



TUSIAD

Sürdürülebilir Büyüme Bağlamında Tarım ve Gıda Sektörünün Analizi

Piyasa Yapısı, Aracılık Faaliyetleri ve Tarımsal Örgütlenme

PİYASA YAPISI, ARACILIK FAALİYETLERİ VE TARIMSAL ÖRGÜTLENME

Prof. Dr. Ahmet Halis Akder

Prof. Dr. Erol H. Çakmak

Bora Sürmeli

Serkan Veziroğlu

Mart 2020

Yayın No: TÜSİAD-T/2020-03/614

Meşrutiyet Caddesi, No: 46, 34420, Tepebaşı/İstanbul

Telefon: (0212) 249 07 23 *Telefaks: (0212) 249 13 50

www.tusiad.org

©2020, 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 almadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralanmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka Teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle kullanılamaz.

Yayına Hazırlayanlar: Dr. Nurşen Numanoglu, F. Hazal İnce

Kapak Fotoğrafı: Kadir Remzi Erten, Ankara

ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR

TÜSİAD, Türkiye'nin önde gelen girişimcileri ve iş dünyası yöneticileri 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, insan hakları evrensel ilkelerinin, düşünce, inanç ve girişim özgürlüklerinin, laik hukuk devletinin, katılımcı demokrasi anlayışının, liberal ekonominin, rekabetçi piyasa ekonomisinin kurum ve kurallarının ve sürdürülebilir çevre dengesinin benimsendiği bir toplumsal düzenin oluşmasına ve gelişmesine katkı sağlamayı amaçlar.

TÜSİAD, Atatürk'ün öngördüğü hedef ve ilkeler doğrultusunda, Türkiye'nin çağdaş uygarlık düzeyini yakalama ve aşma anlayışı içinde, kadın-erkek eşitliğini, siyaset, ekonomi ve eğitim açısından gözetilen iş insanlarının toplumun öncü ve girişimci bir grubu olduğu inancıyla, yukarıda sunulan ana gayenin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla çalışmalar gerçekleştirir.

TÜSİAD, kamu yararına çalışan Türk iş dünyasının temsil örgütü olarak, girişimcilerin evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun faaliyet göstermesi yönünde çaba sarf eder; küreselleşme sürecinde Türk rekabet gücünün ve toplumsal refahın, istihdamın, verimliliğin, yenilikçilik kapasitesinin ve eğitimin kapsam ve kalitesinin sürekli artırılması yoluyla yükseltilmesini esas alır.

TÜSİAD, toplumsal barış ve uzlaşmanın sürdürüldüğü bir ortamda, ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasında bölgesel ve sektörel potansiyelleri en iyi şekilde değerlendirerek ulusal ekonomik politikaların oluşturulmasına katkıda bulunur. Türkiye'nin küresel rekabet düzeyinde tanıtımına katkıda bulunur, Avrupa Birliği (AB) üyeliği sürecini desteklemek üzere uluslararası siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişki, iletişim, temsil ve işbirliği ağlarının geliştirilmesi için çalışmalar yapar. Uluslararası entegrasyonu ve etkileşimi, bölgesel ve yerel gelişmeyi hızlandırmak için araştırma yapar, görüş oluşturur, projeler geliştirir ve bu kapsamda etkinlikler düzenler.

TÜSİAD, Türk iş dünyası adına, bu çerçevede oluşan görüş ve önerilerini Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne, hükümete, diğer devletlere, uluslararası kuruluşlara ve kamuoyuna doğrudan ya da dolaylı olarak basın ve diğer araçlar aracılığı ile ileterek, yukarıdaki amaçlar doğrultusunda düşünce ve hareket birliği oluşturmayı hedefler.

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.

Gıda, içecek ve tarım sektörü gerek ülke ekonomisi gerekse istihdama katkısı dolayısıyla iktisadi ve sosyal açıdan büyük bir öneme sahiptir. Bu anlayışla, TÜSİAD ülke politikalarında stratejik olarak konumlandırılmış ve önceliklendirilmiş bir tarım ve gıda sektörü yaratılması vizyonuyla çalışmalarını sürdürmektedir.

Tarım ve gıda sektörünün potansiyelinin gerçekleştirilmesi, ekonomik değerinin artırılması ve hem üreticinin hem de tüketicinin kazanması için etkin politikaların oluşturulması ve uygulanması kritik önemde görülmektedir. TÜSİAD tarafından hazırlanan Sürdürülebilir Büyüme Bağlamında Tarım ve Gıda Sektörünün Analizi çalışması tarım ve gıda sektöründe ekonomik, kurumsal, hukuki, çevresel ve kültürel çözüm niteliğinde ve değer zinciri boyunca üreticiden tüketiciye kadar tüm paydaşlara yönelik, entegre, bütüncül, kapsayıcı ve kalıcı politikaları gerçekleştirmek amacıyla öneriler sunmaktadır.

Tarımsal arazi hacmi ve gıda, içecek ve tarım sektörünün yarattığı katma değer bakımından dünyada ilk on ülke içerisinde yer alan Türkiye'nin tarımsal üretimi gerçekleştiren ilk yirmi ülke içerisinde bile yer almaması sektörde yaşanan çeşitli temel sorunlara işaret etmektedir. Gerek sektörün mevcut durumu gerekse sektördeki kronik sorunları yatay olarak kesen ve kök sorunlara çare olabilecek eylemler göz önüne alınarak Sürdürülebilir Büyüme Bağlamında Tarım ve Gıda Sektörünün Analizi çalışması beş ayrı bölümden oluşturulmuştur. Bunlar;

- Piyasa Yapısı, Aracılık Faaliyetleri ve Örgütlenme,
- Katma Değerin Artırılması, İnovasyon ve Dijital Tarım,
- İklim Değişikliği Etkisinde Tarımsal Arzın Sürdürülebilirliği
- Tarım ve Gıda Lojistikinde İyileştirmeler ve
- Tarımsal Destek ve Teşvikler'dir.

Piyasa yapısı, aracılık faaliyetleri ve tarımsal örgütlenme alanındaki yapısal sorunlara yönelik somut iyileştirme alanları ve uygulanabilir politika önerileri sunmayı amaçlayan bu rapor Prof. Dr. Ahmet Halis Akder, Prof. Dr. Erol Çakmak, Bora Sürmeli ve Serkan Veziroğlu tarafından kaleme alınmıştır. Raporun editörlüğü ise TÜSİAD Genel Sekreter Yardımcısı Dr. Nurşen Numanoglu ve Kıdemli Uzman F. Hazal İnce tarafından yapılmıştır.

Raporun hazırlanması sürecindeki değerlendirmeleri ve sağladıkları bilgiler ile katkı sağlayan Yürütme Kurulu'nun değerli üyeleri Ali Nadir Akan, Burak Koçak, Demir Şarman, Emrah İnce, İsa Coşkun, Kaan Ünver, Melih Araz, Nurdan Ataolur, Ozan Diren ve Ramazan Ata yanı sıra başkanlığını Mehmet Aktaş'ın yaptığı TÜSİAD Gıda, İçecek ve Tarım Çalışma Grubu'na teşekkür ederiz. Son olarak, 12 Ekim 2019 tarihinde gerçekleştirilen arama konferansına katılan, tarıma gönül vermiş tüm paydaşlarımıza; raporun hazırlanma sürecinde değerli fikirlerini bizimle paylaşan Tarım ve Orman Bakanlığı yetkilileri başta olmak üzere kamu, akademi, STK ve iş dünyasının değerli temsilcilerine minnettarız.

ÖZGEÇMİŞLER

Prof. Dr. A. Halis Akder

1946 yılında İstanbul'da doğdu. Lise eğitimini İstanbul Alman Lisesinde tamamladıktan sonra, 1970 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi Ekonomi ve İstatistik Bölümünden mezun oldu. 1977 yılında Johann Wolfgang Goethe Üniversitesi'nden İktisadi Kalkınma dalında Doktorasını aldı. 1980 yılından sonra ODTÜ İktisat Bölümü öğretim üyesi olan Dr. Akder 1986'da Doçent, 1992'de Profesör unvanını almış, çeşitli idari görevler üstlenmiş, 2013 yılında emekli olmuştur.

Üniversite'de Mikro İktisat, Tarım Ekonomisi, İktisadi Düşünceler ve Endüstri Ekonomisi derslerini verdi, emekliliğinde Tarımsal Ticaret Politikaları dersini vermeğe devam etmektedir. Dr. Akder'in araştırmaları tarımsal ürünler dış ticareti, Avrupa Birliği-Ortak Tarım Politikası, tarımsal yapı, insani gelişme konularında yoğunlaşmış olup, ulusal ve uluslararası dergilerde, kitaplarda yayınlanmış, bilimsel toplantılarda sunulmuş çok sayıda çalışması bulunmaktadır.

Prof. Dr. Erol H. Çakmak

1955 yılında Safranbolu'da doğdu. Orta 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. TED Üniversitesi İktisadi ve Bilimler Fakültesi'nde kurucu dekanlık ve Ekonomi Bölümü öğretim üyesi olarak görev yapmıştır. Daha önce Bilkent Üniversitesi ve Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nin İktisat Bölümlerinde uzun yıllar çalışmıştır. Üniversitede çeşitli düzeylerde Mikro İktisat, Araştırma Yöntemleri, İstatistik, Matematiksel İktisat, Uluslararası Ticaret, Tarım ve Endüstri Ekonomisi dersleri vermiştir. Başlıca araştırma konuları tarım politikalarının ekonomisi, sulama yönetimi ve fiyatlaması, tarımda etkinlik, kırsal kalkınma, iklim değişikliğinin etkileri ve gıda sistem analizini kapsamaktadır.

Bora Sürmeli

1980-1990 yılları arasında ilk-orta-lise öğrenimini TED Ankara Koleji Vakfı Özel Lisesinde bitirdikten sonra 1991-1995 tarihleri arasında Lisans eğitimini ve 1995-1997 tarihleri arasında Yüksek Lisans eğitimini, Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümünde tamamlamıştır. Meslek hayatına Agrin Danışmanlık Şirketine 1996 yılında başladıktan sonra 2001 -2008 yılları arasında Dünya Bankasının danışmanı olarak Tarım Reformu Uygulama Projesinde görev yapmıştır. Bu süre zarfında ülkemizde Çiftçi Kayıt Sisteminin kurulması, Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri ve Kırsal Kalkınma Yatırımlarını Destekleme Programının geliştirilmesi konularında çalışmış, AB ile yürütülen tarım müzakerelerine de iki yıl boyunca katılım sağlamıştır. 2008-2017 yılları arasında Garanti Bankası Tarım Bankacılığı biriminin kurulması ve yapılanması konusunda çalışmış ve birim yöneticisi olarak 2017 yılında bankadan ayrılmıştır. Halen çeşitli uluslararası kuruluşlarda tarım alanında danışman olarak çalışmaktadır.

Serkan Veziroğlu

Serkan Veziroğlu, Frankfurt School of Finance and Management'ta proje müdürü olarak görev almakta olup birçok ülkede 7 yılın üzerinde danışmanlık deneyimine sahiptir. Serkan Veziroğlu, özellikle gıda ve tarım politikası, tarımsal finansman ve kırsal kalkınma üzerine odaklanmış ve gerek doğrudan yatırımcı gerekse donör firmalar tarafından finanse edilen birçok projede proje müdürü ve agronomist olarak çalışmaktadır. Bu programlar kapsamında Türkiye, Azerbaycan, Kazakistan, Gürcistan, Zambiya, Butan ve Çin'de bulunan devlet kurumları, finans kurumları ve özel sektörde çeşitli danışmanlık hizmeti veren tarım projelerinde faaliyet göstermiştir. Bunun yanında, tarım politikaları, tarımsal ve finansal verilerin analizi, tarımsal üretim ve tarım-gıda değer zincirleri ile ilgili pazar ve sektör çalışmalarının değerlendirilmesi konularında deneyimlidir. Makro ve mikro ölçekli değer zinciri analizi, çiftlik yönetimi finansal analizi ve tarım politikaları için etki göstergeleri hakkında geniş bilgi sahibidir. Bununla birlikte, kamu kurumları ile gıda ve tarım alanında politika diyalogu deneyimine sahiptir. Yerinde yapılan uygulamalar ve kapsamlı faaliyet alanı nedeniyle, tarım sektörü hakkında oldukça geniş saha deneyimine sahiptir.

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	1
EXECUTIVE SUMMARY	4
1. GİRİŞ: TARIM VE GIDA SEKTÖRÜNDE ARZ/DEĞER ZİNCİRİ YAKLAŞIMI	6
2. GİRDİ PİYASALARININ YAPISI	7
2.1. Bitkisel Üretim.....	7
2.2. Hayvansal Üretim	9
2.3. Girdi Sektörü Değerlendirme.....	10
3. ÜRETİCİLER VE ÜRETİM SORUNLARI	12
3.1. Yaş Meyve ve Sebze Fiyatında Üreticinin Gelir Payı	13
3.2. Tahıl Üretimi	15
3.3. Et – Süt Üretimi ve Fiyatlandırması	16
3.4. Ürün Kayıpları	17
4. ÜRETİCİ VE TÜKETİCİ ARASINDAKİ AŞAMALAR- ARACILAR	19
4.1. Aracılar: Komisyoncular ve Tüccarlar.....	20
4.2. Hal Yasası.....	21
5. GIDA, İÇECEK VE TARIM SANAYİNDE PİYASA YAPISI	23
5.1.Yaş Meyve-Sebze Sanayi	24
5.2. Süt ve Süt Ürünleri	25
5.3 Et ve Et Ürünleri	26
5.4. Tahıl Ürünleri: Un ve Makarna.....	26
6. PERAKENDE SEKTÖRÜ.....	28
7. DIŞ TİCARET.....	31
8. PİYASA ÖRGÜTLENMELERİ	32
9. POLİTİKA ÖNERİLERİ	37
10. KAYNAKLAR	47

Şekiller

Şekil 1. Türkiye toplam tohum ve buğday tohumu üretimi	7
Şekil 2. Türkiye tohum dış ticareti	7
Şekil 3. Değer zincirinin farklı kademelerinde sektörel örgütlenmeler	33

Tablolar

Tablo 1. Türkiye’de Tarımsal İlaç Kullanımı (etkin madde, ton).....	8
Tablo 2. Türkiye Toplam Gübre Tüketimi	9
Tablo 3. Sebze Fiyatlarında Üretici Gelir Payı.....	14
Tablo 4. Meyve Fiyatlarında Üretici Gelir Payı	14
Tablo 5. Tahıllarda Üretici Gelir Payı	16
Tablo 6. Üretim, Hasat, Taşıma, İşleme, Depolama Sırasında Ürün Kayıpları 2017/2018 (ton)	18
Tablo 7. Hanehalkı Meyve-Sebze Harcamalarının Perakende Sektörüne Dağılımı (%)	28

YÖNETİCİ ÖZETİ

Geçmişte tarım sektörünün ekonomik gelişmeye katkısı, üretim ve verim artışı tartışmalarıyla sınırlı kalmakla birlikte aynı konular bugün de önemini korumaktadır. Ancak, 1980’li yıllardan itibaren belirli standartlara uygun, kaliteli ürün üretmeye yönelmenin yanında gıda sanayi için üretmek, iç piyasaların yanında dış piyasaları da hedefleyen üretim, kısacası üretilen ürüne değer katmak günümüzde büyük önem arz etmektedir. Dış ticaretin artan önemi, liberalleşme, adil dış ticaret (*fair trade*) ve bunlara bağlı çevre ve kaynak kullanım sorunlarının çözüm arayışlarının eklenmesiyle tarım ekonomisinden beklenenler daha kapsamlı analizleri gerektirmektedir. Bu gelişmelerle arz/değer zinciri analizi ekonomik gelişme tartışmalarının vazgeçilmez konuları arasında yerini almaktadır. Piyasa yapısı, araçlar ve tarımsal örgütlenme konusunu bugün sorun olarak gündemde tutan ekonomik gelişmedeki tıkanıklıktan çok; gıda fiyatlarında oluşan dalgalanmalar, gıda fiyatlarının enflasyon sepetindeki gıda-dışı ürünlere göre yüksek düzeyde seyretmesi, üreticilerin gelir kaybı ve gıda enflasyonudur.

Tarımsal üretimde girdi sektörü 1960 sonrası, yeşil devrim ile ortaya çıkmıştır. Bu sektör, tarım-gıda değer zincirinin başlangıç aşamasını oluşturur. Girdiler aracılığı ile değer zinciri boyunca verimlilik artırılarak ekonomi genelinde katma değeri yükseltilir. Türkiye’de girdi üreten firmalar milyonlarca üreticiye karşılık çok az sayıdadır ve her biri piyasa payının önemli bir kısmını elinde tutmaktadır. Bu durum, bu firmalara büyük bir pazar gücü ve fiyat kontrol olanağı sağlamaktadır. Ancak, Türkiye’de girdi fiyatlarının sıkça değişmesinin nedeni pazar gücünden çok kur değişikliklerinden kaynaklanmaktadır. Toprak ve işgücü sanayi tarafından üretilen girdiler olmadıklarından bu sektörden ayrı bir biçimde ele alınmalıdır. Türkiye’de toprak ve işgücünün ortak özelliği üreticilerin büyük bir bölümünün bu girdilere kendilerinin sahip olmasıdır. İşletme büyüklüğü ve parçalılığı Türkiye’de eski ve hala tartışılan bir konudur. Ölçek sorunu, buna bağlı çok parçalılık en fazla tarla ürünlerinde, özellikle tahıl üretiminde gözlenmektedir. Ölçek ekonomisi verimliliği artırarak maliyetlerde önemli bir düşüş sağlayabilecektir.

Türkiye’de üreticilerin elde ettiği gelir payı nispeten düşük seviyelerde olup dalgalı bir seyir izlemektedir. Rekabet edilen diğer ülkeler ile kıyaslandığında da benzer sonuçlara ulaşılmaktadır. Örneğin, İspanya’da bir domates üreticisi ortalama 0,33 EUR/kg’a maliyet ile ürettiği domatesi 0,62 EUR/kg’a satmakta ve bir birim maliyet ile 0,87 birim kar elde etmektedir. Türkiye’de ise benzer bir domates üreticisinin ortalama 1 birim maliyet ile elde ettiği kar piyasa ve üretim koşullarına göre de değişmekle birlikte 0,4 – 0,5 birim seviyelerinde yer almaktadır. Bu durumun en önemli nedeni değişken piyasa koşulları ve arz sorunları olarak değerlendirilebilir. Üretici seviyesinde konsantrasyonun değer zincirinin diğer halkalarına kıyasla daha düşük olması ve üreticilerin örgütlülüğünün yaygın olmaması nedeni ile üreticilerin, piyasa fiyatı üzerinde etkileri sınırlı kalmaktadır. Bu durum, üreticilerin örgütlenerek zincirde daha büyük bir paya sahip olması ve pazar gücünü artırmasıyla aşılabılır.

Türkiye’de yerleşmiş bir varsayım, değer zincirinin çok uzun olduğu; zincirde çok sayıda aracı olduğu ve zincirin kısaltılmasının iyileşme sağlayacağı yönündedir. Uzun bir zincir sorunlu ya da sorunsuz olabilir ancak detaylı ve sektör bazlı ölçümler yapmadan ve değer zinciri düzeyinde düzenli ve sağlıklı istatistik elde edilmeden genelleme yapılması yanıltıcı olabilir. Zincirdeki araçlar ile ilgili sorunların çözümü için ele alınan en son gelişme Yeni Hal Yasası taslağı olarak görülmektedir. Yeni yasa taslağında temel olarak kayıtsız gıda

alışverişinin kayıt altına alınması ve gıda enflasyonunun kontrol edilmesi amaçlanmıştır. Aracılık çerçevesinden değerlendirildiğinde yasa taslağının komisyonculuk faaliyetlerine son vermesi ve işlemlerin kayıtlı tüccarlar tarafından yapılmasını sağlaması üretici örgütlerine sağlanan avantajlar olarak sıralanabilir. Yasa ile hallerin yönetim yapısı da değiştirilmekte ve hallerin yönetim yetkisi belediyelerden alınmaktadır. Yasanın getireceği en önemli avantajlardan birisi de tüm satış noktalarında satışa sunulacak ürünlerin kalite standartlarına göre sınıflandırılması ve gıda güvenilirliğine uygun olarak satışa sunulmasının garanti altına alınması olarak görülmektedir. Ancak, meyve sebzenin büyük bir bölümünün pazarlandığı geleneksel pazarlarda paralel düzenlemelere henüz yer verilmediğinden bu durum mevcut tasarıda bir eksiklik olarak değerlendirilebilir.

Türkiye'nin motorlu taşıtlar sanayinden sonraki en büyük sanayi dalı gıda sanayidir. Değer zincirinde gıda sanayinin yapısı, kiminle ilişkide olduğuna göre değişmektedir. Türkiye gıda sanayinde doksanlı yıllardan sonra sözleşmeli üretim yaygınlaşmaya başlamıştır. Sözleşmeli üretim pek çok avantaj sağlasa da belirli sorunları da bulunmaktadır. Bu sorunların en önemlisi üreticilerin piyasa koşulları altında zayıf konumda kalması olarak değerlendirilmektedir. Benzer şekilde sanayicilerin satın alacağı hammaddeyi üreticinin talep edilen kalitede ve zamanda teslim etmemesi de sanayici açısından önemli sorunlardan biri olarak ön plana çıkmaktadır.

Türkiye'de perakende pazarının %62'sini gıda ürünleri oluşturmaktadır. Organize perakendenin payı geleneksel sektöre göre düşük olmakla birlikte son yıllarda artış göstermektedir.

Türkiye'nin iç üretimi tüketimi karşılamadığı durumlarda tüketici fiyatlarını ve gıda arzını düzenleyebilmek amacıyla tarımsal ürün ve ara malı ithalatına izin verilmektedir. Tarım ve gıda sektöründe ithalat ağırlıklı olarak ABD, Avrupa Birliği (AB) Ülkeleri, Karadeniz Havzası ve Güney Amerika'dan gerçekleşmektedir. İhracatta ise son yıllarda Orta Doğu ülkelerine bir yönelim bulunmakta ve bu bölge günümüzde Türkiye gıda ve tarım ihracatının en önemli müşterisi konumunda yer almaktadır.

Tarım sektöründe örgütlenme denildiği zaman öncelikle üreticilerin örgütlenmesi ve birlikte hareket etmesi anlaşılır. Ancak tarım sektöründe üreticilerin örgütlenmesi kadar değer zinciri içerisinde yer alan tüm aktörlerin kendi aralarında da örgütlenmeleri, birbirleri ile iletişim halinde olmaları büyük önem arz etmektedir. Tarımsal değer zinciri açısından bir değerlendirme yapıldığında tarımsal üretim aşamasındaki örgütlenmenin hem girdi piyasası hem de pazarlama tarafındaki örgütlenmeye bağlantıları nedeniyle biraz daha önemli olduğu görülmektedir. Üretici örgütleri pazar entegrasyonu ve küçük işletmelerin birlikte hareket etmeleri açısından kritik bir rol üstlenebilmektedir. Üretici örgütleri, tarımsal üretimde yatay iletişimi sağlayarak piyasalara, girdilere, bilgiye ve hizmetlere erişimi kolaylaştırabilir.

Türkiye'de tarımsal örgütlenmenin birçok önemli problemi bulunmaktadır. Bu problemler arasında üretici örgütlerinin mevcut yasal düzenlemeler nedeniyle piyasaya erişimlerinde karşı karşıya kaldıkları çeşitli sorunlar ilk sırada değerlendirilebilir. Ayrıca, üretici örgütlerinin tarımsal finansmana erişimi bireysel üreticilerle karşılaştırıldığında neredeyse yok derecesinde azdır.

