı listesinden rastgele örneklerle kontrol yapma</li><li>-girdi alımındaki faturalardan rastgele örneklerle kontrol yapma</li><li>-Faydalanıcıların girdi kullanımını aynı yöntemle kontrol etme</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Girdi firmalarının satışlarını ve faturalarını aynı yöntemle kontrol etme</li><li>-Firmaların şikayet ve önerilerini alma</li><li>-Tarım Bakanlığı merkezine denetleme raporlarını hazırlayıp, gönderme</li></ul>
--	--

**Kaynak:** Castañeda vd., 1997

## Ek 5: Meksika Doğrudan Gelir Uygulamasına ait Bazı Saptama ve Değerlendirmeler

Meksika Deneyimi: Meksika doğrudan gelir desteği programının, PROCAMPO, yürütülmesi ya da uygulanması konusunda yeterince hazırlıklı değildi. Önce program ilan edildi. Sonra programın kapsadığı alan miktarı ve uygun üreticilerin kayıtları alındı. Bu sırada bazı "açıkgöz" çiftçiler destekleme için seçilen ürünlerin ekim alanlarını artırdılar. Bu da program ödemelerini artırdı. Bu duruma itirazlar oldu. Denetlemeler artırıldı. Ancak sorunlar bununla da kalmadı ve arazi sahipleri, kiracılar ve ortakçılar arasındaki mülkiyet hakları iyi belirlenmediğinden ödemelerin kime verileceği konusunda sorunlar yaşandı (Janvry vd.,1995). Hükümetin güvenilirliğe de ayrı bir sorundu. Başlangıçta bazı üreticiler hükümetin bu programı başlatacağına inanmıyorlardı. Onun yerine üreticiler vergilendirilmekten korkarak seçilen ürünler için ettikleri alanları daha düşük bildirdiler (Salinger vd., 1995). Programın başlangıcında ödemeler o yıl için ekilen alanlara ödenecekti. Ancak daha sonra seçilen ürünlere ayrılmış ve o ürünler için devam eden ekili alanları da kapsamı hükümete dolayısıyla programa güvensizlik yaratmıştır.

Programın başlangıcında, Meksika'nın makroekonomik çevresi ve ortamı önemlidir. 1994'deki devalüasyondan önce tahıllar yüksek oranda ithalat kontrolleri ile korunmaktaydı. Devalüasyondan sonra bazı ürün fiyatları önceki yurtiçi seviyesinde devam ederken bazı ürünlerde (yurtiçi fiyatı dünya fiyatlarından daha yüksek) daha az bir koruma vardı.

Makroekonomik çevre ile fiyat farklılaşmasıyla kısa dönemde artan riski hafifletecek, forward ve futures piyasalarda üreticinin riskten korunacağı (hedging) pozisyonları alma imkanının varlığı ve serbest ticaret, Meksika için bu riskleri hafifletmiştir. →

Ancak yinede piyasanın performansı incelendiğinde; Meksika'nın garanti fiyatlarının ve bunu izleyen destekleme alımları yerine piyasa ekonomisine geçiş yapması, güçlü geleneğe sahip rekabetçi mal piyasalarının olduğu ülkelerden daha karmaşık ve zor bir geçiş olmuştur (Baffes vd, 1997)

#### Ek 5.1. Meksika PROCAMPO Doğrudan Ödemeleri (\$)

	1994	1995	1996	1997	1998 (tahmin)
Hektara ödeme					
Kışlık ürün	62	69	56	61	62
Yazlık ürün	62	69	61	70	70
Toplam ödeme	1431	913	830	951	947
Uygulanan alan (milyon hektar)	13 600	13 300	13 853	13 984	13 909

**Kaynak:** OECD, 1999b (s:77, 133) ve OECD, 1997a (s:161)

## **Kaynaklar**

**Aydoğuş, Osman (1999)**, “Buğdayda Alternatif Destekleme Politikalarının Refah ve Dağılım Etkileri: Destekleme Alım, Fark Ödeme ve Gelire Doğrudan Destek Politikalarının Karşılaştırma Analizi”, İşletme Finans Dergisi. Sayı: 157 Nisan 1999.

**Babacan, A., 1999.** "Genel Politika Çerçevesinde Doğrudan Gelir Ödemeleri Sistemi". DPT Tarım Dairesi yayını. [www.dpt.gov.tr/...](http://www.dpt.gov.tr/...)

**Çakmak, E., ve Akder, H., (1999)**, Dünya Ticaret Örgütü-Tarım Anlaşmasının yeni görüşme dönemi ve Türkiye: Olanaklar, Kısıtlar ve Stratejiler, Araştırma raporu.

**Çakmak, E., Kasnakoğlu H., Yıldırım T. (1998)**, “Fark Ödeme Sisteminin Ekonomik Analizi”, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü.

**Eraktan G., (1999)** Türkiye’de mevcut destekleme politikaları karşısında doğrudan gelir yardımları, yayınlanmamış araştırma raporu.

