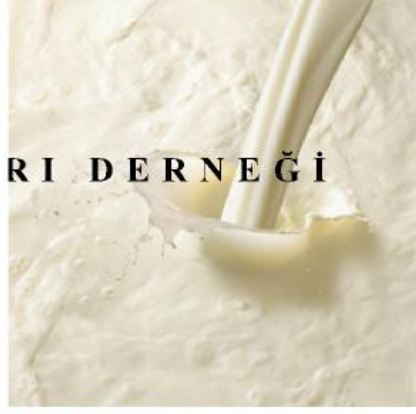




TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

TÜRKİYE'DE TARIM VE GIDA: GELİŞMELER, POLİTİKALAR VE ÖNERİLER





TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

TÜRKİYE'DE TARIM VE GIDA: GELİŞMELER, POLİTİKALAR VE ÖNERİLER

MAYIS 2008

TÜSİAD Yayın No: :T/2008-05/459

© 2008, TÜSİAD

*Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü,
4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK uyarınca,
kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun
yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak,
çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak,
kiralananmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak,
telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik
yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.*

ISBN Numarası: 978-9944-405-32-4

ERSİS REKLAM, MATBAACILIK VE TANITIM HİZ. TİC. LTD. ŞTİ.
Eğitim Mah. Poyraz Sok. No:1 D.65 Kadıköy - İSTANBUL
Tel: (0216) 450 46 38 - 349 89 72 Faks: (0216) 450 46 39

ÖNSÖZ

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanı sıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

Sanayi, Hizmetler ve Tarım Komisyonu altında faaliyet gösteren Tarım ve Gıda Çalışma Grubu, 2007-2008 döneminde belirlediği kilit alanlarda yoğunlaşarak tarımda yapılması gereken reformları alt sektörler itibariyle değerlendirmiştir. Bu çerçevede, OECD ve FAO tarafından hazırlanan "Agricultural Outlook 2007-2016" başlıklı rapordan yola çıkarak, tahıl, yağlı tohum, şeker, hayvancılık ve et ve süt ürünleri alt sektörlerini inceleyen "Türkiye'de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar ve Öneriler" başlıklı çalışma hazırlanmıştır. Bu çalışmada ayrıca hayvancılık ve et ve süt ürünleri ile ilgili bölüm ve değerlendirmelerde Dr. Yurdakul Saçlı tarafından hazırlanan ve DPT tarafından 2007 yılında yayınlanan "AB'ye Uyum Sürecinde Hayvancılık Sektörünün Dönüşüm İhtiyacı" yayınından yararlanılmıştır. Ortadoğu Teknik Üniversitesi Öğretim Üyeleri Prof. Dr. Erol Çakmak ve Prof. Dr. Halis Akder'in editörlüğünü yaptığı raporun şeker bölümü Prof. Dr. Erol Çakmak, tahıllar bölümü Prof. Dr. Halis Akder, yağlı tohum bölümü İstanbul Teknik Üniversitesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Filiz Karaosmanoğlu ve hayvancılık, et ve süt ürünleri bölümü Galatasaray Üniversitesi Öğretim Üyesi Doç. Dr. Haluk Levent tarafından kaleme alınmıştır.

Mayıs 2008

ÖZGEÇMİŞ

Prof. Dr. Erol H. Çakmak

1955 yılında Safranbolu’da doğdu. Lise öğrenimini Galatasaray Lisesi’nde tamamladıktan sonra, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ekonomi ve İstatistik Bölümü’nden 1979 yılında lisans, 1981 yılında yüksek lisans derecelerini aldı. Doktora çalışmalarını Stanford Üniversitesi’nde tamamladı.

Halen Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisat Bölümünde görev yapmakta olan Prof. Dr. Çakmak, bu üniversitede İktisat Bölüm Başkanlığı ve Yardımcılığı görevlerinde bulunmuştur. Burada, Mikro İktisat, Araştırma Yöntemleri, Matematiksel İktisat, Tarım ve Endüstri Ekonomisi dersleri veren Prof. Dr. Çakmak, Fransa’da CIHEAM/IAMM (Akdeniz Ülkeleri Tarım Araştırmaları Enstitüsü)’da her yıl misafir öğretim üyesi olarak sektör modellemesi ve politika analizi dersi vermektedir.

Son yıllarda, AB Komisyonu’nun Çerçeve Araştırma Programı kapsamında iki çalışma sürdüren Prof. Dr. Çakmak’ın araştırmaları tarım politikaları analizi, su politika ve yönetimi, AB ve DTÖ’de tarım, etkinlik, tarım sektör ve genel denge modellerine yoğunlaşmaktadır.

Prof. Dr. A. Halis Akder

1946 yılında İstanbul’da doğdu. Lise eğitimini İstanbul Alman Lisesi’nde tamamladıktan sonra, 1970 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi Ekonomi ve İstatistik Bölümü’nden mezun oldu. 1977 yılında Johann Wolfgang Goethe Üniversitesi’nden İktisadi Kalkınma dalında Doktorasını aldı.

1980 yılından bu yana ODTÜ İktisat Bölümü öğretim üyesi olan Prof. Dr. Akder, bu üniversitede İktisat Bölüm Başkan Yardımcılığı ve İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekan Yardımcılığı görevlerinde bulunmuştur. Halen ODTÜ Senato üyesidir.

Üniversite’de Mikro İktisat, Tarım Ekonomisi, Tarım Ticareti Politikaları, İktisadi Analiz ve Endüstri Ekonomisi dersleri veren Prof. Dr. Akder’in araştırmaları tarım ticareti, Avrupa Birliği-Ortak Tarım Politikası, tarımsal yapı, insani gelişme, konularında yoğunlaşmış olup, ulusal ve uluslararası dergilerde yayınlanmış, bilimsel toplantılarda sunulmuş çok sayıda çalışması bulunmaktadır.

Doç Dr. Haluk Levent

1961 yılında doğan Haluk Levent orta öğrenimini Galatasaray Lisesi'nde tamamladı. 1986 yılında İTÜ İşletme Mühendisliği Bölümünü bitirdi. İTÜ'de Ekonomi alanında yüksek lisans yaptıktan sonra 1985 yılında İstanbul Üniversitesinde doktorasını tamamladı. 1987 - 1997 yılları arasında İTÜ İşletme Fakültesi İktisat Anabilim Dalı'nda Araştırma Görevlisi ve Öğretim Görevlisi olarak çalıştı. 1997 yılından bu yana Galatasaray Üniversitesi İktisat Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır.

Haluk Levent'in İşgücü Piyasaları, Gelir Dağılımı ve Yoksulluk, Bölge Bilimi ve Gelişme İktisadı üzerine yurtiçi ve yurtdışında yayınlanmış çeşitli kitap, makale, bildiri ve araştırmaları bulunmaktadır.

Prof. Dr. Filiz Karaosmanoğlu

Filiz Karaosmanoğlu 1982 yılında İTÜ Kimya Fakültesinden Kimya Mühendisi unvanı ile mezun oldu. Aynı yıl İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü Kimya Mühendisliği Programı'nda yüksek lisans öğrenimine başladı. 1984 yılında Yüksek Lisans, 1990 yılında ise aynı enstitüde Doktora derecelerini aldı. 1991-1992 yıllarında Kanada Nova Scotia Teknik Üniversitesi Makina Mühendisliği Bölümü'nde alternatif motor yakıtları konusunda doktora sonrası araştırmasını tamamladı. Kimya Mühendisliği-Enerji Teknolojisi Bilim Dalı'nda, Doçent unvanı olan Prof. Karaosmanoğlu, 1983 yılından bu yana, İTÜ Kimya-Metalurji Fakültesi Kimya Mühendisliği Bölümü'nde görev yapmaktadır. Karaosmanoğlu, Temiz Enerji Vakfı, Dünya Enerji Konseyi Türk Milli Komitesi, Türk Isı Bilimi ve Tekniği Derneği, Enerji Ekonomisi Derneği, Kojenerasyon Derneği, American Oil Chemists' Society, Austrian Biofuels Institute ile, Energy Sources ve International Scientific Journal Alternative Energy and Ecology-ISJAEI adlı periyodiklerin yayın kurulu üyesidir. Karaosmanoğlu, "Avrupa Birliği Aday Ülkelerinde Büyük Çaplı Biyoyakıt Üretiminin Tekno-Ekonomik Fizibilite Çalışması" adlı ESTO-IPTS/EU projesinin Türkiye bölümünü yürütmüştür. Prof. F. Karaosmanoğlu'nun temel araştırma alanları, biyoyakıt (biyodizel, yakıt alkolü, biyogaz, odun kömürü, biyobiriket) biyoyağlayıcı ve atık geri kazanımı teknolojileridir.

İÇİNDEKİLER

1	GİRİŞ	17
KISIM I TÜRKİYE VE DÜNYADA TARIM VE GIDA SEKTÖRÜNE GENEL BAKIŞ		
2	TARIMSAL ÜRETİM REFORM DENEYİMİ VE AB İLE ETKİLEŞİM	23
2.1	Tarımsal Üretime Genel Bakış	23
2.1.1	Hani Kendine Yeterli Yedi Ülkeden Biriydik?.....	27
2.1.2	Pirinç Örneği: DTÖ Anlaşmasına Aykırı Uygulama Sürdürülebilir mi?.....	29
2.2.	Tarım Politikasında Reform Deneyimi.....	30
2.2.1	Reform Başlamadan Bitti mi?	32
2.2.2	Tarım Reformunun İkinci Ayağı “Alternatif Ürün”	35
2.3.	Yüksek Fiyat Düzeyinin Türkiye-AB Etkileşimine Olası Etkisi	39
3	DÜNYA TARIM VE GIDA PİYASALARINDA GELİŞMELER	43
3.1	Tahıllar	47
3.2	Yağlı Tohumlar ve Ürünleri	52
3.3	Şeker.....	58
3.4	Et ve Süt Ürünleri	61
3.4.1	Et Ürünleri.....	61
3.4.2	Süt Ürünleri.....	63
TÜRKİYE TARIM VE GIDA PİYASALARINDA GELİŞMELER		
4	TAHILLAR.....	69
4.1	Korumayla Elde Edilen Kendine Yeterlilik	72
4.2	Ürünlere Göre Koruma ya da Kendine Yeterliliğin Maliyeti.....	76
4.3	Korumayla Kendine Yeterliliğin Bir Çeşitlemesi: Dahilde İşleme Rejimi	78
4.4	Tahıl Fiyatlarının Yükselmesi Ne Anlama Geliyor?.....	81
4.5	Değerlendirme	83
5	YAĞLI TOHUMLAR VE ÜRÜNLERİ.....	85
5.1	Türkiye Yağlı Tohum Üretim ve Tüketimi	87
5.2	Yağlı Tohum Politikası ve Türkiye	91
5.3	Bitkisel Yağ Endüstrisi ve Türkiye.....	93

5.4 Yağlı Tohum Dünya Pazarı	94
5.5 OECD-FAO Yağlı Tohum Projeksiyonları	95
5.6 Değerlendirme	96
6 ŞEKER.....	101
6.1 Türkiye’de Şeker Piyasası.....	103
6.1.1 Kapasite, Üretim ve Satışlar.....	103
6.1.2 Şeker Fiyatlarındaki Gelişmeler ve Uluslararası Karşılaştırma	107
6.1.2.1 Yurtiçi Fiyatlardaki Gelişmeler	107
6.1.2.2 Türkiye, Dünya Fiyatları ve Ülkelerarası Karşılaştırmalar.....	109
6.2 Şeker Pancarı: Eğilim ve Karşılaştırmalar	110
6.3 AB’de Şeker Politikası Reformu ve Türkiye	113
6.3.1 Şeker Politikaları: Türkiye-AB Karşılaştırması	117
6.3.2 Şeker Sanayiilerinin Yapısı	118
6.3.3 Tarama Süreci ve Sonrası	119
6.4 Sonuç.....	122
7 ET, SÜT VE SÜT ÜRÜNLERİ	125
7.1 Türkiye’de Hayvancılık.....	127
7.2 Türkiye’de Et, Süt ve Süt Ürünleri Piyasaları.....	133
7.2.1 Türkiye’de Et Üretimi	139
7.2.2 Hayvansal Ürün Tüketimi.....	142
7.2.3 Dış Ticaret	143
7.2.4 Ürün ve Girdi Fiyatları ve Fiyat Oluşum Mekanizması.....	144
7.3 Hayvancılık ve Ürünleri Politikaları.....	149
7.3.1 Hastalık Önleme Politikaları.....	153
7.4 Türkiye Hayvancılık ve Ürünlerinde Ana Sürükleyiciler	153
7.5 Sonuç: Ne yapmalı?	154
8 SON SÖZLER	161
KAYNAKLAR.....	167

Tablo Listesi

Tablo 2.1	Tarımsal Katma Değer - Büyüme ve Pay	26
Tablo 2.2	Değişen Dünya Fiyat Tahminlerinin Etkileri.....	41
Tablo 3.1	Üretim ve Tüketime Yıllık Ortalama Büyüme Oranları	46
Tablo 4.1	Türkiye’de Hububat Üretimi	71
Tablo 4.2	İç Pazarda Kendine Yeterlilik Oranları	72
Tablo 4.3	İthalata Bağımlılık Endeksleri	74
Tablo 4.4	İhrac Edilebilirlik Endeksleri.....	75
Tablo 4.5	Türkiye’nin İşlenmiş Buğday İhracatı.....	75
Tablo 4.6	Türkiye’de Adam Başına Günlük Enerji Tüketimi.....	76
Tablo 4.7	Türkiye’de Üretici Desteğinin Ürünlere Göre Dağılımı.....	77
Tablo 4.8	TMO Başlangıç Alım Fiyatları	79
Tablo 4.9	TMO’nun Ürün Bazında Toplam Alım Miktarları	79
Tablo 4.10	TMO Görev Zararları ve Yıllık Ödemeler	80
Tablo 5.1	Türkiye’de Yağlı Tohumların, Üretim, Alan ve Verimi	88
Tablo 5.2	Türkiye’nin Yağlı Tohum ve Ürünleri İhracatı.....	88
Tablo 5.3	Türkiye’nin Yağlı Tohum ve Küspe İthalatı.....	88
Tablo 5.4	Türkiye’de Bitkisel Yağ Üretimi, İthalatı ve Tüketimi	89
Tablo 5.5	TÜGEM Yağlı Tohum Tarımı Hedef Öngörüsü	92
Tablo 5.6	Yağlı Tohum Tarımı 2011 Yılı TÜGEM Öngörüsü.....	92
Tablo 5.7	Önemli Yağlı Tohumların Yıllara Bağlı Fiyat Değişimi	95
Tablo 5.8	OECD-FAO Dünya Yağlı Tohum Projeksiyonları	96
Tablo 6.1	Türkiye’de Şeker Sektörü	105
Tablo 6.2	Seçilmiş Ülkelerde Şeker Fiyatları.....	110
Tablo 6.3	Türkiye ve AB’de Şeker ve Şeker Pancarı Verimleri	112
Tablo 6.4	Avrupa Birliği’nde Reform öncesi ve Sonrası Şeker Kotaları	114
Tablo 6.5	AB Şeker OPD’sinin Kurumsal Fiyatları	116
Tablo 6.6	Türkiye ve AB Şeker Piyasa Düzenlemeleri	118
Tablo 6.7	Şeker Fabrikası Sayısı ve Günlük Kapasite	119
Tablo 6.8	Planlanan Şeker Piyasası Düzenlemeleri.....	120
Tablo-7.1	Yıllar İtibarıyla Türkiye’nin Hayvan Varlığı ve Değişim Düzeyi (İndeks: 1985=100).....	128
Tablo 7.2	Türkiye’de Büyükbaş Hayvancılık İşletmelerinin Büyüklükleri.....	130
Tablo 7.3	2006 Yılı Tarımsal Bölgeler Sığır Varlığında Çeşitli Genotiplerin (kültür ırkı, kültür ırkı melezi ve yerli) ve Türkiye Sığır Varlığında Bölgelerin Payı	131
Tablo 7.4	2006 Yılı Türkiye Koyun ve Keçi Varlığında Bölgelerin Payı	132
Tablo 7.5	2006 Yılı Türkiye Kanatlı Hayvan Varlığında Bölgelerin Payı	133
Tablo 7.6.	Türkiye’de Türlelere Göre Süt Üretimi (Ton) ve İndeks Değerleri Değişim Düzeyleri (1980=100)	134

Tablo 7.7	Yıllar İtibarıyla Türkiye’de Türlerle Göre Süt Üretiminin Hayvan Türlerine Göre Dağılımı (%).....	135
Tablo 7.8	Türkiye’de Bölgesel Düzeyde Genotiplere Göre Süt ve Et Verimindeki Gelişmeler.....	136
Tablo 7.9	Yıllar ve Türler İtibarıyla Türkiye’de Et Üretimi ve Oransal Değişim Düzeyleri.....	140
Tablo 7.10	Yıllar İtibarıyla Türkiye’de Toplam Et Üretimi İçerisinde Değişik Türlerin Payları ve Oransal Değişim Düzeyleri.....	141
Tablo 7.11	Yıllar itibarıyla Bazı Ürünlerin Fiyatları ve Fiyat Değişimi.....	146
Tablo 7.12	Yıllara (takvim yılı) Göre Tarımsal Destekleme Ödemeleri ve Oranları.....	151
Tablo 7.13	OECD - FAO 2016 Projeksiyonları.....	155

Şekil Listesi

Şekil 3.1	Bitkisel Ürünlerin Dünya Fiyatları.....	47
Şekil 3.2	Hayvansal Ürünlerin Dünya Fiyatları.....	47
Şekil 3.3	Buğday, Yemlik Tahıl ve Pirinç Fiyatları.....	49
Şekil 3.4	Buğday ve Yemlik Tahıllarda Stoklar ve Reel Fiyatlar.....	50
Şekil 3.5	Pirinç, Stoklar ve Reel Fiyatlar.....	51
Şekil 3.6	Yağlı Tohum ve Ürünlerinin Fiyatları.....	53
Şekil 3.7	OECD Ülkelerinde Yağlı Tohum Üretimi ve Payı.....	54
Şekil 3.8	Bitkisel Yağ Talebinde Büyüme.....	56
Şekil 3.9	Dünya Şeker Fiyatları.....	58
Şekil 3.10	Brezilya’nın Şeker, Etanol Üretimi ve Şeker İhracatı.....	60
Şekil 3.11	Sığır, Kanatlı ve Kuzu Etinin Reel Fiyatları.....	62
Şekil 3.12	Önemli Net Et İharacatçısı Ülkeler.....	63
Şekil 3.13	Peynir, Tereyağı ve Süt Tozu Fiyatları.....	64
Şekil 3.14	Seçilmiş Ülkelerin Süt Ürünleri İhracatı.....	65
Şekil 3.15	Seçilmiş Ülkelerin Süt Ürünleri İthalatı.....	66
Şekil 4.1	Buğday fiyatlarındaki Artışın Karşılaştırması.....	81
Şekil 6.1	Türkiye’de Reel Şeker Fiyatları.....	107
Şekil 6.2	Pancar ve Şeker Fiyatları.....	108
Şekil 6.3	Türkiye ve Dünyada Şeker Fiyatları.....	109
Şekil 6.4	Şeker Pancarı Alanı ve Üretimi.....	111
Şekil 7.1	Süt Fiyatı ve Süt Maliyeti.....	147
Şekil 7.2.	Süt Üretiminde Dağıtım Kanalları.....	149

ÖZET

Türkiye’de tarımsal üretimde gözlemlenen düşük büyüme hızı yıllardır aşılamıyor. 1968-2006 arasındaki yıllık ortalama tarımsal üretim artışı % 1.3’tür. Değişik hükümetler, çeşitli programlar, farklı destekler, projeler, iyi niyetli reformlar, değişik söylemler sonucu değiştirmemektedir. Tarımsal üretimdeki düşük verimlilik ve etkinlik hiç bir dönemde aşılamamaktadır. Tarımsal üretimin hava koşullarına bağımlılığı, değil azalmak, iklim değişikliği ile daha da artmaktadır. Tarımsal yapıda da arzulanan dönüşüm gerçekleşmemektedir. Üretimde payı yüksek ve iç piyasaya üretim yapan küçük işletmelerle, ticarileşmiş ve ağırlıklı ihracata yönelik işletmeler birarada yaşamaya devam etmektedir.

Tarım dünyada da sorunlu bir sektördür. Birbirine zarar vermemek için ülkelerin uyguladıkları tarım destekleri uluslararası kurallara bağlandı. Tarım desteklerinin gelecekte nasıl biçimleneceği konusunda Doha müzakerelerinin getireceği yeni kurallar beklenmektedir. Yeni politika arayışları fiyatlar düşerken de vardı, şimdi fiyatlar artarken de devam etmektedir. Fiyatlarda gözlemlenen yükselme daha çok talep kaynaklıdır. Çin ve Hindistan’da artan gelirle tarım ürünlerine olan talep de artmaktadır. Buna Hindistan’daki nüfus artışı eklenebilir. Diğer yandan gıda ve yem olarak kullanılan tahıl ve yağlı tohumlar şimdi biyoyakıt üretimi için de talep edilmektedir. Arz tarafında kalıcı etki, artan petrol fiyatlarından kaynaklanmaktadır. Üstüne olumsuz iklim koşullarının istikrarsız arz etkisi eklenmiştir. İstikrarsızlığın, spekülasyon beklentileriyle arttığı son pirinç örneğinde de görülmüştür. Aslında bunların hiçbiri olmasaydı da, Dünya Ticaret Örgütü’nün destekleme reformu sonuçlandıkça fiyatlarda yükselme olması beklenmekteydi. Bütün bunların sonucunda yükselen ve istikrarsız seyreden tarım fiyatlarının 2016’ya kadar bir miktar düşüş gösterse de eski düzeyinden yüksekte seyredeceği anlaşılmaktadır.

Türkiye’nin 2001 krizinden sonra uygulamaya koyduğu Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP) neredeyse sonuçları değerlendirilmeden sonlanmak üzeredir. Yeni arayışların en doğru başlangıcı reform deneyiminin değerlendirmesi üzerinden olmalıdır. Başka deyişle aksaklıkların, yanlışların, eksikliklerin giderilmesi dile getirilmeli. Silbaştan anlayışıyla, sanki hiç uygulanmamış, hiç deneyim elde edilmemiş gibi yepyeni arayışlara girmek çok pahalıya mal olabilir ve yeni hayalkırıklıkları ile sonuçlanabilir.

Son dönemde sözü edilen yeni tarım politikası arayışlarından bir tanesi de havza bazlı tarım politikasıdır. Havza bazında, tarımla ilişkili kırsal gelişme politikası olur, tek başına tarım politikası olmaz! Bu çerçevede, önümüzdeki yıllarda, kırsal gelişme politikasına önemli pay ayrılması savunulabilir. Böylece, kırsal politika ile bir yandan AB'ye uyum sağlanırken, diğer yandan işletmelerin yapısal sorunlarının hafifletilmesi yoluyla, tarım politikasını tamamlayacak yararlar da sağlanabilir. Öte yandan bir havzanın ürün desenine bakarak, oradaki zaten en başarılı ürünü (ürünleri) esas alan bir destek politikası düzenlemek o bölgeye yeni bir şey kazandırmaz. Konuya ters açıdan yaklaşmak daha anlamlıdır. Yöredeki en yaygın ürün sorunlu olabilir veya yörede baskın ya da başarılı hiçbir ürün olmayabilir. Bir bölgede yetiştirilmesi, mevcut ürüne kıyasla daha verimli olacak yeni ürünün yayılmasının desteklenmesi daha etkili bir politikadır. Ancak bu tür bir havza politikasının “alternatif ürün” politikası ile tamamlanmasını gerektirir. Alternatif ürün projesinin hatalarının, eksikliklerinin giderilip sürdürülmesi yeniden düşünülmelidir.

Bir çok kuruluş tarafından benimsenmeyen doğrudan gelir desteği (DGD), içinde bulunduğumuz yüksek fiyat ortamında da en uygun destek aracı olarak görülmektedir. Fiyatların bu kadar yükseldiği bir ortamda, fiyatların daha da yukarı tırmanmasına yol açacak bir desteğin sakıncalı olacağı açıktır. Kaldı ki, DGD, bazıları tarafından iddia edildiğinin aksine, Türkiye'ye AB tarafından empoze edilmemiştir. Tam tersine Türkiye'nin uygulaması AB'ye, daha doğrusu üye olan son oniki ülke için örnek olmuştur! Başka deyişle DGD, tarımın Ortak Tarım Politikasına uyumu açısından atılmış başarılı bir adımdır. Vazgeçilmesi, AB'ye uyum açısından da açıklanması oldukça güç, çelişkili bir tercih olacaktır. Bu aşamada DGD'nin şimdiye kadar olduğu gibi en genel biçimiyle uygulanma zorunluluğu olmadığı da hatırlatılabilir. DGD, hedeflenmiş sorunların üzerine gitmek üzere farklılaştırılarak da kullanılabilir.

Türkiye'de tarım politikalarında sık sık içine düşülen bir yanlışlık da “korumacılıkla” “kendine yeterlilik” politikalarının birbirine karıştırılmasıdır. Uzun süren korumacılık tarımsal gelişmeye olumlu katkı yapmadığı gibi, herkese yük olmakta, dar gelirlilerin özellikle küçük yaştakilerin sağlıklı beslenmesine zarar vermektedir. Yıllardır süren kırmızı et ithalatı yasağı, Türkiye'de hayvancılığın sorunlarını çözememiş, hatta zaten hayvansal protein açısından eksiği olduğu bilinen toplumun sağlığına olumsuz etki yapmıştır. Hem Dünya Ticaret Örgütü üyesi olan, hem AB'yi hedeflemiş bir ülkenin dış ticaret koruma yöntemleriyle kendine yeterli olmaya çalışması gerçekçi değildir. Teknik ilerleme, araştırma geliştirme, toplumu bilinçlendirme, kendine yeterli olabilmenin daha doğru ve kalıcı araçlarıdır. Kendine yeterli olma hedefi yerine

benimsenebilecek “uzmanlaşma”, “bir ürünün dünyada en iyisini üretebilmek”, “en iyi işleyebilmek gibi” hedefler, Türkiye’nin küreselleşen dünyada ya da AB’de daha güçlü bir yer almasını kolaylaştırabilir.

2016 yılına doğru, şeker dışında, tahıl, yağlı tohum, et ve süt ürünlerinin dünya fiyatları, yakın geçmişteki zirvelerin altına inmesine rağmen, 2000’lerin başına göre daha yüksek düzeyde seyretmesi beklenmektedir. Bu ürünlerin, global ithalatla ölçülen, dünya ticareti istisnasız artacaktır. Buğdayda % 17’lere varacak olan ticaret genişlemesine, yemlik tahıllar % 13’le eşlik etmektedir. Sığır eti, yağlı süt tozunun ticareti % 50’ye yakın bir oranda artarken, bitkisel yağlarda bu artış % 70’e yaklaşacaktır. Tüm tahminler, gelir, nüfus, petrol fiyatı gibi dışsal parametrelere ve süregelen politikalara bağlıdır. Bu parametrelerde öngörülemeyen değişiklikler ve politikalardaki radikal değişiklikler tahminleri etkileyecektir.

Gelişmekte olan ülkelerin tarım ve gıda ithalatları gelişmişlerin üstünde artış gösterirken, aynı zamanda ihracat pazarlarında sıkı rekabete girmektedirler. Malına göre değişiklik göstermekle birlikte Brezilya, Arjantin, Rusya, Ukrayna, Endonezya ve Tayland gibi ülkeler ihracatta varlıklarını pekiştirmektedirler.

Tahıllar bitki olarak benzerlik gösterse de ayrı piyasalarda işlem gören, farklı özellikleri olan bitkilerdir. Ancak, “bu farklı özelliklerin üzerine farklı politikalarla gitmek gerekir” anlayışı doğru değildir. Tarımda desteklerin olabildiğince genel düzeyde verilmesi, birbirine girift biçimde bağlı alt sektörleri daha olumlu etkileyecektir. Özellikle birincil ürünlerin fiyatlarının yüksek oranda desteklenmesi, bu ürünleri işleyerek daha yüksek katma değer yaratan gıda sektörlerini olumsuz etkilemektedir. “Ne olursa olsun üretim artsın” anlayışı yerine kaliteli, sağlık standartlarına uygun üretim önem kazanmaya başlamıştır. Türkiye’de tahıl sektörünün en büyük sorunları, agronomik anlamda tahıllarla ilgili olmaktan, çok üretildiği ortamdaki yapısal sorunlardan kaynaklanmaktadır.

Benzer durum yağlı tohumlar için de geçerlidir. Geçen yıl kuraklık sıkıntısı, fiyatların yükselmesiyle atlatılmıştır. Ancak dünya arzının hızla genişlemesiyle sektörde fiyatların gevşemesine hazırlıklı olunması gerekmektedir. Tahıl odaklı genel politika yapısı, ayçiçeğine kilitlenmiş anlayışla birleşince ürün yelpazesi sınırlı kalmaktadır. Soyanın ağırlığını artırma çabaları, şimdiye kadar başarılı olmamıştır. Soyanın ağırlığını, teknoloji transferiyle üretimde artırmaya çalışmak mümkündür. Dünyada ve Türkiye’de hayvancılık üretiminde yağlı tohum küspelerinin önemi artmaktadır. İstikrarlı politikalarla oluşturulacak piyasa ortamı, korumanın düşük seyrettiği bu ürün grubunda hammadde ve işlenmiş ürün üretiminde artış sağlayabilir.

Şeker sektöründe özelleştirmenin ötelenmesine rağmen, kamunun üretim ve kota payı düşmektedir. Bu gelişmeye rağmen, Türkiye’de şekerin perakende ve toptan fiyatları dünyada en yüksek on ülke arasında yer almaktadır. Türkiye ve dünya fiyatları makası zaman geçtikçe açılmaktadır. On yıl önce dünya fiyatının iki misli düzeyinde seyreden yurtiçi fiyatlar dört misline ulaşmak üzeredir. Şeker kotalarının satış miktarı yerine kuru madde bazında üretim miktarı üzerinden belirlenmesi ve ithalatta uygulanan gümrük vergilerinde ürünlerarası tutarlı yaklaşım, kayıtdışı ticareti azaltacağı gibi, en azından yurtiçinde etkili rekabet ortamı yaratacaktır.

Türkiye’de son yıllarda yavaş da olsa büyükbaş hayvancılıkta yapısal dönüşüm yaşanmaktadır. Özellikle büyük çifliklerin (100 ve üstü büyük baş) ve buna bağlı olarak kültür ırklarının toplam hayvan varlığı içindeki ağırlığı artmaktadır. Damızlık belgeli hayvan darboğazı yapısal dönüşümün hızını yavaşlatan bir engel oluşturmaktadır. Koyun varlığının büyük bölümünü ülkenin yerli ırkları oluşturmaktadır.

Türkiye’de süt üretimi son çeyrek yüzyılda % 25 artmıştır. Bu artış büyük ölçüde kültür ırkın sayısında ve hayvan başına verimde artışla sağlanmıştır. Kırmızı et üretimindeki artış sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir. Hayvansal protein tüketimi açısından kanatlı sektörü kurtarıcı rol oynamıştır. Tavukçuluk sektöründe gerek yumurta gerekse piliç eti üretiminde geline seviye, gelişmiş addedilen ülkelerden geri değildir. Hayvancılık ve ürünlerinde en önemli yapısal sorunlardan biri fiyat oluşumunda ortaya çıkmaktadır. Hammadde ve sinai üretiminde girdi fiyatlarında görülen dalgalanmalar, üretim ve verimlilik üzerinde olumsuz etkide bulunmaktadır.

Türkiye, yükselen gıda fiyatlarından ötürü enflasyon artışı gibi çeşitli bedeller ödemekteyse de tarım politikası açısından bu durumu bir fırsat olarak değerlendirebilir. Dünya ve Türkiye arasındaki fiyat farkları büyük ölçüde azalmıştır. Dünya piyasalarında fiyat açısından benzer rekabet koşulları oluşmuştur. Ancak ileri doğru yapılan tahminler, yenilenen arz talep dengesiyle beraber fiyatların bir miktar düşebileceğini işaret etmektedir. Türkiye dünya fiyatlarındaki gelişmeleri takip ederek, dünya ve kendi piyasaları arasında oluşabilecek fiyat farkını en azından AB ve dünya arasındaki fark düzeyinde tutabilmelidir. Bunu gerçekleştirebilmek için hükümetlerin tarımsal üretim maliyetlerinin aşağı çekilmesi yönünde ellerinden geleni, uluslararası anlaşmalara tutarlı kalarak yapmaları gerekir. Maliyetleri aşağı çekebilmenin en kalıcı yolu ertelenmiş yapısal sorunların üzerine gitmek olabilir. Bütçeden kanunla milli gelirin en az %1’inin tarıma destek olarak ayrılmasına karar verilmiştir. Bu kaynak fiyat desteği olarak kullanılamayacağına göre yapısal sorunların çözümüne yönlendirilmesi önemli bir fırsatın yakalanmasını sağlayabilir.

Yapısal sorunların çözümüne, dünyada tarım ve gıda üretim, tüketim ve ticaretinin kökten değişikliklere uğradığı tespiti ile başlamak gerekmektedir. Küresel tarım ve gıda ticaret hacmi genişlemekte ve gıda sistemi nitelik değiştirmektedir. Gıda sistemi, tarıma girdi sağlayan sektörlerden başlayarak; tarım, gıda sanayii, iç ve dış ticaretle devam eden ve tüketicilerde sonlanan bir bütündür. Gıda sisteminin etkin çalışabilmesi için, iç ve dış faktörleri dikkate alarak rekabetçi bir ortamın sağlanması, bunun için de, istikrarlı işleyen bir piyasa mekanizmasının mevcudiyetine ihtiyaç vardır. Bu mekanizmanın çalışabilmesi için, hükümetlerin bilgi üretim ve dağıtım kanallarını yaratarak işler hale getirilmesi de gerekmektedir.

Türkiye’de geleceğe bakılırken üzerinde en fazla hemfikir olunan hedef rekabetçi bir tarım sektörünün oluşturulmasıdır. Rekabetçi tarım sektöründen anlaşılması gereken, tarımın girdi piyasalarının düzgün işlemesi, üretim faktörlerinin piyasa fiyatlarından temin edilebilmesi, bu açıdan diğer sektörlerle rekabet edebilmesi ve ürününü makul bir karla işleyen rekabetçi piyasalarda satabilmesi. Bu hedefe eksiksiz ve saf biçimiyle erişilebilmesi gerçekçi değildir. Ancak bu hedefe yaklaşmak üzere değişiklik önceliklerinin belirlenmesi yerinde olacaktır.

Önceliklerin başında tarımda kurumsal altyapı gelmektedir. Kurumsal altyapının başlıca unsurlarını mülkiyet hakkı, tarımsal finans, tarımsal araştırma ve yayım, bilgi sistemi oluşturmaktadır. Mülkiyet hakkından kastedilen toprağın sahibinin belli olmasıdır. Toprak piyasasının gelişmesi tarım politikalarındaki istikrar ve krediye ulaşabilmekle yakından ilgilidir. Krediye ulaşım, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, tarımsal üretim etkinliğini düşüren unsurların başında gelmektedir.

Ulusal üretimin rekabet etmeye çalıştığı ithal ürünlerde yoğun Ar-Ge girdisi kullanılmaktadır. Türkiye’de çiftçiden başlayıp, yayımla devam eden ve Ar-Ge kuruluşlarında sonlanan zincir çalışmamaktadır. İşleyen Ar-Ge sistemi hem veriye ihtiyaç duyar hem de veri üretimine yardımcı olur. Bilgi sistemi, tek başına ve analitik çalışmalarla desteklenerek, ileriye görmeye yardımcı olmanın yanında, politika uygulamalarının olası etkilerini belirlemede ve değerlendirilmesinde olmazsa olmaz gereklerden biridir. Kuru koşullarda tarım araştırmalarıyla beraber, sulama yatırımları, suyun yönetimi ve fiyatlaması önceliklerin arasında yer almalıdır.

B Ö L Ü M

GİRİŞ

1. GİRİŞ

Son on yılda tarım üzerine TÜSİAD tarafından üç rapor yayınlandı¹. Bu üçüncü rapor daha önce yazılanlar geçerlilikleri yitirdikleri için değil, tersine onları bir daha hatırlatmak, vurgulamak ancak yeni gelişmeleri de değerlendirerek aynı perspektifin içine eklemek üzere kaleme alındı. Raporun ilkesi de değişmedi: Karar alma süreci bilgiye dayanmalı. Etkin politika geliştirmenin ön koşulu niteliği yüksek verilerin işlenip malumata (information) çevrilmesi, kuramsal ve uygulamalı modeller kullanarak bilgi (knowledge) üretilmesi olmalı. Ancak bilgi üretmek karar vermek için yeterli değildir. Karar gene kendi değerlendirme süzgecini kullanacak karar vericilere kalacaktır. Burada amaç çözüm için politikaların bilgiye dayalı tartışmasına katkıda bulunmaktır.

Raporun yeni olarak nitelediği ve öne çıkardığı soru *“Tarımsal ürün piyasalarında gözlemlenen hızlı fiyat artışının eskiye göre yüksek bir düzeyde kalıcı olmasıyla hangi yeni politikalara gereksinim duyulacaktır?”*

Yakın geçmişte tarım mallarının fiyatlarında izlenen yükselmenin iki ana nedeni talep kaynaklıdır. Gelişmekte olan ülkelerin, özellikle Çin ve Hindistan’ın, ekonomileri hızlı ve istikrarlı bir şekilde büyümektedir. Bu ülkelerin tarım ürünlerine olan talebi artmaktadır. Diğer yandan, tahıl ve yağlı tohumların gıda ve yem olarak kullanımlarına biyoyakıt üretimi için de talep eklenmiştir. Arz tarafında kalıcı etki artan petrol fiyatlarından kaynaklanmıştır. Üstüne olumsuz iklim koşullarının istikrarsız arz etkisi eklenmiş ve tarım mallarının fiyatları son çeyrek yüzyılın zirvelerini görmüştür. İstikrarsızlığın spekülasyon beklentileri artacağını son pirinç örneğinde gördük. Aslında bunların hiçbiri olmasaydı da, Dünya Ticaret Örgütü’nün destekleme reformu sonuçlandıkça fiyatlarda bu kadar olma sa da, yükselme bekleniyordu. Bütün bunların sonucunda yükselen ve istikrarsız seyredecek tarım fiyatlarının 2016’ya kadar yeniden düşüş gösterse de eski düzeyinden yüksekte seyredeceği anlaşılmaktadır.

Gıdanın fermente edilip yakıtı dönüştürülmesi artan petrol fiyatlarına bağlı bir süreçtir. Özellikle ABD mısır üretimini giderek daha fazla oranda bu amaçla kullanmaktadır. Sübvansiyonlu mısır üretimine ayrılan tarla alanında görülen dalgalı artış ABD’deki diğer tarla ürünlerinin arzını azaltmakta ve mısır fiyatlarındaki yükseliş diğer ürün fiyatlarına sıçramaktadır. Yakıt (biyoetanol) üretimi piyasa fiyatlarından henüz sürdürülebilir (karlı) değildir. Sürdürülmesi ABD’de seçimlerden sonra da bu

¹ Çakmak, E. H. ve Akder, A. H. (2005) DTÖ ve AB’deki Gelişmeler Işığında 21.Yüzyılda Türkiye Tarımı, Yayın No: TÜSİAD/T/2005-06/397, İstanbul ve Çakmak, E. H., Kasnakoğlu, H. ve Akder, A. H. (1999) Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye, Yayın No: TÜSİAD-T/99-12/275, İstanbul.

yöndeki sübvansiyon (destek) politikalarının devamına bağlıdır. Petrol fiyatları kritik bir düzeyi geçincebuna da gerek kalmayabilir. Ancak artan petrol fiyatları nedeniyle tüm gıdanın yakıta dönüştürülmesi düşünülemez. Gıda fiyatları da yeterince yükselince yeni bir denge oluşacaktır. Bu sürecin hızlı gerçekleşmesi durumunda zaten yeterli gıdaya erişemeyen ya da sınırda olan gelir grupları beslenme (maliyeti) sorunlarıyla karşılaşacaklar, ciddi bir tehditle karşı karşıya kalacaklardır. Tarımsal hammadde kullanan işletmeler de rekabet sorunlarıyla karşılaşacaktır.

ABD’de yükselen gıda ürünleri fiyatları dünya fiyatlarını etkilemekte, etki Türkiye’ye ithalat kanalıyla yansımaktadır. Fiyat yükselmesinin diğer bir önemli kaynağı iklim koşullarıdır. Etkisi uzun dönemde daha belirgin hale gelecek iklim değişikliğinin etkisi her zaman fiyat yükselişi yönünde olmayacaktır. Yağışların azalıp çoğalmasına (iklim koşullarına) ve stok durumuna göre daha çok fiyat istikrarsızlığını artıran bir öge olarak kendini hissettirecektir. Öte yandan kuraklık yılları ithalat gereksinimini daha da artıracak, en azından orta dönemde kaçınılmaz kılacaktır.

Bu çalışmanın perspektifi ve temel verisi olarak OECD ve FAO’nun üç yıldır yayınlamakta olduğu on yıllık “Tarımda Görünüm” raporları kullanılmıştır ve bu amaçla OECD ile bir anlaşma yapılmıştır. 2007 yılında yayınlanan son raporda (OECD/FAO, 2007) 2007-2016 yılları arasında tahıl, yağlı tohumlar, şeker, et, süt ve süt mamüllerini içeren tarımsal piyasaların değerlendirmesi ve olası gelişmeler yer almaktadır. 2016 yılına kadar uzanan “projeksiyonlar” dünya, bölge ve önemli ülkeler düzeyinde üretim, tüketim, stok, dış ticaret ve fiyatları içermektedir. Projeksiyonlarda makroekonomik gelişmeler, tarım ve dış ticaret politikaları, teknolojik ilerleme ve tüketici tercihleri ile ilgili varsayımlar elbette önemli rol oynamaktadır. Projeksiyonlar olumsuz iklim koşullarındaki öngörülemeyen dalgalanmanın bitkisel ve hayvansal üretime etkilerini içermez. Olası sapmaların ve etkilerinin okuyucu (kullanıcı) tarafından ayrıca değerlendirilmesi gerekir.

Çalışmanın amacı OECD-FAO projeksiyonlarına paralel olarak on yıllık bir perspektifle dünyada ve Türkiye’de önemli ürün piyasalarında olası değişiklikleri tartışmaya açmaktadır. Çalışma iki ana kısımdan oluşmaktadır. İlk kısım, Türkiye’de tarımsal üretimdeki gelişmeler, reform deneyimi ve yeni oluşan koşullarda AB ile etkileşimin değerlendirilmesiyle başlamaktadır. Daha sonra dünya tarım-gıda piyasalarındaki gelişmelere geçilmektedir. OECD/FAO (2007) çalışmasına dayanan ve analitik bir model kapsamında incelenen tahıl, yağlı tohumlar, şeker, et ve süt ürünleri piyasalarındaki olası gelişmeler özetlenmektedir. Aynı ürün ve ürün gruplarında Türkiye irdelemesi çalışmanın ikinci ana kısmını oluşturmaktadır.

K I S I M

TÜRKİYE VE DÜNYADA TARIM VE GIDA SEKTÖRÜNE GENEL BAKIŞ

B Ö L Ü M 2

TARIMSAL ÜRETİM, REFORM DENEYİMİ VE AB İLE ETKİLEŞİM

Prof. Dr. Halis AKDER
Prof. Dr. Erol ÇAKMAK
O.D.T.Ü.

2. TARIMSAL ÜRETİM, REFORM DENEYİMİ VE AB İLE ETKİLEŞİM

Tarım sektörü boşlukta hareket etmiyor. Ne kadar korunursa korunsun, dış ticaret, dış şoklardan etkilenmeyi beraberinde getirir. Öte yandan, sektörün performansı içeride makro ekonomik istikrardan etkilenir. Son çeyrek yüzyıldır sıkça oluşan krizler ve tarım politikalarının yönetilememesi tarımda yapısal değişimi önlemiştir. Tarımsal üretim hemen tüm gelişmekte olan ülkelerdeki gibi ikili bir yapı arz etmektedir. Üretimde payı yüksek ve iç piyasaya üretim yapan küçük işletmelerle, ticarileşmiş ve ağırlıklı ihracata yönelik işletmeler beraberce yaşam şansı bulmaktadır. Gıda sanayiinde de benzer görüntü hakimdir. Türkiye'nin tarım politikasında reform deneyimine geçmeden tarımsal üretimin gelişmesine eğilmekte yarar var.

2.1. Tarımsal Üretime Genel Bakış

Türkiye'de tarımsal katma değer zikzaklar çizerek büyür. Son kırk yılda, birkaç istisna dışında, tarım tek yıllarda ya bir önceki yıla göre daha düşük oranda veya negatif büyüme göstermiştir. Tek yılların "kötü", çift yılların "iyi" nitelendirmesi bu büyüme eğiliminden kaynaklanmaktadır.

Tarımın diğer sektörlerle oranla daha düşük büyümesi şaşılacak bir durum değildir. Son kırk yılda (1968-2006) tarım-dışı katma değer yıllık ortalama büyüme oranı % 5.1'dir. Aynı dönemde tarımsal katma değerdeki yıllık ortalama büyüme oranı % 1.3 olarak gerçekleşmiştir. Uzun dönemde oluşan bu fark, istihdama katkısıyla beraber değerlendirildiğinde, tarımsal üretimde yapısal değişimin, diğer bir deyişle temel üretim faktörlerinin (toprak, sermaye, işgücü ve bilgi) kullanımının değişmesinin gerekliliğine işaret etmektedir.

Tarımsal katma değer seçilmiş dönemlerde yıllık ortalama büyüme oranları Tablo 2.1'de sunulmaktadır. 1968-2006 yılları arasında yer alan on-yıllık büyüme oranları, yıllık büyüme gelişmelerine eşlik etmektedir. Göreli olarak yüksek on-yıllık dönemleri, düşük büyüme oranları takip etmektedir. Hem kriz, hem de olumsuz hava koşullarının hakim olduğu 2001 yılından sonra, 2002-2006 yılları arasında üretimde büyüme uzun dönem ortalamasının oldukça üstünde gerçekleşmiştir. 2007 yılındaki olumsuz hava koşulları üretimi neredeyse 2002 seviyesine geriletmiştir. Tarımsal üretimin hava koşullarına bağımlılığı devam etmektedir.

Tarım ve tarım-dışı büyümedeki önemli fark, tarımın GSYİH içindeki payını hızla azaltmasıdır. Kırk yılda tarımın GSYİH içindeki payı kullanılan farklı serilere göre farklılık göstermekle birlikte 20-25 puan düşmüştür (Tablo 2.1).

Tablo 2.1 Tarımsal Katma Değer - Büyüme ve Pay (1968-2007)

Dönem / Yıl	GSYİH Serisi	
	1987 Bazlı	1998 Bazlı
Tarımsal Üretimde Yıllık Ortalama Büyüme (%)		
1968-2006	1.31	
1968-1979	1.37	
1979-1989	0.57	
1989-1999	1.61	
1998-2006	0.88	1.23
1998-2007		0.24
2002-2006	2.00	2.04
2002-2007		0.10
Tarımsal Üretim GSYİH içindeki Payı (%)		
1968	33.3	
1978	23.4	
1988	18.2	
1998	13.7	12.1
2006	11.0	9.7
2007		8.6

Kaynak: TÜİK, 2008'den yazarların besaplamaları.

İncelenen alt dönemler itibariyle istikrarsız büyüme eğilimi gösteren tarımsal katma değer, uzun dönemde yılda ortalama % 1.3 civarında büyüme gösterebilmiştir. Kriz ve yüksek düzeyde kuraklık etkisi dışarıda bırakıldığında tek istisna 2002-2006 dönemidir. 2006'daki üretimin yüksekliğinin de elverişli iklim koşullarıyla elde edildiği unutulmamalı. Tarım sektörünün genelinde hakim olan “kendine yeterlilik” odaklı, yüksek düzeyde koruma, girdi ve/veya çıktı fiyat müdahalelerinin yaygın kullanımı tarımsal katma değerın büyümesini gemlemiştir. Politika tartışmalarında eskiye özlem tarımsal katma değerın daha hızlı büyümesini beraberinde getirmeyebilir (zaten getirmemişti). Değişen dünya piyasa koşulları ve sertleşen rekabet, politikaların ana hedefinin üretkenlik artışı ve/veya maliyetlerin aşağıya çekilmesine odaklanmasını gerekli kılmaktadır.

Gelir artışının tarım mallarına talep yapısını değiştirmesi bir kenara, sadece demografik hızlara bakmak “kendine yeterlilik” odaklanmasının sorgulanmasını gerekli kılmaktadır. Türkiye’de yıllık nüfus artış hızı 1970-75 döneminde % 2.5 olarak gerçekleşmiştir. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi’nden elde edilen nüfus dikkate alındığında 1968-2007 yılları arasında nüfusun yıllık ortalama büyüme oranı %1.97’dir (TÜİK, 2008). Son kırk yılda tarımsal üretimin yıllık ortalama büyüme hızı dönem boyunca nüfus artış hızının altında kalmıştır.

2.1.1 Hani Kendine Yeterli Yedi Ülkeden Biriydik?

Dünya'nın en önde gelen tarım ürünleri ihracatçısı ülkelerle en önde gelen ithalatçıları hemen hemen aynı ülkelerdir. Bu ülkelerin çoğu da gelişmiştir. Bir genelleme yapılabilirse, gelişmeyle birlikte ithalatla ihracatın denkleğe doğru yöneldiği eğiliminden söz edilebilir. Ekonomi geliştikçe tarımsal ithalatın azalması gerekir biçiminde yaygın bir gözlem, eğilim yok. Bu Türkiye için de geçerlidir. Gelişme ithalatın ve ihracatın denkleşmesine doğru gitmiştir. Ancak son yıllarda, 1980'lerden sonra ithalattaki artış hızı daha yüksektir. Tarımsal ithalatın daha hızlı artmasındaki en önemli nedenler, tarım politikalarındaki eksikliklerden daha çok “makro” politikalardan kaynaklanmaktadır. Düşmesine rağmen yukarıda belirtildiği gibi hala hızlı seyreden nüfus artışı tarım ürünleri ihracatının azalmasında, ithalatın artmasında çok önemli bir rol oynamaktadır. Gelişmenin, ekonomik büyümenin kendisi de yol açtığı gelir artışıyla iç pazardaki gıda talebini arttırmakta, ihracat arzını kısımaktadır.

Tarımsal hammadde ithalindeki artışın önemli bir nedeni işlenmiş ürün ihracatıdır, tekstil ihracatını desteklemek için pamuk, halı ihraç etmek için yün ithal etmek gibi. İstatiksel olarak bu örneklerdeki gibi ithalat tarım sektörüne, ihracat sanayii sektörüne kaydedilmektedir. Tarımsal ithalatı özendirip, ihracatı yıldıran en önemli gelişmelerden biri de Türk Lirasının uzun süredir değer kazanmış olmasıdır. Türk Parasının değerine ilişkin değerlendirmeler ise artan tarım ithalatı gibi bir kaygıdan çok, enflasyon, dış borç ödemesi gibi daha “makro” kaygılarla yapılmaktadır. Bu demografik gelişme ve makro ekonomik politikaların tarımsal üretim üzerindeki olumsuz etkileri, tarım politikasının bahse konu etkileri aynı hızla tersine çevirmek neredeyse olanaksızdır.

Nedense Türkiye’de tarım politikalarını eleştirmenin ya da duyulan hayal kırıklığını belirtmenin yaygın biçimlerinden biri, ithalat isterse doğal afetlerden, hava şartlarından kaynaklanmış olsun, bir zamanlar kendimize yeten bir ülke olduğumuzun hatırlatılması biçimindedir. Bu biçimiyle aslında “korumacılık” anlayışı “kendine yeterlilikle” maskelenmektedir. Kendine yeterlilik iki boyutludur. Birincisi “kendi” kavramıyla ilgili, başkalarından bağımsız olmak, elindekini başkalarının yardımı olmadan kendi elde etmiş olmak. Diğeri “yeterlilik” Herşeyden yeterince edinmiş olmak için başkalarının yardımı alınmış olabilir. Kendine yeterli düzeye gelmenin iki yolu olabilir. Birinci yol: isteklerini, tercihlerini, kimseye ihtiyaç duymayacak düzeyde kısarak kendine yeterli düzeye gelmek. İkinci yol, herşeyi edinmeye çabalamak, bunun için başkalarından yardım almaktan çekinmemek (Akder 2007).

Eğer bir ülke bilinçli politikalarla tarım yapısını, bununla “kendi” boyutunu piyasa koşullarında kalıcı biçimde pekiştirmişse ve böylece isteklerini kısıtlamadan yeterli üretim seviyesine ulaşmışsa bundan haklı bir gurur duyalabilir. Buna karşılık eldekilerle yetinme ilkesiyle, gereksinimlerini kısıarak, koruyucu gümrük vergileri ve sübvansiyonlarla kendine yeterlilik düzeyine erişmeye ya da inmeye bilinçli bir politika denemeyecek çalışılabilir. Hatta “yeterlilik” boyutu bütünüyle görmezden gelinerek “kendine yeterlilik politikası” altında, örneğin ülke beslenmesinde hayvansal proteinin yeterince tüketilemediği bilinmesine rağmen neredeyse uluslararası kurallara aykırı biçimde tüm hayvansal ürünlerin ithalatının durdurulması örneğinde olduğu gibi, tam bir korumacılık politikasının uygulandığını görmek mümkündür. Bahse konu örnekteki uygulamanın “kendine yeterlilik politikası” değil, düpedüz “korumacılık” olduğu söylenebilir.

Ayrıca işlenmiş ürünler dikkate alınmadan, tek başına dış ticaret dengesi de kendine yeterliliği göstermez. Konunun bir de girdi-teknoloji boyutu var. Türkiye’de tarımda kendine yeterlilik sadece nihai ürünler, tarımsal ürünler açısından ele alınıyor. Oysa tarımsal üretim için, yakıt, tohum, gübre ve makina ithalatı da gerekiyor. Örneğin petrol fiyatlarının daha da aşırı düzeyde artmaya devam etmesi durumunda buğday üretiminde kendine yeterliliğin sürdürülmesinde ısrar edilmesi, genel düzeyde enerji ithalatı yoluyla dışa bağımlılığın daha da artmasına yol açabilir. Bu durumda buğday üretimine devam etmek, buğdayı ithal etmekten daha fazla dışa bağımlılığa neden olabilir. Bu durumda girdi ithalatının yol açtığı yeterlilik kaybı, nihai ürün ithalatından daha büyük sorun yaratabilir. Başka deyişle tarımda nihai ürün açısından kendine yeterlilik, genel düzeydeki (diğer sektörlerdeki) kendine yeterlilikten daha mı önemli sorusu “tarımda ithal ikamesi ne zaman karlıdır?” sorusuna indirgenebilir.

Kendine yeterlilik amacının gerçek anlamda bir tarım politikası olabilmesi için ölçülebilir kendine yeterliliğin hedef olarak belirtilmesi gerekir. Bu hedefin maliyeti, niçin hedeflendiğinin açıklanması anlatılması beklenir. Türkiye’nin bugün sürdürdüğü kendine yeterlilik düzeyi, piyasa koşullarına göre erişilmiş bir düzey değil, önemli müdahalelerle, özellikle gümrüklerdeki korumalarla erişilmiş bir düzey.

