

ISBN 978-9944-927-63-5



9 789944 927635 >

TEPAV

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TOBB-ETÜ Yerleşkesi, TEPAV Binası
Söğütözü Caddesi No:43 Söğütözü Ankara
Telefon: +90 (312) 292 5500
Faks: +90 (312) 292 5555
www.tepav.org.tr
tepav@tepav.org.tr

ASAV

Avrasya Türk Kültürü Stratejik Araştırmalar Vakfı
Küçükbakkalköy Mahallesi Vedat Günyol Caddesi
Demir Sokak No:1-A Ataşehir İstanbul
Telefon: +90 (216) 524 2311
Faks: +90 (212) 310 2811
www.asav.org.tr



GIDA SEKTÖRÜNDE DEĞER ZİNCİRİ ANALİZİ

KIRMIZI ET VE ET ÜRÜNLERİ SÜT VE SÜT ÜRÜNLERİ ŞEKER



GIDA SEKTÖRÜNDE DEĞER ZİNCİRİ ANALİZİ

KIRMIZI ET VE ET ÜRÜNLERİ SÜT VE SÜT ÜRÜNLERİ ŞEKER

2013

Bu çalışma



Avrasya Türk Kültürü Stratejik Araştırmalar Vakfı

tarafından desteklenmiştir.

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

tarafından gerçekleştirilmiştir.

Gıda Sektöründe Değer Zinciri Analizi 2013

Yayın No: 1

Tasarım

ArkaikArt Media Design
Sokullu Mehmet Paşa Caddesi 66/9
Sokullu 06460 Ankara
Telefon: +90 (312) 480 4102
www.arkaikart.com
info@arkaikart.com

Baskı

Tuna Matbaacılık San. ve Tic. A.Ş.
Bahçekapı Mahallesi 2460. Sokak No:7
Şaşmaz 06370 Ankara
Telefon : +90 (312) 278 3484 (pbx)
www.tunamatbaacilik.com.tr
tuna@tunamatbaacilik.com.tr

ISBN 978-9944-927-63-5

TEPAV

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TOBB-ETÜ Yerleşkesi, TEPAV Binası
Söğütözü Caddesi No:43 Söğütözü Ankara
Telefon: +90 (312) 292 5500
Faks: +90 (312) 292 5555
www.tepav.org.tr
tepav@tepav.org.tr

ASAV

Avrasya Türk Kültürü Stratejik Araştırmalar Vakfı
Küçükbakkalköy Mahallesi Vedat Günyol Caddesi
Demir Sokak No:1-A Ataşehir İstanbul
Telefon: +90 (216) 524 2311
Faks: +90 (212) 310 2811
www.asav.org.tr

ÖNSÖZ

Avrasya Türk Kültürü Stratejik Araştırmalar Vakfı (ASAV) 2008 yılında kurulmuş olup ‘Türk toplumunun ekonomik, sosyal ve kültürel değerlerini araştırmak, sağlıklı ve daha gelişmiş bir yapıya doğru gelişmesini temin etmek’ prensibini misyon edinmiştir.

ASAV misyonu doğrultusunda, ülkemizi ilgilendiren önemli konuları araştırmakta, uzman kişi veya kuruluşa belirlenen konularda projelerin hazırlanması için destek vermektedir. Elde edilen bilgi, belge ve kanaatler ülkemiz ve insanlık yararına değerlendirilerek kamuoyu ile paylaşılmaktadır.

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de son zamanlarda beslenme ve gıda sanayi ile ilgili tartışmalar oldukça yoğunlaşmıştır. Bir yandan beslenme- sağlık ilişkisi üzerinde yoğunlaşan bilimsel çalışmaların çelişkili çıktıları, diğer yandan gıdaya ulaşım ve sağlıklı gıda üretimi hakkındaki yetersiz bilgiler tüketicilerin zihinlerini devamlı meşgul eder hale gelmiştir.

Gıda üretimi, ülkelerin hem kendi vatandaşlarına yeterli ve sağlıklı gıda arzı sağlaması hem de tarımsal ürünlere katma değer oluşturması nedeniyle stratejik öneme sahiptir. Ülkeler vatandaşlarının gıda teminini başka ülkelerin insiyatiline bırakmaktan her zaman çekinmiş ve bu konuda milli politikalar geliştirmiş ve geliştirmektedirler.

Ülkemizde, Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak sanayileşme yolunda atılan adımların başlangıcında hep gıda sanayi işletmeleri yer almıştır. Un, şeker, yağ , konserve ve süt fabrikaları gibi halkın temel gıda ihtiyacını karşılayacak işletmeler bunların örnekleridir. Başlangıçta Devlet eliyle kurulan bu işletmeler sonraları özel girişimciler marifetiyle hem geliştirilmiş hem de çeşitlendirilmiştir.

Türkiye’de sanayileşme hareketinin ivme kazanmasıyla gıda sanayi de kalkınma planları ve yıllık programlardaki hedefler doğrultusunda önemli gelişmeler kaydetmiştir.

İstanbul Sanayi Odası’nın her yıl yayımladığı “Türkiye’nin En Büyük Şirketleri 500” listesindeki kuruluşların 2012 yılındayüzde 26’sının gıda sanayinde faaliyet göstermesi bunu teyit etmektedir.

Vakfımız, stratejik konumu ve yaşamın sürdürülebilirliği açısından fevkalade önemi bulunan “gıda sektörü” nü araştırmaya karar vermiştir. Ancak, bu konuyu proje şeklinde inceleyip değerlendirecek kurumları belirlemekte epey zorlandığımızı ifade etmek isterim.

Vakıf Yönetiminin yaptığı değerlendirmeler sonucunda projenin Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Merkezi (TEPAV) ile yapılmasına karar verilmiştir.

TEPAV’ın genç ve dinamik araştırmacı grubuyla başladığımız “Gıda Sanayi Değer Zinciri Analizi” başlıklı proje, saha araştırmalarını da kapsadığından bir yıla yakın bir zamanda ancak tamamlanabilmiştir.

Proje kapsamında ülkemiz için çok önemli bir o kadar da sorunlu üç alt sektöre (kırmızı et ve ürünleri, süt ve süt ürünleri, şekerler) detaylıca ve derinlemesine yaklaşılmaktadır.

İzlenen yöntemde her alt sektörde hammadde ve üretimde mevcut durum, tüketimde temel eğilimler, dış ticaret yapısı ve sorunlara yönelik değerlendirmeler yer almaktadır.

TEPAV’ın gıda sektörünü konu alan bu ilk proje çalışmasında gerekli ve yeterli hassasiyeti gösteren;

-TEPAV İcra Direktörü Prof. Dr. Güven Sak, Doç. Dr. Sibel Güven ile proje yöneticisi Ozan Acar’a, proje ekibinde yer alan Bengisu Özenç, İdil Bilgiç Alpaslan, Efşan Nas Özen, Kübra Gürtaş ve Damla Güneş’e

-Proje süresince İki kez toplanarak değerli birikimlerini proje yararına sunan Danışma Kurulu Üyelerine ,

-Projenin Araştırma konusu olarak seçilmesinde yapılan değerlendirmelere katkılarından dolayı ASAV Yönetim Kurulu Üyeleri Dr. Niyazi Erdoğan, İbrahim Taşkın, Yüksel Günay ve Necdet Buzbaş’a teşekkürlerimi sunarım.

Proje çıktılarının, başta kamu sektörü kanaat önderleri olmak üzere gıda sanayi ilgilileri ve kamuoyu için faydalanılacak bir kaynak olmasını temenni ederim.

M.Oltan Sungurlu

ASAV Yönetim Kurulu Başkanı

ÖNSÖZ

Gıda Sektöründe Değer Zinciri Analizi Projesi Avrasya Türk Kültürü Stratejik Araştırmalar Vakfı'nın (ASAV) destekleriyle Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) tarafından gerçekleştirilmiştir.

Gıda Sektöründe Değer Zinciri Analizi Projesi kapsamında 8 gıda alt sektöründe rekabet gücü analizleri yapılmıştır. Söz konusu alt sektörler içerisinde, kırmızı et ve et ürünleri, süt ve süt ürünleri ve şeker olmak üzere üçünde detaylı değer zinciri analizleri tamamlanmış ve bu kitapta toplanmıştır. Çalışmanın temel amacı değer zinciri analizi yapılan sektörlerdeki problemlere işaret etmek ve bu problemlerin ortadan kaldırılması için öneriler geliştirmektedir.

ASAV tarafından oluşturulan Proje Danışma Kurulu'nun üyeleriyle, çalışmanın farklı aşamalarında görüş alışverişinde bulunulmuştur. İlgili kamu kurumlarının, sektörde faaliyet gösteren şirketlerin ve de sektör derneklerinin temsilcileriyle çok sayıda derinlemesine mülakat yapılmıştır. Ulusal ve uluslararası veri kaynaklarından güncel ve sağlıklı verilerle analizler gerçekleştirilmiştir.

Değer zinciri incelenen sektörlerde, hammaddenin üretiminden, ürünlerin tüketiciye ulaştırılmasına kadar olan tüm aşamalar dikkate alınmıştır. Çalışma kapsamında incelenen sektörlerin temel performans göstergeleri belirlenmiş ve bu performans göstergelerindeki zayıflıklar tespit edilmiştir. Daha sonra, söz konusu zayıflıkların nedenlerini ortaya çıkarmak amacıyla değer zincirinin tüm aşamaları, farklı ülkelerle karşılaştırmalı bir çerçevede incelenmiştir.