Bu sorunlar çerçevesinde çalışmada belirli politika öneri setleri hazırlanmıştır. Bu öneriler, değer zinciri sürecinde ticari ilişkilerin değerlendirilmesinden üretici örgütlerinin finansmana erişimine kadar pek çok alanda politika geliştirmelerini içermektedir. Ayrıca bu öneriler, değer zinciri boyunca katma değerın etkin dağılımı açısından büyük önem arz etmektedir.

EXECUTIVE SUMMARY

The discussions on the contribution of agriculture to the economy were limited in the past to issues on production and productivity. These issues are still important, yet, after 1980's production for the food industry, fulfilling certain quality standards, increased production followed by increased processing, satisfaction of the domestic demand but also production for the consumers in foreign markets and to add more value to production has become vital. The expectations from the agricultural economy required more comprehensive analysis considering the rising importance of foreign trade, liberalization, fair trade and search for solutions to environmental problems and better natural resource use. All these made supply/value chain analysis an indispensable tool of economic development debate. What makes "market structure, intermediaters, agricultural organizations" so important nowadays is in Turkey not the stagnant economic development but it is food price fluctuations at a higher level than expected, low earnings of the farmers but high food costs of the consumers i.e. the food inflation.

The agricultural input industry is established after the Green Revolution, 1960's. The value chain starts with these input suppliers and distributors. These inputs will increase the value added by increasing productivity along the chain. There are only a few firms producing commercial inputs but millions of producers. However, frequent changes, increases of input prices are not necessarily due to this market power but due to frequent exchange-rate adjustments.

Land and labor are factors of production. Yet, these are not industrial inputs they have to be treated differently. What is special about them in Turkey is that they are usually owned by the farm household itself. Farm size and fragmentation is an old but ongoing issue in Turkey. Scale problem is observed mainly in field crop areas but especially in cereal growing regions. Scale economies may help there to increase productivity and to reduce costs.

Farmer's income are relatively low and fluctuating year-by-year in Turkey. These low-levels can be seen while comparing cost and income figures of Turkey with the other competing producer countries. For example, a tomato producer in Spain, can generate 0,62 EUR income for produced 1 kg of product with an average cost of 0.33 EUR and earns 0.87 units of profit per unit cost. In Turkey, profit level of a similar tomato producer can be around 0.4 – 0.5 per unit cost depending on the market conditions. Main reasons for this unstability are climate, weather conditions and unstable macro-economy. Although farmers are many relative to other links of the chain they have little influence on market price as they are unorganized. Efficient farmer organizations may help them to secure higher incomes.

There is a common assumption that food value chain in Turkey is too long and there are too many intermediaries along the chain, and elimination of some links (intermediaries) will lead to improvement. A long chain might be with or without problems. Without making measurements and collecting statistics, rush to judgement might be misleading.

The most recent development on the intermediary issue is the new draft wholesale food market law. This new draft law aims primarily to increase registration and to control the food inflation. The draft law proposes the abolishment of commissionair's activities and proposes to delagate them to merchants. The producer organizations will be promoted. The management of the wholesale market will change hands. A positive contribution of the new law is the enforcement of the classification of the products by quality standards and the imposition of technical conditions that will improve food safety. However parallel precoutions are yet missing for the traditional bazar where the vast majority of fresh fruit and vegetable is marketed.

Food manufacturing is the second largest industry after the automotive industry in Turkey. Contractual production has become prevalent procurement method of the Turkish food industry after the 1990's. Contractual production provides advantages to both farmers and industrialists but it is not free of problems. One problem is the weak market power of the producer. As some producers do not deliver the promised product at the required quality and on time the industrialst are also greatly disadvantaged.

Food products make 62% of the retail market in Turkey. Although the share of the traditional food retail market is much larger than the organized retail, it is the organized market that shows an increasing trend. Turkey, may allow to import agricultural raw and intermediary products to regulate consumer prices and food supply if domestic production does not cover the demand of country. Imports in agriculture and food sector in Turkey are mainly made from USA, EU, Black Sea and South America Countries. On the export side, there has been a tendency towards Middle East countries which have become the main clients of the Turkish agri-food exporters. This situation also is an indicator of the Turkish exporters' tendency to markets with flexible quality demand.

In terms of organization in the agricultural sector, first, it is specifically understood that the organization of the farmers and the act together. However, it is of great importance that all actors in the value chain are organized among themselves and communicate with each other just as the producer organizations. When an analysis is made in the agricultural value chain level, it is seen that the organization in the agricultural production stage is a bit more important because of its connections to the organization with both the input markets and the product buyers. Farmer organizations can play a crucial role in terms of market integration of smallholders and can facilitate access to markets, inputs, information and services by strengthening the horizontal communication.

Agricultural organizations have several important problems. Among these problems, various issues related with the market access due to the existing legal regulations can be considered first. Moreover, producer unions' access to agricultural finance is almost non-existent compared to individual farmers.

Specific sets of policy recommendations were presented by considering the identified problems within the context of this study. These recommendations include policy developments in a wide range of areas from the assessment of trade relations through the value-chain to the access of producer organizations to financial resources. In addition, these recommendations have a significant importance on effective distribution of added value throughout the value chains.

1. GİRİŞ: TARIM VE GIDA SEKTÖRÜNDE ARZ/DEĞER ZİNCİRİ YAKLAŞIMI

Bu çalışmanın amacı seçilmiş tarım ürünlerinin piyasa yapısı, araçlar ve tarımsal örgütlenme konularındaki sorunlarını tartışmak ve çözüm için politika önerileri sunabilmektir. Konuları etkileşim içinde ele alabilmek üzere arz/değer zinciri yaklaşımı tercih edilmiştir. Geçmişte tarım sektörünün ekonomik gelişmeye katkısı üretim ve verim artışı tartışmalarıyla sınırlı kalmıştır. Benzer konular bugün de önemini korumakla birlikte, son dönemlerde ekonomik gelişme açısından yalnızca verimlilikten söz etmek yeterli değildir. Günümüzde belirli standartlara uygun, kaliteli ve sanayi odaklı üretimin yanında tarım ürünleri uluslararası ticarete önemli derecede konu olan emtialar olarak değerlendirilmekte ve üretimin yanında katma değer kavramı da sektör için ön plana çıkmaktadır. Dış ticaretin artan önemi, liberalleşme, adil dış ticaret (*fair trade*) ve bunlara bağlı çevre ve kaynak kullanım sorunlarının çözüm arayışlarının eklenmesi neticesinde tarım ekonomisi daha kapsamlı analizleri gerektirmektedir. Bu gelişmeler ışığında arz/değer zinciri analizi ekonomik gelişme kavramının vazgeçilmez tartışma konuları arasında yerini almaktadır. Piyasa yapısı, araçlar ve tarımsal örgütlenme konusunun ön plana çıkma nedeni gıda fiyatlarının dalgalı bir seyir izlemesi, buna bağlı olarak gıda enflasyonudur.

Tarım-gıda değer/arz zinciri, bir ürünün girdi temini aşamasından tüketiciye ulaşana kadar olan toptan ticaret, araçlar, işleme ve perakende dahil olmak üzere pek çok aşamasını ifade etmektedir. Ürünler, çeşitli aşamalardan geçerken, zincir paydaşları arasında yatay ve dikey akışlar gerçekleşmektedir. Zincir boyunca yatay ilişkiler genellikle rekabeti gösterirken; dikey ilişkiler verimlilik ve kalitedeki artışların neden olduğu katma değeri ifade etmektedir. Bununla birlikte dikey akışlar, zincir boyunca paydaşlar arası katma değer dağılımını da belirtmekte ve tüm süreç ürünlerin fiyat oluşumu olarak tanımlanabilmektedir.

Bu çalışma kapsamında, tarım-gıda değer/arz zincirinde dile getirilen sorunlar ayrıntılı olarak ele alınacaktır ve sorunlara yönelik politika önerileri sunulacaktır. Çalışma zincirindeki girdi temini aşamasının yapısının incelenmesi ile başlayacak, bu aşamada oluşan fiyat şoklarının bir üst aşamalara olan etkileri üzerinde durulacaktır. Girdi temini aşamasının ardından tarımsal üreticiler değerlendirilecek, belirli sektörlerdeki tarımsal ürünlerin üretici payı ve fiyat oluşumları ele alınacaktır. Üreticilerin ardından toptan ticarete yer alan araçlar değerlendirilecek ve hal yasası incelenecektir. Beşinci bölüm seçilmiş ürün gruplarını; özellikle gıda sanayisinin piyasa yapısını ve sözleşmeli tarımı irdelemeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda, belirli sektörlerde gıda sanayi yapıları değerlendirilecek ve sözleşmeli üretimde karşılaşılan sorunlar ele alınacaktır. Çalışmanın altıncı bölümünde perakende sektörü analiz edilecektir. Üretilen nihai ürünün ağırlıklı olarak tüketiciye dağıldığı kanal olarak değerlendirilen perakende sektörünün pazar yapısı ve mevcut sorunlar üzerinde durulacaktır. Yedinci bölümde konunun dış ticaret boyutuna değinilecek ve Türkiye'nin tarım ve gıda dış ticaretinde rekabetçi konumu değerlendirilecektir. Çalışmanın son bölümü örgütlenme konusuna odaklanacaktır. Örgütlenme, katma değer etkin dağılımı ve gerek ekonomik gerek sosyal açıdan önemi nedeni ile çalışmanın özel olarak değineceği bir bölüm olacaktır. Gerçekleştirilen analizler süresince tespit edilen sorunlara yönelik politika önerilerine çalışmanın sonunda yer verilecek ve her önerinin uygulanabilirliği, gerekli kaynak ve işgücü bu bölümde değerlendirilecektir.

2. GİRDİ PİYASALARININ YAPISI

Tarımsal üretimde girdiler, değer zincirinin başlangıç aşamasını oluşturur ve üreticilere, üretim için gerekli olan ham maddeyi sağlayan kuruluşları içerir. Girdi aşaması, yatay olarak değerlendirildiği durumda, üretim için gerekli farklı emtiaların birbirini tamamladığı bir yapı gibi düşünülse de üretici harcamaları açısından bir rekabet vardır. Üreticiler, üretim faaliyetini gerçekleştirmek amacıyla ellerinde bulunan sınırlı ekonomik kaynakları bu girdiler arasında en etkin biçimde dağıtmaya çalışacaklardır.

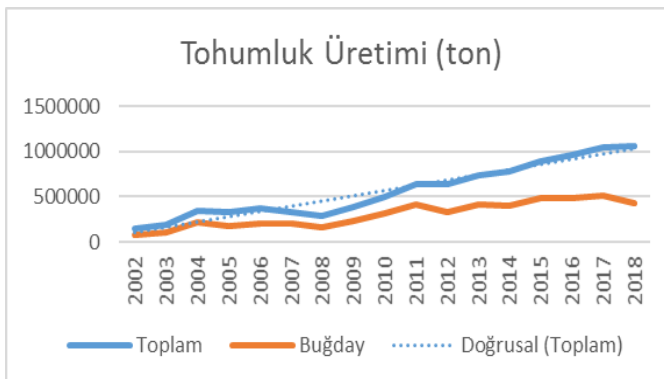
Üretimde kullanılan girdilerin yaratacağı değer, ekonomik açıdan büyük önem taşımaktadır. Girdiler, tek başına veya bir bütün olarak üretkenliği artırabileceği gibi kalite ve risklerin düşüşü üzerinde de etkilere sahiptir. Girdiler sayesinde artan verimlilik ve kalite, zincir boyunca katma değer yaratır. Bu bölümde girdi piyasaları, temel olarak bitkisel üretim ve hayvansal üretim sektörleri için değerlendirilecek ve bu piyasalarda yer alan sorunlar ele alınacaktır.

2.1. Bitkisel Üretim

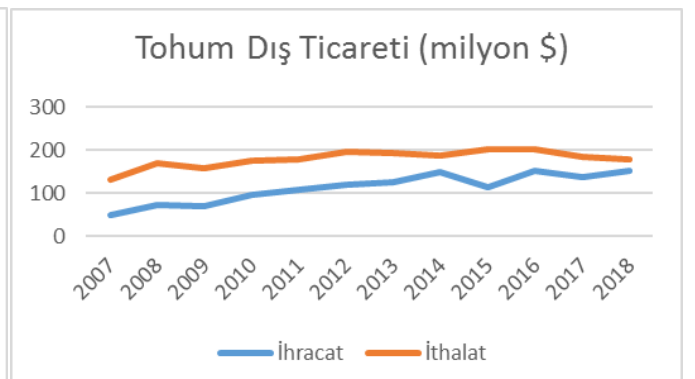
Bitkisel üretim alt sektöründe temel girdiler; ilk üretim materyali olan tohumluk (tohum/fide/fidan), tarım ilaçları, gübreler ve enerji olmak üzere dört farklı kategoride incelenmiştir.

Tarımsal girdi olarak tohumluk konusu Türkiye’de sebze ve tarla bitkilerinin yanı sıra yem bitkilerini ve fidan üretimiyle meyveciliği de kapsamaktadır. Arz/değer zinciri açısından değerlendirildiğinde kaliteli tohumluk materyali verimi, kaliteyi ve böylelikle zincirdeki değeri artırmaktadır. Bununla birlikte, değişen tüketici tercihlerine olan uyum da uygun tohumluk materyalin kullanımı ile sağlanmaktadır. Bir tohumluğun değer zincirindeki etkisi verim artışıyla sınırlı kalmaz. Örneğin domates tohumu bitkinin büyüme aşamasında çevre koşullarına uyumunu, hastalıklara karşı direncini, verimliliği ve ekonomik açıdan karlılığını etkiler. Üretilmiş domatesin tüketiciye ulaştırılması için gereken sürede domatesin ağırlık kaybının az olması; ambalajlamaya ve taşımaya uygun olması beklenir. Satış sırasında marketteki raf ömrünün uzun olması, biçiminin, renginin çekici olması, tüketim sırasında lezzetinin güzel olması istenir. Bütün bunları değer zincirinin her aşamasında sağlayacak olan tohumun kalitesidir.

Şekil 1 ve 2’de de görüleceği üzere Türkiye’nin gerek tohumluk üretim gerekse dış ticaret miktarı artış göstermektedir. Bu durum sektörde toplam arz ve talep edilen miktarların zaman içinde artışını ifade etmekte ve bu artışın gelecekte de devam edeceğini göstermektedir.



Şekil 2. Türkiye toplam tohum ve buğday tohumu üretimi



Şekil 1. Türkiye tohum dış ticareti

Tohum konusunda Türkiye net ithalatçı konumda iken fidan konusunda net ihracatçı konumundadır. Ancak zaman içinde ithalat-ihracat arasındaki fark azalmakta ve yerel tohumluk üretimi artış göstermektedir. Türkiye'nin tohumluk ithalatında en büyük pay sebze tohumlarındadır; sebze tohumlarını hibrit mısır, yem bitkileri ve ayçiçeği izlemektedir. İthalat ile birlikte ihraç edilen tohumluklar da benzerlik göstermekte ve ihracatta ayçiçeği tohumu, hibrit mısır ve sebze tohumları ön plana çıkmaktadır.

TÜRKTOB verilerine göre Türkiye tohumluk sektöründe yer alan paydaşlar (üye sayıları) Bitki Islahçıları Altbirliği (294), Fidan Üreticileri Alt Birliği (1076), Fide Üreticileri Alt Birliği (702), Süs Bitkileri Üreticileri Alt Birliği (702), Tohum Dağıtıcıları Alt Birliği (6576), Tohum Sanayiciler ve Üreticileri Alt Birliği (881), Tohum Yetiştiricileri Alt Birliği (39.138) olarak sıralanabilir.¹ Bu çalışma açısından öne çıkan paydaşlar tohum sanayicileri ve üreticileridir. Bu alandaki firma sayısı zaman içinde artmakla birlikte bu artışın rekabetçi bir yapılanmaya doğru bir gelişme olduğu söylenemez. Ayrıca Türkiye'de dünyanın önde gelen tohum firmaları da üretim yapmaktadır.

En büyük tohum üreticileri aynı zamanda en büyük tarım ilaçları üreticileridir. Türkiye'de toplam zirai ilaç kullanımı artmakla birlikte, birim alan için kullanılan miktar Avrupa ülkelerine kıyasla düşük seviyelerdedir. Etkin maddesi Türkiye'de üretilen ilaç ve bu üretimi gerçekleştiren sanayi kuruluşu azdır. Sektör ağırlıklı olarak ithalata bağlı olmakla birlikte ithal edilen etkili madde Türkiye'de paketlenmekte ve dağıtılmaktadır. İlaç kullanımı Türkiye'de en fazla Akdeniz Bölgesi'nde ve takiben Ege Bölgesi'nde gözlenmektedir.² Kullanım olarak incelendiğinde ilaçla böcek ve mantar mücadelesinin ilaçla yabancı ot mücadelesinden önde gittiği görülmektedir (Tablo 1). Türkiye'de gözlemlenen son artışlar örtü altı üretimin yaygınlaşmasıyla açıklanabilir.

Tablo 1. Türkiye'de Tarımsal İlaç Kullanımı (etkin madde, ton)

	İnsektisitler	Fungusitler	Herbisitler	Diğer	Toplam
2008	9.251	16.707	6.177	6.701	38.836
2013	7.741	16.248	7.336	8.115	39.440
2018	13.583	23.047	14.794	8.596	60.020

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı

Türkiye'de ticari gübre 1950'li yıllardan sonra kullanılmaya başlanmıştır. 1980'li yıllara kadar gübrenin dağıtımı Türkiye Zirai Donatım Kurumu tarafından üstlenilmiş, 2002 yılından itibaren ise gübre üretim ve satışları tamamen özel sektöre bırakılmıştır. Sektörde özelleştirmenin sağladığı en önemli katkı çeşitlilik olarak ön plana çıkmaktadır. Türkiye geçmişte gübre kullanımına önemli oranda destek vermiştir. Desteğin azalmasına rağmen azotlu ve fosforlu gübre kullanımında zayıf bir artış eğilimi gözlemlenirken 2018 yılında 2015 yılı düzeyine bir düşüş olmuştur (Tablo 2). Türkiye gübre sektöründe yerli üretimin ithal hammadde bağımlılığı %60'ın üzerindedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde en başarılı alt sektör organik-hayvan kökenli gübre üretimi olarak

¹ TÜRKTOB (2019) Tohumculuk Sektör Raporu, Türkiye Tohumcular Birliği, S. 29

² S.Arsalan, Z. Çiçekgil (2018) Türkiye'de Tarım İlacı kullanımı Durumu ve Kullanım Öngörüsü, Tarım Ekonomisi Araştırmaları Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, Sayfa 5.

öne çıkmakta ve organik gübre sektörü tamamen yerli kaynaklardan temin edilen materyaller değerlendirilerek iç pazara satışın yanında, altmışa yakın ülkeye de ihracat yapmaktadır. Bu kısmi başarıya karşılık genel ihracat oldukça düşük seviyede kalmakta ve toplam gübre ihracatının yalnızca %10'unu oluşturmaktadır. Çünkü üretim iç pazar koşullarına göre yapılmaktadır, dışa bağımlıdır ve üretim maliyeti de yüksektir.³

Gübre sektöründe kayıtlı firma sayısının yüksekliğine rağmen piyasayı elinde tutan firmalar sayılıdır. Belirli firmalar, gübre piyasasının neredeyse %80'ini temsil etmektedir. Bu firmalar, gübre tedarikinde olduğu kadar, gübre ithalatında da yoğunlaşma göstermektedir. İthal edilen ve üretilen gübre üreticiye satılmak üzere dağıtım firmalarına ulaştırılmaktadır. Türkiye'de sayıları 12,000'i bulan dağıtım firmaları satışlarını peşin ya da vadeli olarak yapmaktadır.⁴

Tablo 2. Türkiye Toplam Gübre Tüketimi

	2014	2015	2016	2017	2018
TOPLAM	10.694.543	10.777.779	13.925.448	13.089.074	10.567.457
Azotlu	7.107.106	7.077.214	9.028.793	8.4011.087	7.272.531
Fosforlu	3.313.104	3.437.368	4.660.032	4.438.096	3.063.902
Potashlı	234.333	263.197	236.623	249.891	231.024

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı

Tarım sektöründe yakıt (enerji) doğrudan ya da dolaylı olarak tüketilmektedir. Artan gübre kullanımıyla dolaylı tüketim; artan mekanizasyon ve sulamayla doğrudan tüketim giderek yükselmektedir. Yakıt fiyatlarının yüksekliği üreticilerin dile getirdikleri en önemli sorunlar arasındadır. Dizel ve elektrik dağıtım kuruluşları piyasasında bir liberalleşme gözlemlense de temel fiyat belirleyici kamudur. Enerji ve yakıtlar diğer girdilerin aksine yalnız tarım sektöründe değil ekonominin geneli tarafından kullanıldığından enerji fiyatlarını yükselten vergiler tarım sektörünü düzenleme amacıyla değil makroekonomik dengeler gözetilerek belirlenmektedir. Tarım sektöründe kullanılan enerji ağırlıklı olarak ithalata dayanmaktadır ve ithal enerji fiyatları küresel piyasada oluşmaktadır. Küresel piyasalardaki dalgalanmaların etkisiyle, diğer ithalata bağlı girdilerde görüldüğü gibi enerji fiyatları da iç piyasadaki enflasyon ve kur değişiklikleri paralelinde sıklıkla değişmekte ve bu istikrarsızlık orta ve uzun vadeli planlamalar açısından belirsizlik yaratmaktadır.

2.2. Hayvansal Üretim

Hayvansal üretimin temel girdisi kuşkusuz yemdir. Ancak bu çalışmada ele alınmak istenen yem sanayisinin yapılanması olup, meralarda elde edilen ve işletmelerin kendileri için üretilen yemler tartışma kapsamı dışında bırakılmıştır.

Bazı katkı maddeleri ve endüstriyel atıklar dışında yemlerin ana ham maddesi bitkisel üretimdir. Bu nedenle bitkisel üretim açısından tartışılan girdi sorunlarının tümü et ve süt üretimine de yansımakta ve girdi piyasalarını

³ TAGEM (2018) Gübre Sektör Politika Belgesi 2018-2022, Ankara.

⁴ TAGEM (2018) Gübre Sektör Politika Belgesi 2018-2022, Ankara. S.36.

etkilemektedir. Bunun ötesinde yem üretiminde kullanılan ürünlere sağlanan her fiyat desteği de hayvancılık girdi maliyetlerini artırmaktadır.

Karma yem sanayinde farklı bitkisel ürünler, diğer sanayilerin artık ürünleri ve çeşitli vitaminler kullanılmaktadır. Bu ürünlerin karışımıyla elde edilen yemler, hayvansal üretim maliyetinin %50'si ile %80'inini oluşturmaktadır. Örneğin toplam mısır arzının %82'si yem olarak kullanılmakta, bu miktarın %42'si broiler ve hindi, %32'si yumurta ve damızlık, %26'sı büyük ve küçükbaş sektörlerinde tüketilmektedir.