Türkiye’de kendine yeterlilik resmi belgelerde bir tarım politikası hedefi olarak net biçimde yer almıyor; ancak tarım politikası oluştururken büyük rol oynuyor. En yaygın anlayış, fazlası olan ürünlerden açığı olan ürünlere kaynak aktarabilmek. Aslında ürün fazlası piyasa fiyatından üretilmiş olsaydı, dış ticaret bu dengeyi otomatik olarak kurabilirdi. Ancak bir ürüne hem yüksek (destek) fiyat verip hem de üretiminin

kendine yeterliliği aşmayacak düzeyde tutulabilmesi ancak katı planlama anlayışıyla mümkün olabilir. Bu tip bir katı planlama anlayışı, Türkiye'nin şu anda kendini bağlı hissettiği uluslararası anlaşmaların öngördüğü yöntemlere aykırıdır.

Türkiye'nin denediği “alternatif ürün projesinin” resmi gerekçesi, üretim fazlasıyla sorun yaratan ürünlerden vazgeçerek, eldeki kaynakları ithal edilen ürünlere (örneğin yağlı tohumlara) yöneltebilmektir. Alternatif ürün projesi şimdilerde başarısızlıkla sona ererken başlatılmak istenen “tarım havzaları projesi de” benzer bir mantığa dayanıyor.

Türkiye’de tarım politikası oluşturulurken yönelinen en yüksek değer kendine yeterli olmak. En aşırı biçimiyle, neredeyse her tarım ürününde kendine yeterli olmak. hiç ithalat yapmamak. Hatta her tarım ürününü ihrac edebilmek. Bu sadece tarımla ilgili kesimlerin değil, tarımla doğrudan ilgisi olmayan toplum katmanlarının da paylaştığı toplumsal bir değer olarak her kesiminde kabul görebiliyor. Yaygın biçimde paylaşılan değerlerin doğru ya da yanlış olarak değerlendirilmesi anlamlı değil. Daha önce de belirtildiği gibi kalıcı bir biçimde erişilmiş kendine yeterlilik saygındır. Ancak kendine yeterliliğe bu katı biçimiyle erişmenin en zorlaştırılmış ortamı Dünya Ticaret Örgütü üyeliğidir. Başka deyişle, DTÖ kurallarına rağmen bu amacı gerçekleştirebilmek neredeyse olanaksızdır. Bundan daha da zor, AB’nin Ortak Tarım Politikasını uygulayarak bu amacı gerçekleştirebilmektir. DTÖ ve AB tarım politikaları farklı bir değeri “kendine yeterliliğin” önüne çıkarıyor; “rekabet içinde uzmanlaşmak”, “bir şeyi en iyi yapabilmek”. Dünya Ticaret Örgütü’nün ilkesi oldukça basit; her türlü korumayı gümrüklere dönüştürmek ve gümrükleri aşağı çekmek. Böylelikle her ülke görece avantajı olan ürünlerde ihtisaslaşarak bir ekonomik yapı sağlamalıdır (Akder 2005). DTÖ’nün gündeminde korumaların sıfırlanması yok. AB’nin Ortak Tarım Politikası iç pazarda korumaların sıfırlanmasını gerektiriyor. Aslında samimi olarak AB’yi hedeflemiş olan bir ülkenin kendine yeterlilik yerine hangi ürünlerin işlenmesi ve üretiminde ihtisaslaşacağını araştırması daha gerçekçi bir tutum.

2.1.2 Pirinç Örneği: DTÖ Anlaşmasına Aykırı Uygulama Sürdürülebilir mi?

Türkiye’nin yeni destekleme politika alternatifleri arasında uluslararası anlaşmalara göre kural dışı kalmış araçlara geri dönebilme, bu araçları yeniden uygulama şansı var mı? Gerekirse verilmiş olan taahhütlerden geri adım atılabilir mi? Bu soruların cevapları oldukça net. Birinci sorunun cevabı bazı durumlarda, iç pazardaki desteklere

yönelik kurallar için “evet!” Ancak kural dışı kalmış araçlara geri dönmenin bir sınırı var. Türkiye’nin kural dışı davranabilme kapasitesi, “de minimis” kuralı ile, yani iç destek harcamalarının yaklaşık olarak tarımsal üretim değerinin % 10’unu geçmemesi ile sınırlı. Buna karşılık, “Pazara erişim”in sınırlandırılması ile ilgili olarak böyle bir aykırı davranabilme esnekliği yok. Pirinç ithalatı konusunda zaten böyle bir deneyim edinildi. Türkiye tarafından yapılan pirinç ithalatı konusunda lisans verilmemesi, lisans sürecinin aşırı geciktirilmesi, iç pazarda satın aldığı pirinç karşılığında belli oranla lisans verilmesi gibi uygulamalar, Amerika Birleşik Devletleri tarafından Dünya Ticaret Örgütü’ne şikayet edilmiştir. Anlaşmazlığın karara bağlanabilmesi için bir panel oluşturulmuştur. Bu davaya Mısır, Çin, Avustralya ve Avrupa Birliği de müdahil olmuşlardır. Türkiye panel sonucu kesinleşmeden zaten bu uygulamalardan vazgeçtiğini ilan etmek durumunda kalmış, ancak mahcubiyetten kurtulamamış, uyguladığı koruma önlemleri (kural dışı) hatalı bulunmuştur.

Türkiye ile ABD’yi karşı karşıya getiren gerilimin temelinde Uruguay Turları sonucunda Türkiye’nin araştırma, danışman eksikliği gibi nedenlerle DTÖ’ye yaptığı yanlış taahhüt yatmaktadır. Bulgur, makarna ve pirincin birbirinin ikamesi olduğu biline biline, diğer tahıllardan farklı olarak pirinç-çeltik için çok düşük bir tavan-gümrük tercih edilmişti. Panel sonucu Türkiye tüm kural dışı koruma uygulamalarını terk etmek zorunda kaldı. Pirinçte, yeterliliğin daha da düşmesini aynı süreçte etkili biçimde önleyen, geliştirilen yeni bir tohum türü (Osmancık) oldu. Doğru yeterlilik politikasının, araştırma-geliştirme ve teknik ilerleme ile sağlanabildiği bu örnekte olduğu gibi bir kez daha kanıtlanmıştır.

2.2. Tarım Politikasında Reform Deneyimi

Türkiye tarımının sorunlarına çözüm arayışları genellikle masanın üzerine gelen son konu üzerine yoğunlaşıyor. 2007 yılının sonuçlarına bakınca böyle iki konu öne çıkıyor; gıda ve tarımsal hammadde fiyatlarındaki artışlar ve hava koşulları dolayısıyla gözlemlenen üretim düşüşü. Her iki gelişme de çok hızlı ve şiddetli oldu ve yalnız Türkiye’de gözlemlenmedi. Tarım politikaları tedirginlikle gözden geçiriliyor sanki herkes 2008 yılı sonuçları belirdikten sonra adım atacak gibi bir izlenim veriyor.

Fiyat artışları tek başına ele alınırsa, tarım sektörü ve özellikle üreticiler açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Türkiye açısından, başta enflasyon artışı olmak üzere genel ekonomik ve sosyal sonuçları nedeniyle işaret ettiği olumsuzluklarına rağmen, tarımsal ürün fiyatlarındaki artışlar tarım politikası açısından bazı fırsatlara

da yol açmaktadır. Ancak, yüksek fiyatla birlikte hava koşullarındaki olumsuzluk, üretimin yeniden düşmesi ya da en azından eski düzeyine yükselememesi, yüksek fiyatla elde edilebilecek fırsatların değerlendirilebilmesini belirsiz hale getiriyor.

Ürün fiyatlarının yükselişinin temelinde yatan nedenlerden biri de petrol fiyatlarındaki artış. Petrol fiyat artışı tarımda yakıt, gübre gibi girdi fiyatlarının da (yakıt, gübre) hızla yükselmesine neden oluyor. Türkiye’de üretim maliyetleri zaten çok yüksekti! Bu gözlemlerin sonucu, ürün fiyatlarını daha da yükseltecek fiyat desteği, gümrüklerin yüksek tutulması gibi destekleme araçlarından kaçınılması gerekiyor. Büyük bir çoğunluğa sevimsiz görünmesine rağmen, doğrudan gelir desteği böyle bir ortamda daha elverişli bir destek aracıdır. Öte yandan, maliyetleri düşürme çabasının zaten sürekli bir çaba olması gerekiyor. Ertelenmiş yapısal sorunların çözülmesi maliyetleri en etkili biçimde aşağı çekebilir. Bu “uyum politikasıyla” desteklenmelidir. Olabildiğince petrole daha az bağımlı bir tarım yaratılmaya çalışılmalı: hem daha az yakıt kullanan traktör, hem daha az traktör girdisi gerektiren ürün türlerinin tercihi, kuraklığa dayanıklı bitki türlerinin yaygınlaştırılması ya da sulama ekonomisini artıracak tekniklerin ve önlemlerin özendirilmesi gerekir.

Bu sorunların üzerine havza bazında tarım politikasıyla gidilebilir ve başarı elde edilebilir mi? Havza bazında kırsal gelişme politikası olur, tarım politikası olmaz! Ancak bu ortam da kırsal gelişme politikasına önemli bir pay ayrılabilir. Kırsal politika ile bir yandan AB’ye uyum amacı geliştirilebilir, öte yandan işletmelerin yapısal sorunlarının çözümünde tarım politikasını tamamlayacak biçimde yararlanılabilir. Tarım politikası ile verilen teşviklerin havza bazında farklılaştırılması Türkiye’deki siyaset anlayışı ile de çelişir. Yasalarla tarım (havza) politikası yapılamadığını görmek için fındık üretiminin yasaklanmış alanlardaki hızlı yayılışına bakmak yeterli olacaktır.

Bir havzanın ürün desenine bakarak, oradaki zaten en başarılı ürünü (ürünleri) esas alarak bir destek politikası düzenlemek oldukça anlamsız. Zaten en baskın ürünün neden desteklenmeye gereksinimi olsun ki! Tersine daha anlamlı. Bir bölgede yem bitkisi yetiştirilmesi mevcut tahıl üretiminden daha verimli olaksa, orada az ya da yetersiz ekilen yem bitkisine destek verilerek üretim arttırılması daha makul olurdu. Aynı anlayışla Karadenizde daha fazla soya ektirilebilirdi. Ancak bu “havzadan” çok “alternatif ürün” politikasına yakın bir anlayış.

2.2.1 Reform Başlamadan Bitti mi?

2001 de başlayan tarımsal destekleme reformu bitmiş gibi görünüyor. Eğer 2001 yılında açıklanmış olan orjinal gerekçe ve amaçlar ve hedefler (sonradan eklenenler bir yana bırakılıp) değerlendirilecek olursa TRUP başarısızlıkla sonuçlanıyor denebilir. Henüz resmi bir değerlendirme (etki analizi) yapıp açıklanmadan yeni arayışlar başladı bile. Arayışlar yanlışları, eksikleri ortaya koyup reform çizgisinde ilerlemeyi hedeflemiyor.

Doğrudan gelir desteği (DGD), tarımsal destek reformunun en önemli, hatta öngörülen tek destek aracıydı. Ancak hiç bir zaman tek başına ve öngörülen miktarda uygulanmadı. Reform boyunca fiyat desteği (sınırdan müdahale) önemini eskisi gibi korudu. 2007’de buğday ithalatına uygulanan gümrükler % 130’a kadar yükselmışti. Oysa reform başladığında, koruma % 50’ler düzeyindeydi. TRUP’un başlangıçtaki beklentisi DGD’den de yararlanarak gümrükleri aşağı çekmekti. Tam tersine, reform süresince hükümetler gümrükleri yükselterek, tarıma ve özellikle tahıllara fiyat desteği sağlamayı sürdürdü. Bunun ötesinde, özellikle yağlı tohumlar için prim ödemesi yapıldı, zaman içinde ödeme kapsamı genişletildi. Prim de bir fiyat desteğidir. Fiyat desteklerinin büyüklüğü hep DGD’den daha yüksek oldu (bkz. OECD, 2006 ve 2007). Bunun ötesinde hayvancılığa verilen destekler çeşitlendi, çoğaldı. Tarım Bakanlığının (TÜGEM’in) tarımsal destekler sayfasında uygulamada olan kırk başlığı aşkın tarımsal destek listesi mevcuttur. Hayvancılığa verilen desteklerin 2008’de yeniden toplulaştırılması, azaltılması planlanmaktadır.

Tarımsal ürünlere, yeni tarım kanununa göre milli gelirin en az % 1’i destek olarak ödenecektir. Ancak ödeme için kullanılacak araçlar henüz kesinlik kazanmamış olmakla birlikte, doğrudan gelirden “ürün” desteğine dönmek için DGD’yi kötüleme yarışı hız kazandı. En başından beri DGD kendisini tarımla ilgili meslek kuruluşlarına, politikacılara ve Tarım Bakanlığı’na beğendiremedi. Çiftçilerin tercihi her zamanki gibi yeterince araştırılmadı, sorulmadı. Gelir desteği mi, fiyat desteği mi? Örneğin memur maaşları söz konusu olduğunda kimsenin aklına çeşitli yardımların (doğrudan) gelir desteği olarak ödenmesine itiraz etmek gelmedi. İktisat teorisine göre de anlamlı olmazdı. Bütçeden yapılacak belli bir miktardaki harcama gelir desteği olarak verildiğinde normal varsayımlar altında tüketicinin refahını fiyat desteğine göre daha fazla yükseltir.

Tarımla ilgilenen meslek kuruluşları DGD konusunu çiftçinin refahı açısından ele almadılar. Gelir desteğinin bu özgün biçimiyle ilk olarak Türkiye’de uygulanmasından tedirgin, desteğinin “üretme değil toprak sahiplerine (tapuya) verilmiş olmasını eleştirdiler. Bu eleştirinin yumuşak türü DGD’nin sosyal bir destek olduğu, tarım desteği olmadığı yönündeydi. Tarım için sosyal desteğin küçümsenmesinin yanlışlığı bir yana sosyal bir destek olarak sınıflandırılması için, ya sosyal göstergelere göre dağıtılıyor olması gerekirdi, ya da ailenin gelirine düz ya da ters orantılı ödeniyor olmalıydı: fakirse daha çok, zenginse daha az gelir desteği gibi. Ancak destek işlenen toprak büyüklüğüne göre verildi. Bu arada çok büyük çoğunluğun işlediği arazinin sahibi olduğunu belirtmekte yarar var. İşlenen (sahip olunan) toprak miktarı hanehalkının sosyal durumunu tam yansıtan bir gösterge değil. Toprak (işleyenlerin) sahiplerinin önemli bir kısmının tarım dışı gelirleri (mülkleri) var. Öte yandan gelir desteği alabilmek için üretim ön koşul. Denetimsizlik yüzünden üretim yapmadan da destek alınmış olabilir ancak istisnai olan bu durumun üretmemeyi özendirmediğini ileri sürmek aşırı bir görüş. Zaten DGD verildiği sürece, gelir desteği verilmeyen yıllara göre üretimde bir düşüş gözlemlenmedi. Diğer taraftan, esas mesleği tarım olmayan ve kırdaki ikamet etmeyenlerin de destek almış olması desteğin türünün suçu değil. Kayıt sistemine konacak kısıtlarla, bağlı olunan sosyal güvenlik numarası sorularak, büyük olasılıkla az sayıda istenmeyen ödemeler kontrol altına alınabilirdi. Türkiye’de hile yapılarak haksız yere alınmaya çalışılan tek destek türü DGD değil, ancak istenirse denetimi en kolay olabilir.

Türkiye’de DGD yasal düzenlemelerde toprak sahibi için değil, üretici için öngörüldü. Aslında Dünya Bankası desteğin toprak sahibine verilmesini önermişti. Gelecek eleştiriyi sezmiş olanlar desteğin toprağı işleyene ve üretim yapana verilmesi yönünde koşul koydular. Dünya Bankası’nın itiraz etmemesinin nedeni çok basit: İster DGD olsun, ister herhangi bir fiyat desteği, ya da teknik ilerleme sonucu kaydedilen verimlilik artışından eninde sonunda toprak sahibi yararlanmaktadır. Standart iktisat kitaplarında bile yer alan bu olgu, nedense bir tek DGD’ye ilişkin olarak rahatsızlık yarattı. Sanki daha önceki desteklerin getirisinden toprak sahibi yararlanmıyormuş gibi. Kaldı ki, kağıt üzerinde ödeme toprağı işleyene verildi.

Doğrudan gelir desteğinden bir beklenti de, fiyat desteğinden ötürü üretim fazlası veren ülkelerde istenmeyen üretim fazlasını düşürmek için kullanılabileceği idi. Böyle bir uygulamanın örneğin AB için uygun Türkiye için uygun olmadığını düşünenler az değil. Bu bağlamda söylenmiş olan “üretim düşüşü” yanlış bir yorumla “üretmemeyi özendirmemek” gibi yanıltıcı bir yoruma dönüştürüldü. Doğrudan gelir

desteği üretmemek için değil, ne üretilirse üretilsin verilen bir destektir. Umulan, aynı destek verildiği için üreticilerin piyasada fazlası olan ürünlerden vazgeçerek, ya da fiyat desteğinde olduğu gibi ancak belli bir ürünü ürettiklerinde yüksek desteği alabilmek gibi bir durum kalmadıklarından, kaynaklarını piyasada satılma şansı daha yüksek olan ürünlere yöneltecekleridir. Böylelikle eskiden yüksek fiyat desteği sonucu fazlalık oluşmuş ürünlerde üretim düşecek, piyasa şartları ve üreticinin doğal koşullarına göre daha elverişli ürünlerin üretimi artacaktır!

Tarım Bakanlığı'nın DGD'den vazgeçme gerekçesi olarak ileri sürdüğu en yeni eleştiri, desteğin “eşit dağılmadığı”, az sayıda çiftçinin desteğin önemli bir oranını aldığı yönünde! Eğer tarım sektöründe bir gelir dağılımı bozukluğu varsa bunun DGD'den kaynaklanmadığı çok açıktır. Toprak mülkiyeti dağılımına göre verilen desteğin eşitsizliği ancak toprak dağılımının eşitsizliğinden kaynaklanabilir olması gerekir! Tarımsal üretimin en önemli girdisi toprak olduğu sürece desteğin “ürüne” verilmesi, bu eşitsizliği DGD'den çok daha fazla artıracaktır. Eğer amaç gelir dağılımı eşitliğini sağlamaksa, DGD buna en elverişli destek aracıdır. Eşitsizliği azalatacak biçimde dağıtılması en kolay destektir. Geliri az olanlara daha çok verilebilir. Ancak çok küçük ve küçük işletmelerin üretim maliyetlerini düşürecek büyüklüklere gelebilmesi için atılacak adımlar, hem eşitsizlik hem de yapısal sorunların giderilmesi için daha kalıcı çözüm olacaktır.

Doğrudan gelir desteğinden ürün desteğine geçme isteği büyük olasılıkla yanlış bilgilendirmeye bağlı olmalı. Reformun başlangıcından bugüne dek zaten desteklerin çok büyük kısmı spesifik bir ürüne verildi. Türkiye'de eskiden beri tarıma en büyük destek sınırdaki, gümrüklerle korumayla sağlanmaktadır. Bu ürüne verilen destektir. Bugün de ürüne özgü verilen destek diğer desteklerden daha yüksek kalmıştır. 2006 yılında (en son OECD istatistiklerine göre) belli bir ürüne verilen destek, toplam desteğin % 80'inin üzerindedir. Tarımsal üretimin piyasa sinyallerine kulak verebilmesi için gelir desteği olsa olsa atılmış küçük bir adım olarak nitelenebilir.

Ürüne eskisi gibi (garantili) fiyat desteği vermek, Türkiye gibi “de minimis” ilan etmiş ülkelerin DTÖ Tarım Anlaşması taahhütlerine aykırı. Eldeki geçerli anlaşmaya göre toplam ürün değerinin yaklaşık % 10'u kadar miktarda (de minimis) kuraldışı destek sağlanabilir. Türkiye bu kapasiteyi “prim” telafi edici ödemelerle ürün desteği olarak zaten kullanıyor. Doha Müzakereleri şu sıralarda durakladı ancak bir anlaşmayla sonuçlanırsa hem de minimis'in hem de gümrüklerin, hatta yüksek gümrüklerin daha hızla aşağı çekilmesi söz konusu olabilir. Böyle bir durumda fiyat desteği verebilmek teknik anlamda da çok güçleşecektir.

Bazı görüşlerin aksine, DGD Türkiye'ye AB tarafından empoze edilmedi. Tam tersine Türkiye'nin uygulaması AB'ye, daha doğrusu üye olan son oniki ülkeye örnek oldu. Başka değişle DGD, tarımın Ortak Tarım Politikasına uyumu açısından atılmış başarılı bir adımdı. Vazgeçilmesi, AB'ye uyum açısından da açıklanması oldukça güç, çelişkili bir tercih olacaktır.

Türkiye'de uygulandığı biçimiyle "DGD" resmen bir ürüne özgü verilmiyorsa da, bölgelere göre zaten tarım ürünleri açısından önemli bir uzmanlaşma göze çarpmaktadır. Bu uzmanlaşma daha çok doğal koşullara göre olmuştur. Karadeniz'de fındık, çay, İç Anadolu'da tahıl gibi. Bu uzmanlaşmayı güçlendirecek DGD'nin devamı olduğu gibi, verilen gelir desteğinin çok büyük kısmının uzmanlaşılın ürüne, ürün grubuna gitmediğini ileri sürmek de anlamlı bir eleştiri değildir.

2.2.2 Tarım Reformunun İkinci Ayağı "Alternatif Ürün"

Doğrudan gelir desteğinin özel bir uygulaması, TRUP'un ikinci ayağı "alternatif ürün" projesi de tam anlaşılmadan son bulmak üzere. Aslında elverişli alternatif ürünler mevcutsa özel bir uygulamaya gereksinim kalmadan ürün fazlasından, yalnız DGD ile kurtulmak mümkün olabilir. Nasıl olsa aynı desteği alacak üreticinin içinde bulunduğu koşullara göre en rasyonel alternatifte yöneleceğini beklemek gerçekçi.

Tarım Reformunun ikinci ayağı alternatif ürünlerin olmadığı ya da alternatif ürüne geçişin ek maliyetinin yüksek olduğu bir durumda, sorunlu bir üründen (örneğin üretim fazlası olan) alternatif bir ürüne geçebilmek için uygulandı. Belli bir ürüne verilen gelir desteğinin, birim alan verimliliği az çok aynı kalması koşuluyla, fiyat desteğinden bir farkı yoktur, aynıdır! Bu nedenle de genellenemez ancak belli bir bölgede tanımlanan sorunun giderilmesi için öngörülen makul süre boyunca uygulanabilir. Örneğin Karadeniz bölgesinde ürün çeşidi fazla değildir. Alternatifin olmadığı durumda genel doğrudan gelir desteğinin ekonomi sağlama mantığı kaybolmaktadır. Böyle bir durumda ister gelir ister fiyat olsun, destek azaltılmadıkça üretim fazlası sorunu çözülemez. Batı Karadeniz'de ya da Güneydoğu'da olduğu gibi alternatiflerin olduğu ortamlarda da geçiş otomatik olmayabilir. Örneğin yetiştirilecek (alternatif) meyve ağaçlarının ticari bir ürün verebilmesi için yıllar geçmesi gerekebilir.

Alternatif Ürün Projesinin başlangıçta ilan edilen hedeflere göre çok başarısız geliştiği açıktır. Bu bir bakıma talihsizliktir. Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasına göre en rahat biçimde kullanılmasına izin verilen destekleme aracı "alternatif ürün" programlarıdır. Bunun ilk iki denemesinin, fındık ve tütün, başarısızlığa uğraması

sessizlik içinde geçirileceğine, derinlemesine sorgulanması, tartışılması gerekir. Yanlışlık ve eksiklikler nelerdi (Akder 2007):

Görüldüğü kadarıyla proje ilan edildiği kapsam ve kesinliği koruyamamış; sürekli değiştirilerek sürdürülmeye çalışılmıştır. Önce alternatif ürünle sorunları giderilmeğe çalışılan ürünlerin kapsamı azaltılmış, şeker pancarı ve çay proje dışında bırakılmıştır. Daha sonra, gerek tütün gerekse fındıkta proje alanı daraltılmış, ödemeler ise artırılmaya çalışılmıştır. Proje ilerlerken esneklik olumlu karşılanabilirse de bütün değişiklikler, projelerle ilgili başlangıçtaki kararlılığın zayıf olduğunu ve kapsamlı bir hazırlık yapılmadığını göstermiştir. Sık değişiklik, zaten kuşkulu olan üreticinin “bütün bunlar geçici, herşey değişip eskisine dönebilir” kuşkusunu desteklemiştir. Genelde tüm tarım reformu benzer bir akıbete uğramış, süreç içinde sulandırılmış, başlangıçta ilan edilenden çok farklı bir biçime dönüşmüştür.

Gerçekten başarılı olmak için tarım sektörünü temsil eden lobi ve gönüllü kuruluşların ikna edilmesi gerekirdi. Bunun çok az yapıldığı anlaşıyor. Tersine bu kuruluşlar alternatif ürün projesini ayrı bir aktivite olarak değil, genel reformun parçası olarak görmüşler ve reformu çok sert eleştirmişlerdir. Sorunlu ürünleri satın alan kuruluşlar, Tekel ve Fiskobirlik, projeyi engelleyebilecek güçte olmasalar da gidişatını “olumsuz” etkilemişlerdir. Projenin amaçları konusunda tarım kesimi dışında kalanların da ikna edilmeleri gerekirdi. Doğrudan iç pazardaki tüketicileri ilgilendirmese bile kamuoyunun bilgilendirilmesi ve kazanılması gerekirdi.

Tarım kesiminden ayrılmış, göç etmiş kesimi ya da ailenin yaşlılarını kırsal ortamda gözlemlemiş olanların hatırladıkları, tarımın daha eskiye, dolayısıyla daha zor koşullarda yapabildiği eski zamanlara göre değerlendirmektedirler. Bu kesim, tarımda kalanların razı olmadıkları konularda, onlarla dayanışmaya gitmektedirler. Kaldı ki fındık konusuyla ilgilenenlerin büyük bir kısmı tipik köylü ya da tarım üreticisi değildir. Kentlerde yaşamaktadırlar ve esas işleri tarım dışındadır. Tarım bu ailelerin yarı-zamanlı etkinliğidir. Projenin talihsiz yanlarından birisi de, alternatif ürün programının dışarıdan, uluslararası kuruluşlarca empoze edildiği izleniminin verilmiş olmasıdır. Bu, projenin Dünya Bankası kaynaklarıyla finanse ediliyor olmasından kaynaklanmıştır. Oysa proje fikri, konuyla ilgili ilk yasanın çıktığı 1983’ten de eskidir, 1983’ten beri yasaya dayanarak uygulanmak istenmektedir. 2001 genel tarım reformu kaynaklarından para aktarılarak nihayet gerçekleştirilmek istenmiştir. Alternatif ürün proje önerisi Dünya Bankası’ndan gelmemiştir. Buradaki en büyük tutarsızlık siyasetçilerin tutumundadır. Proje başlamadan biraz önce ve başladığında toplumun önüne çıkıp,

Üreticilere ve ilgili kuruluşlara, kamuoyuna net bir mesaj vermemişler, projenin sahibinin kendileri olduklarını syleyememişlerdir. Bu açıdan bakıldığında projenin doğru zamanda başlatılmadığı da düşünülebilir.

Uygulamalardan anlaşılacağı üzere projelerin vurgusu alternatif ürün üzerinde olmamıştır. Vurgu retimi azaltılmak istenen sorunlu ürün üzerinedir. Gönüllülük esasına göre üreticiye büyük bir alternatif listesi sunulmuştur. Alternatifin başarılı olma riski bütünüyle üreticinin üstüne yıkılmıştır. Örneğin, retici geniş yelpaze içinden seçmekte serbest bırakıldığı halde en istenen alternatif daha büyük hazırlık ve kararlılıkla üreticiye beğendirilmeye alışılabilirdi.

Belirtildiği gibi fındık bahçelerinin sınırlandırılması gereği 2001 tarım reformunun geliştirdiği bir öneri değildir. Yasayla çözülememiş bir sorunu, yeni bir yasa zoruyla değil, piyasa koşullarına ve gönüllülük esasına göre, yeni bir destekleme aracıyla, ürüne (projeye) bağlı doğrudan gelir desteği ile çözebileceğini dşnlmştır. Kendine sağlanan yeni ortamda üreticinin seçimine sunulan alternatif ürünlerin hazineye yeni yk getirmemesinin koşulu alternatif ürünlerden hiçbirinin açık ya da gizli diğerlerinden fazla desteklenmiyor olmasına, yalnızca doğrudan gelir desteğinden yararlanabildiği lde desteklenmesine bağlıdır. Eğer tüm alternatiflerin fiyatları ve kazançları piyasa fiyatlarına göre oluşuyor olsaydı, üretici piyasa koşullarında pazarlama sorunu en az olan ürünü seçebilirdi. Bu iyimser görüş ancak reformun bütünü içinde düşünülürse anlamlı olabilir. Eğer tek ve genel destek doğrudan gelir desteği olabilseydi alternatif ürün projesinin bu biçimiyle yürüme şansı olabilirdi. Tarım Bakanlığı'nın internet sayfasından (TGEM) destekler kısmından görüleceği üzere, özellikle 2002'den sonra destek türü ve sayısı genel doğrudan gelir desteğine eklenen yeni desteklerle artmıştır. Daha da önemlisi, sözde fiyat desteklerinin sona erdiği söylenmişse de gümrükler aşırı lde artırılarak buğdaya ve mısıra yüksek fiyat destekleri sağlanmaya devam edilmiştir. Hatta daha kötüsü, bütünüyle Fiskobirlik'in kendi olanaklarıyla sürdüreceği umulan fındık alımları (TRUP'un üçüncü ayağı), hükümetin de mdahesiyle, destek fiyatı verilerek Toprak Mahsllerini Ofisi tarafından üstlenilmiştir.

Üreticiye geniş bir yelpazeden seçme hakkının verilmesinin mantığı eğer bu ve bunun dışındaki bütün ürünler serbest piyasa koşullarına göre fiyatlandırılıyorsa anlamlı olacaktı. Ancak bir üründen vazgeçerken alternatifler içinde hala çok yüksek oranda desteklenen ürünler varsa doğal olarak üretici yüksek destekten yüksek desteğe transfer olacaktır. Bu yaklaşım alternatif ürün projesinin mantığı ile tutarlı değildir. Bu tütünde gözlemlenmiştir. reticileri yağ bitkileri ekmeye

yönlendirmek istenmesine rağmen, üreticiler önce buğdaya daha sonra mısıra yönelmişlerdir. Fındıkta ise planlanan (geciken) reform gerçekleşmediği ölçüde önceki yasaya direnenler reforma da direnmişler ve kendi açılarından da, sorunu sürdürmekte başarılı olmuşlardır.

Eğer ideal ölçülerde liberal bir ortam olmayacaksa alternatif ürün programının başarılı olması için, projeyi yürütenler maddi özendiriciler yanında istedikleri alternatifi net biçimde göstermeli ve üretici ile birlikte başarı için sorumluluk almalıdır.

Üretici kuşkulananmakta birçok açıdan haklı olabilir. Üretici tarafından belirlenemedikçe, ürünü alternatif olarak nitelemek olanaksız. Hazineye yük getiren bir üründen vazgeçip, Türkiye'nin ödemeler dengesini düzeltecek biçimde yeni bir tercih yapmasını alternatif olarak nitelemek oldukça zorlama. Hatta bu deneyimlerden görünen, tütünden, fındıktan daha karlı bir ürün önerilse bile bunun alternatif olacağını düşünmek yanıltıcı olabilir. Ürünlerin birebir karlılık kıyaslamasından çok, üreticinin zaman dağılımı ekonomisine bakmak gerekiyor. Fındıkta olduğu gibi bahçe sahipleri tüm zamanlarını bahçelerinde geçirmiyorlar. Hatta çoğu kentli. Bu durumda alternatif ürün programı belki de üreticinin yetiştirdiği diğer ürünlere, statüsüne, örneğin birinci ikametgahı ve işine göre yapılabilir. Bu toprak mülkiyetine göre de farklılaştırılabilir, orman vasfını kaybetmiş kamu alanları üzerinde kurulan bahçeler, kadostrosu yapılmamış yerler, tapusu olanlar ve olmayanlar gibi. Yeni nüfus sayımı ve tarım kayıt sistemi bu amaçla kullanılabilir. Kırdan yaşayan ve kentlilere (yarı zamanlı tarımcılara) farklı alternatifler sunmak anlamlı olabilir.

Geçmişte, afyon, tütün, okaliptüs hatta fındık gibi ürünler başka türlü tarıma elverişli olmayan topraklar üzerinde geliştirilmişlerdir. Şimdi fındık ve tütünde görüldüğü gibi bu özel toprak kalitesinin dışına (taban araziye) çıkıldıkça doğan sorunlar alternatif ürün konusunu gündeme getiriyor. Konuya farklı bakmak için şöyle sorulabilir; hangi kurum ve kurumsallaşma, şimdi alternatif ürünle çözmek istediğimiz sorunları giderebilirdi? Fındık örneği yasal önlemlerin (yasaklamaların) işlemediğini gösteriyor.

Alternatif ürün programı problem çıkınca kullanılacak bir araç mıdır? Alternatif ürün Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması'nın getirdiği yepyeni bir buluş değildir. Bir bölgeye yeni getirilen her bitki bir bakıma alternatif ürün olmuştur. Örneğin patates bir zamanlar alternatif ürünken şimdi hastalık nedeniyle zorunlu alternatif ürün programına gereksinim duyulmuştur. Özellikle Karadeniz'de özel bir projesi olmadan başarılı bir alternatif ürün olarak yayıldığı söylenen kivinin Türkiye'ye

1980'lerden sonra girdiğini, patatesin, çayın Türkiye'de yayılma sürelerini dikkate alırsak alternatif ürün programlarının çok kısa vadeli proje olarak görülmesi hatalıdır. Parası verildi diye birdenbire gerçekleşeceğini düşünmek ve projeyi böyle kurgulamak başarısızlığın önemli nedenlerinden biri olmuş olabilir. Başka değişle alternatif ürünler birdenbire başarı elde edemiyorlar. Daha uzun soluklu, daha büyük kararlılık gerektiriyorlar.

Patates, çay ve okaliptüs gibi eski fakat başarılı alternatif ürün örneklerinde daha önce olmayan yeni bir pazar yaratılmıştır. Şimdi tütün ve fındık programlarında böyle bir şey yok. Alternatif olabilecek ürünlerin piyasaları hiç önemsenmemiş. Odaklanılan konu aslında alternatif değil sorunlu piyasadan çıkış, terktir. Alternatif ürün programlarının en önemli katkısının yaratılacak yeni piyasalar olduğunu kabullenmek, gelecekteki projelerin daha doğru kurgulanmasını sağlayabilir (Akder 2007).

TRUP'un üçüncü ayağı üretici birliklerinin olabildiğince (siyasetten) bağımsız, yeniden örgütlemesini sağlamak, birliğin kaynaklarının tarım sektörü içinde kullanılmasını sağlamaktı. Fındık, Fiskobirlik örneğinden görüldüğü gibi bu ayak da çökmüştür. Eski sorunların yeniden canlandığı bir alan olmak üzeredir. Projenin dördüncü ayağı, geciken, geciktiği ölçüde anlamını yitiren "halkla ilişkiler", başarısızlığın baş sorumluları arasında sayılabilir. Yanlız ilgililer değil tüm kamuoyunun reform konusundan uygulamaya geçmeden bilgilendirilmesi, ikna edilmesi gerekirken, atılan her adım nerdeyse sürpriz olmuştur.

2.3. Yüksek Fiyat Düzeyinin Türkiye-AB Etkileşimine Olası Etkisi

Türkiye'nin AB üyeliğinin tarım sektörüne olası etkileri geniş kapsamlı bir sektör modeli kullanarak incelenmişti (Çakmak ve Eryugur, 2006 ve 2007).² Bu çalışma temelde 2015 yılında Türkiye'nin AB'ye üye olmadığı durumla AB üyeliğinin karşılaştırmasına olanak sağlıyor. Modelin 2015 yılına götürülmesi nüfus ve gelir büyümesi, artan verimlilik yanında, dünya fiyatlarının da 2015 yılı tahminlerini gerektiriyordu. Kullanılan dünya fiyatı değişimleri OECD'nin (ve FAPRI) 2005 yılında yaptıkları tahminlere dayanıyordu. OECD ve FAPRI'nin 2007 yılındaki tahminleri ise özellikle bu çalışma kapsamına giren ürünlerde önemli sayılacak değişikliklerin beklendiği ortaya çıktı.

²Model 2002-2004 dönemini baz alıyor. Modelle, nüfus ve gelir büyüme hızlarını, sulanan alan, verimlilik gelişmelerini dikkate alınarak 2015 yılında oluşabilecek üç değişik durumda Türkiye'ye etkileri inceleniyor. İlki Türkiye'nin üye olmadığı durum, ikincisi Gümrük Birliği Kararı'nın tarım mallarına genişletildiği durum ve sonuncusu Türkiye'nin AB'ye üye olması. Modelin yapısı ve 2005 yılı dünya fiyatları tahminlerine dayanan sonuçların irdelenmesi için bkz. Çakmak ve Eryugur 2006 ve 2007.

Önemli tarım malları fiyatlarında, olumsuz hava koşullarının neden olduğu tepe noktaları dışında, özellikle talep etkisi nedeniyle tarım fiyatlarının son yirmi yılda gözlemlenen seviyesinin üstünde seyredeceği görüşü ağırlık kazandı. Türkiye'nin 2015 yılı tahminlerinin yenilenmesi gerekti.

Değişen fiyat düzeyinin etkilerine geçmeden önce, 2005 yılı tahminleri kullanılarak elde edilen sonuçların genel görünümünden bahsetmekte yarar var. Temel dönemle karşılaştırıldığında 2015 yılında tarımsal üretim hem AB-dışı hem de AB'ye üye olduğu durumlarda artıyor. Doğaldır, Türkiye'nin genel tarım fiyat düzeyinin AB'nin üstünde seyretmesi nedeniyle AB-dışı durumda üretim artışı üyeliğe göre daha yüksek oranda artıyor. Üyelik durumunda AB piyasasına eklenme sonucunda düşen fiyatlar üreticilerden çok tüketicilere yarıyor. Üreticilerin OTP destekleriyle refahlarında küçük de olsa iyileşme sağlanabiliyor. Net ihracat bitkisel ürünlerde pek fazla değişmezken, hayvancılık ürünlerinde net ithalat artış gösteriyor. AB üyeliği durumunda yerli hayvansal üretimin artmasına rağmen, fiyat ve gelir etkisi nedeniyle üyelik hayvansal ürün tüketim miktarını artırırken, toplam harcamaları düşürüyor.

Dünya fiyatlarındaki değişimin etkileri Tablo 2.2'de sunulmaktadır. AB-dışı durumda toplam üretim hacmi pek az artarken AB üyeliği durumunda, üretim hacmi % 2.6, üretim değeri ise % 4.2 artmaktadır. Üretici refahında kayda değer bir değişiklik meydana gelmezken, tüketici refahındaki artışta düşüşe neden olmaktadır. Üye olmama durumunda zaten yüksek olan fiyatlar nedeniyle sınırlı kalan etki, üyelik durumunda % 1.6'lık kayba neden olmaktadır.

Üretimdeki değişiklikler, sınırlı da olsa genellikle artış eğilimi göstermektedir. Tüketim de ise miktarlar azalırken, harcama miktarında artış meydana gelmektedir. Net ihracat bitkisel üretimde artarken hayvancılık ürünlerinde net ithalat artmakta, üye durumunda ise net ithalat azalmaktadır.

Fiyatların yükselmesinin etkisi sektör genelinde bakıldığında sınırlı kalmaktadır. Önemli ürünlerin fiyatlarının yükselmesiyle beraber, zaten göreceli yüksek fiyat seviyeleri hüküm süren sektöre bu sınırlı etkinin önemli nedenlerinden biridir. Yükselen fiyatlar iç üretimin ithalatla rekabet gücünde kısıtlı artış sonucunda dış ticaret hacminde düşüş meydana gelmektedir. Türkiye hala sebze-meyvelerde rekabet gücünü korumaktadır. Tüketiciler doğrudan ve en fazla etkilenen grup olarak dikkati çekmektedir.

Tablo 2.2 Değişen Dünya Fiyat Tahminlerinin Etkileri

	2002-2004 Temel Dönem (milyon ABD\$)	2015 Fiyatlardaki değişimin etkileri ^a (%)	
		AB-Üye Değil	AB-Üye
Toplam Refah (Endeks)		0.0	-0.1
Üretici Refahı		0.0	0.1
Tüketici Refahı		-0.3	-1.6
Toplam Üretim			
Hacim ^b	33,997	0.3	2.6
Değer	33,997	0.4	4.2
Bitkisel Üretim			
Hacim ^b	23,191	0.5	3.3
Değer	23,191	0.9	4.4
Hayvansal Üretim			
Hacim ^b	10,806	0.0	0.9
Değer	10,806	-0.4	3.8
Toplam Tüketim			
Hacim ^b	29,441	-0.1	-1.2
Değer	29,441	0.4	1.2
Bitkisel Tüketim			
Hacim ^b	18,368	-0.3	-0.7
Değer	18,368	0.8	2.0
Hayvansal Tüketim			
Hacim ^b	11,073	0.4	-1.8
Değer	11,073	-0.1	-0.1
Net İhracat	2,264		
Bitkisel Ürünler	2,537	-1.1	16.5
Hayvansal Ürünler ^c	-273	11.7	-16.4

Notlar: ^a 2005 yılında yapılan dünya fiyat tahminleriyle elde edilen sonuçların 2007 tahminleriyle elde edilenlere oranının yüzde olarak ifadesidir. ^b Temel dönem fiyatlarıyla değerlendirilen model sonuçları ^c Türkiye Hayvansal ürünlerde net ithalatçı konumundadır.

Kaynaklar: Çakmak ve Erüygür 2007 ve 2008.

Her durumda, AB'ye üyelik veya tarım ticaretinin serbesleşmesi sonucunda tarımın “göçmesi” gibi bir durum söz konusu değil. Üyeliğin taraflarca ciddi bir sürece girmesi sonucunda kaybedecekler ve kazançlı çıkacak grupların oluşması kaçınılmazdır. Bu süreçte önemli olan toplam refaha olumlu katkıda bulunacak şekilde kaybedeceklerin oranını azaltacak ortamı yaratmaktan geçmektedir. Taş oynatmadan, herhangi bir değişim sürecinden yarar sağlamak imkansızdır.

B Ö L Ü M 3

DÜNYA TARIM VE GIDA PİYASALARINDA GELİŞMELER

“OECD-FAO Agricultural Outlook 2007 - 2016”
Raporundan Editörler Tarafından Derlenmiştir

3. DÜNYA TARIM VE GIDA PİYASALARINDA GELİŞMELER³

Tarım ve gıda ürünleri piyasaları için kullanılan projeksiyonlarda OECD ve FAO modeli 19 bölgeyi ve 39 ülkeyi kapsamaktadır. 17 ürünün dünya denge fiyatları, tarım-dışı parametrelerin dışsal olarak alındığı kısmi denge modelinden elde edilmektedir (OECD/FAO, 2007). Bitkisel üretimin arz tarafını belirleyen önemli değişkenler işlenen alan, verim ve üretim maliyetidir. Ürünlerin gayrisafi getirileri alanlarını belirlemektedir. Et ve süt üretimi ilişkilidir. Talep tarafındaki gelişmeler gelir ve nüfus büyüme oranları tarafından belirlenmektedir. Ürün bazında toplam talebi (iç ve dış talep, stoklar) toplam arza eşitleyen dünya denge fiyatları belirlemektedir. Dünya fiyatlarıyla üretici ve tüketici fiyatları ilişkilendirilmiştir.

Temel Varsayımlar ve Genel Eğilimler

OECD ülkelerinde toplam ve kişi başına büyümenin son yıllardaki yüksek performansı devam ettirmesi beklenmektedir. Çin, Hindistan, Brezilya ve Rusya küresel büyümeye artan katkılarının yanında, tarım sektörlerinin büyüme potansiyeli nedeniyle dünya ticaretinde artan oranda rol almaktadırlar. OECD ülkelerinde enflasyonun düşük seyretmesi beklenmektedir. Gıda fiyatları enflasyonu gelişmekte olan ülkelerde sorun yaratabilir. Petrol fiyatlarının tarihsel düzeyin üstünde seyretmesi beklenmektedir. Önemli belirsizlik kaynağı fiyat endeksleri ve döviz kurunun görünümüdür. Çok sayıda politik ve ekonomik faktörlerden etkilenen bu değişkenlerde uzun dönem dinamikleri yakalamak zordur.

Tarım ve dış ticaret politikaları ulusal ve uluslararası piyasalarda tarım ve gıda malları üretim ve tüketimini doğrudan etkilemektedir. Genelde eğilim fiyat bozucu desteklerden, çevreyi kollayan ve belli özelliklere sahip çiftçileri hedefleyen desteklere kaymaktadır. DTÖ-Tarım Anlaşması Doha Turunda herhangi bir anlaşma ufukta görünmemektedir. ABD ve şeker dışındaki AB tarım politikalarında herhangi bir değişiklik öngörülmemektedir. 2007-2016 görünümü ABD, Kanada, AB, Çin ve Brezilya'da biyoyakıtlarda ülkelere özel muhtemel gelişmeleri dikkate almaktadır.

Üretim, Tüketim ve Dış Ticarete Genel Eğilimler

Mal piyasaları yapısal değişimden geçmektedir. Yapısal değişimi etkileyen faktörlerden ilki biyoyakıt üretiminde kullanılan mallara olan talebin genişlemesidir. Bu genişlemenenin kalıcılığı henüz kesinleşmedi. Ancak şimdilik, enerji piyasasına artan oranda bağlanan mal piyasalarında oynaklık artabilir. Yapısal değişiminin bir

³ Bu Bölüm OECD/FAO'nun (2007) çalışmasını yansıtmaktadır.

diğer kaynağı gelişen ekonomilerin tarım piyasalarına etkileridir. Gelişen ekonomilerdeki hızlı büyüme tüketim artışıyla beraber artan işlenmiş ve ham tarım gıda malları ihracatını artırmaktadır. Arz tarafında da gelişen ekonomilerin rolü artıyor. Artan ticaret hacminin yanında gelişen ülkeleri ihracatta pazar paylarını diğer ülkeler aleyhine artırıyor.

OECD ülkelerinde üretim ve tüketim büyüme oranlarının, buğday dışında, diğer ülkelere oranla daha düşük oranlarda gerçekleşmesi bekleniyor (Tablo 3.1)

Tablo 3.1 Üretim ve Tüketimin Yıllık Ortalama Büyüme Oranları 2007-2016 (%)

	Toplam	ÜRETİM % OECD	OECD Dışı	Toplam	TÜKETİM % OECD	OECD Dışı
Buğday	0.7	1.0	0.5	0.8	0.9	0.8
Pirinç	0.9	0.1	1.0	0.9	0.1	1.0
Yemlik tahıllar	1.2	1.2	1.3	1.2	0.9	1.5
Yem için kullanılan tahıllar	1.0	0.5	1.5	1.0	0.5	1.5
Yağlı tohumlar	2.1	1.3	2.6	1.9	1.3	2.2
Yağlı tohum küspesi	2.1	1.4	2.5	2.1	0.9	3.2
Dana eti	1.5	0.2	2.4	1.5	0.2	2.4
Tavuk eti	1.9	1.0	2.6	1.9	1.1	2.4
Süt	1.8	0.7	2.8	-	-	-
Tereyağı	2.2	-0.2	3.6	2.3	0.0	3.4
Peynir	1.3	1.1	2.1	1.3	1.1	2.0
Süt tozu (yağlı)	1.0	0.6	2.1	1.1	1.0	1.3
Süt tozu (yağsız)	2.4	2.2	2.6	2.5	1.0	2.8
Bitkisel yağlar	2.5	1.6	2.8	2.5	2.4	2.6
Şeker	1.8	0.3	2.2	1.8	0.5	2.2

Kaynak: OECD/FAO, 2007

Et, şeker, süt ve süt ürünleri gibi yüksek katma değerli ürünlerde OECD ortalamalarıyla gelişmekte olan ülkelerin büyüme oran farkları yüksek düzeyde seyrediyor. Üretim ve tüketim artışının büyük kısmı gelişen ve geçiş sürecindeki ekonomilerden kaynaklanmaktadır.

Geçen yıl tahıl, süt ürünleri ve yağlı tohumların fiyatlarında beklenenin üstünde artış meydana gelmiş, ancak şeker fiyatları hızla düşmüştür. Bu gelişmelerin mal piyasalarında meydana gelen kalıcı değişikliklere mi ya da hava şartlarından kaynaklanan kısa dönem etkilere mi neden olacağı önem kazanmaktadır. Tahıllarda fiyat artışları ABD, AB, Kanada, Rusya ve Ukranya ve hatta Avustralya'da etkili olan olumsuz hava koşulları nedeniyle üretimdeki düşüşlerden kaynaklanmıştır. Düşen arza rağmen ABD ve AB'nin biyoyakıt politikaları tahıl talebinin artışına katkıda bulunmuştur.

Etanol üretiminde kullanılan tahıllar yağlı tohum alanları özellikle ABD'de mısır ekim alanlarını genişletmiştir. Tahılların fiyatlarının yağlı tohumlara göre daha hızlı

artışı bu değişikliğe katkıda bulunmuştur. Karşılık olarak yağlı tohumların arzındaki sıkışma fiyatları yükseltmiş ve yem olarak küspe ikamesi ve biyodizel talebi yağlı tohum fiyatlarını yukarıya itmiştir.

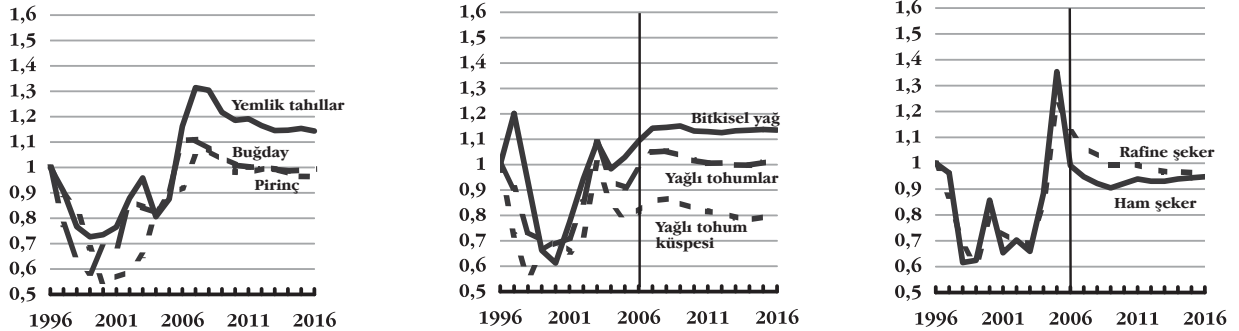
2006 başlarında son çeyrek yüzyılın zirvesini gören şeker fiyatları arzın hızla genişlemesiyle tarihsel seviyesine geriledi. Artan stoklar ve küresel arz fazlası nedeniyle geçen yıl fiyatlar düşük seyretti. AB şeker reformuyla uluslararası piyasada azalan beyaz şekerin primi arttı.

Artan talep, yem maliyetleri ve AB ve Avustralya'nın düşük üretimleri, süt ürünlerinin, özellikle süt tozunun fiyatlarında artışa neden oldu. AB'nin süt politikası reformu üretim fazlasını, dolayısıyla destekli ihracatı azaltmayı hedeflemektedir. Yüksek fiyatlar kalıcı olabilir.

Sığır eti fiyatları sakin seyretti. Brezilya şap hastalığı, Avustralya'da kuraklık nedeniyle kesimler ve Arjantin'in artan ihracat vergisi piyasanın dengede kalmasına neden oldu. Kuş gribi tavuk eti fiyatlarını düşürdü.

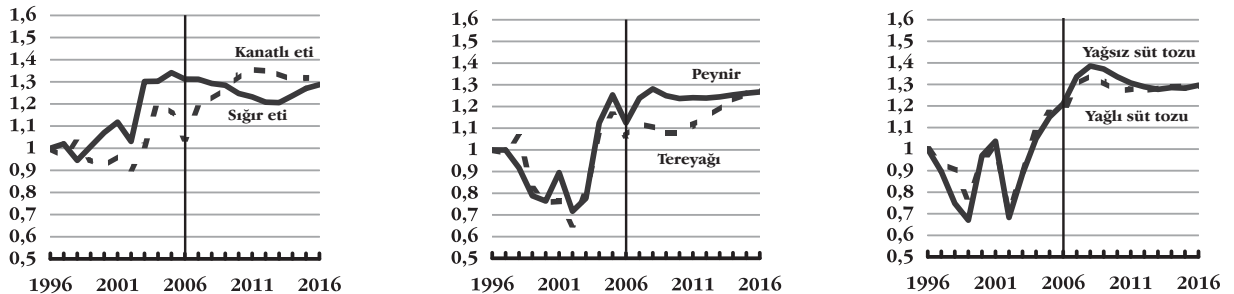
Yukarıda sözü geçen önemli ürünlerin fiyatlarındaki gelişmeler Şekil 3.1 ve 3.2'te sunulmaktadır.

Şekil 3.1 Bitkisel Ürünlerin Dünya Fiyatları
1996-2016 (Nominal fiyat endeksi 1996=1)



Kaynak: OECD/FAO, 2007

Şekil 3.2 Hayvansal Ürünlerin Dünya Fiyatları
1996-2016 (Nominal fiyat endeksi 1996=1)



Kaynak: OECD/FAO, 2007

Tahıl fiyatları, iklimden kaynaklanan üretim düşüşleri ve azalan stoklar nedeniyle arttı. 2016'ya doğru bir düşüş bekleniyor. Ancak vurgulanması gereken fiyatların geçmiş on yıllık ortalamasının üstünde seyredeceğidir. Bu durumun en önemli nedenleri gelişmekte olan ülkelerin tahıl taleplerinin genişlemesi ve etanol üretiminin mısır üzerine baskısıdır.

Yağlı tohum ve yağlı tohum küspe fiyatları, tahıl fiyatlarındaki artışı takip eder niteliktedir. Yağlı tohum küspesi yem maliyetini düşürücü nitelik kazanmaktadır. Önümüzdeki yıllarda, arz ve talebin bu duruma uyum göstermesi sonucunda fiyatların önceki düzeylerine yaklaşması beklenmektedir.

Normal piyasa koşullarına geçilmesi et fiyatlarında düşüşü beraberinde getirmiştir. Dana eti fiyatlarında eğilimin devam etmesi, fakat öngörü dönemi sonuna doğru güçlenmesi beklenmektedir. Tavuk etinde artan Kuzey ve Latin Amerika ve Avrupa talebi, artan fiyatların dengelenmesinin daha uzun sürmesine neden olmaktadır. 2006 ve 2007 yıllarında tavan yapan süt ürünleri fiyatlarının 2016 yılına kadar benzer düzeylerde devam etmesi beklenmektedir.