Çalışmaya konu olan üç gıda alt sektörü için yapılan değer zinciri analizleri, bu sektörlerdeki problemlerin önemli bir bölümünün tarım sektöründeki aksaklıklardan kaynaklandığını göstermektedir. Tarım sektöründeki aksaklıkların giderilmesi, gıda sanayinde sıçramayı beraberinde getirebileceği gibi Türkiye ekonomisinin gelişmiş ülkelerle arasındaki refah farkının kapanmasına da son derece önemli katkılar yapacaktır. Tarım sektörü, Türkiye'nin toplam istihdamı içerisindeki yüksek payı, düşük verimlilik düzeyi ve bölgesel kalkınmayla ilişkisi dikkate alındığında, doğru tasarlanmış bir stratejiye en çok ihtiyaç duyan sektörlerin başında gelmektedir.

ASAV Yönetim Kurulu Başkanı Oltan Sungurlu ve ASAV Yönetim Kurulu Üyeleri Necdet Buzbaş, Dr. Niyazi Erdoğan, Yüksel Günay ve İbrahim Taşkın'a projeye verdikleri destekten ötürü ve Danışma Kurulu üyelerine, çalışmanın hazırlanma sürecinde, sektörleriyle ilgili görüşlerini TEPAV proje ekibi ile paylaştıkları için teşekkür ediyorum.

Bu çalışmanın, tarım sektöründe verimlilik artışları getirecek politikaların tasarımı sürecinde, politika yapımcıların yararlanabileceği bir kaynak olmasını umut ediyorum.

Güven Sak

TEPAV Direktörü

İçindekiler

6	Şekiller
10	Kısaltmalar
13	Yönetici Özeti
33	1. Giriş
34	1.1. Türkiye tarım sektörü değerlendirmesi
40	1.2. Türkiye gıda sektörü değerlendirmesi
49	2. Kırmızı Et ve Et Ürünleri Üretimi Değer Zinciri
54	2.1. Kırmızı Et ve Et Ürünleri Tüketimi
59	2.2. Kırmızı Et ve Et Ürünleri Üretimi
69	2.3. Kırmızı Et Dağıtımı ve Aracılar
71	2.4. Canlı Hayvan Üretimi
82	2.5. Çözüm Önerileri
91	3. Süt ve Süt Ürünleri Üretimi Değer Zinciri
96	3.1. Süt ve süt ürünleri tüketimi ve dağıtım kanalları
103	3.2. Süt ve süt ürünleri üretimi
117	3.3. Çiğ süt üretimi
134	3.4. Süt ve süt ürünleri dış ticareti
137	3.5. Çözüm önerileri
143	4. Şeker Değer Zinciri
146	4.1. Türkiye’de Şeker Piyasasına İlişkin Düzenlemeler
150	4.2. Şeker Üretiminde Hammadde
158	4.3. Şekerlerin Üretimi
162	4.4. Şekerlerin Kullanımı
172	4.5. Şeker Dış Ticareti
176	4.6. Çözüm önerileri
181	5. Sonuç
183	Kaynakça

Şekiller

- 35** Şekil 1: Türkiye'nin kişi başına tarımsal üretim değeri AB ortalamasına yakındır; ancak, Türkiye'nin dünya tarımsal üretimi içindeki payı sınırlı da olsa azalmaktadır
- 36** Şekil 2: Tarımın Türkiye ekonomisi içindeki payı azalmaktadır. Tarımda çalışan başına üretim düzeyi AB ortalamasının yarısı, ABD'deki düzeyin 10'da 1'dir
- 37** Şekil 3: Tarımsal üretim artışı %1,8'lik nüfus artış hızını yakalamıştır. Ancak, Türkiye 1970'ten 2009'a yağlı tohumlar ve tahıl ürünlerinde net ithalatçı konumuna gelmiştir
- 38** Şekil 4: Türkiye tarımında hayvancılığın payı gelişmiş ülkelere kıyasla bir hayli düşüktür. Kişi başına beyaz et üretimi artarken kırmızı et ve süt üretimi azalıyor
- 42** Şekil 5: Gıda sektörü, Türkiye'nin en önemli imalat sanayi kollarından biridir
- 43** Şekil 6: Gıda sanayisinde alt sektörler bazında işletme sayıları
- 43** Şekil 7: Gıda sanayisinde alt sektörler bazında istihdam
- 44** Şekil 8: Gıda sanayisinde alt sektörler bazında üretim
- 45** Şekil 9: En çok gıda ihracatı yapan 15 ülke ile Türkiye'nin gıda sektörü ihracatı performansı
- 45** Şekil 10: Türkiye'nin gıda alt sektörlerinde ihracat performansı
- 46** Şekil 11: Türkiye, yakın coğrafyasındaki gıda ihracatı potansiyelini değerlendirememektedir
- 51** Şekil 12: Kırmızı et değeri zinciri beş aşamalıdır
- 52** Şekil 13: Türkiye'de tüketilen sığır eti miktarı, diğer birçok ülkeye kıyasla oldukça düşüktür
- 53** Şekil 14: Türkiye'de kişi başına gelir, AB'deki seviyenin yarısı kadar; sığır eti satış fiyatı ise AB'deki satış fiyatının üç katı kadardır
- 54** Şekil 15: Türkiye'deki kırmızı et tüketimi tercihlerinde sığır eti ön plandadır ve sığır etinin toplam tüketim içindeki payı artmaktadır
- 55** Şekil 16: 2011 yılında tüketilen sığır etinin yüzde 85'i yerli üretimle, yüzde 15'i ithalatla karşılanmıştır
- 57** Şekil 17: 2003 yılından 2012 yılı sonuna dek koyun ve dana etindeki fiyat artışları, aynı dönemdeki enflasyon artışını geçmiştir
- 60** Şekil 18: Türkiye'nin toplam kırmızı et üretiminde dönemsel artış ve azalış yaşanmaktadır. 2010 ve 2011 yıllarında, ithalatın da katkısıyla tarihin en yüksek üretimi yapılmıştır
- 61** Şekil 19: Türkiye'deki kesim alanlarının yüzde 64'ü üçüncü sınıf mezbahalardır
- 63** Şekil 20: Bölgesel olarak firma stratejilerindeki farklar
- 64** Şekil 21: Türkiye'nin en büyük kırmızı et sanayicilerinin karlılık oranları ISO-1000 listesindeki gıda şirketlerinin ortalama karlılığına yakındır
- 65** Şekil 22: Kırmızı et değeri zincirinin farklı aşamalarında oluşan fiyatlar, sektördeki karlılığın oldukça düşük olduğunu göstermektedir
- 66** Şekil 23: İthalata izin verilen ülkeler
- 67** Şekil 24: Kasaplık canlı hayvan ve karkas et ithalatında geçerli olan gümrük vergisi oranları Nisan 2010'dan bugüne birçok kez değiştirilmiştir



- 68** Şekil 25: İthalat yapılmasına rağmen, taze et ve karkas fiyatları ithalat öncesi döneme yakın seyretmektedir
- 72** Şekil 26: Yıllar içerisinde kesilen hayvan sayısı azalmış ancak verimlilik artışı ile beraber, üretilen et miktarı artmıştır
- 72** Şekil 27: 2010 ve 2011 yıllarında kesilen hayvan sayısı ve üretilen et miktarındaki artışın nedeni ithalatın serbest bırakılmasıdır
- 73** Şekil 28: Büyükbaş hayvan verimliliği artmış olsa da, halen pek çok ülkeye göre düşüktür
- 74** Şekil 29: Küçükbaş hayvan verimliliği de artmış olmasına rağmen, Türkiye hala pek çok ülkenin gerisindedir
- 75** Şekil 30: Gerek büyükbaş, gerekse de küçükbaş hayvanlarda daha verimli olan melez ırkların toplam içindeki payı artmaktadır
- 76** Şekil 31: Dünyanın önde gelen sığır eti üreticilerinden ABD’de, canlı hayvan üretimi aşamasının farklı alanlarında uzmanlaşmış çok sayıda aktör vardır
- 78** Şekil 32: Hayvancılık sektörü mikro ölçekli işletmelerin baskın olduğu bir yapıya sahiptir. Büyük ölçekli çiftliklerin sayısı oldukça sınırlıdır
- 79** Şekil 33: Almanya, İngiltere ve Fransa’da hayvancılık büyük işletmelerde yapılırken, AB üyeliği öncesinde Polonya’daki işletme yapısı Türkiye’ye benzerdir
- 81** Şekil 34: Yem fiyatlarındaki artış, büyükbaş karkas fiyatlarında artışı beraberinde getirmektedir
- 92** Şekil 35: Süt ve Süt Ürünleri Üretimi Değer Zinciri beş aşamadan oluşmaktadır
- 94** Şekil 36: Türkiye’de içme sütü perakende fiyatı AB ortalamasından ve birçok AB ülkesinde olduğundan daha yüksektir
- 95** Şekil 37: Türkiye’deki ortalama kişi başına aylık gelir ve geçerli olan net asgari ücret ile satın alınabilen içme sütü miktarı, birçok AB ülkesinden daha düşüktür
- 96** Şekil 38: Türkiye’de süt ve ürünlerinin süt eşdeğeri olarak tüketimi, dünya ortalamasının üzerinde; ancak AB ortalamasının bir hayli gerisindedir
- 99** Şekil 39: Süt ve süt ürünleri tüketiminin sosyoekonomik statü gruplarına göre toplam gıda harcamaları içindeki payı sınırlı da olsa farklılık göstermektedir
- 100** Şekil 40: Sosyoekonomik statü yükseldikçe içme sütü, peynir ve yoğurtta ambalajlı ürün kullanımı artmaktadır
- 101** Şekil 41: Toplam gıda harcamaları içerisinde süt, peynir ve yoğurdun payı ve bu ürünlerin toplam tüketimi bölgelere göre farklılık göstermektedir
- 101** Şekil 42: Toplam yoğurt ve peynir tüketimi de bölgelere göre değişmekte, süt ürünleri tüketiminin en büyük kısmı Marmara Bölgesi’nde gerçekleşmektedir
- 102** Şekil 43: Türkiye’de üretilen çiğ sütün kalitesinde ciddi problemler bulunmaktadır
- 104** Şekil 44: Toplam üretim içerisinde en yüksek paya sahip ürün grubu peynirdir, üretim artış hızı en yüksek ürün süt tozudur
- 104** Şekil 45: İçme sütü üretimi 2007’de 1 milyondan 2011’de 1,16 milyon tona çıkmıştır
- 105** Şekil 46: Peynir üretimindeki artış 2007-2011 döneminde yıllık ortalama %22 olmuştur
- 106** Şekil 47: Yoğurt üretiminin 2007-2011 dönemindeki yıllık ortalama artışı %8,6’dır
- 107** Şekil 48: Ayran üretiminin 2007-2011 dönemindeki yıllık ortalama artışı %17’dir
- 108** Şekil 50: Süt tozu üretiminin 2007-2011 dönemindeki yıllık ortalama artışı %25’tir