**Ertuğrul, C., (1998)**, Küreselleşme koşullarında tarım politikalarında gelişmeler ve Türkiye, ODTÜ Ekonomi Kongresi II’de sunulan tebliğ.

**Yükseler, Z., (1999)**, Tarımsal destekleme politikaları ve doğrudan gelir desteği sisteminin değerlendirilmesi, DPT Araştırma raporu.

**Oyan O., 2000.** "Tarımda doğrudan gelir desteği uygulanabilir mi?". 14 Ocak 2000 tarihli Dünya Gazetesi. Analiz köşesindeki makale.

**ABARE, 1998.** "Farm Income Support". Current Issues. No: 98.4 August 1998. Australia.

**Agra Europe, 1998.** CAP Monitor, Tunbridge Wells, England.

**Baffes, J. and J. Meerman., 1997.** "From Prices to Incomes: Agricultural Subsidization without Protection?". The WorldBank

**Castañeda, T. and L. Fernandez. 1997.** Romania Girdi Voucher Program: Design and Implementation Issues and Recommendations. Bucharest.

**Castañeda Tarsicio, 1999.** "The design, implementation and impact of food stamp programs in developing countries". [www.worldbank.org/foodandnutrition/toolkit](http://www.worldbank.org/foodandnutrition/toolkit)

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

**Deininger, K. and A. Heinegg., 1995.** "Rural Poverty in Mexico". The World Bank.

**EC, 1993.** Commission of the European Communities. "The New Regulation of the Agricultural Markets", 1993.

**EC, 1997,** European Commission, Situation and Outlook, Cereals-Oilseeds-Protein Crops, DG VI, July 1997

**EC, 1998.** "An Agricultural Sector for Tomorrow's Europe", European Commission, Directorate- General for Agriculture.

**ERS, 1996.** "1996 FAIR Act Frames Farm Policy for 7 Years", Agricultural Outlook: Special Supplement, April: 1-21.

**FAO, 1994:** The state of food and agriculture 1994 FAO Printed.

**Goto, J. 1997.**"Regional Economic Integration and Agricultural Trade". Commodity and Policy Analysis Unit, International Economics Department, The World Bank.

**Janvry, A., E. Sadoulet, B. Davis, and G. Gordillo de Anda. 1995.** "Ejido Sector Reforms: From Land Reform to Rural Development". Columbia University.

**Janvry, A., E. Sadoulet, 1999.** "Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico". Prepared of California University and World Bank and IFPRI-Mexico.

**Knutson R. D., J.B. Penn, William T. Boehm, 1995,** Agricultural and Food Policy, Prentice-Hall, Inc.

**Lazaroiu , S., L. Luca. and E. Tesliuc. 1998.** Assessing the Impact of the 1997 Voucher Scheme. Basilmamış rapor.

**Martinez, J. -Carlos, 1999.** "Programa de Apoyo al PROCAMPO". Mimeo, Inter- American Development Bank.

**OECD, 1994.** "Agricultural Policy Reform: New Approaches the role of direct income payments", OECD, Paris.

**OECD, 1995.** "Adjustment in OECD Agriculture: Issues and Policy Responses.

**OECD, 1997.** "Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation".

**OECD, 1997a.** "Review of Agricultural Policies in Mexico, OECD National Policies and Agricultural Trade", p:74-76.

**OECD, 1998.** "Agricultural Policy Reform: Stocktaking of Achievements. Discussion Paper. AGR/CA/MIN (98)1. March 199. OECD, Paris.

**OECD, 1999.** "Agricultural Policies in OECD Countries: Background Information 1999". OECD, Paris.

**OECD, 1999a.** "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.

**OECD, 1999b.** " Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 1999". OECD, Paris.

**SAGAR, 1998.** Ministry of Agriculture, Livestock, and Rural Development "PROCAMPO, 1994-1998", Claridades Agropecuarias No.64, December.

**SARH, 1995.** PROCAMPO: Vamos al Grana para Progresar. Mexico, Secretaria de Agricultura and Recursos Hidraulicos.

**Salinger, L., J. Metzler, and C. Arndt. 1995.** "Mexico: Devaluation and Maize Market Reform". Prepared Government of Mexico and World Bank.

**Survey, 2000:** July 1999 Expected date of next Switzerland Survey: Autumn 2000.

**Swinbank, A. 1997.** "The new CAP", C. Ritson and D.R. Harvey "The Common Agricultural Policy". CAP International, London.

**USDA, 1996:** Farm Act Increases Market Orientation, Glossary of Agricultural Terms, ERS.

**USDA, 1996a.** "Agricultural Outlook Supplement", Economic Research Service, USDA

**World Bank, 1995.** Mexico: Project Completion Report-Second Agricultural Sector Adjustment Loan. Report No. 14552, June 1, 1995.

**World Bank, 1996.** Agricultural Outlook: Provisions of the 1996 Farm Bill. Economic Research Service (ERS), United States Department of Agriculture.