Geleceğe yönelik her türlü tahmin “normal” koşullar varsayımı altında yapılmaktadır. Dünya tarım malları piyasalarında orta dönem öngörülerini etkileyecek başlıca belirsizlikler dört başlıkta toplanabilir:

İklim, büyüme oranları, petrol fiyatları: 2006 ve 2007 yıllarında olumsuz iklim koşulları arz tarafında sıkışıklığa neden olmuştur. Büyüme oranları talep tarafını etkileyici bir unsurdur. Petrol fiyatlarının seviyesi bir kenara, yönünü bile belirlemek zorlaşmıştır.

Tarım mallarında dış ticaret ve iç politikalar: Uluslararası ticaret politikası görüşmeleri askıdadır. İkili anlaşmaların ağırlık kazanması bir yandan dış ticareti artırırken, diğer yandan dış ticareti saptırıcı etkide bulunabilir. ABD'nin 2008 Çiftlik Yasası'nın öncekinden önemli farklılıklar göstermesi tahminleri değiştirebilir. Biyoyakıt politikaları belirsizliğin önemli kaynaklarından biridir. Biyoyakıt kullanımının yaygınlık kazandığı ABD ve AB'de bile politika tartışmaları sürmektedir. OECD ülkelerinin çoğunda biyoyakıtların desteksiz karlılığı sorgulanmaktadır.

Hayvan hastalıkları: Yakın geçmişte, deli dana, şap ve kuş gribi et ve et ürünlerinde dış ticaretin durma noktasına getirmiştir. Yeni salgınlar piyasaları yerinden oynatabilir.

Gelişen ekonomilerde hızlı büyüme: Öngörüler Çin, Hindistan, Brezilya ve Arjantin'in yakın geçmişte gösterdikleri büyüme performanslarını devam ettireceklerine

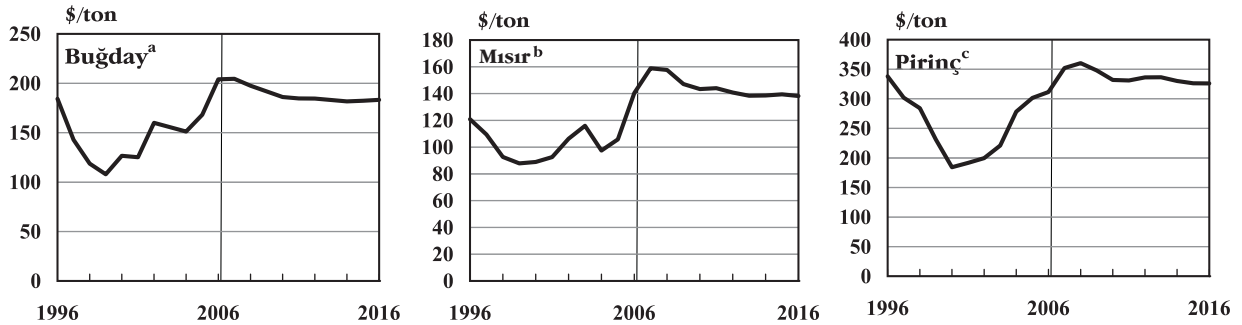
dayanmaktadır. Yakın geçmişte gözlenen yüksek büyüme oranlarının orta dönem etkilerini belirlemek zordur. Brezilya ve Arjantin’de artan ihracat talebi enflasyonu artırılabilir. Çin ve Hindistan’ın izleyeceği kendine yeterli politikalarının derecesi ve Yuan-ABD dolar kuru belirsizliği artırmaktadır.

3.1. Tahıllar

İklim kaynaklı üretim düşüşleri 2006/2007 döneminde buğday ve yemlik tahılların dünya piyasalarına damgasını vurdu. ABD, AB ve Avustralya’da kuraklık nedeniyle düşük verim ve azalan ekili alan, ihracat miktarlarını ve yıl sonu stoklarını azalttı. ABD’de hızla genişleyen etanol sanayii mısırın talebine baskıyı artırdı. Pirinç piyasasında ise 2000’den bu yana süregelen eğilim ağırlık kazandı ve fiyatlar % 50 artış gösterdi. Tahıl ve yemlik tahıl piyasalarına oranla daha dengede giden pirinç arz ve talebine rağmen, talep artışının arzı aşması nedeniyle geçen yıl ihracat fiyatları % 6 artış gösterdi.

İklim koşullarının normal seyretmesi ve verim artışlarının devam etmesi, varsayımları altında, yükselen fiyatlar nedeniyle önümüzdeki pazarlama yılında üretimin düşük seviyelerden kurtulması beklenmektedir. Özellikle yağlı tohum alanı aleyhine gelişmeler ve Latin Amerika’da yeni alan genişlemeleri üretim artışının belli başlı nedenleri arasında sayılabilir. Trend seviyesine dönen verim artışlarıyla buğday üretiminde % 5, yemlik tahıllarda % 7 artış beklenmektedir. Artan hayvancılık ve etanol üretimi nedeniyle talep baskısı, fiyatların yüksek düzeyde kalmasını sağlayacaktır. Buğday, mısır ve pirinçin, 2006/2007 pazarlama dönemine kadar gerçekleşen fiyatları ve sonrası için tahminler Şekil 3.3’de yer almaktadır. Buğday ve yemlik tahıl fiyatları yüksek seyrini korumakta, pirinç fiyatlarının yükselmesi beklenmektedir.

**Şekil 3.3 Bitkisel Ürünlerin Dünya Fiyatları
1996-2016 (Nominal fiyat endeksi 1996=1)**



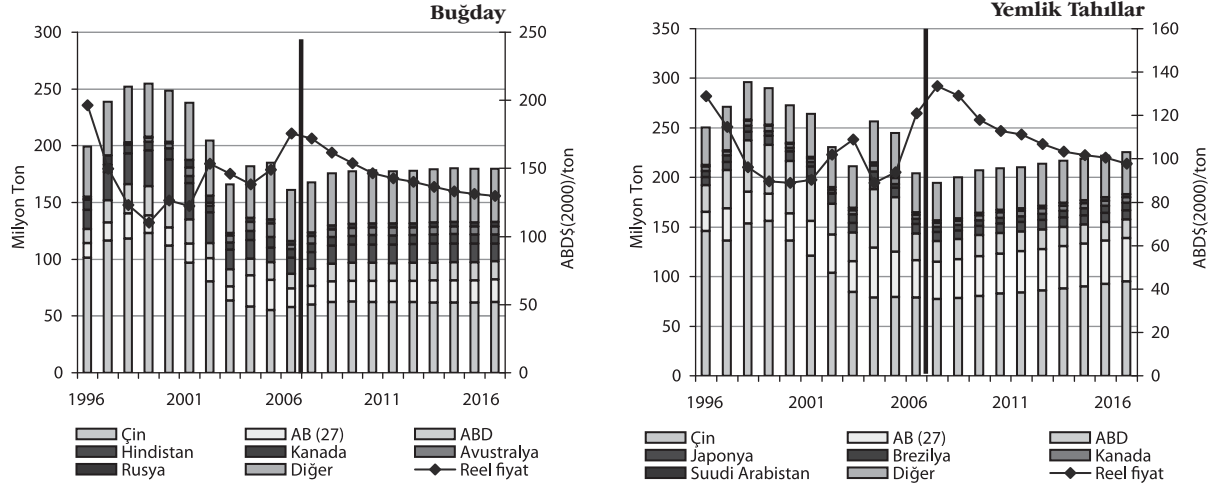
Notlar: ^a Kırmızı sert kışlık buğday no.2, normal protein, ABD Körfez fob. ^b Sarı mısır no. 2, ABD Körfez fob. ^c Grad ^b işlenmiş pirinç, Tayland fob.

Kaynak: OECD/FAO, 2007

Buğdayda son on yılın en düşük stok seviyesine 2006/2007 pazarlama döneminde ulaşıldı. Kuraklığın neden olduğu düşük seviyenin yakın dönemde artış göstermesi ve 2016'ya kadar 180 milyon tonda dengelenmesi beklenmektedir (Şekil 3.3). Hızla ağırlık kazanan etanol üretimi nedeniyle yemlik tohum stoklarının bir müddet daha azalması, 2008/2006 yılından sonra üretimin tüketimi yakalaması mümkün olacaktır.

Yüksek talep ve düşük stoklarla desteklenen nominal fiyatlar tahmin dönemi boyunca yüksek seyredecektir. Şekil 3.4'te izlendiği gibi gerçek fiyatlarda benzer eğilim yoktur. Reel fiyatlardaki düşüş son çeyrek yüzyılda görülenin altında seyretmektedir. Biyoyakıt sektörünün fiyat artırıcı etkisi kaçınılmaz olsa da, fiyatlardaki uzun dönem eğilimini değiştirememiştir.

Şekil 3.4 Buğday ve Yemlik Tahıllarda Stoklar ve Reel Fiyatlar (1996-2016)



Notlar: Fiyatlar ABD GSYİH deflatörü (2000=1) kullanılarak reele çevrilmiştir; Buğday: Kırmızı sert kışlık ABD Körfez fob; Yemlik tahıllar: ABD mısır Körfez fob.

Kaynak: OECD/FAO, 2007

İhracatçı ülkelerdeki yüksek iç talep ve yüksek fiyatlar nedeniyle düşen küresel ithalat talebi dış ticaret hacminin düşmesine neden oldu. Önümüzdeki yıllarda arzın uyum göstermesi ve reel fiyatların düşüş eğilimiyle birlikte, 2016 yılına kadar tahıl ve yemlik tahıllarda dış ticaretin yılda ortalama %1.5 büyümesi tahmin edilmektedir.

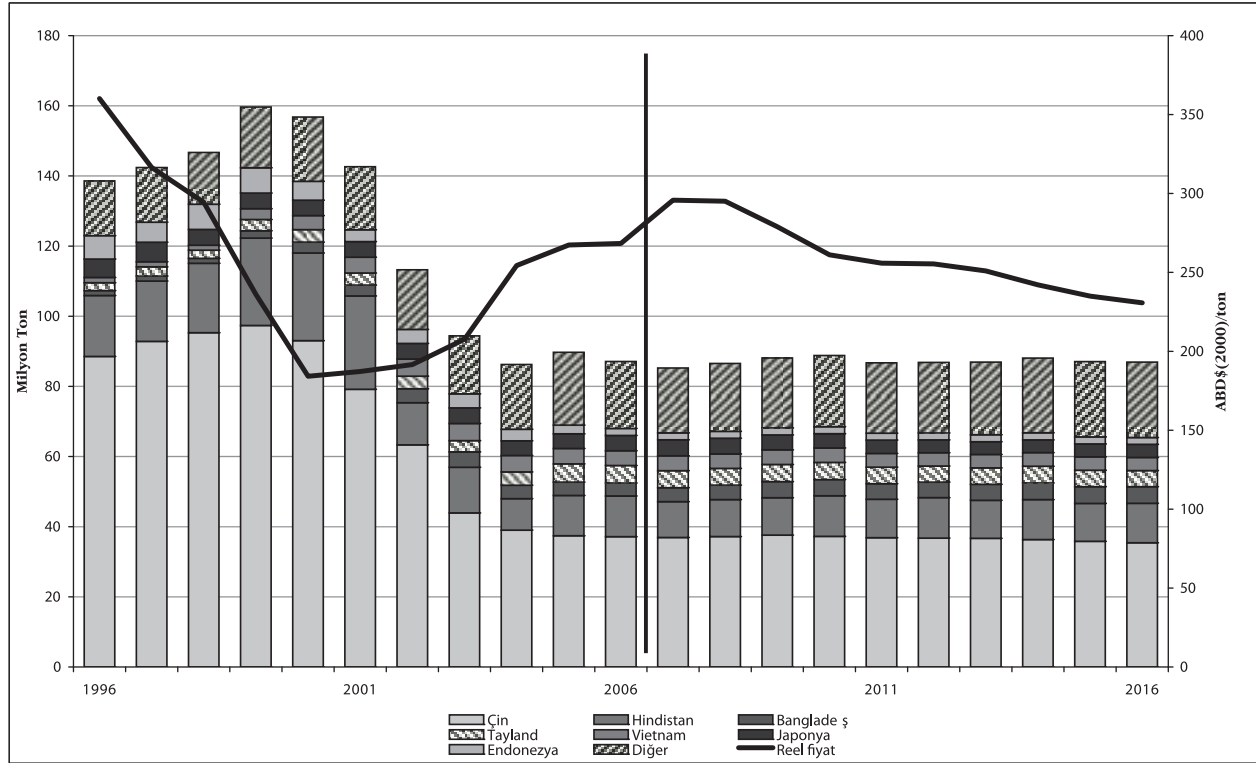
Dünya pirinç piyasasında durum diğer tahıllardan biraz daha farklı seyretti. Olumsuz iklim hareketleri nedeniyle önemli ihracatçılarda üretim düştü. İç fiyatlardaki artış bazı ülkelerin geçici de olsa ihracatı kısıtlamalarına neden oldu. Pirinçin dış ticaret hacmi %4 azaldı ve dünya fiyatları arttı. Uzun dönemde pirinç üretiminde gerekli arazi ve su kıtlığı, bazı önemli üreticileri pirinçte kendine yeterliliği öne çıkaran politikalara daha da yaklaştırdı. Dünya pirinç üretiminin artışının büyük

oranda verimlilik artışından kaynaklanması beklenmektedir. Özellikle bazı Afrika ülkelerinde pirinçte gecikmiş “yeşil devrim” etkisinden bahsetmek mümkündür.

Dünya pirinç tüketiminin sadece %7’si dış ticaretten karşılanmaktadır. 1990’ların ortalarından bu yana pirinç ticareti hızla artmaktadır ve 2016’ya kadar yılda %2.2 büyümesi beklenmektedir. OECD ülkelerinin artan ithalat talebi hacmin artışına katkıda bulunacaktır. Kaliteli pirinç talebinin artışıyla Çin’in net ithalatçı konumuna geçmesi ve Endonezya, Bangladeş ve Kore Cumhuriyeti’nin artan ithalatının belirleyici olması beklenmektedir. Talebe cevap, Tayland, Vietnam ve Hindistan’dan gelecektir.

2016 yılı dünya pirinç stoklarının 2006 seviyelerinde kalması beklenmektedir. İthalatçılardan Japonya ve Çin’in, ihracatçılardan Tayland ve Vietnam’ın stoklarını azaltmaları, devletin büyük dağıtım mekanizmalarının olduğu Bangladeş, Endonazya ve Filipinler’in stoklarını bir miktar atırmaları beklenmektedir (Şekil 3.5).

Şekil 3.5 Pirinç, Stoklar ve Reel Fiyatlar (1996-2016)



Kaynak: OECD/FAO, 2007

Dünya nominal pirinç fiyatının 2008 yılında zirveyi göreceği, daha sonra bir miktar gevşeyeceği tahmin edilmektedir. Verimlilik gelişmelerinin maliyet artışının önünde seyretmesi nedeniyle, 2016 yılında reel pirinç fiyatı 2006 yılı dolaylarında seyredecektir.

Tahminlerdeki belirsizlik kaynaklarının en önemlisi enerji fiyat ve politikalarıyla ilgilidir. Tarımsal üretim maliyetleri enerji fiyatlarına bağımlıdır. Yakıt, gübre, ilaç ve diğer girdi fiyatları enerji fiyatlarından doğrudan, ham petrol fiyatlarından dolaylı olarak etkilenir. Yapılan öngörülerde, reel ham petrol fiyatlarının 2016'ya kadar değişmeyeceği varsayılmaktadır. Yakın geçmişteki artışın devamı üretim maliyetini artırır, dünya üretimi düşer ve ulusal ve uluslararası piyasalarda fiyatlar yükselir.

Biyoyakıt üretimindeki artışla beraber genelde bitkisel hammadelere özelde tahıllara yeni bir talep kalemi eklenmiştir. Böylelikle tarım ve enerji fiyatları arasındaki etkileşim artmıştır. Son on yılda göreceli olarak yüksek seyreden petrol fiyatları biyoyakıt sanayisinde kar oranlarını artırmış ve sanayi beklenenin üstünde genişlemiştir. Petrol fiyatlarında aşağı veya yukarı hareketler biyoyakıt sanayiinin genişlemesini arttırıp azaltabilir.

Petrol fiyatlarının yüksekliğinin yanında hükümet politikaları da genişlemeyi teşvik eden bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. Büyük kullanıcıların çoğunda, karışım zorunluluklarının geliştirilmekte ve fosil yakıtlara göre biyoyakıtların yüksek maliyetleri kamu kaynaklarından desteklenmektedir. Bu politikaların değişmesi, tarım hamamdelere olan ek talebin değişmesini beraberinde getirir.

Doha pazarlıkları şimdilik rafa kaldırılmıştır. Dünyada tahıllardaki korumalar et, süt ve şekerde olandan düşüktür. Ancak, uluslararası ticaret görüşmelerinde yol alınması tahıl piyasalarında dolaylı yapısal değişikliğe neden olabilir.

2007-2016 döneminde dünyanın en kalabalık ülkelerinden Çin ve Hindistan'ın ithalatlarını önemli miktarda artırması beklenmektedir. Ancak bu ülkelerde ithalat hükümet tarafından sıkı kontrol altındadır. Örneğin Çin'in taahhüt ettiği tarife oranı kotalarını doldurmaya izin vermesi tahıl ticaret hacmini önemli oranda etkileyebilir.

3.2 Yağlı Tohumlar ve Ürünleri⁴

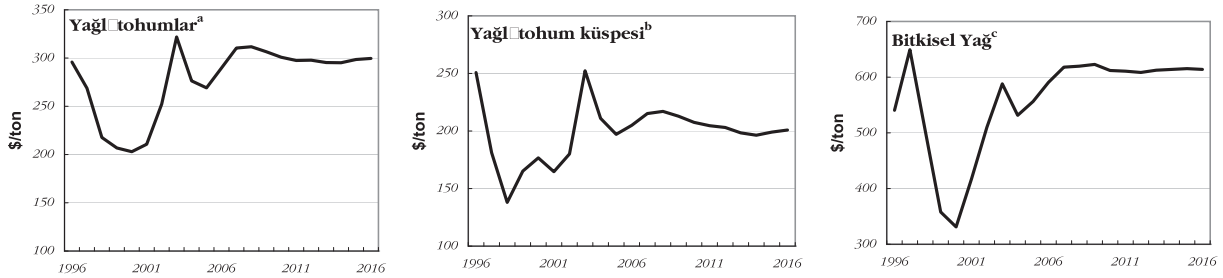
Yakın geçmişte epeyce çeşitlenme gösteren yağlı tohum piyasasındaki ortalama fiyat artışı diğer bitkisel ürünlerin altında kalmıştır. Fiyat artışları daha çok son dönemde, özellikle ABD'de, kızıya yağlı tohumlar ve tahılların arazi rekabeti nedeniyle hızlanmıştır. Buğday ve yemlik tahılların fiyatlarındaki artışı, küresel kuraklık sonucu azalan hasat ve etanol üretimindeki artış ile kolza yağı başta olmak üzere bitkisel yağlardaki fiyat artışlarını biyodizel üretiminin artması ile açıklamak mümkündür.

⁴Bu alt bölümde yer alan ürün gruplarının içerdiği ürünler şöyledir: Yağlı tohumlar: Kolza, soya ve ayçiçeği; Yağlı tohum küspeleri: Kolza küspesi, soya küspesi, ayçiçeği küspesi; Bitkisel yağlar: Kolza yağı, soya yağı, ayçiçeği yağı, palm yağı.

Tahıllardaki fiyat artışları, yemde yağlı tohumların küspesinin ikamesine neden olmuştur. Soya stokları ise 2006 yılında rekor seviyelere ulaşmıştır. 2006 yılındaki yüksek stok değerlerini iyi hasat ve 2007 yılında yağlı tohumlarda fiyat artışı beklentisi ile açıklamak mümkündür.

Normal iklim koşulları ve değişmeyen politikalar ve dengeli makroekonomik ortam varsayımları altında, yağlı tohum ve ürünleri piyasalarının gelişeceği öngörülmektedir. Gıda ve yem talebinin nüfus ve gelir artışına bağlı olarak artması ve biyodizel kullanımının yaygınlaşması piyasaların genişlemesini desteklemektedir. Yağlı tohum alanlarında artış birkaç ülke ile sınırlıdır. Diğer bazı ülkelerde alan yemlik tahıllarla rekabet düzeyini belirleyici olacaktır. Görünümün ilk yıllarında etanol üretiminde kullanılan yemlik tahılların fiyatlarının hızla artması beklenmektedir. Tüm bu faktörler dikkate alındığında görünüm dönemi süresince yağlı tohum fiyatlarının yüksek düzeylerde seyretmesi beklenmektedir (Şekil 3.6).

Şekil 3.6 Yağlı Tohum ve Ürünlerinin Fiyatları (1996-2016)



Notlar: ^a Avrupa yağlı tohumlar ithal fiyatlarının ağırlıklı ortalaması. ^b Avrupa yağlı tohum küspelerinin ithal fiyatlarının ağırlıklı ortalaması. ^c Avrupa yağlı tohum ve palmiye yağı ithal fiyatlarının ağırlıklı ortalaması.

Kaynak: OECD/FAO, 2007

Orta dönemde yağlı tohumlar ve ürünleri için arz ve talebin uyumlu hale gelmesi sonucunda fiyat üstündeki baskının azalacağı tahmin edilmektedir. Yağlı tohum ve mısır fiyatlarının geçmişteki oranının düşmesi beklenmektedir. Artan gıda ve sınai talebi nedeniyle bitkisel yağ fiyatları yüksek seviyelerini koruyacaktır.

Yağlı tohumlar ve ürünleri için yapılan tahminlerdeki sapmaların başlıca kaynakları biyoyakıtlardaki gelişmeler, gelişmekte olan ülkelerdeki talep artışı, Güney Amerika'da alan genişlemesi ve Güneydoğu Asya'da palm yağı üretiminin artması olarak belirlenmiştir. Yağlı tohumlar piyasasında düşük paya sahip olan OECD ülkelerinin izleyeceği biyoyakıt politikaları piyasaların yönünü belirleyici etkiye sahip olacaktır.

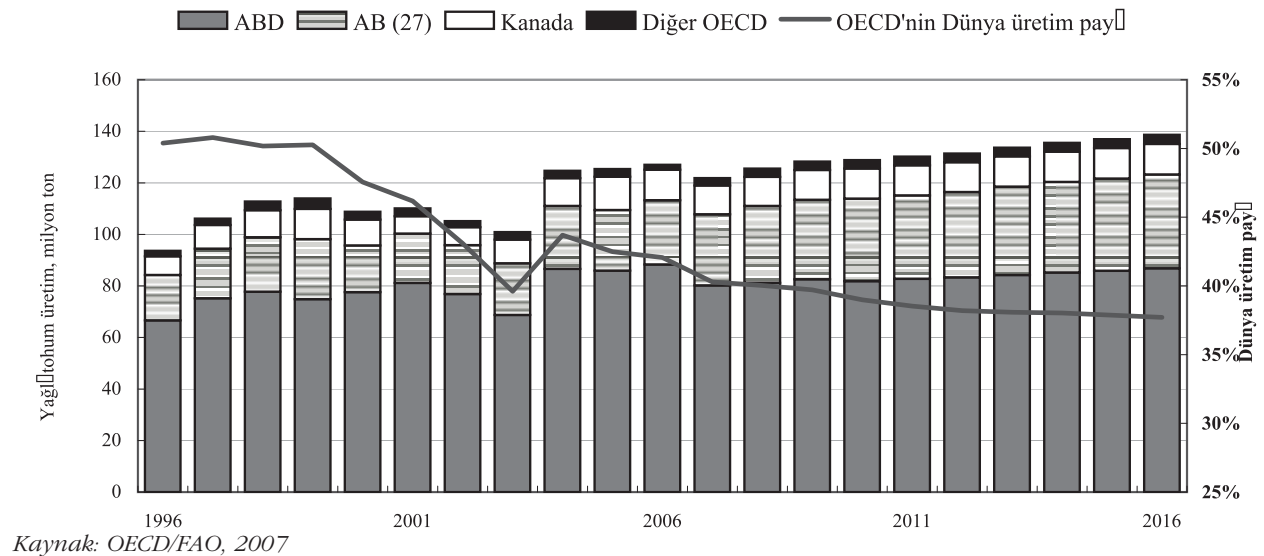
Yağlı tohumlar üretimi yıllardır artmaktadır. Yakın gelecekte ABD'de etanol dolayısıyla mısır baskısı nedeniyle yağlı tohum alanlarının azalması beklenmektedir. Bu kısa dönemli gelişmeye rağmen dünya yağlı tohum üretiminin 2016 yılında 2004-

2006 ortalamasının % 25 üstünde olması beklenmektedir. Güney Amerika ülkeleri, Bağımsız Devletler Topluluğu ve AB ülkeleri bu artışa katkıda bulunacak bölgeler olarak ortaya çıkmaktadır. 2006 yılında birikmiş stoklar, kısa dönemde yüksek fiyat artışını önleyecektir. Sıkışan piyasa ve artan kırma talebi stoklar azaltılarak karşılanabilir. Yağlı tohum kırma talebindeki artışın ana kaynakları yağlı tohum küspesi ve bitkisel yağ piyasalarındaki gelişmelerdir. Gelecek dönemde ise yağlı tohum ve yağlı tohum ürünleri talebine bir de biyoyakıt talebi eklenecektir.

Hayvancılık ürünlerine olan talep gelir ve nüfus etkileriyle arttıkça protein küspe talebi genişlemektedir. Fiyatı göreceli daha ucuz kalacak olan yağlı tohumlar küspesinin yem rasyolarındaki payı artış gösterecektir. 2004-2006 ortalamasına göre 2016 yılında yağlı tohum küspesi tüketiminin % 33 oranında artması beklenmektedir.

Projeksiyon döneminde OECD ülkelerindeki yağlı tohum üretiminin %10 oranında artması beklenmektedir (Şekil 3.7). OECD ülkelerinin dünya yağlı tohum alanları içindeki payı yüksek seyredecek, ancak 2004-2006 ortalamasında % 43 olan payın, 2016 yılında %38'e düşmesi beklenmektedir. Yağlı tohum alanları değişmemekle birlikte, biyoyakıt talebine bağlı olarak alanın coğrafi dağılımı değişecektir.

Şekil 3.7 OECD Ülkelerinde Yağlı Tohum Üretimi ve Payı (1996-2016)



ABD'de baskın olan etanol talebi nedeniyle mısırın soya aleyhine alan kazanması beklenmektedir. AB'nin 2020 enerji perspektifinin asgari % 10 biyoyakıt kullanımını zorunlu kılması, yağlı tohum üretiminin 2016 yılına kadar % 50 artmasında önemli rol oynayacaktır. % 30 artması beklenen kolza üretiminin mera alanlarında gerçekleştirileceği düşünülmektedir.

Dünyada en büyük yağlı tohum tedarikçileri olan Brezilya ve Arjantin'in bu durumu devam ettirerek üretimlerini sırasıyla % 54 ve % 31 oranlarında arttırması beklenmektedir. 2016 yılında dünya üretimindeki payları % 38 olarak öngörülmektedir. Arjantin'de yağlı tohum üretimi için kullanılan alanların 2004-2006 dönemine göre 2016 yılına kadar % 12 artması, yani yıllık ortalama üretim artışının % 2.2 olması öngörülmüştür. Brezilya'nın yıllık ortalama üretim artışı ise % 3.9 olarak tahmin edilmektedir.

Yağlı tohum alanı yaklaşık 16 milyon hektarda seyreden Hindistan'da modern biyoteknoloji kullanımıyla verimin ve üretimin artması öngörülmektedir. Ukrayna geçen 10 yılda yağlı tohum için ayırdığı arazileri arttırmış ve Rusya'dan sonra en büyük ayçiçeği üreticisi haline gelmiştir. Önümüzdeki 10 yıl içinde 1.6 milyon hektarı üretime katarak, 2016 yılında 8.4 milyon ton yağlı tohum üretmesi beklenmektedir.

2006-2017 döneminde dünya yağlı tohumlar ihracatı 18 milyon ton artacaktır. Brezilya'nın dünya ihracatı içindeki payı % 30'lardan, % 41'e yükselecektir. 2010 yılına kadar Brezilya'nın ABD'yi geçerek, ihracatta ilk sıraya geçmesi beklenmektedir. Yağlı tohum ve ürünleri piyasalarında Brezilya ve Arjantin farklı politikalar uygulamaktadır. Brezilya'da kırmada uygulanan eyalet vergisi nedeniyle, tohum ihracatı tercih edilmektedir. Kıрма kapasitesinin genişlemesine rağmen, tohum üretimine yetişmesi mümkün görülmemektedir. Arjantin'in yağlı tohum ve ürünlerine uyguladığı farklı ihracat vergileri, kırmayı ve yağlı tohum ürünleri ihracatını teşvik etmektedir. ABD'nin dünya yağlı tohum ihracatı içindeki payı % 40 civarından % 29'lara düşecektir.

Piyasanın ithalat tarafının ilk sırasında Çin yer almaya devam edecektir. 15 milyon ton olarak tahmin edilen dünya yağlı tohum ithalat artışının % 85'i Çin kaynaklıdır. Çin katma değeri elde etmek için kıрма kapasitesini artıracak ve tohum ithalatını tercih edecektir. AB ise azalan miktara rağmen önemli ithalatçı pozisyonunu koruyacaktır. OECD ülkelerinden Meksika, Japonya, Kore ve Türkiye ise net yağlı tohum ithalatçılarıdır. Meksika ve Türkiye'de yağlı tohum küspesi ve bitkisel yağ iç talebini karşılamak için kıрма kapasitesinin genişlemesi beklenmektedir.

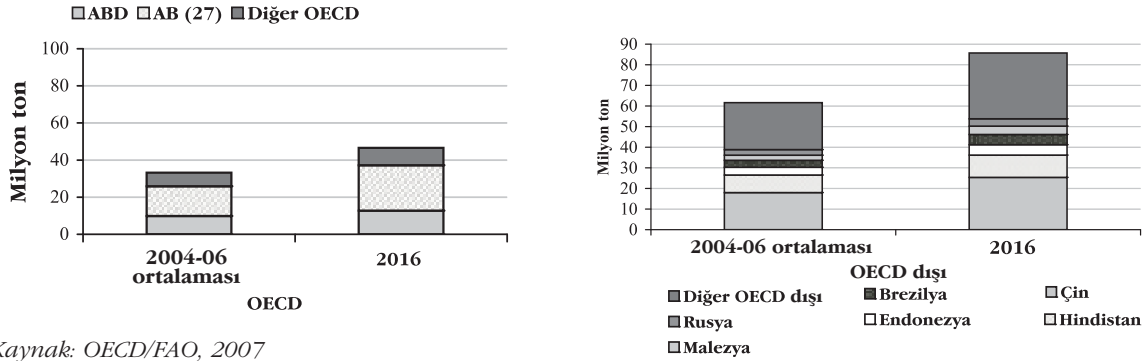
Hayvancılık üretimindeki artışa bağlı olarak dünya yağlı tohum küspesi tüketimi % 33 oranında artacaktır. Tahmin, olası hayvan hastalıkları salgınlarının tüketim üzerine etkilerini içermemektedir. OECD ülkelerinde ise artış oranı % 13 olarak beklenmektedir. AB dünya küspe ithalatında ilk sırada yer almaya devam edecek, ancak yerli kolza küspesi üretiminin ithal küspeye olan bağımlılığı azalacaktır.

OECD ülkeleri dışındaki ülkelerde, yağlı tohum küspesi tüketiminde % 55 oranında artış beklenmektedir. Bu artışın % 70'i Çin ve Brezilya tarafından gerçekleştirilecektir. Çin'de her ne kadar geçen son 10 yıla göre artış hızında yavaşlama beklense de, küspe tüketiminde % 55'ten fazla artış beklenmektedir. Brezilya'da hayvancılık sektörünün hızla gelişmesi beklendiğinden küspe tüketiminde % 130'luk bir artış öngörülmektedir. Arjantin yağlı tohum küspesi ihracatını artıracak ülkelerin başında yer almaktadır.

Görünüm döneminde dünya bitkisel yağ talebinin % 40'a yakın artması beklenmektedir. Bu artışın nedenleri arasında nüfus ve gelir artışlarının yanı sıra yükselen biyodizel talebi önemli rol almaktadır. Dünya bitkisel yağ üretiminin 2/3'ü kırmadan, geride kalan miktar palmiye ağaçlarından doğrudan sağlanmaktadır.

Dünya bitkisel yağ üretimi artışının sadece % 15'i OECD ülkelerinden kaynaklanacaktır. ABD'de biyodizel üretiminin biyoetanol üretimine oranla daha düşük seviyelerde kalacak ve bitkisel yağların daha çok gıdalarda kullanılacağı tahmin edilmektedir. AB'de bitkisel yağ üretiminin yılda ortalama % 2 artması beklenmektedir. Biyodizel hedefini gerçekleştirmek için, AB'nin gıda-dışı bitkisel yağ talebinin % 130 artması öngörülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin bitkisel yağ talebi hızla artmaktadır (Şekil 3.8).

Şekil 3.8 Bitkisel Yağ Talebinde Büyüme



Kaynak: OECD/FAO, 2007

Çin'deki ithal edilen ve ülke içinde üretilen yağlı tohumlardan üretilen bitkisel yağ miktarı % 40 oranında artacaktır. Bitkisel yağ ithalatı ve toplam tüketimin de aynı oranda artacağı öngörülmektedir. Arjantin ve Brezilya'da da bitkisel yağ tüketiminde aynı şekilde artışlar beklenmektedir. Her üç ülkede de artışlar gıda kullanımından kaynaklanmaktadır. İhracat artışında Brezilya ve Arjantin önde yer almaktadır. Bitkisel yağ ihracatını Arjantin yılda ortalama % 1.7, Brezilya ise % 2.8 artıracaktır. Soya yağı ihraç eden bu ülkelerle, palmiye yağında önde gelen Malezya ve Endonezya arasındaki rekabet sertleşecektir.

Yakın geçmişte palm yağı, üretim ve tüketimde soya yağını geçmiştir. Palm yağında Malezya uzun yıllar ilk sırada yer almış, ancak 2006 yılında Endonezya ile yer değiştirmiştir. Endonezya'daki üretilen palm yağının % 80'i ham palm yağı olarak ihraç edilmektedir. Yapılan tahminlerin her iki ülkede de süreklilik gösteren büyüme odaklı siyasi ve ekonomik şartlara bağlı olduğu göz önüne alınmalıdır.

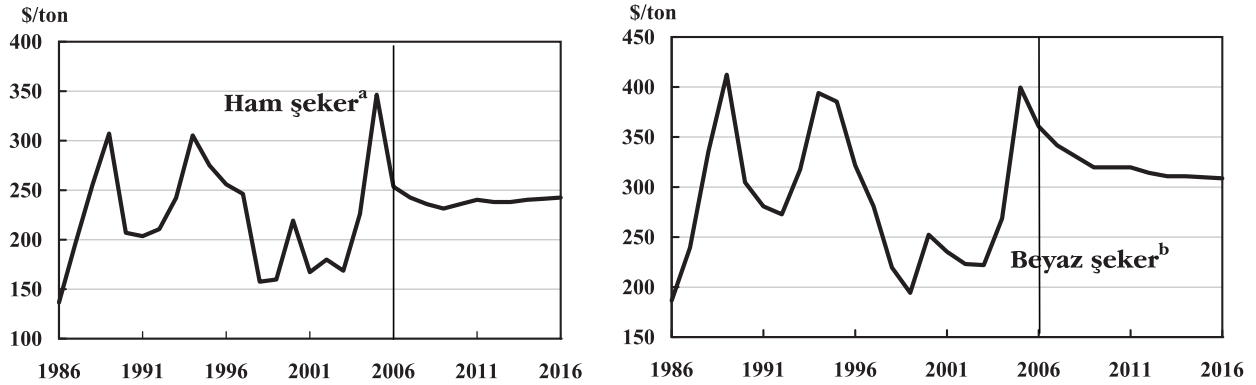
Tahminleri etkileyebilecek belirsizlikler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Yağlı tohumların biyodizel kullanım potansiyeli tam olarak belirlenememektedir. Öngörüler biyoyakıtlardaki gelişmelerin kısmen etkili olduğu, olumsuz arz koşulları nedeniyle tüm emtia fiyatlarının hızla yükseldiği dönemi temel almaktadır. Önemli ülkelerde uygulanmakta olan politika setlerinin değişmeyeceği varsayılmaktadır.
- Yüksek emtia fiyatlarının sürmesi arz ve talep yapılarını değiştirebilir. Gıda ithalatçısı ülkelerde artan temel gıda fiyatları rahatsızlık yaratmaktadır. Örneğin Arjantin gıda fiyat artışlarını sınırlamak için bir yandan ihracat vergisini artırırken, hayvancılık üretiminde kullanılan soya ununun maliyetini düşürecek destekleri uygulamaya koymuştur. Öngörü, gelişen koşullara arzın uyum göstererek, yağlı tohum ve küspe fiyatlarındaki baskının azalacağına dayanmaktadır. Önemli ülkelerde arzın tepkisi önlenirse fiyatların yükselmesi sürer, yem maliyetleri beklenenin üstüne çıkar, et üretiminin büyümesi gemlenir ve et fiyatları, dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde et tüketimi azalır.
- Yağlı tohum ve ürünleri piyasalarındaki önemli ülke sayısı sınırlıdır. Arjantin, Brezilya, Malezya ve Endonezya'daki dev oyuncuların üretim artışları çevre ve ormanlara etkisiyle sınırlanabilir.
- Yağlı tohum yağ çeşitlerinin sağlığa etkileri araştırmalarla aydınlanmaktadır. Trans yağ asit içeriğinin etikette belirtme zorunluluğu veya kullanımının tamamen yasaklanması yağlar arası taleplerde kaymalara neden olabilir.
- Üretkenlik ve üretim maliyetine olumlu etkisine rağmen birçok ülke Genetiği Değiştirilmiş Organizma (GDO) kullanımı konusunda henüz karar verememiştir. GDO politikalarındaki gelişmelerin yağlı tohumların fiyatlarını etkilemesi kaçınılmazdır
- Alınacak önlemler ve şiddetine bağlı olsa da hayvan hastalıkları salgınları yağlı tohumlar sektörünü etkileyecektir.

3.3 Şeker

Sıkışan arz ve petrol fiyatlarıyla artan etkileşim, 2005 ve 2006 yıllarında dünya şeker fiyatlarındaki dalgalanmayı artırdı. 2006 yılının başlarında şeker fiyatı son çeyrek yüzyılın zirvesini gördü. Yükselen fiyatların arza tepkisi gecikmedi, ihracatçı ve ithalatçılarda artan üretimin etkisiyle fiyatlar düştü. Yüksek arz ve artan stokların etkisiyle şeker fiyatı 250 dolar/tona doğru indi (Şekil 3.9). AB'nin şeker reformu nedeniyle azalan beyaz şeker arzı, beyaz şeker marjının yüksek seyretmesine neden olacaktır.

Şekil 3.9 Dünya Şeker Fiyatları (1986-2016)



Notlar: ^a New York Borsası no.11, ham şeker Eylül/Ağustos dökme spot fiyatı. ^b Londra Borsası no.5, rafine şeker, fob Avrupa Eylül/Ağustos spot fiyatı.

Kaynak: OECD/FAO, 2007

Dünya şeker fiyatları dünyada en etkin üretici ülkelerin üretim maliyetlerini takip eder. Pancardan elde edilen şeker en düşük maliyete sahiptir. Uzun dönemde pancardan üretim maliyetleri de düşmüştür, fakat kamış şekerinin maliyetindeki düşüş pancara göre iki misli daha hızlıdır. Halen dünya şeker fiyatları en büyük üretici Brezilya'nın üretim maliyetlerinin üstündedir. Piyasalardaki gelişmeler dünya şeker üretiminin artmaya devam edeceğine işaret etmektedir. AB dışında, Brezilya ve diğer büyük ihracatçı ülkelerde hammadde, şeker ve etanol üretim kapasiteleri artmaktadır. Aynı zamanda, Rusya gibi geleneksel ithalatçılar yerli üretimlerini artıracak politikaları uygulamaya koymaktadırlar. 2016 yılına kadar ham ve beyaz şeker fiyatlarının, sırasıyla % 12 ve % 10 oranında düşmesi beklenmektedir.

Halen dünya şeker üretiminin % 75'i kamıştan elde edilmektedir. Fiyatın düşme eğilimine rağmen, 2016/17 pazarlama döneminde bu oran % 80'e yaklaşacaktır. Üretim artışının kaynağı büyük üreticilerdeki alan genişlemesi, daha da önemlisi verim artışından kaynaklanmaktadır. Diğer yandan, pancar alanı, AB şeker reformu etkisiyle % 8 azalacaktır.

Dünya şeker üretimi, tüketimden yüksek oranda artmaya devam edecektir. OECD’de istikrar kazanmış düzey korunacak, artış yakıt etanol talebinin de katkısıyla diğer ülkelerden kaynaklanacaktır. Kamış ve mısır dayanan gelişmiş yakıt etanol sektörleri bulunan Brezilya ve ABD dışındaki şeker üretici ülkeler yenilenebilir enerji programları başlatmışlardır. Ancak bu ülkelerin çoğunda etanol hammaddesi olarak kamış suyu yerine tahıl kaynaklı melas veya nişasta kullanılması planlanmaktadır. Dünya şeker ticaretinde % 40 paya sahip Brezilya’da etanol üretiminde kamış kullanımı artacak, ancak bu durum şeker üretim artışını etkilemeyecektir.

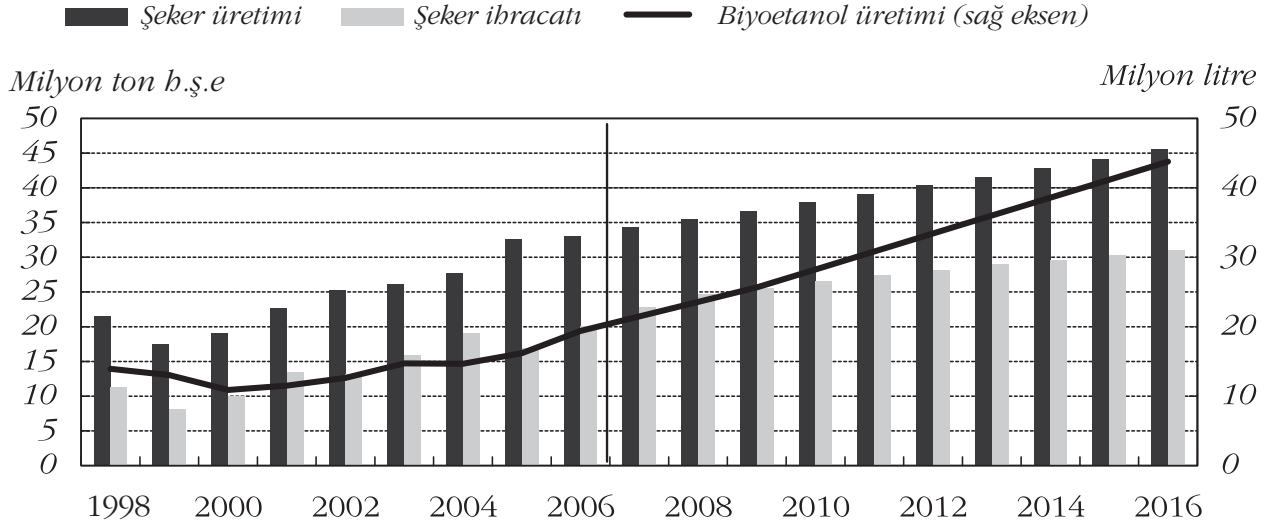
Şeker tüketiminin istikrarlı artışı dünya şeker piyasasını sürüklemektedir. Yüksek fiyatlar nedeniyle azalan büyümenin görünüm dönemi içinde yılda ortalama % 1.8 artması beklenmektedir. Gelişmekte olan ülkeler % 2.5 artış oranıyla piyasaların genişlemesine yüksek katkıda bulunmaktadır. OECD-dışı ülkelerin şeker tüketiminde % 73 olan paylarının, 2016 yılında % 77’ye yükselmesi beklenmektedir. Geçen üç yılda azalan dünya şeker stoklarının, yakın gelecekte arzın talepten hızlı artmasıyla yükselmesi beklenmektedir. 2016 yılında stok-kullanım oranının %44 civarında seyretmesi beklenmektedir.

Projeksiyon döneminde şeker sektörünü etkileyebilecek önemli gelişmeler, AB’nin şeker reformu, ABD ve Meksika’nın şeker sektörlerinin birleşmesi, Brezilya’nın hakimiyetinin pekişmesi, Rusya’nın kendine yeterliliği artırması olarak özetlenebilir.

AB’nin şeker reformunun ana hatları raporun şeker bölümünde incelenmektedir. Reform sonrası AB şeker üretiminin 6 milyon ton azalarak 15.9 milyon tonda kalması beklenmektedir. Ancak, “silahtan başka herşey” inisiyatifi nedeniyle 2009 yılından itibaren en az gelişmiş ülkelerden ithalatın 4.1 milyon tona ulaşması mümkündür. Böylelikle, şeker programının başladığı 1968 yılında net ithalatçı olan AB, 2000’li yılların ortasında eriştiği yüksek miktarda net ihracatçı pozisyonundan, tekrar net ithalatçı konuma gelerek döngüyü tamamlamış olacaktır. 2016 tahminleri, AB’nin dünya şeker ithalatında ilk sırayı almasının mümkün olduğunu işaret etmektedir.

Brezilya şeker ve etanol üretimi ve ihracatında liderdir ve bu konumunu koruyacaktır (Şekil 3.10). Geçen yirmi yılda, kamış verimi hızla yükselmiş ve mal zincirindeki maliyetleri düşürmüştür. Şeker kamışının şeker ve etanol üretiminde kullanılmasının yanında, üretim sürecinde oluşan yan ürünlerin (bagasse) enerji maliyetini düşürmesi, Brezilya’da şeker üretim etkinliğini rekabet edilmesi zor düzeylere çekmektedir.

Şekil 3.10 Breziya'nın Şeker, Etanol Üretimi ve Şeker İhracatı (1998-2016)



Kaynak: OECD/FAO, 2007

Şeker görünümü, ABD'nin çiftlik yasasında sektörle ilgili politika değişikliğine gidilmeyeceğine dayanmaktadır ABD'nin yenilenebilir enerji programlarında radikal değişikliklerin tahminlere etkisi büyük olabilir. Dünya şeker fiyatının ABD Dolarıyla belirlenmesi nedeniyle, özellikle Breziya Real'i ve Dolar kurunun dünya şeker fiyatının seyrini etkilemesi beklenmelidir.

Halen şeker kamışı biyoetanol üretiminde kullanılanlar arasında en etkin biyokütle kaynağıdır. Brezilya'nın yüksek etanol kullanımıyla beraber dünya şeker fiyatlarıyla ham petrol fiyatlarının etkileşimi artmıştır. Şeker bazlı etanol üretimi yükseldikçe, arzdaki esneklik artacaktır. Böylelikle 1970 ve 1980'lerde izlenen şeker fiyatlarının tavan yapma olasılığı azalacaktır. Ancak, bu durum şeker tüketicilerinin, pancar ve şekerin yakıt olarak kullanımı için rekabetini beraberinde getirmektedir. Petrol fiyatlarındaki hızlı düşüş, şeker fiyatlarında uzun dönemli düşük fiyatlara yol açabilir. Ters durumun gerçekleşme ihtimali ise daha yüksektir. Yenilenebilir biyoyakıtlara artan talep, yüksek fiyatların süregelmesine neden olabilir.

Tahminlere belirsizlik katan bir diğer etken ise, AB Reform programındaki gelişmeler ve AB'nin en az gelişmiş ülkelerle süren şeker ticaret görüşmeleridir. Önemli olan AB'nin tercihli ticaret anlaşmalarıyla ithal edebileceği şeker miktarıdır. Afrika, Karayipler ve Pasifik ülkelerinden ihtiyacını karşılayamayan AB, dünya piyasasında alıcı durumuna geçerek, dünya şeker fiyatlarını yükseltebilir.

3.4. Et ve Süt Ürünleri

Dünya et ve süt ürünleri piyasalarının sürükleyicileri olarak döviz kuru hareketleri, gelir ve nüfus artışları öne çıkmaktadır. Hayvancılık üretiminde çevre şartlarının ve hayvan hastalıklarının olası etkileri piyasalara göre farklılık göstermektedir.

3.4.1 Et Ürünleri

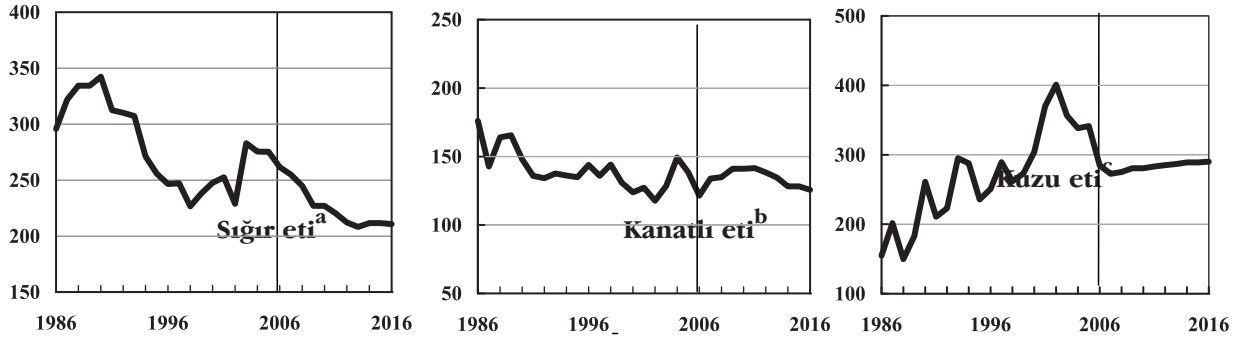
Dünya et piyasaları hayvan hastalıkları salgınlarıyla beraber yükselen hayvan refahı ve sağlık standartlarından etkilenmeye devam edecektir. Piyasaları etkileyecek unsurlara çevre standartları, değişen ülke politikaları, Avustralya'daki kuraklık, Pasifik et piyasasında Kuzey Amerika'nın artan rekabeti, hastalıklara bağlı olarak değişen ticaret kısıtlamaları ve yenilenebilir enerji üretiminin yem fiyatlarına etkileri eklenebilir. Dış ticaret akımları etki unsurlarının çokluğu nedeniyle gittikçe daha karmaşık görünüm arz etmektedir.

Projeksiyon dönemi tahminleri uygulana gelen dış ticaret politikaların değişmeyeceğine, ulusal etiketleme ve sağlık standartlarının piyasalarda göreceli rekabet ortamını etkilemeyeceği varsayımına dayanmaktadır.

Et piyasası tahminleri kuş gribi, deli dana ve şap salgınları sonrası dağılan sektörde toparlanmaya başlayan tüketim eğiliminin izlerini taşımaktadır. Yakın geçmişte hastalık ve ithalat yasaklarıyla azalan arz nedeniyle artış eğilimine giren fiyatların talebin toparlanmasıyla istikrara kavuşması beklenmektedir. Ancak arzın tepkisi, biyoyakıt üretiminde kullanımı artan yem hammaddesi tahıl ve yağlı tohum fiyatlarıyla yakından ilişkilidir. Mısırın kullanıldığı etanol üretiminde yan ürün olarak elde edilen “Distillers Dried Grains, DDGs” geviş getiren hayvanların yem rasyonlarının maliyetini düşürmektedir. Aynı durum kanatlı yemleri için söz konusu değildir. Mısırın etanol üretiminde artan oranda kullanılması kanatlı yem maliyetini yukarı çekecektir.

Normal piyasa koşullarında, görünüm döneminin ortalarına kadar azalan nominal sığır eti fiyatları, 2016 yılında 3,250 dolar/tona yaklaşmaktadır. Aynı dönem içinde reel sığır eti fiyatlarının % 19 azalması beklenmektedir. Kanatlı eti fiyatları, yem maliyetlerindeki artış nedeniyle yükselme eğilimini tekrarlamakta ve reel olarak % 3 artmaktadır (Şekil 3.11).

Şekil 3.11 Sığır, Kanatlı ve Kuzu Etinin Reel Fiyatları (1986-2016)



Notlar: ^a Kasaplık, Nebraska, ABD, karkas ağırlık. Fiyatlar ABD GSYİH deflatörüyle (2000=1) reele çevrilmiştir. ^b Toptan pişirilmeye hazır broyler, ABD 12 şehir ortalaması. Fiyatlar ABD GSYİH deflatörüyle (2000=1) reele çevrilmiştir. ^c Yeni Zelanda karkas ağırlık kuzu fiyat ortalaması. Fiyatlar Yeni Zelanda GSYİH deflatörüyle (2000=1) reele çevrilmiştir. Kaynak: OECD/FAO, 2007

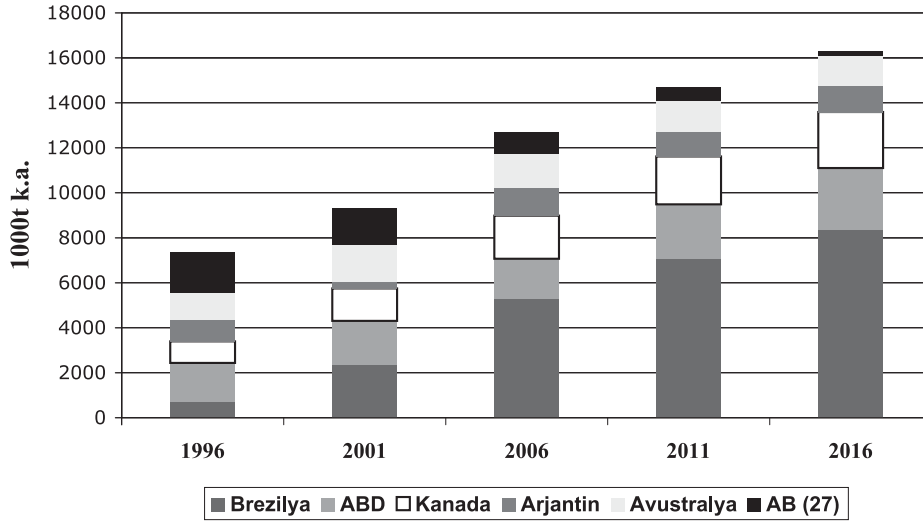
Üretimi % 20 artacak olan kuzu etinin fiyatı reel olarak % 2 artmakta ve yükselen talep nedeniyle nominal fiyat uzun dönem artış eğilimini yakalamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde et tüketimi artışı hız kesmektedir. Geçen on yılda ortalama % 2.7 büyüyen tüketim, % 1.7'ye düşmektedir. Gelişmiş ülkelerde yıllık büyüme oranı %0.7 civarında beklenmektedir. Bu gelişmeye rağmen, gelişmekte olan ülkelerde kişi başına tüketim 27 kg perakende ağırlığa (rwt) erişebilirken, gelişmiş ülkelerde 67.5 kg perakende ağırlığa ulaşmaktadır.

Tüketim artışının çeşitli etler arasındaki dağılımı değişiklik göstermektedir. Domuz eti tüketimi en yüksek oranda artmakta, tavuk eti tüketimi % 33 artışla ikinci sırayı almaktadır. Sığır ve kuzu eti tüketimindeki artışlar sırasıyla % 21 ve % 4'tür.