110 Şekil 51: Süt ve süt ürünleri üreticilerinin sınıflandırılması

111 Şekil 52: Süt ve süt ürünleri imalatı yapan işletmeler çoğunlukla batı illerde yerleşik olmakla birlikte, Türkiye'nin hemen her iline yayılmışlardır

112 Şekil 53: 2003 yılından beri süt sektöründeki fiyat artışları, gıda ve genel fiyat artışının gerisinde kalmıştır. Üretici fiyatlarındaki en büyük artış süt, krema ve beyaz peynirde gerçekleşmiştir

113 Şekil 54: İçme sütü perakende fiyatı çiğ süt fiyatı ile paralel bir gelişme göstermektedir

116 Şekil 55: AB ülkelerinde kooperatiflerin yapısı ve süt üretiminde pazar payları

118 Şekil 56: Türkiye 2011 yılında dünyanın en büyük dokuzuncu çiğ süt üreticisidir

119 Şekil 57: Türkiye'de üretilen çiğ sütün yüzde 92'si inek sütüdür. Melez ve kültür sığırlarından sağılan sütün toplam içindeki payı artmaktadır

120 Şekil 58: Türkiye'de sağılan toplam hayvan sayısı 1991'den bu yana azalmaktadır

121 Şekil 59: Türkiye'de süt verimliliği gelişmiş bir çok ülkenin gerisindedir

125 Şekil 60: Türkiye'de hayvancılık tarımın bir ihtisas kolu olarak örgütlenmemiş ve genel olarak asıl işi bitkisel üretim olan aileler tarafından gerçekleştirilmektedir

127 Şekil 61: Polonya'da AB müzakere süreci boyunca süt ineklerinin sayısı ve süt üretim miktarı azalırken, inek verimliliği artmıştır

128 Şekil 62: Çiğ süt üretim maliyetinde en önemli kalem yemdir

129 Şekil 63: Türkiye'deki çiğ süt fiyatları gelişmiş ülkelere kıyasla yüksektir

130 Şekil 64: Türkiye'de yem fiyatları 2010 yılı başından itibaren hızla artarken uluslararası standartlardan oldukça yüksek seyretmektedir

131 Şekil 65: Çiğ süt-yem paritesinin 1,5'in altında olması Türkiye'de çiğ süt üretiminin karlı bir faaliyet olmadığını göstermektedir

132 Şekil 66: Yem fiyatlarındaki yükselişin temel nedeni yem hammaddesi olarak kullanılan tarım ürünlerinde ve akaryakıt fiyatlarında yaşanan artıştır

134 Şekil 67: Türkiye'nin toplam tarım arazilerinin içerisinde mera alanlarının payı, Uruguay, Brezilya ve ABD gibi hayvancılıkta öncü bir çok ülkenin gerisindedir

135 Şekil 68: Süt ve süt ürünleri dış ticaretin tüm gıda sektörü dış ticareti içerisindeki payı 2002 yılından bu yana yüzde 1-3 arasında seyretmektedir

135 Şekil 69: Türkiye süt ve süt ürünleri sektöründe son 5 yıldır net ihracatçı konumundadır

137 Şekil 70: Türkiye süt ve süt ürünlerinde ihracatı ağırlıklı olarak Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerine yaparken, ithalatı başta AB ülkeleri olmak üzere gelişmiş ülkelere yapmaktadır

144 Şekil 71: Nişasta bazlı şeker değer zinciri beş aşamadan oluşmaktadır

147 Şekil 72: Türkiye'de pancar şekeri ve NBŞ satış miktarı kotayla belirlenmektedir

148 Şekil 73: Türkiye'de ve AB'de uygulanan şeker kotası arasında önemli farklar vardır

150 Şekil 74: Türkiye'de mısır, tarım, hayvancılık ve sanayide çeşitli amaçlarda kullanılmasının yanı sıra hane halkları tarafından da tüketilen en önemli tarım ürünlerinden biridir



151 Şekil 75: Türkiye’de yüksek mısır fiyatları, yurtiçindeki mısır üretiminin talebi karşılayamamasının bir yansımasıdır

152 Şekil 76: Yüksek vergi oranları ve iç talep, mısır dış ticaretini etkilemektedir

153 Şekil 77: Mısır İthalatındaki İlk 10 Ülke

154 Şekil 78: Şeker pancarı üretiminde iklim koşullarına bağlı değişikliklere karşılık mısır üretiminde ekilen alan ve verim artmaktadır

155 Şekil 79: Türkiye’de mısır verimliliğinde önemli bir atılım gerçekleşmiş olmasına karşın, hem mısır hem de şeker pancarı verimliliği halen AB ortalamasının altındadır

156 Şekil 80: Türkiye’de şeker pancarı üretimine elverişli bölgeler (2011)

157 Şekil 81: Türkiye’de mısır üretimine elverişli bölgeler (2011)

157 Şekil 82: Türkiye’de 100 bin tondan fazla şeker pancarı ve mısır üretilen iller (2011)

158 Şekil 83: Nişasta bazlı şekerlerin üretim aşamaları

159 Şekil 84: Türkiye’de yürürlükteki şeker kota sistemi neticesinde, pancar şekerinin üretimi NBŞ üretiminden 7 kat daha fazladır

160 Şekil 85: Kota kapsamında üretim yapan şeker fabrikaları, Türkiye’nin tüm bölgelerine yayılmış durumdadır

160 Şekil 86: Türkiye’de NBŞ Üreticileri

164 Şekil 87: Alkolsüz içecek tüketimi ve fiyatları Türkiye’de hızla artmaktadır

165 Şekil 88: Türkiye’de yurtiçi NBŞ ve pancar şekeri satışlarının oranı kotayla sabit iken yurtdışı NBŞ satışlarında önemli artış vardır

166 Şekil 89: Dünyada NBŞ fiyatları ile beyaz şeker fiyatları aynı düzeye ulaşmıştır

167 Şekil 90: Türkiye’de pancar şekerinin pahalılığı nedeniyle şeker fiyatları dünya ortalamasının üstündedir

168 Şekil 91: AB’de de şeker kullanımının büyük bölümünü sakaroz bazlı şeker oluşturmakta, glikoz kullanımı kısıtlı kalmaktadır

169 Şekil 92: AB ülkelerinde uygulanan şeker ve izoglukoz kotaları

170 Şekil 92: AB ülkelerinde uygulanan şeker ve izoglukoz kotaları

171 Şekil 93: ABD’de şekerin üç temel hammaddesi olan şeker kamışı, şeker pancarı ve mısırın üçünden de şeker üretilmektedir

172 Şekil 94: Meksika’da pancar şekeri üretimi bulunmamaktadır. Şeker ihtiyacının tümü şeker kamışından üretilen şeker ve NBŞ’den sağlanmaktadır

174 Şekil 95: Türkiye NBŞ dış ticaretinde net ihracatçı durumundadır

175 Şekil 96: Avrupa ve Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerinin Türkiye, bölge ve dünyadan ithal ettiği NBŞ ürünleri farklılık göstermektedir

176 Şekil 97: 2011 yılında AB’ye yaklaşık 49 milyon dolar değerinde NBŞ ihraç edilmiş, MENA ülkelerine NBŞ ihracatı ise yaklaşık 25 milyon dolar olmuştur

Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Ar-Ge	Araştırma ve Geliştirme
ASAV	Avrasya Türk Kültürü Stratejik Araştırmalar Vakfı
ASÜD	Ambalajlı Süt Üreticileri Derneği
BDT	Bağımsız Devletler Topluluğu
BM	Birleşmiş Milletler
DİR	Dahilde işleme rejimi
ESK	Et ve Süt Kurumu
ETBİR	Et Üreticileri Birliği
GDO	Genetiği değiştirilmiş organizma
GTB	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı
GTHB	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point
KDV	Katma değer vergisi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKDF	Kaynak Kullanım Destekleme Fonu
KKTC	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
KOBİ	Küçük ve orta büyüklükteki işletmeler
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
NBŞ	Nişasta bazlı şeker
NÜD	Nişasta ve Glikoz Üreticileri Derneği
ODKA	Orta Doğu ve Kuzey Afrika
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OTP	Ortak Tarım Politikası
SEK	Süt Endüstrisi Kurumu
SES	Sosyo-ekonomik statü
SETBİR	Türkiye Süt, Et, Gıda Sanayicileri ve Üreticileri Birliği
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TSE	Türk Standartları Enstitüsü
TÜFE	Tüketici Fiyatları Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRKİYEM-BİR	Türkiye Yem Sanayicileri Birliği
UKES	Ulusal Kırmızı Et Sistemi
ÜFE	Üretici Fiyatları Endeksi



Yönetici Özeti

1) **Bu rapor, Gıda Sektöründe Değer Zinciri Analizi Projesi'nin temel bulgularını içermektedir.** Söz konusu proje iki aşamadan oluşmaktadır. Projenin birinci bölümünde, bisküvi, bitkisel yağlar, çikolata, kırmızı et ve et ürünleri, makarna, meyve suyu ve süt, şeker ve süt ürünleri alt sektörlerinde mevcut durum incelenmiş, alt sektörlerin temel sorunları tespit edilmiş ve bu sorunların çözümü için politika önerileri yapılmıştır. Projenin ikinci aşamasında ise birinci aşamada odaklanılan sekiz alt sektörden üçünde detaylı değer zinciri analizi yapılmıştır.