Karma yem üretimi sürekli artış göstermesinin yanı sıra bitkisel üretim artışından daha hızlı gelişmektedir. Bu durum sektörde ithalata dayalı bir gelişmenin olduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle yem sektörü enflasyon ve kur değişikliklerinin getirdiği tüm sorunları diğer sektörler gibi yaşamaktadır.⁵

İlk yem fabrikası özel bir kuruluş olarak 1955 yılında üretime geçtiyse de kısa ömürlü olmuştur. 1958'den sonra kamuya bağlı (iktisadi devlet kuruluşu) 26 fabrika kurulmuş, 1996'da ilk özelleştirilen fabrikalar da bunlar olmuştur. 2019'da kayıt altına girmiş 525 faal, özel yem fabrikası vardır. 1970-1990 arasındaki gelişme çok hızlı olmuştur. Yem fabrikası sayısı halen artmakla birlikte artış hızı yavaşlamıştır. Piyasayı tek başına etkileyecek büyük kuruluşlar olmamakla birlikte, Batı ve İç Anadolu'da düşük kapasiteli fabrikaların modern ve yüksek kapasiteli fabrikalarla ikamesiyle hem kapasite yoğunlaşması hem de kapasitenin coğrafi yoğunlaşması birlikte gözlemlenmektedir.⁶

2.3. Girdi Sektörü Değerlendirme

Tohum, gübre, ilaç ve enerjiyi kapsayan bu girdi paketi “girdi sektörü” olarak da adlandırılabilir. Girdi sektörü 1960 yıllarında gerçekleşen yeşil devrim sonucunda oluşmuş bir sanayidir.⁷ Yukarıda sayılan girdilerin amacı toprak ya da işgücü verimini artırmaktır. Verim artışıyla sağlanan değer üretici ve girdi sanayi arasında değişik oranlarda paylaşılabilir. Tarafların payını en çok pazar gücü belirlemektedir. Zincirde fiyatın bir halkadan diğerine geçişi konusunda en sık kullanılan ölçü ilgili firma sayısı ve bunların piyasa paylarıdır. Bir tarafta az sayıda firmanın piyasaya hakim olacağı bir senaryoda bu firmaların yüksek pazar gücüne erişeceği ve fiyatları kendi lehine etkileyebilme potansiyeli olacağı kuramsal olarak ileri sürülebilir. Görüldüğü gibi Türkiye’de tarıma girdi sağlayan firmalar üreticilere göre çok daha az sayıdadır ve belli başlı birkaç tanesi piyasa payının büyük bir kısmına sahiptir. Ancak bu Türkiye’ye özgü bir özellik değildir. Gelişmiş ülkelerde, ABD ve AB’de, bu durum çok daha belirgindir ve tartışılan bir konudur.⁸ Başka bir deyişle bu konu, ekonomik gelişme ile kaybolup azalacak bir sorun değildir.

Türkiye’de üreticilerin yüksek girdi fiyatlarından yakınmaları bu pazar gücü çekişmesinin sonucu ortaya çıkan denge üzerine yoğunlaşmamakta; daha çok girdi sanayisinin ithal bağımlılığından kaynaklanmaktadır. Bazı

⁵ Türkiye Yem Sanayicileri Birliği (2019) Karma Yem Sanayi Raporu, Ankara, s. 36.

⁶ Türkiye Yem Sanayicileri Birliği (2019) Karma Yem Sanayi Raporu, Ankara, s. 19.

⁷ Türkiye’de tohum üretimi imalat sanayi listesine katılmamıştır ancak tohum üreticileri kendilerini “Tohum Sanayicileri ve Üreticileri Alt Birliği” olarak tanımlamaktadır.

⁸ S. Persaud (2002) “Impact of Agribusiness Market power on farmers” in “Agricultural Policy for the 21st Century” edt. by I. Tweeten, S.R. Thompson, Iowa State Press, Iowa, s.127-145 and J. Wesseler, et.al. (2015) Overview of the Agricultural Input Sectors in the EU, <http://www.europarl.europa.eu/studies>. (Eylül 2019’da ziyaret edildi).

araştırmalar, girdi üreten firmaların sık yaşanan kur değişikliğini fiyatlarına yansıtabilirken, üreticilerin bu maliyet artışını kazanç paylarını koruyarak kendi ürün fiyatlarına aynı kolaylıkta yansıtamadıklarını belirtmektedir.⁹ Çünkü arz/değer zincirinin devamında da üreticinin genelde kendini sözleşmeyle bağlamış olduğu gıda sanayi kuruluşu ya da pazar gücü daha yüksek ürün alıcı bulunmaktadır. Artan maliyetler karşısında üreticinin, ürün alıcılar karşısında yeniden pazarlık gücü zayıf kalabilmektedir. Üreticilerin büyük firmalar ve pazarlık gücü kendinden yüksek tüccarlar arasında kalması kendileri açısından dezavantajlı bir konum olmanın ötesinde bu durum ekonominin geneli için de değerlendirilmesi gereken bir konudur.

Ekonomik yoğunlaşma pazar gücü sağlar ama bu mutlak bir güç düzeyine erişemez. Büyük firma üretici karşısında satarken fiyat artırabilir ya da alırken düşürebilir ama her istediği fiyatı kabul ettiremez. Aşırı artan fiyat karşısında üretici söz konusu girdinin kullanılacağı ürünün üretiminden vazgeçip başka bir ürüne geçebilir. Bir firmanın piyasa payının artması onun sattığı ürünün fiyatının da zorunlu olarak artacağı anlamına gelmez; pazar payını artıran firma, optimum ölçeğe ulaşabilirse fiyatını düşürebilir de. Ekonominin geneline olan etkiyi ölçmek için pazar gücü etkisiyle, optimum ölçeğe erişme ve fiyat düşürme etkisinin kıyaslanması gereklidir. Sonuçta fiyat düşürme etkisi daha büyükse bu ekonominin geneli için iyidir denebilir ama bu durumdan yararlanacak olan üretici değil tüketicilerdir. Özellikle gelişmiş ülkelerde, girdi piyasasının rekabete açılmayıp tekelleşmesi araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) ve teknolojik yenilik sağlayabilmiştir. Üreticiler yeni teknolojiden, geliştirilen yeni ürünlerden (örneğin geliştirilmiş yüksek verim ve kaliteye sahip tohumlar vb.) yararlanabilmektedir. Eksik rekabet¹⁰ içindeki firmalar satışlarını artırabilmek için reklam yapabilirler. Reklamlar söz konusu tarımsal ürünün talebini yeterince artırabiliyorsa bu, üreticinin yoğunlaşma nedeniyle uğradığı kaybı giderip artı kazanç sağlayabilir. Elbette gelişmeler ters yönde de olabilir. Ancak küresel boyutta gelişmiş ülkelerin deneyiminden ders çıkarılacak olursa Türkiye’deki tarım üreticilerinin önlerinde ürün alıcılar, arkalarında ise girdi sanayi, başka deyişle eksik rekabet arasında sıkışacakları söylenebilir. Buna karşılık özellikle bazı ürünlerde (örneğin yüksek katma değerli ürünlerde) üreticilerin örgütlenip zincirden daha büyük paya sahip olma ve pazar gücünü artırma şansları sürecektir.

⁹ 1) Önal, N (2019) “Tarımsal Ürün Fiyat Artışlarının Türkiye Tarımının Yapısal Sorunlarına Dair Gösterdikleri” Beykoz Akademi Dergisi, 2019; 7(1), 62-74;

2) Ulusal Hububat Konseyi 2018 Hububat Konseyi Sonuç Değerlendirme Raporu;

3) Ziraat Mühendisleri Odası Basın Açıklaması: Çiftçimiz Neden Üretemiyor?, 7 Ocak 2019;

4) Donat, I. (2018), Mutfaktaki yangın büyüyor, Bloomberg HT;

5) TZOB Basın Açıklaması: Bayraktar, “Yelkenleri tarıma çevirmemiz gerekiyor”, 26 Nisan 2019

6) Ziraat Mühendisleri Odası 2018 Yılı Süt Raporu

¹⁰ Türkiye’de ve diğer gelişmiş ve gelişen ülkelerde gıda sektörünün piyasa yapısı “eksik rekabet” (*imperfect*) piyasası olarak tanımlanmaktadır. Tam rekabet piyasa kavramı kuramsal bir ideal yapı olduğundan bu yapıya erişim neredeyse imkansızdır. Eksik rekabet kavramı, rekabetin eksik olduğu anlamına gelmemekte fakat, tam rekabet koşullarının da bulunmadığını belirtmektedir. Markaların kullanıldığı, reklam yapılarak rekabet edilen piyasalar her zaman (tam rekabet koşullarına göre) eksik rekabet piyasaları olarak tanımlanmaktadır.

3. ÜRETİCİLER VE ÜRETİM SORUNLARI

Değer zinciri şemasında üreticiler hemen girdilerin üzerinde tek bir kare olarak gösterilir. Bu yanıltıcı olabilir. Tek kare her bir üreticiyi temsil etmektedir. Başka deyişle söz konusu gıda sektörüyle burada kayıt sistemindeki tüm (milyonlarca) işletmelerin yatay olarak sıralandığı bir şekil tasarlanmalıdır. Sıralanan işletmelerin üretim faktörleri açısından rekabet içinde olduğu, girdi piyasasındaki eksik rekabetin aksine tam rekabet koşullarına yakın bir durum olduğu varsayılmalıdır. Piyasaya giriş çıkış serbesttir; her işletmenin tek başına piyasaya girişi ya da çıkışı denge fiyatını değiştirmez; üretilen mal büyük ölçüde türdeşdir.

Girdi temini bölümünde sanayi ürünü olmadıkları için değinilmeyen iki üretim faktörü; toprak ve işgücü bu bölümde değerlendirilecektir. Bu çalışma açısından toprak ve işgücünün ortak özelliği Türkiye'deki üreticilerin büyük çoğunluğunun bu girdilere kendilerinin sahip olmalarıdır. Çalışmanın bu bölümünde dört ürün grubundaki (meyve-sebze, tahıllar, süt, et) girdi maliyetleri üzerinde durulacaktır. Amaç söz konusu ürünlerin genel değerlendirmesini yapmaktan ziyade değer zincirinde, üretici aşamasında değer oluşumunu incelemektir.

Türkiye tarımının en öncelikli sorunlarından biri işletmelerin toprak büyüklüğünün küçük ve çok parçalı olması ve miras yoluyla küçülmenin ve parçalanmanın sürmesidir. Bu durum gerek üretim maliyetini gerekse yenilik uygulamaya elverişliliği etkilemektedir. Ancak konu bu biçimiyle çoğu kez ölçüme dayanmadan bir genelleme, ön kabul, yer yer de klişe olarak dile getirilmektedir.

Türkiye'deki ortalama işletme büyüklüğü, 2001 Tarım Sayımına göre altı hektardır.¹¹ Bu büyüklük Yunanistan ve Portekiz'le hemen hemen aynı; İtalya'dakine ise yakındır. Mısır, Hindistan, Endonezya gibi ülkelerin ortalama arazi büyüklüğünün üzerinde yer almaktadır. Beş hektardan küçük işletmeler Türkiye'de çoğunluktadır (%67) ancak bu çoğunluk toplam arazinin %22'sini işlemektedir. Başka bir deyişle arazinin %78'i ortalama ya da ortalamadan büyük işletmelerce işlenmektedir. 2001 Tarım Sayımına kadar olan verilerden ortalama işletme büyüklüğünün azaldığını gösteren bir veri de bulunmamaktadır. İlginç olanı ortalama değer çok uzun süre önemli bir değişiklik göstermemesidir.

İşletmelerin küçük olması her durumda bir soruna işaret etmemektedir. Türkiye'de fındık, üzüm, incir, tütün gibi özel ürün yetiştirilen küçük işletmelerin rekabet gücü yüksektir ve sahiplerine yeterli gelir sağlayabilmektedir. Tarımda görece olarak başarılı Ege ve Akdeniz Bölgelerinde ortalama işletme büyüklüğü de Türkiye ortalamasının altındadır. Sorun olarak dile getirilmeye çalışılan konu ise tarla ziraatı ve sulama yapılamayan alanlardaki tahıl üretiminin rekabet gücünü kaybetmiş olmasıdır. Bu işletmeler ortalamadan büyükse ya da alanlarını genişletebilirlerse ölçek ekonomisinden yararlanarak zayıflıklarının bir kısmını giderebileceklerdir.

Tarım arazilerinin parçalanmasını önlemek üzere Türkiye'de 2014 yılında yeni bir miras yasası yürürlüğe girmiştir.¹² Ancak yasa, mevcut durumda algılanan sorunları gidermeye yönelik değildir. Etkisi satış ve mirasla paylaşım söz konusu oldukça görülecektir. Bu yüzden yasanın olumlu etkilerinin orta ve uzun vadede gerçekleşeceği beklenmektedir. Tarla arazilerinin meyve bahçesine dönüştürülerek öngörülenden daha küçük parseller olarak paylaşılabilmesi yasanın hedefini kısmen saptırabilmektedir ancak 2014'ten bu yana olan uygulamaların henüz doyurucu bir değerlendirme yapılabilmemiş değildir.

¹¹ TÜİK, www.tuik.gov.tr

¹² Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun No: 6537, 30/4/2014.

Türkiye tarımının sorunları tartışılırken karşılaşılan klişeleşmiş konulardan biri de üretim planlamasıdır. Üretim planlaması bazı ürünlerde üretim fazlasıyla ya da ürün darlığıyla karşılaşıldığında hatırlanır. Ancak planlama isteğini dile getiren kurum ya da kişiler planlama başlığı altında farklı uygulamalar önerebilmekte; bu kişi ve kurumların beklentileri de farklı olabilmektedir. Bu çalışmada ele alınan piyasa yapısı ve örgütlenme konusu bir tür zayıf ya da esnek bir planlama aracı olarak düşünülebilir. Bu nedenle üretici birliklerinin bir yandan üyeleri diğer yandan da ilgili sanayi ya da perakende kuruluşları ile yapacakları sözleşmeli tarım anlaşmalarının koordinasyonu planlama öğeleri içerecektir.

3.1. Yaş Meyve ve Sebze Fiyatında Üreticinin Gelir Payı

Eksikliklerine rağmen üretim maliyetleri üzerine yapılmış, kolay erişilebilir, ayrıntılı ve kapsamlı çalışmalardan biri Tokat, diğeri İzmir Tarım İl Müdürlüğüne aittir.¹³ Veriler Tokat ve İzmir için toplanmıştır ancak burada mutlak sayılar değil oranlar üzerinde durulacağından genelleme yapmanın hata payı düşük olacaktır. Ancak payların Türkiye genelini tam olarak temsil ettikleri söylenemez. Bu sonuçlar sera üretimi sınırlı bölgeleri temsil ettiğinden özellikle sebze üretiminde önem kazanan sera maliyetleri ve gelirleri hakkında sınırlı yargı içermektedir.

Yaş meyve ve sebze en yoğun girdi kullanılan bitkisel üretim alt sektörüdür. Kaba bir hespla birim alanda tahıl sektörüne göre neredeyse on misli girdi harcaması yapıldığı söylenebilir.¹⁴

Bu açıdan sektör en intansif üretim alanı olarak değerlendirilebilir. Tablo 3 ve Tablo 4 yaş meyve ve sebzelerde üretici fiyatının ne kadarının üreticinin karını temsil ettiğini, başka deyişle fiyatın hangi oranda girdi temini için kullanıldığını ve hangi oranda üreticiye gelir kaydedildiğini göstermektedir.

¹³ [https://tokat.tarimorman.gov.tr/Belgeler/2018%20YILI%20T%C3%9CM%20%C3%9CR%C3%9CNLER%20MAL%C4%B0YET%C4%B0%20ve%20A%C4%9EA%C3%87%20DE%C4%9EER%C4%B0%20\(27.12.2018\).pdf](https://tokat.tarimorman.gov.tr/Belgeler/2018%20YILI%20T%C3%9CM%20%C3%9CR%C3%9CNLER%20MAL%C4%B0YET%C4%B0%20ve%20A%C4%9EA%C3%87%20DE%C4%9EER%C4%B0%20(27.12.2018).pdf) (Ağustos 2019'da ziyaret edildi) ve <https://izmir.tarim.gov.tr/> daha sonra İstatistikler, Yıl, Maliyetler seçilecek. En son 27 Aralık 2019'da ziyaret edildi.

¹⁴ Tokat ve İzmir Tarım ve Orman İl Müdürlüğü üretim maliyeti verileri.

Tablo 3. Sebze Fiyatlarında Üretici Gelir Payı

	2015		2016		2017		2018	
	Tokat	İzmir	Tokat	İzmir	Tokat	İzmir	Tokat	İzmir
Patates		%40		%26		%22		%50
Domates (sofralık)	%12	%42	%29	%44	%17	%38	%4	%41
Domates (salçalık)		%38		%37		%24		%46
Kabak	%66		%41		%35		%35	
Patlıcan	%39		%36		%16		%11	
Biber	%48	%38	%35	%37	%18	%29	%11	%41
Fasulye (taze)	%46	%42	%39	%49	%55	%41	%50	%45
Hıyar		%40		%41		%28		%39
Hıyar (turşuluk)		%35		%40		%44		%43
Karpuz	%21	%23	%38	%31	%23	%28	%77	%40
Kavun	%42	%52	%41	%51	%37	%53	%58	%53
Lahana	%76		%44		%75		%69	
Ispanak	%43		%54		%33		%42	
Pırasa	%12		%22		%21		%6	
Enginar		%46		%51		%46		%45

Kaynak: Tokat ve İzmir Tarım ve Orman İl Müdürlüğü verilerinden hesaplanmıştır.

Tablo 4. Meyve Fiyatlarında Üretici Gelir Payı

	2015		2016		2017		2018	
	Tokat	İzmir	Tokat	İzmir	Tokat	İzmir	Tokat	İzmir
Elma	%27		%29		%43		%14	
Armut	%61		%59		%65		%46	
Üzüm (kuru)		%45		%37		%29		%40
Zeytin (dane)		%57		%56		%19		%34
İncir (kuru)		%31		%34		%35		%49
Erik	%50	%33	%43	%41	%10	%40	%10	%26
Kiraz	%62	%45	%52	%35	%60	%33	%36	%39
Vişne	%55		%51		%48		%27	
Şeftali	%52	%30	%58	%32	%56	%23	%8	%36
Kestane		%32		%36		%45		%43
Ceviz	%78		%74		%78		%40	
Manderin		%24		-%53		%15		%31
Nar		%46		%22		%22		%19

Kaynak: Tokat ve İzmir Tarım ve Orman İl Müdürlüğü verilerinden hesaplanmıştır.

Bu çalışmalarda iki önemli veri, ürün fiyatı ve toprak verimi anket yoluyla derlenmektedir. Girdi fiyatları da gözlem sonucu elde edilmekte ve ortalamaları hesaplanmaktadır. Ancak girdi teknik olarak kullanılması gereken miktarlardır. Başka deyişle burada belirtilen gelir gözlemlenen fiyatlarla teknik olarak öngörülen girdi miktarları kullanılırsa elde edilecek gelirdir.

Tablo 3 ve 4'ten de görülebileceği üzere Türkiye'de üreticilerin elde ettiği gelir payı nispeten düşük seviyelerde olup, dalgalı bir seyir izlemektedir. Rekabet edilen diğer ülkeler ile kıyaslandığında da benzer sonuçlara ulaşılmaktadır. Örneğin, İspanya'da bir domates üreticisi ortalama 0,33 EUR/kg'a maliyet ile ürettiği domatesi 0,62 EUR/kg'a satmakta ve bir birim maliyet ile 0,87 birim kar elde etmektedir.¹⁵ Türkiye'de ise benzer bir domates üreticisinin ortalama 1 birim maliyet ile elde ettiği kar piyasa ve üretim koşullarına göre de değişmekle birlikte Tablo 3 ve 4'ten görüleceği üzere 0,4 – 0,5 birim seviyelerinde yer almaktadır.

Gelir paylarını yorumlarken dikkat edilmesi gereken diğer bir konu burada sözü edilen gelirin üründen elde edilen gelir olduğudur. Bu veriler, hane halkı gelirinin yalnızca bir bölümü hakkında bilgi vermektedir. Sebzeler sulu alanlarda yetiştiklerinden aynı yıl içerisinde, aynı bahçede ikinci hatta üçüncü bir ürün elde edilebilir ve her biri hane halkı gelirine ayrıca kaydedilebilir. Diğer bir konu da üreticinin işgücü, makine, toprak gibi kendisinin sahip olduğu ama bu hesaplamada maliyet olarak gösterilen girdilerdir. Ürün geliri açısından bunlar girdi (fırsat) maliyetidir ve ürün maliyet muhasebesi açısından bunların maliyet olarak hesaplanması doğrudur. Örneğin toprak girdisinin bedeli olan kira, ürün muhasebesi açısından maliyettir ama söz konusu kira topraktan elde edilen hane halkı geliri olarak düşünülmelidir. Öte yandan ürünlerden elde edilen yan gelirler de bu gelir hesaplarına dahil edilmiştir. Bu hesaplama yöntemi sonucu üretici gelir payının dalgalanmasını en çok belirleyen değişkenin hava koşulları (verimlilik) ve piyasada gözlemlenen ürün ve girdi fiyatları olduğu görülebilmektedir.

Meyve ve sebze üretimi arasındaki en önemli fark birinin üretiminin tek yıllık diğerinin çok yıllık olmasıdır. Meyve üretiminde sadece buraya kadar sayılan girdilerin kullanımı söz konusu değildir. Meyve bahçesinin kuruluşu başlı başına bir yatırımdır. Bu nedenle en büyük girdi, bahçenin kuruluşu için buraya yatırılan sermaye ve bu arazi sermayesinin faizidir.

3.2. Tahıl Üretimi

Dekar başına en az girdi kullanılan, en ekstansif ve üretici gelir payının en düşük olduğu ürün grubu tahıllardır. Tahıl üretimi en fazla mekanize olmuş üretim dalıdır. Başka deyişle tahıl üretiminde işgücü kullanımı düşüktür ve değişken girdiler içinde en fazla yakıt kullanımına bağlıdır. Öte yandan, tahıllar yağış ve aşırı iklim olaylarından en fazla etkilenen ürünlerdir.

Tablo 4'te, tahıl üretiminde üreticilerin elde ettiği gelir payları gösterilmektedir. Tablodan da görüleceği üzere 2018 yılı dışında tahıl üretimi genellikle çok düşük düzeyde gelir sağlamaktadır hatta bu tabloda gösterilmeyen bazı geçmiş yıllar zararlı sonuçlanmıştır. Tahıllarda da üretici payının yüksekliğini en çok hava koşulları ve o yılın fiyatı belirlemektedir.

¹⁵ Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, <http://www.juntadeandalucia.es/>

Tablo 5. Tahıllarda Üretici Gelir Payı

	2015		2016		2017		2018	
	Tokat	İzmir	Tokat	İzmir	Tokat	İzmir	Tokat	İzmir
Arpa (sulu)	%1	%4	%13	%2	%16	%3	%40	%8
Arpa (kuru)	%13	%12	%20	%3	%23	%3	%30	%7
Buğday(sulu)	%12	%23	%19	%24	%18	%15	%43	%22
Buğday (kuru)	%10	%29	%18	%29	%14	%13	%25	%25
Trikale	%16		%28		%37		%42	
Mısır (dane)		%21		%24		%21		%11
Mısır (silaj)	%18	%45	%20	%44	%14	%41	%12	%37

Kaynak: Tokat ve İzmir Tarım ve Orman İl Müdürlüğü verilerinden hesaplanmıştır.

3.3. Et – Süt Üretimi ve Fiyatlandırması

Türkiye et ve süt hayvanı sayısı açısından dünyada sayılı ülkeler arasında yer almaktadır ve 2010 yılından itibaren hayvan sayıları hızla artış göstermektedir. Modern ve uzmanlaşmış işletmeler yaygınlaşmaya başlamışsa da Türkiye'nin et ve süt sorunlarının başlangıç noktası karma üretim yapan küçük işletmedir. Hayvancılık ürünleri bitkisel üretimin (yem) hayvanlar tarafından dönüştürülmesiyle elde edilmektedir. Ancak eldeki hayvanları beslemek için üretilen yem ve katkıları yetersizdir; yemde ithalat bağımlılığı bitkisel üretimde olduğu gibi sorun yaratmaktadır.