Yılda ortalama % 1.7 büyüyecek et üretim artışında önemli rol alan ülkeler Brezilya, Çin, Hindistan ve ABD'dir. Görünüm döneminde % 30 artması beklenen et ihracatı, 2016 yılında 30 milyon tona ulaşacaktır. Brezilya et ihracatında liderdir. Dünya et ihracatındaki payı % 30'a yaklaşacaktır (Şekil 3. 12).

Şekil 3.12 Önemli Net Et İharacatçısı Ülkeler



Kaynak: OECD/FAO, 2007

Hacim olarak et ithalatının önde gelen ülkeleri ABD, Rusya ve Japonya'dır. ABD daha çok sığır eti ithal ederken, toplam et ithalatı içinde Rusya'da kanatlı, Japonya'da domuz etinin oranları yüksektir.

Et piyasalarında en önemli belirsizlik kaynağı hayvan hastalıklarıdır. İzlenebilirlik koşullarını sağlayan ülkelerin piyasa paylarını genişleteceklerdir. Hastalık sonrası piyasaların toparlanması beklenenden uzun zaman almaktadır. Piyasaların istikrara kavuşması hastalık ve et türüne göre değişiklik göstermektedir. Kanatlı eti piyasaları, esnek arzın yardımıyla hızla toparlanabilmekte, buna karşın sığır eti piyasasının dengeye ulaşması on yılı bulmaktadır.

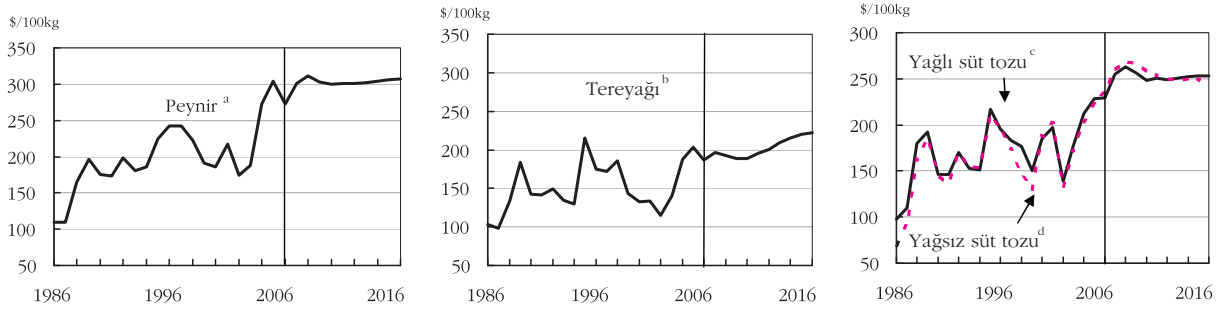
3.4.2 Süt Ürünleri

İstikrarlı bir şekilde artan gelir süt ürünleri piyasalarının önde gelen sürükleyicisidir. Ortalamanın üstündeki performansları Güney, Güneydoğu Asya ve Güney Amerika'nın bir kesimi, süt ürünleri talebini hızla yükseltmektedir. Talep artışına, tüketicilerin gelişen isteklerine yüksek standartlarda cevap veren perakende zincirlerinin katkısı yadsınamaz. Kentlerde yaşayan nüfusun artışıyla beraber süt ürünleri talebi, süt üretiminin önünde seyretmektedir.

Düşük maliyetli, mera yoğun üretim sistemlerinin piyasa payının artışı olumsuz iklim koşullarının süt arzını düşürerek, dünya süt ürünleri fiyatlarını artırmaktadır. Yüksek enerji ve yem maliyetleri mera ve suyu bol olan ülkelerin rekabet avantajını destekler niteliktedir.

2005 yılında tepeye ulaşan süt ürünleri fiyatları 2006 yılında gevşedi. Daha sonra özellikle süt tozu fiyatları hızla yükselmeye başladı. Avustralya'daki kuraklık ve hızla düşen ABD doları yukarı fiyat hareketine katkıda bulundu. Projeksiyon döneminde süt ürünleri fiyatlarının asgari yüksek seviyelerini koruması beklenmektedir. Nominal fiyatlar dönemi 2001-2005 ortalamasının hayli üstünde kapatacaklardır. Tereyağı fiyatı % 42, yağsız süt tozu (SMP) fiyatı % 42, peynir % 35 ve yağlı süt tozu fiyatı (WMP) % 33 artacaktır. ABD ve AB gibi olgun piyasalarla beraber Rusya, Kuzey Afrika, Orta Doğu ve Doğu Asya'da gelişen süt ürünleri piyasalarındaki hızlı talep artışı yüksek fiyatları desteklemektedir (Şekil 3.13).

Şekil 3.13 Peynir, Tereyağ ve Süt Tozu Fiyatları



Notlar: ^a Kuzey Avrupa fob ihracat fiyatı, çedar payniri 40 lb bloklarda. ^b Kuzey Avrupa fob ihracat fiyatı, %82 yağlı. ^c Kuzey Avrupa fob ihracat fiyatı, %26 yağlı süt tozu. ^d Kuzey Avrupa fob ihracat fiyatı, yağsız ekstra süt tozu.
Kaynak: OECD/FAO, 2007

Dünya süt üretimi 2006'dan 2016'ya 120 milyon ton artarak, 800 milyon tona yaklaşacaktır. Artan üretim miktarının içinde Çin, Hindistan ve Pakistan'ın payı % 50'yi bulmaktadır. OECD ülkelerinde kaydadeğer bir artış beklenmemektedir. Üretim coğrafi olarak yer değiştirmekte ve Kuzey'den Güney'e kaymaktadır. Toplam üretimde Avrupa ve Kuzey Amerika'nın payı azalırken, Latin Amerika ve Okyanusya'nın payı yükselmektedir. Uzun dönemde üretim artışının coğrafi dağılımı üretici ülkelerin politikaları, süt-yem fiyat paritesi ve arazi varlığı tarafından belirlenecektir. Biyoyakıt ve tahıllardaki talep artışı, meraya dayalı süt üretiminin göreceli avantajını artırır.

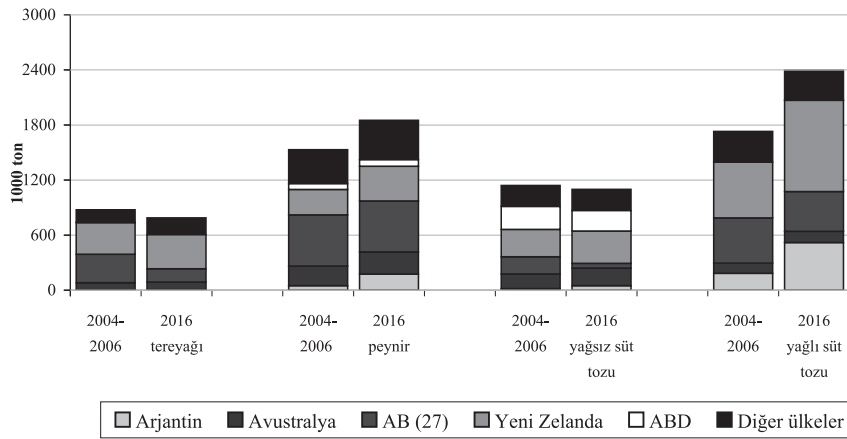
Arjantin'de süt üretiminin yeniden canlanması devam etmektedir. Süt endüstrisi 2002 ekonomik krizinden etkinliğini artırarak çıktı, 2003-2006 arası üretim % 30 arttı. Yüksek seyreden dünya fiyatlarının etkisiyle süt üretiminin yılda ortalama % 3.2 artması beklenmektedir. Artışı gemleyen tek etken yükselen arazi değerleridir. Üretim ve iç fiyatların seyrini işleme kapasitesindeki artış belirleyecektir. Son yıllarda özellikle süt kurutma tesislerine yatırımların bir süre daha hız kesmemesi sektörü istikrara kavuşturabilir. Brezilya'nın sürü iyileştirmesi, süt kalitesi ve etkin yönetimden oluşan süt geliştirme programının üretimi yılda ortalama %2 artırması beklenmektedir.

Asya'da süt üretimi dünyanın geri kalanına oranla daha hızlıdır. Görünüm döneminde Çin'in süt üretiminin % 5'e yakın artması beklenmektedir. Üretim artışının ana kaynağı verim artışıdır. Süt endüstrisinin yapısı, 500 baş inekli süt kooperatiflerinin ağırlık kazanmasıyla, hızla değişmektedir. Süt üretiminde başı çeken Hindistan'ın üretiminin artış hızı % 3'ü aşacaktır. Dış ticarete kapalı süt endüstrisinde, hızlı şehirleşme ve nüfus artışı üretim artışını desteklemektedir. Hindistan'ın dış ticaret politikasındaki olası değişiklikler tahminlerin belirsizlik kaynaklarından biridir.

Süt üretim artışının, gelişmekte olan ülkelerden kaynaklanması, yaklaşık 3/4'ünün doğrudan tüketilmesini veya taze süt ürünlerinde kullanımı beraberinde getirmektedir. 2016 yılına kadar, işlenmiş süt ürünleri üretim artışında, yağlı süt tozu (WMP) % 33'le ilk sırada yer almaktadır. Tereyağ ve peynir üretiminin sırasıyla % 29 ve % 15 artması öngörülmektedir.

Süt ürünlerinde dış ticaret yapısında değişiklik beklenmemektedir. Süt eşdeğeri olarak yapılan hesaplamalara göre, toplam üretimin ancak % 7'sinin ticareti (AB-içi ticaret hariç) yapılmaktadır. Bu sınırlı ticarete bozulabilirliğin etkisi sınırlıdır. Yüksek fiyat destekleri ve bölgesel anlaşmalar ticareti kısıtlayan esas nedenlerdir. Örneğin, AB-içi süt eşdeğeri ticareti, geride kalan ülkelerin toplam ticaretinden yüksektir. Süt eşdeğeri ticaret miktarının, süt üretimine paralel şekilde artacağı tahmin edilmektedir. Artışlar ürünlere göre farklılık gösterecektir (Şekil 3.14).

Şekil 3.14 Seçilmiş Ülkelerin Süt Ürünleri İhracatı

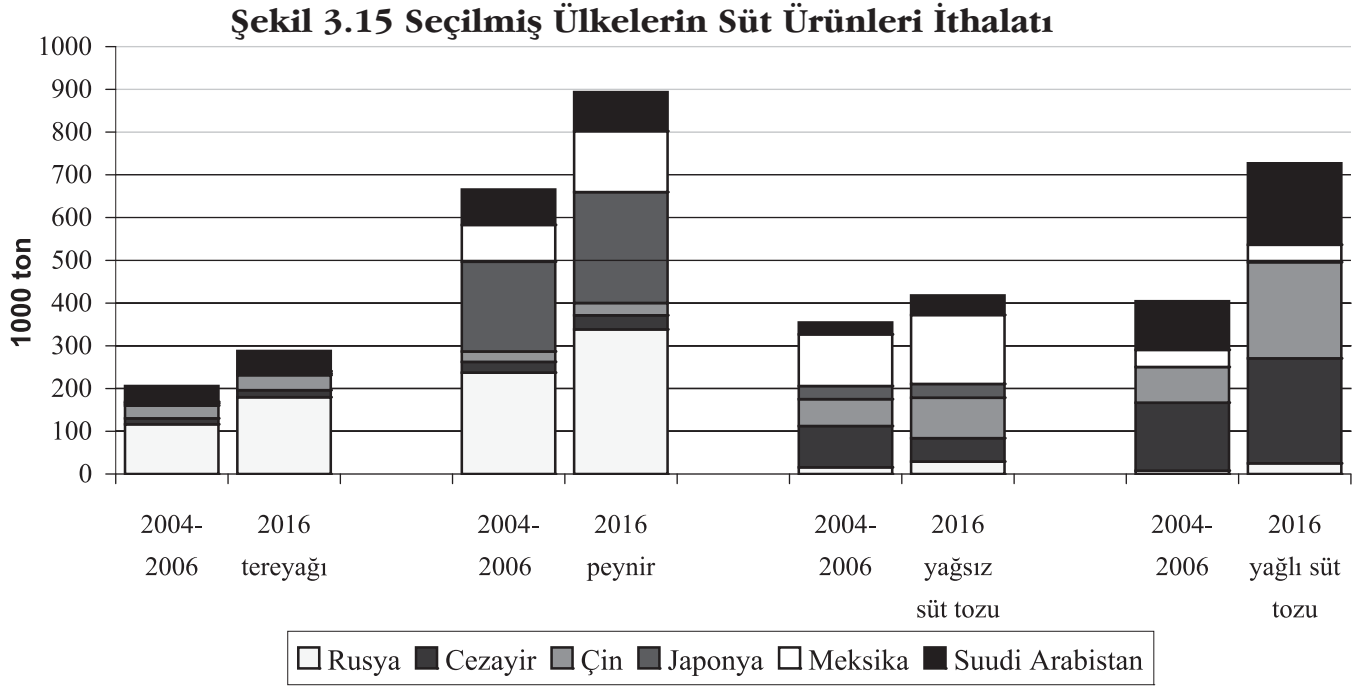


Kaynak: OECD/FAO, 2007

Piyasa payları düşük maliyetli süt endüstrileri lehine değişmektedir. Geleneksel ihracatçılar (AB, ABD, Okyanusya ve Arjantin) hakim durumlarını korumaktadırlar. Şekilde Arjantin ve Yeni Zelanda dikkati çekmektedir. Arjantin yağlı süt tozu ve peynir piyasalarında önemli bir oyuncu haline gelmektedir. Dünya süt üretiminde

sadece % 2.3 paya sahip olan Yeni Zelanda'nın toplam ticaretteki payı % 40'dır ve bu oranın 2016 yılına kadar % 30 artması beklenmektedir. AB ve ABD'nin ihracat payları azalmaya devam edecektir.

İthalat pazarları ürüne ve ithalatçı ülkelerin gelir durumuna göre farklılık göstermektedir. Rusya'nın tereyağı ve peynir ithalatında liderliğini sağlamlaştırması beklenmektedir. Önemli ithalatçı ülkeler ve ithalat tahminleri Şekil 3.15'te görülebilir.



Kaynak: OECD/FAO, 2007

Çin'de süt üretimindeki yüksek artışlara rağmen, üretim artışı gelir kaynaklı talep artışını karşılamaktan uzaktır. Çin'in yağlı süt tozu ithalatının yanında, peyniraltı suyu tozu ithalatı da önemli oranda artacaktır. Düşük maliyetli protein kaynağı olan peyniraltı suyu tozu ithalatının yaklaşık % 60'ın yem rasyonlarında kullanılacağı tahmin edilmektedir.

Makroekonomik gelişmeler süt ürünleri piyasa tahminlerinde önde gelen belirsizlik nedenidir. Görünüm döneminde varsayılan olumlu büyüme yerine büyümenin yavaşlaması dünya süt ürün fiyatlarını gevşetecektir. ABD dolarının değeri de görünümü değiştirebilir. Dünya fiyatları ABD doları olarak ifade edilmesine rağmen ihracat arzı yüksek oranda ABD-dışından kaynaklanmaktadır.

İklim koşulları, uluslararası ticaret görüşmeleri, ürün standartları ve etiketleme zorunluluklarının ticaret engeli olarak kullanımı tahminleri önemli oranda değiştirecek başlıca etmenlerdir.

K I S I M 2

TÜRKİYE TARIM VE GIDA
PİYASALARINDA GELİŞMELER

B Ö L Ü M

TAHILLAR

Prof. Dr. Halis AKDER
O.D.T.Ü.

4. TAHILLAR

Tahıllar Türkiye’de tarla bitkileri arasında en büyük alanı kaplamaktadır. Bu büyüklüğüne oranlı olarak bilinen yapısal sorunları da içinde en fazla barındıran sektördür. Gündeme oturan yeni gelişmelerden de fazlasıyla etkileneceği anlaşılmaktadır. İklim değişikliğinin getireceği istikrarsızlık ve bio-yakıt üretiminin neden olduğu fiyat artışları bu sektörü fazlasıyla etkileyecektir.

Türkiye’de nadas dahil toplam tarla arazisi resmi verilere göre yaklaşık 24 milyon hektardır. Bu alanın yaklaşık % 60’ından biraz azı tahıllara, tahıl arazisinin de yaklaşık % 65’inden biraz fazlası buğday ekimine ayrılmıştır. Buğday toplam tahıl üretiminin yaklaşık % 60’ı civarındadır. Türkiye’nin her yerinde ekilmektedir. Ancak kaliteli buğday büyük ölçüde (3.5 milyon hektar) İç Anadolu’da ve İç Anadolu’ya geçiş bölgelerinde yetiştirilmektedir. Üretim bu kurak bölgelerde, kıraçta yapıldığından ortalama toprak verimi de düşüktür (217 kg/da). Arpa, buğday gibi kıraç koşullarda yetiştirildiğinden benzer sorunlarla karşılaşmaktadır.

Diğer tahılların üretimi ve kapladığı alan da zaman içinde, genellikle hava koşullarına bağlı olarak dalgalansa da oldukça istikrarlıdır. Bunun istisnası 2004’ten sonra çeltik ve mısırdaki kaydedilen artışlardır. 2000’li yıllarda mısır ekilen alan 550-600 bin hektar arasında dalgalanmıştır ancak, üretim artışı alandan çok hibrit tohum kullanımıyla sağlanmıştır. Çeltik ekimi ise aynı dönemde 60 bin hektardan 100 bin hektara yükselmiştir. Çeltik daha çok Trakya ve Karadeniz’de ekilse de, Marmara, Orta Kuzey, Ege ve Güneydoğu Anadolu’da, il düzeyinde en fazla Edirne’de sonra Samsun’da ekilmektedir. Mısır en çok Karadeniz ve Akdeniz bölgelerinde yetiştirilmektedir. Trakya’da pirinç, Akdeniz’de mısır oldukça modern yöntemlerle buna karşılık her iki ürün de Karadeniz’de geleneksel biçimde yetiştirilmektedir. Önemsiz sayılabilecek kaplıca ve mahlut üretimi ise tüm Türkiye’de sürekli ve neredeyse düzenli olarak azalmaktadır.

Tablo 4.1 Türkiye’de Hububat Üretimi (2000-2006) (bin ton)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Buğday	21,000	19,000	19,500	19,000	21,000	21,500	20,010	17,234
Arpa	8,000	7,500	8,300	8,100	9,000	9,500	9,551	7,307
Çavdar	260	220	255	240	270	270	271	241
Yulaf	314	265	290	270	275	270	208	189
Mısır	2,300	2,200	2,100	2,800	3,000	4,200	3,811	3,535
Pirinç	210	216	216	223	294	30	417	648 ⁽⁵⁾

Kaynak: TÜİK ⁽⁶⁾

⁵ Çeltik; çeltik üretimi 2006 yılına göre %6.9 oranında azalmıştır.

⁶ Konuyla ilgili bir çok kurumun uzmanları, TÜİK tarafından bildirilen üretim, özellikle buğday üretim miktarlarını abartılı bulmaktadır. Türkiye’deki üretim için kendi tahmin yapan kuruluşlar da daha düşük miktarlar kullanılmaktadır.

Tahıllar botanik açıdan akraba olsa bile üretim koşulları ve tüketim alanları açısından o kadar da türdeş bir ürün grubu değildir. Türkiye’de en önemli insan gıdası olan buğday, ekmek, makarna, bulgur, irmik, nişasta ve büsküvi olarak işlenir. Türkiye’nin en önemli yem bitkisi olan arpanın, küçük bir miktarı (200 bin ton) biracılıkta kullanılmaktadır. Mısır çok yönlü kullanımı ve işlenebilirliği nedeniyle istense endüstri bitkisi olarak da tasnif edilebilirdi. Tatlandırıcı (nişasta bazlı şeker) olarak şeker pancarıyla rekabet (ikame) ettiği gibi, yağ bitkisidir ve özellikle kanatlı hayvanlar için yem bitkisi olarak önemi yüksektir. İleride bio-yakıt ürünü olarak da tasnif edilebilir. Pirinç ise kurak iklim bitkileri buğday, arpanın aksine, değil mısır gibi sulamayla, sulak alanlarda su içinde yetiştirilmektedir. Ancak sofrada, makarna ve bulgur, pirinçle rekabet etmektedir.

4.1 Korumayla Elde Edilen Kendine Yeterlilik

Resmi belgelerde açıkça ilan edilmemiş olsa da uygulanan politika araçlarına ve düzeylerine bakarak tahıl gurubu politikasının en üst amacının “kendine yeterlilik” ya da “ithal etmemek-koruma” olduğu ileri sürülebilir. 2000’li yıllarda arpa ve buğday’da zaten erişilmiş olan kendine yeterlilik düzeyi sürdürülmeye, yeterliliğin düşük olduğu mısır ve pirinçte ise artırılmaya çalışılmıştır. Bu politika amacına ulaşabilmek için gümrükler, koruma öylesine yükseltilmiş ki dünya piyasalarındaki gelişmelerden tümüyle izole olunmuştur. Buğday için gümrük vergisi zamanla % 135’e tırmanabilmiştir. Sınırdaki gümrük desteğinin üzerine doğrudan gelir desteği, hatta zamanla telafi edeci prim destekleri de eklenmiştir.

Aşağıdaki tabloda FAO verilerinden Türkiye için hesaplanan tahıl ürünlerinde “kendine yeterlilik oranları” sunulmuştur.”

Tablo 4.2 İç Pazarda Kendine Yeterlilik Oranları (1990-2005) (%)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TAHILLAR	91	97	97	100	94	91	96	107
Buğday	92	101	104	105	97	95	100	116
Çeltik	46	29	40	56	42	40	66	54
Arpa	98	110	102	102	107	103	97	103
Mısır	75	66	64	76	60	62	72	95
Çavdar	96	100	86	99	94	82	94	83
Yulaf	103	99	100	100	99	100	92	97

Kaynak: A.Halis Akder (2007) Tarım Envanteri ve Alternatif Ürünler Geliştirilmesi, İstanbul Ticaret Odası, yayın No: 2007-58, s.44.

Kendine Yeterlilik Oranı (KYO) = Net Üretim/Tüketim; Tüketim = Üretim+İthalat-İhracat

olarak tanımlanabilir. İç pazardaki üretimle, tüketimin hangi oranda karşılandığını gösterir. Tahıllarda kendine yeterlilik oranı ölçülebildiği kadarıyla hep % 90ların üzerinde seyretmiş. 2005 yılı verileriyle tahıllar için toplulaştırılmış bir oran hesaplandığında % 107 gibi bir sonuç çıkıyor. Son yükselme elverişli hava koşullarıyla sağlanmış, bilinçli bir politika sonucu erişilmiş değil. Yorumlanırsa, iç pazardaki tüketim yerli üretimle karşılandığı gibi ihraç edilen bir fazla olduğu söylenebilir.

2007 verileri kesinleştğinde, kuraklık ve aşırı sıcaklar nedeniyle kendine yeterliliğin yeniden yüzde yüzün altına düşeceği kolaylıkla tahmin edilebilir. Son TÜİK Haber Bültenine göre, tahıl üretimindeki düşüş % 15.5 olarak tahmin edilmektedir. 2006 yılına göre en yüksek düşüş arpada % 23.5 olarak gözlemlenmiş, üretim 7.3 milyon tona inmiştir. Buğdaydaki düşüş % 13.9 olmuş, üretim 20'den 17 milyon tona inmiştir. Mısır % 7.2, çeltik üretimi % 6.9 azalmıştır. 2008 yılı bahar başlangıcında yağışlar açısından gelişme ve beklentiler iyimserdir, tahıl üretiminde normalleşme beklenebilir.

Tahıllar tek tek değerlendirildiğinde kendine yeterlilik durumunun farklılaştığı görülüyor. Genelde buğday ve arpa'da yıldan yıla dalgalanma gözlemlense de kendine yeterlilik sağlanmış gibi. Endeks sayılarını olduğu gibi yorumlamak aslında yanıltıcı olabiliyor. Yorumu güçleştiren konu hem iç tüketim için hem de ihracat için kaliteli buğday ve arpanın ithal edilmesi gereğinden kaynaklanıyor. Bu da tastamam önemli bir politika yanlışlığı ya da eksikliğine işaret ediyor. Miktar olarak tüm iç tüketimi karşılayacak, hatta aşacak miktarda buğday ve arpa üretilmesine karşın bunların kalitesini artırmak için yeterli, bilinçli bir çaba gösterilmiyor. İşlenirken arzulanan ya da ihraç edilebilir kalite düzeyine çıkarılabilmeleri için kaliteli buğday ve arpa ithal gereksinimi duyuluyor. Dar bir bakışla, neredeyse koruma dışında bir araç kullanılmayan, sürüp giden kendine yeterlilik (politikası) anlayışı, çok kısa dönemli değişikliklerden oluşuyor. Daha çok ithalden korunma refleksiyle alınan ani TMO kararlarına üreticinin aynı çabuklukla uyum gösterebilmesi de mümkün değil. Bu durum tahılların bazılarında erişilmiş olsa bile dar anlayışlı kendine yeterliliğin ne ölçüde ithalata bağımlı kaldığını aşağıdaki endeksler gösteriyor.

İthalata Bağımlılık Endeksi (İBE). İthalat/ Tüketim, Tüketim = Üretim+İthalat-İhracat

olarak hesaplanabilir. Bu endeksin ölçtüğü bir ülkedeki toplam arzın ya da gıdanın ne oranda dışarıdan, ithalattan kaynaklandığıdır. Elimizde henüz 2006 ve

2007'nin kesinleşmiş verileri bulunmamaktadır. Ancak, gözlemlenen gelişmelerden 2005 yılının iyi hava koşullarının sağladığı azalmanın aksine 2007 yılında kuraklık ve aşırı sıcaklık sonucu ithalata bağımlılık endeksinde önemli bir artış beklenmeli. Bu istikrarsızlığın önemli bir nedeni de üretimin doğal koşullara bağımlılığını azaltabilecek yapısal sorunların çözümüne ciddi biçimde el atılmamış olmasıdır.

Tablo 4.3 İthalata Bağımlılık Endeksleri (1990-2005) (%)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TAHILLAR	11	11	9	5	9	12	8	4
Buğday	9	7	5	2	5	8	5	1
Çeltik	58	79	60	47	60	62	36	49
Arpa	2	1	0	1	0	1	3	1
Mısır	30	41	41	27	41	40	30	12
Çavdar	5	2	7	3	7	18	6	20
Yulaf	0	2	2	0	2	0	8	3

Kaynak: A.Halis Akder (2007) Tarım Envanteri ve Alternatif Ürünler Geliştirilmesi, İstanbul Ticaret Odası, yayın No: 2007-58, s.46.

Diğer tahıllarda, örneğin mısır ve çeltik konusunda ithal bağımlılığın özellikle çeltikte (ham pirinçte) yüksek olduğu, ama zaman içinde önemli bir artış göstermediği, mısırdaki ise son yılda önemli bir düşüş gözlemlendiği söylenebilir. 2007'de pirinçte daha az ancak mısırdaki yeniden ithalat artışı kaçınılmaz görünüyor.

2005 yılı buğdayda kendine yeterlilik oranı biraz daha ayrıntılı yorumlanmaya çalışılabilir. % 116 oranı toplam buğday üretiminin iç pazardaki tüketimden % 16 daha fazla olduğunu söylüyor. Bu % 16'lık fazla için buğdayın ihracat edilmek için üretilmiş olduğunu söylemek doğru, ancak buğday "ihracat edildiğini" söylemek yanıltıcı. Burada kullanılan ölçüm yöntemine göre ihracatın bir kısmının, buğdayın işlenerek nasıl bir biçim ve değere dönüştüğünü görmek mümkün değil. Örneğin 2005 ihracatı büyük ölçüde un ihracatı olarak gerçekleşmiş olabilir. Öte yandan % 16 ölçüsü de "net ihracata" yöneliktir. Endekse bakarak ne kadar ithalat ve ne kadar ihracat yapıldığı görülemez. Bu amaçla Tablo 4.5'e bakılabilir. Ancak bütün ürünlerin hem ithal hem de ihracat edildiğini biliyoruz. Biraz önce açıklandığı gibi ithalatın bir kısmının da ihracat için olduğunu da yinelemekte yarar var.

Konuyu ihracat açısından değerlendirmek üzere İhracat Edilebilirlik Endekslerine bakılabilir (İEE). Diğer endekslerle tutarlılık sağlamak üzere, burada ihracat iç tüketimine oranla ölçülmüştür.

Tablo 4.4 İhraç Edilebilirlik Endeksleri (1990-2005) (%)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TAHILLAR	1	8	6	6	3	4	4	11
Buğday	1	8	8	7	2	4	5	17
Çeltik	4	9	3	3	2	2	3	3
Arpa	1	10	2	2	8	4	0	3
Mısır	5	6	2	3	2	2	3	7
Çavdar	1	2	2	2	1	0	0	3
Yulaf	3	1	0	0	1	0	0	0

Kaynak: A.Halis Akder (2007) *Tarım Envanteri ve Alternatif Ürünler Geliştirilmesi*, İstanbul Ticaret Odası, yayın No: 2007-58, s.49.

Tablo 4.5 Türkiye’nin İşlenmiş Buğday İhracatı (ton)

YILLAR	BUĞDAY		MAMÜL MADDE İHRACATI (TON)
	İHRACAT TON	İTHALAT TON	
2000	1,780,508	963,667	457,665
2001	1,116,605	346,827	478,375
2002	55,044	1,116,575	498,088
2003	458	1,818,377	912,101
2004	864	1,065,389	1,260,173
2005	327,931	135,596	2,462,240
2006	210,623	22,500	1,682,051
TOPLAM	3,492,033	5,468,931	7,750,693

Kaynak : TMO

Bu tabloların verileri biraz daha işlenerek bunlardan “gıda-bilançosu” da çıkarılabilir. Baştaki iki endeks kendine yeterliliğin, dışa, (başkalarına) bağımlılık olarak nitelenebilecek “kendi” boyutunu ölçerken, gıda bilançosu, “dengeli beslenilebiliyor mu?” şeklinde ifade edilebilen “*yeterlilik*” boyutuna cevap aramaktadır. Bir ülkedeki insanlar, ithalatla da olsa yeterince beslenebiliyor mu? Gıda bilançosundaki, insan gıdası, nüfusa bölünerek kişi başına düşen gıda bulunabilir. FAO tüm gıda ürünlerinin sağladığı günlük kaloriyi hesaplamıştır.

Tablo 4.6 Türkiye’de Kişi Başına Günlük Enerji Tüketimi (Kcal)

2005				YEM+	DİĞER	GIDA
	ÜRETİM	İTHALAT	İHRACAT	TOHUM	KULLANIM	TÜKETİMİ
GENEL TOPLAM	6,457.37	77.99	709.42	1,964.75	1,140.72	3,416.49
TARIM	6,441.19	772.36	708.33	1.962,43	1.140,67	3,402.12
BİTKİSEL	6,007.26	714.33	695.39	1,938.56	1,285.99	3,001.65
HAYVANSAL	433.94	58.03	12.94	23.87	54.68	400.47
BALIK	16.18	1.63	1.09	2.32	0.04	14.37
TAHİL	4,541.56	168.23	453.12	1,809.83	714.84	1,732.01
Buğday	2,414.46	2.4	350.79	312.46	397.62	1,376.99
Çeltik	56	49.95	3.01	1.11	33.39	68.45
Arpa	1,428.89	10.41	47.66	1,160.04	217.26	14.34
Mısır	551.93	71.09	40.86	275.13	56.29	250.75
Çavdar	29.51	7.06	1.12	7.76	6.29	21.4
Yulaf	59.07	1.71	0.03	52.14	8.52	0.08

Kaynak: FAOSTAT

Tablodan görülebileceği gibi Türkiye beslenmesinin, tükettiği günlük enerjinin yarısını tahıllardan, bunun da yaklaşık % 80’ini buğdaydan karşılamaktadır. Aslında Türkiye için kişi başına yeterli sayılan enerji tüketim standardı 1,970 Kcal’dır. Böyle bakıldığında tahılların neredeyse tüm gereksinimi karşılayabileceği söylenebilir. Ancak bu tür endekslerin dikkatli yorumlanması gerekir. Beslenme gereksiniminin büyük ağırlıkla tahıllardan karşılanması çok da arzulanmış bir şey değildir. Tüketilen enerjinin standardın çok üzerine çıkması da o kadar arzulanmaz. Öte yandan Türkiye için ölçülen kişi başına 3,416 Kcal kesinlikle “tüketildi” anlamına da gelmiyor. Bu tüketim hesaplanırken “gıda ısrarı” dikkate alınmamıştır. Öte yandan ortalama değer, dağılım konusunda da birşey söylemiyor. Bir FAO çalışması Türkiye’de yaklaşık iki milyon insanın günlük 1,970 Kcal tüketiminin altında kaldığını ölçmüş. Toplumun bazı kesimlerinin ortalamada sağlanabilir gibi görünen bu gıda düzeyine düzenli gelirleriyle erişip erişemediklerini ölçmek karmaşık hesaplamaları gerektiriyor.

4.2 Ürönlere Göre Koruma ya da Kendine Yeterliliğın Maliyeti

Tahıllarda, özellikle buğdayda “kendine yeterlilik politikasının” elbette bir bedeli olmuştur. Bu bedel OECD’nin yayınlarından kısmen sayısal değerlerle tartışılabilir. Türkiye’nin tarımsal ürönlere verdiği destek OECD tarafından, başka ölkelerin verdikleri desteklere kıyaslanabilir biçimde ürün düzeyinde de düzenlenerek yayınlanmaktadır. 2007’de sunulan ilgili yayında bu değerlerin dökümü yeniden düzenlenmiştir.

Bu değişikliğin nedeni artık OECD ülkelerinin giderek tarımsal desteklerini ürünlere özgü değil, daha genel, doğrudan gelir desteği gibi, düzenlemelerine bağlanmasıdır. İşte tam bu konu Türkiye'nin destekleme sorununa değinmektedir.

Türkiye'de tahıl sektörü, yüksek gümrük duvarı (fiyat desteği), doğrudan gelir desteği, artı, toprak büyüklüğüne bağlı kalmak üzere sertifikalı tohum, mazot, kimyevi gübre, kuraklık yardımlarıyla desteklenmekte ayrıca prim-desteği de sağlanmaktadır. Böyle bakıldığında hacim olarak en büyük desteğin tahıllara gittiği söylenebilir. Tahıllar zaten toplam ekili dikili alanın % 60'ının üzerinde bir yer kaplamakta böylelikle doğrudan gelir desteğinin de aslan payını almaktadır. Özellikle teknolojik ve girdi gereksinimi yüksek olmayan, hatta ekimi ve hasatında başında bile bulunmayı gerektirmeyen buğday-arpa dünya ve iç piyasada görece yüksek oranlarla desteklendiğinde iki olumsuzluğun sürmesine katkı yapmaktadır:

Türkiye'de hep sürdüğü ileri sürülen yapısal sorunlar, küçük ve parçalı işletme ya da kalitesiz tohum yetersiz teknoloji en çok tahıl üretiminde gözlemlenmektedir. Bu olumsuz tablo yalnız miras yasalarından kaynaklanmamaktadır. Sorunlu yapıya verilen koşulsuz yüksek destek ve fiyat bu yapının sürmesini sağlayan en önemli nedenler arasındadır.

Öte yandan "alternatif ürün projesini" başarısız kılan en önemli nedenler arasında yine tahıllara sağlanan yüksek destek gösterilebilir. Güney Doğu Anadolu'da tütünle ilgili yürütölen alternatif ürün projesinde, projeye çok az sayıda katılanların, ithal edilen örneğin yağlı tohumlara yönelmesi arzulanıyordu; oysa büyük ağırlıkla tahıllar (buğday ve mısır) tercih edilmiştir.

Tablo 4.7 Türkiye'de Üretici Desteğinin Ürünlere Göre Dağılımı (Milyon YTL)

	1986-88	2004-06	2004	2005	2006P
Toplam tarımsal üretim değeri	18	62,651	58,499	62,662	66,793
Üretici Desteği Tahmini (ÜDT)	3	16,073	15,921	17,784	14,514
ÜDT (%)	16	24	26	27	20
Toplam Destek Tahmini (TDT)	3	17,953	16,867	20,096	16,896
TDT'nin GSYİH'ya oranı (%)	4.10	3.64	3.92	4.12	2.89
Ürüne Bağlı Üretici Transferleri	2	13,040	13,010	15,001	11,108
Buğday için Transferler	1	1,749	1,167	2,695	1,386x
%	23.9	28.3	19.2	43.2	22.5
Mısır için Transferler	0	339	371	393	252
%	13.6	35.4	40.9	39.7	25.6
Diğer Tahıllar için Transferler	0	615	584	751	510
%	21.6	27.9	27.2	34.2	22.4

Kaynak: OECD

Türkiye’de tarıma sağlanan destek hala OECD ortalamasının altındadır ancak ortalamaya doğru yükselmiştir. % 4 düzeyinde verilen destek, toplam destek gayrisafi yurtiçi hasılanın önemli bir oranıdır ve yapıldığı ileri sürülen tüm değişikliklere rağmen istikrarlı kalmaktadır. Bu oran OECD ülkeleri arasında ölçülen hemen hemen en yüksek değerler arasındadır.

Üreticiye üretim değerinin % 20’sinden daha yüksek bir destek sağlanmaktadır (bu oran OECD ortalamasının altındadır). Bu desteğin hala % 80’e yakın kısmı, belli bir ürünün üretimine bağlı olarak verilmektedir. Bu da genellikle gümrük vergilerine müdahale ile sağlanmaktadır. Başka bir deyişle, Türkiye’de derecesi giderek azalmakla birlikte hala en önemli destek biçimi, piyasa fiyatına müdahale edilerek sağlanmaktadır. Yukarıdaki tabloda buğday, mısır ve diğer tahıllara üretime bağlı olarak verilen desteklerin, kendi üretim değerlerine oranları da verilmiştir. Bu oranlar zaman zaman % 40’ın üzerine çıkabilmiştir. Bütün bu gözlemler politikaların tüketiciler üzerine büyük bir yük getirdiğine işaret etmektedir. Değişim yönü olumlu olmakla birlikte, piyasa sinyallerine göre üretim konusunda henüz küçük adımlar atılabilmektedir. Hükümetten gelen son açıklamalara göre bu küçük adımın da sürdürülmek istendiği kuşkuludur. Desteğin % 80’i zaten ürüne göre verilirken, artık “ürüne” destek verileceğinin belirtilmesi, hem aşırı hem de akıntıya karşı kürek çekmek olacaktır.

2007 yılında dünya fiyatlarının hızlı artması sonucu istatistiklerde tüketicilerden transferlerin azaldığı ölçülecek, ancak bu tüketici üzerindeki yükün (satın alma gücünün) azaldığı anlamına gelmeyecektir. Aslında 2016’ya kadar oluşturulması gereken (yeni) tarım politikasının başlıkları, “düşük gelirli grupların beslenme harcamaları ve enflasyon” ve “hep ertelenmiş reformların gündeme alınması” olabilir.

4.3 Korumayla Kendine Yeterliliğin Bir Çeşitlemesi: Dahilde İşleme Rejimi

Türkiye’de tahıl sektörü özellikle buğdayla ilgili önemli kendine yeterlilik politika çeşitlemesi de dahilde işleme rejimidir. Dahilde işleme rejimi tarımın ötesinde 1996’dan bu yana süren çok daha kapsamlı bir uygulamadır. Ancak uygulanan hükümler açısından tarım ve gıda sanayi ürünleri bu arada “buğday” bazı özellikler göstermiştir. Politikanın tarımı ilgilendiren ana mantığı gıda sanayii için ihraç edilmek üzere dünya fiyatından hammadde (tahıl) sağlamaktır. Türkiye’de bu konuda beliren en önemli iki alan un ve makarna üretimidir. Aslında başlangıçta böyle bir politikaya gereksinim duyulmasının en önemli nedeni genel buğday politikasının kaliteye göre önemli bir ayırım yapmamasıdır. Özellikle gıda sanayiinin gereksinimi olan kaliteli buğdayı üretme politikası yok denecek kadar zayıftır.

Tablo 4.8 TMO Başlangıç Alım Fiyatları (YTL/KG)

	2000	2001	2002	2003	2004 (1)	2005 (2)	2006 (YTL/Ton) (3)	2007 (YTL/Ton) (4)
I-MAKARNALIK BUĞDAYLAR								
I-(1120) Anadolu Durum	117,300	188,600	259,900	367,00	392,000	360,000	385	440
II-EKMEKLİK BUĞDAYLAR								
2- (1220) Anadolu Kır. Sert	102,000	164,000	230,000	325,000	370,500	350,000	375	425
III-ARPA								
1- (2110) Beyaz	81,600	131,200	149,500	215,000	264,000	248,000	265	320
IV- (2210) ÇAVDAR	71,400	123,000	167,900	225,000	250,000	234,000	250	300
V- (2310) YULAF	76,500	123,000	184,000	250,000	278,000	245,000	260	315
VI- (2410) MISIR	91,800	155,800	218,500	310,000	332,000	260,000	Fiyat Açıklanmadı	Fiyat Açıklanmadı
VII - ÇELTİK (Osmancık)	300,000	420,000	600,000	700,000	756,000	720,000	720	750

Kaynak: TMO

Tablo 4.9 TMO'nun Ürün Bazında Toplam Alım Miktarları (ton)

YILLAR	MAK. BUĞ	EKM. BUĞ.	BUĞ. TOP.	ARPA	ÇAVDAR	YULAF	MISIR	ÇELTİK
1995	4,126	36,55	40,681	71,306	2,15	0	49,239	54,812
1996	457,501	174,96	632,461	622,938	26,402	53	239,807	30,563
1997	559	2,876,125	3,435,128	1,841,043	65,823	5,62	453,776	56,026
1998	982,681	4,229,215	4,211,896	1,914,076	119,033	19,36	695,782	70,701
1999	751,797	3,456,087	4,207,884	819,228	72,711	13,829	381,78	47,014
2000	388,581	2,570,524	2,959,105	508,715	20,406	1,603	28,509	40,763
2001	302,416	1,157,018	1,459,434	951,387	13,988	2	9	19,08
2002	84,695	248,117	332,812	379,655	19,514	2,364	78,596	59,231
2003	367,314	117,194	544,508	27,345	4,396	1,937	381,193	130,362
2004	597	1,426,401	2,023,401	3,423	1,7	0	474,302	14,855
2005	472,804	3,698,499	4,171,303	796,027	10,977	4,821	660,985	11,899
2006	232,93	1,223,733	1,456,693	724,738	6,311	2,194	0	87,384
2007(*)	19,659	102,261	121,92	2,74	46	0	15,553	22,546

(*) 16.10.2007 Tarihi itibarıyla yapılan alım miktarıdır.

Kaynak: TMO, Mali İşler Dairesi Başkanlığı

Un, makarna, irmik, bulgur ve bisküvi gibi içinde “buğday” kullanılan ürünlerin ihracatında, bu ihracata karşılık gelen buğdayın ithal edilmesinin yanı sıra 1998’den sonra TMO’dan dünya piyasa fiyatlarından buğday satışı da öngörülmüştü. 2004 (Eylül) tarihinden sonra ise, iç piyasada buğday stoklarının artmasıyla ithal kanalı bütünüyle kapatılmış, söz konusu işlenerek ihraç edilecek buğdayın, dünya fiyatlarından yalnız TMO’dan sağlanması öngörülmüştür (izin verilmiştir). Böylelikle 1997-2003 yıllarında alımı yapılan ve stoklanan ürünler (eski yıl stokları toplamı 2.750.000 ton)

tasfiye edilmiştir. Dahilde İşleme Rejimi kapsamındaki satışlarla 2004 yılında 1,261,800 ton olan mamul madde ihracatı, 2005 yılında 2,450,400 ton olarak gerçekleşmiştir. Böylelikle Türkiye un ihracatı dünya sıralamasında ilk sıralara yükselmiştir.

Dahilde işleme rejimi başka ülkeler tarafından, hatta AB tarafından da uygulanmaktadır. Aslında bir sorun yaratmaması gerekiyordu. Ancak Türkiye'nin dünya fiyatından ithalat yerine, yüksek iç fiyatlar ve iyi hava koşulları sonucu oluşan stoklarını kullanması, uygulamanın “dahilde işleme rejiminden çok” artık tüm dünyada uygulanmasına son verilmeye çalışılan “ihracat sübvansiyonuna” dönüştüğünü söylemek mümkündür. Buradaki mantık yine korumacılık, ithalat yapmamak ya da azaltmak üzerine dayalıdır. İthalat yapacağımıza elimizdeki buğdayı kullanalım politikası DTÖ'ye şikayet edilmesi durumunda pirinçte olduğu gibi mahçubiyetle sonuçlanabilir.

Tablo 4.10 TMO Görev Zararları ve Yıllık Ödemeler (2001-2006) (YTL)

Yıl	Devir (A)	Kesinleşen (B)	T, Görev Zararı (C=A+B)	Toplam Ödeme (D)	Devir (D-C)
1999	596,007		596,007		596,007
2000	596,007	333,137	929,144	444,1	485,044
2001	485,044	538,52	1,023,564	1,026,082	-2,518
2002	-2,518	497,257	494,739	268,826	225,913
2003	225,913	313,688	539,601	150,135	389,465
2004	389,465	271,496	660,961	710,061	-50
2005	389,465	271,496	660,961	710,961	-50
2006	-50		-50	166	-216
2007	-216	1,112,906	896,906	152	744,906

Kaynak: http://www.bazine.gov.tr/kit_sayfasi.htm

Bu uygulamanın hazineye önemli bir “görev zararı” yüklediği unutulmamalıdır (Tablo 4.10). Öte yandan izlenmesi zor olduğundan hem politika ayarlaması hem de kötüye kullanılmasının kontrolü (hayali ihracat) güçtür ve sorunlu bir uygulamadır. Ancak son gelişmelerle hem elde eritilmesi gereken bir stok kalmamıştır, hem de Türkiye ve dünya fiyatları arasındaki fark düşmüştür. Her iki gelişme de dahilde işleme rejiminin cazibesini azaltacaktır. Öte yandan, ihracat yapabilmek için kaliteli buğday ithalatına talebin süreceği varsayılabilir.

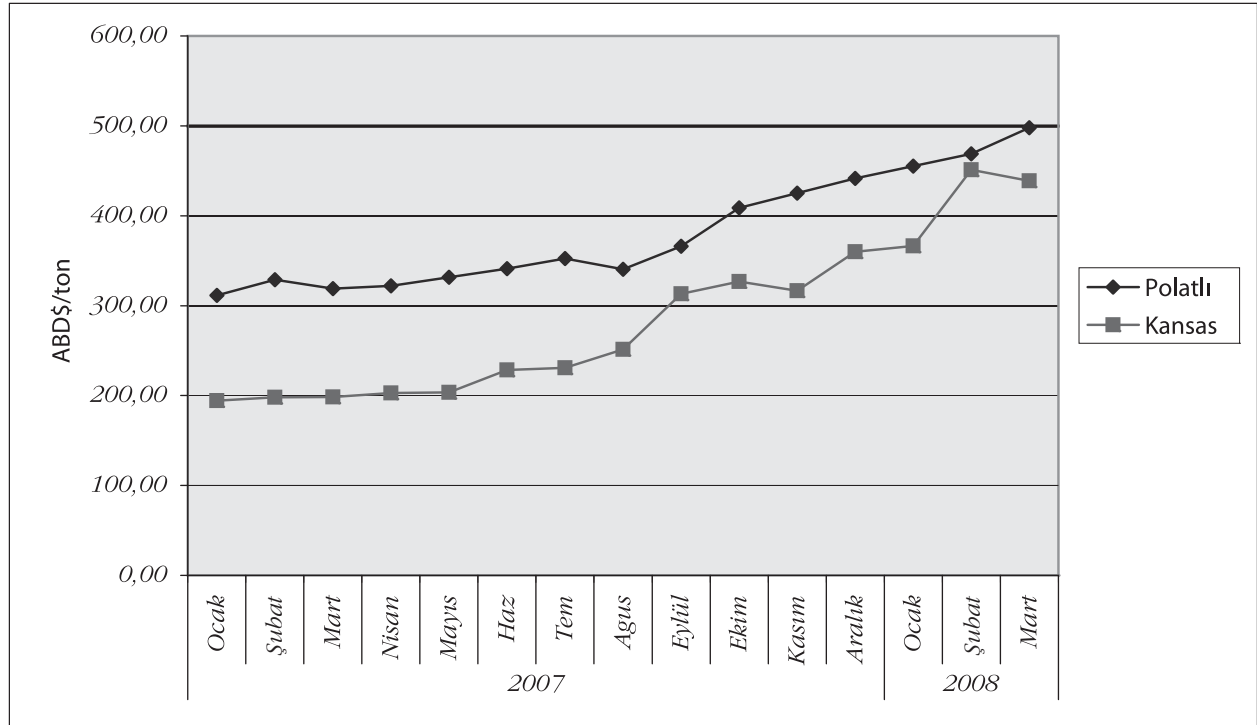
Toprak Mahsülleri Ofisinin görev zararı yükünün, ilgili kuruluş olmadığı halde, fındık desteğinin de üstlenilmesiyle, daha da arttığı anlaşılmaktadır. Tablo 4.10'da kurumun henüz kendi muhasebelerinde taşıdığı son görev zararları yansıtılmamıştır.

Bu biçimiyle buğdağının yalnız üst kısmı görülmektedir. Görev zararlarının giderek artması 2001 öncesi tarım destekleme sorunlarının geri dönüşü demektir ve bu durum bilinen sorunları aynı şiddette canlandırabilir. Daha üzücü olanı bunca harcamayla ne fındık ne de tahıl sektörünün sorunlarının bir çözüme ulaşmamış olması, sürmesidir.

4.4 Tahıl Fiyatlarının Yükselmesi Ne Anlama Geliyor?

Yakın geçmişte, tahılla ilgili politikaların en çok “uluslararası anlaşmalardan ötürü” etkileneceği tartışıldı. Doha Müzakerelerinin tıkanmasıyla, son yılda, petrol fiyatlarındaki hızlı artışa paralel, ethanol ve bio-dizel üretimi ve iklim değişikliği artı kuraklık da gündemdeki yerlerini almış, ertelenen anlaşma sorununa eklenmişlerdir. İklim değişikliği nedeniyle gözlemlenen üretim azalmasına geçici gözüyle daha doğrusu istikrarsızlık kaynağı olarak bakılabilir buna karşılık bio-yakıt üretimi ve sürmekte olan tarım reformlarını özellikle gelişmiş ülkelerde (örneğin AB) sağladığı üretim kısıtlamalarına kalıcı etki getireceği düşünülebilir. Fiyatlar böylelikle daha da yükselse bile önümüzdeki yıllarda düşecek ancak geçmişte gözlemlenen (tarihi) düzeyin üstünde seyredecektir. Bu öngörü tekrarlanan bir FAO-OECD çalışmasının sonucudur.

Şekil 4.1 Buğday Fiyatlarındaki Artışın Karşılaştırması



Kaynaklar: Polatlı Borsası, 2008; KCBT, 2008

Şekilden görüldüğü gibi Türkiye'deki tahıl fiyatları zaten yüksekti. Fiyat artışı bu yüzden dünyadan daha az olmuş ancak kısa sürede gene de çok artmıştır. Başka değışle, Türkiye buğday ithalatını % 135 gibi aşırı bir düzeyde korurken bir yıl içinde

gümrüklerini sıfırlayabilmiştir. Türkiye bu zor durumu bir fırsat olarak değerlendirip bundan sonra dünya fiyatlarından kopmamayı bir politika hedefi yapmalı.

Fiyat yükselmesi örneğin bio-yakıt üretenlerin gelirlerini artırsa da gelişmenin her alt sektörü aynı yönde etkilenmesi beklenemez. Tarımsal girdi kullanan alt sektörlerin girdi maliyeti yükselecek; fiyatları artacaktır. Özellikle hayvancılık bu gelişmelerden olumsuz etkilenecektir.

Bio-dizel, ethanol politikaları üç ürün üzerinden etki yayıyor:

(1) Amerika Birleşik Devletlerindeki artan mısır üretiminin, günümüzde 2/5'i, ileride 1/3'ü etanol üretimine kayacağı tahmin ediliyor. Ethanol üretimi henüz piyasa koşullarında rekabet edebilir değildir. Bu yüzden güçlü bir hükümet (politikasına) desteğine gereksinimi vardır. Mısır ile ilgili gelişmeler büyük ölçüde ABD'nin hükümet politikalarına bir bakıma Bush sonrası hükümetlerin de aynı yönde ısrarına ya da vazgeçmesine ve bu alandaki tam öngörülemez teknolojik gelişmelere bağlı kalacaktır.

(2) Brezilya'daki etanol üretimi ise büyük ölçüde "şeker" üretimine bağlıdır ve etkilerini bu ürün üzerinden yaymaktadır.

(3) Avrupa'da bio-dizel üretimi ise büyük ölçüde "kolza" üretimi üzerinden etki yaymaktadır.

Söz konusu ürün piyasaları, söz konusu ülkelerin destek politikaları nedeniyle doğrudan etkilenecektir. Ancak bu ürünlere artan destek, artan üretim, diğer ürünlerin ekim alanı ve miktarlarını da etkileyecektir. Örneğin, ABD'nin politikaları Türkiye'deki tahıl sektörü üzerinde yalnız mısır ile sınırlı kalmayacak, ABD'de pirinç maliyetlerinin artmasıyla, ABD'nin bu ürün üzerinden Türkiye'ye yaptığı baskıyı zayıflatabilecektir. OECD FAO tahıl görünümü Türkiye için daha çok mevcut durumun korunduğunu (korunacağını) tahmin eder bir tablo çizmektedir. İstenirse bunu değiştirmek elbette Türkiye'nin elindedir.

Dünya fiyatlarının yükselişinin devamlı olmayacağı, daha sonra düşeceği ancak en az önümüzdeki on yıl eski seviyesine düşmeyeceği ileri sürülüyor. Bu gelişme dünyada bir çok ülkenin tarım politikalarını yeniden düzenlemesine neden olmaktadır. Aynı ortam gelecekteki Doha müzakerelerini de etkileyecektir. Türkiye'de yeni politikaya gereksinim olup olmadığını sorduracak soru büyük olasılıkla 2007-2008 döneminde artan tahıl ithalatı olacaktır. Uluslararası tarım anlaşmalarıyla da erişilmek istenen, özellikle gelişmiş ülkelere tahıl gibi çok desteklenen tarım ürünlerinin dünya fiyatlarını yukarı çekebilme. İhracat sübvansiyonlarının kaldırılma çabası bütünüyle bu amaca yöneliktir. Yeni etkenlerle yükselen fiyat ortamının söz konusu anlaşmanın

yapılmasını kolaylaştıracağı düşünülebilir, başka değişle, yüksek korumalı ülkelerin yapması gereken gümrük (fiyat) indirimi bu durumda azalmıştır. Aynı nedenle Türkiye’de indirim konusunda yeniden baskı altında kalabilir.