2) **Projenin ikinci aşamasında değer zinciri çalışması yapılacak alt sektörler kırmızı et ve et ürünleri, süt ve süt ürünleri ve şeker ürünleri olarak tespit edilmiştir.** Seçilen üç alt sektörde, değer zincirindeki halkalar, hammaddenin üretilmesi, hammaddenin işlenerek nihai ürün haline getirilmesi, nihai ürünün dağıtım kanalları vasıtasıyla tüketiciye ulaştırılması süreçlerinin tümünü kapsayacak şekilde incelenmiştir. Değer zinciri analizi neticesinde bu üç alt sektörde ortaya çıkan temel aksaklıklar ve bu aksaklıklara neden olan unsurlar belirlenmiştir. Söz konusu aksaklıkların giderilmesi için kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının atması gereken adımlara yönelik öneriler geliştirilmiştir.

3) **Değer zinciri analizi için kırmızı et ve et ürünleri, süt ve süt ürünleri alt sektörlerinin seçilmesinin temel nedeni bu alt sektörlerin gıda sanayinin merkezinde yer almasıdır.** Et, süt ve nihai mamulleri insanların yaşamlarını sürdürmesi için gerekli olan en temel protein kaynaklarıdır. İnsanların sağlıklı ve verimli bir yaşam sürmeleri için yeteri kadar kırmızı et ve süt tüketmesi gerekmektedir. Toplumun tüm kesimlerinin kaliteli ve makul fiyatlar ödeyerek kırmızı et ve süt tüketebilmesini sağlamak, kamunun tarım, hayvancılık ve gıda politikalarının odağında yer alan unsurlardan biri olmalıdır. Değer zinciri analizi yapmak üzere bu iki alt sektörün seçilmesinin bir diğer nedeni, bu sektörlerin gıda üretimi içerisindeki yüksek payıdır. 2011 yılında Türkiye'deki toplam gıda maddeleri üretim değeri içerisinde, kırmızı et ve et ürünleri yüzde 5, süt ve süt ürünleri ise yüzde 14'lük bir paya sahiptir. Bu iki alt sektöre hammadde tedariki yapan hayvancılık işletmelerinde çalışanlar da hesaba katıldığında, bu alt sektörlerin istihdama katkısı daha da artmaktadır.

4) **Şeker, beyin ve sinir sisteminin ana enerji kaynağı ve aynı zamanda çok sayıda gıda maddesinin imalatında kullanılan kritik bir hammadde olması nedeniyle projenin ikinci aşamasında değer zinciri analiz edilen üç sektörden biri olarak belirlenmiştir.** Şeker, sakaroz formunda sofralarda tüketilebildiği gibi sakaroz, fruktoz ve glikoz olarak gıda üretiminde tatlandırıcı ve kıvam verici olarak da kullanılmaktadır. Şeker piyasasındaki gelişmeler, sakarozun hammaddesi şeker pancarı ve glikoz ile fruktozun hammaddesi mısır üretimi yapan çok sayıda çiftçiyi, şekerli hammadde olarak kullanan gıda üreticilerini ve aynı zamanda tüketicileri etkilemektedir. Türkiye'de şeker piyasası kamusal denetim ve düzenlemelere tabidir. Yıllık üretim miktarı Şeker Kurumu tarafından

belirlenen şekerin, yaygın kullanımı bulunan tüm yan ürünlerinin, makul fiyatlarla, Türkiye'nin ihtiyacını karşılayacak kadar üretilmesi, şekeri hammadde olarak kullanan gıda sanayicilerinin rekabet gücü için kritik bir önem taşımaktadır. Bu projede, seçilmiş alt sektörlerdeki durum, gıda sanayicileri perspektifinden ele alındığı için şeker alt sektörü çalışma kapsamına dahil edilmiştir.

5) Bu raporun temel amacı değer zinciri analizini gerçekleştirdiğimiz üç gıda alt sektörünü ilgilendiren ekonomi politikalarının tasarımına katkı sunmaktır. Türkiye ekonomisi 1980'den itibaren kapsamlı bir reform sürecinden geçmiştir. Bu dönemde fiyatlar serbestleştirilmiş, özelleştirmeler gerçekleştirilmiş ve Türkiye ekonomisi dışa açılmıştır. Reformlar sayesinde ekonominin yapısı, başta sanayi sektörü olmak üzere, hızla değişmiştir. Türkiye sadece tarımsal ürünler ihraç edebilen bir ülke olmaktan çıkmış, adım adım bir sanayi ülkesi olma yoluna girmiştir. 1980 yılından sonra ekonomi genelindeki kapsamlı değişime rağmen, tarım sektöründeki verimsiz ve piyasa kurallarının işlemediği yapı büyük ölçüde korunmuştur. Bu raporla tarım sektöründe bugün halen varlığını sürdürmekte olan verimsiz yapıdan, piyasa kurallarının işlediği, verimlilik merkezli bir yapıya dönüşümü sağlayacak politikaların tasarımına katkı yapmak amaçlanmaktadır. Tarım sektöründe böyle bir dönüşümün yaşanması neticesinde, sektörde çalışanların gelir akımları istikrarlı bir yapıyı kavuşturulurken, gıda sanayicilerinin kaliteli hammaddeye erişimi, tüketicilerin ise daha bol miktarda ucuz ve sağlıklı gıda maddeleri tüketmeleri mümkün olacaktır.

6) Kırmızı et ve et ürünleri ve süt ve süt ürünleri değer zincirlerindeki problemlerin başında, tarım ve hayvancılık sektörlerindeki aksaklıklar bulunmaktadır. Türkiye, tarım sektöründeki verimlilik düzeyi itibarıyla uluslararası karşılaştırmalarda çok sayıda ülkenin oldukça gerisinde yer almaktadır. Türkiye'de 2010 yılında çalışan başına tarımsal katma değer 6800 ABD doları olarak gerçekleşmiştir. Gelişmiş ülkelerdeki tarım sektöründe çalışan başına katma değer Türkiye'deki seviyenin ortalama 4-5 kat üzerindedir. Tarımsal verimliliğin en yüksek olduğu ülkelerden biri olan Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) kişi başına tarımsal katma değer 60 bin ABD doları ile Türkiye'deki düzeyin yaklaşık 10 katıdır. Söz konusu verimsiz yapı neticesinde, Türkiye'deki tarımsal ve hayvansal ürünlerin önemli bir bölümünün yurtiçinde geçerli olan fiyatı dünya fiyatlarının üzerine çıkmaktadır. Bu durum, tüketicilerin yeterli miktarda gıda ürünü tüketememesine neden olurken, gıda sanayinin uluslararası rekabet gücünü ve dolayısıyla ihracat kapasitesini sınırlandırmaktadır.

7) Tarım ve hayvancılık sektörlerindeki problemlerin altında bu sektörlerle yönelik kamu politikalarının tüketici odaklı olmaması yatmaktadır. Türkiye'deki tarım politikalarının tasarımında temel amaç gıda sanayinin rekabet gücünü arttırmak ya da tüketicilerin ucuz ve sağlıklı gıda maddelerine erişimini sağlamak değildir. Geçmişten bugüne uygulanmakta olan tarımsal politikaların hedefi, ulaşıldığını iddia etmenin güç olduğu kırsal kalkınmayı gerçekleştirmektir. Bu çerçevede kullanılan araçların seçimi ise tarımda verimlilik artışlarını sağlayacak şekilde değil, siyasi kaygılarla, günü kurtarmayı



mümkün kılacak şekilde yapılmıştır. Toprak Mahsulleri Ofisi'nin (TMO) tarımsal ürün alımlarında kaliteyi dikkate almaması, tarımsal ürünlerin ithalatındaki yüksek gümrük vergileri ve destek araçlarının tarım sektöründeki işletmelerin ölçeğini büyütmeyi teşvik edecek şekilde tasarlanmaması, tarım sektöründe verimlilik artışlarını engelleyen unsurlara örnek olarak gösterilebilir. Tarım ve hayvancılıktan kaynaklanan problemlerin, değer zinciri analizini gerçekleştirdiğimiz gıda alt sektörlerine etkisi ilerleyen bölümlerde ortaya konulmaktadır.