Türkiye’de hayvancılık süt üretimi üzerine kurulu bir üretim biçimidir. Buzağılar cinslerine göre et üretiminde değerlendirilmek üzere besiye verilir ya da süt hayvanı olarak yetiştirilir. Bu nedenle et ve süt farklı değer zincirlerinde ele alınsa da birbirleriyle sürekli etkileşim içindedir. Geçmişte et fiyatlarının çok yükselmesi ya da süt tozu ithalatı süt ineklerinin kesilmesine, süt arzının azalmasına ve süt fiyatlarının yükselmesine neden olmuştur.¹⁶ Ayrıca o yıllarda artan maliyetlerin fiyatlara yansıtılamaması da aynı yönde etki yapmıştır.

Türkiye’de 2013 yılından bu yana Ulusal Süt Konseyi (USK) yıl içinde çeşitli zamanlarda toplanarak süt maliyetini belirli varsayımlar çerçevesinde hesaplamakta ve fiyat önermektedir. Konseyin 2019¹⁷ yılındaki varsayımına göre süt fiyatının %11’i üretici gelirini, %89’u ise girdi maliyetini karşılamak üzere düşünülmüştür. Ancak USK’nın fiyat önerisi bağlayıcı değildir; referans fiyatıdır. Gerçek fiyat piyasa koşullarına göre ve sütün kalitesine göre belirlenmektedir. Piyasa fiyatı da mevsim, arz durumu gibi farklı nedenlerle referans fiyatın altına ineilmekte ya da üstüne çıkabilmektedir.

“Sürülerde gebelik oranı ve döl veriminin düşük olması”, “ölüm ve hastalık nedeniyle kayıplar”, “etçi ve kombine ırkı hayvan varlığının azlığı” 2015 yılında Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB) tarafından yayınlanan “Kırmızı Et Stratejisi” adlı yayında belirtilen, kırmızı et arzını kısıtlayan en önemli nedenlerdir. Artan talep karşısında arzın yeterince hızlı artamaması et fiyatlarında yukarı doğru baskı yaratmaktadır. Bu baskı

¹⁶ http://yeniasir.com.tr/ekonomi/2010/10/08/hayvan_sayisidaki_dusus_durmadan_sorun_devam_eder

¹⁷ <https://ulusalsutkonseyi.org.tr/2019-yili-cig-sut-fiyatları-2019-2583/> Kasım 2019’da ziyaret edildi.

dişi ve damızlık hayvanların kesimine yol açmaktadır. Oysa damızlık hayvan ihtiyacını karşılamak için ithalat yapılmaktadır. Öte yandan dişi hayvanların azalması et üretimini yeniden azaltmaktadır.

Kırmızı et üretiminin en yüksek maliyetli girdisi %56-60 dolaylarında olan hayvan materyali olup bunu %25-40 ile yem izlemektedir. Üretimdeki diğer girdiler olan işçilik, kredi faizi, ilaç ve veteriner giderleri %5-15 arasındadır. Bu girdi paylarının hesaplandığı kırmızı et kar oranı %16,40 olarak hesaplanmıştır.¹⁸ Et sektöründe fiyat oluşumunda ön plana çıkan durum fiyatların üreticiye göre değil de daha çok tüketiciye göre ayarlanmaya çalışılmasıdır. Yakın zamandaki ithalat ve tavan fiyat koyma çabası bu uygulamanın en güçlü göstergeleridir. Açıkların ithalatla kapatılması tüketicinin sorunlarını kısmen çöze de üretici için yeni sorunlar yaratmaktadır.

Değer zincirinin üretim aşamasında genel durum incelendiğinde, tüm ürünlerde ortaya çıkan ve giderilmesi gereken en önemli sorunun üreticiye düşen düşük katma değer olduğu görülmektedir. Tablo 3 ve Tablo 4'te belirtilen paylar üretici gelirinin üretici fiyatına oranlanmasıyla hesaplanmıştır. Üreticinin gelir payı söz konusu ürünün tüketici fiyatına, başka deyişle zincirde yaratılan değere oranlansaydı, söz konusu gelir paylarının çok daha düşük sayılarla ifade edileceği açıktır. Üreticinin gelirden alacağı payı arttırmanın en iyi yolu, daha önce de işaret edildiği gibi, üretici örgütlülüğünün artırılmasıdır. Örgütlenme konusu çalışmanın sonunda ayrı bir bölümde ele alınacaktır.

3.4. Ürün Kayıpları

Üreticinin gelir payını artırmanın diğer bir çözümü ise üretim kayıplarının azaltılmasıdır. Üretim kayıplarını iki başlık altında ele almak mümkün olup birincisi, girdilerin etkin kullanılmamasıdır. Başka deyişle kullanılan girdilerle erişilebilecek üretim potansiyelinin gerisinde kalınmaktadır. Girdilerin doğru miktarda, doğru sırada ve doğru bileşimler halinde etkin kullanılmaması nedeniyle üretimde kayıplar olmaktadır. Ancak, bu tür kayıplarla ilgili sağlıklı bir istatistik bulunmamaktadır. Üretim sürecinde yapılan yanlışlar ve elverişsiz iklim koşulları da ciddi kayıplara neden olabilmektedir. Ürünün hasat edilmesi sırasında ve hasat edilen ürünün çiftlik avlusuna getirilinceye kadar olan süreçte meydana gelen ve daha sonra taşıma, işleme, depolama sırasında oluşan kayıplar TÜİK tarafından "üretim kayıpları" olarak tanımlanmakta ve ürün denge tablolarında istatistiki olarak ölçülmektedir.¹⁹ Tablo 6'da seçilmiş bazı ürünlerin üretime göre kayıp oranları hesaplanmıştır.

2013 yılında yayınlanmış bir Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (*Food and Agriculture Organization of the United Nations- FAO*) çalışması bu iki tür kaybı da nedenleriyle birlikte tahmin etmeye çalışmıştır. Tahıllar için Ekim ve Nisan aylarının kurak geçmesi, kaliteli tohum kullanılmaması, tohumun çok derine ya da yüzeye dikilmesi, hastalıklar, gübreleme ile ilaçlama operasyonları sırasında bitkilere zarar verilmesi ve hasatın zamansız yapılması önemli kayıp nedenleridir. Sebzeler açısından elverişsiz iklim koşulları, sıcak havalardan sonucunda bitkilerin su kaybı, kavrulma, yaprak dökülmesi, hastalıklar, zararlılar, hasadı bilgisiz kişilerin yapması, ürünün güneş altında bekletilmesi ve bozuk kasalarla taşınması en sık gözlemlenen nedenler arasında sıralanabilir.

¹⁸ Bu çalışmanın sonuçları elbette Türkiye'de bütün sektör için geçerli değildir, ancak bir referans olarak değerlendirilebilir. A. Albez (2018) "Erzurum Ölçeğinde Kırmızı Et Sektörü Karlılık ve Maliyet Analizi". Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Aralık 2 018, 22(Özel Sayı): 2969-2986. A. Alb ez'in çalışması

¹⁹ www.tuik.gov.tr

Süt ve et ürünlerinde hayvan hastalıkları, başarısız aşılamalar, elverişsiz ahırlar, sürünün yanlış güdülmesi, bilgisizce yemleme ve süt sağma bilinen en önemli kayıp nedenleri arasındadır.

Tablo 6. Üretim, Hasat, Taşıma, İşleme, Depolama Sırasında Ürün Kayıpları 2017/2018 (ton)

	ÜRETİM	KAYIP (1) ²⁰	KAYIP (2) ²¹	TOPLAM	KAYIP ORANI
TAHİL					
Toplam	35.232.767	1.794.264	966.100	2.760.364	8%
Arpa	7.100.000	426.000	166.850	592.850	8%
Buğday	21.500.000	1.182.500	605.840	1.788.340	8%
SEBZELER					
Toplam	28.272.251	808.073	3.164.258	3.972.331	14%
Domates	12.750.000	446.250	1.666.422	2.112.672	17%
Biber	2.608.172	43.500	234.842	278.342	11%
Hıyar	1.827.782	45.695	166.280	211.975	12%
Kabak	449.561	12.588	40.519	53.107	12%
T. Fasulye	630.347	13.868	61.452	75.320	12%
Patlıcan	883.917	11.491	84.763	96.254	11%
Kavun	1.813.422	48.962	175.593	224.555	12%
Karpuz	4.911.313	108.305	390.942	499.247	10%
Lahana	778.887	20.251	75.040	95.291	12%
Ispanak	222.177	5.110	20.863	25.973	12%
Pırasa	208.239	4.373	19.804	24.177	12%
MEYVELER					
Armut	503.004	25.653	34.393	60.046	12%
Ceviz	210.000	5.040	6.604	11.644	6%
Elma	3.032.164	157.673	180.360	338.033	11%
Erik	291.934	44.666	15.772	60.438	21%
Kiraz	627.132	30.729	40.997	71.726	11%
Vişne	181.874	8.548	13.863	22.411	12%
SÜT²²					10%
KIRMIZI ET²³					10%

Kaynak: www.tuik.gov.tr

²⁰ Üretim ve hasat düzeyinde gözlemlenen kayıplar.

²¹ Taşıma, işleme, depolama sırasında gözlemlenen kayıplar.

²² F.F.Tatlıdil, İ. Dellal, Z. Bayramoğlu (2013) Food Losses an Waste in Turkey, FAO, s.40.

²³ F.F.Tatlıdil, İ. Dellal, Z. Bayramoğlu (2013) Food Losses an Waste in Turkey, FAO, s.40.

4. ÜRETİCİ VE TÜKETİCİ ARASINDAKİ AŞAMALAR- ARACILAR

Üretici çeşitli kanallardan tüketiciye ulaşabilmektedir. Her üretici ürettiği ürünü doğrudan tüketiciye kendisi pazarlayabildiği gibi farklı araçlar kullanarak da ürününü tüketiciye ulaştırabilir. Tarımsal üreticiler ürünlerinin pazarlamasında ağırlıklı olarak aracı kanalını kullanmayı tercih etmektedir. Tarım-gıda değer zincirinde üretici ve tüketici arasındaki her aşama gerçekte aracı olarak değerlendirilebilir. Ancak Türkiye’de “aracı” kavramı ile meyve-sebze sektöründe komisyoncu ve tüccar; süt sektöründe “toplayıcı”; kırmızı et sektöründe ise “celep” anlaşılmaktadır.

Türkiye’de yerleşmiş başka bir varsayım, değer zincirinin çok uzun olduğu; zincirde çok sayıda aracı olduğu ve zincirin kısaltılmasının iyileşme sağlayacağı yönündedir. Bu bazı ürünler için geçerli olabilir ancak Türkiye için “uzun zincir” genellemesi yanıltıcı da olabilir. Değer zincirinin halkaları ne kadar fazla olursa olsun, her halkada maliyetten daha yüksek bir değer katılmakta ve değer orantılı olarak paylaşılmakta ise bir sorundan söz edilemez. Ancak, işlem maliyetleri çok yüksekse, bu paydaşlar zincir kopmadan bertaraf edilebilecekse ve aktiviteleri diğer ajanlar tarafından üstlenilebilirse zincirde kalanların durumlarının (paylarının) düzelmesi beklenebilir. Uzun bir zincir sorunlu ya da sorunsuz olabilir ancak detaylı ve sektör bazlı ölçümler yapmadan ve değer zinciri düzeyinde düzenli ve sağlıklı istatistik elde edilmeden genelleme yapılması yanıltıcı olabilir.

Sebze-meyve, süt-süt ürünleri ve kırmızı et konusunda aracılık sorunlarını “çözüm” için ele alan en son (08.11.2018) ve önemli belge “Yeni Hal Yasası” olarak da bilinen “*Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi*” taslağıdır.²⁴ Taslak kanunun kapsamına meyve ve sebzelerin yanı sıra et, et ürünleri, süt, süt ürünleri, su ürünleri ve kesme çiçek dahil edilmiştir. Ancak taslakta, mevcut hali ile, meyve ve sebze sektörü üzerine yoğunlaşmış; diğer ürünlerin yasaya dahil edilecekleri bilgisi dışında herhangi bir bilgi verilmemiştir. Bu durum gelecekte ilgili diğer sektörler üzerine yönetmeliklerin de hazırlanacağına işaret etmektedir.²⁵ Ancak taslak yasanın tutarlılığı açısından diğer sektörlerde de meyve ve sebzeye benzer ilke ve araçların kullanılacağı varsayılabilir. Yasa tasarısı ile komisyonculuk faaliyetlerine son verilmesi, işlemlerin kayıtlı tüccarlar tarafından yapılması, mümkünse arz zincirinin kısaltılması için çalışılması hedeflenmektedir. Yasa tasarısı “aracılık” çerçevesinden değerlendirildiğinde iki değişiklik ön plana çıkmaktadır: (1) tüccarların komisyonculara tercih edilmesi ve (2) üretici örgütlerine teşvik sağlanması. Çalışmanın bu bölümünde aracılık faaliyetleri, Yeni Hal Yasası çerçevesinde değerlendirilecektir.

²⁴ Toptancı Halleri Sureti İdaresi Hakkında Kanun 12 Eylül 1960 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Otuz beş yıl değişikliğe gidilmemiştir. Haziran 1995’de 552 sayılı “Yaş Meyve Sebze Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” çıkmış, bunu 28 Aralık 1997 tarihinde “Toptancı Hallerinin Yönetim ve İşleyişi Hakkında Yönetmelik” izlemiştir. 11 Haziran 1998’de 4367 sayılı “Yaş Meyve ve Sebze Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında KHK’nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun” yürürlüğe konulmuştur. 5.5.2007’de 5652 sayılı kanunla 552 sayılı Kanun Hükmündeki kararnamede bazı değişikliklere gidilmiştir. Kararname daha sonra yürürlükten kaldırılmış yerine bugün hala geçerli olan 5957 sayılı “Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” 2010 yılında kabul edilmiştir. 1 Ocak 2012 tarihinden bu yana (Ekim 2019) halen uygulanmaktadır.

²⁵Kanun teklifi taslağı (5. Madde, 7. Fıkra; 19. Madde, 8. Fıkra)

4.1. Aracılar: Komisyoncular ve Tüccarlar

Meyve-sebze hallerinde komisyoncular ve tüccarlar meyve ve sebzelerin, nakliye, tasnif, ambalajlama, muhafaza ve pazarlama hizmetlerini gerçekleştiren ve bu faaliyetleri ile üretici fiyatının üzerine bir değer ekleyen paydaşlardır. Komisyoncular, meyve ve sebze alım-satımında risk almayan; tarımsal ürünü üreticiden satın almadan alıcıya teslim eden ve bu aracılık karşılığında %8 komisyon alan tüzel kişiler olarak tanımlanabilir. Tüccarlar ise, belirli bir fiyat karşılığında ürünü üreticiden satın alan, ürünü alıcıya satan; ürünü satın aldığı için de ürünün tüm riskini yüklenen tacirler olarak değerlendirilir. Tüccarlar gelir vergisine tabi çalışırken komisyoncular yalnızca komisyon tutarları üzerinden vergi ödemektedir. Mevcut düzende, meyve-sebze hallerinde komisyoncu ve tüccar bir arada bulunabilir ama bu mekan içinde birbirleriyle alışverişi yasaklanmıştır.

Ürün arzının yüksek olduğu durumlarda komisyonculuk faaliyeti ürün fiyatları ve o günkü piyasa koşullarına göre değişmekle birlikte daha karlı ve aracı ürünün sahibi olmadığı için daha düşük riskli olarak olabilmektedir. Buna karşın, ürün arzının sınırlı olduğu ve ürün fiyatlarının yükselme eğilimine girdiği dönemlerde tüccarlık daha avantajlı bir faaliyet olarak ön plana çıkmakta ve aracı risk alma eğilimine girebilmektedir. Bu durumun sağlamış olduğu avantajların farkında olan aracılar, yakınlarının da yardımıyla farklı tüzel kişilikler kurarak hem tüccar hem komisyoncu rolünü üstlenebilmekte; böylelikle duruma göre avantaj elde edecekleri bir mekanizma oluşturmaktadır. Bu nedenle mevcut Hal Yasası çerçevesinde komisyoncu-tüccar ayrımı açık olarak belirtilmişken *de facto* olarak kesin bir ayırmadan söz edilememektedir. Bu nedenle uygulamanın düzeltilmesi için yürürlüğe girmesi beklenen Yeni Hal Yasası ile komisyonculuğun kaldırılması önerilmekte ve hallerde yalnızca tüccarların faaliyet göstermesi hedeflenmektedir.

Halde kayıtlı olarak faaliyet gösteren tacirlere ek olarak kayıt dışı ürün alıcılar da vardır. Bu tacirler de ürün satın alarak kayıt dışı pazarlama yolunu seçmekte ve özellikle ödeme problemleri nedeniyle üreticiler açısından önemli sorunlara yol açmaktadırlar.

Komisyoncular ve tüccarlar ürün pazarlama etkinliklerine ek olarak özellikle küçük üreticilere finansman da sağlamaktadırlar ve bu fonksiyonlarının alım satımdan daha önemli olduğu ileri sürülebilir. Bu durum, geleneksel, kuralları yazılı olmayan bir anlaşma olduğundan olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Örneğin bu tür bir anlaşma sırasında ürün fiyatları üzerinde anlaşılmış olabilir ancak piyasa koşullarında bu gerçekleşmeyebilir. Bununla birlikte komisyoncu, yüksek fiyat koyarak malın satılamaması gibi bir duruma da neden olabilir.²⁶ Öte yandan, üreticilere aynı ve nakdi destek sağlayan komisyoncuların, ürünün tamamını üreticinin arzuladığı fiyattan satamama riski de mevcuttur. Bu durumda üreticinin ürününü başka komisyoncuya götürmesi pek çok açıdan risk yaratabilmektedir. Ayrıca bu uygulamalar nedeniyle üreticiler aracılar bağımlı konuma düşmektedir. Komisyoncu ve tüccar hem arz koşullarını hem de talebi daha yakından takip ettiğinden pazarlık açısından daha güçlü taraftır. Bu çerçevede, üretici örgütlülüğünün geliştirilmesi hem üreticilerin finansmanında “formel” finansman olanaklarının yaygınlaştırılması hem de üreticinin pazarlık gücünün gelişimi için önemli görülmektedir.

²⁶ G.K.Abebe, J. Bijman, A. Royer (2016) Are middlemen facilitators or barriers to improve smallholders welfare in rural economies? Empirical evidence from Ethiopia”, *Journal of Rural Studies*, 43 (2016) 203-213.

4.2. Hal Yasası

Yasa taslağında²⁷ “*Bakanlık’tan üretici örgütü belgesi almış olan tüzel kişilikler*” üretici örgütü olarak tanımlanmaktadır. Üretici örgütleri mevcut yasaya göre şirket kurabilmekte ancak şirket üretici örgütüne sağlanan avantajlardan yararlanamamaktadır. Bu değişiklikle üretici örgütlerinin şirket kurmaları daha cazip hale gelebilecektir.

Yasa taslağında komisyoncuların işlevlerinin bir bölümü üretici örgütlerine devredilmektedir. Ayrıca “*Üreticiler ve üretici örgütleri aynı toptancı hali içinde aralarında mal alıp, satıp devredebilir*”²⁸ değişikliği ile de yeni yasa taslağı üretici örgütlerine tüccar ve komisyonculardan farklı olarak önemli bir ayrıcalık tanımaktadır. Toptancı hallerindeki işyerlerinin %30’unun üretici örgütlerine ayrılması ve rayiç kira bedelinin %25’i üzerinden kiraya verilmesi de yasa tasarısında öngörülen diğer avantajlardır. Üretici örgütlerinin sağlanacak bu avantajlardan yararlanabilmeleri kooperatifleşme ve şirketleşme gibi iki farklı yaklaşımı bağdaştırabilmelerine; finansmana erişebilme ve profesyonel kadroları istihdam edebilmelerine bağlı görünmektedir. Daha önceki özendirmelerden yararlanamamış üretici örgütlerini sadece Yeni Hal Yasa taslağıyla harekete geçirmek ve başarılı olmalarını beklemek oldukça iyimser bir yaklaşım olur. Bu nedenle üretici örgütleri Hal Yasasının dışında bütün boyutlarıyla ele alınması gereken kapsamlı bir konu olarak ön plana çıkmaktadır.

Mevcut ve eskiden tasarlanan toptancı hali yasalarında değişmeyen tek amaç gıda alışverişini kayıt altına alabilmektir. Bu sayede sağlıklı bir üretici-toptancı-alıcı piyasa fiyatının oluşması hedeflenmekteydi. Yeni yasa taslağında ise vurgu daha çok gıda enflasyonunu kontrol altına almaya kaymıştır. Yeni yasa taslağında komisyoncuların arz zincirinden çıkarılması, üretici örgütlerinin desteklenmesi ve hal rüsumunun kaldırılması ile temel olarak gıda fiyatlarının aşağı çekilebilmesi amaçlanmaktadır. Ancak bu tartışmalar çerçevesinde ürünlere olan talep gözden kaçmakta; gelir, nüfus, göçmen ve turist sayısı ile ihracatta artış gibi değişkenler görmezden gelinip yalnız maliyetlere odaklanılmaktadır. Tarımda sağlıklı bir gelişme için bu talebi karşılayacak arzın artışına ve yenilik arayışına yönelmenin daha arzulanır ve kalıcı sonuçlar vereceği değerlendirilmektedir.

Ticaret Bakanlığı, yasa taslağı ile “*Ülke genelinde 175 meyve ve sebze hal sayısının 30 civarına indirilmesinin*” hedeflendiğini açıklamıştır.²⁹ Yasa taslağı ise “*Toptancı hali kurulacak iller, malların arz ve talep derinliğine göre, Bakanlık ve Tarım Orman Bakanlığı tarafından, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu ve Türkiye Ziraat Odaları Birliğinin görüşü alınarak belirleneceğini*”³⁰ öngörmektedir. Hal sayısının otuza inmesi durumunda, eski hallerin ürün toplama merkezlerine dönüştürülmesi ve ürün kapsamının genişletilmesi sürecinin aşamalı bir biçimde uygulamaya konulması olasıdır. Bununla birlikte az sayıda ve kapsamlı büyük hallerin tercih edilmesi ölçek ekonomisinden yararlanmak için bir avantaj sağlayabilir.

Şirket tarafından kurulması zorunlu tesisler taslakta kısa bir liste olarak sunulmuştur. Bunlar laboratuvar, soğuk hava deposu, elektronik ticaret platformu, müstakil depolar, idare binası, bilgi işlem merkezi, giriş-çıkış

²⁷ Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

²⁸ Kanun teklifi taslağı (Madde 6)

²⁹ <https://www.retailturkiye.com/genel-haberler/175-sebze-meyve-toptanci-halinin-sayisi-30a-dusecek>, Kasım2019’da ziyaret edildi.

³⁰ Kanun teklifi taslağı (Madde 4)

kapısı/turnike sistemi-kantar, otopark, atık işleme ve depolama alanları, sosyal donatılar olarak sıralanabilir. Halin fiziksel yapısının özellikle ürün kapsamı genişletileceği zaman önem kazanacağı ve et, balık ve özellikle süt ürünleri pazarlamasının sebze-meyveden çok daha maliyetli altyapı yatırımı gerektireceği söylenebilir.

Taslak yasada gıda güvenilirliği ve halk sağlığı açısından toptan ve perakende satış yapanların satışa sunulacak malları cinsine, ürünlerin doğal özelliklerine, kalite ve standartlarına göre sınıflandırma; gıda güvenilirliğine, teknik ve sağlıklı şartlara uygun olarak ürünün özelliğine göre satışa sunma zorunluğu getirilmesi planlanmaktadır.³¹ Taze meyve-sebzenin en büyük kısmının pazarlandığı geleneksel pazarlarda benzer yönde önlemlere yer verilmemiş olması eksiklik ve rekabet açısından sorun olarak değerlendirilebilir. Satışa sunulan malların izlenebilirliğine yönelik bilgileri içeren ve Ticaret Bakanlığınca belirlenecek teknik özelliklere sahip künyelerin kap veya ambalajların üzerinde bulundurulmasının zorunlu olması öngörülmektedir. Bunlara ek olarak ürünlerin hale öngörülen ambalajlar ve soğuk zincirle gelmesi- gitmesi de büyük yatırım gerektirecektir. Yüksek yatırım maliyetlerinin yeniden meyve-sebze fiyatlarına yansıtacağı ve meyve-sebze fiyatlarını yükseltebileceği tartışılan konular arasındadır.