4.5 Değerlendirme

Herbir tahıl için her havzada ayrı ayrı tarım politikası olur mu? Hayır, çünkü tarım politikası hükümet tarafından yürütölen bir sektör politikasıdır. Burada amaç sektördeki işletmelere karlı üretim yapacakları bir ortam sağlamaktır. Tarımsal destek politikasının tek tek ürönlere indirgenmesi ve bunun havzalara göre farklılaşması çok çeşitli tutarsızlıkları doğurur. Hükümetlerin bu kadar farklılaştırılmış bir politikayı izlemesi, yönetmesi, tutarlı kalması, bir politikanın (tercihin) diğeri ile çelişmemesi, en detaylı ve katı planlama anlayışıyla bile olanaksız görünüyor. Tarıma olabildiğince genel destek verilmesi, fiyatların olabildiğince piyasada oluşması tüm dünyada kabul edilen ve uluslararası anlaşmaların yönlendirdiğı tercihtir.

Örneğın mısır fiyatları ile ani bir gelişme karşısında oynanması, bitkisel yağ, tadlandırıcı, kanatlılar alt sektörlerini farklı farklı etkilemektedir. Birine ödöl olan diğerini cezalandırmaktadır. Tarımsal alan genişlemesi ve ani verimlilik artışı sınırlı olduğuna göre, bir ürünün artışı mutlaka diğer bir ürünün azaltılması anlamına gelmektedir. Tekil ürönlere bakarak, mekanda da farklılaşmış desteklerle tutarlı bir politika sürdürmek olanaksız görünüyor.

Kendine yeterlilik yalnız koruma ve gümrüklerle sağlanmaz, sağlanamaz. Kendine yeterlilik eğer teknik ilerleme, verimlilik artışı, araştırma-geliştirme, yayım ve kamuoyunu bilgilendirme, kazanma gibi kalıcı değişiklikler sonucu elde edilmek üzere tasarlanmış ve böyle uygulanan bir politika değilse kimseye birşey kazandırmaz, herkese yük olur.

Tahıllarla ilgili (eski) süren politikanın en ayırıcı yanı sektörü yüksek gümrüklerle korumasıydı. Adı konmamış olasa da (yüksek) fiyat politikasaydı. Dünya da ve Türkiye’de yukarıda sayılan nedenlerle fiyatlara artık öylesine hızla ve göröldüğü kadarı ile kalıcı biçimde yükseldi ki fiyat desteğine gerek kalmadığı kolaylıkla söylenebilir. Tersine bu aşamada üreticiler kadar tüketicileri de düşünerek fiyatları daha da yükseltecek her türlü destek türünden kaçınmak gerekir, çünkü tarım politikasının asıl görevi tüketicilere dengeli ve yeterli beslenme sağlamaktır. Fiyat desteğine gereksinimin azaldığı bu ortamda tarıma sağlanacak, bütçeden zaten yasayla belirlenmiş miktarı eskiden birikmiş yapısal sorunların çözümüne, teknik ilerlemeye yönlendirmek Türkiye’nin AB’ye uyumu açısından da atılabilecek en olumlu adım olacaktır.

B Ö L Ü M

YAĞLI TOHUMLAR VE ÜRÜNLERİ

Prof. Dr. Filiz KARAOSMANOĞLU
İ.T.Ü.

5. YAĞLI TOHUMLAR VE ÜRÜNLERİ

Yağlı tohum bitkileri, gıda ve yem sektörünün vazgeçilmez girdilerini sağlayan tarımsal ürünlerdir. Bitkisel yağ türevi olan çok sayıdaki yağ kimyasalları da, endüstrinin sabun, deterjan, kozmetik, ilaç, tekstil, deri, yüzey kaplama, plastik, boya, yağlama yağları, metal işleme gibi çeşitli alanları için ayrı bir öneme sahiptir. Bitkisel yağlar için giderek artan bir değerlendirme alanı da biyodizel üretimidir. Endüstriyel kullanım için mevcut çok sayıda seçenek, yağlı tohum bitkilerine hem stratejik nitelik kazandırmakta, hem de gıda, gıda dışı kullanımları ile etik tartışmalarında odakta tutmaktadır.

5.1 Türkiye Yağlı Tohum Üretim ve Tüketimi

Türkiye'nin iklim, flora ve toprak yapısı yağlı tohum bitkileri üretimi için uygun ve ekilebilir alan mevcut olmasına karşın, üretim iç tüketimi karşılayamamaktadır. 2004-2005 sezonunda, bitkisel yağ tüketiminin ancak % 30'a yakın kısmı yurtiçi üretiminden karşılanabilmıştır. Tablo 5.1'de Türkiye yağlı tohum üretim, ekim alanı ve verim değerleri üretime göre azalan sırası ile verilmektedir. Keten, kenevir ve haşhaş tohumları verileri, tabloda diğerleri başlığı ile yer almaktadır. 2006 yılında 2,789.2 bin ton yağlı tohumun, 6,657.7 bin ha alanda tarımı gerçekleştirilmiştir. Çiğit (pamuk tohumu) ve ayçiçeği lider yerli tohumlardır. 2000'li yılların başında yerfıstığı ve soyanın üretim miktarları birbirine yakın iken, daha sonra soya üretimi hızla azalmıştır. Kolza ve aspirinin oldukça az üretimi bulunmaktadır. Çiğit, yerfıstığı ve susam üretimi yıllara bağlı olarak belirgin bir artış göstermezken, 2006 yılında aspir ve kolza üretiminde artış gözlenmiştir. Kolza, soya ve yerfıstığının yüksek verimleri, ayçiçek, pamuk ve aspir verimleri yanında dikkat çekmektedir.

Türkiye'nin yağlı tohum üretimi iç tüketimi karşılayamamakta, ülkemiz yağlı tohum, bitkisel yağ, küspe ve margarin için büyük miktarda ithalat yaparken, az oranda da ihracat gerçekleştirmektedir. Tablo 5.2'de ihracat verileri sunulmaktadır. Bu tabloda ayçiçeği ihracatı görünmektedir. Ancak, ülkemiz fiili olarak, ayçiçek net ithalatçısı bir ülkedir. Yağ ve küspe ihracatında yakın vadede belirgin bir artış beklenmemektedir.

Tablo 5.3'te yağlı tohum ve küspe ithalat değerleri bulunmaktadır. Ayçiçek, soya ve kolza ithalatı yıllara bağlı artarken, kolza ithalatı 2007 yılında büyük bir artış göstermiştir. Bu artışın nedeni ayçiçek yağ fiyatlarının diğer yağlardan göreceli olarak çok daha fazla artması ve bundan dolayı ayçiçek yağ kullanıcılarının alternatif diğer yağlara yönelmesidir. Kolza yağı gıda tüketiminde artan bir pay almaya başlamıştır.

Tablo 5.1 Türkiye Yağlı Tohum Üretim Verilerinin Yıllara Bağlı Değişimi

Yağlı Tohumlar	Üretim, Bin ton					Ekim Alanı, Bin da						Verim, kg/da			
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Çiğit	1,457.1	1,337.1	1,425.6	1,291.2	1,476.6	7,210.8	6,373.3	6,400.5	5,468.8	5,907	137	477	476	148	165
Ayçiçek	850	800	900	975	1,118	5,500	5,450	5,500	5,660	5,854	155	147	164	172	191
	830*	660*	760*	930*	800*										
Yer Fıstığı	90	85	80	85	77.5	330	280	260	258	226.9	273	304	308	329	341
Soya	75	85	50	29	47.3	255	270	140	86	119.2	294	315	357	337	397
Susam	22	22	23	26	27	480	440	430	424.5	399.4	46	50	53	61	66
Kolza	1.5	6.5	4.5	1.2	12.6	5.5	28	17	7	54	273	232	265	171	234
Aspir	0.03	0.17	0.15	0.22	0.4	0.4	2.5	1.65	1.73	4.31	63	68	91	24	92
Diğerleri											-	-	-	-	-
Toplam	2,514.8	2,387.9	2,501.4	2,421.3	2,789.2	6,570.9	6,470.5	6,348.6	6,437.7	6,657.7	-	-	-	-	-

(*) Özel söktör üretim değerleri.

Kaynak: TÜİK, Ocak 2008

Tablo 5.2 Türkiye Yağlı Tohum ve Ürünleri İhracat Verileri (Bin ton)

ÜRÜNLER	2006	2007
Ayçiçek	9.2	9.6
Çiğit	2.1	2
Soya Yağı	0.03	-
Ayçiçek Yağı	96.9	-
Diğer Bitkisel Yağlar	134.7	5.7
Margarin	89.1	96.3
Soya Küspesi	2.1	0.9
Toplam	334.1	165.8

Kaynak: Bitkisel Yağ Sanayicileri Derneği, 2008

Tablo 5.3 Türkiye Yağlı Tohum ve Küspe İthalatının Yıllara Bağlı Değişimi

Yağlı Tohumlar	Yağlı Tohum, Bin ton						Küspe, Bin ton			
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Ayçiçek	129	541	478	486	363	533	466	512	327	330
Soya	612	831	656	1129	887	1127	352	282	206	207
Çiğit	54	3	84	125	23	0.2	35	5		
Kolza	-	-	3	56	35	223	2	-	28	49
Toplam	795	1,375	1,221	1,796	1,308	1,883	855	799	561	586

Kaynak: Bitkisel Yağ Sanayicileri Derneği, 2008

Türkiye bitkisel yağ üretim-tüketim-ithalat değerleri Tablo 5.4'te topluca görülmektedir. Türkiye ayçiçeği, soya, kanola yağları yanı sıra, mısır, palm ve palm çekirdeği yağı ithal etmektedir. 2005 yılında, yerli üretimin yaklaşık iki katı oranında yağ ithal edilirken, tüketimin % 75'i ithalatla sağlanmıştır. Ülkemizde 2007 yılında 24 kg yağ/yıl-kişi tüketim (sıvı yağ, margarin, boya, yem, sabun, biyodizel) yapılmıştır.

Tablo 5.4 Türkiye Bitkisel Yağ Üretim-İthalat-Tüketim Değerlerinin Yıllara Bağlı Değişimi

BİTKİSEL YAĞ	2002	2003	2004	2005
Yerli Üretim, Bin ton	529	399	452	506
İthal Yağ, Bin ton	737	776	701	1059
İthal Tohumdan Yağ, Bin Ton	176	388	341	456
Toplam Tüketim, Bin ton	1,442	1,463	1,494	2,021
Yerli Üretimin Tüketimdeki Payı, %	36.7	25.5	30.3	25

Kaynak: Bitkisel Yağ Sanayicileri Derneği, ve MUMSAD (Mutfak Ürünleri ve Margarin Sanayicileri Derneği), 2008

TÜGEM değerlendirmesine göre, mevcut ekili alan içinde yağlı tohum bitkilerinin payı % 7 olup, ayçiçeği üretiminden Marmara Bölgesi % 85, İç Anadolu Bölgesi % 7 pay almaktadır. Üretimin % 35'i Tekirdağ, % 24'ü Edirne, % 17'si Kırklareli illerinde gerçekleştirilmektedir. Ekim alanlarının artırılmasında, Akdeniz Bölgesi, Orta Anadolu Bölgesi ve şekerpancarı ile ekim nöbetine girebileceği diğer bölgeler, potansiyel alan olarak görülmektedir.

Soya üretiminde Akdeniz Bölgesi % 84, Karadeniz Bölgesi % 14 paya sahiptir. Ülkemiz soya üretiminin % 65'i Adana, % 14'ü Osmaniye, % 14'ü Samsun illerinde gerçekleştirilmektedir. Ekim alanlarının artırılmasında, daha önce ağırlıklı olarak ekildiği bölgeler ve GAP bölgesi, potansiyel alanlar olarak görülmektedir.

Oldukça düşük miktardaki kanola üretimi içinde, Marmara Bölgesi % 90, Ege Bölgesi % 10 pay almaktadır. Ülkemiz üretiminin % 68'i Tekirdağ, % 22'si Çanakkale, % 10'u Manisa illerinde gerçekleştirilmektedir. Ekim alanlarının artırılmasında, tahıl üretimi yapılan yerler ve GAP Bölgesi potansiyel alanlardır.

Ülkemiz pamuk üretiminde Güneydoğu Anadolu Bölgesi % 52, Ege Bölgesi % 25, Akdeniz Bölgesi % 23'lük bir paya sahiptir. Üretimin % 30'u Şanlıurfa, % 11'i Diyarbakır, % 10'u Aydın, % 9'u Hatay, % 7'si Adana illerinde yapılmaktadır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi en önemli pamuk üretim bölgesi haline gelmiştir. GAP tamamlandığında

1.6 milyon ha alanın sulanması beklenmektedir. Bu sulama ile, bölgede pamuk ekiminin artması beklenmektedir.

Anadolu'da aslında bilinen önemli bir yağ bitkisi olan aspirin 2003 yılından beri üretimine ilgi artmaktadır. Bölgesel olarak en çok Isparta, Eskişehir ve Balıkesir'de üretilerek tüketilen aspir, 2006 ve 2007 yılında sözleşmeli tarım kapsamında biyodizel hammaddesi olarak da ilgi görmüştür. İç Batı Anadolu'da halen ekimi sürdürülmektedir.

Susam, yer fıstığı ve haşhaş tarımı iyi bilinen, ekim alanları artması gereken, ülkemiz yağlı tohum yelpazesi için önemli yağlı tohumlardır. Bu yağlı tohumların tarımında geleneksel yöntemlerin yerine, mekanizasyona geçilmesi ile verimde artış ve üretimde yaygınlaşma olacaktır. Susam tarımı Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Akdeniz ve Ege bölgelerinde, yerfıstığı yetiştiriciliği başta Adana, Osmaniye, İçel, Antalya, Kahramanmaraş, Aydın ve Muğla illerinde olmak üzere Akdeniz Bölgesi, Batı Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Marmara bölgelerinde yapılmaktadır. Türkiye Birleşmiş Milletler tarafından geleneksel haşhaş üreticisi ülke kabul edilmekte ve yasal olarak, Afyon, Burdur, Isparta, Karaman, Amasya, Çorum, Tokat, Uşak, Denizli ve Kütahya illerinin tamamında; Ankara, Balıkesir, Eskişehir, Konya ve Manisa illerinin bazı ilçelerinde haşhaş tarımı yapılmaktadır.

Türkiye yağlı tohum üretiminde üretici örgütlerinin önemli bir konumu bulunmakta ve üreticiler 4572 Sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkındaki Kanun ve 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu kapsamında çalışmalarını sürdürmektedir. Ülkemizde yağlı tohum tarımında faaliyet gösteren 6 birliğe (Antbirlik, Çukobirlik, Gapbirlik, Karadenizbirlik, Tariş Pamuk Birliği ve Trakyabirlik) bağlı 159 kooperatifte 303,557 ortak bulunmaktadır. Tarım satış kooperatif ve birlikleri ülkemizde üretilen yağlı tohumun yaklaşık % 60'ını almaktadır. Ülkemizde yağlı tohumlarla ilgili üretici birliği kuruluşu henüz bulunmamaktadır.

Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP) kapsamında, tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin yeniden yapılandırılması süreci 4572 Sayılı kanunun amacı doğrultusunda sürdürülmektedir. Böylece, tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin, mali yönden bağımsız, piyasa koşullarında rekabet edebilir, ortakları tarafından kontrol edilen, ortaklarına hizmet ve fayda sağlamayı ön planda tutan kuruluşlar konumuna getirilmesi hedeflenmektedir. Birlik ve kooperatiflerimizin verimli ve etkin çalışması, yağlı tohum bitkileri tarımının artması için önem arz etmektedir.

Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri, hasat zamanı üreticilerden yağlı tohum toplamanın yanı sıra, sahip oldukları fabrikalar ile yağlı tohumları işlemekte ve nihai tüketiciye, son ürün satışı yapmaktadırlar. Böylece, birlikler tarım ürünleri tedarikçiliği yanında sanayici kimliği de kazanmaktadır. Ancak, birliklerin özel sektör için de tedarikçi olurken, bir yandan da kendi endüstrilerini de geliştirmeleri, özel sektör rekabet ortamını olumsuz etkilemektedir. Çünkü, birlikler hem hammadde, hem de ürün fiyatları üzerinde belirleyici konumuna gelmektedirler.

Ülkemiz tarım sektöründe mevcut tarımsal desteklerden yağlı tohumlar için kullanılabilecekler: Doğrudan Gelir Desteği, Prim Uygulamaları, Sertifikalı Tohumluk Kullanımı Destekleri, Alternatif Ürün Destekleri, Tarım Sigortası Desteği şeklindedir. Fındık, tütün gibi ürünler yerine yağlı tohum ekimi konusunda çiftçi bilgilendirilmesi ve ilgi oluşturulması önem kazanmaktadır.

5.2 Yağlı Tohum Politikası ve Türkiye

T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca yapılan en son çalışma, Tarımsal Üretim Geliştirme Müdürlüğü-TÜGEM tarafından yapılan yağlı tohum bitkileri tarımı artış hedefi öngörüsüdür. TÜGEM hedefi bilgileri Tablo 5.5'te görülmektedir. Yağlı tohum bitkileri ekim payının %15'e çıkarılması hedeflenmektedir.

Tablo 5.6'da TÜGEM 2011 öngörüsüne göre, ülkemiz yağlı tohum tarımına ilişkin 2011 hedef öngörülerini verilmektedir. 2011 yılında 660,000 bin \$ katma değer beklenmektedir. Bu hedef için yapılması gerekenler:

- Üreticilerin yağlı tohumlu bitkilere yönlendirilmesi
- Sertifikalı tohumluk kullanımı
- Verimli ve kaliteli çeşitlerin tarımı
- İthalatın ürün olarak gerçekleştirilmesi
- KDV'nin üretici lehine gözden geçirilmesi
- Pazarda rekabet edebilecek üretimin hedeflenmesi
- Üretim maliyetlerinin düşürülmesi ve makinalı hasadın teşvik edilmesi
- Ürün ihtisas borsalarının yaygınlaştırılması
- Sözleşmeli üretime yönelme
- Ekim nöbetinin uygulanması
- Uygun tohum muhafaza depoları sağlanması
- Prim sisteminin geliştirilmesi
- Kaliteye göre destekleme uygulanması olarak sıralanmaktadır.

Tablo 5.5 TÜGEM Yağlı Tohum Tarımı Hedef Öngörüsü

Yıllar	Beklenen Ekim Alanı Artışı ha	Ortalama Verim ton/ha	Beklenen Üretim Artışı ton	Birim Satış Fiyatı \$/kg
AYÇİÇEK				
2008	180,000	1.8	324,000	0.282
2009	240,000	2	480,000	0.282
2010	300,000	2	600,000	0.282
2011	360,000	2	720,000	0.282
SOYA				
2008	180,000	3	540,000	0.27
2009	240,000	3.5	840,000	0.27
2010	300,000	3.5	1,150,000	0.27
2011	360,000	3.5	1,260,000	0.27
KANOLA				
2008	60,000	2	120,000	0.317
2009	80,000	2.5	200,000	0.317
2010	100,000	2.5	250,000	0.317
2011	150,000	2.5	375,000	0.317
PAMUK				
		Kütlü Lif	Kütlü Lif	1.57
2008	128,000	4 1.6	512,000 204,000	1.57
2009	176,000	4 1.6	704,000 281,000	1.57
2010	227,000	4 1.6	908,000 363,000	1.57
2011	282,000	4 1.6	1,128,000 451,000	1.57

Kaynak: Şentürk, 2005

Tablo 5.6 Yağlı Tohum Tarımı 2011 Yılı TÜGEM Öngörüsü

Yağlı Tohumlar	İhtiyaç Duyulan Ekim Alanı ha	Ulaşılabilecek Üretim ton	Katma Değer Bin \$
Ayçiçek	360,000	750,000	200,000
Soya	360,000	1,260,000	340,000
Kanola	150,000	375,000	120,000
Toplam	870,000	2,385,000	660,000

Kaynak: Şentürk, 2005

Ayçiçeği ithalatının yerli üretimle karşılanması için gerekli ekim alanı 360 bin hektardır. Ayçiçeği için bu üretim artışına yakın vadede erişilmesi pek mümkün gözükmemektedir. Ayçiçek için beklenen verim değeri oldukça yüksektir.

Soya ithalatının yerli üretimle karşılanması için gerekli alan da 360 bin hektar olup, öngöründe beklenen üretim artışının sağlanması kolay görülmemektedir.

TÜGEM 2011 hedefi ve yapılması gerekenler değerlendirildiğinde, konuya yaklaşımın umut verici olduğu, ancak önümüzdeki 4 yılda bu öngörünün yakalanmasının oldukça iddialı olduğu ve erişmenin zor olacağı görülmektedir. Kanola ekiminde bir artış olacağı, bu artışta talebin nasıl ilerleyeceği konusunun ise kritik olduğu ortadadır. Gıda ve biyodizel sektöründen gelecek talep kanola üretimini etkileyecektir. Ayçiçek ve soya öngörüsüne ulaşmanın mümkün olabileceği, ancak bu yağlı tohumların getireceği karlılık ile mısır ve buğdayın karlılık mukayesesi çiftçi ekim kararında temel etken olacaktır. Ayrıca soya tarımının çiftçi beklentilerini yeterince karşılamadığı da bilinmektedir. Türk çiftçisinin adeta yağlı tohum tarımından soğuduğu ve tahıla yöneldiği ortadadır.

5.3 Bitkisel Yağ Endüstrisi ve Türkiye

Bitkisel yağ endüstrimiz, gıda sanayimiz içinde önemli bir alt sektör olarak, bitkisel ham yağ üreten, rafine bitkisel yağ üreten ve margarin üreten tesisleri veya entegre tesisleri ile, 402 adet kuruluşta 1714 izin sertifikalı ürün çeşidi için üretim yapmaktadır. Bitkisel yağ işleme ve türevlerinin temini konusunda Türkiye’de teknolojik bir alt yapı veya bilgi eksikliği bulunmamaktadır. Sektörün temel sorunu hammadde teminidir.

Bitkisel yağ endüstrisinde kapasite kullanım oranı oldukça düşüktür. DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyonu raporuna göre, bitkisel ham yağlar kırma kapasitesi 4,800,000 ton/yıl olarak verilmektedir. Bu kapasitenin 2/3 ayçiçeği kırma tesisidir. Yeterli yağlı tohum temin edilemediğinden kapasite kullanım oranı % 36’dır. Margarin sektöründe ise yabancı sermaye yatırımları gelişmeyi hızlandırmıştır. Margarin sektörü kurulu kapasitesi 910,000 ton/yıl, kapasite kullanım oranı % 60 olarak saptanmıştır.

Ülkemiz yağlı tohum ve bitkisel yağ üretim miktarının iç piyasa ihtiyacını bile karşılayacak düzeyde olmaması ve yüksek maliyetler nedeniyle, yerli ürün yağlı tohum ve bitkisel yağların kullanılarak ihracat yapılamaması nedeniyle, yağlı tohum işleme ve bitkisel yağ sanayinin kapasite kullanım oranlarının yükseltilmesi, sektörde istihdamın artırılması ve katma değerün ülkemizde kalmasının sağlanması amacıyla “Dahilde İşleme Rejimi (DİR)” çerçevesinde, ihraç edilecek rafine bitkisel yağ, margarin

ve işlenmiş gıda üretiminde kullanılmak üzere Dahilde İşleme İzin Belgesi kapsamında yağlı tohum ve ham bitkisel yağ ithalatına izin verilmekte ve ihracat yapmaktadır. Ayçiçek yağına ilişkin Dahilde İşleme İzin Belgesi (DİİB) düzenlenirken yerli üretimin olumsuz yönde etkilenmesine meydan verilmemesini teminen belge süresi 4 ayla sınırlandırılmakta, döviz kullanım oranı % 20'yi geçmemekte ve belge kapsamında ithalatın yapılmasına sadece Ocak-Ağustos döneminde izin verilmektedir. Diğer bitkisel yağlarda ve yağlı tohumlarda ise DİİB süresi 6 ay olarak uygulanmakta ve yine döviz kullanım oranı % 20'yi aşmamaktadır. TC Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı değerlendirmesine göre, mevcut üretim profili ile iç ve dış piyasa fiyatları dikkate alındığında, bitkisel yağ ihracatımızın önümüzdeki yıllarda da tamamıyla Dahilde İşleme Rejimi uygulamalarına bağlı kalacağı öngörülmektedir.

Ayrıca gümrük vergisi ayarlamaları ile, yağlı tohumlu bitki üretiminin korunması ve sürekliliğinin sağlanması ve döviz kurlarındaki düşüşten dolayı oluşabilecek ithalat baskısı sonucunda, düşük maliyetli ithalatın söz konusu ürünlerin pazarlanmasında meydana getirebileceği olumsuz etkinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, özellikle ayçiçeği tohumu ve yağı ile palm yağında vergi artışına gidilmekte ve bu ürünlerin ithalatı yerine talebin yerli ürüne kaydırılmasına çalışılmaktadır. Bu gelişmelerin yanı sıra, ayçiçeği tohumu ve yağında tarım ürünlerinde ilk defa asgari vergi uygulamasına gidilerek düşük kıymet beyanı sonucu oluşabilecek ithalat baskısının ve vergi kaybının önüne geçilme çalışması sürdürülmektedir.

5.4 Yağlı Tohum Dünya Pazarı

Yağlı tohum 2006 yılı dünya pazarında ürün fiyatları artışları, diğer tarımsal ürün pazarlarına göre daha az oranda gerçekleşmiştir. Kolza tohumu ve kolza yağı fiyatları %20 oranında artarken, diğer yağlı tohumlar ve ürünlerindeki fiyatlar daha az yükselme eğilimi göstermiştir. Buna karşın yılın son üç ayında fiyatlarda belirgin bir artış görülmüştür. Bu artışın nedenini, özellikle Amerika'da tahıllar ile yağlı tohumlar arasındaki arazi rekabeti ile açıklamak mümkündür. Buğday fiyatlarındaki artışı küresel kuraklık sonucu azalan hasat ve yakıt alkolü üretimindeki artış ile, kolza yağı başta olmak üzere bitkisel yağlardaki fiyat artışlarını ise, biyodizel üretiminin artması ile açıklamak mümkündür. Arazi fiyatlarındaki artışa bağlı olarak tahıllardaki fiyat artışları, yağlı tohum küspelerinin yem olarak tercihine neden olmuştur.

Tablo 5.7'de önemli yağlı tohumların fiyat değişimleri görülmektedir. Yağ fiyatlarının artışı 2006 yılının son çeyreğinde başlamış ve 2007 yılının son çeyreğinde en yüksek değerine ulaşmıştır.

Yağlı tohum sektörü etkenleri:

- Biyoyakıt kullanımındaki artışın tamamen bilinmemesi
- Yüksek fiyatların arz ve talep modellerini nasıl değiştireceğinin bilinmemesi
- Yağlı tohum ve yağlı tohum ürünleri pazarına sadece birkaç ülkenin hakim olması
- Bitkisel yağlar için gıda ve sağlık etkileri gibi endişelerin bulunması
- Genetik modifikasyonlu tahıl üretiminin yaratacağı değişiklik
- Hayvan hastalıklarının etkisi

olarak sıralanabilir.

Yakın gelecekte, eğer iklim koşulları ve politikalar değişmez ve kararlı makroekonomik ortam sağlanabilirse, yağlı tohum ve yağlı tohum ürünleri pazarının gelişeceği öngörülmekte, pazarın nüfus artışına paralel olarak artacak olan gıda-yem talebi ve biyodizel kullanımının yaygınlaşması ile gelişeceği beklenmektedir.

Tablo 5.7 Önemli Yağlı Tohumların Yıllara Bağlı Fiyat Değişimi (\$/ton)

Yıllar	Ayçiçek Rotterdam	Soya Rotterdam	Kolza Hamburg
2000/01	219	200	202
2001/02	287	203	220
2002/03	286	267	285
2003/04	321	323	317
2004/05	313	277	262
2005/06	313	277	262
2006/07	401	335	375
2007/08			
Ekim	693	450	521
Kasım	712	489	562
Aralık	711	515	597

Kaynak: USDA, Ocak 2008

5.5 OECD-FAO Yağlı Tohum Projeksiyonları

OECD-FAO 2007-2016 çalışmasına göre, yağlı tohum projeksiyonları Tablo 5.8'te topluca verilmektedir. 2016 projeksiyonunda yağlı tohum, bitkisel yağ ve küspe pazarında ortalama % 2 büyüme beklendiği, diğer bir deyişle önemli bir büyüme öngörülmediği görülmektedir. Bitkisel yağ tüketiminin yaklaşık 3/4'ünü ithal eden Türkiye, bu öngörüü değiştirmek için önlemlerini hızla almalıdır.

Tablo 5.8 OECD-FAO Dünya Yağlı Tohum Projeksiyonları

Pazar	2004-2006 Ortalama Değerleri ton	2016 Projeksiyonu ton	1997-2006 Büyüme Oranı %	2007-2016 Büyüme Oranı %
Yağlı Tohum				
Üretim	294,107	367,606	4.07	2.09
Tüketim	290,741	369,794	4.19	1.87
İthalat	75,098	93,597	5.5	1.44
İhracat	73,193	91,201	5.03	1.48
Bitkisel Yağ				
Üretim	97,585	134,584	5.96	2.51
Tüketim	94,783	132,313	5.82	2.54
İthalat	40,598	58,450	7.14	2.95
İhracat	42,563	60,634	7.23	2.83
Küspe				
Üretim	181,580	238,570	4.42	2.07
Tüketim	178,498	237,187	4.61	2.06
İthalat	54,193	67,867	6.19	1.39
İhracat	58,138	69,017	6.33	1.37

Kaynak: OECD-FAO Agricultural Outlook 2007-2016

5.6 Değerlendirme

Türkiye mevcut ürün yelpazesinde yağlı tohumların hububatın yerini alması kolay olmayacaktır. Ancak yağlı tohum bitkilerine özel planlama ve destek ile tarımsal üretimde başarı yakalanabilir. Neler önemlidir? Neler yapılabilir?

- Alternatif ürün destek prim uygulamasında yağlı tohumlara özel bir destek verilmesine rağmen belirgin üretim artışı gerçekleşmemiştir. Bu konuda yeni düzenleme ve/veya mevcut desteğin yaygınlaşması için bir kampanya etkili olabilir. Örneğin önceki uygulamalardan ders çıkarılarak, fındık ve tütün alanlarının kanola ve /veya aspire dönüşümüne hız kazandırıcı model çalışmalar gerçekleştirilebilir.
- Orta Anadolu başta olmak üzere, şeker pancarı ekim alanlarında münavebeli yağlı tohum ekimi, özellikle kanola desteklenebilir.
- Kanola tarımı için uygun yörelerin seçimi ve bu yörelerde çiftçinin bilgilendirilmesi ile özellikle sözleşmeli tarım yapılması konusunda özel bir uygulama modeli ile üretim artışı sağlanması yararlı olacaktır. Kanola tarımında sertifikalı tohumluk kullanımı gerekliliği ihmal edilmemelidir.

- Nadas topraklarında ve kurak ve tuzlu topraklarda aspir ekimi yönlendirilerek desteklenmelidir. Özellikle Orta Anadolu'da, nadas-buğday sisteminde buğday-aspir ekim nöbeti uygulanması konusunda tanıtım yapılarak, örnek uygulamalarla çiftçi yönlendirilmelidir. Ekimlerde ülkemizde ıslah çalışması yapılmış sertifikalı tohumlar kullanımı konusunda tanıtım çalışmaları yapılarak, yeni aspir çeşitleri ıslahı için ar-ge çalışmaları desteklenmelidir.
- Kanola ve aspirin biyodizel hammaddesi olarak önemi bilinmektedir. Sözleşmeli tarım uygulaması ile bu iki yağlı tohum bitkisinin, özellikle aspirin biyodizel hammaddesi olarak desteklenmesi tarım politikası ile uyumlu, uygun enerji tarımı programı ile planlamalarda bulunmalıdır. Biyodizel sektöründen gelecek talep, kanola ve aspir ekimi artışında olumlu etken olacaktır.
- Ayçiçeği üretiminde verim artışı sağlamak için yöreye uygun verimli hibrit tohum seçimi ve sulama konusuna önem verilmelidir.
- Ülkemiz genelinde ve GAP kapsamında pamuk tarımında, bölgelere uygun çeşitlerin seçimi ve bu çeşitlerin sertifikalı tohumluğunun sağlanması konusuna önem verilmelidir.
- GAP Bölgesi'nde pamuk ekimini azaltmadan, yağlı tohum bitkileri tarımının birinci ve ikinci ürün olarak planlanması kolay olmayabilir, ancak özellikle kuru alanlar için, aspir dikkate alınması gereken bir desen olarak ihmal edilmemelidir.
- Gerek bitkisel yağ, gerek karma yem sektörünün önemli bir girdisi olan soya için, sertifikalı tohumluk kullanımı ile verim artışı ile birlikte hastalık ve zararlılarla karşı dayanıklılık sağlanmalıdır.
- Başta ayçiçek için olmak üzere yağlı tohum bitkileri tarımında hibrit tohumluk kullanımı ile verim artışı yakalanmalıdır.
- Sertifikalı tohumluk kullanımı artmalı ve yanı sıra bu konuda Ar-Ge çalışmalarına önem verilmelidir.
- Ekim nöbeti konusunda çiftçi bilinci oluşturulması ile verim düşüşleri engellenmelidir.
- Yağlı tohum üretimi için tarımsal mekanizasyon kullanımında ilerleme sağlanmalıdır. Özellikle pamuk tarımında makineli hasada geçiş ayrı bir öneme sahiptir.
- Susam, yer fıstığı ve haşhaş ekiminin artması ve bu ürünlerin sınırlı ticaret konumlarından yağ piyasasına çıkması gerek kaynak çeşitliliği gerek yerli üretimin artması açılarından önemlidir.
- Ayçiçeği ve soya tarımının hedeflenmesi durumunda, özellikle Trakya Bölgesi'nde ayçiçeği-buğday, Çukurova Bölgesi'nde ise, soya-mısır paritesi önem kazanmaktadır.

Paritenin ayçiçeği ve soya lehine en az 2 veya üzerinde olmasında yarar vardır.

- Yağlı tohum destek primi uygulamalarında aşağıda sıralanan hususların dikkate alınması üretim artışına neden olacaktır: Yağlı tohum prim miktarlarının rekabet ettiklerinin tahıl ekim dönemi öncesinde açıklanması; Rakip ürünler için ve üretim maliyeti dikkate alınarak prim miktarının saptanması; Yüksek yağ içerikli yağlı tohumlar için ek prim verilmesi; Prim desteklerinin süreklilik göstermesi; Susam, yer fıstığı ve haşhaşın prim sistemine alınması.
- Yağ ithalatında önemli bir yer tutan palm yağına uygulanan gümrük vergilerinin diğer yağlarla uyumlu hale getirilmesine dikkat edilmelidir.
- Gümrük vergisi taahhütlerimizin elverdiği ölçüde ham yağ ve küspe ithalatı yerine yağlı tohum ithalatı bitkisel yağ sektöründeki atıl kapasiteyi azaltabilir.
- Yağlı tohumlar ve bitkisel yağlarda gıda güvenliği ve standartlar konusunda yapılmış ve süren çalışmalar umut vermektedir. Bu konuda dünyadaki teknik eğilim ve gelişmelerin hızla izlenmesi ve uygulamaya alınması gereklidir.
- Yağlı tohum organik tarımsal üretim değerleri giderek artmaktadır. Bu ürünler için ayrı bir destekleme primi planlamalarda değerlendirmeye alınabilir. Yağlı tohum bitkileri tarımında organik tarım uygulamaları ile ticari değeri yüksek, butik yemeklik yağ tipi ürünler iç pazar ve özellikle ihracata yönelik olarak ekonomide yer bulmalıdır. Bu konuda ayçiçeği, soya, kanola, aspir, susam, yer fıstığı ve haşhaşın yanı sıra çeşitli yağlar da (zeytin, fındık, ceviz, kayısı, çitlenbik, sumak çörek otu yağları gibi) değerlendirilebilir.
- Yağlı tohum bitkileri üretimi artışında, tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin kritik bir konumu olacaktır. Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP) kapsamında süregelen tarım satış kooperatifleri ve birlikleri yeniden yapılandırma süreci sektörün tüm bileşenlerince, başta kooperatif ve birliklerince destek görmelidir. Tarım satış kooperatif ve birlikleri sadece alım kooperatifi olma özelliklerinden reform uygulayan, gelişen yapılanmaya geçmelidir.
- Türkiye'nin yağlı tohumlarla ilgili üretici birliklerine gereksinimi vardır. Yeni örgütlenmeler ya da mevcutların tarımsal üretime yönelmeleri yararlı olacaktır.
- Halen sürmekte olan ürün ihtisas borsaları çalışmaları içinde yağlı tohum ve yağ borsaları yerini bulmalıdır.
- Yağlı tohumlar için lisanslı depoculuk ve yetkili sınıflandırıcılık sisteminin hayata geçirilmesi konusunda çalışmalar hız kazanmalıdır. Bu konuda, tarım satış kooperatifleri ve birlikleri "Lisanslı Depoculuk Kapasitelerinin Geliştirilmesi Projesi" sonuçlandırılmalıdır. Yeterli depolama olmaz ise, çiftçinin hasattan hemen sonra satış yapmak zorunda kalması gelirde düşüşe neden olacaktır.

- AB Ortak Tarım Politikası sürmekte olan reformlarla geçiş döneminde ilerlemektedir. Ülkemiz tarım ayrıntılı tarama sürecinden geçmiştir. AB destekleme sistemi (doğrudan tek ödemeli destek) ile, mevcut Türkiye yağlı tohum tarımı destek sistemi uyum sürecimizde değerlendirmeyi beklemektedir.
- “TBMM Zeytin ve Zeytinyağı İle Diğer Bitkisel Yağların Üretimindeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu” çalışmaları ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın sektör paydaşları ile ortak akıl toplantıları sonucunda hazırlanan 2008-2012 Tarım Vizyonu Raporu umut vaat etmektedir. Yağlı tohum bitkileri tarımının itici gücü, tahıllar ile birlikte üretimlerinin tek merkezden yürütülecek politika ile belirlenmesi olacaktır. Bu politika içinde biyodizel için enerji tarımı yol haritası mutlaka bulunmalıdır. Yağlı tohum ekim alanlarının artması için, çeşitli özel planlama ve desteklerin uygulanması bir gereklilik ve zorunluluktur. Ancak en önemli hususlardan biri de, yağlı tohum tedariki yapan endüstrilerin güçlü ve güvenilir yapıda, serbest piyasa ekonomisine uygun rekabet ortamında üretimleri sürdürmelerinin sağlanması olduğunun dikkate alınmasıdır. Eğer devlet müdahaleleri ve ilgili politikalar sürekli ve öngörülebilir olursa, gerek tarımsal üretimde gerek ilişkili endüstrilerinde, uzun vadeli ve sağlıklı bir yapının oluşması sağlanabilir ve artan büyüme hızına erişilebilir.

B Ö Ğ Ü M

ŞEKER

Prof. Dr. Erol ÇAKMAK
O.D.T.Ü.

6. ŞEKER

Şeker dünyada en fazla hükümet müdahalesi altında üretilen mallardan biridir. Üretim kotaları, tarife kotaları, yüksek korumalar ve tercihli ticaret anlaşmaları nedeniyle serbest yapılan dünya ticaretini kısıtlamaktadır. Son yarım yüzyıldaki gelişmeler, şekerin diğer tarım malları ve yakıt piyasalarıyla etkileşime girmesine neden olmuştur. Bir yandan nişasta (ağırlıkla mısır) kaynaklı şekerin pancar ve kamış şekerleriyle rekabeti artmış, diğer yandan etanolun yakıt ikamesinde hızla pay almasıyla petrol fiyatları şeker fiyatlarıyla bağlantılı hale gelmiştir. Ancak, bu bağlantıyı herhangi bir destek olmadan sürdürebilen tek ülke şekerde üretim lideri olan Brezilya'dır.

Müdahale açısından Türkiye'deki durum dünya genelinden farklı değildir. 2001 yılında uygulamaya konulan yapısal uyum politikaları kapsamında şeker politikaları da değişime uğramak zorunda kalmıştır. Şeker yasası politika uygulamalarında değişikliği beraberinde getirmiş, ancak politikanın genel amacı kendine yeterlilik olarak kalmıştır. Cumhuriyet kadar eski bu amacın gerçekleştirilmesi için kullanılan politikaların yükünü büyük oranda tüketiciler yüklenmektedir. Yasa ile piyasa daha sıkı kontrol altına alınmış, politikanın bütçeye olan yükü bir miktar azaltılmış, ancak yüksek korumanın devam etmesi yüksek oluşumunun devam etmesine neden olmuştur.

Türkiye perakende ve toptan şeker fiyatında dünya klasmanında en yukarılarda yer almaya devam etmektedir. 2005 yılında yapılan kapsamlı bir araştırmaya göre, Türkiye perakende fiyatlarda dünya onuncusu, toptan fiyatlarda dünya ikincisidir (LMC, 2005). Toptan fiyatlarda sadece Japonya'nın ardında kalan Türkiye, perakende fiyatlarda AB ve ABD ortalamalarının üstünde yer almaktadır.

Son yıllarda Türkiye ve dünya fiyatları makası açılmaktadır. On yıl önce dünya fiyatının iki misli düzeyinde seyreden yurtiçi fiyatlar dünya fiyatlarının dört misline ulaşmak üzeredir.

6.1 Türkiye'de Şeker Piyasası

Türkiye'de şeker sektöründe özelleştirmelerin geciktirilmesine rağmen iç piyasa değişim içindedir. Pancar şekerinde özel sektörün payı artmaktadır. Buna karşın fiyatlardaki değişim yavaş seyretmekte, hatta izlenen politikanın tüketiciye yansıyan yükü zaman geçtikçe artmaktadır.

6.1.1 Kapasite, Üretim ve Satışlar

2001 öncesinde Türkiye'de şeker üretimini etkileyen iki etken öne çıkmaktaydı: şeker pancarı üretimi ve siyasi şartlar. Türkiye'de sözleşmeli tarımın ilk örneği olan şeker pancarı üretimi 1998 yılına kadar çiftçilerle yapılan alan sözleşmeleriyle

yürütülmüştür. Daha sonra üretim miktarı üzerinden yapılan sözleşmelere getirilen esnekliklerle siyasetin gerektirdiği şekilde oynanmıştır. Böylelikle, Türkiye’de şeker üretimi pancar üretimine bağlı hale gelmiştir. 2001 yılında çıkarılan Şeker Yasası ile şeker üretiminde ciddi arz kontrol mekanizması çalıştırılmaya başlanmıştır. Yasa ile kurulan Şeker Kurumu, özellikle siyasetin yukarı doğru etkilerini azaltmış görünmektedir.

Şeker sektörünün son yıllardaki resmi Tablo 1’de sunulmaktadır. Tabloda ilk dikkati çeken nokta pancar şekerinde azalan kamu payıdır. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’nin (TŞFAŞ) sahibi olduğu 25 fabrikanın fabrika başına günlük ortalama pancar işleme kapasitesi 3,730 tondur. Özel kesimin fabrika başına ortalama kapasitesi 8,125 ton/güne ulaşmıştır.⁷ Yıllık şeker üretim kapasiteleri kamuda fabrika başına ortalama 85 bin/ton, özel fabrikalarda aynı rakam 126 bin ton/yıldır. Kapasite kullanım oranları da kamunun aleyhine seyretmektedir. 2007 yılında bu oran kamuda % 52 iken, özel sektörde % 72’dir.

Pancar şekeri sektöründe özelleştirme varlık satışı yerine kota, üretim ve satışlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Son dört yılda kamu fabrikalarının üretim ve satış payları yaklaşık on puanlık düşüş göstermiştir. 2007/08 yılında kamu ve özel şirketler üretimi sırasıyla % 60 ve % 40 olarak paylaşmışlardır. Böylece, özelleştirme durumunda kotaları azalan kamu fabrikalarının varlık değeri erozyona uğramaktadır. Düşük fabrika kapasiteleri ve coğrafi dağılım olumsuzluklarının üstüne, muhtemelen yapılamayan yenileştirme yatırımları da, kamu fabrikalarının özelleştirilmesinden elde edilebilecek geliri gün geçtikçe azaltarak ve fabrikaların arsa değerine yaklaştırmaktadır.

Kamu ve özel farkı, C-şekeri olarak isimlendirilen yurt dışına satış ve stok miktarlarında devam etmektedir. 2006/07 üretim mevsiminde 200 bin tonun üzerinde yurtdışı C-şekeri satışlarının hemen tümünü kamu fabrikaları gerçekleştirmiştir. C-şekeri tamamen dış ticarete yönelik olarak üretilmektedir. Kamu veya özel C-şekeri ihracatından doğabilecek zarar işletmelerin sorumluluğundadır. Ayrıca, 2005 yılında yapılan bir mevzuat değişikliği nedeniyle ihracat veya Dahilde İşleme Rejimi (DİR) amacıyla, TŞFAŞ’nin Hazine’den görev zararı talebi mümkün değildir. Mevzuat açısından, olası zararı TŞFAŞ yüklenmek zorundadır. Son yıllarda TŞFAŞ’nin önemli görev zararları Pakistan’a gönderilen deprem yardımı, Nahcivan pancarının Türkiye’de işlenmesi gibi kalemlerden oluşmaktadır (TŞFAŞ, 2006).

Kamu fabrikalarının pancar yılı sonu stokları azalmakla beraber yüksek düzeylerini korumaktadır. Özel fabrikalar üretim yılı sonunda sıfıra yakın stok tutarken, kamu fabrikaları üretimlerinin % 10’la % 25’i arasında stok tutmaktadırlar.

⁷ Pancar işleme kurulu kapasite verileri TürkŞeker (2007) ve özel fabrikaların internet sitelerinden derlenmiştir.

Tablo 6.1 Türkiye’de Şeker Sektörü (2003-2007)

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
PANCAR ŞEKERİ					
Fabrika Sayısı					
Toplam	30	31	33	33	33
Kamu	25	25	25	25	25
Özel	5	6	8	8	8
Kurulu Kapasite (bin ton)					
Toplam	2,732	2,94	3,147	3,147	3,147
Kamu	2,13	2,136	2,136	2,136	2,136
Özel	602	804	1,011	1,011	1,011
Kotalar (A Kotası, bin ton)					
Toplam	2,107	2,107	2,107	2,107	2,084
Kamu	1,629	1,55	1,387	1,302	1,215
Özel	478	557	719	805	869
Üretim (bin ton)					
Toplam	1,762	1,94	2,07	1,845	-
Kamu	1,256	1,305	1,311	1,114	-
Özel	506	635	759	731	-
Yurtiçi Satışlar (A Kotası, bin ton) ^a					
Toplam	1,611	1,7	1,713	1,901	-
Kamu	1,129	1,045	1,027	1,183	-
Özel	482	655	685	718	-
Yurtdışı Satışlar (C Kotası, bin ton) ^b					
Toplam	364	178	255	217	-
Kamu	354	119	191	204	-
Özel	10	59	65	12	-
PY Sonu Stoklar (A Kotası+C Şekeri, bin ton)					
Toplam	377	439	498	223	-
Kamu	270	417	482	215	-
Özel	170	22	16	8	-
NİŞASTA BAZLI ŞEKER-KOTALI					
Fabrika Sayısı	6	6	6	6	6
Kurulu Kapasite (bin ton)	990	990	990	990	990
Kota (bin ton)	351 ^c	351 ^c	351 ^c	351 ^c	234
Üretim (bin ton)	366	433	415	440	-
Yurtiçi Satışlar (bin ton)	347	360	350	350	-
NİŞASTA BAZLI ŞEKER-KOTASIZ					
Kurulu Kapasite (bin ton)		486	486	486	486

Notlar: ^a Güvenlik payı için pancar şekeri işletmelerinin A-kotasının %2-5'i kadar B-kotası vardır, ^b Mamül içinde ibraç edilen şeker dâbidir, ^c Bakalar Kurulu Kararı ile % 50 artırılmış kota miktarıdır.

Kamu-özel ayırımının yanında pancar bazlı şekeri (PBŞ) sınai kullanımda ikame edebilen nişasta bazlı şeker (NBŞ) üretiminin hızlı artışı sektörde rekabeti artırmıştır. NBŞ kotaları 2001'den bu yana değişmemiştir. Hatta açılan davalar sonucunda A-pancar şekeri kotasının % 10'u olarak uygulanma ihtimali artmıştır. Şeker yasası NBŞ kotasını pancar şekerinin yurtiçi satış kotasını tanımlayan A-kotasının % 10'una bağlamakta ve hükümete bu oranı % 50 artırma veya eksiltme imkanı tanımaktadır. Ayrıca NBŞ kotası kuru madde bazında değil ticari ağırlık olarak belirlenmekte ve izoglukozla beraber glukozu da kapsamaktadır. Yasanın diğer zayıf kalan yönlerinden biri tüm kotaların üretime değil satışlara konmasıdır. 2006/07 üretim yılında NBŞ dahil, kuru madde bazında toplam şeker üretim ve satışlarda özel ve kamu fabrikaları şeker piyasasını yarı yarıya paylaşmışlardır.

Tablo 6.1'de dikkati çeken bir diğer önemli nokta ise kotasız NBŞ üretim kapasitesinin varlığıdır. Yasada kotanın üretim yerine satışlara konması nedeniyle, kotasız NBŞ üretim kapasitesi oluşmasının önünde yasal engel yoktur. Yine Yasa'ya göre kotasız NBŞ kapasitesi sadece ihracat amacıyla kullanılabilir. Ancak, kayıt dışı yurtiçi satışlar nedeniyle sürdürülen arz yönetimi politikasının delinmesi olasılığı hayli yüksektir. Böylelikle varolan koşullarda zaten kısıtlı olan yurtiçi rekabet ortamı baltalanacaktır. Bir yandan politikanın yarattığı rantı kayıtsız kazançlar eklenecek, diğer yandan kayıtlı ve kotalı üretim yapan kamu ve özel sektör işletmeleri cezalandırılmış olacaktır.⁸

Türkiye şeker piyasası ithalata kapalıdır. Türkiye DTÖ taahhütlerine uygun olarak şekerde % 135 vergi uygulamaktadır. Ancak, dünya fiyatlarının seviyeleri dikkate alındığında bu yüksek korumanın da yeterli olamayacağı açıktır. Dahilde işleme rejimi gereği şeker kullanan imalatçı-ihracatçılar ithalat yapabilmekte veya yurtiçi şeker üreticilerinden Şeker Kurumu'nun ilan ettiği fiyatlardan C-şekeri satın alabilmektedir. Pancar şekeri ithalatı yok denecek kadar azdır. Ancak, NBŞ ithalatı bazı yıllarda yüksek sayılabilecek düzeylere (NBŞ kotasının % 10'unun üstüne) ulaşabilmektedir.

Şekerin ihracat tarafı ise daha çetrefillidir. DTÖ-Tarım Anlaşması'nda Türkiye şekerde ihracat sübvansiyonu miktar ve harcaması beyan etmemiştir. Bu nedenle Anlaşma gereği sübvansiyonlu şeker ihracat edemez. Yurtiçi ve yurtdışı fiyat farkı dikkate alındığında sübvansiyonsuz ihraç imkansızdır. Şeker yasası öncesinde yapılan ihracatlar Anlaşmaya aykırıydı. Yasa uygulanmaya başladıktan sonra oluşturulan C-kotası bu aykırılığı en azından Anlaşmanın lafzına uygun hale getirmiştir. 2006/07 sezonunda DİR rejimini de içeren yurtdışı satışların (217 bin ton) % 95'i kamu şeker işletmeleri tarafından gerçekleştirilmiştir (Şeker Kurumu, 2007b).

⁸ Şeker Kurumu 2008/09 üretim yılı kota miktarını bir önceki yıla göre %15 artırarak 2.4 milyon ton olarak belirlemiştir. Kamu ve özel sektör fabrikalarının kota artışı sırasıyla %13 ve %17'dir (Şeker Kurumu, 2007c). A Kotasının iç talebi karşılaması amaçlandığından, bu oranda bir kota artışı beklentilerin üstündedir. Sınır önlemlerinin artışıyla birlikte, kaçak şeker girişinin önlenmesinin kota artışında etkili olduğu sanılmaktadır.

6.1.2 Şeker Fiyatlarındaki Gelişmeler ve Uluslararası Karşılaştırma

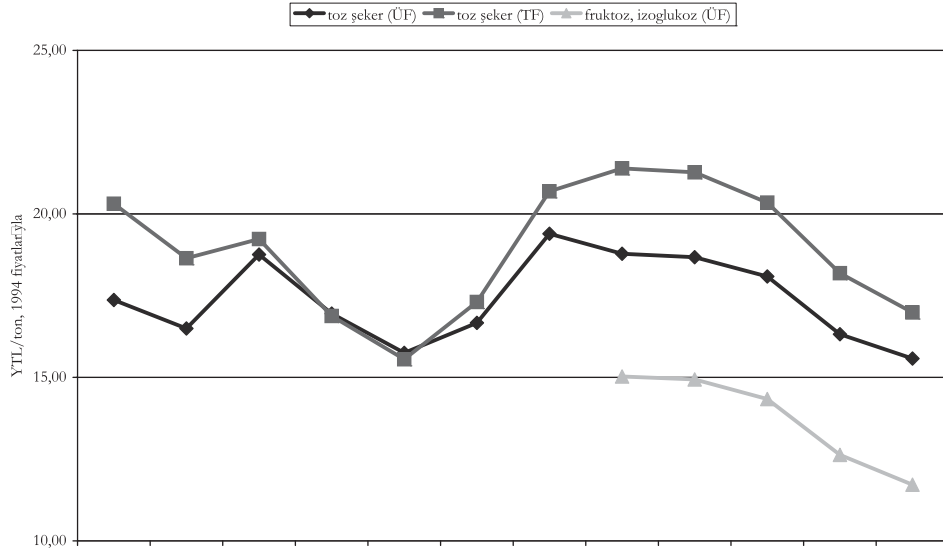
Dünya şeker fiyatının belirleyicisi şeker kamışından elde edilen şekerdir. Dünya şeker üretiminin dörtte üçü kamıştan elde edilir.⁹ Ancak, pancar şekerinin payı yüksek olan ABD'nin ve tamamen pancar şekerini üreten AB'nin uyguladığı politikalar dünya fiyatını etkilemektedirler.

Türkiye'nin izlediği şeker politikası, reform öncesi AB'de uygulananla benzerlikler göstermektedir. Kendine yeterliliği sağlamak için, AB'den daha yüksek korumayla, yurtiçinde oluşan fiyatın dünya fiyatıyla olan ilişkisi tamamen kesilmektedir. Bu nedenle Türkiye'nin şeker fiyatlarındaki gelişmelere iki değişik şekilde bakılacaktır. İlki yurtiçi fiyatlarda gözlenen gelişmeleri izlemeye yöneliktir. Ayrıca pancar şekerinin ana girdisi olan şeker pancarı fiyatıyla şeker fiyatları arasındaki ilişki de irdelenecektir. İkincisi Türkiye fiyatlarıyla dış fiyatların eğilimlerinin karşılaştırmasıdır.

6.1.2.1 Yurtiçi Fiyatlardaki Gelişmeler

1990'ların sonunda inişe geçen şeker fiyatları kriz yıllarında en düşük seviyesine ulaşmıştır. Yapısal uyum programının etkisiyle 2003 yılında tepe noktasına ulaşmıştır. 2003 sonrasında şeker fiyatları reel olarak gerilemiştir. 2007 yılında 2000 yılındaki seviyesine inmiştir.

Şekil 6.1 Türkiye'de Reel Şeker Fiyatları (1996-2007) (1994 fiyatlarıyla)



Notlar: Üretici ve tüketici fiyatları sırasıyla 1994 bazlı TEFİ ve TÜFE fiyat endeksleriyle reele çevrilmiştir. İzoglukoz fiyatları kuru madde (0.77) bazında verilmiştir.

