

TÜRKİYE'DE GÜBRE DESTEKLEME UYGULAMALARI

Zekai Özdemir*

Bir ülkenin tarımsal yapısı ve yapının gerçekleştirdiği tarımsal verimlilik, tarımın genel ekonomiyi yönlendirmesindeki gücüne bağlıdır. Türkiye'de tarım işletmelerinin büyük çoğunluğunun küçük ve çok parçalı işletmeler durumunda oluşu, sermaye birikimini, teknoloji kullanımını ve tarımsal verimliliğini sınırlandırmaktadır. Devlet, işletmelerin yapısal bozukluğu dolayısıyla doğan olumsuz etkileri ortadan kaldırmak için, bazı bitki ve hayvansal ürünlerin üretiminde girdi kullanılmasını ve dolayısıyla verim artışını teşvik etmek maksadı ile "girdi desteklemesi" yapmaktadır.

1. GİRİŞ

Tarımsal girdi kullanımı, verimliliği, dolayısıyla tarımsal üretim seviyesini belirleyen en önemli unsurlardan biri olarak kabul edilmektedir. Tarımsal destekleme politikaları içerisinde girdi fiyatlarının düşük tutulması, üretim maliyetlerinin düşürülmesinde en temel etkidir¹. Girdi kullanımı destek primleri çoğunlukla, "gübre, kaliteli tohum ve tarımsal mücadele ilaçlarına" verilmekte ve Ziraat Bankası'nda buna aracılık yapmaktadır.

Girdi desteği içerisinde ilk sırada yer alan gübre desteği ile, tarımda verimliliğin ne derece arttığı, bitkisel üretimde maliyetlerin ne oranda düştüğü, gübre desteklemesinde Türkiye tarımında hangi işletmelerin daha çok yararlandığı, bozuk bir tarımsal yapının hakim olduğu Türkiye'de, gübre desteklemesi nedeniyle ekonomide kaynak kaybının söz edilip edilemeyeceği,

* İ.Ü. İktisat Fakültesi İktisat Politikası A.B.D. Öğr. Üyesi.

1 S. Niron, "Fertilizer Pricing in Turkey", Fertilizer Producer Pricing in developing Countries; Issues and Approaches; E.L.Segure, Y.T.Shetty, Nishimizu (eds). Industry and Finance Series Volume II, The World Bank, Washington, D.C. 1988, s. 219-235.

desteğin gübre kullanım oranına etkisinin incelenmesi desteklemede gerçekçi kararlar alınması açısından önemli görülmektedir.

2. Türkiye’de Kalkınma Planları ve Gübre Desteklemesi

Tarım sektörünün desteklenmesi, gelişmiş ülkelerde, “ürün desteklemesi, ekim alanın kontrolü ve taban fiyat uygulamaları” şeklinde uygulanırken, gelişmekte olan ülkelerde, “ürün ve girdi desteklemeleri”, birlikte uygulanmaktadır.

Türkiye’de tarımsal destekleme politikasının amaçları genel olarak, tarımsal fiyat ve gelirlerin istikrarda tutulması şeklindedir. Bununla beraber tarımsal ürün maliyetini düşürmek için Türkiye’de tarımsal girdileri destekleme uygulamaları yapılmaktadır. Türkiye’de kalkınma planlarında destekleme amaç, ilke ve politikaları şu şekilde belirtilmiştir.

- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1963-1967), “Tarımda Destekleme ve Amaçları, Sübvansiyonlar ve Transferler” başlığı altında toplanmış ve gerektiği hallerde, sübvansiyon politikası istisnai haller dışında nihai ürün yerine, üretkenliğin artırılması amacıyla “girdilere sübvansiyon” verilmesi ilkesine uyularak yürütüleceği şeklinde belirtilmiştir.

- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1967-1972), “Fiyat Politikaları”, başlığında toplanmıştır. Buna göre, tarımda fiyat politikası üretkenliği artırıcı bir araç olarak kullanılacaktır. böylece, üretimde verimliliği artıran “girdilerin fiyatların yükselmesini” önlemesi planlanmıştır.

- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1978-1982), “Tarım, İlkeler ve Politikalar”, başlığı altında toplanmış ve tarımsal destekleme politikası uygulamaları ucuz ve yeterli girdi, kredi, tarımsal eğitim, tarımsal teşkilat ve teknoloji gelişme imkanlarının artırılması gibi “fiyat dışı destekleme” araçlarına yer verilmiştir.

- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, “Gübre Sanayi, İlkeler ve Politikalar” başlığı altında toplanmıştır. Planda, gübreye yapılan devlet desteklemesinin AT’na uyum politikası çerçevesinde yürütülmesi belirtilmiştir. Bununla beraber gübre desteklemesinin, gübrelerin içermiş olduğu “bitki besin maddeleri” baz alınarak yapılması esası benimsenmiştir.

- 1984 Yılı İcra Planı, Tedbir No: 60’da,

“Gübre sübvansiyonu tedricen azaltılacaktır”.

- 1985 Yılı İcra Planı Tedbir No: 63’de 1984 Yılı İcra Planı, Tedbir No:

60'da,

Tarımsal üretimin teşvik fiyat politikası yanında ucuz ve yeterli girdi, tarımsal eğitim, tarımsal teşkilatlanma ve teknoloji gelişme imkanlarının artırılması gibi fiyat dışı destekleme araçlarına ağırlık verileceği belirtilmiştir.

• VII. Beş Yıllık Kalkınma Plan'ı döneminde hedef ve politikalar özellikle optimal büyüklükte tarım işletmelerinin oluşturulmasına yöneliktir. Buna ilave olarak, gübre kullanımında verimliliğin artırılması, diğer bir ifade ile en uygun cins, miktar ve zamanda gübre kullanımını teşvik için, toprak ve yaprak analizleri yaptırılarak gübre kullanımı ile gübreleme konusundaki eğitim faaliyetlerinin desteklenmesi hedeflenmiştir. Ayrıca kimya gübre sektöründe yer alan kamu kuruluşlarının, bir bütünlük içinde yeniden yapılandırılması arasında yer almıştır.

Türkiye'de Gübre Destekleme Uygulamaları

Planlı dönemin başından itibaren Türkiye'de, zaman zaman seçim ekonomisi tercihlerine uygun düşen tarımsal destekleme politikaları uygulanmış olsa dahi, tarımsal üretimi ve verimliliği artırmak maksadı ile tarımsal girdi kullanımını teşvik ve özendirici politikalar uygulanmıştır.

Türkiye'de gübre tüketimi ve yerli gübre üretiminin desteklenmesi ile ilgili politikalar değerlendirilirken, 1986 yılı öncesi ve sonrası olarak ele alınması gerekmektedir. Çünkü, 1986 öncesi ve sonrasında, Türkiye'de kullanılan her çeşit kimyasal gübrenin hem yerli üretimini hem de tüketimini teşvik eden farklı politikalar uygulanmıştır.

• 1986 öncesi gübre destekleme uygulamaları;

Türkiye'de gübre tüketimi ve yerli imalatın desteklenmesi diğer bir ifade ile, Türkiye'de tüketilen her çeşit kimyasal gübrenin hem yerli üretimi hem de tüketimini teşvik eden politikalar 1961 yılında başlamıştır. Bu yıllarda, gübrenin fabrika çıkış fiyatı ve çiftçilerin ödeyeceği fiyatlar, DPT'nin tavsiyesiyle, hükümet tarafından tesbit edilen karamamelerle ilan edilmekteydi. 1973 yılından itibaren gübre tedarik ve dağıtımında iki kamu kuruluşu olan Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK) ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ) ne 8.05.1973 tarih ve 14543 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile görev verilmiştir. Bir Kamu İktisadi Teşekkül olan Zirai Donatım Kurumu, kamu fabrikalarından ve özel fabrikalardan aldığı, gerektiğinde ithal ettiği gübrenin, tüm ülkede TŞFAŞ tarafından dağıtılan gübre dışında kullanılan tüm gübrelerin çiftçilere dağıtılmasından sorumlu tutulmuştur. TŞFAŞ, ise yalnızca şeker pancarı üreten

sözleşmeli üreticilerin gübre taleplerini karşılamakla görevlendirilmiştir.

Bu iki kuruluş, yurt içinde üretilen gübreye dünya fiyatlarının üstünde bir ödeme yapar, çiftçilere ise, dünya fiyatlarının altında satar ve bu fiyatlar arasındaki farklarda "kurum zararı" olarak Hazine tarafından karşılanırdı.

24 Ocak 1980 kararlarına kadar bu uygulamaya devam edilmiştir. Bir başka ifade ile, 1980'e kadar, "subvansiyon uygulamaları", oran olarak en yüksek seviyeye ulaşmış ve gübredeki subvansiyon 1979 yılında % 80'e ulaşmıştır (Tablo-1).