8) Değer zinciri analiz edilen üç gıda alt sektörünün ortak özelliği, bu alt sektörlerin tarımsal hammadde piyasalarındaki gelişmelere aşırı duyarlı olmasıdır. Kırmızı et ve et ürünlerinin hammaddesi olan karkas et ve süt ve süt ürünlerinin hammaddesi olan süt hayvansal ürünlerdir. 2010 yılında, Türkiye'nin toplam hayvansal üretimi içerisinde, sığır, keçi, koyun ve manda karkasının payı yüzde 38, süt üretiminin payı ise yüzde 34 olarak gerçekleşmiştir. Bu çerçevede, kırmızı et ve et ürünleri ve süt ve süt ürünleri alt sektörleri ile hayvancılık sektörü arasında çift yönlü bir ilişki bulunduğunu söylemek mümkündür. Şeker üretiminin temel hammaddesi ise şeker pancarı ve mısırdır. İklim koşulları, kamunun bitkisel üretim desenini etkileyen uygulamaları ve bu ürünlere yönelik ithalat politikaları, şeker pancarı ve mısır fiyatı ve üretim miktarında değişikliğe neden olmak suretiyle şeker alt sektörünü etkilemektedir.

9) Seçilmiş üç alt sektördeki problemler, bu problemlerin ortaya çıkmasına neden olan unsurlar ve bu unsurları ortadan kaldırmak için geliştirilen öneriler aşağıda özetlenmektedir. Gıda sanayicileri ve tüketiciler, seçilen alt sektörlerin değer zinciri analizi neticesinde tespit edilen aksaklıkların sonuçlarından etkilenmektedir. Örnek vermek gerekirse, yaygın hayvan hastalıkları nedeniyle, Türkiye'de üretilen sütün kalitesi düşüktür. Sütü hammadde olarak kullanan süt ürünleri üreticileri için asıl problem kaliteli süte erişimde karşılaşılan zorluklardır. Hayvan hastalıklarının yaygın oluşu bu problemin ortaya çıkmasının nedenlerinden sadece bir tanesidir. Raporda yapılan öneriler alt sektörlerdeki asıl problemlerin ortaya çıkmasına neden olan unsurları ortadan kaldırmak üzere yapılmaktadır. Raporun geri kalanında, alt sektörlerde değer zinciri analizi yapılırken, alt sektörlerdeki ana problemler, bu problemlerin ortaya çıkmasına neden olan unsurlar ve bu unsurların ortadan kaldırılmasını sağlayacak öneriler anlatılmaktadır.

Kırmızı et ve et ürünleri değer zinciri

10) Kırmızı et ve et ürünleri değer zincirinin çeşitli aşamalarındaki aksaklıkların neden olduğu problemler, bu alt sektördeki üretici ve tüketicileri son derece olumsuz etkilemektedir. Kırmızı et ve et ürünleri değer zinciri analiziyle, üç temel problemin ortaya çıkmasına neden olan unsurların tespiti hedeflenmektedir. Söz konusu problemler aşağıda sıralanmaktadır;

a. Birinci problem, Türkiye'deki kişi başına kırmızı et tüketiminin düşüklüğüdür. 80 kilo vücut ağırlığına sahip bir insanın alması gereken minimum hayvansal protein

miktarı günde 27-34 gram ve yılda 9,9-12,3 kg aralığındadır. Türkiye’de yıllık ortalama kişi başına düşen kırmızı et tüketimi 8,7 kg ile sağlıklı bir insanın alması gereken hayvansal protein sınırının altındadır. Kişi başına sığır ve koyun eti tüketimi İspanya, Almanya ve Rusya’da 15 kg’ın, İtalya, Kanada ve Fransa’da ise 30 kg’ın üzerindedir. Domuz eti hesaba katıldığında ise kırmızı et tüketimi Almanya’da 71, İspanya’da 69, Kanada ve Fransa’da 62, Rusya’da ise 40 kg’a çıkmaktadır.

b. İkinci problem, Türkiye’de kırmızı et fiyatlarının Türkiye’nin gelir seviyesine ve Avrupa Birliği’ndeki (AB) kırmızı et fiyatlarına göre yüksek olmasıdır. Kırmızı et fiyatlarının yüksekliği aynı zamanda tüketimin azalmasını da beraberinde getirmektedir. 2011 yılında Türkiye’de kişi başına düşen milli gelir, AB’deki kişi başına düşen ortalama gelirin ancak yüzde 52’si iken, sığır etinin satış fiyatı AB’deki ortalama satış fiyatının üç katından daha fazladır. Sığır eti fiyatı AB’de ortalama 3,2 euro/kg, Türkiye’de ise 10 euro/kg civarındadır.

c. Üçüncü problem, Türkiye’deki kırmızı et tüketimindeki artış potansiyeline rağmen, özel sektörün besicilik faaliyetlerine son verme eğiliminde olmasıdır. Türkiye’deki nüfus artış hızının yüksekliği ve kişi başına kırmızı et tüketiminin düşük olması, hayvancılık sektörünün önümüzdeki dönemde ciddi bir büyüme potansiyeline sahip olduğuna işaret etmektedir. Söz konusu yüksek potansiyele rağmen Türkiye’nin önde gelen özel sektör kuruluşlarının hayvancılık sektöründen çıktığı görülmektedir. Büyük ölçekli çiftliklerin kapatılması, hayvancılık sektöründeki aksaklıkların bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

11) Kırmızı et ve et ürünleri alt sektöründe ortaya çıkan ve yukarıda altı çizilen problemler, değer zincirinin halkalarındaki aksaklıklardan kaynaklanmaktadır. Değer zincirinin kırmızı et ve et ürünleri dağıtım kanalları ve tüketimi, karkas etin işlenmesi ve hayvancılık aşamalarındaki çok sayıda aksaklığın birer sonucu olarak, Türkiye’de yeteri kadar kırmızı et tüketilmediği, az miktarda tüketimin uluslararası standartlarda çok pahalıya yapıldığı ve sektördeki yüksek potansiyele rağmen büyük çiftliklerin hızla kapandığı görülmektedir. Söz konusu problemlerin ortaya çıkmasına neden olan aksaklıklar, değer zincirinin halkaları itibarıyla, aşağıda sıralanmaktadır.

a. Satış kanalları ve tüketim: Üretilen kırmızı et ve et ürünlerinin nihai tüketiciye ulaştırıldığı bu aşamada, perakendeciler, toptancılar, perakendeci kasaplar, fabrika satış noktaları ve tüketiciler bulunmaktadır. Türkiye’de kırmızı et ve et ürünleri tüketimi, gelişmiş ülkelerdeki düzeyin gerisinde olmakla birlikte, mevcut durumda yurtiçi arzın talebi karşılamaya yetmediği görülmektedir. Kişi başına tüketim artmasa da kırmızı et fiyatlarındaki artış neticesinde, kırmızı et alımlarının toplam gıda harcamaları içindeki payı yükselmektedir. Kişi başına kırmızı et tüketim miktarı, gelir seviyesiyle doğrudan ilişkilidir. Türkiye, 2023 yılında 25 bin dolar kişi başına milli gelir hedefine ulaşıldığında, kırmızı et tüketiminin önemli ölçüde artacağını



öngörmek mümkündür. Tüketicinin ne kadar olacağını tahmin etmek için bugün 25 bin dolar milli gelire sahip ve Türkiye gibi bir Akdeniz ülkesi olan Yunanistan referans olarak alınabilir. Bu varsayım altında, Türkiye'nin 2023 hedeflerini yakalaması durumunda kişi başına kırmızı et tüketiminin 34,6 kg'a çıkacağı öngörülebilir. Bu artışın gerçekleşebilmesi için kırmızı et değeri zincirindeki aşağıda sıralanan aksaklıkların giderilmesi gerekmektedir.

i. Kırmızı et fiyatları: Nihai ürün fiyatlarındaki artış, genel enflasyon oranından yüksektir. Bu fiyat seviyeleri, kişilerin et tüketiminin düşük olmasının önemli bir nedenidir.

ii. Et ve Balık Kurumu (EBK) uygulamaları: Sadece satış aşamasında değil, değeri zincirinin tüm aşamalarında yer alan EBK, sahip olduğu perakende satış mağazalarında, maliyet avantajını kullanarak, diğer perakendecilerden daha düşük fiyatlarla satış yapabilmektedir. Bu durum rekabeti bozucu bir unsur olarak öne çıkmakta ve piyasanın işleyişine zarar vermektedir.

iii. Kaçak et tüketimi: Bu aşamadaki sorunlardan bir diğeri ise, kaçak et tüketiminin toplam tüketimin yaklaşık yüzde 40'ı kadar olmasıdır. Bu durum hem ekonomik, hem de sağlık temelli olumsuzlukları beraberinde getirirken kayıt içinde faaliyet gösteren kırmızı et üreticilerinin haksız rekabetle karşılaşmalarına neden olmaktadır.

iv. Yasal çerçeve: Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB), kırmızı et ve et ürünlerinin satışa hazır hale getirilmesi ve satışının yapılmasına yönelik standartları belirleyen yönetmelikleri çıkartmıştır. Ancak, yönetmelik hükümlerinin uygulanmasında bir takım aksaklıklar yaşanmaktadır. Bu nedenle, yönetmeliklerde öngörülen türde bir piyasa yapısına ulaşmakta güçlük çekilmektedir.