Taslak yasa, hallerin yönetimini belediyelerden almakta; pazar yerlerinin yönetimini belediyeler ve iştiraklerine bırakmaktadır. Taslakta Bakanlığın toptancı hali kuruluşu için kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile bunların üst kuruluşlarını görevlendirebileceği alternatif olarak belirtilse de yasayla ilgili açıklamalarda toptancı hallerinin toptancı anonim özel şirketler tarafından yap-işlet-devret modeliyle kurulmasının tercih edileceği izlenimi verilmektedir. Bu durumda çoğunluk hisselerinin kamu kuruluşlarının dışında tek elde toplanma olasılığı riskli olarak değerlendirilebilir.

³¹ Sebze ve Meyvelerin Toptan ve Perakende Ticaretinde Uyulması gereken Standart Uygulamalara İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ. 3 Ekim 2017, Resmi Gazete.

5. GIDA, İÇECEK VE TARIM SANAYİNDE PİYASA YAPISI

Gıda sektörü Türkiye'nin motorlu taşıtlardan sonra en büyük sanayi dalıdır.³² Türkiye gıda sanayinde küçük, orta ve büyük gıda işletmeleri Türkiye'nin çeşitli illerine dağılmış olmakla beraber yoğunluk batı bölgelerindedir. Örneğin tahıl işleme sanayi İç Anadolu'da yoğunlaşmışken süt ve süt ürünleri endüstrisi daha çok Bursa ve İzmir'de yer almaktadır. Bu çalışmada tüm gıda sanayinin %80'inden fazlasını temsil eden meyve ve sebze, süt, et ve tahılları işleme sanayileri değerlendirilecek; bu alt sektörlerin yapıları ve sorunları ortaya konulacaktır.

Değer zinciri açısından bakıldığında tarım ve içecek sanayinin piyasa yapısı ilişkide olduğu cepheye göre değişmektedir. Gıda sanayi, ham madde satın aldığı üreticiler karşısında bölgesinde tek alıcı olabilir. Bu durum firmaya satın aldığı ürünün (girdi) fiyatı üzerinde kontrol sağlayabilir. Ancak bu ürünü satın alan bir yerine birbirini izleyip etkileyebilen birden fazla firma da olabilir. Bu firmalar satın aldıkları ürünün fiyatını etkileyebilirler. Satın alınan bu ürün firma ya da firmaların girdisidir. Bu girdiyle üretilen ürün perakende sektöründe pazarlanmaktadır ancak aynı ürün perakende kuruluşlarının raflarında girdi piyasasında da rekabet içinde olduğu firmaların ikame ürünleriyle rekabet etmektedir. Bu firmaların sayısı, birbirlerinin davranışlarını takip edebilecek kadar azdır ve reklam faaliyetleri gibi farklı davranışları ile birbirlerini etkilemektedir.

Değer zincirinde fiyatın girdi piyasasından üreticilere, üreticilerden sanayicilere doğru bir "akışla" oluşması beklenmektedir. Ancak doksanlı yıllardan sonra "sözleşmeli tarım" bu durumu ters yöne çevirmeye başlamış ve gıda sanayi, piyasada oluşacak "spot" fiyat yerine, dikey eşgüdümle, önceden, kontrollü bir fiyat üzerinden çalışmaktadır. Çevre için hazırlanmış yönetmelikler, sürdürülebilir tarım, standartlar, piyasa yapısı, tüketici tercihleri, teknolojik ilerleme ve gıda güvenilirliği sözleşmeli tarıma zemin hazırlayan konular olarak sıralanabilir. Sözleşmelerde ürüne ve bölgeye göre çeşitlilik olabilir ancak sözleşmelerin amacı ve yapısı benzerlik arz etmektedir. Sözleşmeli tarımın olumlu yanları olduğu gibi belirli sorunları da mevcuttur. Bu süreçte en önemli sorun mevcut piyasa koşulları altında üreticinin zayıf konumda kalması olarak değerlendirilebilir.³³ Ancak sözleşmeli tarım uygulamasında gıda sanayicisi de üreticinin malı arzulanan kalitede, zamanında ya da hiç teslim etmemesi gibi durumlarda problem yaşamaktadır.

Sözleşmeli tarıma ilişkin ilk hukuki düzenleme 1996 yılında yapılmıştır.³⁴ Sözleşmeli tarımın en yaygın uygulandığı ürünler; şeker pancarı, tütün, yem bitkileri, tohum, kasaplık piliç, meyve ve sebzelerdir. Bu çalışma için seçilen alt sektörlerden yaş meyve-sebze ve süt sözleşmeli tarımın en yaygın uygulandığı ürün gruplarıdır. Buna karşın, tahıllarda çok yaygın olmamakla birlikte sözleşmeli makarnalık durum buğdayı üretimi ve kırmızı et üretiminde de sözleşmeli besicilik ve yem üretimi özendirilmiş ve desteklenmiştir.

³² USDA, Turkey, Food Processing Ingredients, GAINS Report Number: TR9006, p.3

³³ E. Rehber (2019) Contract Farming in Practice: An Overview, Zwick Center for Food and Resource Policy Report no7, UConn University of Connecticut, ss. 9-105.. 40-47 ve B. Aydın (2007) Tarımda Sözleşmeli Üretim Modeli, Ekonomik Yaklaşım, Cilt 18, Sayı:65, ss. 91-105.

³⁴ "Sözleşmeli Ürün Yetiştiriciliği ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" 30 Haziran 1996 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bunu 1 Ağustos 1998 de yayınlanan tebliğ takip etmiştir. Bu tebliğler 2008 yılında yürürlükten kalkmıştır. 2008 yılında yeni bir tebliğ yayınlanmış o da 5 Eylül 2014'te değiştirilmiştir. Bu Raporun yazım tarihinde "Sözleşmeli Bitkisel Üretim İle İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Taslağı" hazırlıkları Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü tarafından sürdürülmektedir.

5.1.Yaş Meyve-Sebze Sanayi

Yaş meyve ve sebze sanayi taze ürünleri işleyerek salça, konserve, meyve suyu, kurutulmuş meyve/sebze gibi yüksek katma değerli ürünlere dönüştürmektedir. Her bir ürünle ilgi sanayinin yapısı ve sorunları farklıdır. Burada genel ve ortak sorunlar üzerinde durulacaktır.

Yaş meyve ve sebze sanayinde ürün genellikle sözleşmeli üretim yöntemi ile sağlanmaktadır. Burada üreticinin en önem verdiği konu fiyat ve satın alma garantisi olduğundan üretici genelde anlaşmayı okumadan imzalar. Okusa da anlaşmanın dili üreticinin anlayabileceği gibi değildir. Anlaşmaya göre alıcı üreticinin ekim zamanı ihtiyaç duyacağı fide ve gübreyi uygun mevsimde teslim eder. Bu maddi katkıların bedeli daha sonra nihai ödemeden düşülür. Ancak girdinin alıcı tarafından temini bir kural değildir. Bazen anlaşma imzalandıktan sonra üreticiye girdileri kendisinin temin etmesi için avans ödemesi de yapılabilir. Firma tarafından sağlanan ziraat mühendisleri, ekimden hasada kadar üretim sürecini arzulan standartların sağlanabilmesi için izlerler. Avans ödemeleri ve teknik destek üretici açısından ikincil önemdedir. Hatta sanayiciler bazı üreticilerin yeni teknolojilere ilgisizliğinden şikayetçidir. Hasat sonrası elde edilen mahsul üretici veya firma tarafından işleme tesislerine taşınır ve işlenir. Bu süreçte işletmeye teslim edilecek ürünlerin bekletilmemesi önemlidir çünkü bekleme ürün kaybına yol açar. Öte yandan sanayi kuruluşlarının kurulu kapasiteleri ve üretim planlamaları açısından ürünlerin bekletilmesi bir ölçüde kaçınılmazdır. Ürünler işlenmek üzere tesise alınırken kalite değerlendirmesi yapılır. Ölçümle belirlenen kaliteye göre sözleşmede yer alan şartlar temel alınarak üreticilere ödemeleri yapılır.

Gerek üreticilerin gerekse sanayicilerin hasat dönemindeki tutumlarını “spot” piyasada oluşan fiyat belirlemektedir. Piyasa fiyatı sözleşme fiyatından yüksekse üreticilerin bir kısmı sözleşmeyle ürettiklerini piyasada satmaya çalışmakta; sözleşme fiyatı piyasa fiyatından yüksekse de üreticiler kapsama girmeyen ürünlerini sözleşme çerçevesinde sanayi tesisine satmaya çalışmaktadır. Ayrıca, firmalar da benzer davranışlarda bulunmakta ve ürün fiyatlarının spot piyasada düşük olduğu durumlarda ürün kalitesi, ürün alımını geciktirme gibi mekanizmalar ile sözleşme şartlarını zorlamaktadır. Ayrıca firmalar arasında da rekabet vardır. Kapasitesini dolduramayan firmalar diğer firmayla sözleşme yapmış üreticiyi daha yüksek fiyat vererek kendi tarafına çekmeye çalışabilmektedir. Yasal açıdan bağlayıcı olmasına rağmen sözleşmeler her aykırı davranış için çözüm getirmez. Mahkeme süreci uzun olduğundan sorunlara zamanında çözüm sağlanamamaktadır.

Üreticilerle tek tek sözleşme yapmak sanayi kuruluşları açısından işlem maliyetini çok artıran bir uygulamadır. Her işletmenin belirli bir üretici portföyü vardır ve firma her sözleşmeyi tek tek takip etmek durumunda kalmaktadır. Bu yük satın alma sürecinde doruğa çıkmaktadır. İşletmelerin tek tek üreticiler yerine, üreticileri temsil eden tek üretici örgütüyle sözleşme yapabilmesi firmaları büyük bir yükten kurtarabilir. Üreticilerin örgütlenmesi onların işletme karşısındaki pazarlık gücünü artıracak ama buna karşılık işletmenin işlem maliyetlerini düşürecektir. Başka deyişle üreticilerin örgütlenmesi hem üreticiye hem de sanayicilere fayda sağlayabilir.

5.2. Süt ve Süt Ürünleri

Türkiye’de üretilen sütün dörtte biri, üretim yeri olan küçük işletmede tüketilmekte ya da yerel pazarlarda satılmak üzere yoğurt veya peynir imalatında kullanılmaktadır. Diğer dörtte bir sokak satıcılarınca pazarlanmakta, yarısı da entegre süt tesisleri tarafından işlenmektedir. Entegre süt işletmelerinin üretim miktarı son beş yılda %25,4 oranında artış göstermiştir. Çiftliklerde üretilen süt, ağırlıklı olarak küçük toplama merkezlerine üreticiler tarafından; büyük toplama merkezlerine ve işleme sanayine ise toplayıcılar ve üretici birlikleri tarafından nakledilmektedir. Sütün çok sayıda üretici tarafından hızlı pazarlanma zorunluğu buna karşılık az sayıdaki süt sanayi işletmesi olması pazarlık gücünü süt sanayisine vermektedir. Ancak bu pazarlık gücünün süt sanayine istediği her fiyattan alım yapabilme gücünü vermez. Üretici fiyatı çok düşük bulduğunda süt üretiminden vazgeçebilir, ürününü kendi işlemeye çalışabilir, başka alıcı bulmaya çalışabilir. Pazarlık gücünün yüksek olması sanayi tarafında karlılığı da garantilemez. Sanayi tarafındaki karlılık yalnız süt değil diğer girdilerin de (lojistik, işgücü, enerji, ambalaj vb.) fiyatına ve üretilen ürünün satış ve piyasa koşullarına da bağlıdır. Ayrıca, Türkiye işlenmiş süt ve süt ürünleri piyasasında rekabet koşulları nispeten oturmuş bir piyasa mevcut olup, bir konsantrasyondan söz edilememektedir.

Süt sektöründe gözlemlenen önemli sorun aracılıktan (toplayıcı) çok kayıt dışılıktır. Sokak sütünün kaynağı satıcının kendi üretimi olabileceği gibi toplayıcıdan ya da başka üreticilerden alınan süt de olabilmektedir. Kayıt dışılıkla mücadele açısından çıkarılan son tebliğ 27 Nisan 2017 tarihli ancak bu sorunla mücadele başarısı düşüktür. 2012 yılında inek sütünde kayıtlılık %49,6 iken 2018 yılında bu oran ancak %50’ye çıkabilmiştir.³⁵ Süt işletmeleri tarafından toplanan koyun, keçi ve manda sütü miktarları inek sütüne göre çok daha düşük bir orandadır.

Süt sözleşmeleri yalnız piyasayı düzenlemek için yapılmamaktadır. İlgili tebliğdeki ayrıntı ve hassasiyetin bir nedeni de sütün halk sağlığı açısından önemli olmasıdır. 16 Nisan 2015 tarih ve 29328 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan yönetmeliğe göre sanayiciler çiğ sütü sözleşmeli almak zorundadır.³⁶ Sözleşmeler altı aydan az, bir yıldan fazla olamaz. Hayvanların hastalanmaları, tedavi süreleri hariç, miktarı, kalitesi, teslim yeri, teslim şartları ve zamanı sözleşmede belirlenen çiğ süt, taraflarca alınmak ve satılmak zorundadır. Nakit avans ya da sütün üretiminde kullanılan girdiler alıcı tarafından sağlanabilir ve sonradan süt bedelinden düşülebilir. Tebliğ ayrıca sütün fiyatlandırılması konusunda bir çerçeve de çizmektedir. Taraflar çiğ sütün fiyatını pazarlıkla, çiğ sütteki koloni sayısı, somatik hücre sayısı, süt yağı ve protein oranlarına, kalitesine, içeriğine, pariteye³⁷ ya da USK’nın ilan ettiği tavsiye fiyatına göre belirleyecektir.

Çiğ sütün fiyatlandırılmasında önemli bir politika da süt tozuna verilen destektir. 4 Mart 2011’de bu konuda bir yönetmelik çıkarılmış, 1 Şubat 2016’da yenilenmiştir.³⁸ Bu yönetmelikteki amaç, piyasadaki süt fazlasının işlenerek süt tozuna dönüştürülmesi ve böylelikle kış ve yaz aylarında oluşan aşırı fiyat farklılığı giderilerek süt

³⁵ Ulusal Süt Konseyi (2019) 2018 Süt Raporu (<https://ulusalsutkonseyi.org.tr/raporlar/>)

³⁶ 31 Ocak 2018’de bu yönetmelikte fiyatlandırma yöntemiyle ilgili bir değişiklik yapılmıştır.

³⁷ Çiğ süt-yem paritesi, bir üreticinin bir litre/bir kg çiğ süt satışından elde ettiği gelir ile ne kadar yem alabileceğini göstermektedir ve genel kabul edilen parite bir buçuktur. Ancak Türkiye’de ölçülen parite 2018 yılında 1,12 olarak hesaplanmıştır.

³⁸ Çiğ Sütün Değerlendirilmesine Yönelik Destekleme Uygulama Esasları Tebliği (Tebliğ No:2016/6) Resmi Gazete, Sayı 29611, 1 Şubat 2016.

tozu ithalatının düşürülmesidir. Süt tozu, çikolata, bisküvi, pasta yapımında; dondurma ve şekerleme ile hazır çorbalar gibi hazır gıda imalatında; hayvan mamalarında ve kozmetik ürünlerde kullanılmaktadır. Türkiye’de yaklaşık 22 kuruluşun süt tozu üretme tesisi bulunmakta olup, bu tesislerden 11’i sektörün büyük firmalarıdır.

5.3 Et ve Et Ürünleri

Et ve et ürünleri sektöründe üretici aşamasının ardından değer zincirinde kasaplık hayvan ve et pazarlamasında yer alan paydaşlar önce köy toplayıcıları, cambazlar, celepler, komisyoncular, hayvan tüccarları olarak sıralanabilir. Bu paydaşları ise toptancı kasaplar, et ve et ürünleri imalatçıları, perakendeci kasaplar, fabrika satış noktaları izlemektedir. Zincirde bu çeşitlilikte paydaşın yer almasının temel nedeni hayvancılık işletmelerinin ölçek küçüklüğü ve coğrafi olarak dağınıklığı olarak değerlendirilebilir.

Et ve et ürünleri değer zincirinde işleme aşaması kesimhanelerden başlamaktadır. Kesimhanelerin belirli hijyen kriterlerini sağlama zorunluluğu bulunmasına karşın tüm mezbahalar bu koşulları sağlayamamaktadır. Bununla birlikte, kaçak kesim yapan işletmeler de mevcuttur ve bu işletmeler sektörün en önemli sorunları arasında yer almaktadır.³⁹ Özel sektör işletmeleri canlı hayvanın kesimini kendi mezbahalarında yaptıkları gibi diğer mezbahalardan gelen karkası da üretimde girdi olarak kullanmaktadır. Kırmızı et üretimi tesislerinde kıyma, pirzola, bonfile gibi ürünlere ek olarak salam, sosis ve sucuk gibi şarküteri ürünleri de üretilmektedir.⁴⁰ Türkiye’de et ve et ürünleri işleyen tesisler, çoğunlukla geleneksel üretim yöntemini tercih etmekte olup bu yöntemlerin maliyeti oldukça düşüktür. Canlı hayvan veya karkas et alımıyla başlayan geleneksel üretim yönteminde, kemik ve sinirlerinden ayrılan et kıyma haline getirildikten sonra üretim sürecine göre opsiyonel olarak et ürünleri işlenmekte, işleme sonrası soğutularak paketlenmekte ve üreticiye ulaşmak üzere sevk edilmektedir.⁴¹

5.4. Tahıl Ürünleri: Un ve Makarna

Çalışmada tahıl ürünleri özelinde un ve makarna sektörleri ele alınmıştır. Buğday üreticileri üretmiş oldukları ürünü tüccara ya da Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO)’ne satmaktadır. Buğday ithalatı da TMO tarafından yapıldığı için bu piyasada tüccar ve TMO dışında farklı bir oyuncu bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle tüccar ve TMO buğdaya dayalı sanayinin (un, makarna, bulgur, bisküvi, irmik, nişasta) hammadde ihtiyacını karşılayan temel aktörler olarak ön plana çıkmaktadır. Hasat edilen buğdayın kullanımını yıl içine düzenli yayabilmek için büyük bir depolama kapasitesine gerek vardır. Ayrıca hasat zamanı satın alınan ürünün fiyatı o sırada en düşük olduğundan ticaret açısından da bir süre depoda tutulması fiyatın arzulan düzeyine erişmesini sağlamaktadır.

Tahıl ürünleri iç piyasada gıda tüketimi açısından birbirlerini kolaylıkla ikame edebildiğinden bu ürünler tüketim tarafında birbirlerinin ikamesi ve rakibi olarak nitelendirilebilir. Tarımsal üretim ayağında ise kaliteli ekmeklik buğdayı ile durum buğdayı hammadde olarak rekabet etmektedir. Bu ürünlerle ilgili desteklerin birbirleriyle olan rekabeti açısından da dengelenmesi için farklı politikalar geliştirilmesi gerekmektedir.

³⁹ SETBİR (2019) Süt ve Kırmızı Et Sektörlerinde 2018 Yılı Değerlendirmesi, 2019 Yılı Beklentileri, www.setbir.org.tr/

⁴⁰ TEPAV (2013) “Gıda Sektöründe Değer Zinciri Analizi: Kırmızı Et ve Et Ürünleri, Süt ve Süt Ürünleri, Şeker”, Ankara.

⁴¹ Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2016) Et ve Et Ürünleri İmalatı, Kaynak Verimliliği Rehberi, Yayın No:732, Ankara.

Bu sektörün yapısında en göze çarpan gelişme kaliteli buğday ithalatı ve bunun işlenerek ihracatını içeren dahilde işleme rejimidir. Türkiye buğday konusunda kendisine yeterli bir ülkedir. Hatta elverişli yıllarda ihraç edebildiği üretim fazlası bile olmaktadır. Ancak sektörde yer alan en önemli sorun kaliteli hammadde sorunudur. Buğday işleyen sanayi zaman içinde giderek artan miktarlarda kaliteli buğday ithal ederek bu ihtiyacını karşılamakta ve gerekli hammaddeyi bu yol ile sağlamaktadır. Sektörün bir diğer önemli problemi ise düşük kar marjı ile üretim gerçekleştirmesidir. Buğday üretimi bir zincir olarak değerlendirildiğinde zincirde sanayinin elde ettiği birim karlılık, diğer aşamalara göre oldukça düşük kalmaktadır. Ancak bu sorun devletin sağlamış olduğu dahilde işleme rejimi sayesinde aşılabilmektedir. Sektörün bir diğer önemli problemi olan mevcut atıl kapasitenin yüksek olması yapısal bir soruna işaret etmektedir.

6. PERAKENDE SEKTÖRÜ

Perakende sektörü gıda değer zincirinin tüketiciyle buluştuğu son halkası olup bu sektörde ilk sınıflandırma geleneksel ile modern ve organize perakende olarak yapılabilir. Türkiye'nin geleneksel perakende sistemi bakkal, manav ve ilçelerde kurulan açık pazar yerleri olarak sıralanabilir. Geleneksel perakende önemli bir büyüme göstermese de perakende pazarının en az üçte ikisini oluşturmaktadır⁴². Modern perakendenin simgesi “süpermarket”tir. Zaman içinde organize perakende firmaları farklılaşmış, süpermarketlerin yanı sıra hipermarketler ve indirim marketleri de oluşmuştur.

Perakende sektöründe farklı bir sınıflandırma da yerel, ulusal ve uluslararası marketler olarak yapılabilir. Türkiye’de ilk süpermarket denemesinin 1954 yılında Migros’la başladığı söylenebilirse de “süper-marketleşme” 1980’lerin ortasından sonra çok daha güçlü olarak, yalnızca Türkiye’de değil, birçok gelişmekte olan ülkede kademe kademe gelişim göstermiştir.⁴³

Türkiye’de perakende pazarının %62’sini gıda ürünleri oluşturmaktadır. Gıda perakendesi içerisinde ise organize perakendenin payı %30 seviyelerindedir.⁴⁴ Türkiye’de hanehalkının meyve-sebze tüketimi açısından pazar tercihleri Tablo 7’de gösterilmiştir.

Tablo 7. Hanehalkı Meyve-Sebze Harcamalarının Perakende Sektörüne Dağılımı (%)

	2018	2019
(Açık) Pazar	67,8	68,8
Bağımsız Süpermarketler	12,2	12,7
Zincir Marketler (1+2+3)	10,3	8,8
1. Yerel Zincirler	5,1	4,4
2. Ulusal Zincirler	2,8	2,3
3. İndirim Marketleri	2,4	2,1
Bakkallar	1,7	1,6
Diğer (manav, sera vb. meyve-sebze satan yerler)	8,0	8,1

Kaynak: İpsos Hane Tüketim Paneli

Tablo 7’den de görüleceği üzere, yaş meyve ve sebzenin perakende ticaretinde organize perakendenin payı yalnızca %10 seviyelerinde olup, yaş meyve ve sebze tüketiciye ağırlıklı olarak açık pazarlar aracılığı ile ulaşmaktadır. Bu durum, özellikle yaş meyve ve sebze sektörünün perakende ayağında iyileştirmelerin sağlanabilmesi için dikkatin piyasanın büyük kısmını oluşturan açık pazarlara yöneltilmesi gerektiğini göstermektedir. Örneğin kayıpların azaltılması için öncelikli önlemlerin alınması gereken sektör açık pazarlar

⁴² Kaynak: KPMG(2019) Perakende Sektörel Bakış. (home.kpmg/tr/tr/home/gorusler/2019/02/sektorel-bakis-2019-perakende.html).