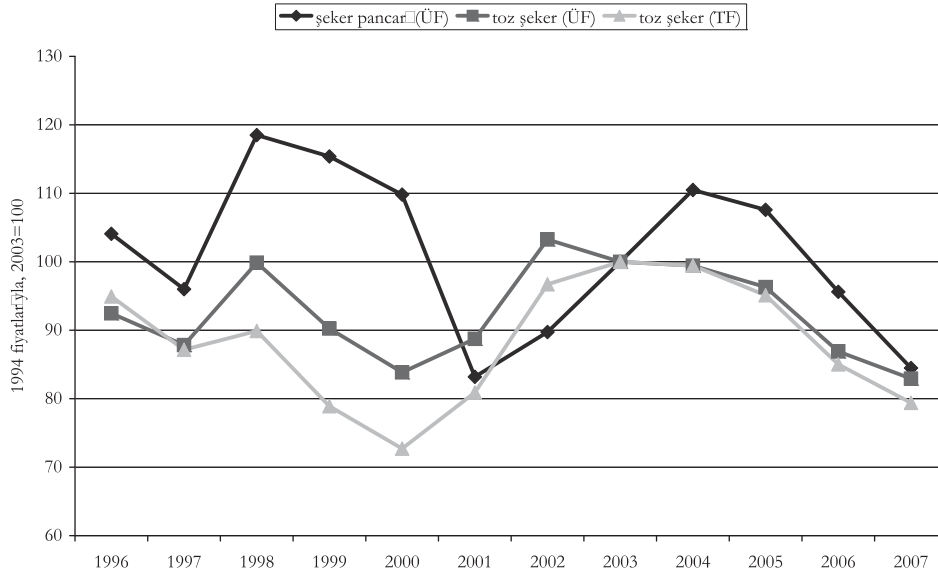
Kaynak: TÜİK, 2007.

⁹ 2007 itibarıyla dünya tatlandırıcı pazarında paylaşımı %82 sakaroz kökenli şekerlerden, %7 nişasta kökenli şekerlerden (Avrupa'da izoglukoz, Amerika'da yüksek fruktozlu mısır şurubu-HFCS olarak adlandırılır), %11 sentetik tatlandırıcılardan oluşmaktadır.

Son yıllarda gözlenen reel fiyat düşüşlerinde iki etkenden ilki, yüksek koruma duvarları arkasında da olsa, piyasada özel sektörün ağırlığının artmasıdır. Pancar şekeri üretiminde yüksek kapasitelerle üretim yapan özel sektör, sektörde üretkenlik artışı sağlamıştır. Bu durum sınai kullanımda piyasa payını artırmaya çalışan izoglukoz üretimiyle birleşince sektörde, kısıtlı da olsa, rekabet artmıştır. Kısıtlılık, pazar payı azalmasına rağmen, kamunun sektörde ağırlığının devam etmesinden kaynaklanmaktadır. TŞFAŞ üretilen şeker pancarının yarısına yakını 25 fabrikada şekere çevirirken, özel kesimde kalan miktarı işlemek için 8 fabrika yeterli olmaktadır. Üstüne, kamu kesimi zarar ettiğinde kamu kaynaklarını kullanım olanağı kısıtlanmıştır.¹⁰ Bu ortam fiyat ve maliyet açısından kamu kesiminin belirleyiciliğinin devam etmesini sağlamaktadır. Özellikle şeker pancarı fiyatlarının belirlenmesinde hissedilen bu ağırlık, üretkenlik artışının şeker fiyatına yansımaları engellemektedir.

Böylelikle, reel şeker fiyatlarının düşüşünde, şeker pancarı fiyatlarında izlenen düşüşün etkisi öne çıkmaktadır. Şeker fiyatlarıyla şeker pancarı fiyatları arasındaki etkileşim Şekil 6.2'den izlenebilir. Normal şartlarda şeker üretim maliyetinde pancarın payının % 60-65 civarında olması beklenir. Kriz yılları dışında şeker fiyatları pancar fiyatlarını takip etmektedir. 2001 yılında en düşük seviyesine ulaşan reel pancar fiyatları, daha sonra seçimlerin de etkisiyle toparlanmıştır. Pancar fiyatlarına müdahalenin azalmasıyla düşüşe geçmiştir.

Şekil 6.2 Pancar ve Şeker Fiyatları (1996-2007) (1994 fiyatlarıyla, 2003=100)



Notlar: Üretici ve tüketici fiyatları sırasıyla 1994 bazlı TEFİ ve TÜFE fiyat endeksleri kullanılarak reele çevrilmiştir.

Kaynak: TÜİK, 2007.

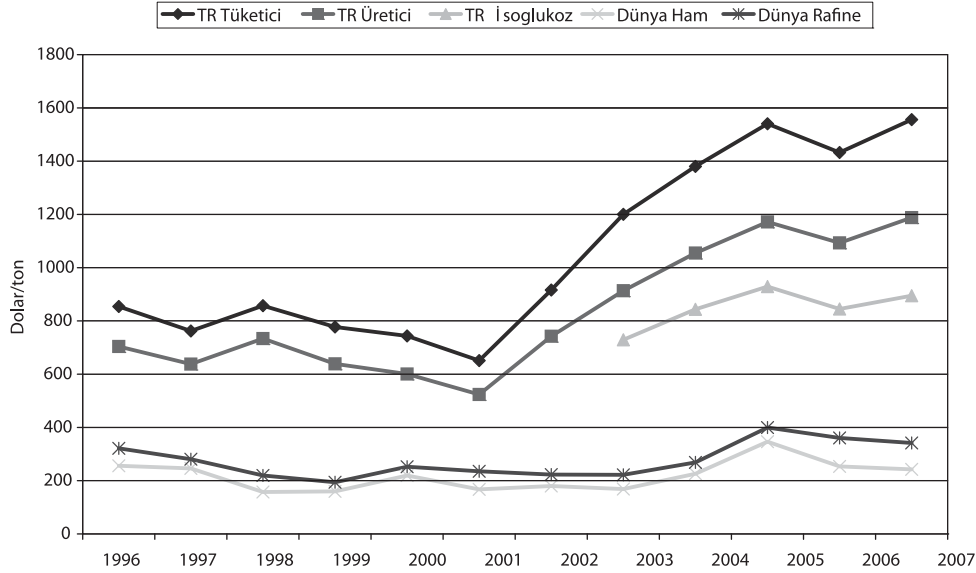
¹⁰ Herhangi bir kamu iktisadi işletmesi hükümet istemedikçe faaliyetine son vermez, iflas etmez. Zarar miktarı işletme tarafından taşınmaz hale geldiğinde, Hazine sermayeye katkıda bulunabilir.

Ancak, pancar fiyatlarında düşüş şeker fiyatlarından daha yüksek seyretmektedir. Örneğin geçtiğimiz üretim sezonunda pancar fiyatı reel olarak % 10 civarında düşerken, şeker üretici fiyatları bu oranın ancak yarısı kadar düşüş kaydetmiştir. Fiyatlardaki bu gelişmeler sonucunda, 2007 yılında şeker üretim maliyeti içerisinde pancarın payı % 50 civarına gerilemiştir.

6.1.2.2 Türkiye, Dünya Fiyatları ve Ülkelerarası Karşılaştırmalar

Yurtiçi fiyatlarında sınırlı olsa reel fiyatlarda gözlemlenen düşüşler dünya fiyatlarının eğilimini takip etmekten uzaktır. Şekil 6.3'te görüldüğü gibi 2000'lerin başlarında iki dolar/ton civarında seyreden Türkiye ve dünya rafine şeker fiyat oranları, dünya fiyatlarındaki artışa rağmen 2007 yılında dört dolar/ton yaklaşmıştır.

Şekil 6.3 Türkiye ve Dünyada Şeker Fiyatları (1996-2007) (dolar/ton)



Notlar: Dünya ham= Ham şeker New York No 11 spot fiyatı; Dünya rafine=Beyaz şeker Londra No 5 fob Avrupa fiyatı.

İzoglukoz fiyatı kuru madde bazında verilmiştir.

Kaynaklar: TÜİK, 2007; TCMB, 2007; OECD, 2007.

ABD ve AB'nin iç ve dış ticaret politikalarının belirleyici rolü nedeniyle dünya fiyatları seviyesinin sağlıklı bir gösterge olmadığı iddia edilebilir. Ancak bu rolü de abartmamak gerekir. Yapılan çalışmalar büyük aktörlerin şeker sektöründe yapacakları tam serbestleştirmenin dünya fiyatını % 30 (en yüksek tahmin % 60) civarında artıracığını göstermektedir (Elobeid ve Beghin 2006). Büyük oyuncuların dünya fiyatını bozucu etkisinin ortadan kalkması bile iç fiyatı dünya fiyatına yaklaştırmaktan uzaktır.

Dünya fiyatlarıyla karşılaştırma bir kenara, Türkiye şeker fiyatları yüksek korumalara sahip AB üyesi çok sayıda ülke ve ABD fiyatlarının hayli üstündedir.

Perakende ve toptan şeker fiyatlarında seçilmiş ülkelerin sıralaması Tablo 2’de verilmektedir.¹¹ Türkiye dünya klasmanının üst sıralarında yer almaktadır. Türkiye perakende fiyatlarda dünya onuncusu ve toptan fiyatlarda Japonya’dan sonra dünya ikincisidir. Son iki yılda yurtiçi fiyatlardaki artış sonucunda Türkiye’nin klasmandaki yeri daha da yukarılara tırmanmış olabilir.

Tablo 6. 2 Seçilmiş Ülkelerde Şeker Fiyatları, Aralık 2004 (dolar/kg)

Ülke	Perakende fiyatı (\$/kg)	1 kg. şeker almak için çalışması gereken dakika ^a	Ülke	Toplam fiyatı (\$/kg)
İsviçre	2.05	5.94	Japonya	1.28
Finlandiya	1.74	8.14	TÜRKİYE	1.03
Japonya	1.69	6.38	İsyanya	0.92
Norveç	1.61	4.62	Finlandiya	0.92
Fransa	1.58	7.92	İsveç	0.9
Belçika	1.41	6.82	Avusturya	0.9
Avusturya	1.41	6.6	Belçika	0.9
İsveç	1.39	5.94	Fransa	0.9
Almanya	1.36	6.6	Almanya	0.9
TÜRKİYE	1.32	58.96	Yunanistan	0.9
İspanya	1.19	8.8	ABD	0.51
Yunanistan	1.06	9.46	Brezilya	0.18
ABD	0.95	3.08	AB	0.9
Brezilya	0.37	17.38	OECD	0.84
Mısır	0.35	29.48		
AB	1.28	7.26		
OECD	1.23	7.48		

Not: ^a Ortalama kişinin yılda 2080 saat çalıştığı ve kişi başına düşen gayrisafi milli geliri kazandığı varsayılmıştır.

Kaynak: LMC International Ltd, 2005.

Perakende şeker fiyatları gayrisafi milli gelire göre ayarlandığında Türkiye’nin şeker politikalarının tüketiciye yansımaları aşırı yüksek düzeye ulaşmaktadır. Türkiye’deki ortalama tüketicinin 1 kg şeker satın alabilmesi için bir saatten fazla çalışması gerekirken, Yunanistan’daki benzer tüketicinin 10 dakika çalışması yeterli olmaktadır.

6.2 Şeker Pancarı: Eğilim ve Karşılaştırmalar

Türkiye’de şeker üretiminin en önemli girdilerinden biri şeker pancarıdır. Normal şartlarda şeker üretim maliyetinin % 60-65’ini şeker pancarı maliyeti oluşturmaktadır. Şeker maliyetinin belirlenmesinde pancarın şeker randımanı ve ölçek ekonomileri diğer önemli etkenlerdir.

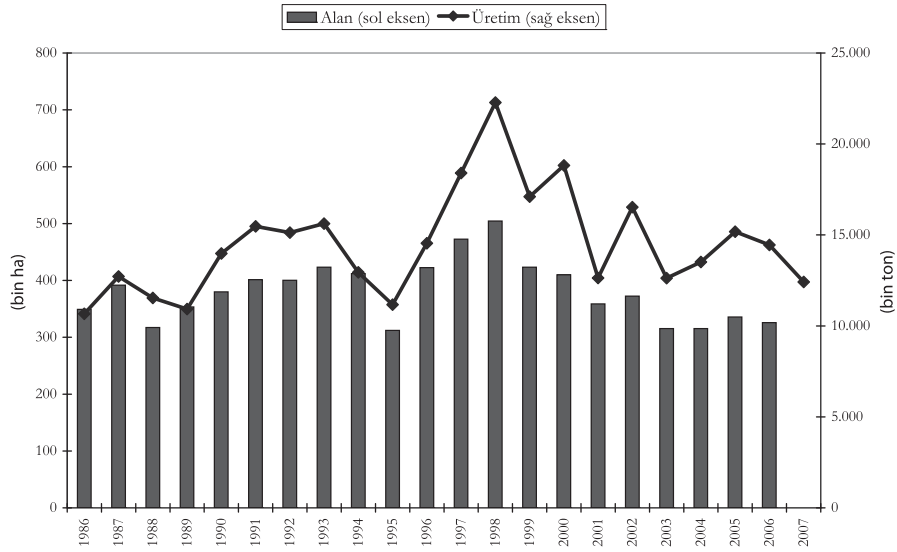
¹¹ Araştırma dünya tüketim, üretim ve ihracatının yaklaşık %80’ini oluşturan ülkeleri kapsamaktadır. Güncellenmesi durumunda sıralamada değişiklik olabilir. Ancak, Türkiye’nin çok sayıda gelişmiş ülkeyi geride bırakarak üst sıralarda yer almaya devam edecektir.

Son yirmi yılda şeker pancarı üretiminin 10 ila 22 milyon ton arasında değişmesini sadece iklim şartlarına bağlamak doğru olmaz. Türkiye’de ne ABD’de olduğu gibi güçlü bir özel kesim şeker lobisi, ne de AB’deki gibi kuralları kesin belirlenmiş bir piyasa düzeni vardır. Arz yönetiminin önemi yeni kavranmış ve siyaset etkisinden kurtarılmaya çalışılmaktadır.

Mart-Mayıs aylarında ekilen pancarın Eylül-Kasım aylarında sökülmesi yapılmaktadır. Türkiye’de üretimin yapısı gereği ilk sözleşmeli tarım örneğidir. Kamunun yanında, özel fabrikalarda pancar arz güvencesini sağlamak için pancar üretimine müdahale edebilmekte ve çiftçilere, sökülme sonrası tahsil edilmek üzere, aynı ve nakdi kredi verebilmektedir.

Pancar alan ve üretimindeki gelişmeler Şekil 6.3’te sunulmaktadır. Siyaset etkisi şekilden açıkça izlenebilmektedir. 1990’ların sonlarına doğru artan üretim hem bütçe açığına hem de şeker sektöründe sıkı arz kontrolünü gerekli hale getirmiştir.

Şekil 6.4 Şeker Pancarı Alanı ve Üretimi (1986-2007)



Kaynaklar: TÜİK 2008b

Koruma altında olsa bile şeker pancarının üretim koşulları şeker sektörünün rekabet şansını etkiler. Şekerden elde edilen etanol tartışmalarının alevlendiği günümüzde pancar dolayısıyla, şekerde verim karşılaştırmaları önemli hale gelmektedir. Afrika ve Karayip ülkelerinden ithalat ayrıcalığı dışında, koruma düzeyleri benzer AB ve Türkiye’nin şeker ve şeker pancarı verimlerinin son beş yıl ortalamaları Tablo 6.3’te sunulmaktadır.

**Tablo 6.3 Türkiye ve AB’de Şeker ve Şeker Pancarı Verimleri
(2001-2005 Ortalamaları) (ton/ha)**

Ülke	Şeker Pancarı verimi (ton/ha)	Şeker verimi (ton/ha)
Türkiye	41.5	5.4
Fransa	73.5	11.24
İspanya	71.9	9.84
İtalya	46.2	5.81
Polonya	42.9	7.05
AB-25	58.9	8.22

Notlar: Polonya son üç yıl, Türkiye’de pancarın şeker randımanı 0,13.

Kaynaklar: TÜİK, 2007; CEFS, 2007

Son on yılda Türkiye’de şeker pancarı veriminin yılda ortalama % 1’e yakın artış göstermesine rağmen AB ortalamasını yakalamak mümkün olamamıştır. Ülkeler arası verim karşılaştırmalarında kaynak varlığı ve üretim yapılarının farklı olması nedeniyle kesin sonuçlara varmak daha derinlemesine araştırmalar gerektirir. Üretim yapısı farklılıklarından biri çarpıcıdır: 2006 yılında Türkiye’de 352 bin çiftçi 14 milyon ton şeker pancarı üretmişken, AB-25’te 325 bin çiftçi 126 milyon ton şeker pancarı üretmiştir (EUROSTAT, 2007).

AB’de şeker reformu uygulaması sonucunda İtalya gibi ülkelerdeki pancar üretiminin tasfiye edileceği düşünülürse, Türkiye’nin pancar üretim koşullarını iyileştirme gereği kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Türkiye ve AB arasında şeker pancarı fiyatlarındaki farklılık bu gereği destekler niteliktedir. Reform öncesi şeker fiyatına bağlı olarak belirlenen şeker pancarının asgari fiyatı 43.63 Avro/tondur. Bu fiyat reform nedeniyle 2006 yılında 32,86 Avroya, 2010 yılına kadar tedricen 26.30 Avroya düşecektir. Çiftçilerin gelir kayıplarının % 64’ü doğrudan ödemelerle telafi edilecektir. Türkiye’de şeker pancarı fiyatlarına müdahale yoktur. Fiyatlar fabrika ve çiftçi arasındaki anlaşmalarla belirlenmektedir. Türkiye’de son yıllarda pancar fiyatının düşmesine rağmen hala AB’nin reform öncesi fiyatından yüksektir. 2006 pancar söküm döneminde şeker pancarı üretici fiyatları 48 Avro/tondur.

Yanlış anlamaları önlemek için belirtelim. AB’ye üye olması durumunda Türkiye’de pancar üretimi sürecektir. Ancak bilinmesinde yarar var, üretkenliği düşük olan üreticiler pancar üretiminden çıkmak zorunda kalacaktır. Geliştirilecek politika, bir yandan değişimden etkilenecek çiftçi sayısını azaltmayı hedeflerken, diğer yandan

üretimden çıkmak zorunda kalacak çiftçiler ve etkilenecek diğer sektör çalışanlarıyla ilgili geçiş dönemi önlemlerini de içermelidir.

6.3 AB'de Şeker Politikası Reformu ve Türkiye

AB'de Ortak Tarım Politikası'nın reform süreci 1992 yılında başlamış, 1999, 2003 ve 2004-2006 arasında devam etmiştir. Bu reformların temel amacı desteklerin üretim miktarına bağımlılığını azaltarak, tarımın piyasalardaki gelişmelere hassasiyetini artırmaktır. Şeker politikası ise 40 yıl öncesi haliyle süregelmış, ancak 2006 yılında reformdan etkilenmiştir.

Şeker Ortak Piyasa Düzenlemesine (OPD), 2006 yılına kadar dokunulamamasının en önemli nedeni arz kontrolü ve yüksek destek nedeniyle şeker sektöründe oluşan yüksek kar düzeyidir. Böylelikle elde edilen yüksek kota rantı, şeker üreticilerinden ve kota sahibi arazi sahiplerinden oluşan güçlü bir lobi yaratmıştır (Bureau ve diğ., 2007). Ancak, AB içinde ve dışardan baskılar gittikçe artmış ve Şubat 2006'da şeker politikalarında köklü değişiklikler yapılmıştır.

Reformun ana amacı şeker sektöründe etkinliği ve rekabet gücünü artırmak olarak belirlenmiştir. Şeker politikaları karmaşıklığını korusa da, sonucunda AB'nin şeker üretimini, etkin olmayan şeker ve şeker pancarı üreticilerini sektörden çıkmasını sağlayarak, azaltmayı hedeflemektedir.

Yüksek maliyetle şeker üreten üyeler, önceleri reforma karşı çıkmışlar, ancak önlemek imkansız hale geldiğinde, zararlarının mümkün olan en yüksek düzeyde telafi edilmesini hedeflemişlerdir.

2015 yılına kadar geçerli olan yeni şeker OPD'si eskisi gibi kota sistemine dayanmaktadır. Toplam kotalar düşürülmeden A ve B kotaları birleştirilmiştir. Hatta, yüksek miktarlarda C şekerü üreten ülkeler başta olmak üzere toplam 1.1 milyon ton ek kota tahsisi yapılmıştır. İzoglukozda ek kota miktarı 300 bin ton olmuştur. Reform öncesi ve sonrası oluşan kota miktarları Tablo 6.4'de verilmektedir.

Tabloda ayrıca piyasada oluşan artık miktarı geçici olarak azaltmak için piyasadan çekilen miktarlar sonrası oluşan kota miktarları da verilmektedir. Piyasa fiyatını referans fiyata yakın tutmayı hedefleyen bu geçici önlem sonrası ihraç edilemeyen stoklar bir sonraki yılın kotasına dahil edilecektir.

¹² Aslında müdabale fiyatı 2009 yılına kadar bir önceki yılın referans fiyatının %80'i olarak devam edecek. Ancak, müdabale miktarı 600 bin ton olarak sınırlandı. Arz yönetim imkanı azaltıldı.

Tablo 6.4 Avrupa Birliği'nde Reform Öncesi ve Sonrası Şeker Kotaları (bin ton)

	Pancar Şekeri Kotası		Piyasadan çekim sonrası oluşan kotalar ^c	İzoglukoz	
	Reform başlangıcında kotalar ^a	2007/08 ve sonrası belirlenen kotalar ^b		Reform başlangıcında kotalar ^a	2007/08 ve sonrası belirlenen kotalar ^b
Almanya	3,417	3,655	3,162	35	49
Avusturya	387	406	351	-	0
Belçika	820	862	746	72	100
Birleşik Krallık	1,139	1,221	1,057	27	38
Bulgaristan	-	5	4	-	78
Çek Cumhuriyeti	455	368	341	-	-
Danimarka	421	421	364	-	-
Finlandiya	146	90	87	12	17
Fransa	3,769	4,121	3,564	20	-
Hollanda	865	877	758	9	13
İrlanda	199	0	0	-	-
İspanya	997	887	794	83	110
İsveç	368	326	292	-	-
İtalya	1,557	754	754	20	28
Latvia	67	0	0	-	-
Litvanya	103	103	89	-	-
Macaristan	402	299	280	138	192
Polonya	1,672	1,772	1,533	27	37
Portekiz	80	25	24	10	14
Romanya	-	109	94	-	14
Slovakya	207	140	134	43	59
Slovenya	53	0	0	-	-
Yunanistan	318	159	159	13	18
Toplam	17,441	16,599	14,587	508	767

Notlar: ^a Reform düzenlemesinde temel alınan kotalar. Aynı düzenleme üyelerine belirlenen miktarlarda kota artışı da sağlamaktadır. Toplam artış pancar şekerinde 1,1 milyon ton, izoglukozda 103 bin tondur (OJEU, 2006a), ^b Reformun ilk yılında artış ve kota vazgeçmeleri dikkate alınarak belirlenen kotalar (OJEU, 2007), ^c kuru madde bazında, ^d Reform sonrası tınılin kotası sıfırlanmıştır, ^e Geçici olarak piyasadan çekilen miktarlar düşüldüğünde 2007'nin kotaları (NBF, 2007)

Kaynak: OJEU, 2006a; OJEU, 2007; NBF, 2007

AB'de şeker OPD'sinin reformu yıllar almıştır. Brezilya, Avustralya ve Tayland, AB'nin sübvansiyonlu şeker ihracatında taahhütlerine uymadığı gerekçesiyle DTÖ'de soruşturma açılmasını sağladı. Soruşturma sonucunda AB'nin haksız bulunması uzun süredir hazırlanan reformun kabul edilmesini zorunlu kıldı. AB'nin soruşturmayı kaybetmesinde Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) ülkelerinden “yardım için ticaret” amacıyla ithal edilen ham şekerin destekli ihracatı rol oynadı. AB, ithal edilerek yapılan şeker ihracatını destekli ihracat miktar ve maliyetine dahil etmiyordu. Ayrıca DTÖ

paneli, subvansiyonsuz ihraç edilen C şekerinin kotalı üretilen şekere verilen yüksek desteklerden yararlandığı sonucuna vardı. Böylece, taahhütlerine uyabilmesi için AB'nin C şekeri ihracatına son vermesinin yanında, kotalı şeker üretimini AKP ülkelerinden yaptığı ithalat kadar azaltma gereği doğdu (Bureau ve diğ., 2007). Alkol ve etanol amacıyla yapılan şeker üretimi kota harici tutuldu.

Genişleme sonrası eklenen ülke kotaları Birliğin şeker piyasasındaki sorunlarını artırdı. Sanayici ve tüketiciler şeker fiyatlarındaki yükseklikten şikayetlerini yüksek sesle dile getirmeye başladılar. İç ve dış baskılar sonunda şeker politikalarında kökten değişiklikleri beraberinde getirdi.

Reformla beraber şekerde uygulanan müdahale fiyatına son verildi. Yerini referans fiyatı aldı. Tablo 6.5'te görüldüğü gibi referans fiyatı 2009 yılına kadar 632 €/tondan 404 €/tona, toplam % 36 düşecek. Şeker pancarında asgari fiyat uygulaması, reform süresince % 42 azalarak sürüyor. Fiyat düşüşünün % 64'ü doğrudan tek ödemeye dahil edilerek, üretimden bağımsız hale getiriliyor. Ayrıca, kotalarının % 50'sinin üstünde vazgeçen ülkeler, 5 yıl süresince pancar üreticilerine fiyat düşüşünün % 30'u kadar ek ödeme yapabilecekler.

Üretimden tamamen vazgeçen şeker üreticilerine fabrikalarını tamamen sökmeleri durumunda 730 €/ton yeniden yapılandırma ödemesi yapılacak. Kısmi vazgeçmeler durumunda ve sonraki yıllarda bu yardım miktarı düşecek (Tablo 6.5). Telafi ödemeleri bölgesel düzeyde hazırlanacak programlar çerçevesinde çeşitleme ödemeleri yardımıyla artırılabilir.

AB'nin şeker dış ticaret politikalarının genelinde bir değişiklik olmayacak. Şeker hala yüksek düzeyde korunacak. Ancak, en az gelişmiş ülkelerden yapılacak tercihli ithalat artarak sürecek. "Silahtan başka herşey" programı dahilinde şekerden alınacak gümrük vergileri 2009'da sıfırlanıyor ve kotalar zaman geçtikçe artıyor. AKP ülkeleri ve Hindistan'a verilen ithalat kotalarında bir değişiklik olmadı. Ancak, sürdürülen iktisadi ortaklık anlaşmalarında şekerin gümrük vergisiz ve kotasız ithalatı mümkün hale gelebilir. Mercosur ülkeleriyle sürdürülen serbest ticaret anlaşması müzakerelerinde şeker önemli rol oynamaktadır. AB şekeri anlaşmanın dışında tutmak istemekte, ancak özellikle Brezilya şeker tavizi almadan anlaşmaya hevesli görünmemektedir.

Dört yıllık reform programının hedefi AB şeker üretiminin 6 milyon ton civarında düşürecek kota haklarından gönüllü olarak vazgeçilmesiydi. Beklenen azalmanın en azından yarısının ilk yılda gerçekleşmesi bekleniyordu. Kotalarda artış hakları ve kota satın almalarının sonucunda net kota azalışı 1 milyon ton olarak gerçekleşti. Politika 2007 yılında değiştirildi ve kotadan vazgeçmelerde ödemeler yeniden düzenlendi.

Tablo 6.5 AB Şeker OPD'sinin Kurumsal Fiyatları

	Reform Öncesi	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11 ve sonrası
Şeker referans fiyatı (üretici €/ton)	631.90	631.90	631.90	541.50	404.40	404.40
Yeniden yapılanma kesintisi (€/ton)	-	126.40	173.80	113.30	-	-
Net şeker referans fiyatı (üretici €/ton)	631.90	505.50	458.10	428.20	404.40	404.40
Referans fiyatında kümülatif düşüş (%)	-	20.0	27.5	32.2	36.0	36.0
AKP'den ham şeker ithal fiyatı (garantili. €/ton)	523.70	496.80	496.80	448.80	335.20	335.20
Şeker şirketlerine yeniden yapılanma yardımı (vazgeçilen şeker kotası kadar €/ton) ^{a,b}	-	730.00	730.00	625.00	520.00	-
Asgari şeker pancarı fiyatı (€/ton)	43.63	32.86	29.78	27.83	26.29	26.29
Şeker pancarı üreticilerine doğrudan telafi ödemeleri (fiyat düşüşünün %64.2'si. €/ton) ^c	-	6.91	8.89	10.14	11.13	11.13

Notlar: ^a Şirketlerin bir veya daha fazla fabrikada kotalarından tümüyle vazgeçmesi ve fabrikayı tamamen sökmesi durumunda ödenecek miktar. Yardım. kotadan vazgeçip. kısmi sökümden %25. kısmi kotadan vazgeçme durumunda %65 azalmaktadır. ^b Ayrıca. reformdan etkilenen bölgelere vazgeçilen kota şeker tonuna bağlı olarak kırsal kalkınma planları çerçevesinde çeşitlendirme yardımları yapılacaktır. Ülke kotasından vazgeçme %50'yi aştığında yardım artmaktadır. ^c Kotasının %50'sinin üstünde vazgeçen ülkelerde pancar üreticilerine fiyat düşüşünün %30'u kadar ek ödeme yapılabilir.

Kaynaklar: OJEU. 2006a; OJEU. 2006b.

Toplam kotalarda beklenenin altında düşüşe rağmen, oluşan rekabetçi ortamda yaşamayacaklarını düşünen yüksek maliyetli şeker üretici üyeler kotalarından büyük oranda vazgeçtiler. İrlanda, Latvia ve Slovenya şeker üretiminden çıktılar. Yunanistan, İtalya, Portekiz ve Finlandiya kotalarını % 50 oranında azalttılar. Reform öncesine oranla kotalarını artırabilen ülkeler Fransa ve Almanya ile sınırlı kaldı.

Şeker kotalarının ülkelerarası transferinin mümkün olmaması, sektördeki konsolidasyonu artırdı. Kotaların yeniden dağılımı sonucunda birçok ülkede fabrikalar kapandı ve kalanların ölçekleri artırıldı. Almanya'da yedi fabrika kapandı. İtalya'da 19 fabrikadan altısı üretime devam edecek. Avusturya, Danimarka ve Belçika'da üretim sadece iki fabrikada yapılacaktır. (Bureau ve diğ., 2007).

AB'ye yeni üye olan 12 ülkenin şeker sektöründe izlenen konsolidasyon dikkate alındığında, Türkiye şeker sektörünün köklü bir yeniden yapılanma sürecinden geçmesi yakın bir gelecekte kaçınılmaz hale gelecektir.

6.3.1 Şeker Politikaları: Türkiye-AB Karşılaştırması

Şeker politikalarına inmeden, Türkiye-AB ilişkilerine kısaca değinmekte yarar var. Türkiye'nin AB'ye uyumda öncelikli olan unsur, tarım ve gıda da kurumsal örgütlenmenin AB'ye yakınlaştırılmasıdır. Üyelikle beraber tarım politikalarına uyum zorunludur, ancak uyum süreci ve özellikle sürecin maliyet dağılımı pazarlığa açıktır. Üretim yapısının AB'ye (herhangi bir üye ülke veya AB ortalamasına) yakınlaştırılması zorunlu değildir. Birlik üyelerinin üretim yapılarının yelpazesi hayli geniştir.

2001 yılında yürürlüğe giren şeker yasasının, piyasa düzenlemelerinde uyum gibi bir amacının olmadığı Tablo 6'dan ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de şeker üretimini kontrol etmek için önceleri pancar alanı, daha sonra pancar miktarı kullanılıyordu. Yasayla AB'nin Şeker OPD'siyle tek benzerliği şeker miktarının kotayla belirlenmesidir. Bunun dışında benzerlik bulunmamaktadır. Şeker Kurumu piyasa yönetiminden sorumlu tutulduğuna göre, bir anlamda AB'nin Şeker Yönetim Komitesi gibi çalışması beklenmektedir.

AB'nin yıllardan beri süregelen şeker OPD'si ile Türkiye'de uygulamaya konulan arasında farklılıklar olması kaçınılmazdır. Herşeyden önce piyasa yapıları farklıdır ve Türkiye'nin bütçe kaynaklı şeker sübvansiyonuna AB'yle aynı oranda kaynak ayırması imkansızdır. Ancak, yasanın gerçek amacı OPD'ye uyum olsaydı, bir takım temel konularda benzerlikler olması gerekirdi. Bunlardan ilki kotaların belirlenmesidir. AB'de her türlü şekerde kota üretime, Türkiye'de ise satışa konmaktadır. AB'de izoglukoz kotaları ülkelerin üretimleri gözetilerek kuru madde eşdeğeri olarak ayrı ayrı belirlenirken; Türkiye'de izoglukozla beraber şeker ikame edebilecek ürün kapsamına glukoz ve türevleri ticari ağırlıkla dahil edilmektedir.

Tablo 6.6 Türkiye ve AB Şeker Piyasa Düzenlemeleri

	AB (şeker OPD'si)	Türkiye (2001 Yasası)
İç Düzen		
Şeker fiyatına doğrudan müdahale	VAR (NBŞ'de yok)	- YOK
Pancar fiyatına müdahale	VAR	YOK
Kota	VAR (glukoz kotaya dahil değil)	VAR (NBŞ+glukoza tek kota)
Kota Koyma Noktası	ÜRETİM	SATIŞ
Kota Ayırımları	Pancar ve kamış şekeriyle NBŞ'ye ayrı kota	NBŞ kotası pancar şekeri kotasına bağlı
Kota Miktar Belirleme	Kuru Madde	Pancar şekeri kuru. NBŞ ticari ağırlık
Üretim kesintileri	VAR	YOK
Şeker Yönetim Kurumu	VAR	YOK
Dış Ticaret Düzeni		
Gümrük vergisi	Tarife oranı kotası içi: 98€/ton Tarife oranı kotası dışı: ham 339€/ton. diğer 419€/ton.	% 135
Tercihli ithalat uygulaması	AKP ülkelerinden yüksek fiyatla ithalat kotası (1.3 milyon ton)	YOK
Kendini koruma önlem hakkı	VAR	YOK
Sübvansiyonlu ihracat hakkı	VAR (DTÖ taahhütleriyle sınırlı)	YOK

Kaynaklar: Editör tarafından derlenmiştir.

Yasa, yapısal uyum programının bir parçasıdır. Bu nedenle bir yandan son yıllarda oluşan arz fazlasını azaltmaya çalışırken, diğer yandan sektörde devlete biçilen rolü piyasa düzenleme olarak belirlemektedir.

6.3.2 Şeker Sanayiilerinin Yapısı

Türkiye'nin AB'ye adaylığı AB'de şeker sanayiinin yapısını ve gelişmeleri özetlemeyi gerekli kılmaktadır. Şeker pancarının işlenmesi sermaye yoğun bir sanayiidir. Tüm sermaye yoğun sanayiilerde olduğu gibi yüksek düzeyde ölçek ekonomisi vardır ve asgari etkin ölçeğe ulaşmak yüksek düzeyde çıktı gerektirmektedir. Arz ve/veya talebin fazla genişlemediği durumda şirketler asgari etkin ölçeklere ulaşana kadar konsantrasyonun artması beklenir. AB'de gelişme bu yöndedir. 2005 yılı itibariyle AB-15'te 50 şirket 120 fabrikada 100 milyon ton pancar alımı yapmış ve 15 milyon

ton beyaz şeker üretmiştir (CEFS, 2007). Şirketlerin 2/4'ü özel sektöre aittir. Geride kalanlar ya kooperatiflerin veya şeker pancarı üreticilerinin mülkiyetindedir. Son 10 yılda şeker fabrikası sayısı yüzde 25 azalmıştır (Tablo 6.7).

Tablo 6.7 Şeker Fabrikası Sayısı ve Günlük Kapasite

	AB-15		Türkiye
Pancar ton/gün	1997	2005	2007
<5.000 t	21	6	19
5.000<8.000 t	40	22	9
8.000<12.000 t	61	42	3
12.000<15.000 t	20	31	2
>15.000 t	18	20	0
Toplam	160	120	33

Kaynaklar: CEFS. 2007; Türkşeker. 2007; Pankobirlik. 2007

Yeni üyelerle beraber 180'lere varan şeker fabrikası sayısı hızla azalmaktadır. AB'de şeker sanayiinde konsantrasyon artışının en önemli nedeni üretim maliyetlerini düşürme isteğinden kaynaklanmaktadır.

NBŞ üretiminin sınırlı kalmasının nedeni, şeker politikasından taviz verme isteksizliğinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, Fransa ve Almanya gibi politika oluşturmada ağırlığa sahip olan ülkelerin hala şeker kotasının %50'sinden fazlasına sahip olmaları önemli faktör olarak belirmektedir.

6.3.3 Tarama Süreci ve Sonrası

Şeker sektöründe tanıtıcı ve ayrıntılı tarama Tarım ve Kırsal Kalkınma başlığının altında 2005 sonu ve 2006 yılı başında yapılmıştır. Şeker OPD'sinde reform sonrası köklü değişiklikler meydana gelmiştir. En önemlisi reform sonrası oluşan ortamda rekabet artmıştır. Artık, eskisi gibi varolan üretimi baz alarak yapılacak pazarlıklar etkili olmayabilir. Üyelerin şeker üretim miktarlarını belirleyen kota belirlemeleri yerini rekabet etme gücüne terketmektedir. Önce Türkiye'nin uyum göstermesi beklenen yeni müktesebata bakalım.

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkileri ve katılım süreci hususunda 2007-2013 dönemine ilişkin olarak AB Müktesebatına Uyum Programı'nda şekerle ilgili düzenlemeler ve yılları Tablo 6.8'de yer almaktadır.

Tablo 6.8 Planlanan Şeker Piyasası Düzenlemeleri

2007 Yılı		
Değiştirilecek Yasal Düzenleme	Amaç /Kapsam	Uyum Sağlanması Öngörülen AB Mevzuatı
Şeker Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	AB şeker reformuna uyum da gözetilerek şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması, uygulamada yaşanan sorunların çözümlenmesine yönelik olarak mevzuatın güncellenmesi, sektörün daha rekabetçi bir yapıya kavuşturulması, sektörün sürdürülebilirliğinin sağlanması	-318/2006 sayılı Tüzük -320/2006 sayılı Tüzüğü Değiştiren 20 Şubat 2006 Tarihli Konsey Tüzüğü
2008 Yılı (Şeker Kanununda değişiklik yapıldıktan sonra)		
Değiştirilecek /Yeni Çıkarılacak İkincil Düzenleme	Amaç /Kapsam	Uyum Sağlanması Öngörülen AB Mevzuatı
Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	AB'dekine benzer şekilde pancarda ve şekerde minimum fiyat sistemi oluşturulması, hammadde arz güvencesinin sağlanması	318/2006 sayılı Konsey Tüzüğü
Şeker Kotalarının Düzenlenmesine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	Şeker arz-talep dengesinin sağlanması ve korunması, AB şeker reformuna uyum amacıyla gıda dışı bazı sektörlerde kullanılacak şekerin kota dışı bırakılması konusunda uygulamaya ilişkin düzenleme yapılması amaçlanmaktadır.	-952/2006 sayılı Komisyon Tüzüğü -967/2006 sayılı Komisyon Tüzüğü
Şeker Sektöründe Geçici Yeniden Yapılandırma Fonu Oluşturulmasına ve Fonun Yönetimine İlişkin Yönetmelik	Şeker Sektöründe Geçici Yeniden Yapılandırma Fonu Oluşturulmasına ve Fonun Yönetimine İlişkin usul ve esasların belirtilmesi amaçlanmaktadır.	-968/2006 sayılı Komisyon Tüzüğü

Kaynak: AB Müktesebatına Uyum Programı, Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı, 2007.

Planlanan düzenlemelerin kısa kapsam açıklaması bile Türkiye'nin şeker sektörüne bakışını, tarım ve sanayi üretiminde yerini belirlemesini gerekli kılıyor. Doğal olarak, eğer üyelik öncesi uyum planlanıyorsa tarım ve kırsal kalkınma politikalarının benzer

şekilde yapılanmasında yarar var. Yukarıda adı geçen düzenlemelerin hepsinin sadece geniş politika çerçevesiyle değil, önceki düzenlemelerin değiştirilmemiş kısımlarıyla da uyumlu olması beklenir.

Türkiye'nin bazı temel konularda müktesebata uyum göstermesi gelecekte uyumu kolaylaştıracaktır.¹³ Örneğin, Şeker Kanununun şeker tanımıyla, AB Şeker OPD'sinin şeker tanımı farklıdır. Diğer önemli fark arz kontrolünün ana mekanizmasındadır. AB'de kotalar şeker üretimini temel almaktadır. Türkiye'deki kota uygulaması ise üretim miktarı yerine satışlar üzerinden yapılmaktadır. Diğer fark, isoglukoz kotalarının belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Isoglukoz kotaları Türkiye'de ticari ağırlığı baz alarak belirlenmektedir. Oysa isoglukoz (ticareti yoğun olan isoglukoz F-42) sıvı halde bulunduğu için yaklaşık % 25 su içerir. AB isoglukoz kota belirleme kriteri olarak, ticari ağırlık yerine, isoglukozun kuru madde eşdeğeri üretim miktarını kullanmaktadır. Şeker Kanununu acele hazırlanmasının bu tür farklılıklara neden olması doğaldır. Ancak, 2005 yılından bu yana TBMM Tarım Orman ve Köy İşleri Komisyonu'nda bekleyen Şeker Kanunu Değişiklik Tasarısı sistemin genelini ilgilendiren, mevcut ve gelecekte oluşabilecek sorunları çözebilecek köklü değişiklikler içermemektedir.

Şeker reformu sonrası, şeker sektöründe etkili arz kontrolünün önemi artmıştır. Şeker sektörüne özgü bir sorun olmamakla birlikte, kayıtdışı üretim ve ülke dışından kaçak olarak girebilecek şekerin miktarının sınırlanması OPD uygulamasının olmazsa olmaz koşullarından biridir. Hatta, kayıtdışı ve kaçak şekerin üyelik durumunda, Türkiye'nin olası kota miktarını azaltıcı etkide bulunacağı kesindir.

Yeni üye olan ülkelerle yapılan şeker pazarlıkları sert geçmiştir. Süregelen durumda AB'nin Türkiye'ye iç tüketimini aşan kota vermesi söz konusu değildir. AB 2010 yılına kadar şeker üretimini tüketimine eşitlemediği durumda üye ülke kotalarında doğrusal indirimle gidileceğini reform programına dahil etmiştir. Dikkat edilirse bu noktada bahsedilen şeker üretimidir. En az gelişmiş ülkelere ithal edilen ham şeker miktarını da içermektedir. Bu ülkelere ithal edilecek şeker rejiminde serbestleşmenin artacağı dikkate alınırsa, üye ülkelerde üretilen şeker pancarının da düşmesi beklenmektedir.

Türkiye'nin şeker sektörüne asıl etki üyelik görüşmelerinin ilerlemesinden kaynaklanacaktır. Türkiye şeker sektörünün yapısı küçük kapasiteli çok sayıda fabrika ile, yeni üye olan 12 Doğu Avrupa ülkesine benzer niteliktedir. Üyelik sonrası yapısal

¹³ Bkz. Tablo 8'de adı geçen 318/2006 Konsey Tüzüğü s. 58/4.

değişime bakıldığında küçük kapasiteli fabrikalar üretimlerine son vermişlerdir. Reform programıyla beraber sektörde konsolidasyon artmaktadır. Düşük şeker pancarı verimi nedeniyle yüksek maliyetli şeker üretimi piyasadan çekilmektedir. İstenen hızda olmasa da, rekabet ortamı sertleşmektedir ve zaman geçtikçe ivme kazanması kaçınılmazdır. Az gelişmiş yörelerde istihdam ve gelir sorununa şeker aracılığıyla geliştirilen çözüm, yerini daha verimli ve kalıcı çözümlere, kırsal gelişme programlarına bırakmaktadır. AB'nin şeker reformundaki yeniden yapılanma ve üretim aktivitelerini çeşitlendirme yardımları, bölgesel gelişmeyi şekerden bağımsız hale getirmeyi amaçlamaktadır.

6.4 Sonuç

Süregelen iç ve dış ticaret politikaları çerçevesinde Türkiye'nin şeker üretimi, tüketicinin yüklendiği yüksek fiyatlarla desteklenmektedir ve oluşan fiyat düzeyi dünyada ön sıralarda yer almaktadır.

Arz kontrolü içeren tüm politikalarda olduğu gibi, Türkiye'nin şeker piyasa düzeni yüksek düzeyde rant yaratmaktadır. Yüksek rant sektördeki değişimi ve rekabet ortamının oluşmasını önlemektedir. Türkiye'de AB'nin reform öncesi durumuna benzer şekilde pancar şekeri lobisi gücünü sürdürmektedir. Nişasta bazlı şeker kotası pancar şekeri kotalarına bağlı olarak belirlenmektedir. Pancar şekerinde tam ithal ikamesi hedeflenirken, nişasta bazlı şekerin ithali mümkündür. Hatta, nişasta bazlı şekerin gümrük vergisi oranı kullanılacak ürüne göre genel orandan daha düşük belirlenmektedir. Böylelikle atıl kapasite artırılmakta, daha önemlisi yurtiçinde oluşabilecek rekabet ortamı baltalanmaktadır.

Arz yönetiminin etkili olabilmesi için her türlü kayıtdışı üretimin ve kaçığın önlenmesi gerekmektedir. Satış üzerine konan kotalar üretime kaydırılmadığı durumda rantın seviyesi kayıtdışı üretimi destekler nitelik kazanmaktadır. Kayıtlı üretim yapanların rekabet alanı daralmaktadır. Bu durumda kotasız üretim kapasitesine sahip işletmelerin ihracat miktarlarıyla beraber üretim miktarlarının da izlenmesi gerekmektedir.

Oysa rekabet koşullarının gelişmesiyle şeker fiyatları düşebilir. Şeker pancarı fiyatları aynı oranda düşse bile, işleme marjları sıkışma işleme etkinliğinin artırılmasını zorunlu hale getirir. Ölçek ekonomilerinden faydalanmak zorunlu hale gelir. Fabrika sayısı azalır, ölçekleri büyür. Kotaların mülkiyetinin tanımlanması sonucunda, pancar kotası transferleri pancar üretiminde etkinlik artabilir. Kota transferinden etkilenecek pancar üretici ve fabrika çalışanlarına alternatif istihdam olanakları yaratacak programların tasarlanması zorunludur.

Mevcut şeker ve isoglukoz üreten fabrikaların toplam kapasiteleri iç pazar ihtiyacının iki katıdır. TSFAŞ Özelleştirme İdaresi'ne devredilmiştir, ancak bu konuda isteksizlik sürmektedir. Pancar Kooperatiflerinin sahibi olduğu tüm özel kesim fabrikalarının kapasiteleriyle, kamunun fabrikalarının en fazla yarısının kapasiteleri uzun bir süre Türkiye'nin iç pazar ihtiyacını karşılayacak seviyededir. Kamunun düşük kapasiteli fabrikalarının çoğu doğu bölgelerinde yer almaktadır.

Geciktirilen özelleştirme kamunun varlık değerini düşürmekten öteye geçememektedir. Arsa ve transfer hakkı verilirse kota değerinden oluşacak asgari varlık değerine ulaşana kadar beklemenin net getirisinin değerlendirilmesinde yarar vardır. Arz tarafındaki gelişmelerle özel sektörün pazar payı artmaktadır. Yavaşda olsa, düşen reel şeker fiyatlarında, küçük ölçekli kamu fabrikalarının bütçeye yük olmadan yaşamaları gün geçtikçe imkansız hale gelmektedir.

AB'ye uyum sürecinde sadece müktesebata uyum değil, üyelik sonrası zorunlu hale gelecek yeniden yapılanma da zamana yayılmalıdır. Bu çerçevede özelleştirme yapılması durumunda, olumsuz etkilenecek bölgelerdeki şekerle ilgili çalışanlara uygulanacak geçiş dönemi yardım ve uygulamalarının özelleştirme programında yer almasında yarar vardır.

AB'ye üyelik perspektifiyle bakıldığında varolan durum daha da iç karartıcı nitelik kazanıyor. Olası üyelik yılını 2015 civarı olarak alırsak, 2015'te şekerde reform süreci ve yeniden yapılanma tamamlanmış olacaktır. Hatta çeşitli tahminlere göre, özellikle en-az gelişmiş ülkelerden olmak üzere, AB şekerde net ithalatçı konumuna geçecektir. Yüksek olasılıkla, zaten sınırlı olan subvansiyonlu şeker ihracat imkanı tamamen ortadan kalkacaktır. AB'nin göreceli düşük şeker fiyatı Türkiye için de geçerli hale gelecektir.

Üyelik öncesi rekabet ortamını geliştirmeyen Türkiye'de, şeker piyasasında yaşanacak şoku hafifletmekte geçiş dönemi önlemleri bile yetersiz kalabilir. AB üyeliğine ciddi yaklaşım öncelikleri belirlemede yardımcı olabilir. Çalışmalara, şekerin tanımını AB'ye uyumlu hale getirmekle başlanabilir. Şeker kotaları kuru madde bazında üretim miktarına bağlı olarak belirlenebilir. Böylelikle, kayıtdışı satışlar da büyük oranda önlenmiş olur. Bu geçiş nedeniyle oluşacak ek izleme ve denetleme maliyeti getirisinin altında kalacaktır.

AB'li veya AB'siz konu bir bütün olarak ele alındığında sektörde izlenen her türlü politikanın yüksek düzeyde kaynak dağıtım sorunu yarattığı açıktır. Fiyat da bir

kaynak dağıtım mekanizmasıdır. Şeker sektöründe politikaların yükünün hemen tümü tüketicinin üstünde kalmaktadır. Sosyal ve/veya bölgesel destek gibi amaçlara sığınmak anlamsızdır, çünkü bu tür amaçları daha düşük toplumsal maliyetle gerçekleştirmek mümkündür.

Şeker sektöründe yeniden yapılanma çalışmalarına, sektörü sert rekabet ortamına hazırlamayı hedefleyen, başı, sonu ve amaçları belli, bir sektör strateji planı hazırlayarak başlanabilir. Planın tüm sektör aktörlerini içermesinde yarar vardır. Strateji sadece özelleştirme amacıyla yapılan basit değer belirleme veya yapılabirlik çalışmasının ötesine geçmeli ve şekerin tüm ileri ve geri bağlantılarını kapsamalıdır. Bağlantılı taraf gruplarının sayısı hayli fazladır. Pancar üreticileri ve kooperatifleri, Pancar Üretici Kooperatifleri ve diğer özel sektör şeker üretici firmalar, TŞFAŞ, şeker sanayii çalışanları, tüm ilgili kamu kuruluşları, tüketiciler, şeker girdi olarak kullanan sanayiler, nakliye kooperatifleri, alkol ve melas kullanan sanayiler ve pancar küspesi kullanan hayvancılık işletmeleri taraf gruplarını oluşturmaktadır. Stratejik plan yapmanın genel amacı köklü değişikliklerde hata yapma olasılığını en aza indirmektir. Gecekondu misali yapılacak reformun toplumsal maliyeti yüksek olur.

Şeker sanayiinin sermaye yoğunluğu yüksektir ve normal koşullarda yatırımların geri dönüşü uzun süre alır. Bu nedenle, sektöre ciddi yatırım yapacakların ilgisi, ancak sektörde uzun dönemde istikrar sağlayacak politika ortamı yaratılarak çekilebilir.

B Ö L Ü M

ET, SÜT VE SÜT ÜRÜNLERİ

Doç. Dr. Haluk LEVENT
G.S.Ü.

7. ET, SÜT VE SÜT ÜRÜNLERİ

Gıda sektörüne girdi sağlayan önemli sektörlerden biri olarak hayvancılık günümüzde oldukça önem kazanmıştır. Hayvancılık sektörü Türkiye’de sahip olduğu doğal potansiyele rağmen tarım sektörü içinde yeterince gelişme gösterememiş, pek çok sorun ile boğuşur hale gelmiştir. Hayvancılığın karşı karşıya bulunduğu sorunlar genelde tarım sektörünün sorunları olarak görülebileceği gibi bazı kendine özgü problemlerden de etkilenmektedir. Sektörün sorunlarını kabaca 6 grup altında sınıflandırabiliriz.

- a. Hijyen, ölçek, verimlilik, ırk ıslahı vb. gibi üretim ile ilgili sorunlar.
- b. Yem ve yem hammaddelerinde görülen fiyat ve miktar istikrarsızlıkları
- c. Hayvancılık ile sanayi arasındaki entegrasyon eksikliği
- d. Kamu kurumlarının etkinsizliği, piyasa yapısı vb. gibi “kurumsal sorunlar”.
- e. Kredi kısıtı, sermaye eksikliği vb. gibi finansal sorunlar.
- f. Eğitim ve beceri eksikliği, bölgesel altyapı eksikliği vb. gibi sosyal sorunlar.

Bütün bu sorunları kesen bir düzlem olarak genel yaklaşım problemleri ise, örgütlenme, piyasa yapısı, AB uyum süreci ve kamu politikaları şeklinde sıralanabilir. Üreticinin örgütlenme düzeyindeki eksiklik, ve kamunun piyasada etkin bir regülasyon gerçekleştirememesi piyasanın etkin çalışmasını engellemektedir.

Buna karşılık hayvancılık sektörünün bir altbölümü olarak kanatlı hayvanlar sektörünün ulaştığı örgütlenme düzeyi ile, en azından temel altyapı sorunlarından kısmen arınmış olduğu söylenebilir. Dolayısıyla, beyaz et ve yumurta üretimi ile kırmızı et ve süt üretimindeki temel sorunların nitelik olarak farklılık taşıdığının altını çizmekte yarar vardır.

7.1 Türkiye’de Hayvancılık

Türkiye’de “tarımsal işletme” tanımı biraz geniş tutulmaktadır; tanıma göre tarımla uğraşan hanelerin tamamı, çiftçi belgesine sahip olmak koşulu ile “işletme kabul edilmektedir. Bu tanım temel alındığında, 2001 yılı Genel Tarım Sayımının sonuçlarına göre bütün köyler ile nüfusu 5,000’in altına olan yerleşim birimlerinde tarımla uğraşan hane halkı sayısı 3,076,650 olup, işletmelerin ortalama arazi varlığı 60 dekar olarak tespit edilmiştir. Söz konusu işletmelerin % 2.3’ünde hayvansal üretim, % 30.2’sinde bitkisel üretim, geri kalan % 67.4’ünde ise bitkisel ve hayvansal üretim bir arada yapılmaktadır.