b. Kırmızı et ve et ürünleri üretimi: Bu aşamada karkas et tüketime hazır hale getirilir. Kırmızı et ve et ürünleri üreticilerinin en temel problemi kaliteli hammaddeye (karkas) uygun fiyatlarla ulaşamamaktır. Bu sorunun altında Türkiye'deki hayvancılığın yapısal problemleri yatmaktadır. Artan karkas fiyatları ve buna bağlı olarak yükselen nihai ürün fiyatları, Nisan 2010'da kasaplık ve besilik canlı hayvan ve karkas et ithalatına, 1997 yılından sonra ilk defa yeniden izin verilmesi sonucunu doğurmuştur. İthalat yapma yetkisini Bakanlar Kurulu'ndan alan EBK, sektördeki rolünü arttırmıştır. Kırmızı et ve et ürünleri üretimi aşamasında yaşanan aksaklıklar aşağıda sıralanmıştır.

i. EBK faaliyetleri: Kırmızı et üretimindeki önemli bir sorun, EBK'nın bir özel sektör kuruluşu gibi faaliyet göstermesidir. EBK'nın kombinalarında ürettiği kırmızı eti kendisine ait perakende mağazalarda satması sektörde haksız rekabete neden olmaktadır. Kırmızı et ve balık piyasasında düzenleyici misyona sahip bir kamu kurumunun, özel sektörün aktif olduğu alanlarda faaliyet göstermesi, özel sektör işletmelerine karşı haksız bir rekabet ortamının doğmasına neden olmaktadır.

ii. Hayvan kesimi yapılan tesisler: Bu aşamada yer alan önemli aktörlerden bir diğeri mezbahalardır. Türkiye'deki mezbahaların büyük çoğunluğu başta hijyen olmak üzere üretim yapmak için uygun koşullara sahip değildir. Bu durum, özellikle sektörde faaliyet gösteren büyük ölçekli işletmeler için önemli bir sorun olarak öne çıkmaktadır. Sağlıksız koşullarda ve herhangi bir denetime tabi olmadan yapılan hayvan kesimleri, sektördeki kayıtlı işletmeler için haksız rekabet ortamının doğmasına neden olan bir diğer unsurdur. Çoğunlukla batı bölgelerde yer alan modern tesislerin, Anadolu'da önemli bölümü belediyeler tarafından işletilen mezbahalarda üretilen kırmızı et ile mezbahaların bulunduğu pazarlarda fiyat rekabeti içine girmesi mümkün değildir.

iii. İşletmelerin kapasite fazlası: Türkiye'deki büyükbaş hayvanların yüzde 62'si ve küçükbaş hayvanların yüzde 73'ü kombinalarda kesilmektedir. Yüksek standartlarda kurulmuş olan bu tesislerdeki kapasite kullanım oranı ise, Türkiye genelinde yüzde 36'dır¹. Dolayısıyla, bu atıl kapasite önemli bir etkinlik ve maliyet sorununa neden olmaktadır.

iv. Kayıtdışı üretim: Özellikle merdiven altı imalathanelerdeki kayıtdışılık sağlığı tehdit eden ciddi bir sorundur. Merdiven altı tabir edilen kesim yerlerinde yapılan kesimler, hem piyasadaki kurumsal şirketler aleyhine bir rekabet unsuru olmakta, hem de hayvan hastalıklarının takibini ve kontrolünü zorlaştırmaktadır.

v. Karlılıktaki azalış: Son yıllarda, pek çok et işleme tesisinin karlılığının azalması bir diğer önemli problemdir. Girdi maliyetlerindeki artış ve dış ticaret başta olmak üzere kamu politikası çerçevesindeki aksaklık ve eksiklikler, taze kırmızı et ve şarküteri üreticilerinin düşük kar marjları ile çalışmalarına neden olmaktadır. Düşen kar marjları, et arzının azalmasının önemli bir nedenidir. Bu durum, fiyatlardaki artışı tetiklemektedir.

vi. İhracat imkanlarının sınırlı oluşu: Türkiye'nin kendi imkanlarıyla yurtiçi kırmızı et talebini karşılaması mümkün değildir. Talep fazlasını karşılamak için

1 GTHB Ruhsatlı Kesim Yerleri İstatistikleri



ithalata izin verilmiştir. Türkiye'nin yakın coğrafyasında yüksek bir kırmızı et talebi vardır. Ancak, Türkiye'deki et fiyatlarının mevcut düzeyi ve karşılanamayan yurtiçi kırmızı et talebi göz önünde bulundurulduğunda Türkiye'nin kırmızı et ihracatındaki yüksek potansiyelin tam anlamıyla değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir.

c. Dağıtım ve Aracılar: Bu aşamada, canlı hayvan, et ve et ürünleri üretimi yapan işletmelere ve kesimhanelere ulaştırılır. Kırmızı et üretim zincirinde en fazla sayıda aktör dağıtım aşamasında bulunmaktadır. Bu aşamanın önemli aktörleri besiciler, celepler, tüccarlar, komisyoncular ve toptancı kasaplardır. Değer zincirinin dağıtım ve aracılardan bulunduğu aşamasında öne çıkan aksaklıklar aşağıdaki gibidir.

i. Çok sayıda aracının bulunması: Zincirin bu halkasındaki aktörlerin çokluğu ve çeşitliliği, hayvancılıkla uğraşan kesimlerin ve kırmızı et üreticilerinin kar marjlarını düşürmekte ve sektörde önemli kalite problemlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

ii. Organize ticaret kanallarının yeteri kadar etkin olmaması: Hayvancılık işletmeleri ile canlı hayvan alıcılarının bir araya gelmesinde Ticaret Borsaları yeteri kadar aktif olamamaktadır. Türkiye'deki 113 ticaret borsasından sadece 5 tanesi canlı hayvan, 1 tanesi de canlı hayvan ve karkas ticaretinde yer almaktadır.

iii. Hayvan takibinin yapılamaması: Türkiye'deki hayvanlar küpe sistemiyle kayıt altına alınmakla birlikte, kayıt altına alınan hayvanların takibi yeteri kadar etkin yapılamamaktadır. Hayvan takip sistemlerinin etkin kullanımı, kayıtdışılığın engellenmesi ve bulaşıcı hastalıkların yayılımını engellemek için kritik önemi bulunan hayvan hareketlerinin takibini sağlar. Özellikle Türkiye'nin güney komşularından kaçak hayvan girişi göz önüne alındığında, bu takip sistemlerinin yetersizliği ortaya çıkmaktadır.

d. Hayvancılık: Bu aşama, hayvanların doğumlarından kesime hazır hale getirilmelerine kadar geçen evredir. Kırmızı et ve et ürünleri değer zincirinde, yukarıda altı çizilen problemler (tüketim düşüklüğü, fiyat yüksekliği, sektörden çıkış) ağırlıklı olarak bu aşamadaki aksaklıklardan kaynaklanmaktadır. Değer zincirinin hayvancılık aşamasındaki iki temel sorun karkas veriminin düşük olması ve girdi maliyetlerinin yüksekliğidir.

i. Karkas veriminin düşüklüğü: Ortalama karkas ağırlığının düşüklüğü, ırk ıslahının tamamlanamamasının, mera alanlarının yetersizliği ve düşük veriminin, küçük işletme ölçeklerinin, hayvan hastalıklarıyla mücadelede

yetersiz kalınmasının ve yem seçimindeki hataların sonucudur. Karkas veriminin düşük olmasına neden olan faktörlere yönelik değerlendirmeler aşağıda yapılmaktadır.

- **İrk problemleri:** Türkiye'nin iklim ve coğrafi yapısına uygun etçi ırklar yaygınlaştırılmadığı için, Türkiye'deki sığır karkas verimliliği diğer birçok ülkenin gerisindedir. Karkas verimliliğinin arttırılamamasının sonucunda, yurtiçi kırmızı et talebini karşılamak için süt inekleri kesilmekte ve ithalat yapılmaktadır.
- **Mera problemleri:** Bilinçsiz otlatma meralarda verimi düşürmüş, hayvanların meralardan aldıkları besleyici gıdanın azalmasına neden olmuştur. Bu durum özellikle geleneksel besicilikte karkas verimliliğinin düşmesine yol açmıştır.
- **Verimsiz işletme yapısı:** Türkiye'de hayvancılıkta ihtisaslaşma son derece sınırlıdır. Türkiye'deki hayvan stokunun büyük bölümü, kırsal kesimde tarımla uğraşan hanehalklarının sahip oldukları birkaç baş hayvandan oluşmaktadır. Verimsiz işletme yapısı ve hayvancılıkla uğraşan kesimlerin eğitimsiz oluşu, hayvancılığın gelişiminin önündeki önemli sorunlardır. Modern çiftliklerin sayısının az, birkaç baş hayvana sahip ailelerin sayısının çok olması, ırk ıslahının gerçekleştirilmesi önünde ciddi bir engeldir.
- **Yaygın hayvan hastalıkları:** Hayvan hastalıklarıyla mücadele aşamasında aşılanmanın hala ilk çözüm olarak görülmesi ve hayvan itlafının AB'deki gibi norm haline dönüşmemesi bir diğer ciddi problemdir. İtlaf edilmeyen hayvanlar kesime gönderilebilmekte ve bu da sağlık için ciddi riskler oluşturmaktadır.

ii. Girdi maliyetlerinin yüksekliği: Türkiye'de yem fiyatlarının yüksekliği, özellikle küçük ve düşük kar ile çalışan işletmelerde kaliteli yem kullanımının önünde bir engeldir. Ucuz yem kullanımı ve besleyici değeri düşük olan yemlere yönelim, hayvancılıktaki verimsizliğin bir diğer nedenidir. Girdi maliyetlerinin yüksek olmasına neden olan faktörlere yönelik değerlendirmeler aşağıda yapılmaktadır.