⁴³ M. Franz, M. Hassler (2011) Globalisierung durch Supermaerkte, Geographische Rundschau,63 (5) 28-34.

⁴⁴ TAMPF (2016) Dönüşürken Büyüyen Türkiye Perakende Sektörü, s.7, (www.pwc.com.tr/perakende)

olmakla birlikte açık pazarlarda faal ve düzgün işleyen veri altyapısının kurulması ve düzenli denetimi piyasada rekabet koşullarının artırılması için büyük önem arz etmektedir.

Avrupa’da organize perakende sektör payının %80’lerde⁴⁵ olduğu göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de durumun aynı yönde, diğer bir deyişle organize perakende lehine, gelişeceği tahmin edilebilir.

Organize perakende de Yeni Hal Yasasında olduğu gibi modernleşmenin mali yükünün ve çeşitli denetimlerin yalnız kendilerine yöneltildiğini, meyve ve sebze sektöründe pazar payının büyük kısmını elinde tutan geleneksel sektörün bu uygulamalardan muaf tutulduğunu, rekabetin ve dönüşümün eşit koşullarda gelişmediğini ve hatta bu durumda meyve-sebze ticaretinden zarar ettiklerini belirtmektedirler.⁴⁶

Taze meyve ve sebze sektöründe sözleşmeli tarım anlaşmalarında fiyat belirlenmesi yaygın bir uygulama olmasa da bir önceki bölümde değinildiği gibi sanayi kuruluşları üreticiden sözleşmeyle ürün almaktadır. Perakendeden farklı olarak sanayi genellikle tek bir ürünü (girdi) almaktadır ve üzerinde anlaşılan tüketici fiyatı değil girdi fiyatıdır. Ancak perakende sektörü bu fiyatı da sanayi kuruluşu ile yaptığı pazarlık ve anlaşmayla dolaylı olarak etkilemektedir. Düşük fiyatlı özel ürünler, örneğin süt, bu konuda iyi bir örnek olarak belirtilebilir.

İndirim marketi için üretilen düşük fiyatlı tarımsal sanayi ürünleri, yalnızca sanayi ile anlaşma yapan üreticiyi değil, düşük fiyatlı olması nedeniyle anlaşma dışındaki üreticileri, gıda sanayisini ve hatta indirimli gıdayı üreten firmanın kendi markalı ürününü de bir süre sonra olumsuz etkileyebilmektedir. Düşük fiyat verim artışıyla ve teknik ilerlemeyle sağlanmışsa ekonomik açıdan sağlıklıdır. Ancak düşük fiyat pazarlıkla sağlanmışsa değer zinciri üzerindeki konumundan dolayı en çok üreticinin payını kısıcağı da açıktır. Düşük fiyatlı özel ürünün, özellikle enflasyonist ortamda, tüketicinin çıkarına olduğu düşünülebilir. Orta ve uzun vadede bu düşük fiyatlı gıda politikası gıda arzını kısıcak ve fiyatları yeniden yükselişe geçirecektir. Ayrıca, raflara özel üründen başkası konmuyorsa tüketicinin tercihleri kısıtlanabilmektedir. Özel ürün ikame ettiği markalı ürüne göre daha ucuzdur ama ürün kalitesi açısından önemli farklılıklar barındırabilmektedir. Bu durum üreticileri markalı üretimden de caydıran bir uygulamadır. “Kaybedenlerin korunması” ilkesi de düşünülerek uygulamaların derecesinin dengelenmesi, bunun için de kurallara bağlanması ve süren kuralların sektörün hızlı gelişimine göre sıklıkla yeniden ayarlanması kaçınılmazdır.⁴⁷

Değer zincirinin perakende aşamasında Türkiye’deki perakende sektörünün “alıcı gücünü” rekabeti bozacak kadar kötüye kullanıp kullanmadığı sorusu da son dönemlerde farklı paydaşlar tarafından dile getirilmektedir. Bu konuda 2005 yılında yapılmış bir araştırmada, 1998-2003 yılları arasında perakendeci ve üretici arasındaki şikayet sayısının 23 olduğu; bu şikayetlerin çoğuna maliyetin altında fiyatlandırmanın neden olduğu belirtilmektedir. Bu şikayetler kendi başına değerlendirilmemektedir. Araştırmalarda şikayet edilenin perakende sektöründe yoğunlaşma ölçülerine göre piyasaya hakim olup olamayacağına bakılmakta ve rekabet açısından bir

⁴⁵ TAMPF (2016) Dönüşürken Büyüyen Türkiye Perakende Sektörü, s.19, (www.pwc.com.tr/perakende)

⁴⁶ TAMPF (2018) Türkiye Perakende Sektörü, Kapsamlı Sektör Sorunları ve Çözüm Önerileri Raporu, S. 47.

⁴⁷ Gazetelerdeki haberlere göre Ticaret bakanlığının hazırlamakta olduğu yeni yasayla “market” markalarına miktar kısıtlaması, yöresel ürün satma zorunluğu getirilecek ve yeni market açılışı da esnafı koruyacak oranda olabilecek. (hurriyet.com.tr/yazarlar/ozgenturk/market-markalarına-kisitleme- geliyor- 41344810) 6 Ekim 2019.

tehlike olmadığına karar verilmektedir.⁴⁸ 2012 yılında Rekabet Kurumu tarafından hazırlanan başka bir rapor da yine rekabeti bozacak bir yoğunlaşma olmadığını söylemekte ancak “alıcı gücünün” rekabet hukukunca yeniden ele alınması ve sıkıca takip edilmesi gerekliliği üzerinde durmaktadır.⁴⁹ Aynı yılda yayınlanan akademik bir çalışmada rekabeti bozucu olduğu düşünülen perakendecilerin “haksız ticaret” uygulamaları fiyatların rekabet açısından yöreye göre ayarlanması; listeleme, raf, reklam, duyuru harcı alınması; fiyatlarda indirim baskısı uygulanması şeklinde sıralanmıştır.⁵⁰ Ancak piyasada yaşanan rekabet nedeni ile perakendecilerin, özellikle meyve ve sebze sektöründe, üretici ve komisyoncu alımlarında indirim baskısını uygulamadıkları durumlar da bulunabilmekte ve bu durum organize perakende sektöründe kullanılan fiyat künyelerinde görülebilmektedir.

Türkiye’de perakende sektörünün gelişme düzeyi hala gelişmiş ülkelerdeki seviyenin altında olmakla birlikte gelişmelerin yönü aynıdır. Aynı beklenti sorunlar için de ifade edilebilir. Perakende sektörünün sahip olduğu sorunlar Avrupa’daki düzeyin altındadır. Ancak sorunlar büyümeden de bu konuda deneyimli olan ülkelerin sorunlar karşısında ürettikleri çözümler örnek alınarak proaktif çözümler oluşturulabilir. Örneğin AB’nin 2019 yılında “**tarım ve gıda zinciri üzerindeki haksız ticari uygulamaları**”nı kontrol altına almak üzere kabul ettiği yasal düzenleme benzeri bir düzenlemenin Türkiye tarım ve gıda zincirinde de uygulanabileceği ve tüm paydaşların haklarını verimli bir şekilde koruyabileceği düşünülmektedir.⁵¹

⁴⁸ A. Çelen, T. Erdoğan, E. Taymaz (2005) Fast Moving Consumer Goods Competitive Conditions and Policies, TEPAV/EPRI, p.37.

⁴⁹ T. Erdoğan ve diğerleri (2012) Türkiye HTM Perakendeciliği Sektör İncelemesi Nihai Raporu, Rekabet Kurumu, Ankara.

⁵⁰ A.A. Koç, G. Boluk, S. Kovacı (2012) Concentration of food retailing and anti-competitive practices in Turkey, in: Edt. G.Boourakis, P. Kalaitzis, K. Mattas ,Food Chains, Quality, Safety and Efficiency in a Challenging World, Rotledge, London and New York, p.45

⁵¹ Directive (EU) 2019/633 on unfair trading practices in business to business relationships in the agricultural and food supply chain.

7. DIŞ TİCARET

Türkiye son 20 yılda tarım-gıda sektöründe net ihracatçı olmaya devam etmektedir. Ele alınan dönem boyunca tarım-gıda ithalatı yılda ortalama %9 büyümüş, ihracatın yıllık ortalama büyüme oranı yaklaşık %7,5 olarak gerçekleşmiştir. Tarım-gıda ihracatı reformun başlangıç yılı olan 2002 yılından bu yana ithalata oranla küçük de olsa daha yüksek büyüme göstermiştir. Tarım-gıdada ihracatın ithalatı karşılama oranı en yüksek seviyesine 2005 yılında erişmiştir. 2010 yılından bu yana ihracatta belirgin bir düşüş gözlemlenmektedir.

Meyve ve sebze ile meyve-sebze içerikli işlenmiş ürünler Türkiye'nin tarım-gıda ihracatını sürükleyen alt sektörlerdir. Yavaş da olsa toplam tarım-gıda ihracatının içinde işlenmiş ürünlerin payı artmaktadır. Türkiye'de gıda sanayine yönelik ithalat, büyük oranda ülkesel üretimle talebin karşılanamadığı, gümrük vergileri ve tarife dışı engeller ile ithalatı sınırlandırılan ve dahilde işleme rejiminin gerektirdiği tarım mallarından oluşmaktadır.

AB'nin bütünleştirilmiş sınıflandırmasına göre Türkiye'nin tarım-gıda ihracatının yaklaşık %75'i doğrudan tüketiciye ulaşan ürünlerden oluşmaktadır. İthalat tarafında ise tam tersi doğrudur. Tarım-gıda ithalatının yaklaşık yarısı dökme mal, üçte birinden fazlası ara malı niteliğindedir. Dökme mallar ihracatının payındaki hızlı düşüş ve dökme mallar ithalatındaki durağan pay yüksek korumanın sonuçlarıdır.

Türkiye'nin tarım-gıda ihracat yelpazesi geniş değildir. Yıllardır az sayıda alt sektörde yoğunlaşmıştır. Yenilebilir meyve ve sert kabuklular ihracatın yaklaşık dörtte birini oluşturmaktadır. Meyve ve sebzelere sert kabuklular eklendiğinde ihracatın yaklaşık yarısının bağ-bahçe kaynaklı olduğu ortaya çıkmaktadır. Un başta olmak üzere, tahıl mamulleri ihracatının tarım-gıda ihracatı içindeki payı 1999'da %2'den 2018'de %11'e ulaşmıştır. Bu durumun tam tersi tütünde gözlemlenmektedir. Tütün ve mamulleri ihracatının payı 1999'da %13 iken bu pay 2018'de %6'ya düşmüştür.

İthalat tarafında ise tarım malları ve ara malları ağırlık kazanmaktadır. Canlı hayvanlar, tahıllar, yağlı tohumlar, nebatî yağlar, yem sanayi girdileri ve pamuk tarım-gıda ithalatında %70 paya sahiptir. Yüksek oranda üretim desteği verilmesine rağmen yağlı tohum ithalatının toplam içindeki payı %13'tür. 2010 yılı öncesinde yok sayılabilecek canlı hayvan ithalatının tarım-gıda ithalatı içindeki payı kırmızı et fiyatlarının fırlaması nedeniyle 2018 yılında %12'ye ulaşmıştır.

Kısıtlı esneklikler altında tarım-gıda dış ticaretinin dinamik yapısının takdir edilmesi gerekir. Özet olarak, yakın zamana kadar, Türkiye iç üretimin yetersiz kaldığı durumda tüketicilerin makul fiyatlarla gıda temini ve ihracat için tarım mal ve ara malı ithalatına izin vermektedir. İthalat ağırlıklı olarak ABD, AB-28, Karadeniz Havzası ve Güney Amerika'dan yapılmaktadır. İhracatta ise AB-28, Orta ve Yakın Doğu ile Rusya ağırlık kazanmaktadır. Ancak özellikle son yıllarda ihracat Orta Doğu ülkelerine kayma eğilimine girmiş ve ucuz pazar olarak nitelendirilen bu bölge Türkiye tarım ihracatının önemli müşterisi konumuna gelmiştir. Bu durum maalesef ülkenin dış pazarda rekabet düzeyinin düştüğünün ve kalite talebi daha esnek olan pazarlara yöneldiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

8. PİYASA ÖRGÜTLENMELERİ

Ülkemizde tarım sektöründeki piyasa aktörlerinin örgütlenmeleri ve birbirleri ile olan ilişkileri uzun zamandır gündemde olan ve tartışılan bir konudur. Tarım sektöründe örgütlenme denildiği zaman öncelikle üreticilerin örgütlenmesi ve birlikte hareket etmesi anlaşılır. Ancak tarım sektöründe üreticilerin örgütlenmesi kadar değer zinciri içerisinde yer alan tüm aktörlerin de kendi aralarında örgütlenmeleri ve birbirleri ile iletişim halinde olmaları piyasaların serbest bir ekonomik düzen içerisinde işlemesi açısından son derece önemlidir.

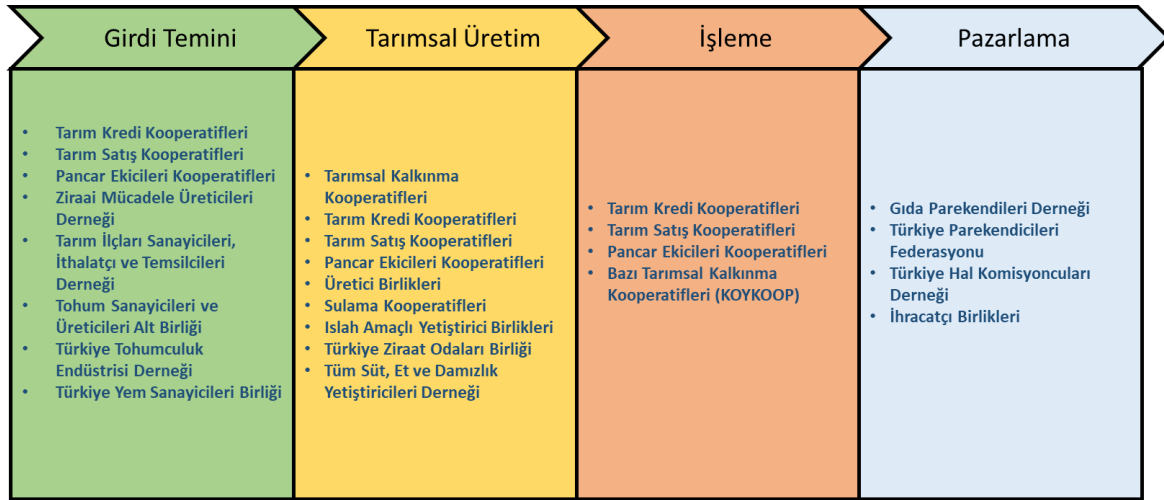
Gıda, içecek ve tarım sektörü birbirleriyle iç içe geçmiş, sürekli olarak ilişkileri devam eden ve birbirlerini tamamlayan sektörlerdir. Girdi, üretim, işleme ve pazarlama halkalarının tamamı dikkate alındığında yaklaşık 440 milyar TL'lik bir ekonomik büyüklüğü (GSYH'nın %11'i), 2,2 milyon üreticiyi, yaklaşık 13 binin üzerindeki üretici örgütlenmesini ve 30 binin üzerinde küçük veya büyük ölçekli firmayı kapsayan bir çerçeveyi ifade etmektedir.⁵² Dolayısıyla sektörlerde yer alan örgütleri incelerken birbirleriyle olan ilişkilerinin belirli bir sistematik çerçevesinde anlatılmasının doğru bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda, gıda, içecek ve tarım sektöründeki yapılar tarımsal değer zinciri içerisinde aldıkları pozisyonlara göre ele alınacak olup değer zinciri içerisinde bulunmaları gereken nokta ile halihazırda faaliyette bulundukları alanların karşılaştırılması da yapılacaktır.

Tarımsal değer zincirinin ilk halkası bitkisel ve hayvansal üretim için gerekli olan tarımsal girdilerin temin edilmesiyle başlamaktadır. Her türlü tarımsal girdinin (gübre, tohum, ilaç ve yem gibi) üretimini ve teminini sağlayan kurumların oluşturduğu örgütlenmeler bu halkadaki örgütlenmelerdir. Ülkemizde tarımsal girdiler sadece özel sektör firmaları tarafından değil aynı zamanda üretici örgütlerinin iştiraki olarak faaliyet gösteren şirketler tarafından da üretilmektedir. Bu nedenle girdi temini konusunda faaliyet gösteren örgütlenmeler olarak bir yandan Tarım Kredi Kooperatifleri ve Pancar Ekicileri Kooperatiflerini dikkate almak gerekirken bir yandan da özel sektör firmalarının üyelerinin yer aldığı Ziraî Mücadele İlaçları Üreticileri Derneği (ZİMİD), Tarım İlaçları Sanayici, İthalatçı ve Temsilcileri Derneği (TİSİT), Tohum Sanayicileri ve Üreticileri Alt Birliği (TSÜAB), Türkiye Yem Sanayicileri Birliği (TÜRKİYEM-BİR) gibi dernekleri piyasa örgütlenmeleri olarak kabul etmek gerekmektedir.

Değer zincirinin ikinci halkasında ise bitkisel ve hayvansal üretim faaliyetleri ile iştigal eden üreticiler, kooperatifler ve birlikler bulunmaktadır. Daha detaylı ifade etmek gerekirse köyler düzeyinde örgütlenmiş olan Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri, Tarım Kredi Kooperatifleri, ilçeler düzeyinde örgütlenen üretici birlikleri, iller düzeyinde örgütlenen ıslah amaçlı yetiştirici birlikleri ve benzerleri bu grupta sayılabilir. İlçeler düzeyinde örgütlenen ancak bir meslek örgütü olan Ziraat Odalarını tarımsal değer zincirinin herhangi bir safhasında değil tüm safhalar içerisinde üreticilerin menfaatlerini gözetten bir örgütlenme olarak kabul etmek daha doğru olacaktır.

⁵² Tarım ve Orman Bakanlığı

Şekil 3. Değer zincirinin farklı kademelerinde sektörel örgütlenmeler



Şekil 3'te görüldüğü üzere kooperatif ve birlikler gibi üretici örgütleri de değer zincirinin ağırlıklı olarak tarımsal üretim halkasında yer almakla beraber hemen hemen tüm halkalarında faaliyetleri bulunmaktadır. Ülkemizde 13.000'in üzerinde üretici örgütü bulunmaktadır. Bu üretici örgütleri farklı amaçlara yönelik olarak kurulmuş olmakla beraber geldiğimiz noktada birbirlerinin görev alanlarına farklı şekilde girdikleri görülmektedir. Yine dikkat çeken bir nokta da aktif olarak ürünlerin pazarlanması konusunda çalışan üretici örgütlerinin ortaklarına veya üyelerine çok daha iyi ve farklı konularda hizmet vermeleridir.

Tarımsal değer zinciri açısından bir değerlendirme yapıldığında tarımsal üretim aşamasındaki örgütlenmenin hem girdi piyasası hem de pazarlama tarafındaki örgütlenmeye bağlantıları nedeniyle biraz daha önemli olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni üretici örgütlerinin hem değer zinciri içerisinde üretim aşamasında yer almalarına karşın ortaklarına veya üyelerine tarımsal girdi temin etmeleri nedeniyle girdi piyasasındaki örgütlenmelerle hem de topladıkları ürünlerin satışını yaptıkları pazarlama piyasasındaki örgütlenmelerle temas içerisinde olmalarıdır.

Bu çerçevede Türkiye'de tarım sektörünün önünde iki seçenek olduğu görülmektedir. Birinci seçenek küçük ölçekli tarım işletmelerinin göz ardı edilerek daha az sayıdaki büyük ölçekli ticari işletmelerle tarımsal ürün talebinin karşılanması; ikinci seçenek ise küçük üreticilerin üretim kapasitesinin artmasını ve pazara entegrasyonunu sağlayacak az sayıda ama piyasa üzerinde etkinliği olan üretici örgütleri ile talebin karşılanmasıdır.

Bugüne kadar uygulanan alan bazlı ya da verim bazlı destekleme politikalarının genelde küçük ölçekli tarım işletmelerinden ziyade halihazırda verimlilik seviyeleri daha yüksek olan büyük işletmelerin yararına olduğu görülmektedir. Küçük işletme sahipleri sadece tarımsal üretimden sağladıkları gelirlerle geçimlerini sağlayamamaktadır. Bu durumda birçok küçük ölçekli tarım işletmesi tarımsal üretime devam etmeyi tercih etmemektedir.

Üretici örgütleri pazar entegrasyonu ve küçük işletmelerin birlikte hareket etmeleri açılarından kritik bir rol üstlenmektedirler. Üretici örgütleri, tarımsal üretimde yatay iletişimi sağlayarak piyasalara, girdilere, bilgiye ve hizmetlere erişimi kolaylaştırabilir. Böylelikle ülkemizdeki başat problem olan parçalı ve dağınık işletme

yapısının ortaya çıkardığı birçok engelin aşılmasına yardımcı olabilir. Üretici örgütleri ölçek yaratarak ortaklarının/üyelerinin üretkenliklerini artırmalarına, üretim maliyetlerini düşürmelerine, kalite ve pazar standartlarını yakalamalarına, işleme yoluyla katma değer yaratmalarına, yeni ve yüksek değerli piyasalara ulaşmalarına ve tarımsal değer zincirlerinde etkili oyuncular haline gelmelerine yardımcı olabilirler. Üretici örgütleri, ürün toplama ve tedarik yönetimi yoluyla üreticilerin pazar entegrasyonunu sağlayabilirler. Aynı zamanda değer zinciri işlem maliyetlerinin düşürülmesi ve değer zinciri verimliliğinin artırılması için de üretici örgütlerinden yararlanılmalıdır.

Türkiye’de üretici örgütlerinin mevcut yasal düzenlemeler nedeniyle piyasaya erişimlerinde karşı karşıya kaldıkları çeşitli sorunlar bulunmaktadır. Mevcut yasal çerçeve Tarımsal Kalkınma Kooperatiflerine ve Tarım Kredi Kooperatiflerine üyelerinin ürünlerinin üretimi, toplanması, işlenmesi ve pazarlanması bakımından oldukça esnek bir alan sunmaktadır. Bununla birlikte, yetiştirici birlikleri ve üretici birliklerinin doğrudan birlikleri üzerinden toplama, işleme ve pazarlama faaliyetlerinde bulunmaları kısıtlanmıştır. Ancak mevzuat herhangi bir üretici ve yetiştirici birliğinin iktisadi bir işletme kurmasını engellemektedir. Dolayısıyla, bazı birlikler pazarlama faaliyetlerini geliştirebilmek ve üyelerine daha iyi hizmet verebilmek amacıyla iktisadi işletmeler kurmaktadır. Ancak kurulan iktisadi işletmeler Ticaret Kanunu’na göre kurulup faaliyet gösterdiklerinden üretici örgütlerinin sahip oldukları avantajlara sahip değildir.

*“Birlikler ve kooperatifler ilgili Bakanlıklar tarafından sıkı bir şekilde denetlenmektedirler, bu nedenle çiftçi örgütleri genellikle kayıt dışı sektör ile rekabet edemediklerini belirtmektedirler”.*⁵³ Üretici örgütlerine sağlanan vergi muafiyeti çok düşüktür ve KDV’yi içermemektedir. Dolayısıyla, kayıt dışı olarak faaliyet gösterme konusunda daha esnek bir hareket alanına sahip oldukları düşünüldüğünde aracılardan, komisyoncuların ve tüccarların toplama faaliyetleri bakımından daima rekabette bir adım önde oldukları düşünülebilir.