Nüfusu 25,000 ve altında olan yerleşim birimleri esas alındığında tarımla uğraşan hane halkı sayısı 4,106,983'e yükselmektedir. Yani Türkiye'de nüfusu 5,000-25,000 arasında olan yerleşim birimlerinde oturan ailelerden yaklaşık bir milyonu tarımla uğraşmaktadır. Toplam istihdam içinde tarımın payı hızla azalmakla birlikte, kırsal alanlarda toplam istihdamın yaklaşık % 60'ı üç büyük kent dışında da yaklaşık % 40'ı halen tarım sektöründedir. Hayvancılık tarımla uğraşan pek çok ailenin modern işletme kimliğinden uzak bir şekilde gerçekleştirdiği faaliyet olarak varlığını korumaktadır. Buna karşın, giderek artan modern işletme sayısı ile birlikte hayvancılık, bir dönüşüm süreci içindedir. Bu değişim süreci son yıllarda hayvan varlığının kompozisyonunda da farklılaşmaya yol açmaktadır. Hayvan varlığının yıllara göre dağılımı ise Tablo 7.1'den izlenebilir.

Tablo-7.1 Yıllar İtibarıyla Türkiye'nin Hayvan Varlığı ve Değişim Düzeyi (İndeks: 1985=100)

Yıllar	Sığır	İndex	Koyun	İndeks	Keçi	İndeks	Manda	İndeks
1985	1,2410,000	100	40,391,008	100	13,100,000	100	544,000	100
1990	1,2173,000	98.1	43,647,008	108.1	11,942,000	91.2	429,000	78.9
1995	11,901,000	95.9	35,646,000	88.3	9,564,000	73.0	305,000	56.1
1996	11,789,000	95.0	33,791,000	83.7	9,111,000	69.5	255,000	46.9
1997	1,188,600	95.8	33,072,000	81.9	8,951,000	68.3	235,000	43.2
1998	11,185,000	90.1	30,238,000	74.9	8,376,000	63.9	194,000	35.7
1999	11,031,000	88.9	29,435,000	72.9	8,057,000	61.5	176,000	32.4
2000	11,054,000	89.1	30,256,000	74.9	7,774,000	59.3	138,000	26.8
2001	10,548,000	86.7	26,972,000	70.5	7,022,000	55.0	113,356	25.0
2002	9,803,498	85.0	25,173,600	66.8	6,780,000	53.6	121,077	25.4
2003	9,788,102	79.0	25,431,500	62.3	6,761,675	51.8	113,356	25.0
2004	10,069,346	79.0	25,200,000	61.9	6,609,937	51.1	103,300	25.0
2005	10,526,440	84.8	25,203,325	62.4	6,517,464	49.8	104,965	19.3
2006	10,871,364	87.6	25,616,912	63.4	6,643,294	50.7	100,516	18.5

Kaynak: TÜİK <http://www.tuik.gov.tr/bayvancilikapp/bayvancilik.zul>. (2007)

Buna göre son yirmi yıl içinde Türkiye'de hayvan varlığı bütün türlerde dikkat çekici bir biçimde azalmıştır. Bu azalışın nedenlerinden biri kayıt ile ilgilidir. Tarım sayımının gerçekleştirildiği 2001 yılında bütün türlerde kuvvetli bir düşüş görülmektedir. Benzer bir düşüş daha kuvvetli olarak 1984 yılında gerçekleştirilen tarım sayımından sonra da gözlemlenmişti. Ancak, hayvan sayısındaki azalış eğilimi sadece sayım ile açıklanamaz.

Burada iki olgunun daha altını çizmek gerekmektedir: birincisi, hayvancılığın yoğun olarak meraya dayalı olarak yapıldığı doğu illerinde özellikle doksanlı yıllarda

yaşanan güvenlik sorunlarına bağlı olarak özellikle meraların kullanım dışı kalması sonucunda hayvan varlığındaki azalmadır. Ancak bu gerekçe son yıllarda özellikle 2003 yılında meydana gelen düşüşü açıklamaktan uzak kalmaktadır. Bu durum belki de 2001 krizi sonrasında tarımsal gelirlerin düşüşü ile açıklanabilir; nitekim tarımsal istihdamda görülen hızlı düşüş de (2000 yılında %34 iken 2006 yılında % 28'lere kadar gerilemiştir) bu açıklamayı destekleyen bir olgu olarak değerlendirilebilir.

Tablo-7.1'den de görüleceği üzere 2006 yılı Türkiye sığır varlığı yaklaşık 10.87 milyon baştır. Bunun % 26'sı kültür ırkı, % 43'ü kültür ırkı melezi ve % 31'i de yerli ırk olarak tanımlanmaktadır. (TÜİK 2007). Son yıllarda yavaş da olsa büyükbaş hayvancılıkta yapısal dönüşüm yaşanmaktadır. Özellikle büyük çiftliklerin (100 ve daha büyük baş) ve buna bağlı olarak kültür ırklarının toplam hayvan varlığı içindeki ağırlığı artmaktadır. Ancak bu gelişme sürecinde ortaya çıkan damızlık belgeli hayvan darboğazı yapısal dönüşümün hızını yavaşlatan bir engel oluşturmaktadır.

Tablo 7.2 Türkiye’de Büyükbaş Hayvancılık İşletmelerinin Büyüklükleri

SÜT										ORTALAMA İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ			
	Toplam İşletme	%	Toplam Kültür	%	Toplam Melez	%	Toplam Yerli	%	Kültür	Melez	Yerli		
1-25Baş	1,267,375	97.74	1,499,189	84.45	1,986,856	85.37	1,448,252	88.61	1.2	1.6	1.1		
25-50 Baş	26,849	2.07	178,755	10.04	280,891	12.07	162,96	9.97	6.7	10.5	6.1		
50-100 Baş	2,262	0.17	53,677	3.02	39,719	1.72	19,417	1.19	23.7	17.6	8.6		
100 Baş+	377	0.02	43,56	2.45	19,637	0.84	3,756	0.23	115.4	52.1	10.0		
	1,296,863		1,775,137		2,327,100		1,634,385	5,736,622	1.4	1.8	1.3		
BESİ										ORTALAMA İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ			
1-25 Baş	588,42	93.69	507,515	70.30	878,165	57.82	821,174	65.81	0.9	1.5	1.4		
25-50 Baş	33,395	5.32	102,457	14.20	355,631	23.41	326,733	26.18	3.1	10.6	9.8		
50-100 Baş	5,107	0.82	59,736	8.27	169,109	11.15	68,502	5.49	11.7	33.1	13.4		
100 Baş+	1,100	0.17	52,169	7.23	115,732	7.62	31,401	2.52	47.4	105.2	28.5		
	628,022		721,877		1,518,637		1,247,810	3,488,324	1.1	2.4	2.0		

Kaynak: TÜGEM (2005)

Tablo 7.2’de 2005 yılı için Türkiye’deki büyükbaş hayvan varlığının işletme büyüklüklerine göre dağılımı yer almaktadır. Süt sığırılığında büyük işletme sayısı besi sığırılığına göre daha azdır. Ancak, süt sığırılığında işletme büyüklüğü besi işletmeciliğine göre yaklaşık iki kat daha fazladır.

Tablo 7.3’den de görülebileceği gibi, genotip grupları bölgeler arasında dengesiz bir şekilde dağılmaktadır. Türkiye genotipin niteliği bakımından kabaca batı ve doğu olarak ikiye ayrılmış durumdadır. Kültür ırkı ağırlıklı olarak batı bölgelerinde yoğunlaşırken, doğu bölgelerinde de damızlık niteliği olmayan dolayısıyla hem verim açısından sorunlu hem de teşvik sistemi dışında kalan yerli ırk yoğunlaşmaktadır. Kuzey Anadolu da genotiplerin dağılımı bakımından doğu bölgeleri ile benzerlik göstermektedir.

Tablo 7.3 2006 Yılı Tarımsal Bölgeler Sığır Varlığında Çeşitli Genotiplerin (kültür ırkı, kültür ırkı melezi ve yerli) ve Türkiye Sığır Varlığında Bölgelerin Payı (%)

Bölgeler		Bölge sığır varlığında genotiplerin payı (%)				Türkiye sığır varlığında bölge payı (%)			
		Kültür İrkı	Kültür Melezi	Yerli Genotip	Toplam	Kültür İrkı	Kültür Melezi	Yerli Genotip	Toplam Sığır
TR1	İstanbul	18.3	76.3	5.3		0.4	0.9	0.1	0.5
TR2	Batı Marmara	62.4	32.2	5.4		19.3	5.9	1.4	7.9
TR3	Ege	42.7	43.1	14.2		24.0	14.3	6.5	14.3
TR4	Doğu Marmara	36.1	48.4	15.5		8.5	6.7	3.0	6.0
TR5	Batı Anadolu	32.7	43.2	24.0		6.9	5.4	4.1	5.4
TR6	Akdeniz	31.6	57.3	11.1		9.7	10.4	2.8	7.8
TR7	Ortaanadolu	24.2	52.1	23.7		9.0	11.4	7.1	9.5
TR8	Batı Karadeniz	15.8	45.4	38.9		8.5	14.4	17.0	13.7
TR9	Doğu Karadeniz	11.6	51.2	37.1		2.4	6.3	6.2	5.3
TRA	Kuzeydoğu Ana.	5.6	41.9	52.5		3.3	14.8	25.6	15.3
TRB	Ortadoğu Ana.	17.9	30.2	51.9		5.8	5.8	13.8	8.3
TRC	Güneydoğu Ana.	9.4	26.6	64.0		2.3	3.8	12.5	6.1
	Türkiye	25.5	43.2	31.3	100	100			

Kaynak: TÜİK <http://www.tuik.gov.tr/bayvancilikapp/bayvancilik.zul> verilerinden düzenlenmiştir.

Kültür ırkı melezleri, Türkiye sığır varlığının neredeyse yarısı kadardır (% 43). Melez sığırların payının yüksek olduğu bölgeler birbirine yakın oranlarla, Ege, Akdeniz Orta Anadolu, Batı Karadeniz ve Kuzeydoğu Anadoludur. Melez ırkın bölgesel dağılımında dikkat çeken nokta modern hayvancılık açısından gelişmiş yöreleri de içermesidir. Bu durum, bir yandan ölçek sorunundan ve bağlı olarak gelir düşüklüğü

sorunundan, bir yandan da geçmişte zaman zaman uygulanan yanlış teşvik politikalarından kaynaklanmaktadır (hayvancılıkla uğraşan hane başına 2 damızlık dağıtılması vb. gibi).

Türkiye koyun varlığı yaklaşık 25,6 milyon baş olup, bunun büyük bölümü yerli ırktır; toplam küçükbaş hayvan varlığının yaklaşık % 2.5'i de Merinos'lardan oluşmaktadır. Türkiye küçükbaş hayvan varlığının yaklaşık 1/3'ünü Doğu Anadolu barındırılmaktadır (Tablo 7.4). Bu bölgenin dışında Ege ve Akdeniz bölgeleri de yüksek küçükbaş hayvan varlığına sahiptir. Buna karşılık Merinos koyun varlığı batı bölgeleri ile sınırlıdır (toplam Merinos varlığının yaklaşık % 85'i). Özetle Türkiye'de koyun varlığının büyük bölümünü ülkenin yerli ırkları oluşturmaktadır.

Tablo 7.4 2006 Yılı Türkiye Koyun ve Keçi Varlığında Bölgelerin Payı (%)

Bölgeler		Bölge sığır varlığında genotiplerin payı (%)				Türkiye sığır varlığında bölge payı (%)			
		Yerli	Merinos	Keçi	Toplam	Yerli	Merinos	Keçi	Toplam
TR1	İstanbul	90.0	0.5	9.5		0.2	0.0	0.1	0.2
TR2	Batı Marmara	71.0	5.1	23.9		5.7	12.3	7.1	6.2
TR3	Ege	71.0	2.5	26.5		10.2	10.8	14.2	11.0
TR4	Doğu Marmara	52.5	29.5	18.0		2.4	41.4	3.1	3.6
TR5	Batı Anadolu	81.3	7.1	11.6		8.2	21.9	4.4	7.8
TR6	Akdeniz	47.4	2.5	50.1		6.1	9.8	24.0	9.9
TR7	Ortaanadolu	92.4	0.6	7.0		8.1	1.6	2.3	6.7
TR8	Batı Karadeniz	87.0	1.4	11.6		3.9	2.0	1.9	3.4
TR9	Doğu Karadeniz	91.7	0.0	8.5		1.9	0.0	0.6	1.6
TRA	Kuzeydoğu Ana.	92.0	0.0	8.0		13.5	0.0	4.4	11.3
TRB	Ortadoğu Ana.	83.5	0.0	16.5		25.1	0.0	18.4	23.1
TRC	Güneydoğu Ana.	74.0	0.0	26.0		14.8	0.1	19.4	15.4
	Türkiye	76.9	2.5	20.6	100	100			

Kaynak: TÜİK kayıtlarından düzenlenmiştir

Kanatlı Sektörü

Türkiye'de tavukçuluk sektörü, en gelişmiş hayvansal üretim dalı olarak kabul görmektedir. Bu sektörde gerek yumurta gerekse piliç eti üretiminde geline seviye, bu alanda gelişmiş kabul edilen ülkeler seviyesinden geri değildir.

Tavukçuluk sektöründe işletme olarak tanımlanabilen yaklaşık 10,000 broyler, 5,000 adet de yumurta üretim işletmesi yer almaktadır. Geçimini kanatlı sektöründen sağlayan insan sayısının 2 milyon civarında olduğu tahmin edilmektedir. Türkiye'nin 2006 yılı piliç eti üretiminin yaklaşık % 90'ı, % 40'ı civarında işletme tarafından üretilmiştir.

Türkiye'nin hindi eti üretimi son yıllarda hızlı bir artış göstermiştir. TÜİK verilerine göre 1995 - 1998 yılında hindi eti üretimi 1,000 ton civarında dalgalanırken, son 10 yıl içerisinde büyük bir artış göstererek 2005 yılında 43,000 ton civarına kadar yükselmiştir. Bu büyük artışın ve üretim sisteminde meydana gelen ciddi değişiklikler dikkat çekmektedir. Gerçekten de Türkiye'de hindicilik sektörü son yıllarda büyük ölçüde modern entansif bir nitelik kazanmıştır. Bununla birlikte sektör, tavukçulukta olduğu gibi, damızlık temininde dışa bağımlıdır. Bu durumun yakın zamanda değişmesi de beklenilmemektedir. (daha geniş bilgi için bkz. Saçlı 2007).

Tablo 7.5 2006 Yılı Türkiye Kanatlı Hayvan Varlığında Bölgelerin Payı (%)

		Bölge kanatlı payı (%)				Türkiye kanatlı bölge payı (%)			
		Tavuk Et	Yumurta	Hindi	Toplam	Tavuk Et	Yumurta	Hindi	Toplam
TR1	İstanbul	28.8	67.5	3.7		0.1	1.5	1.4	0.4
TR2	Batı Marmara	81.9	17.9	0.1		9.3	9.9	1.3	9.5
TR3	Ege	56.1	40.8	3.1		8.2	29.1	39.8	12.0
TR4	Doğu Marmara	97.6	2.1	0.3		71.2	7.4	19.2	59.9
TR5	Batı Anadolu	41.2	58.1	0.7		2.7	18.6	3.8	5.4
TR6	Akdeniz	69.0	30.1	0.9		2.7	5.7	3.1	3.2
TR7	Ortaanadolu	19.9	78.2	1.9		0.5	9.1	3.9	2.0
TR8	Batı Karadeniz	56.7	42.5	0.8		2.7	10.1	3.4	4.0
TR9	Doğu Karadeniz	1.1	98.6	0.3		0.0	0.9	0.1	0.2
TRA	Kuzeydoğu Ana.	49.9	44.1	5.9		0.3	1.4	3.4	0.5
TRB	Ortadoğu Ana.	82.2	15.7	2.1		2.1	1.9	4.7	2.1
TRC	Güneydoğu Ana.	10.8	74.1	15.1		0.1	4.3	15.8	1.0
	Türkiye	82.2	16.9	0.9	100	100			

Kaynak: TÜİK kayıtlarından düzenlenmiştir

Piliç eti üretiminde tek bir bölge, Doğu Marmara, öne çıkarken yumurta üretiminde Batı Anadolu hindi eti üretiminde ise Ege, Doğu Marmara ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri üretimin büyük bir bölümünü karşılamaktadırlar.

7.2 Türkiye’de Et, Süt ve Süt Ürünleri Piyasaları

Türkiye’de genel olarak tarımsal üretim rakamlarının düşük kaliteli oldukları bizzat rakamların yer aldığı yayınlarda belirtilmektedir. Sektörde kayıtdışılığın yaygın olması, işletme başına hayvan sayısının düşük olmasına bağlı olarak “kendi üretiminden tüketimin” pay olarak yüksek olması gibi sorunlar süt üretiminin tahmin edilmesini zorlaştırmaktadır. Tablo 7.6’da çeşitli türlere göre üretim rakamları sergilenmektedir.

**Tablo 7.6 Türkiye’de Türlere Göre Süt Üretimi (Ton)
ve Değişim Düzeyleri (1980=100)**

Yıllar	İnek Sütü	İndeks	Koyun Sütü	İndeks	Keçi Sütü	İndeks	Manda Sütü	İndeks	Toplam Süt	İndeks	İnek Sütünün Payı
1980	7,710,600	100.0	1,147,395	100.0	483,000	100.0	273,905	100.0	9,614,900	100.0	80.2
1985	7,994,269	103.7	1,072,601	93.5	363,399	75.2	239,854	87.6	9,670,123	100.6	82.7
1990	7,960,640	103.2	1,145,015	99.8	337,535	69.9	174,225	63.6	9,617,415	100.0	82.8
1995	9,275,310	120.3	934,495	81.4	277,205	57.4	114,540	41.8	10,601,550	110.3	87.5
1996	9,465,620	122.8	921,660	80.3	265,445	55.0	108,190	39.5	10,760,915	111.9	88.0
1997	8,914,176	115.6	826,348	72.0	249,302	51.6	86,700	31.7	10,076,526	104.8	88.5
1998	8,832,000	114.5	813,000	70.9	246,000	50.9	80,000	29.2	9,971,000	103.7	88.6
1999	8,966,000	116.3	805,000	70.2	236,000	48.9	75,000	27.4	10,082,000	104.9	88.9
2000	8,732,041	113.2	774,380	67.5	220,211	45.6	67,330	24.6	9,793,962	101.9	89.2
2001	8,489,082	110.1	723,346	63.0	219,795	45.5	63,327	23.1	9,495,550	98.8	89.4
2002	7,490,630	97.1	657,387	57.3	209,621	43.4	50,925	18.6	8,408,563	87.5	89.1
2003	9,514,318	123.4	769,959	67.1	278,136	57.6	48,778	17.8	10,611,191	110.4	90.0
2004	9,600,000	124.5	771,716	67.3	259,087	53.6	39,279	14.3	10,670,082	111.0	90.0
2005	10,000,000	129.7	789,877	68.8	253,759	52.5	38,058	13.9	11,081,694	115.3	90.2
2006	10,900,000	141.4	794,681	69.3	253,759	52.5	36,358	13.3	11,984,798	124.6	90.9

Kaynak: TÜİK verilerinden hazırlanmıştır

Türkiye toplam süt üretimi 1980 yılında 9.6 milyon ton düzeyindeyken 2006 yılında % 25 oranında bir artış ile 2006 yılında yaklaşık 12 milyon ton düzeyine yükselmiştir. Bu artış ile birlikte süt üretiminde türlerin payında da bir dönüşüm yaşanmıştır. İnek sütünde artış görülürken diğer tüm türlerin üretiminde azalma yaşanmış bunun sonucunda da inekütünün payı 1980 yılında % 80.2 iken, 2006 yılında % 90.9’a kadar yükselmiştir.

İnek sütü üretiminde 1980 yılından 2000 yılına kadar yaklaşık % 15’lik artış olmuştur, buna karşılık koyun, keçi ve manda sütlerinde ise büyük miktartlı düşüşler yaşanmıştır. Koyun sütü üretimi 1980 yılına göre yaklaşık % 32.5, keçi sütü üretimi % 54.5 ve manda sütü üretimi ise % 75 oranında gerilemiştir. 2000 yılından sonra ise, manda sütü hızla azalmaya devam ederken, diğer kesimlerde ise artış yaşanmıştır. 2002 yılından 2006 yılına kadar inek sütünde % 45.6’lık bir artış gerçekleşmiştir. Aynı dönemde sığır varlığında sadece % 10’luk bir artış gerçekleştiği göz önünde tutulacak olursa süt veriminde de bir yükselişin olduğu anlaşılmaktadır. Tablo 7.7 ile birlikte değerlendirildiğinde verimlilik artışının kültür ırklarının payının artışı ile birlikte gerçekleştiği söylenebilir.

Koyun, keçi ve manda sütü üretimindeki azalmanın temel nedeni ise Tablo 7.1'den de açıkça görülebileceği gibi bu hayvan türlerindeki sayısal azalmadır. 1985 yılına göre 2006 yılında koyun varlığında yaklaşık % 26.4, keçi varlığında ise yaklaşık % 49.3 ve manda varlığında % 81.5'e varan oranlarda azalmalar olmuştur. Bu nedenle inek sütü dışında diğer türlerde görülen süt azalmaları normal karşılanabilir.

Toplam inek sütü üretimi içerisinde değişik genotip gruplarının payları ile diğer hayvan türlerinden elde edilen sütlerin payı ve değişim düzeyleri TÜİK'in 2006 yılı verilerinden hesaplanmış ve Tablo 7.7'de verilmiştir.

Tablo 7.7 Yıllar İtibarıyla Türkiye'de Süt Üretiminin Hayvan Türlerine Göre Dağılımı (%)

Yıllar	İnek Sütü			İnek Sütü Toplam Payı	Koyun Sütü Payı	Keçi Sütü Payı	Manda Sütü Payı
	Kültür İrki	Kültür Melezi	Yerli İrk				
1990	19.4	48.7	31.9	82.8	11.9	3.5	1.8
1995	27.8	51.2	20.9	87.5	8.8	2.6	1.1
1996	28.8	51	20.2	88.0	8.6	2.5	1.0
1997	29.1	51.5	19.5	88.5	8.2	2.5	0.9
1998	29.2	51.9	18.9	88.6	8.2	2.5	0.8
1999	29.2	52.7	18.1	88.9	8.0	2.3	0.7
2000	30.2	52.6	17.2	89.2	7.9	2.2	0.7
2001	31.3	52	16.7	89.4	7.6	2.3	0.7
2002	32.9	51.6	15.4	89.1	7.8	2.5	0.6
2003	33.8	48	18.2	89.7	7.3	2.6	0.5
2004	33.6	48	18.4	90.0	7.2	2.4	0.4
2005	35.9	46.3	17.8	90.2	7.1	2.3	0.3
2006	39.5	44.9	15.5	90.9	6.6	2.1	0.3

Kaynak: TÜİK kayıtlarından düzenlenmiştir

Tablo 7.7'de görüldüğü gibi, 1990 yılından 2006 yılına kadar inek sütünün genotiplere göre bileşimini büyük ölçüde değiştirmiştir. Kültür ırkının payı iki katından fazla artarak % 19.4'ten % 39.5'e kadar yükselirken yerli ırkının payı % 50'den biraz fazla bir oranda azalmıştır. Kültür melezinden elde edilen süt miktarı ise % 8'lik bir düşüşle yaklaşık % 45'e kadar gerilemiştir.

Bu değişimin bir bölümü daha önce değinildiği gibi, hayvan varlığının genotip bileşimindeki değişim ile açıklanabilir. Özellikle 2002 sonrasında artan hayvancılık yatırımları ile birlikte sektörde orta ve büyük ölçekli işletmelerin sayısının artması ve kültür ırkındaki sayısal artışın büyük ölçüde bu işletmelerin yatırımları ile gerekleşiıyor olması da bu değişimin nedenleri arasında sayılabilir. Öte yandan, süt işleme endüstrisinin gelişmesiyle birlikte oturtulan süt toplama standartları, değişen piyasa koşulları dikkate alınacak olursa bu eğilimin önümüzdeki yıllarda da devam edeceği söylenebilir.

Genotipler arasındaki bileşimin yanı sıra türler arasında da bileşimin hızla değiştiği gözlemlenmektedir. Koyun, keçi ve manda sütünün toplam süt üretimindeki payı %10'nun altına kadar gerilemiştir.

**Tablo 7.8 Türkiye’de Bölgesel Düzeyde Genotiplere
Göre Süt ve Et Verimindeki Gelişmeler**

Yıl	Düzey1	Düzey1 Adı	Genotip	Sağılan (bas)	Süt (Ton)	Kesilen (bas)	Et (Ton)	Süt Verimi	Et Verimi
2001	TUR	Türkiye Toplamı	Toplam	5,085,814	8,489,082	1,843,320	331,589	1,669	180
2002	TUR	Türkiye Toplamı	Toplam	4,392,568	7,490,634	1,774,107	327,629	1,705	185
2003	TUR	Türkiye Toplamı	Toplam	5,040,362	9,514,138	1,591,045	290,455	1,888	183
2004	TUR	Türkiye Toplamı	Toplam	3,875,722	9,609,326	,1856,549	364,999	2,479	197
2005	TUR	Türkiye Toplamı	Toplam	3,998,097	10,026,202	1,630,471	321,681	2,508	197
2006	TUR	Türkiye Toplamı	Toplam	4,187,932	10,867,302	1,750,997	340,705	2,595	195
2001	TR1	İstanbul	Kültür	5,732	20,911	17,110	5,438	3,648	318
2006	TR1	İstanbul	Kültür	4,808	18,858	6,343	1,538	3,922	242
2001	TR1	İstanbul	Melez	27,702	105,593	25,898	6,273	3,920	242
2006	TR1	İstanbul	Melez	21,692	56,855	22,217	5,377	2,621	242
2001	TR1	İstanbul	Yerli	1,797	1,966	50,130	6,166	1,094	123
2006	TR1	İstanbul	Yerli	1,176	1,604	12,695	2,223	1,364	175
2001	TR2	Batı Marmara	Kültür	178,360	591,668	58,436	12,660	3,317	217
2006	TR2	Batı Marmara	Kültür	225,528	890,872	114,104	24,542	3,950	215
2001	TR2	Batı Marmara	Melez	130,706	322,849	88,977	17,525	2,470	197
2006	TR2	Batı Marmara	Melez	120,119	329,611	77,292	15,550	2,722	201
2001	TR2	Batı Marmara	Yerli	23,248	21,168	16,947	2,932	911	173
2006	TR2	Batı Marmara	Yerli	19,590	25,138	11,934	1,811	1,283	152
2001	TR3	Ege	Kültür	158,039	487,434	54,170	13,419	3,084	248
2006	TR3	Ege	Kültür	260,943	1,028,702	81,305	18,818	3,942	231
2001	TR3	Ege	Melez	279,113	543,750	129,560	29,352	1,948	227
2006	TR3	Ege	Melez	241,521	659,090	138,822	29,255	2,729	211
2001	TR3	Ege	Yerli	103,244	74,491	98,010	15,778	722	161
2006	TR3	Ege	Yerli	78,087	102,350	128,993	21,227	1,311	165
2001	TR4	Doğu Marmara	Kültür	103,19	301,950	27,953	6,018	2,926	215
2006	TR4	Doğu Marmara	Kültür	94,555	367,785	55,752	13,738	3,890	246
2001	TR4	Doğu Marmara	Melez	165,774	325,937	56,320	10,520	1,966	187
2006	TR4	Doğu Marmara	Melez	113,121	302,645	95,068	20,453	2,675	215
2001	TR4	Doğu Marmara	Yerli	54,045	39,331	73,912	12,053	728	163
2006	TR4	Doğu Marmara	Yerli	36,430	48,225	44,533	7,152	1,324	161
2001	TR5	Batı Anadolu	Kültür	80,350	2781,720	26,158	7,458	3,382	285
2006	TR5	Batı Anadolu	Kültür	75,410	298,083	51,675	13,512	3,953	261
2001	TR5	Batı Anadolu	Melez	138,679	221,969	72,982	16,500	1,601	226
2006	TR5	Batı Anadolu	Melez	90,841	242,651	58,992	13,585	2,671	230
2001	TR5	Batı Anadolu	Yerli	76,891	54,615	85,400	12,544	710	147
2001	TR5	Batı Anadolu	Yerli	48,041	62,969	67,006	11,938	1,311	178

Yıl	Düze1	Düze1 Adı	Genotip	Sağılan (bas)	Süt (Ton)	Kesilen (bas)	Et (Ton)	Süt Verimi	Et Verimi
2001	TR7	Orta Anadolu	Kültür	90,336	217,472	19,830	5,759	2,407	290
2006	TR7	Orta Anadolu	Kültür	97,970	377,775	39,914	9,640	3,856	242
2001	TR7	Orta Anadolu	Melez	245,932	540,357	49,816	10,787	2,197	217
2006	TR7	Orta Anadolu	Melez	216,079	590,314	42,617	8,974	2,732	211
2001	TR7	Orta Anadolu	Yerli	151,566	104,850	64,778	9,725	692	150
2006	TR7	Orta Anadolu	Yerli	84,147	113,714	29,035	4,634	1,351	160
2001	TR8	Batı Karadeniz	Kültür	80,339	162,300	26,254	5,463	2,020	208
2006	TR8	Batı Karadeniz	Kültür	79,427	306,730	21,806	5,001	3,862	229
2001	TR8	Batı Karadeniz	Melez	335,757	498,801	78,198	14,411	1,486	184
2006	TR8	Batı Karadeniz	Melez	244,883	656,671	75,900	13,954	2,682	184
2001	TR8	Batı Karadeniz	Yerli	331,033	197,015	188,547	27,418	595	145
2006	TR8	Batı Karadeniz	Yerli	221,116	292,399	103,217	13,775	1,322	133
2001	TR9	Doğu Karadeniz	Kültür	22,033	47,150	4,798	622	2,140	130
2006	TR9	Doğu Karadeniz	Kültür	26,040	98,435	9,233	1,765	3,780	191
2001	TR9	Doğu Karadeniz	Melez	195,486	346,718	41,136	4,808	1,774	117
2006	TR9	Doğu Karadeniz	Melez	137,179	376,294	18,219	2,506	2,743	138
2001	TR9	Doğu Karadeniz	Yerli	138,010	112,411	55,707	5,547	815	100
2006	TR9	Doğu Karadeniz	Yerli	98,737	131,689	406662	4,693	1,334	115
2001	TRA	Kuzeydoğu Anadolu	Kültür	43,955	112,188	791	182	2,552	230
2006	TRA	Kuzeydoğu Anadolu	Kültür	31,444	116,464	1,671	435	3,704	260
2001	TRA	Kuzeydoğu Anadolu	Melez	243,935	380,331	7,125	1,399	1,559	196
2006	TRA	Kuzeydoğu Anadolu	Melez	233,829	660,059	41,981	8,727	2,823	208
2001	TRA	Kuzeydoğu Anadolu	Yerli	467,287	334,537	72,253	11,544	716	160
2006	TRA	Kuzeydoğu Anadolu	Yerli	291,500	386,394	24,172	3,604	1,326	149
2001	TRB	Ortadoğu Anadolu	Kültür	44,687	121,204	17,231	5,001	2,712	290
2006	TRB	Ortadoğu Anadolu	Kültür	72,298	263,448	3,016	652	3,612	216
2001	TRB	Ortadoğu Anadolu	Melez	141,483	255,711	29,041	5,223	1,807	180
2006	TRB	Ortadoğu Anadolu	Melez	114,005	300,209	43,749	8,217	2,633	188
2001	TRB	Ortadoğu Anadolu	Yerli	260,908	215,193	105,306	16,205	786	154
2006	TRB	Ortadoğu Anadolu	Yerli	188,388	249,557	60,653	8,706	1,325	144
2001	TRC	Güneydoğu Anadolu	Kültür	18,603	49,533	2,530	497	2,663	196
2006	TRC	Güneydoğu Anadolu	Kültür	22,451	82,930	3,289	761	3,694	231
2001	TRC	Güneydoğu Anadolu	Melez	96,271	211,324	17,536	3,451	2,195	197
2006	TRC	Güneydoğu Anadolu	Melez	58,380	154,899	46,746	9,399	2,653	201
2001	TRC	Güneydoğu Anadolu	Yerli	244,251	200,927	48,120	5,989	823	124
2006	TRC	Güneydoğu Anadolu	Yerli	179,089	227,965	48,647	9,105	1,273	187

Kaynak: TÜİK kayıtlarından düzenlenmiştir

Tablo 7.8'den de anlaşılabileceği gibi kültür ırkının süt üretiminden aldığı payın artışı sadece kültür ırkında görülen sayısal artışa bağlı değildir; 2001 yılı ile 2006 yılı arasında kültür ırkı hayvanların süt verimlerinde %33 civarında bir artış gerçekleşmiştir.

Bu artışın nedenleri arasında, aynı dönem içerisinde çok sayıda büyük işletmenin oluşmasıyla kültür ırkı beslemede ortalama ölçeğin büyümesi, paralel olarak besleme koşullarının iyileşmesi ve modern işletmeciliğin yaygınlaşması sayılabilir.

Genotipler bazında, kültür ırkının 2001-2006 yılları arasında süt üreticiliğinde %22, beside ise %50 civarında artış gösterdiği görülmektedir. Ancak, düzey olarak yaklaşıldığında, verimlilik dünya ortalamasının bir hayli altındadır. Besi hayvancılığında verimliliğin düşük olması bir ölçüde süt ırkı besleyenlerin erkek danaları kestirmeleri ve bunların da istatistiklerde “kültür ırkı” olarak geçmesine bağlanabilir. Ancak süt veriminin Türkiye ölçeğinde yıllık yaklaşık 4 ton civarında kalması ciddi bir verimlilik sorunu ile karşı karşıya olduğumuzu göstermektedir. Ölçeğin düşük olması ve yem fiyatlarının yüksek seyretmesi dolayısıyla yeterince iyi besleme yapılamamasının yanı sıra eğitim ve donanım eksikliğinin de bunda önemli payı bulunmaktadır.

7.2.1 Türkiye’de Et Üretimi

Türkiye’de et üretimi ile ilgili sağlıklı istatistiklere ulaşmak oldukça güçtür. Bunun nedenleri arasında et kesim sürecinde düzenli ve tek elden yürütülen bir kayıt sisteminin yerleştirilememiş olması ve yanı sıra kayıtdışı/kaçak kesimlerin halen yaygınlığını koruması sayılabilir. Et üretimi ile ilgili olarak elde iki temel kaynak bulunmaktadır: TÜİK ve FAO. Ancak her iki kaynaktan elde edilen verilerde de uyumsuzluk sorunu yaşanmaktadır. Et üretimi verisi, kesim yapılan hayvan sayısının tahminine ve ardından belirli bir karkas ağırlığı kabulüne dayanmaktadır. Bu iki temel varsayımda görülen farklı yaklaşımlar dolayısıyla farklı et üretim rakamları elde edilmektedir (Bu konuda daha geniş bir değerlendirme için bkz. Saçlı 2007). Dolayısıyla et üretimi ile ilgili olarak söylenecekler, hangi veri kaynağı esas alınırsa alınsın, sadece genel eğilimleri yansıtmaktan öte bir anlam taşımamaktadır.

**Tablo 7.9 Yıllar ve Türler İtibarıyla Türkiye’de Et Üretimi (Ton)
ve Değişim Düzeyleri (İndeks: 1980=100)**

Yıllar	Toplam Et	Sığır Eti	İndeks	Koyun-Keçi Eti	İndeks	Manda Eti	İndeks	Domuz Eti	İndeks	Piliç Eti	İndeks
1980	687,683	130,380	100	292,000	100	10,660	100	325	100	240,163	100
1985	1,002,549	318,164	244	380,000	130	14,729	138	505	155	273,31	114
1990	1,160,869	360,704	277	370,000	127	11,445	107	330	102	401,658	167
1995	1,180,800	292,450	224	372,000	127	6,095	57	445	137	490,000	204
1996	1,112,888	301,835	232	366,000	125	3,145	30	1,425	439	420,482	175
1997	1,253,333	379,542	291	378,000	130	5,640	53	53	16	471,415	196
1998	1,251,365	359,000	275	374,000	128	4,762	445	314	97	486,682	203
1999	1,340,941	349,681	268	368,000	126	5,196	49	240	74	596,854	249
2000	1,396,726	354,636	272	374,000	128	4,047	38	274	84	643,436	268
2001	1,319,140	331,590	254	351,000	120	2,294	22	86	27	614,726	256
2002	1,375,541	327,630	251	332,500	114	1,630	15	37	11	696,160	290
2003	1,492,830	290,456	223	310,500	106	1,709	16	280	86	872,392	363
2004	1,502,521	290,000	222	333,517	1114	1,950	18	280	86	876,774	365
2005	1,553,349	255,583	196	359,018	122	1,577	15	174	53	936,997	390
2006	1,590,422	270,698	207	400,278	138	1,774	17	14	4	917,658	382

Kaynak: Sağlık 2007, Faostat-2005 (<http://faostat.fao.org/faostat>) ve TÜİK.

Tablo 7.9’den da izleneceği üzere Türkiye’de toplam et üretimi 1980 yılında 2006 yılına kadar yaklaşık 2.3 kat artış göstermiştir. Ancak bu artış ile birlikte et üretiminin bileşiminde de süt üretiminde olduğu gibi ciddi bir farklılaşma yaşanmıştır. 1985 yılına kadar toplam et üretimindeki payı itibarıyla üçüncü sırada bulunan piliç eti üretimi hızla payını artırarak 2006 yılında sığır ve koyun eti üretiminin toplamının yaklaşık %36 daha fazlasını üreterek birinci sıraya yükselmiştir. Bu değişimin ardında kanatlı sektöründe görülen yüksek örgütlenme düzeyi ve endüstrileşmenin yattığı söylenebilir.

Sığır eti üretimi dönem içinde dalgalı bir seyir izleyerek 1997 yılına kadar artmış daha sonra azalış eğilimine girmiştir. Koyun eti üretiminde de benzer dalgalı seyir gözlemlenmektedir. 1997 yılına kadar üretimi arttıktan sonra 2003 yılına kadar azalmış ardından tekrar bir artış eğilimi içine girilmiştir. Öte yandan manda ve domuz gibi türlerden elde edilen etler ise çeşitli sosyo-kültürel nedenlerden ötürü ihmal edilebilecek kadar düşük düzeylere inmiştir.

Tablo 7.10 Yıllar İtibarıyla Türkiye’de Toplam Et Üretimi İçerisinde Değişik Türlerin Payları ve Değişim Düzeyleri (Pay: %)

Yıllar	Toplam Et İndeksi	Sığır Eti Payı	Koyun-Keçi Eti Payı	Piliç Payı	Diğer
1980	100	19	43	35	1.6
1985	146	32	38	27	1.6
1990	169	31	32	35	1
1995	172	25	32	42	0.5
1996	162	27	33	38	0.4
1997	182	30	30	38	0.5
1998	182	29	30	39	0.4
1999	195	26	27	45	0.4
2000	203	25	27	46	0.3
2001	192	25	27	47	0.2
2002	200	24	24	51	0.1
2003	217	20	21	58	0.1
2004	218	19	22	58	0.1
2005	226	17	23	60	0.1
2006	231	17	25	58	0.1

Kaynak: TÜİK, 2007

Tablo 7.10 incelendiğinde sığır eti üretiminin arttığı buna karşılık diğer türlerde azalma olduğu görülmektedir. Daha önce hayvan varlığına ilişkin olarak verilen tablo ile birlikte (Tablo 7.1) incelendiğinde diğer türlerdeki azalışın hayvan varlığındaki büyük azalışa paralel olarak ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Ancak büyükbaş hayvan varlığındaki yaklaşık %13'lük azalışa rağmen sığır eti üretiminin aynı dönemde ciddi bir artış gösterdiği görülmektedir. Bunun bir kaç nedeni olabilir. Birincisi et üretimindeki verimlilik artış göstermiş olabilir; ikincisi, istatistiki kabuller yıllar içinde farklılaşmış olabilir; üçüncüsü, kayıtdışı hayvan ağırlığı sabit olmayabilir; ve son olarak dördüncüsü, süt ve et hayvanlarının kompozisyonu değişmiş olabilir. Bu nedenlerin hangilerinin öne çıktığı hakkında kesin bir bilgi olmamakla birlikte gözlemlerimize dayanarak tümünün de etkisinin olduğu söylenebilir.

Türkiye’de kanatlı hayvan sektörü 1990 yılından itibaren gerek yumurta, gerek et üretiminde ciddi bir artış göstermiştir. Bu artışta önemli nedenlerden biri sektörün modern işletmelerden kurulu olmasına bağlı olarak güçlü örgütlenmesi gösterilebilir. Arz yanında görülen yoğunlaşma ve örgütlenmeye paralel olarak talep tarafında da sağlıklı beslenme trendine ve fiyat hareketlerine bağlı olarak ortaya çıkan artış sektörün gelişmesinde önemli nedenler olarak gösterilebilir (Saçlı 2007).

Piliç eti üretiminde görülen artış son yıllarda hindi eti üretiminde de gözlemlenmektedir. Hindi eti üretiminin de geleneksel yöntemlerden sıyrılarak modern işletmeler ve modern üretim yöntemleri ile gerçekleştirilmeye başlanması bu artışın temel nedenidir. Buna karşılık yumurta üretimi dalgalı bir seyir izlemiştir. Başlangıçta, et üretiminde olduğu gibi hızla büyüyen sektör arz fazlası yaratınca bir krizle karşılaşmış ve doksanlı yılların ortasında ulaştığı arz kapasitesi civarında stabilize olmuştur. Bu gelişmenin yanısıra yumurta üretiminde küçük aile işletmeciliğinin ve kendi üretiminden tüketimin varlığını koruduğu ve bu durumun da talepte dalgalanmalar yarattığı ve yumurta üretiminin daha çok endüstriyel talepte görülen gelişmelere bağlı olarak gelişimini sürdüreceği söylenebilir (daha geniş bilgi için bkz. Saçlı 2007).

7.2.2 Hayvansal Ürün Tüketimi

Türkiye’de hayvansal üretimin temel işlevi gıda maddesi üretimi olarak ele alındığında, son yıllarda daha hızlı olmak üzere, kişi başına üretimde bazı ürünlerde önemli azalmalar meydana gelmiştir. Bu konu, ilgili bölümlerde ayrıca ele alınacaktır. Fakat hayvansal üretim - besin maddesi ilişkisini ortaya koymakta, kişi başına günlük hayvansal kökenli protein ve enerji üretimi önemli bir ölçüt olarak değerlendirilebilir. Bu ölçüt esas alındığında Türkiye’de hayvansal kökenli gıda maddeleri açısından üretim seviyesinin tatminkâr olmadığı söylenebilir. Çeşitli kıta ve ülkelerde kişi başına protein üretiminde üç nokta dikkat çekmektedir:

- Türkiye’nin kişi başına toplam protein üretimi dünya ortalamasından yüksek, AB 15 ortalamasından daha azdır.
- Türkiye’nin kişi başına hayvansal kökenli protein üretimi dünya ortalamasının altında, gelişmiş ülkeler ve AB 15 ortalamasının üçte biri civarındadır.
- Toplam protein üretiminde daha az olmak üzere, son yıllarda kişi başına hem toplam protein hem de hayvansal protein üretimi azalmıştır.

Yukarıdaki üç tespitten anlaşılması gereken, Türkiye’nin özellikle kişi başına hayvansal ürünler üretiminin yetersiz olduğu ve artmak yerine giderek azaldığıdır. Hayvansal protein ile ilgili olarak söylenenler, kişi başına hayvansal kökenli enerji üretimi için de geçerlidir. Yani, kişi başına toplam enerji üretimi gelişmiş ülkeler düzeyinde de olsa, hayvansal kökenli enerji üretimi hem düşüktür hem de son yıllarda azalmaktadır. Türkiye’nin enerji ve protein üretimi yeterli görülse de, hayvansal kökenli enerji ve protein üretimi bakımından bir eksiklik söz konusudur.

Bir başka görüşe göre ise, sanılanın aksine, hayvansal proteinin yetişkinler tarafından tüketilmesi zorunlu değildir. Dolayısıyla, Türkiye bilinçli olarak protein ihtiyacını bitkisel temelde karşılamaktadır; bu tercih, ülkenin içinde bulunduğu doğal ve sosyoekonomik koşullara daha uygun bir tercih olarak değerlendirilmektedir. Ancak unutulmamalıdır ki, ülkemizde uzun yıllardır uygulanan tarım destekleri daha ziyade bitkisel üretime yöneliktir. Bunun doğal sonucu olarak da gıda tüketiminin ağırlığı bitkisel ürünlerdedir. Ayrıca, gelir düzeyinin artması ile birlikte hayvansal protein tüketiminin de artabileceği göz önünde tutulmalıdır.

Et üretiminde verimlilik analizi yapmak yukarıda sözü edilen veri problemleri dolayısıyla anlamlı değildir. Eldeki veriler ile yapılan analizlere göre et veriminde 2001 - 2006 döneminde kayda değer bir artış yaşanmamıştır. Ancak, et üretimi ile ilgili doğrudan bir gözlem yapılamadığından dolayı, tahminde kullanılan parametreler bu analizi belirlemiştir, buna bağlı olarak aslında elde edilen verilerin hayvan sayısının bir fonksiyonu olduğu söylenebilir; dolayısıyla da elimizde aslında verimlilikle ilgili bir bilgi bulunmamaktadır. Süt verimliliğinde artış yaratan koşullar benzer şekilde et üretimi için de sözkonusudur. Dolayısıyla, aynı dönem içinde kültür ırkı et üretiminde verimlilik artışları yaşanmış olmalıdır.

7.2.3 Dış Ticaret

Öncelikle, hayvansal ürünlerde dış ticaretin oldukça düşük düzeyde olduğunun altını çizmek gerekmektedir. Bunun başlıca nedeni hayvansal ürünlerin kolay bozulabilir olması ve daha önemlisi temel ithalatçı ülkelerin üretim aşamasından rafa kadar olan sürece ilişkin ayrıntılı ve kapsamlı kurallar koymuş olmasıdır. Bu kuralların karşılanabilmesi için tümüyle modern üretimin hakim olması gerekmektedir. Dönüşüm içindeki hayvancılık sektörü bütün olarak henüz bu seviyeden uzakta bulunduğu için ihracat kapasitesi düşüktür. Sonuç olarak hayvancılığın iç piyasa odaklı olduğu söylenebilir. Gıda sanayiinde üretimin büyük bir bölümünün hijyenik koşullarda yapılıyor olması özellikle AB ile dış ticaretin gelişebilmesi için yeterli değildir. Bunun yanı sıra, tarımsal üretimin de aynı standartlarda yapılabilmesi gerekmektedir. Sektörün içinde bulunduğu dönüşümün tamamlanması halinde dış ticaret için bir engel aşılmış olacaktır.

AB ile canlı hayvan ve et dış ticaretinde diğer önemli bir konu da verilen taahhütlerdir. Bu kapsamda yılda 19,000 ton dondurulmuş sığır eti ithalatı yapılması gerekirken hayvan hastalıkları nedeniyle bu ithalat gerçekleştirilememektedir. Bunun gibi idari sorunlar ve bu sorunların iyi yönetilememesi AB ile et ve süt ticaretini bir bütün olarak olumsuz etkilemektedir.

Kanatlı sektörü ise gerek et gerek yumurta ihracatında performansını giderek artırmaktadır. Daha önce de vurgulandığı gibi uluslararası hijyen standartlarına uyumlu üretim yeteneği sektörün ihracat kapasitesine sahip olmasını sağlamaktadır. Sektörün ihracatı AB üyesi olmayan ülkelere yöneliktir(daha geniş bilgi için bkz. Saçlı 2007).

7.2.4 Ürün ve Girdi Fiyatları ve Fiyat Oluşum Mekanizması

Hayvancılık sektöründeki en önemli yapısal sorunlardan biri fiyat oluşumunda ortaya çıkmaktadır. Girdi fiyatlarında görülen dalgalanmalar, özellikle son yıllarda petrol ve sanayi yemi gibi bazı temel girdilerde görülen istikrarlı yükseliş üretim ve verimlilik üzerinde olumsuz etkide bulunmaktadır. Kaba yem ve mısır, yonca gibi temel girdilerde doğa koşullarına ve tarım sektöründe görülen dalgalanmalara büyük oranda bağımlılık sözkonusudur. Konjonktürel dalgalanmaların yanısıra hava koşullarında görülen olumsuzluklar maliyetler üzerinde önemli bir etki yaratmaktadır. Öte yandan yem sanayii de aynı koşullar altında çalıştığından sanayi yemi fiyatlarında da benzer dalgalanmalar görülmektedir. Ancak, sanayi yemi fiyatlarında asimetrik bir davranış olduğu söylenebilir; sanayi yemi fiyatları yukarı çıkarken daha esnek aşağıya doğru ise görece olarak daha katı bir nitelik taşımaktadır. Diğer bir deyişle, herhangi bir nedenden ötürü kolayca yükselen yem fiyatları koşullar normale döndüğünde eski seviyesine dönmemektedir. Bunun sonucunda teşvikler ya da piyasa koşulları gereği yükselen süt fiyatları üreticinin kar marjını artırmaktan uzak kalmaktadır. Dolayısıyla, süt fiyatlardaki trend değişimi üretici lehine olsa bile, yem maliyetinde oluşan dalgalanmalar üreticinin kar marjını olumsuz etkilemektedir.

Üreticinin bu koşullar altında yem maliyetini kontrol altına alacak mekanizmalara ihtiyacı bulunmaktadır. Örneğin, sanayi yemini ve temel yem bitkilerini kapsayan ürün sigorta sistemi ile entegre edilmiş vadeli işlemler piyasaları ile maliyetlerde öngörülebilirlik ve kontrol artırılabilir. Bugünkü koşullarda gerek küçük aile işletmeleri gerek küçük-orta boy çiftlikler sanayi yemine olan bağımlılıklarını azaltarak maliyeti kontrol etmeye çalışmaktadırlar. Varsa mera olanaklarından yararlanmak ve / veya yem bitkileri ekimi ile bağımlılığı azaltma yolu tercih edilmektedir. Ancak yeteri kadar yem bitkisinin bir şekilde elde edilmesi hayvanların bu şekilde beslenmesi tek başına bir çözüm oluşturmamaktadır, çünkü “yemin homojenliği” verimlilik üzerinde %10 civarında doğrudan etkide bulunmaktadır. Dolayısıyla yem bitkilerinin ekimi ancak %100’e yakın homojenlik sağlayabilecek makina teçhizat yatırımı ile birlikte bir anlam taşımaktadır. Bu yatırım ise çiftlikte minimum ölçek sınırını oldukça yükseltmektedir. Öte yandan sanayi yeminden kaçışa bağlı verimlilik kayıplarının ulusal düzeyde de

bir maliyeti bulunmaktadır. Ülke refahı üzerinde hem kaynak kullanımında verimlilik açısından, hem FAO (2007) tarafından yayınlanan son raporda ortaya konulduğu gibi çevre etkisi bakımından, hem de giderek küçük çiftçilerin sektörden zorunlu ve neredeyse alternatifsiz olarak çekilmesi biçiminde zararları vardır. 2000’li yıllarda özellikle büyükbaş hayvan sayısında görülen düşüşü bir de bu açıdan değerlendirmekte fayda vardır; bu noktada, görece büyük sermayenin sektöre girişinin yarattığı hayvan varlığı artışı da hesaba katılacak olursa sektörden çıkışın ve yoksulluk etkisinin boyutu biraz daha somut olarak anlaşılabilir.

Hayvansal ürünler ve bunların üretiminde kullanılan bazı bitkisel ürünlerin fiyatları Tablo 7.11’te verilmiştir. Tabloda görüleceği üzere Türkiye’de hemen bütün ürünler için önemli dalgalanmalar söz konusudur. Tabloda kırmızı et fiyatında görülen dalgalanmaların bir nedeni de verilen teşvik primidir. Fiyat hareketlerinde görülen dalgalanmalar teşvik priminin fiilen üretici ile aracı arasında paylaşıldığını göstermektedir; dolayısıyla, fiyat üzerinden verilen teşviklerin tam olarak amaca hizmet edemediği söylenebilir.

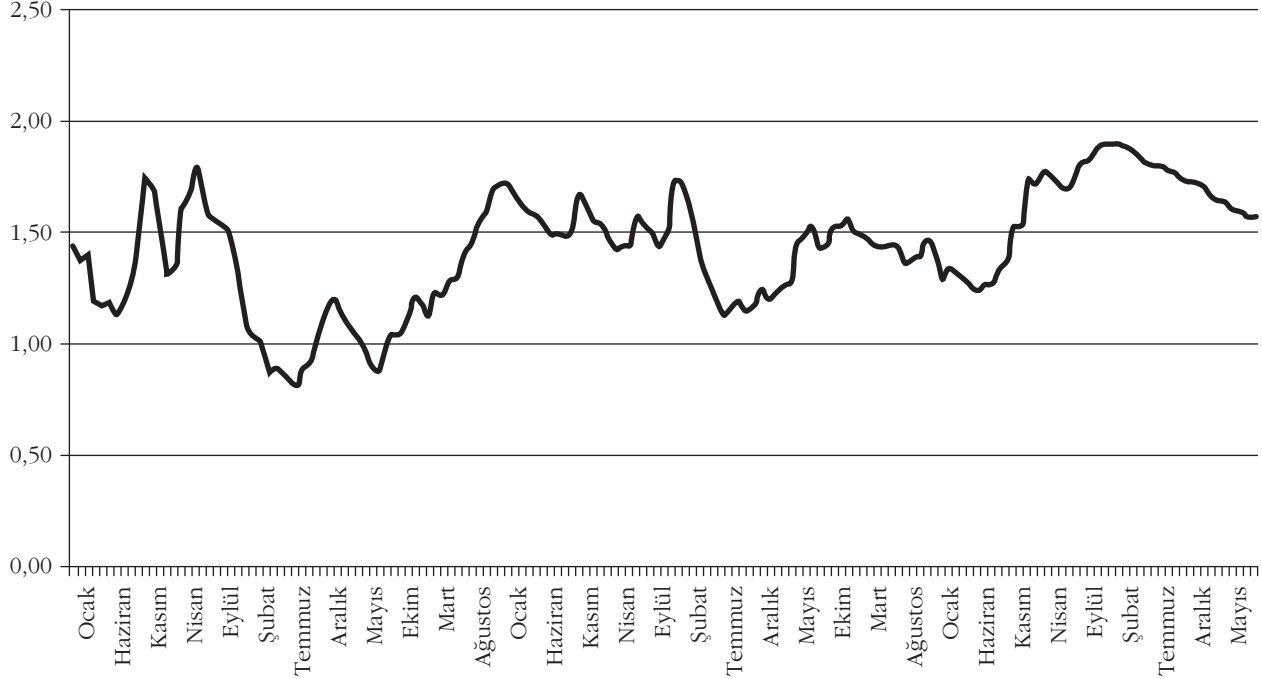
Tablo 7.11 Yıllar İtibariyle Bazı Ürünlerin Fiyatları ve Fiyat Değişimi

Yıllar	Fiyatlar, TL/kg					Dönem Artışlarının Başlangıç Değerine Oranı*, %				
	2000	2001	2002	2003	2004	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2004/2000
Süt	151,179	192,605	312,544	405,480	462,336	27.4	62.3	29.7	14.0	205.8
Sığır Eti	2,813,511	3,491,322	5,174,978	8,526,560	9,004,433	24.1	48.2	64.8	5.6	220.0
Koyun Eti	2,688,920	3,178,349	5,486,736	8,192,600	8,634,168	18.2	72.6	49.3	5.4	221.1
Arpa	81,600	1,312,00	149,500	215,000	264,000	60.8	13.9	43.8	22.8	223.5
Mısır	91,800	155,800	218,500	310,000	332,000	69.7	40.2	41.9	7.1	261.7
Yumurta Yemi	130,454	231,593	323,112	21,399	451,390	77.5	39.5	21.1	15.3	246.0
Besi Yemi	93,106	130,742	193,870	243,208	312,047	40.4	48.3	25.4	28.3	235.2
Süt Yemi	96,679	137,172	204,329	253,268	319,645	41.9	49.0	24.0	26.0	230.6
Enflasyon (TEFE)						61.6	50.1	25.6	11.1	238.5

Kaynak: TKB-TEAE-KKGM

Beş yıllık dönem incelendiğinde hayvansal ürün fiyatlarındaki artışın hem yem ve yem hammaddeleri hem de genel olarak enflasyonda görülen dönemsel artıştan düşük kaldığı söylenebilir. Bu durum Şekil 7’de de gözlemlenmektedir.