- **Yem fiyatlarının yüksekliği:** Hayvancılıkta maliyetlerin yüzde 70'e yakınına oluşturan hayvan yeminin Türkiye'deki fiyatı, dünya ortalamasının üzerindedir. Normal şartlar altında, yem bitkilerinin ithalatına uygulanan gümrük vergisi oranları çok yüksektir. Ancak, iç piyasada yem fiyatları



çok yüksek seviyelere çıktığında ithalata izin verilmektedir.

▪ **Yem fiyatlarındaki dalgalanmaların neden olduğu istikrarsız yapı:** Yükselen yem fiyatları ve Ağustos 2009'da yaşanan kuraklık, kırmızı et fiyatlarının hızla yükselmesine ve izleyen süreçte et krizinin yaşanmasına neden olmuştur. Nisan 2010'da kırmızı et arzını artırıp fiyatları düşürmek için yeniden kasaplık karkas ve canlı hayvan ithalatına izin verilmiştir. Kamu için sıfırlanan ve özel sektör için düşürülen gümrük vergileri, ucuz et ithalatı yapılmasını sağlamıştır. Fakat ithalat nedeniyle zarar etmeye başlayan yerli besicilerin bir kısmı zararına hayvanlarını satmış, bir kısmı da ithalat öncesi dönemde aldıkları kredileri ödeyemez hale gelmişlerdir. Takip eden süreçte gümrük vergilerinin sık aralıklarla artırılmaya başlamıştır. İthalat vergisi oranındaki istikrarsız yapı piyasadaki beklentileri bozmuştur. Bu durum besi işletmelerinin ve hayvancılıkla uğraşan ailelerin gelir akımında belirsizliğe neden olurken sektörden çıkışları da beraberinde getirmiştir.

12) Kırmızı et fiyatlarını düşürmek, tüketimi arttırmak ve hayvancılık sektörüne olan ilgiyi arttırmak için, değer zincirinin her aşamasındaki sorunların çözümüne yönelik bütünsel bir yaklaşım izlenmelidir. Bu çerçevede, yapılabilecekler aşağıda sıralanmaktadır.

a. EBK'nın piyasa gözetimi yapan bir kurum haline dönüştürülmesi: Zincirin tüm aşamalarını etkileyen ve piyasadaki en önemli aktörlerden biri olan EBK'nın özel sektöre rakip olacak uygulamalarına bir son vermesi, kurum misyonuna uygun olarak sadece piyasa gözetimi yapan bir kurum haline dönüştürülerek, referans fiyatlar açıklayarak piyasada istikrarı sağlaması gerekmektedir.

b. Mevzuatın uygulanmasındaki sorunların giderilmesi: Değer zincirinin tüm halkalarında yer alan işletmelerde, yönetmeliklerle belirlenen standartların yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması için denetimlerin sıklaştırılması gerekmektedir.

c. Mezbahaların standartlarının yükseltilmesi: Kırmızı et ve et mamulleri üretimi aşamasındaki en temel ihtiyaç mezbahaların standartlarının yükseltilmesidir. Standartlara uymayan mezbahaların kapatılması, halk ve gıda sağlığının korunması için bir zorunluluktur.

d. Mezbahaların şehir merkezlerine taşınması: Standartlarını yükselten mezbahaların şehir merkezlerine taşınması, hem denetimi hem de mezbahalara erişimi herkes için kolaylaştırması açısından sosyal faydayı arttırıcı bir tedbirdir.

e. Ticaret Borsalarının etkinliğinin arttırılması: Canlı hayvanın et işleme merkezlerine ulaştırıldığı dağıtım aşamasında pek çok aktörün yer alması kar marjlarını azaltmakta ve işlemlerin takibini zorlaştırmaktadır. Dağıtımın esas olarak Ticaret Borsaları aracılığıyla yapılmasına yönelik değişiklikler hem kalite bazlı fiyatlama yapılmasının önünü açacak, hem de hayvanların tescil ve takibini kolaylaştıracaktır.

13) Hayvancılıktaki aksaklıkların çözümü için uygulanacak politikaların, bu sektörün başta tarım olmak üzere diğer birçok sektörle olan ilişkisi dikkate alınarak tasarlanması gerekmektedir. Bu sayede sadece belli aktörlerin değil, değer zincirindeki tüm aktörlerin elde ettiği faydanın artırılması sağlanacaktır. Hayvancılığın iki temel sorunu, karkas verimliliğindeki düşüklük ve girdi fiyatlarının yüksekliği, ancak bütüncül bir yaklaşımla ve tarımdaki sorunlarla beraber ele alınarak çözülebilir.

- a. Karkas verimini arttırmak için** Türkiye'nin iklim ve coğrafi yapısına uygun etçi ırkların yetiştirilmesi gerekmektedir. Bu amaçla özellikle canlı hayvan ithalatında ırk ve bölge seçiminin doğru bir biçimde yapılması kritik önemdedir. İthal edilen hayvanların doğru bir şekilde beslenmesi ve bakımının yapılması bu çerçevede son derece önemlidir.
- b. Girdi maliyetlerini düşürmek için ise** yukarıda da belirtildiği gibi mera alanlarının etkin kullanımına önem verilmeli ve yem hammadde üretimine sağlanan teşvikler arttırılmalıdır. Bu sorunların sadece hayvancılığı gözetken bir bakış açısıyla çözülmesi mümkün olmadığından, bitkisel üretim ve yem sektörleri ile beraber ele alınarak çözülmelidir.

14) Hayvancılıkta verimsizliğin en önemli nedenlerinden biri olan hayvan hastalıklarıyla etkin bir şekilde mücadele edebilmek için AB normlarına tam uyum sağlanmalıdır. AB'de hayvan hastalıklarıyla mücadelede hasta hayvanların itlafı yoluna gidilirken, Türkiye'de bu uygulamadan olabildiğince kaçınılmaktadır. Türkiye'nin güneyindeki ülkelerde hayvan hastalıklarıyla mücadelenin yeteri kadar etkin olmaması ve bu ülkelerde hayvan takip sistemlerinin bulunmaması, Türkiye'deki hayvan stokunun hastalıklara maruz kalma riskini arttırmaktadır. Bu şartlar altında, hayvan hastalıklarıyla mücadelede itlaf etkin bir çözüm olarak öne çıkmaktadır. Tazminat bedelleri ile ıslah çalışmalarının birleştirilmesi yararlı olacaktır. İtlaf edilen hayvan yerine daha verimli ırklara yatırım yapan çiftçilere ödenen tazminat bedelinin arttırılması düşünülebilir.

15) Değer zincirinin her kademesindeki sektörel dernekler ve üretici birlikleri, üyelerini verimlilik artışlarına yönlendirmeli ve kapasite artırımına yönelik çalışmalar yapmalıdır. Bu dernekler, genel ekonomik koşullar ve politika araçlarındaki değişimlerin piyasayı ne yönde etkileyebileceğine dair öngöründe bulunmakta zorlanan küçük çiftçilere ve üreticilere, eğitimler, toplantılar ve yayınlar aracılığıyla yol göstermelidir. Sektör dernekleri arasındaki dağınık yapı giderilmeli, benzer misyona sahip dernekler birleşerek daha kuvvetli yapılar oluşturmalıdır. Diğer yandan, sektördeki tüm aktörlerin (tüketici, sanayici, üretici ve kamu) bir araya gelecekleri bir platform tasarlanmalı, sektörü ilgilendiren meseleler bu platformda tek bir ağızdan kamu ile müzakere edilmelidir.



Süt ve süt ürünleri değer zinciri

16) Süt ve süt ürünleri değer zinciri analizi neticesinde, bu alt sektörde üç temel problem tespit edilmiştir. Söz konusu problemler aşağıda sıralanmaktadır.

- a. **Birinci problem, Türkiye’de kişi başına süt eşdeğeri tüketiminin düşüklüğüdür.** Türkiye’de süt ve süt ürünleri tüketiminin yapısına bakıldığında, içme sütü tüketiminin sınırlı, buna karşılık peynir, yoğurt ve tereyağı gibi süt ürünlerinin tüketiminin ise nispeten daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu nedenle, süt ve süt ürünleri tüketim miktarını süt eşdeğeri olarak hesaplamak daha doğru olmaktadır. Bu şekilde bakıldığında, Türkiye’deki kişi başına süt eşdeğeri tüketimi, AB ortalamasının yaklaşık 1,5 kat gerisindedir. AB ülkelerinde ortalama 306 kg/yıl olan süt eşdeğeri süt ve süt ürünleri tüketimi, Türkiye’de 185 kg/yıl olarak gerçekleşmiştir².
- b. **İkinci problem, Türkiye’deki içme sütü fiyatının AB’de geçerli olan ortalama fiyatın üzerinde olmasıdır.** Peynir, tereyağı ya da yoğurt gibi süt ürünlerinin fiyatlarını ülkeler itibarıyla karşılaştırmak, kalite, talep ve markalaşma gibi çok sayıda faktör bu ürünlerin fiyatı üzerinde etkili olduğundan anlamlı değildir. Bu yüzden, içme sütü fiyatları bazında bir değerlendirme yapmak daha doğrudur. Türkiye’de içme sütü perakende fiyatı 2010 yılında 0,89 euro/lt olmuştur. AB ülkelerindeki ortalama fiyat ise 0,69 euro/lt olarak gerçekleşmiştir.
- c. **Üçüncü problem, süt kalitesinin düşüklüğüdür.** Türkiye’de üretilen sütün kalitesi uluslararası standartların gerisindedir. AB ülkelerinde üretilen sütün sağlıklı olarak kabul edilebilmesi için somatik hücre sayısının en fazla 400.000 hücre/ml. olması gerekmektedir. Türkiye’de ise bu zorunluluk 500.000 hücre/ml.’dir. Açıkta satılan ve yaygın olarak tüketilen sütlerde somatik hücre sayısının 1 milyon hücre/ml civarına kadar çıktığı ölçülmüştür.