Üretici örgütleri ile üyeleri/ ortakları arasında ürünlerin toplanması ve pazarlanması konusunda herhangi bir bağlayıcılık ve mecburiyet bulunmaması, üretici örgütlerinin tarım ürünlerinin pazarlanmasında etkin olmalarının önünde önemli bir engel olarak ortaya çıkmaktadır. Mevcut mevzuatın üretici örgütlerinin üyelerine/ortaklarına ürünlerinin kooperatif aracılığı ile pazarlanması konusunda yeterli esnekliği sağlamasına rağmen, üretici örgütleri, ortaklarını/üyelerini bu konuda zorlamamaktadırlar. Bu durumda, ortaklar/üyeler anlık kararlar almakta ve uygun fiyatı nerede bulurlarsa ürün satışını oraya yapmaktadırlar. Üretici örgütleri ile ortakları/üyeleri arasında herhangi bir bağlayıcılık olmaması üretici örgütlerinin piyasada güçlü bir şekilde hareket etmesini engellemektedir.

Sonuç olarak, genel kanının aksine tarımsal ürünlerin toplama, üretim, işleme ve satış fonksiyonlarının gerçekleştirilmesi ile ilgili yaşanan problemlerin sadece belirli kısmı mevcut yasal düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Üretici örgütlerinin piyasalara erişememelerindeki temel nedenler; geleneksel yaklaşımdan kurtulamamaları, üretici örgütü yöneticilerinin riskten kaçınma tutumları ve bu yöneticilerin tarımsal ürünlerin

⁵³ Dünya Bankası tarafından yürütülen Türkiye’de Tarımsal Gıda Değer Zincirlerinin Verimliliğinin Artırılması için Üretici Örgütlerinin Güçlendirilmesi çalışmasının saha anket sonuçlarına dayanmaktadır.

pazarlanması konusunda yeterli beceriye sahip olmamalarıdır. Üretici örgütlerinin sınırlı finansal kaynakları göz önüne alındığında, işleme veya toplama tesisleri için ortak yatırım olanağı da kısıtlıdır.

Türkiye’de üretici örgütlerinin özellikle ortaklarının ve üyelerinin tarımsal ürünlerinin pazarlanmasında karşılaştıkları önemli sorunların başında yeterli finansmana sahip olamamaları gelmektedir. Finans sektörü, özellikle geçmiş yıllarda üretici örgütleri ile yaşamış olduğu olumsuz deneyimler de dikkate alındığında, bu örgütlere finansman sağlamakta çekince göstermektedir. Bunun temel nedenlerinin başında üretici örgütlerinin sermaye yapılarının güçsüz olması ve bankaların istediği yeterli teminat yapısını sağlayamamaları gelmektedir.

Kurumsal yapılar olmakla beraber üretici örgütlerinin tarımsal finansmana erişimi bireysel üreticilere göre çok daha zor bir süreci gerektirmekte ve kısıtlı kalmaktadır. Üretici örgütlerinin faaliyetlerini sürdürebilmek ve büyüebilmek için finansmana erişebilmeleri gerekir; ancak şu anda yeterli düzeyde öz kaynak yaratamamaktadırlar ve düzenli bir şekilde dışarıdan finansmana erişimleri de oldukça güçtür. Türkiye’de 13.000 üzerinde üretici örgütü mevcuttur ancak bunların kaçının finansmana erişim imkanının olduğuna dair herhangi bir bilgi bulmak oldukça güçtür. Tarım ve Orman Bakanlığı verilerine göre, 2003 ile 2015 yılları arasında, sadece 1.858 Tarımsal Kalkınma Kooperatifi Ziraat Bankası kredisine erişebilmiş ve toplam 2,9 milyar TL kredi kullanmıştır.⁵⁴

Finans sektörü (bankacılık sistemi), üretici örgütlerine hem işletme sermayesi hem de yatırım sermayesi olarak gerekli finansmanı sağlayan en önemli dış finansman kaynağını oluşturmaktadır.⁵⁵ Ancak, finansal kuruluşlar tarafından (normal olarak) istenen standart geri ödeme programları ile üretici örgütlerinin nakit akışları arasındaki uyumsuzluk ve bankaların genellikle üretici örgütü yöneticilerinden şahsi kefalet istemeleri (ve bunun genellikle uygun karşılanmaması) sebebiyle üretici örgütlerinin kolaylıkla finansmana erişimi pek mümkün olmamaktadır. Ayrıca, kredi başvurusunda bulunmak, sonuç almak ve krediyi kullanmak için tamamlanması gereken adımlar bireysel finansmana göre daha zorludur. Finansmana erişim düzeyinin düşük olmasının bir başka temel sebebi – yapılan görüşmelerde bankalar tarafından açıklandığı gibi- üretici örgütlerinin kapasitesi ile, iş planlama ve yönetim becerilerinin zayıf olması ve üretici örgütlerinin yönetimlerinin zaman zaman siyasi olarak atanması yönündeki algıdır.

Bankalar kredi başvurularını değerlendirirken, taşınmaz teminatı istemek yerine, üretici örgütlerinin nakit akışını dikkate almamakta; üretici örgütleri ile alıcılar arasındaki iş anlaşmalarını ve modellerini genellikle dikkate almamaktadırlar. Dolayısıyla, bankalar üretici örgütlerinin kredi başvurularında oldukça katı bir tutum sergilemekte ve üretici örgütlerinin kredi talepleri çoğu zaman reddedilmektedir. Ayrıca, bankalar arasında değerlendirme kriterleri arasında bir standart olmaması aynı üretici örgütünün farklı kredi değerlendirme sonuçları ile karşı karşıya kalmasına yol açmaktadır.

⁵⁴ <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Kirsal-Kalkinma/Projeler?Ziyaretci=Ciftci>

⁵⁵ Dünya Bankası tarafından yürütülen Türkiye’de Tarımsal Gıda Değer Zincirlerinin Verimliliğinin Artırılması için Üretici Örgütlerinin Güçlendirilmesi çalışmasının saha anket sonuçlarına dayanmaktadır.

Türkiye’de üretici örgütleri ile ilgili temel finansal sorun farklı amaçlara hizmet eden finansal ürünlere erişim olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak sektördeki riskler göz önüne alındığında, finansal ortamda yapılması gereken iyileştirme sadece temel finansal ürünlere erişimi artırmanın ötesinde geniş kapsamlı bir iyileştirme olmalıdır ve farklı amaçlara hizmet eden finansal enstrümanları içeren bir yapıda olmalıdır. İyi planlanan ve uygulanan devlet destekleri gelir kaybı riskini kapsayan tarım sigortaları, değer zinciri finansman araçları, kırsal kredi garantileri, ürün senetleri gibi başka araçları da kapsamalıdır.

Finans kuruluşlarının kooperatif ve birliklere daha kolay ve sürdürülebilir finansman sağlayabilmeleri için tarımsal finansman ortamının iyileştirilmesi ve bazı mevcut mekanizmaların üretici örgütleri ve finansman kuruluşları tarafından daha etkin kullanılması gerekmektedir.

9. POLİTİKA ÖNERİLERİ

Çalışma kapsamında, değer zinciri düzeyinde gıda, içecek ve tarım sektörünün ve sektörel örgütlenmelerin yapıları ve sorunları irdelenmiş ve gelişime açık noktaları belirlenmiştir. Bu bölümde ise bu sorunlara yönelik politika önerileri değerlendirilecek ve bu öneriler uygulanabilirlik barometreleri aracılığı ile analiz edilecektir.

Öneri 1. Adil Ticaretin Sağlanması Konusunda Mevzuat Hazırlanması

Arz zinciri boyunca geleneksel yöntemle, sözlü olarak yapılan anlaşmalar, örneğin komisyoncu ve üretici arasındaki kredi anlaşmaları, sonradan soruna dönüşebilmektedir. Zincir boyunca iş anlaşmalarının, yazılı ve haksız rekabeti önleyecek biçimde yapılması gıda zincirine disiplin ve modernleşme getirecektir.

Tarımsal ürün alım sözleşmeleri yazılı bir belgeye dönüştürülüp bir kopyası da Tarım Bakanlığına teslim edilmektedir. Ancak sözleşme koşullarının hakça düzenlenip düzenlenmediği konusu denetlenmemektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı'nda bunu yapabilecek uzmanlaşmış bir kadro da bulunmamaktadır. Gıda arz zincirinde “haksız ticaret” hukuk açısından da oldukça yeni bir kavramdır. AB müktesebatında olduğu gibi nelerin haksız ticaret kapsamına girdiği net biçimde belirtilmedikçe değerlendirme yapmak da çok güç olacaktır. Örneğin AB üretici ve alıcının üzerinde anlaştıkları bazı uygulamaları bile yasaklamış; bazılarını net bir anlaşmaya varılmışsa serbest bırakmış; anlaşmada belirtilmemişse bunları da yasaklamıştır. Ayrıca anlaşmalarda verilen sözlerin yerine gelmemesi de kısa sürede karara bağlanıp telafi edilmedikçe caydırıcı olmamaktadır. Bu da sanayinin üretim planlamasını bozabilmektedir. Başka deyişle, gıda zincirinde haksız ticaret konusunda uzmanlaşmış, hızlı karar verebilecek bir kurumsallaşmaya gereksinim vardır.

Yasal düzenlemenin AB müktesebatına uyumlu hazırlanması AB'ye uyum açısından da olumlu bir adım olacaktır. AB'deki hukuki düzenleme üçüncü ülkelerin üreticileri ya da alıcıları için de geçerlidir. Bu duruma karşılık gelecek bir düzenleme AB adaylığından bağımsız olarak da anlamlıdır.

AB 2019 yılında “tarım ve gıda zinciri üzerindeki haksız ticari uygulamaları”nı kontrol altına almak üzere benzer bir direktifi kabul etmiştir ve yakında uygulamaya koyacaktır.⁵⁶ Direktifin amacı zayıf durumdaki arz edeni (üreticiyi) güçlü alıcıya karşı korumaktır. Güçlülük ölçütü iş hacmidir; iş hacmi küçük olan üretici, iş hacmi daha büyük olan alıcıya karşı korunacaktır. Bu basamaklı anlayış 350 milyon Avro'ya kadar tırmanmaktadır. Bu tutarın üzerindeki kilerin kendilerini müktesebattan yararlanmadan da koruyabilecekleri düşünülmüştür.

Direktifte “Kara” listeye alınarak yasaklanan on haksız ticari uygulama şunlardır: (1) Çabuk bozulabilir tarım ürünlerinin ödemesinin 30 günden sonra yapılması; (2) Diğer tarım ürünlerinin ödemesinin 60 günden sonra yapılması; (3) Çabuk bozulabilir tarım ürünlerinin siparişinin teslimine kısa süre kala iptal edilmesi; (4) Alıcının sözleşmede tek taraflı değişikliğe gitmesi; (5) Söz konusu işleme bağlı olmayan ödeme; (6) Bozulma ve kayıp riskinin üreticiye transferi; (7) Alıcının, arz edenin talebine rağmen anlaşmanın yazılı gerçekleşmesini reddetmesi; (8) Ticari sırların alıcı tarafından kötüye kullanılması; (9) Alıcının ticari misilleme yapması; (10) Müşteri şikayetlerinin denetim maliyetlerini arz edene (üreticiye) transferi. Bu liste bütün haksız ticari uygulamaları kapsamamakta ve en önemli olarak nitelendirilenleri değerlendirmektedir.

⁵⁶ Directive (EU) 2019/633 on unfair trading practices in business to business relationships in the agricultural and food supply chain.

Direktif ayrıca altı maddelik “gri liste” de çıkarmıştır. Aslında bunlar da yasaktır ancak alan da satan da en baştan açık ve kesin olarak anlaşmışsa izin verilen uygulamalardır: 1) Satılamayan malın iadesi; (2) Arz edenden (üreticiden) stoklama, sergileme ve listeye katılma ödemesi almak; (3) Üreticiden tanıtım ödemesi almak; (4) Üreticiden pazarlama ödemesi almak; (5) Üreticinin reklam için ödeme yapması; (6) Üreticinin alıcının personeline donanımına ödeme yapması. Bu düzenlemenin can alıcı noktası elbette bu direktifi uygulayacak otoritenin saptanmasıdır. Bu konuda, hatta bazı sürelerin belirlenmesinde üye ülkelere esneklik tanınmıştır.

Türkiye’de gıda zincirinin başlangıcında, sözleşmeli tarımla ilgili tebliğin yürütülmesinden Tarım ve Orman Bakanlığı; zincirin öbür ucunda perakendeciliği düzenleyen tebliğlerden Ticaret Bakanlığı, sonuna doğru rekabet ortamından Rekabet Kurumu sorumludur. Bir araya gelip kendi sorumluluk alanlarıyla sınırlı kalmayan, AB örneğinde olduğu gibi tarımsal ürünlerin arz zinciri üzerindeki tüm sözleşmeler, anlaşmalar için bir tebliğ hazırlanmalı ve zayıf konumda olana haksızca alıcı gücü kullanılmasına karşı kurallar belirlenip şikayet başvurularını hızla sonuçlandırabilecek bir yürütücü üzerinde anlaşarak bu raporda işaret edilen birçok sorun etkin biçimde önlenebilecektir. Ayrıca, bu konularda dikkatli, duyarlı ve titiz davranan firmalara sertifika verilerek özendirici olunabilir.

Öneri Barometresi: Adil Ticaret Yasası ⁵⁷					
	Düşük-----→Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 2. Değer Zinciri Finansman Araçlarının (Ürün Senetleri, Alacak Finansmanı, Sözleşmeli Tarımsal Üretim) Üretici Örgütlerinin Finansmana Erişim İmkanlarına Entegre Edilmesi

Tarım sektörünün bankalar tarafından finanse edilebilmesi için farklı değer zinciri finansmanı modelleri ve sözleşmeli üretim modellerine dayanan kredi ürünlerinin alıcılar, üreticiler ve bankalar arasında uygulanmasının yaygınlaştırılması gerekmektedir. Mevcut durumda bankalar, üreticiler ve üretici örgütlerinin büyük alıcılarla yapmış oldukları iş anlaşmalarını ve sözleşmeli üretim modellerini kabul edilebilir bir teminat olarak görmemektedir. Bu durumun tersine dönmesi için öncelikle bankacılık sisteminin nakit akışlarına dayanan farklı değer zinciri finansmanı modellerini geliştirmesi gerekmektedir.

Ayrıca, finansal kurumlar açısından üretici örgütlerinin (birlikler/kooperatifler) önemli bir bölümünün kredibilitesi bulunmamaktadır. Finansal kuruluşlar, iş anlaşmalarından ziyade bu örgütler ile gayrimenkul teminatına yönelmektedir. Bu nedenle, üretici örgütlerine yönelik bir finansal çerçeve oluşturulmalı ve bu çerçevede kırsal kredi garanti mekanizması, Tarım Sigortaları Kanunu ile Tarım Sigortaları Havuzu (TARSİM)

⁵⁷ Bu bölümde yer alan öneri barometreleri, yazarların uzman görüşlerine dayanarak hazırlanmış olup kalitatif değerlendirmeler içermektedir.

ve bankalar gibi kuruluşlar yer almalıdır. Bu yapı kurulduğu takdirde değer zincirinde finansmana yönelik araçların kullanımı artacak ve gerek üretici örgütlerinin gerekse üreticilerin finansmana erişimi artış gösterecektir.

Öneri Barometresi: Değer Zinciri Finansman Araçlarının Üretici Örgütlerine Entegre Edilmesi					
	Düşük-----→Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 3. Değer Zinciri Seviyesinde Kayıtlılığın Sağlanmasında Altyapı Geliştirilmesi

Değer zinciri yaklaşımı gıda enflasyonu tartışmalarıyla önem kazanmıştır. Ancak değer zincirini incelemek için eldeki istatistiki veri yetersizdir. Türkiye’deki tarım istatistikleri zincirin ilk halkası olan üretim aşamasında yoğunlaşmıştır. Zincirin ilerleyen halkaları için resmi istatistik neredeyse yoktur. Çeşitli ürün veya ürün gruplarına, değer zincir boyunca farklı aktörlerde ve aşamalarda katılan değer ve fiyat değişimi düzenli bir yöntem ile ölçülmediği takdirde politika yapım sürecinde sağlıklı sonuçlara varacak değerler elde edilmesi güçtür. Bu nedenle, değer zinciri seviyesinde, öncelikle geleneksel perakende (açık pazarlar vb.) olmak üzere tüm kanallarda, kayıtlılığın sağlanması için bir altyapı geliştirilmesi mutlaka gereklidir. Raporda yer alan analizlerden de görüleceği üzere pazarın %10’u organize, %70’i ise açık pazarlar gibi geleneksel perakende sektöründedir. Bu nedenle bu yapının faal bir şekilde işletilmesi ve denetiminin gerçekleştirilmesi gerek tüketici gerekse üretici refahının artırılması konusunda büyük önem arz edecektir.

Tarım ve gıda sektörü bir ülke için stratejik öneme sahip sektörler arasında değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, sektörde para transferlerinin finansal kuruluşlar üzerinden gerçekleştirilme zorunluluğunun olduğu bir mevzuat hazırlanılarak halihazırda Gelir İdaresi Başkanlığı’nın kira ödemelerinde kullandığı ile benzer yapıda tarım ürünleri için bir tahsilat takip altyapısı kurulması ve tarım ürünlerinde bu yapının izlenmesi gibi bir yöntem yanı sıra her aşamada bildirim zorunluluğu ve yerinde kontroller yapılması gibi yöntemlerle de kayıtlılık sağlanabilir.

Öneri Barometresi: Değer Zinciri Seviyesinde Kayıtlılığın Sağlanmasında Altyapı Geliştirilmesi					
	Düşük-----→Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 4. Gıda, İçecek ve Tarım Sektöründe Örgütlülük Yasal Altyapısının Düzenlenerek, Sektörde Yer Alan Örgütlerin Tek Mevzuat Altında ve Tek Kurum Altında Toplanması

Tarım sektöründeki kooperatiflerin veya birliklerin faaliyetleri farklı mevzuat çerçevesinde düzenlenmektedir. Ne yazık ki Türkiye’de üretici örgütleri ile ilgili beş farklı kanun⁵⁸ olmasına rağmen Türkiye’deki üretici örgütleri piyasa fonksiyonları ve kuruluş amaçları açısından mevzuatta yer almayan birçok farklı konuda faaliyet gösterebilmektedirler. Bu nedenle, söz konusu mevzuatın yeniden ele alınmasına, sadeleştirilmesine ve her bir üretici örgütünün faaliyet konularının yeniden tanımlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye’deki tüm tarımsal örgütleri kapsayacak tek bir üst çerçeve yasa hazırlanması ve tarım sektöründe yer alan tüm örgütlenmelerin tek bir yasa altında değerlendirilmesi bu konuda atılacak önemli bir adım olacaktır. Öte yandan, cari yasalar çerçevesinde tarım sektöründe faaliyet gösteren örgütlerin bir bölümü Tarım ve Orman Bakanlığı, bir bölümü ise Ticaret Bakanlığı bünyesinde yer almaktadır. Bu durum, yönetsel anlamda ve şeffaflık bakımından da belirsizliklere yol açmaktadır. Üretici örgütlerine yönelik mevzuat düzenlenmesi uzun süredir gündemde olmasına rağmen henüz bir gelişme olmamış olup bu yasanın en kısa sürede hayata geçirilmesi ve tarım sektöründe faaliyet gösteren tüm örgütlerin tek bir mevzuat ve kurum altında toplanması gerekmektedir.

Öneri Barometresi: Örgütlülük için Tek Mevzuat ve Kurum					
	Düşük----->Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 5. Oluşturulacak Kurum Altında Üretici Örgütlerinin Derecelendirmelerini Kolaylaştıracak Bir Sistemin Geliştirilmesi

Üretici örgütleri özelinde finansmana erişimlerinin kolaylaştırılması için ele alınması gereken diğer bir konu ise üretici örgütlerine yönelik bir derecelendirme veya skor sistemi oluşturulmasıdır. Böylelikle bankalar bir üretici örgütünü değerlendirirken bu derecelendirme sisteminden yararlanarak kredi kararlarını verebilirler. Derecelendirme sisteminde üretici örgütlerinin sadece bilanço yapıları değil aynı zamanda eğer varsa mevcut iş modelleri, alım anlaşmaları, yönetim istikrarı gibi kriterler de dikkate alınarak derecelendirme yapılmalıdır. Ayrıca, derecelendirme sonucunda yüksek nota sahip örgütlere kaynak kullanım anlamında kolaylıklar tanınması ve düşük dereceli örgütlerin kendilerini geliştirmeleri anlamında rekabet yaratılması gerekmektedir. Türkiye’de bu derecelendirmeyi yapabilecek pek çok kurum olduğu gibi, bu çerçevede kooperatifler için bağımsız bir kuruluşun kurulması önerilmektedir.

⁵⁸ 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu, 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu, 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında Kanun, 5200 sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu, 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu

Öneri Barometresi: Üretici Örgütlerinin Derecelendirilmesi					
	Düşük-----→Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 6. Sektörde Yer Alan Örgütlerin Denetim, İzleme ve Değerlendirmesi için Bağımsız Bir Kurum Yapısının Oluşturulması

Tarım sektöründe yer alan örgütlerin denetim, izleme ve değerlendirme süreci ilgili mevzuat çerçevesinde bağlı bulundukları kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak bu kurumların kapasiteleri ve kaynakları kayıtlı tüm örgütleri değerlendirmek için sınırlı olmakla birlikte, genel olarak şikayet usulüne bağlı olarak inceleme faaliyetlerinde bulunabilmektedirler. Bu nedenle, mevcut kooperatiflerin daha etkin ve verimli değerlendirilmesini sağlamak amacıyla bankacılık sektöründe yer alan Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu (BDDK) benzeri bağımsız bir kurum yapısı oluşturulmalı ve kooperatiflerin denetim ve düzenleme faaliyetlerinin süreklilik arz eden bir çerçevede gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu yapıda bir kurumun kurulması için gerekli yasal mevzuatın hazırlanması ve sektörde yer alan tüm örgütlenmelerin ilgili bakanlıkların çerçevesinden çıkarılarak bu yapıya bağlanması önerilmektedir.

Öneri Barometresi: Kooperatif Düzenleme Kurumu					
	Düşük-----→Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 7. Sözleşmeli Üretim için Yasal Mevzuatın Hazırlanması ve Sözleşmeli Üretim Uygulamalarında Denetim, Bağlayıcılık ve Sözleşme Yapılarının Düzenlenmesi

Türkiye tarım sektöründe sözleşmeli üretim özellikle üretici-sanayici arasında temel ürün temin yöntemi olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak gerek üretici gerekse alıcı tarafında belirli sorunlar ortaya çıkmakta ve sistem suistimale açık hale gelmektedir. Bu nedenle, sözleşmeli üretim ile ilgili kapsamlı bir yasal mevzuatın en kısa sürede yürürlüğe girmesi gerekmektedir. Halihazırda bir yasal düzenleme⁵⁹ olmakla birlikte, sözleşmelerin bağlayıcılığı ve yaptırım mekanizmaları sınırlı kalmaktadır. Bununla birlikte, sözleşmeli üretim sürecinde karşılaşılan problemleri hızlı bir şekilde çözecek bir mekanizma da bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu mevzuat çerçevesinde yaptırım koşulları açık bir şekilde belirlenmeli; yaptırımları uygulayacak etkin bir makam

⁵⁹ 18/4/2006 tarihli 5488 sayılı Tarım Kanununun 13 üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Sözleşmeli Üretim İle İlgili Usûl ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

tanımlanmalıdır. Ayrıca, süreçte oluşacak anlaşmazlıkların hızlı çözümü için bağımsız bir otorite de bu çerçevede yasal mevzuat ile tanımlanmalıdır.