1980'lerde liberalleşme eğilimleri neticesinde gübre "temel mal" olmaktan çıkmış ve TZDK'unca satılan kimyevi gübrelerin fiyatlarına % 500 oranında zam yapılmıştır (Tablo 2). Ayrıca, gübrede uygulanan subvansiyon oranının azaltılmasına yönelik adımlar atılmıştır. Buna ilave olarak 1982 yılında Dünya Bankası ve DPT'nca Türk Mühendislik, müşavirlik ve Mütahatlık ve A.Ş. (TÜMAŞ)'ne yaptırılan ve kısa adı "Gübre Pazarlama ve Fiyatlandırma Etüdü", olan bir etütte:

- Kimyasal gübrelerde uygulanan subvansiyonların kademeli olarak kaldırılması

- Mevcut pazarlama ve dağıtım sisteminin değiştirilmesi

- Fiyat sisteminin değiştirilmesi

şeklinde öneriler yapılmıştır

1984 Yılı İcra Planı 60 No'lu tedbirde "gübre subvansiyonu tedricen azaltılacaktır", denilerek, gübre subvansiyonunun azaltılması resmi olarak Hükümet Programına alınmıştır. 1984 ve 1985 yıllarında ikişer defa olmak üzere TZDK'nca gübre perakende satış fiyatına toplam % 360 oranında zam yapılmış ve 1988 ydına kadar kademeli olarak subvansiyonun sıfırlanması hedeflenmiştir.

- 1986 sonrası gübre destekleme uygulamaları

1986 yılında da DPT'nca Artur D.Little ve TÜMAŞ'a yaptırılan "Gübre Sektörü Rehabilitasyon Etüdü"de:

- TZDK'nun perakendecilik faaliyetinden çekilmesi

- TZDK'nun ithalat tekelinin kaldırılması

- TZDK'nun tedarik ve dağıtım görevlerinin azaltılması önerilmiştir.

Ancak 1986 yılı ara seçimlerinden sonra subvansiyonun kademeli olarak

kaldırılmasına yönelik uygulamadan vazgeçilmiş ve 1986 yılı sonrasında oransal zaman zaman azalmasına rağmen subvansiyon azalmasına rağmen, subvansiyon miktar olarak artarak devam etmiştir.

1986 yılında “gübre tedarik, dağıtım, fiyat ve subvansiyon” sistemi 1.7.1986 tarihinde yürürlüğe giren 86/10715 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile tamamen değiştirilmiştir. Buna göre, ilk kez somut olarak gübrede devlet desteğinden söz edilmiş ve “Türkiye’de bitkisel üretim yapan gerçek ve tüzel kişilere münhasıran bitkisel üretim amacıyla daha ucuz fiyatla gübre sağlanması ve destekleme ödemesi yapılması belirtilerek”, gübre desteklemesi açık bir şekilde ifade edilmiştir. Buna ilave olarak, gübre tedarik ve dağıtım konusunda TZDK ve TŞFAŞ’mdan başka, Türkiye’de gübre fabrikaları ve bunların pazarlama şirketleri, Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği ile Tarım Satış Kooperatiflerinde görev almaları sağlanarak, sistem “liberalize” edilmiştir. Böylece, kimyasal gübre ithalat ve ihracatındaki kısıtlamalar kaldırılmış ve yerli üreticiler fabrika çıkış fiyatlarını rekabete açık piyasa şartları altında serbestçe tesbit etme imkanına kavuşmuşlardır. Dolayısıyla, hükümetin gübre dağıtım ve fiyat tesbitinde doğrudan müdahalesi kısıtlanmıştır. Buna ilave olarak gübredeki liberalleşme eğimleri, TZDK’nın gübre dağıtımından doğan zararı Hazine tarafından karşılanması ile ilgili uygulamaya son verilmiştir. Ayrıca gübre tedarik maliyetinin (faiz, iç nakliye ve bayi komisyonu gibi ek maliyet farkı) yüksek oluşu, TZDK’yı özel sektöre ait gübre işletmeleri ile rekabet etme gücünü kırmıştır. Bu nedenle kurum ve özel kuruluşlarca satılan gübre fiyatları arasında zaman zaman bazı gübrelerde % 64 varan fiyat farkı oluşmuştur. Bu uygulamaların bir sonucu olarak TZDK’m 1985 yılında yerli gübre piyasasında pazar payı % 90’larda iken, 1986’da % 66’ya, 1987’de % 25’e ve 1992 yılında % 15 seviyelerine inmiştir. Bütün bu olumsuz gelişmeler 1995 yılında TZDK’unu sistemin dışına itmiştir.