Şekil 7.1 Süt Fiyatı ve Süt Maliyeti 1994 – 2007



Kaynak : TÜİK Fiyat Endekslerinden Hesaplanmıştır

Şekil 7.1’te 1994 - 2007 arasında girdi fiyatları ile süt fiyatlarının birbirine oranı görülebilir. Söz konusu çizim, TÜİK ÜFE verileri kullanılarak hazırlanmıştır. ÜFE verilerine göre süt fiyatı ile konsantre yem fiyatlarının birbirine oranlanması şeklinde hesaplanmıştır. Bu oranın kabaca 2 civarında olması halinde üreticinin maliyetler ile kazanç arasında gelir elde edebileceği bir denge kurduğu varsayılmaktadır.¹⁴ Bu oran ABD için ortalama 3 olarak hesaplanmaktadır. Daha geniş bilgi için bkz. 2007 yılında süt fiyatlarında görülen artışın yem maliyetlerinde meydana gelen artış dolayısıyla yetiştiricinin gelirine yansımadağı söylenebilir. Asimetrik piyasa yapısı, yani süt fiyatlarındaki artış ile yem fiyatlarındaki artışın birbirinden bağımsız olması, daha doğrudan bir ifade ile yem fiyatlarının süt fiyatlarını yükselirken takip edip düşerken takip etmemesi kar marjını sabit tutamamasına neden olmaktadır.

Burada sorunu ağırlaştıran bir başka nokta da piyasa yapısından kaynaklanmaktadır. Aile işletmelerinin ve küçük üreticilerin atomize nitelikleri dolayısıyla ne ürün maliyetleri ne de ürün fiyatları üzerinde kalıcı bir etkide bulunmaları mümkün olamamaktadır.

¹⁴ Bu oran ABD için ortalama 3 olarak hesaplanmaktadır. Daha geniş bilgi için bkz. http://future.aae.wisc.edu/data/monthly_values/by_area/2058?tab=prices&grid=true

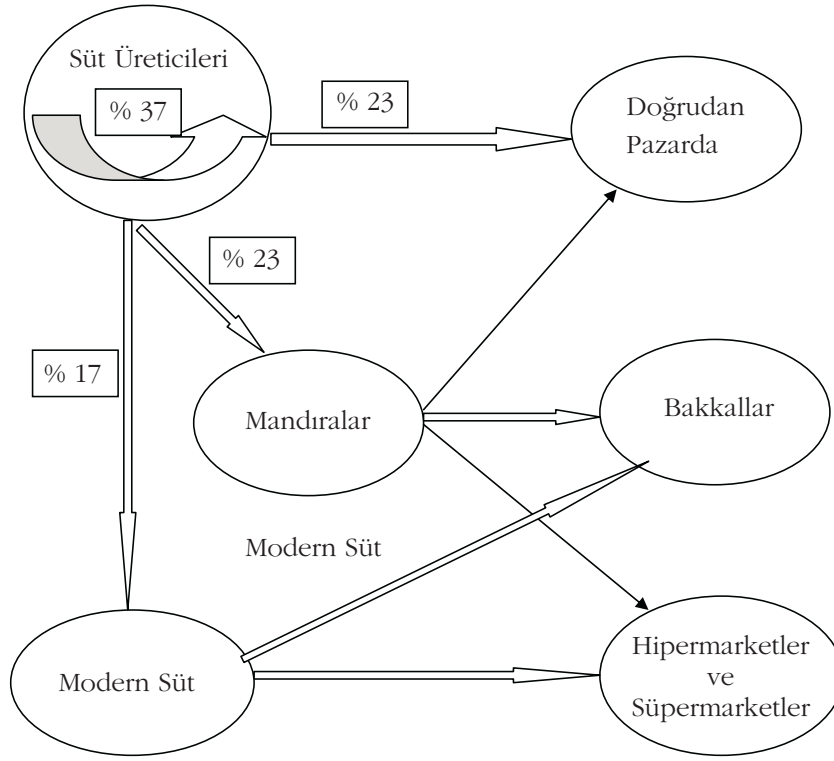
Bunun ne anlama geldiğini kavrayabilmek için fiyat oluşum mekanizmalarını da ele almak gerekmektedir.

Türkiye’de süt üretiminde satış kanalları eksiklikleri ile birlikte belirli bir düzene kavuşmuş bulunmaktadır. Ancak bu kanalın toplam süt üretiminin tamamını kapsamadığı özellikle büyük şehirler dışında aracılar üzerinden gerek küçük sanayiye gerek nihai tüketiciye satışın devam ettiği söylenebilir. Süt ve süt ürünlerinde dağıtım kanalı Şekil 7.2’den görülebilir. Dağıtım kanalı içerisinde kurumsallaşmış aktörler, bölgesel olarak ağırlıkları değişse de genelde önemli bir paya sahiplerdir. Ancak, piyasanın tümüyle kurumsal aktörlerden oluşmaması, özellikle üreticilerin AB ülkelerinde olduğu gibi kooperatif benzeri kurumlar altında örgütlenmemiş olmaları, piyasa fiyat dalgalanmaları üzerinde olumsuz etkilerde bulunmaktadır. Aktörlerin tümü kurumsal olmadığından ihale sistemi ile belirlenen baz fiyat piyasa koşulları dışında dalgalanmalar göstermektedir. Bu koşullar altında piyasa düzenleyiciliği işlevini yerine getirecek düzgün çalışan herhangi bir mekanizmanın olmaması sorunu daha da ağırlaştırmaktadır.

Bu konudaki, eksikliği giderebilecek kimi çalışmalar yürütülmektedir (Süt Konseyi); üretimde görülen mevsimselliğin ve fiyatlarda görülen istikrarsızlıkların önüne geçilebilmesi açısından katkı sağlayabilecek bir kurumun sektördeki tüm paydaşlar için önemi büyüktür.

Türkiye’de canlı hayvan ve et piyasası ise halen dağıtım / satış kanalları açısından karmaşık bir yapıya sahiptir. Canlı hayvan pazarlamasında ikili bir yapı bulunmaktadır; bir yandan damızlık üreticiler birliğinin düzenleyiciliğinde belgeli canlı hayvan satışı gerçekleştirilirken diğer yandan da aracıların hakim olduğu denetimsiz hayvan hareketliliği yaratan bir sistem varlığını sürdürmektedir. Uygulanan teşvik politikaları ve verimlilik kaygıları nedeniyle özellikle damızlık hayvan ticaretinde birliklerin ağırlığı artmakla birlikte damızlık hayvan üretimindeki yetersizlik kurumsallaşmamış aktörlerin faaliyetlerinin devam etmesi için zemin oluşturmaktadır.

Şekil 7.2 Süt Üretiminde Dağıtım Kanalları



Kaynak : McKinsey Global Institute

Kasaplık hayvanların ticaretinde ise informal satış kanalının ağırlığı biraz daha yüksektir. Etin üreticiden tüketiciye ulaşmasında aracılardan ağırlığı daha fazladır. Daha önce belirtildiği gibi, özellikle canlı hayvan pazarlamasında celepler, cambazlar, toptancı/perakendeci kasaplar etkin bir rol oynamaktadır. Kasaplık hayvan ve et pazarlamasında tüketicinin ödediği fiyatın Fransa’da % 57.1’i, Almanya’da % 64.4’ü, İtalya’da % 66.4’ü, Hollanda’da % 74.7’si üreticinin eline geçmektedir. Geriye kalan miktarlar, üretici ve tüketici arasında yer alan kişi veya kuruluşlara gitmektedir. (Saçlı 2007). Türkiye’de ise, üreticinin eline geçen miktar, tüketici fiyatının yaklaşık % 40-50’si, aracılara giden miktar ise % 50-60’lık kısımdır (TZOB, 2004; Saçlı, 2007). Bu alanda bölgesel farklılaşmalar da dikkat çekicidir. Öte yandan, piyasada kurumsallaşma tamamlanamadığından çeşitli hijyen sorunları aşılammakta ve bu bütün sektörü etkileyen bir olumsuzluk kaynağı olarak dikkat çekmektedir (daha geniş bilgi için Bknz.: Saçlı, 2007).

7.3 Hayvancılık ve Ürünleri Politikaları

Türkiye’de 2000 yılında GSYİH içerisinde tarım sektörünün payı % 13.4 iken 2007 yılına kadar düzenli olarak azalarak % 10.3’e kadar düşmüştür. Tarım sektöründe

hayvancılığın payı da %30 civarındadır. Bir başka ifadeyle GSYİH'da hayvancılığın payı %3 kadardır. Payının düşüklüğüne rağmen hayvansal ürünlerin stratejik niteliği nedeniyle, sektör önemini korumaktadır.

Türkiye'de hayvancılığın pek çok sorunu vardır. Genel olarak işletmelerin küçük ölçekli ve dağınık olması, verimliliğin düşük olması, bugüne değin uygulanan hayvancılık politikalarının eksiklikleri, sektörün hak ettiği ölçüde desteklenememesi gibi birçok faktörü bu grupta saymak mümkündür.

Türkiye'de tarım sektörü içinde hayvancılık alt sektörü, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana yeterli olmasa da, farklı tarım politika araçları ile desteklenmiştir. Bugüne kadar girdi ve ürün desteği şeklinde sürdürülen destekleme politikalarının genel hedefi, beklendiği üzere, toplumun yeterli düzeyde beslenmesi, işletmelerde verimliliğin artırılması, ırk ıslahı, hayvan yetiştiricisinin gelirinin yükseltilmesi, hayvansal ürünlerde kendine yeterliliğe erişilmesi ve kırsal gelişmenin sağlanması olarak ifade edilmiştir.

Bu hedeflere ne ölçüde varılabildiği ve desteklerin bu anlamda ne derece etkili olduğu ayrı bir tartışma konusudur. Tablo 7.12'de 2000 - 2007 yılları arasında gerçekleştirilen teşviklerin dağılımı ve miktarı görülebilir. Buna göre genel olarak tarım teşviklerinde bir yükseliş görülmektedir. Hayvancılık ile ilgili teşviklerin de payında önemli bir artış gözlemlenmektedir. 2002 yılında toplam teşvikler içindeki payı %3.8 civarında olan hayvancılık ve yem bitkileri teşvik oranı 2006 yılında %14.3'e kadar yükselmiştir. Aynı yıllar içinde Doğrudan Gelir Desteğinin payı azalırken hayvancılık teşviklerinde nominal olarak da ciddi bir artış gerçekleştiği görülmektedir.

Hayvancılık konusundaki teşviklerin amaçlanan hedeflere ulaşma konusunda ne derece etkili olduğuna karar verebilmek oldukça güçtür. Verimlilik hem genel hem de bölgesel düzeyde yükselmiştir. (Tablo 7.8). Irk ıslahı konusunda adımlar atılmış, kültür ırkının sayısında artış görülmüştür. İşletme ölçeğinde hafif bir büyüme gerçekleşmiş olsa bile 2005 rakamlarına göre kültür ırkında işletmelerin ancak %5'i 50 ve daha fazla sayıda hayvan barındırmaktadır. Kültür ırkında da halen işletmelerin %95'i için ortalama işletme büyüklüğü 1.2 düzeyindedir. Beside durum biraz daha iyi olmakla birlikte halen işletme büyüklüğü konusunda temel sorun devam etmektedir.

Tablo 7.12 Yıllara (takvim yılı) Göre Tarımsal Destekleme Ödemeleri ve Oranları (2000-2007)

Destekleme Konuları	Y I L L A R													
	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Ödeme Miktari	Oran (%)	Ödeme Miktari	Oran (%)	Ödeme Miktari	Oran (%)	Ödeme Miktari	Oran (%)	Ödeme Miktari	Oran (%)	Ödeme Miktari	Oran (%)	Ödeme Miktari	Oran (%)
Prim Ödemeleri	195	56.7	339	57.2	186	8.5	268	10.0	310	10.2	650	17.7	930	19.6
Hububat Destęi											209	5.7	277	5.8
Hayvancılık ve Yem														
Bitkileri Destekleri	11	3.2	44	7.4	83	3.8	107	4.0	248	8.1	352	9.6	679	14.3
Mazot Destęi							311	11.8	324	10.7	407	11.1		289
Gübre Destęi	120	34.9	100	16.9							271	7.4		205
Doğrudan Gelir Destęi	1.7	0.5	84	14.2	1,1877	85.8	1,942	72.7	2,120	69.6	1,675	45.5	2,653	55.9
Çay Destęi	16	4.7	26	4.4	42	1.9	39	1.5	40	1.3	105	2.9	142	3.0
Diğer Destekler							3	0.1	6	0.2	13	0.4	62	1.3
TOPLAM	344	100	593	100	2,188	100	2,670	100	3,048	100	3,682	100	4,743	100
BİR ÖNCEKİ YILA GÖRE ARTIŞ ORANI			73		269		22		14		21		29	
2002 YILINA GÖRE 2006 YILI ARTIŞ ORANI									117					
TOPLAM (Milyon ABD)	656		484		1,453		1,788		2,143		2,771		3,344	

Not 1: 2007 yılı verileri Mayıs ayına kadar yapılan ödemeleri kapsamaktadır.

Not 2: Diğer destek konuları, "sertifikalı fide, fidan, tohum, ARIP, Enerji, Şeker Pancarı Telafi, Patates Siğili, Sigorta,

Not 3: 2000 yılı döviz kuru 524.000 TL, 2001 yılı döviz kuru 1.255.000 TL, 2002 yılı döviz kuru 1.506.000 TL, 2003 yılı döviz kuru 1.493.000 TL., 2004 yılı döviz kuru 1.422.000 TL., 2005 yılı döviz kuru 1.329.000 TL., 2006 yılı döviz kuru 1.329.000 TL., 2007 yılı döviz kuru 1.418.000 TL.

Kaynak: TÜGEM

İşletme büyüklüğüne bağlı olarak yetersiz besleme ve verimlilik sorunu çözülememiştir. Ayrıca, işletme ölçeğine bağlı olarak hayvan sağlığı konusunda da yeterli adımlar atılamamaktadır. Hastalıktan Ari İşletmelerin desteklenmesi, hayvan hareketliliği, hayvan sağlığı için gerekli altyapının eksik olması vb. gibi nedenlerin de etkisiyle yaygınlaşamamıştır. Hayvan hastalıkları ile ilgili ciddi bir mücadelenin yapılamadığı bu konuda yeterli bilincin oluşmadığı da açıktır.

Yatırımların teşviki konusunda pek çok farklı uygulama bulunmaktadır. Ancak yatırım teşvik belgesinin alınması, “entegre tesis zorunluluğu” gibi üreticiyi sanayici olmaya zorlayan gereksiz bazı koşullara bağlanmıştır. Bunun yanı sıra, finansal piyasalarda tarım konusunda uzmanlaşmış kurumların yeterli ölçüde bulunmaması finansal piyasalara erişim konusunda da sıkıntı yaratmaktadır. Bütün bunlar, verimliliği olumsuz etkileyen faktörler arasında sayılabilirler.

Hayvancılıkla uğraşanların gelirinin yükseltilmesi ve kırsal yoksulluğun azaltılması hedeflerinin de ne ölçüde gerçekleştiği tartışmalıdır. Her şeyden önce, kırsal kalkınma ve kırsal yoksullukla mücadele gibi karmaşık bir konu ile tarımsal teşvik sisteminin birlikte ele alınması pek çok açıdan sakıncalıdır. Birincisi, özellikle ürün fiyatı üzerinden verilen teşvikler ve primler fiyat sisteminin çalışmasını engellediğinden hem kaynak kullanımı açısından sakıncalar yaratmakta hem de yoksullukla mücadele ve kırsal kalkınma gibi konularda beklenen etkiyi yaratmamaktadır. İkincisi, gerek ürün piyasasında gerek girdi piyasasında aksak rekabet koşulları ve / veya kayıt dışı işletmeler ile karşı karşıya bulunan üretici açısından söz konusu teşvikin ne ölçüde üreticiye yansıdığı da tartışmalıdır. Teşvik sisteminin verimliliği ve kaynak kullanımında etkinliği artırmaya yönelik olarak kullanılması ve yoksulluk ve kalkınma konusunun ise tarımdan bağımsız bir biçimde düzenlenmesi her iki konuda da daha etkin bir çözüm olacaktır.

Öte yandan, bugünlerde hayvancılık konusunda teşvik sisteminin değiştirilmesi planlanmaktadır. Yeni sistemde çeşitli adlar altında verilen ürün destekleri kaldırılarak “hayvan başına belirli bir ödemenin” yapılması biçiminde bir teşvik sisteminin uygulamaya konulacağı ifade edilmektedir. Bu yolla, özellikle düşük gelirli ve az sayıda hayvanı olan küçük aile işletmelerinin gelirlerinin yükseltilmesi de amaçlar arasında bulunmaktadır. Ancak, bu tür bir desteğin verimlilik ve kaçak hayvan girişi ve bağlı olarak hayvan sağlığı konusunda son derece olumsuz etkileri olacağı açıktır.

Bu türden bir teşvik sisteminin yerine, söz konusu bütçenin kırsal yoksullukla mücadele kapsamında yoksul ailelere doğrudan ulaştırılması; teşvik sisteminin de

yeniden düzenlenerek küçük üreticiyi birleşmeye yönlendirecek, ortalama işletme büyüklüğünü, kayıtlılığı ve verimliliği artırmayı özendirecek şekilde özellikle yatırımların teşvik edilmesine öncelik verilmesi amaçlanan hedeflerle tutarlılık bakımından daha uygun bir yaklaşım olacaktır.

7.3.1 Hastalık Önleme Politikaları

Bu konuda teknik olarak yapılabileceklerin yerine getirildiği söylenebilir; ilan edilen teşvik sisteminde aşılama, veteriner hekim hizmeti alma gibi konularda teşvikler bulunmakta, hastalıktan ari işletmeler desteklenmektedir. Ancak hayvan sağlığı bütünlüklü olarak ele alınması gereken bir konudur. Sınırlardan kaçak girişlerin engellenmesinden, laboratuvarların yaygınlaştırılmasına ve veterinerlik hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesinden, çiftçi eğitiminin düzenli ve etkin yapılmasına kadar bir dizi altyapı yatırımı gerektirmektedir. Teşvik ve denetim bu yapı içerisinde en önde gelen unsurlar arasında sayılamaz.

Öte yandan çiftlikler tam olarak izole edilemeyeceklerinden ülke çapında aynı hassasiyetin bütün alt bölgelerde gösterilmesi gerekmektedir. Aksi halde hastalıkla mücadelede kalıcı sonuçlar almak mümkün değildir. Bu açıdan hayvan hareketliliğinin ülke içinde kontrol altına alınması da önemlidir. Ülkemizde hayvan hareketliliğini artıran gelenekler ve uygulamalara da dikkat çekilerek bu konuda önlemlerin alınması hayvan sağlığı konusunda adım atmak açısından önemlidir. Öte yandan, zaman zaman sözü edilen “organize hayvancılık bölgelerinin” özellikle hayvan sağlığı konusundaki altyapı eksiklikleri düşünüldüğünde ciddi bir risk unsuru olduğunun da altı çizilmelidir (daha geniş bilgi için Bknz.: Saçlı, 2007).

7.4 Türkiye Hayvancılık ve Ürünlerinde Ana Sürükleyiciler

Türkiye hayvancılık sektörünün geleceğini tartışırken önemle üzerinde durulması gereken konulardan biri de AB ile entegrasyon süreci ve DTÖ görüşmeleri kapsamında yapılması gereken / yapılan düzenlemelerdir. Özellikle oturmuş işleyişi ve mikro etkileri ayrıntılı olarak çözümlenmiş kapsamlı tarım politikalarına sahip AB ile entegrasyon sürecinin dikkatle planlanması gerekmektedir. Güney ülkelerinin AB ile entegrasyon sonunda özellikle büyükbaş hayvancılıkta karşılaştıkları sorunlar, kuzey ülkelerinin sahip oldukları doğal koşullara dayanan maliyet avantajları dolayısıyla sahip oldukları rekabet avantajı değerlendirildiğinde Türkiye’de hayvancılığın bu süreç içerisinde zorlanacağı öngörülebilir.

Bu süreç çerçevesinde piyasa işleyişinin düzenlenmesi, hijyen sorunlarının çözülmesi, ulusal ve uluslararası düzeyde kayıtlı hayvan hareketlerinin düzenlenmesi özellikle kayıtdışı hayvan hareketlerinin kontrol altına alınabilmesi için gerekli kontrol düzenlerinin oluşturulması, geniş kapsamlı bir kurumsal yeniden yapılandırmanın oluşturulması temel konular olarak ortaya çıkmaktadır (Saçlı, 2007).

Bu konuların kapsamı değerlendirildiğinde önümüzde ciddi bir kurumsal reorganizasyon döneminin olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan tarım ve hayvancılık sektörünün bugünkü sosyoekonomik yapısı düşünüldüğünde dönüşüm sürecinin toplumsal sorunlar yaratacağı da açıktır. Bu sorunların, krize dönüşmemesi için dönüşüm sürecinin ayrıntılı ve mikro etkileri belirlenmiş bir kırsal kalkınma projesi kapsamında gerçekleştirilmesi yararlı olur. Elbette hayvancılık sektörünün yapısal sorunları kırsal kalkınma sürecinin alt başlıklarından sadece biridir. Hayvancılık sektörüne özel sorunların yanısıra sektörü etkileyen genel sorunlar da bu yolla çözülmüş olacaktır.

7.5 Sonuç: Ne Yapmalı?

Son yıllarda, dünya ölçeğinde bazı tarımsal fiyatlarda dikkate değer artışlar görüldü. Türkiye’de hayvancılık sektörünün taşıdığı potansiyeli değerlendirebilmek için Tablo 7.14’te özetlenen FAO-OECD 2016 projeksiyonlarından yararlanabiliriz.

Tablo 7.13 OECD - FAO 2016 Projeksiyonları

	Türkiye		Dünya	
	2004-2006	2016	2004-2006	2016
SÜT				
Üretim	10,567	14,684	630,265	763,588
SÜT TOZU				
Üretim	0	0	4,029	5,352
Tüketim	4	4		
İthalat	5	5		
İthalat	0	0		
PEYNİR				
Üretim	130	141	18,424	21,269
Tüketim	125	136		
İthalat	5	6		
İthalat	11	11		
TEREYAĞ				
Üretim	125	147	8,473	10,914
Tüketim	129	152		
İthalat	4	6		
İthalat	0	0		
ET				
Üretim	360	397	6,441	75,574
Tüketim	367	401		
İthalat	0	1		
İthalat	0	0		

Kaynak: FAO, 2007

FAO-OECD projeksiyonlarına göre özellikle hayvansal gıdaların ihracat ve ithalatında Türkiye'nin durumunun pek değişmeyeceği söylenebilir. Dikkat çeken tek değişiklik süt üretimindeki % 40'lık artıştır. Sektördeki modernizasyon ve yatırım dinamiklerinin devam etmesi koşuluyla bu kestirimin gerçekleşeceği öngörülebilir.

Bu gelişme ile birlikte sektörün yapısal sorunlarını çözmesi de ayrıca önem taşımaktadır. Buna göre:

- Destek sisteminin yeniden yapılandırılarak kaynak dağılımı üzerinde olumsuz etkilerde bulunan ürün fiyatları üzerinden yapılması yerine yatırımların desteklenmesi gerekmektedir. Verimliliğin artırılmasını sağlayacak ve yatırımları kayıt içine çekecek önlemlerin alınması önem taşımaktadır.

b. Piyasaların sağlıklı ve etkin çalışabilmesi için girdi ve ürün piyasalarında regülasyon planının ve uygulayıcı kurumun oluşturulması sektörde faaliyet gösteren iktisadi karar birimlerinin birbirlerinden farklı büyüklük ve güce sahip olmaları, sektörün bir bütün olarak eksik rekabet özelliği göstermesi, regülasyonu gerektirmektedir. Regülasyondan kastedilen piyasanın asimetrik yapısına bağlı olarak piyasada faaliyet gösteren temel aktörleri piyasa dışına itmeye kadar varacak zararların ortaya çıkmasını engellemek ve etkinliği artırmak olmalıdır.

c. Tarım sigortacılığının geliştirilmesi gerekir. Özellikle endüstriyel büyükbaş hayvancılıkta ciddi bir sorun olan beklenmedik zararların iş planı üzerinde oldukça olumsuz etkileri görülmektedir. Üreticileri beklenmedik zararlara karşı koruyacak sigorta işletmeciliğinin yaygınlaştırılması sektörün dengeli bir şekilde büyüyebilmesi için önemli bir avantaj yaratacaktır.

d. Hayvan sağlığı konusunda gerekli altyapı eksikliklerinin giderilerek hastalıklarla gerçekçi bir mücadelenin yürütülmesi önemlidir. Şu anda Türkiye’de özellikle büyükbaş hayvancılığın en önemli sorunu hayvan refahı ve sağlığı ve buna bağlı olarak da hijyen sorunudur. Bu sorunun aşılması sadece hayvan sağlığı sisteminin etkinleştirilmesi ve iyi çalışır hale getirilmesi ile çözülebilecek bir sorun değildir. Özellikle sınır güvenliğinin sağlanması ve hayvan hareketlerinin sıkı bir kontrol altında tutulması bu konuda başarıya ulaşabilmek için gereklidir.

e. Tarımsal faaliyete özgü finansal piyasaların oluşturulması, küçük ve orta boy çiftlikler başta olmak üzere tüm çiftçilerin krediye erişimlerinin önündeki kısıtlamaların en aza indirilebilmesi için devlet desteği dışında farklı mekanizmaların geliştirilmesi gereklidir. Tarımsal faaliyetin kendine özgü risk algısını değerlendirebilen tecrübeli finansal kurumların oluşması bu açıdan önem taşımaktadır.

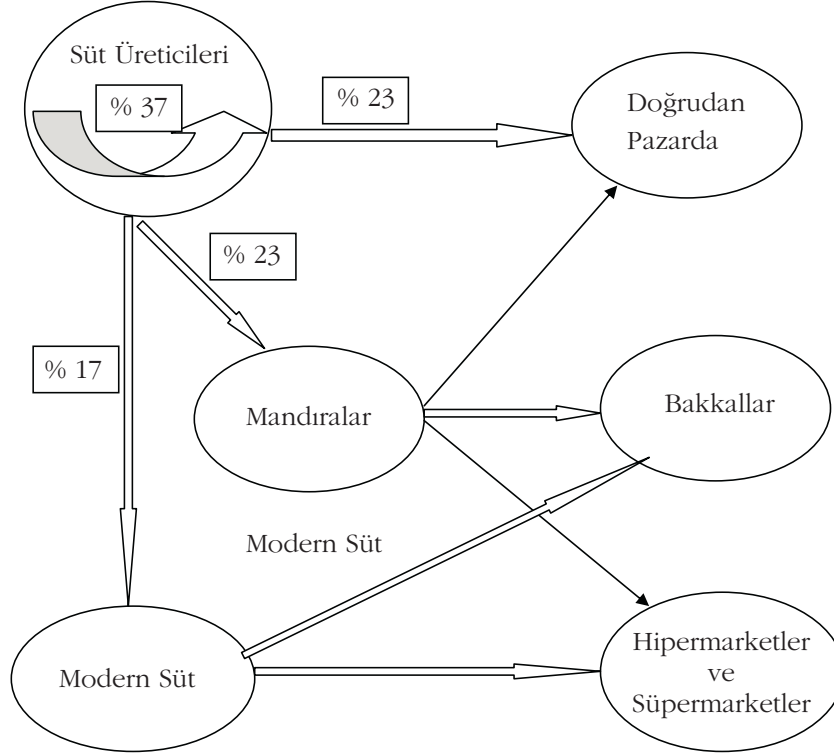
f. Tarım Bakanlığına kurumsal esneklik kazandıracak, koordinasyonu ve hizmet kalitesini artıracak yeniden yapılandırılma çalışmaları gerekmektedir. Bazı önemli müdürlüklere daha fazla kurumsal özerklik tanıyacak şekilde Bakanlığın yeniden yapılandırılması ve eğer karar verirse regülasyon uygulamalarını ve tarımla ilgili finansal piyasalarda işleyişi takip edecek birimlerin oluşturulması, modern ve esnek bir Tarım Bakanlığının yaratılması gerekmektedir.

g. Yerel kooperatif ve birliklerin özendirilmesi, bir tür spesifik amaçlı bölgesel kalkınma ajansı mantığıyla, (AR-GE, yerel işaretleme ve niş ürün tespiti, dağıtım

kanallarının rasyonelleştirilmesi vb.) gıda firmaları ile işbirliği altında çalışarak bölgesel potansiyellerin değerlendirilmesini sağlayacak önlemlerin alınması önemlidir.

Tarımsal faaliyetin özellikle hayvancılığın taşıdığı önem açıktır. İşgücünün yaklaşık %28'i halen tarımda istihdam edilmektedir. Verimlilik son derece düşüktür. Son yıllarda tarımda görülen hızlı ve kontrolsüz çözülme, beraberinde pek çok toplumsal sorun yaratabilir. Bu bakımdan, tarımda hızlı, etkili ve köklü bir yeniden düzenleme ve beraberinde güçlü bir sosyal programın gerçekleştirilmesi uzun vadede sosyal dengelerin korunması açısından da büyük yarar sağlayacaktır.

Süt Üretiminde Dağıtım Kanalları



Kaynak : McKinsey Global Institute

EK-1:**14/5/2007 Tarihli ve 2007/12146 Sayılı Kararnamenin Eki LİSTE**

HAYVANCILIK DESTEKLEMELERİ		2007 YILINDA YAPILACAK DESTEKLEME MİKTARLARI
YEM BİTKİLERİ		Yonca (Sulu) 130.00 YTL /Dekar
	Yonca	Yonca (Kuru) 130.00 YTL /Dekar
	Korunga	80.00 YTL/Dekar
	Tek Yıllıklar	50.00 YTL/Dekar
	Silajlık Tek Yıllıklar	55.00 YTL/Dekar
	Silajlık Mısır	60.00 YTL/Dekar
	Yapay Çayır-Mera	100.00 YTL/Dekar
Yem bitkileri üretimi desteklemelerinde yurt içinde üretilen sertifikalı tohum kullananlara %5, kalkınmada öncelikli illere %10 ilave destek ödenir.		
SERTİFİKALI YEM BİTKİLERİ TOHURLUĞU ÜRETİMİ	Yonca	1.50 YTL/Kg.
	Korunca, Fiğ-Macar Fiği, Hay, Pan., Yem, Şal.	0.50 YTL/Kg.
	Diğerleri	0.25 YTL/Kg.
DAMIZLIK DÜVE	Belgeli	550.00 YTL/Kg.
	Sertifikalı	275.00 YTL/Kg.
SUNİ TOHURLAMA	Kalkınmada Öncelikli	36.00 YTL/Baş
	Diğer	26.00 YTL/Baş
SUNİ TOHURLAMA DOĞAN BUZAĞI	Soy Kütük	140.00 YTL/Baş
	Ön Soy Kütüğü	80.00 YTL/Baş
ARICILIK	Birlik	15.00 YTL/Adet
	Diğer	7.50 YTL/Adet
	Balda Kalite (Birlik Üyesi)	0.60 YTL/Kg.
	Balda Kalite (Diğer)	0.30 YTL/Kg.
	Bombus (Koloni)	50.00 YTL/Koloni
SU ÜRÜNLERİ	Alabalık	0.65 YTL/Kg.
	Çipura-Levrek	0.85 YTL/Kg.
	Yeni Türler	1.00 YTL/Kg.
	Midye	0.10 YTL/Kg.
	Yavru	0.05 YTL/Adet
SAĞIM HİJYENİ VE SÜT KALİTESİ	Sağım Ünitesi, Soğutma Tankı (200 bin YTL'lik fatura)	%40 (fatuna bedelinin %40'ı)
	Gübre Çukuru (100 bin YTL'lik fatura)	%40 (fatuna bedelinin %40'ı)
KÜÇÜKBAŞ ISLAH AMAÇLI YETİŞTİRİCİ BİRLİKLERİ	Koyun Keçi	5.00 YTL/Baş
TİFTİK ÜRETİMİ	Oğlak Tiftiği	9.00 YTL/Kg.
	Ana Mal (ince, iyi, sıra, hafif)	8.00 YTL/Kg.
	Tali	6.00 YTL/Kg.

İPEK BÖCEĞİ ÜRETİMİ DESTEĞİ	Tohum*	20.00 YTL/Kutu
	Damızlık Koza	13.00 YTL/Kg.
	I. Sınıf Koza	9.50 YTL/Kg.
	II. Sınıf Koza	8.25 YTL/Kg.
	III. Sınıf Koza	7.00 YTL/Kg.
	Çepez	5.00 YTL/Kg.
AŞILAMA	Koyun, Keçi Brucellosisi (Rev-1 Genç)	0.50 YTL/Baş
	Şap Aşısı Büyükbaş (%80 Üzeri Gerçekleşen)	0.75 YTL/Baş
	Şap Aşısı Büyükbaş (%80 Altında Gerçekleşen)	0.50 YTL/Baş
	Şap Aşısı Küçükbaş (%80 Üzeri Gerçekleşen)	0.50 YTL/Baş
	Şap Aşısı Küçükbaş (%80 Altında Gerçekleşen)	0.25 YTL/Baş
	Sığır Brucellosisi (S-19 GENÇ)	1.00 YTL/Baş
	Koyun-Keçi Vebası (Prp), Koyun, Keçi Çiçeği ve Şarbon)	0.25 YTL/Baş
HAYVAN KİMLİK SİSTEMİ	Serbest Veteriner Hekimler ve Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliğine Küpledikleri 0-6 aylık sığır cinsi hayvan başına	2.00 YTL/Baş
HASTALIKTAN ARI İŞLETMELER	Hastalıktan Ari Hayvan Tazminatı	Tazminat (İl/İlçe komisyonu tarafından belirlenecektir)
	Hastalıktan Ari-Sığır Hayvanı	50.00 YTL/Baş
SÜT DESTEKLEMELERİ	Örgütlü Üreticiler	5.5 Ykr/Litre
	Diğerleri	3 Ykr/Litre
	Örgütlü Yetiştiricilerden, hayvanlarını soy kütüğü sistemine kayıt ettirerek, Bakanlıkça; yürütülen ıslah çalışmalarına katkıda bulunanlara beher litre süt için ilave olarak	1.5 Ykr/Litre
	Her birim kooperatif veya birliğin danışman (Ziraat Mühendisi ve/veya Veteriner Hekim) çalıştırmaları halinde, üretici örgütlerine (her birim kooperatif veya birliğe ödenmek üzere) beher litre süt için ilave	1.5 Ykr/Litre
	Üretilen sütün 5200 sayılı yasa ile kurulmuş Süt Üreticileri Birliği aracılığı ile pazarlayan örgütlü üreticilere beher litre süt için ilave	1.5 Ykr/Litre
	Sığır tüberkulozu ve sığır brucellozu hastalıklarından ari süt sığırı işletmesinden elde edilen sütler için, örgütlü (3 Ykr/Litre üzerinden) beher litre süt için	%50 ilave destekleme

GIDA GÜVENLİĞİ	Kesimhane, Mezbaha ve Kombinada Çalışan Veteriner Hekimlere Yapılan Destekleme	büyükbaş hayvan başına; 1.25 YTL, küçükbaş hayvan başına; 0.3 YTL, Devekuşu hayvan başına; 1.00 YTL, 1000 Adet tavuk için; 2.00 YTL 500 Adet çıkma tavuk için; 2.0 YTL, 1000 Adet hidi için; 12.5 YTL, Tavşan hayvan başına; 0.15 YTL (bir veteriner hekime aylık yapılacak destekleme miktarı 750 YTL'den az, 3.000 YTL'den fazla olamaz)
ET DESTEĞİ	28 İlde, Tarım Kredi Kooperatifleri ile sözleşme yapan ve Et Balık Kurumu kombinalarında kesim yapan üreticilere	28 ilde karka ağırlığının beher kilogramı için 1 YTL
BÜYÜKBAŞ HAYVAN HAST. TAZM. DESTEĞİ	Büyükbaş Hayvan Hastalıkları Tazminat Desteği	Tazminat (İl/İlçe komisyonu tarafından belirlenecektir)

HAYVAN GENETİK KAYNAKLARI KORUMA VE GELİŞTİRME DESTEKLEME ÖDEMELERİ*

Faaliyetin Adı		2007 Yılı Birim Destekleme
Yerli Hayvan Gen Kaynaklarının Korunması	Büyükbaş Küçükbaş	350 YTL/Baş 60 YTL/Baş
Yerli Hayvan Gen Kaynaklarının Geliştirilmesi	Küçükbaş Taban Sürü	30 YTL/Baş
	Küçükbaş Elit Sürü	35 YTL/Baş

* 10/9/2007 Tarihli ve 2007/12624 Sayılı Kararnamenin Eki'ne göre

B Ö S Ü M

SON SÖZLER

8. SON SÖZLER

Gıda fiyatlarının yükselmesi Türkiye tarafından bir fırsata dönüştürülebilir mi? Birikmiş ve yeni gelişmelerin beraberinde getirdiği sorunların üstesinden gelinebilirse, belki fiyatların yükselişi bir fırsata dönüştürülebilir. Gıda fiyatlarındaki yükselme, üretici için fırsat, tüketici için yük olabilecektir. Tüketiciler içerisindeki gelir açısından zayıf grupların gözetilmesi gerekecektir. İyi ölçülmüş, hedeflenmiş, bilinçli sosyal politikaya da gereksinim duyulacaktır. Bu bağlamda gereksinim duyulacak yeni politikalarından birisi de spekülasyona meydan vermemektir. Yüksek gıda fiyat ortamının başarıya dönüştürülmesi ihracatın artmasına bağlıdır. Dünyada fiyatların genel olarak yükseldiği bir ortamda net ihracatçı ülkeler kazançlı çıkacaktır. Bu yeni ortamda başarıya ulaşmak hem yeni gereklerin karşılanmasını hem de öteden beri eksik bırakılanların giderilmesine bağlıdır.

Dünyada tarım ve gıda üretimi, tüketimi ve ticareti kökten değişikliklere uğramaktadır. Dış ticaret hacmi hem genişlemekte hem de nitelik değiştirmektedir. Ürünlerde yeni lider ülkelerin ortaya çıkmasıyla uluslararası ticaret akımları yön değiştirmektedir. Gelişmeyle beraber gıda ürünlerinde tarımsal hammaddenin maliyet içindeki payı gerilemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde hızla değişen perakende sektörünün yapısı, tedarik zincirinde tüketici tercihlerinin ağırlığını artırmaktadır. Bu dönüşüm, tarım ve gıda sektörlerinde sistem yaklaşımının benimsenmesini gerektirmektedir. Sistem tarıma girdi sağlayan tarımsal kimya, genetik, ekipman sağlayanlarla başlayıp, tüketicilerde sona ermektedir. Bu zincirde tarım, gıda sanayii, iç ve dış ticaret yer almaktadır. Sektörlerin ve sektörlerarası ilişkilerin etkili çalışabilmesi lojistik ve hizmetlerin desteğine bağlıdır.

Sistemde hükümetin rolü tüketici ve bütçeden sektöre yapılan desteklerin miktarıyla sınırlı değildir. İç ve dış faktörleri dikkate alarak rekabetçi bir ortam sağlayacak istikrarlı işleyen piyasa mekanizmasına ihtiyaç vardır. Bunun için bilgi üretim ve dağıtım kanallarını yaratıp, işler hale getirilmesi gerekmektedir. Konu sadece tarım ve gıda sektörüyle de sınırlı değildir, sisteme dahil tüm sektörler için geçerlidir. Örneğin, tarımsal üretime girdi sağlayan ya da çıktısını kullanan sektörlerde oluşabilecek satış ya da alış fiyatı belirleme gücüne müdahale etmek hükümetin önde gelen görevlerinden birisidir. Bunun yanı sıra, müdahalenin etkili ve zamanında olması önemlidir.

Artık eskisi gibi “üret de ne üretirsen üret” anlayışı kaybolmaktadır. Üretilen malın niteliği, belirlenen standartlara uygunluğu önem kazanmıştır. Tedarik zincirinin tüketicinin gelişen ve değişen isteklerine duyarlılığı artmıştır. Perakende seviyeden sanayici ve hizmetlere ulaşan değişim, sonunda mal üreticisine yansımaktadır. Bu isteklere cevap veren üreticinin yaşam şansının ve standardının daha yüksek olacağı açıktır. Aynı paralelde “üret de nasıl üretirsen üret” anlayışı da geçerliliğini yitirmektedir. Uluslararası ticaret hacminin sürekli arttığı bir ortamda rekabet edebilmek üretimin yapılanmasında değişiklikleri, bilgi ve teknoloji etkileşiminin üretim sürecine aktarılmasını gerekli hale getirmektedir. Seçilmiş mallarda üretkenliği geliştirecek önlemleri dışlayarak gerçekleştirilen üretim artışı kısa dönemde bir takım amaçlara erişmeyi sağlasa da, toplam üretimin kalıcı ve istikrarlı artışını önler. Hatta toplam üretimi azaltabilir.

Daha önceki raporlarda da belirtildiği gibi (Çakmak, Akder 2005) Türkiye’de geleceğe bakılırken üzerinde en fazla hemfikir olunan hedef rekabetçi bir tarım sektörünün oluşturulmasıdır. Rekabetçi tarım sektöründen anlaşılması gereken, tarımın, işleyen girdi piyasalarından piyasa fiyatlarından üretim faktörlerini edinebilmesi, diğer sektörlerle bu açıdan rekabet edebilmesi ve ürününü makul bir karla işleyen rekabetçi piyasalarda satabilmesidir. Bu hedefe eksiksiz, saf biçimiyle erişilebileceğini ummak gerçekçi değildir, ancak değişiklik için önceliklerin belirlenmesiyle başlanabilir.

Türkiye’nin dillerden düşmeyen tarımsal yapı sorunu kullandığı üretim faktörleriyle ilgilidir. Bunlardan birincisi, işgücünün bol ama kalitesi ve eğitiminin çok düşük olmasıdır. İkincisi sermayenin yok denecek kadar yetersiz olmasıdır. Üçüncüsü bol ama doğal verimliliği düşük topraktır. Düşük maliyetle kaliteli üretim için eksik sermayenin (teknoloji) tamamlanması, verimli (eğitilmiş) işgücü, doğru üretim miktarı (işletme büyüklüğü) gerekmektedir. Bunun pazarlama kolaylığı ve altyapı yatırımlarıyla desteklenmesi kaçınılmazdır.

Tarımda kurumsal altyapının iyileştirilmesi sektörün önceliklerinin başında gelmektedir. Kurumsal altyapının başlıca unsurlarını mülkiyet hakkı, tarımsal finans, tarımsal araştırma ve yayım, bilgi sistemi oluşturmaktadır. Mülkiyet hakkından kastedilen toprağın sahibinin belli olmasıdır. Toprağın çok parçalı ve çok hisseli olması, hem üretim koşullarını hem de toprak piyasasının işlemlerini önlemektedir. Kadastro çalışmalarının büyük oranda tamamlanmış olması piyasanın çalışmasına yardımcı olabilir, ancak çok hisselilik alım-satım (transaction) maliyetini hala yüksek tutmaktadır. Toprak piyasasının gelişmesi tarım politikalarındaki istikrar ve krediye ulaşabilmekle yakından ilgilidir.

Krediye ulaşım, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, tarımsal üretim etkinliğini düşüren unsurların başında gelmektedir. Krediye ulaşım, krediye sübvansiyon vermek ayrı konulardır. Tarımsal (veya kırsal) finans altyapısını oluşturmak için arz ve talep ortamının belirlenmesi gerekmektedir. Bu konuda yapılacak çalışmalar altyapının oluşmasında yardımcı olacaktır. Piyasada var olan kuruluşlar çiftçinin ihtiyacını karşılamaktan uzaktır. Özel finans kuruluşlarının sürece katılması ve ekonomik istikrarın sürmesi kurulacak yapının kullanımını kaçınılmaz olarak artıracaktır.

Ulusal üretimin rekabet etmeye çalıştığı ithal ürünlerde yoğun Ar-Ge girdisi kullanılmaktadır. Türkiye’de çiftçiden başlayıp, yayımla devam eden ve Ar-Ge kuruluşlarında sonlanan zincir çalışmamaktadır. Halbuki, özellikle tarımda üretkenliğin, ürün niteliğinin ve çeşitliliğinin artırılması için bu zincirde her iki yönlü bilgi akışının sağlanması gerekmektedir. Kamu araştırma kuruluşlarının ve üniversitelerin sistemde yeniden konumlandırılmaları gerekmektedir.

İşleyen Ar-Ge sistemi hem veriye ihtiyaç duyar hem de veri üretimine yardımcı olur. Bilgi sistemi, tek başına ve analitik çalışmalarla desteklenerek, ileriye görmeye yardımcı olmanın yanında, politika uygulamalarının olası etkilerini belirlemesinde ve değerlendirilmesinde olmazsa olmaz gereklerden biridir. Artık tarım ve gıda sektöründe bilgi dördüncü temel üretim faktörü olarak yerini almış durumdadır.

Sözü edilen kurumsal altyapının tamamlanmasına yüksek miktarda finansal kaynak kullanımına gerek duyulmadan başlanabilir. Ancak, yüksek düzeyde siyasi istek, ilgili alanlarda nitelikli işgücünün organizasyonu gereklidir.

Bunun yanı sıra fiziksel altyapının geliştirilmesi gerekmektedir. Fiziksel altyapıda Türkiye için en önemli kalem sulama yatırımlarıdır. Kıt finansman kaynaklarının getirisi proje seçiminde kullanılacak objektif kriterlerle artırılabilir. Artan nüfus ve şehirleşmeyle birlikte sulama suyun yönetimi ve fiyatlaması önem kazanmaktadır.

Destek politikası için en uygun araçlardan birisi alternatif ürün için doğrudan gelir desteği olabilir. Bu yaklaşım şimdiye kadar hükümet ve yetkililerce dile getirilen “ürüne destek” ve “havza” yaklaşımını birleştiriyor. Alternatif ürün de ithalatı ikame edecek ürünlerden seçilebilir.

Gündelik sorunlar, uzun dönemde tarımı etkileyebilecek önemli gelişmelerin tartışılmasını gölgelemektedir. Kısa dönemli kuraklıkları, etkisi uzun dönemde hissedilecek iklim değişikliğine bağlamak zordur. İklim değişikliğiyle olumsuz hava koşulları sık sık tekrarlanacaktır. İklim değişikliğinin Türkiye’ye etkisini kestirmek

ve önlemleri geliştirmek zaman alacaktır. Genetiği değiştirilmiş organizmaların bilgiye dayalı olarak tartişma gündemine girmesi yararlıdır. Kullanılmasının veya yasaklanmasının tüm açılardan Türkiye'ye net etkisini değerlendirmeye başlamak gereklidir.

Dünyada temel tarım malları fiyatlarının geçmişe oranla daha yüksek düzeyde seyretmesi tarımdaki dönüşümü gerçekleştirmek için gerekli ortamı sağlamaktadır. Böylelikle, tarımda fiyat oluşumunu piyasalara bırakmak en azından siyasi olarak kolaylaşmıştır. Yurtiçinde fiyat müdahalelerine ayrılan kaynaklar, yapı dönüşümünü hızlandıracak öncelikleri gerçekleştirmeye kaydırılabilir.

KAYNAKLAR

Akder A. H. (2007) Tarım Envanteri ve Alternatif Ürünler Geliştirilmesi, Yayın No: 2007-58, İstanbul Ticaret Odası, 2007.

Akder A. H. (2005) Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması: Tehdit mi? Fırsat mı?, Demokrasi Platformu, Yıl 1, Sayı 3, ss.11-24.

Aroğlu, A., “Türkiye’de Bitkisel Yağlı Tohum Üretim Potansiyelinin Belirlenmesi ve Üretimi Artırabilmek İçin Alınması Gerekli Önlemler”, Rapor, Nisan 2006.

BAAMONDE NOCHE, E. (2005) “Agricultural Co-operatives in the European Union”, Madrid

Bitkisel Yağ Sanayicileri Derneği: www.bysd.org.tr , Ocak 2008.

Bureau, J. C., A. Gohin, L. Guindé ve G. Millet (2007), “EU Sugar Reforms and Their Impacts”, Paper presented at the Conference on “Global Sugar Markets, Policies and Reform Options”, IFPRI,
<http://www.ifpri.org/events/conferences/2007/20070601Sugar.asp>.

CEFS (Comité Européen des Fabricants de Sucre) (2007), Statistics,
<http://www.cefs.org/en/stat/welcome.htm>.

Çakmak, E. H. ve O. Eruygur (2008), “Değişen Dünya Fiyatlarıyla AB Üyeliğinin Türk Tarımına Etkileri”, mimeo, Ankara.

Çakmak, E. H. ve O. Eruygur (2007), “AB Üyeliğinin Türk Tarımına Etkileri”, İktisat, İşletme ve finans, 259, Ekim, ss. 517.

Çakmak, E. H. ve O. Eruygur (2006), “Impacts of EU integration on Turkish Agriculture”, Report of the 6.FP EU-MED AGPOL Project.
http://eumed-agpol.iamm.fr/html/publications/prj_report/d22.pdf.

Çakmak, E. H. ve Akder, A. H. (2005) DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21.Yüzyılda Türkiye Tarımı, Yayın No: TÜSİAD/T/2005-06/397, İstanbul.

Çakmak, E. H., Kasnakoğlu, H. ve Akder, A. H. (1999) Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye, Yayın No: TÜSİAD-T/99-12/275, İstanbul.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2007), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, Demografik Hızlar, www.dpt.gov.tr.

DPT (2007) IX. Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu

Elobeid, A. ve J. Beghin (2006), “Multilateral Trade and Agricultural Policy Reforms in Sugar Markets”, *Journal of Agricultural Economics*, 57, No. 1, ss. 234.

Ertürk Y. E., TAN S. (2003) Et ve Et Mamülleri Durum ve Tahmin : 2003, Yayın No: 94, TKB-TEAE, Ankara.

EUROSTAT (2007), Agriculture, Main statistics, 2005-2006, Pocketbooks 2007 edition, Luxemburg.

FAO (2007) Livestocks Long Shadows - Environmental Issues and Options, ISBN 978-92-5 105571-7, Rome.

FAO Tarımsal İstatistikler, Faostat , <http://faostat.fao.org/faostat>

Güneş, T. (1998) “Türkiye’de Kırmızı Et Pazarlama Sistemleri”, *MPM Verimlilik Dergisi* No: 3, sf. 161, Ankara.

Kumlu S. (2000) Hayvancılık Örgütleri, Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği Yayınları, Yayın No: 2, Ankara.

LMC International Ltd. (2005), Retail and Wholesale Prices of Sugar Around the World, 2004. Report prepared for American Sugar Alliance, June, New York.

Mutfak Ürünleri ve Margarin Sanayicileri Derneği: www.mumsad.org.tr, Ocak 2008.

NBF (Napier Brown & Company Ltd.) (2007), Sugar Bulletin, February 2007, Londra..

OECD/FAO (Organization for Economic Cooperation and Development/Food and Agriculture Organization of the UN) (2007), OECD-FAO Agricultural Outlook - Database 2007-2016.

http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_37401_39550901_1_1_1_37401,00.html.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development (2007), OECD-FAO Agricultural Outlook - Database (2007-2016).

http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_37401_39550901_1_1_1_37401,00.html.

OJEU (Official Journal of the European Union) (2007), COMMISSION REGULATION (EC) No 247/2007 of 8 March 2007.

OJEU (2006a), COUNCIL REGULATION (EC) No 318/2006, 20 Şubat 2006.

OJEU (2006b), COUNCIL REGULATION (EC) No 320/2006, 20 Şubat 2006.

PANKOBİRLİK (Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği) (2007), Çeşitli İstatistikler, www.pankobirlik.com.tr.

Rastoin, Jean-Louis (2005), "Some Prospects for Food Industry in Euro-Mediterranean Countries," AIEA2 Konferans Bildirisi, 18 Şubat, Bologna.

SAÇLI Y. (2007) AB'ye Uyum Sürecinde Hayvancılığın Dönüşüm İhtiyacı, Ankara: İSKGM, Nisan 2007. XV, DPT Yayın No: 2707) -ÊISBN 975-19-4013-1.

Şeker Kurumu (2007a), Kota, Üretim ve Satışlar, yayınlanmamış veriler, Ankara.

Şeker Kurumu (2007b), Faaliyet Raporları, çeşitli yıllar, www.sekerkurumu.gov.tr.

Şeker Kurumu (2007c), 2008/2009 Pazarlama Yılı Pancar Şekeri Kotaları, http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/Kotalar/2008_2009.html.

Şentürk, T., "Yağlı Tohumlu Bitkiler Üretim Hedefleri ve Destekleme Politikaları (2006-2011) TÜGEM Sunumu, Ankara, 2005.

T.C. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı: www.tarim.gov.tr

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2008a), Ulusal Hesaplar, Cari ve Sabit Fiyatlarla Gayri Safi Milli-Yurtiçi Hasıla, 1987 ve 1998 Bazlı, <http://www.tuik.gov.tr/>.

TÜİK (2008b), Tarım İstatistikleri, çeşitli yıllar, <http://www.tuik.gov.tr/>.

TÜİK (2007), Tüketici ve Üretici Fiyat İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/>.

TCMB (TC Merkez Bankası) (2007), Kurlar, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi, [http://tcmbf40.tcmb.gov.tr/cgi-bin/famecgi?cgi=\\$cbtweb](http://tcmbf40.tcmb.gov.tr/cgi-bin/famecgi?cgi=$cbtweb).

TŞFAŞ (Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.) (2007), İstatistik Bilgiler, <http://www.turkseker.gov.tr>.

TŞFAŞ (2007), 2006 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, <http://www.turkseker.gov.tr/FaaliyetRapor/FR2006.zip>.

TZOB (2004), Türkiye’de Büyükbaş Hayvan Yetiştiriciliği, TZOB Sektör Raporları, Ankara.

United States Department of Agriculture, Oilseeds:World Markets and Trade Data, www.fas.usda.gov, Ocak 2008.

Yılmaz C. (2005) “Avrupa Birliği Müzakere Süreci ve Tarım Sektörü”, Demokrasi Platformu Dergisi, Yıl: 1 Sayı:3, sf. 81 - 90, Ankara.

Zeytin ve Zeytinyağı İle Diğer Bitkisel Yağların Üretimindeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Bölüm 6: Yağlı Tohumlu Bitkiler ve Bitkisel Yağlar, Haziran 2006.



TÜRKİYE'DE TARIM VE GIDA: GELİŞMELER, POLİTİKALAR VE ÖNERİLER