Öneri Barometresi: Sözleşmeli Üretim Yasal Mevzuatı					
	Düşük-----→Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 8. Tarım Sektöründe Alternatif Kıymetlerin Teminat Olarak Kabul Edilmesi ve Bu Çerçevede Lisanslı Depolar, Üretici Örgütleri ve Belirli Büyüklüğün Üzerinde Olan Kurumlar ile Yapılan İş Anlaşmalarının Teminat İmkanlarını Sağlayacak Yasal Altyapıların Geliştirilmesi

Ticaret Bakanlığı'nın verilerine göre şu anda depo kurma lisansı olan 170 şirket bulunmaktadır; bunların 91'i depo işletme lisansına da sahiptir. Mevcut depoların toplam depolama kapasitesi 4,7 milyon tona ulaşmış durumdadır ve önümüzdeki üç – dört yıl içerisinde tüm depoların işletme lisansı alması ile birlikte toplam kapasitenin 10,7 milyon tona çıkması beklenmektedir.⁶⁰

Depoculuk sisteminin mevcudiyeti ve büyümesi, üreticilerin nakit akışı sağlamak için ürünlerini piyasa doygunluğu sebebiyle fiyatların en düşük seviyede olduğu hasat sonrasında hemen satma zorunluluğunu ortadan kaldırmakta; tarım ürünlerini depolama için güvenli ve sigortalı bir yol sunmaktadır. Sistem, özellikle tarla ürünleri gibi uzun süre saklanabilecek ürünler için iyi işlemektedir. Depolama olanağının mevcudiyeti aynı zamanda ürünlerin yıl boyunca (veya en azından uzun bir süre boyunca) piyasaya tutarlı bir şekilde arz edilebilmesini sağlamaktadır.

Lisanslı depolama sisteminin yanında bir de elektronik ürün senedi sistemi bulunmaktadır. Bankalar, elektronik ürün senetleri yoluyla, depolarda saklanan ürünlerin sahiplerine finansman sağlamak amacıyla lisanslı depoculuk sisteminden yararlanmıştır. Üreticiler, tüccarlar ve sanayi şirketleri bankaların hedef müşterileridir ve ürün senetlerini teminat olarak göstererek 12-24 ay arasında kısa vadeli işletme sermayesi kredileri kullanabilmektedirler. Bir sigorta şirketinin kabul etmeyeceği tüm risklerin teminat altına alınabilmesi için lisanslı depoculuk sistemi kapsamında bir tazminat fonu oluşturulmuştur. Ancak halen üretici örgütlerinin bu sistemi kullanarak finansmana ulaşma oranları oldukça sınırlıdır. Bu oranın yükseltilmesine yönelik olarak bilgilendirme çalışmalarının artırılması yerinde olacaktır.

Bununla birlikte mevcut durumda bankalar, üreticiler ve üretici örgütlerinin büyük alıcılarla yapmış oldukları iş anlaşmalarını ve sözleşmeli üretim modellerini ağırlıklı olarak kabul edilebilir bir teminat olarak görmemekte; yalnızca TSÜAB'a bağlı bazı kuruluşların sözleşmeleri finansal kuruluşlar açısından teminat olarak kabul edilmektedir. Ancak bu durum da oldukça sınırlı kalmaktadır. Bu durumun tersine dönmesi için öncelikle

⁶⁰ LİDAŞDER, Ticaret Bakanlığı- Kuruluş ve Lisans Alan İşletmeler Listesi, <https://ticaret.gov.tr/data/5d45f1ef13b87619c4131c0f/kurulu%C5%9F%20izni%20ve%20lisans%20alan%20i%C5%9Fletmeler.xlsx>

bankacılık sisteminin nakit akışlarına dayanan farklı değer zinciri finansman modellerini geliştirmesi ve bu alanda yasal altyapının oluşturulması gerekmektedir. Böylelikle gerek gıda sanayicisine sağlanacak vade avantajı, gerekse üreticilere sağlanacak finansman tüm değer zinciri paydaşlarına önemli avantajlar sağlayacaktır.

Öneri Barometresi: Alternatif Değer Zinciri Finansman Olanakları					
	Düşük-----→Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 9. Tarım Sektöründe Finansman Olanaklarını Artırmak Amacıyla Sadece Tarım Sektöründe Üretici Örgütlerine Yönelik Olarak Bir “Kırsal Kredi Garanti Mekanizması” Geliştirilmesi ve Uygulamaya Konulması

Halihazırda Kredi Garanti Fonu (KGF) tarafından sağlanan teminat tarım sektörünü kapsasa da tarım sektörünün diğer sektörlerden farklı olarak sezonluk faaliyet gerçekleştirmesi ve kırsalda yer alan üreticilere ulaşım olanaklarının olması gibi özellikleri nedeniyle kırsal bir Kredi Garanti Mekanizması kurulmalı ve bu mekanizma tarımsal üreticilere ek olarak üretici örgütlerini de kapsamalıdır. Tarım ve Orman Bakanlığı ve Kredi Garanti Fonu (KGF) ortaklığı ile kurulabilecek bu yapı üretici örgütlerinin yaşadığı teminat sorununun ortadan kaldırılması; bankaların üretici örgütlerinin iş modellerini ve anlaşmalarını esas alarak kredi tesis edebilmeleri ve üretici ile üretici örgütlerinin finansmana erişiminin kolaylaştırılması için önemli bir adım olacaktır. Ayrıca bu yapıda doğru hesaplanacak bir kaldıraç etkisiyle yaratılacak kredi hacmi ayrılacak kaynağa göre çok daha fazla olacak ve üretici örgütlerinin sıklıkla problem yaşadığı finansman alanındaki önemli sorunları ortadan kaldıracaktır.

Öneri Barometresi: Kooperatifler için Kredi Garanti Fonu Uygulaması					
	Düşük-----→Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 10. Tarımsal Ürünlerin Fiyatlarındaki Dalgalanmaları Önlemek ve Fiyat Riskini Ortadan Kaldırmak Amacıyla TARSİM Kapsamında Üretici Gelirini Korumaya Yönelik Gelir Koruma Sigortası Uygulamalarının Devreye Alınması

2005 yılında yayınlanan 5363 sayılı “Tarım Sigorta Kanunu” ile TARSİM kurulmuştur. TARSİM oldukça iyi bir şekilde işletilmiştir ve toplam sigorta hacmi her geçen yıl artmıştır (2018 yılı sonu itibarıyla 1,7 milyon adet poliçe kesilmiştir⁶¹). Ancak üretici örgütleri bugüne kadar sigorta sistemine sınırlı düzeyde katılmıştır ve üreticilerin çoğu sistemi bireysel olarak kullanmaktadır. Mevcut sigorta sistemi sadece üretim dönemindeki risklerin teminat altına alınmasına odaklanmakta; hasat sonrası dönemdeki riskleri azaltmamaktadır. Üretici örgütlerinin özellikle ortaklarından/üyelerinden tarımsal ürünleri satın alıp toplu pazarlama imkanına kavuşmaları için gelir kayıplarını kapsayacak bir sigorta yaptırımları, bankaların üretici örgütlerine daha kolay kredi vermelerinin önünü açacaktır. Bu yapı, halihazırda uygulanmakta olup Türkiye’de de TARSİM kapsamında çalışmaları devam etmektedir. TARSİM, bu uygulamaya gelecek dönemlerde Konya ilinde buğday ürününde pilot olarak başlayacaktır. Konya ve buğdayın seçilme nedeni Konya’da iyi işleyen bir buğday borsası olmasıdır. Bu uygulamanın gerçekleştirilebilmesi için TARSİM’in gerek iç gerekse dış piyasadan uygun ve sağlıklı referans fiyatları elde edebilmesi gerekmektedir. Bu uygulama ile oldukça önemli bir adım atılacak; Türkiye dünyada ABD’den sonra gelir koruma sigortasını uygulayan ikinci ülke konumuna gelecek; üreticiler maliyet ya da rekolte endişesi taşımadan üretim yapabilecek ve finansman kuruluşları tarım sektörüne daha kolay kaynak aktarabileceklerdir.

Öneri Barometresi: Gelir Koruma Sigortası					
	Düşük----->Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 11. Üretim Girdilerinin Günlük veya Haftalık Karşılaştırmalı Fiyat Takip Altyapısının Geliştirilmesi

Girdi piyasalarında ağırlıklı fiyat belirsizlikleri hakim konumdadır. Fiyatlarda bölgesel farklılıklar bulunduğu gibi, üreticiler ile girdi temin eden kuruluşların ikili ilişkileri, alım koşulları gibi farklı parametreler de fiyatlar üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Ağırlıklı olarak ithalata dayalı olan tarım ürünleri girdilerinin fiyatları dünya ile paralel bir seyir izlemekte; dünya fiyatlarında gerçekleşen artışlar yerel girdi fiyatlarına yansıtılmakta ancak düşüşlerin etkisi sınırlı kalmaktadır. Gerçekleştirilen analizler sonucunda bu piyasanın şeffaf olmadığı; verimli ve sağlıklı fiyat bilgilerine kimsenin ulaşamadığı görülmektedir. Halihazırda Tarım ve Orman Bakanlığı Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar mazot ve gübre gibi belirli girdi fiyatlarını aylık olarak takip etmekte, ancak tohum ve bitki koruma ilaçları konusunda piyasa fiyatlarının takip edilmesinde zorluklar yaşanmaktadır. Bazı acil durumlarda TSÜAB, TİSİT veya ZİMİD gibi derneklerden piyasa fiyatları elde edilebilmekle birlikte

⁶¹ TARSİM 2018 Faaliyet Raporu

bu durum süreklilik arz etmemektedir. Bunların yanı sıra ülke genelinde 100’den fazla şubesi bulunan ve Türkiye’de üreticilerin tek temsilci kuruluşu olan Türkiye Ziraat Odaları Birliği’ne (TZOB) bağlı ziraat odalarının da faaliyet başlıklarından birisi girdi olup bazı ziraat odaları üreticilere girdi temini gerçekleştirmektedir. Bu nedenle bu yapıdan da veri temini, ülke genelinde farklılıkları ortaya koyma ve şeffaflığın artırılması için önemli olacaktır. Konu ile ilgili istatistik eksikliğine girdi temin sektöründe yer alan firmaların konsantrasyonu da eklendiğinde tarımsal üreticilerin pazarlık gücü iyice sınırlanmaktadır. Bu nedenle, ülke içerisinde ve dünyada girdi fiyatlarının karşılaştırmalı olarak yayınlandığı; herkes tarafından erişilebilir bir altyapının kurulması gereklidir. Piyasaya bir müdahale gerçekleştirilmesinden şeffaflığın sağlanmasının etkisi daha sürdürülebilir olacaktır. Bununla birlikte Tarım ve Orman Bakanlığı halihazırda girdi piyasaları için fiziki bir kayıt sistemi oluşturmuştur. Bu sistem üzerinden mali akışların takibi ve bu sistem ile entegrasyonu denetim ve kontrol açısından da önemli katkılar sağlayacaktır.

Öneri Barometresi: Girdi Fiyat Takip Altyapısı					
	Düşük----->Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 12. Yeni Hal Yasası’nda Komisyoncu-Tüccar Ayrımının Ortadan Kaldırılması

Yaş meyve ve sebze değer zincirinin yalnızca üreticilerin perakendecilere doğrudan satış yolunun teşvik edilerek kısaltılması oldukça güçtür. Çünkü hal içi veya dışı toptan satış pazarlama faaliyetlerine her durumda ihtiyaç duyulmaktadır. Mevcut Hal Kayıt sistemindeki mevcut bildirici sayısı, toptan pazar bölgelerinde faaliyet gösteren komisyoncuların sisteme büyük ölçüde dahil olduğunu; hal dışı ve içindeki tüccarların sayısının ise komisyoncuların sayısına çok yakın olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, bu kayıtlı tüccarların uzun zamandır mevcut komisyoncuların iş ortağı olduğu da bilinen bir gerçektir.

Yaş meyve ve sebze “tüccarları” ve “komisyoncuları”nın yasal statülerindeki fark değer zincirine belirsizlik getirmektedir. Bu fark aslında piyasadaki verimliliği artırmak için iyi niyetli bir uygulama olarak ortaya konmuş olsa da üreticiler bu iki farklı ürün alıcısına karşı faydalarını koruyamamaktadır. Toptan satış bölgelerinde tüccarlar ve komisyoncular oldukça organize olmuş bir yapıda ve kendilerini arz-talep boşluğuna ve fiyat seviyesine göre konumlandırarak tanımlarındaki yasal farklılıklardan yararlanmaktadır. Üreticiler yasal statü, yasal alıcı ile ürün alım ve satım makbuz fiyatlarındaki farkların farkında olmadığından iki tür yapıyı da aynı kişi olarak değerlendirmektedir. Toptan satış piyasasını düzenlemenin en önemli yolu, yaş meyve ve sebze komisyoncuları ve tüccarlar arasındaki yasal farkın ortadan kaldırılması ve tüm yapının risk alan tüccar statüsüne kavuşturulmasıdır. Ancak, üreticilerin doğru örgütlenmesini sağlamadan, komisyoncularının üreticilere sağladığı ayni ve nakdi teşviklerin karşılanacağı bir mekanizma oluşturulmadan komisyonculuğun kaldırılmasının üretici ve tüketicide mağduriyet yaratma ihtimali de bulunmaktadır. Bu nedenle bu yapı kurgulanırken, üreticilerin örgütlülük durumları ve formel finansman kaynaklarına erişimi de mutlaka değerlendirilmelidir.

Öneri Barometresi: Komisyoncu-Tüccar Farkının Kaldırılması					
	Düşük-----→Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

Öneri 13. Yeni Hal Yasası'nda Üretici Örgütülüğün Güçlendirilmesine Yönelik Fiziksel Üretici Örgütü Kotalarının Kaldırılması ve Üretici Örgütlerine Hal Dışı Satış İmkanlarının Sağlanması

Çıkması beklenen Yeni Hal Yasasında üretici örgütlerine ayrıcalıklar tanınacağı belirtilmiştir. Üretici Örgütlerinin bu olanaklardan yararlanabilmesi verilecek desteklere ve yeni yasal düzenlemeler yapılmasına bağlıdır. Üretici örgütlerinin kuracakları şirketlerin de üretici örgütüne sağlanacak desteklerden yararlanması tutarlı bir uygulama olacaktır. Öngörülen Hal Yasası belirli aşamalarla uygulanacaksa seçilecek coğrafyaya yakın, mevcut ya da yeni kurulacak örgütlerin halde tutunmalarını sağlayacak eğitim ve maddi destek programları Hal Yasası'yla eşzamanlı planlanmalı ve uygulamaya alınmalıdır.

Bununla birlikte öngörülen Yeni Hal Yasası'nda kurulacak yeni hallerde üretici örgütlerine belirli bir kota verilmesi söz konusudur. Ancak bu fiziki kota, haller doyuma ulaştıktan sonra üretici örgütleri için bir destek olmanın ötesinde bir engele dönüşebilir. Bu nedenle, bu kotanın üretici örgütleri lehine düzenlenmesi ve üretici örgütlerinin alım ve satış işleri için halde bulunma zorunluluğunun kaldırılması önerilmekte olup bu uygulama halihazırda üretici örgütlerinin ürünlerinin fiili olarak üretici haline girmeden yalnızca hal kayıt sistemine kayıt edilerek satış yapabilmesi şeklinde uygulanmaktadır. Bu çerçevede, üretici örgütlerine hal dışında satış imkanları sağlanacak ve örgütlülük teşvik edilecektir.

Bununla birlikte Tarım Kredi Kooperatifleri halihazırda önemli bir atılım gerçekleştirmiş ve hem sözleşmeli üretim kapasitesini hem de ürün değerlendirme kapasitesini 1 milyar TL'nin üzerine çıkarmak üzere yeni anlaşmalar yapmış durumdadır.⁶² Dolayısıyla Tarım Kredi Kooperatifi ortaklarının ortağı oldukları kooperatiften sadece kredi temin etmek için değil aynı ürünü pazarlamak için de yararlanması ve bu mevzuat ile bunun da önünün açılması çok önemli bir gelişme olacaktır.

Öneri Barometresi: Yeni Hal Yasası ve Üretici Örgütleri					
	Düşük-----→Yüksek				
Öncelik					
Tamamlama süresi					
Gerekli finansal kaynak					
Gerekli insan kaynağı					
Yatırım dönüşümü					
Politik zorluk					
Başarısızlık riski					

⁶² Tarım Kredi Kooperatifleri Sözleşmeli Üretim ve Ürün Değerlendirme Toplantısı

10. KAYNAKLAR

- A. Albez (2018) “Erzurum Ölçeğinde Kırmızı Et Sektörü Karlılık ve Maliyet Analizi”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Aralık 2018, 22(Özel Sayı): 2969-2986;
- Anonim, (2013), TEPAV Gıda Sektöründe Değer Zinciri Analizi: Kırmızı Et ve Et Ürünleri, Süt ve Süt Ürünleri, Şeker, Ankara.
- Anonim, (2016), Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Et ve Et Ürünleri İmalatı, Kaynak Verimliliği Rehberi, Yayın No:732, Ankara.
- Anonim, (2016), TAMPF, Dönüşürken Büyüyen Türkiye Perakende Sektörü, www.pwc.com.tr, Erişim Tarihi: Eylül 2019.
- Anonim, (2018a), TAGEM Gübre Sektör Politika Belgesi 2018 – 2022, Ankara;
- Anonim, (2018b), 2018 Yılı Tarımsal Ürünler Maliyet ve Gelir Hesapları, Tokat Tarım Orman İl Müdürlüğü, [https://tokat.tarimorman.gov.tr/Belgeler/2018%20YILI%20T%C3%9CM%20%C3%9CR%C3%9CNLER%20MAL%C4%B0YET%C4%B0%20ve%20A%C4%9EA%C3%87%20DE%C4%9EER%C4%B0%20\(27.12.2018\).pdf](https://tokat.tarimorman.gov.tr/Belgeler/2018%20YILI%20T%C3%9CM%20%C3%9CR%C3%9CNLER%20MAL%C4%B0YET%C4%B0%20ve%20A%C4%9EA%C3%87%20DE%C4%9EER%C4%B0%20(27.12.2018).pdf) (Erişim Tarihi, Ağustos 2019)
- Anonim, (2018c), Ulusal Süt Konseyi 2018 Süt Raporu <https://ulusalsutkonseyi.org.tr/raporlar/>, Erişim Tarihi: Ekim 2019
- Anonim, (2018d), TARSİM 2018 Faaliyet Raporu, www.tarsim.gov.tr, Erişim Tarihi: Ağustos 2019
- Anonim, (2019a), Türkiye Yem Sanayicileri Birliği Karma Yem Sanayi Raporu, Ankara;
- Anonim, (2019b), Ulusal Süt Konseyi Çiğ Süt Fiyatları, <https://ulusalsutkonseyi.org.tr/2019-yili-cig-sut-fiyatları-2019-2583/>, (Erişim Tarihi, Kasım 2019)
- Anonim, (2019c), Sebze ve Meyve Halinin Sayısı 30’a Düşecek, <https://www.retailturkiye.com/genel-haberler/175-sebze-meyve-toptanci-halinin-sayisi-30a-dusecek>, Erişim Tarihi: Kasım 2019
- Anonim, (2019d), SETBİR Süt ve Kırmızı Et Sektörlerinde 2018 Yılı Değerlendirmesi, 2019 Yılı Beklentileri, www.setbir.org.tr/
- Anonim, (2019e), KPMG Perakende Sektörel Bakış, home.kpmg/tr/tr/home/gorusler/2019/02/sektorel-bakis-2019-perakende.html, Erişim Tarihi: Eylül 2019,
- Anonim, (2019e), Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, www.test.org.tr, Erişim Tarihi: Eylül 2019.
- Anonim, (2019f), Fortune 500, <https://fortuneturkey.com/fortune500>, Erişim Tarihi: Ağustos 2019.
- Anonim, (2019g), Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Kooperatif İstatistikleri, Ankara.
- Anonim, (2019h), Tarım ve Orman Bakanlığı, Kırsal Kalkınma Projeleri, Ankara
- Anonim, (2019i), LİDAŞDER, www.lidasder.org.tr, Erişim Tarihi: Eylül 2019
- Anonim, (2019k), Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), www.tuik.gov.tr, Erişim Tarihi: Temmuz 2019
- Anonymous, (2018), USDA, Turkey, Food Processing Ingredients, GAINS Report Number: TR9006, p.3
- Anonymous, (2019a), FAOSTAT, <https://faostat.fao.org>, Erişim Tarihi: Temmuz 2019
- Anonymous, (2019b), ITC TRADE MAP, <https://www.trademap.org>, Erişim Tarihi: Temmuz 2019
- B. Aydın (2007), Tarımda Sözleşmeli Üretim Modeli, Ekonomik Yaklaşım, Cilt 18, Sayı:65, ss. 91-105.

- Directive (EU) 2019/633 on unfair trading practices in business to business relationships in the agricultural and food supply chain.
- E. Rehber (2019), Contract Farming in Practice: An Overview, Zwick Center for Food and Resource Policy Report no7, UConn University of Connecticut, ss. 9-105.. 40-47
- G.K.Abebe, J. Bijman, A. Royer (2016) Are middlemen facilitators or barriers to improve smallholders welfare in rural economies? Empirical evidence from Ethiopia”, Journal of Rural Studies, 43 (2016) 203-213.
- Hayvan Islahı Kanunu, Kanun No. 4631.
- J. Wesseler, J.. (2015) Overview of the Agricultural Input Sectors in the EU, <http://www.europarl.europa.eu/studies>
- Kooperatifler Kanunu, Kanun No. 1163.
- Önal, N (2019) “Tarımsal Ürün Fiyat Artışlarının Türkiye Tarımının Yapısal Sorunlarına Dair Gösterdikleri” Beykoz Akademi Dergisi, 2019; 7(1), 62-74
- S. Persaud (2002) “Impact of Agribusiness Market power on farmers” in “Agricultural Policy for the 21st Century” edt. by I. Tweeten, S.R. Thompson, Iowa State Press, Iowa, s.127-145
- S.Arslan, Z. Çiçekgil (2018) Türkiye’de Tarım İlacı kullanımı Durumu ve Kullanım Öngörüsü, Tarım Ekonomisi Araştırmaları Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, Sayfa 5;
- Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun No. 5957, 11/3/2010
- Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Kanun No. 5957, Yürürlük Tarihi: 01/01/2012
- Sözleşmeli Üretim ile İlgili Usûl ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 18/4/2006
- Sözleşmeli Ürün Yetiştiriciliği ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ, 30/06/1996, 01/08/1998, 05/09/2014
- Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu, Kanun No. 1581, Kabul Tarihi:
- Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında Kanun, Kanun No. 4572, Kabul Tarihi:
- Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu, Kanun No. 5200, Kabul Tarihi:
- Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun No: 6537, 30/4/2014.
- Toptancı Halleri Sureti İdaresi Hakkında Kanun, 12/09/1960
- Toptancı Hallerinin Yönetim ve İşleyişi Hakkında Yönetmelik, 28/12/1997
- Türk, O. (2019), Market Markalarına Kısıtlama Geliyor, <https://hurriyet.com.tr/yazarla/ozgenturk/market-markalarina-kisiltama-geliyor-41344810>, Hurriyet, İstanbul.
- Yaş Meyve Sebze Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK No: 552, Haziran 1995
- Yaş Meyve ve Sebze Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK No: 4367, 11 /06/1998
- Yeni Hal Yasası Kanun Teklif Taslağı (2019), Ticaret Bakanlığı

ÇALIŞMAYA KATKI VE KATILIM SAĞLAYANLAR