Gübre ticaretinin serbestleşmesi, çiftçilere verilen subvansiyon sisteminin de değişmesini zorunlu hale getirmiştir. Yeni sistemle, hükümet, genellikle yılda iki kere üreticilere satılan gübre karşılığı olarak dağıtıcılara kilo başına destekleme ödemesi yapmaya başlamıştır. Bu ödemeler bütçe dışı özel fonlardan karşılanması ve satış makbuzu karşılığı Ziraat Bankası tarafından ödenmektedir. Daha başka bir ifade ile serbestleştiren gübre tedarik, dağıtım ve fiyat sisteminde, gübre üretici ve dağıtıcı kuruluşlara “Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu”undan gübre destekleme ödemesi yapılmıştır.

Türkiye’de gübre desteklemesinin doğrudan çiftçiye yapılması ve KDV’li gübre fiyatının belirli bir %’si olarak tesbit edilmesine ilk defa 14.9.1994

tarihinde başlanmıştır. Gübredeki destekleme sıra ile 14.9. 1994'de KDV'li gübre fiyatının % 20'si, 15.10.94'de % 30'u ve 26.10.95'de ise % 50'si olarak belirlenmiştir. Bu anlamda gübreye yapılan destek, gübre fiyatlarında meydana gelen artışa bağlı olarak otomatikçe bağlanmıştır.

Bütün bunlara ilave olarak, yeni sistemde ile gübre sektöründe Tarım Kredi Kooperatifler'inin (TKK) fonksiyonları arttırılmıştır. Ancak, TKK, bir taraftan gübre sezonunun başlangıcında belirlediği yüksek gübre fiyatları nedeniyle piyasa fiyatlarının yükselmesine neden olurken, diğer taraftanda ortakların % 50 destekleme miktarını düşürerek, kredili gübre satışı yaptığı için, Kooperatif ortaklarının satın aldıkları gübreleri piyasada faturasız olarak satmaları nedeniyle fiyat istikrarsızlığına neden olmaktadır.

3. Türkiye'de Gübre Fiyatları ve Destekleme Oram

Türkiye'de gübre fiyatlarını ve gübre üretim ve tüketimini etkileyen en önemli politik olay, 1973-1974 yıllarında yaşanan "petrol krizi" dir. Bir başka ifade ile, bir taraftan gübre hammaddesi ve mamul gübre fiyatlarında büyük artışlar meydana getirmiş, diğer taraftan da Türkiye'de "gübrede subvansiyon" uygulamasının başlamasına neden olmuştur. 1975 yılında gübre perakende satış fiyatları önce % 40, daha sonra % 10 seviyelerine düşürülmüş ve daha somada fiyatlarda doğabilecek artışın satış fiyatlarına ve tarım ürünü maliyetlerine yansıtılmaması yönünde veya subvansiyon uygulamalarına başlanılmıştır.

Türkiye'de 1970'li yılların sonunda, ekonomik düzenlemeler ve fiyat ayarlamalarının yapılması zorunluluğu doğmuş ve 24 Ocak 1980 kararları bu zorunluluk çerçevesinde, TZDK tarafından satılan gübrelerin perakende satış fiyatlarına % 476'lara varan artışlar yapılmıştır. Fiyat artışının bir sonucu olarakta 1980 yılında, 1979 yıla göre gübre tüketimi % 21 oranında düşmüştür (Tablo-3).

Bu dönemdeki gübre subvansiyonu, 1980 yılında 1979 yılına göre % 71 ve 1981 yılında da 1980 yıla göre % 59 oranında artmış olmasına rağmen, tarım işletmesi sahiplerinin ödediği fiyatlarda da yüksek artışlar olduğu için, toplam fiyat içerisindeki destekleme oram 1979 yılında % 80 dolayında iken, 1980 yılında % 56'ya inmiş ve 1983 yılındaki % 63 hariç tutulursa oran, giderek azalmıştır.

1984 ve 1985 yıllarında yine gübre fiyatlarında % 86 ve % 82 oranındaki artışlar, tüketimin önceki yıla göre % 1.76 ve % 2.40 oranında azalmasına neden olmuş ve 1985 yılı tüketimi 1979 yılı tüketiminin altına düşerek 1.427.414 ton olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla 1984 Yılı İcra Planı Tedbir No: 60'da

belirtilen yıllar gübredeki subvansiyonu tedricen azaltılmasına yönelik uygulamaların yapıldığı yıllar olmuş ve subvansiyon oranında olarak % 47'ye indirilmiştir. Ancak 1986 yılında subvansiyonunun azaltılması ile ilgili uygulamadan vazgeçilmiştir.

(Tablo-2)'de 1986-1993 döneminde gübre satış fiyatlarınının 22 kat arttığı fakat buna rağmen gübre tüketimi 1993 yılında 2.207.199 tona yükselerek % 45'lik bir artış göstermiştir. Bununla beraber 1986 yılından 1994 yılına kadar gübre ithalinde fon ve vergi uygulanmasında gübre tüketimini etkilemiştir.

4. Sonuç

Türkiye'de 1970'li yılların başından günümüze kadar yapılan destekleme uygulamaları, gübre tüketimini belirli bir seviyeye gelmesini sağlamış, fakat, birim alanda kullanılan gübre miktarında henüz beklenen seviyeye erişilememiştir. Bir başka ifade ile Türkiye'de gübre destekleme uygulamaları ile tarım işletmesi sahipleri, verimin, dolayısıyla üretimin artmasında gübrenin yeri ve önemi kavramış, ancak tüketilen gübre miktarında istenilen seviyeye ulaşamamıştır.

Bitkisel üretim faaliyetinde bulunan çiftçiye yapılmakta olan gübre desteklemesinin, geçmiş yıllarda üretici ve dağıtıcı kuruluşlara yapılması, haksız bir rekabeti doğurmuştur. Bununla beraber, gübre tedarik ve dağıtımını ilgili kamu kuruluşlarından Tarım Kredi Kooperatifleri, yurt içi gübre üreticilerinden satın aldığı gübrelerle % 30-50 oranında ilave masraf yaparak satışa sunduğu için özel kuruluş gübre fiyatları ile rekabet edememekte ve TZDK'nın konumuna düşmektedir.

Türkiye'de gübre desteğinde yeni sistemde, desteği doğrudan tarım işletmesi sahiplerine yapılmaktadır. Bu uygulamada beklenilmeyen problemlerin suistimallerin ortaya çıkmasına neden olabilecek niteliktedir.

Gübre ve gübre gibi diğer girdilerin subvansiyon edilmesi, "fiyat desteğine" oranla küçük üreticinin yararlarına daha uygun düşmektedir. Ancak, bu durumunda ekonomiye katkı sağlamayan ve bu nedenle bir kaynak kaybına doğmasına sebep olduğu söylenebilir. Bununla beraber yapılan gübre desteği, küçük verimlilikteki tarım işletmelerinin varlıklarını koruma ve üretime devam edebilmelerine imkan vermekte fakat, Türk tarımında ortalama verimliliğin düşmesine neden olmaktadır.

Gübre desteği, verimi yüksek olan işletmelerin, dolayısıyla bu tarım işletmesi sahiplerinin gelir seviyesini yükselmesini sağlamakta fakat, verimi düşük işletme

KAYNAKLAR

Ali Özgüven, Ortak Tarım Politikası ve Türkiye Üniversite Basımevi, Bursa, 1982, Gübre, İV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No: DPT - 2445 - ÖİK : 502, Ankara 1996.

Gülten Kazgan, Tarım ve Gelişme Der Yayınları, İstanbul 1983.

Gülcan Eraktan, "Türk Tarımı İçin Alternatif Politika Arayışları", 3. İzmir İktisat Kongresi 4-7, Haziran 1992, DPT.

M.TALİM, G.SANER, E.ARDİÇ, 1990 Türk Tarımında Yapısal Sorunlar ve Yapının İyileştirilmesi, Türkiye Ziraat Mühendisliği 3. Teknik Kongre, Ankara.

S. Niron, "Fertilizer Pricing in Turkey", Fertilizer Producer Pricing in developing Countries; Issues and Approaches; E.L. Segure, Y.T.Shetty, Nishimizu (eds). Industry and Finance Series Volume II, The World Bank, Washington, D.C., 1988, s. 219-235.