17) Süt ve süt ürünleri alt sektöründe ortaya çıkan ve yukarıda özetlenen problemler, değer zincirinin halkalarında yaşanan çeşitli aksaklıklardan kaynaklanmaktadır. Süt ve süt ürünleri dağıtım kanallarında ve tüketiminde, süt ve süt ürünleri üretiminde ve sütün üretimi aşamalarında çok sayıda aksaklık bulunmaktadır. Söz konusu aksaklıklar, Türkiye’de üretilen sütün kalitesinin düşük, süt ve süt ürünleri tüketiminin yetersiz ve aynı zamanda diğer ülkelere göre daha pahalıya tüketilmesine neden olmaktadır. Bu eğilimlerin ortaya çıkmasına neden olan unsurlar aşağıda sıralanmaktadır.

a. Dağıtım kanalları ve tüketim: Değer zincirinin bu aşamasında sütün işlenmesi neticesinde üretilen süt ve süt ürünleri çeşitli kanallar vasıtasıyla tüketiciye ulaştırılır. Bu aşamada ön plana çıkan aksaklıklara yönelik değerlendirmeler aşağıda yapılmaktadır.

i. Tüketimin düşüklüğü: Değer zincirindeki aksaklıkların bir yansıması olarak ortaya çıkan tüketim düşüklüğü süt ve süt ürünleri üreticileri ve aynı zamanda tüketiciler için ciddi bir problemdir. Türkiye’de 2010 yılında 185 kg/yıl olan süt ve süt ürünleri süt eşdeğeri tüketimi dünya ortalamasının üzerinde ancak 306 kg/yıl olan AB ortalamasının bir hayli gerisindedir.

ii. İçme sütü fiyatlarının yüksekliği: Tüketim düşüklüğünün temel nedeni içme sütü fiyatlarının yüksekliğidir. Türkiye’de içme sütü fiyatları AB ülkeleri ortalama fiyatından hem reel hem de nominal olarak yüksektir. Nominal olarak yüksek fiyatlar ve düşük gelir düzeyi neticesinde, Türkiye’de bir aylık gelirle alınabilecek süt miktarı Almanya ve Fransa gibi gelişmiş ülkelerin neredeyse sekizde biri kadardır.

iii. Açık pazarlarda satılan süt ve süt ürünleri: Değer zincirinin dağıtım kanalları ve tüketim aşamasındaki bir diğer problem, sokak sütü ve uygunsuz koşullarda üretilen süt ürünlerinin açık pazarlarda satılmasıdır. Hijyen koşullarına ve uluslararası standartlara uygun olmadan üretilen bu ürünler, halk sağlığı için son derece ciddi bir tehdit oluştururken, sektörde kayıt içinde faaliyet gösteren işletmeler için de haksız rekabet ortamının doğmasına neden olmaktadır. Zenginleşme ve şehirleşme oranlarının artması ile ambalajlı süt ve süt ürünlerine olan talebin artması beklenmektedir³.

b. Süt ve süt ürünleri üretimi: Değer zincirinin bu aşamasında süt ve süt ürünleri imalatı yapan sanayiciler, mandıralar ve mikro ölçekli küçük aile işletmeleri bulunmaktadır. Sütün sanayi tesisleri ve mandıralara taşınması, işlenmesi ve ortaya çıkan nihai ürünün tüketime hazır hale getirilmesi işlemleri bu aşamada gerçekleşmektedir. Süt ve süt ürünleri üretimine yönelik olarak aşağıda sıralanan aksaklıkların öne çıktığı görülmektedir.

i. Haksız rekabet: Mandıraların önemli bir bölümünün ve küçük ölçekli aile işletmesi tanımı altında hanehalklarının tamamının yaptığı üretimin kayıtdışı olması sanayiciler için haksız rekabete neden olmaktadır. Kayıtdışı süt ürünleri üretimi yapan işletmeler, daha düşük kalitede süt işledikleri, standartlara uyum ve kamusal maliyetlerden (vergi, ssk vb.) kaçındıkları için haksız bir rekabet avantajı elde etmektedirler.

ii. Sütün kalitesindeki düşüklük: Türkiye’de üretilen sütün kalitesindeki düşüklük, süt ürünleri üreticilerinin üretim maliyetlerini arttırmaktadır. Bu artışın üç temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, süt kalitesindeki düşüklük, peynir, tereyağı ve yoğurt yapımında daha çok süt kullanımını gerektirmektedir. İkincisi, üreticilerin kaliteli süt satın almak için ödedikleri ilave pirimdir. Üçüncüsü ise toplanan sütün gerekli kalite standartlarını sağlamaması durumunda kullanılamamasından kaynaklanan maliyettir. Kaliteli hammadde elde etmek için üreticilerin uzak mesafelerden süt satın aldıkları bilinmektedir.

3 Tetra Pak (2012) “Tetra Pak Dairy Index: An annual news and information source about the dairy industry – The Opportunity Towards the Bottom of the Pyramid” Issue 5 – May 2012



iii. Süt toplama maliyetlerinin yüksekliği: Türkiye'deki süt ürünleri üreticilerinin süt toplama maliyetleri uluslararası standartlara göre yüksektir. Sanayiciler için en temel maliyet kalemi olan süte ulaşmak için AB'deki süt toplayıcıları ortalama 90 km civarında bir alan içerisinde süt toplarken, Türkiye'de bu mesafe 600-650 km'ye kadar çıkmaktadır⁴. Dünyanın en pahalı akaryakıtını kullanan Türkiye'de, süt toplamanın bu kadar uzak mesafelerden yapılması, rekabet gücünü kısıtlayan önemli bir unsurdur.

c. Süt üretimi: Değer zincirinin bu aşamasında hayvancılık işletmelerinde gerçekleştirilen süt üretimi bulunmaktadır. Süt üretimi, Türkiye'de modern çiftliklerde yapılabildiği gibi çoğunlukla birkaç baş hayvana sahip olan aileler tarafından gerçekleştirilmektedir. Süt üretimi aşamasındaki aksaklıklar esasında Türkiye'deki hayvancılık sektörünün geneli için yaygınlaştırılabilir.

i. Süt verimindeki düşüklük: Türkiye süt verimliliğinde gelişmiş birçok ülkenin gerisinde kalmaktadır. Türkiye'de süt verimliliği 2011 yılında ABD ve Kanada gibi ülkelerdeki seviyenin onda biri civarındadır⁵. Türkiye'de sütçü ırklarının verimliliğinde bölgeler itibariyle farklılıklar görülmektedir.

ii. Süt arzındaki dalgalanmalar: Süt veren büyükbaş hayvanlarının laktasyon dönemlerinin, tüm Türkiye'de aynı dönemde olması nedeniyle süt arzında dalgalanmalar görülmektedir. Süt arzının belli bir dönemde gerçekleşmesi dönemsel olarak arz ve talep fazlası oluşmasına neden olmaktadır.

iii. Yaygın hayvan hastalıkları: Hayvan hastalıklarının yaygınlığı süt üretiminin en önemli problemi olan süt kalitesinin düşük olmasını da beraberinde getirmektedir. Türkiye'de son derece yaygın olduğu bilinen hayvan hastalıklarının nedenleri arasında hayvan hareketlerinin kontrol edilememesi, hayvan kayıt sisteminin tam olarak yerleşmemesi, veterinerlik hizmetlerinin yaygınlaştırılamaması, hayvancılık işletmelerinin mikro ölçekli olması, hayvancılıkla uğraşan kesimlerdeki bilinç eksikliği vb. çok sayıda unsur bulunmaktadır.

iv. Verimsiz işletme yapısı: Süt üretimi yapılan işletmelerdeki işletme başına düşen hayvan sayısında Türkiye ve AB ülkeleri arasında son derece çarpıcı farkların bulunduğu görülmektedir. Türkiye'de işletme başına düşen hayvan sayısı, gelişmiş ülkelerin oldukça altındadır. Süt üretim işletmelerindeki bu ölçek problemi, süt kalitesinin ve veriminin düşük olmasının en önemli nedenlerinden biridir. Düşük ölçekli işletmelerde hayvanlar yeterli bakım

4 Süt ve Süt Ürünleri Üreticileri Paydaş Toplantıları

5 TÜİK ve OECD-FAO Agricultural Outlook, 2011-12

ve veterinerlik hizmetlerine sahip olamamakta, işletme sahipleri tarafından bilinçsiz uygulamalar gerçekleştirilmektedir.

- v. Yem fiyatlarının yüksekliği:** Süt üretimindeki en önemli maliyet kalemi olan yem fiyatlarının yüksekliği ve istikrarsız oluşu süt fiyatlarının gelişmiş ülkelerin üzerinde seyretmesinin en temel nedenidir. Türkiye’de 2010 yılı başlarından itibaren hızla artmaya başlayan yem fiyatlarının uluslararası standartlarda oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Süt-yem paritesindeki değişiklikler, süt üreticilerinin karlılıkları üzerinde etkili olmakta, 1,5’in üzerinde olması gereken süt-yem paritesi süt üretimindeki karlılığın azalmasını beraberinde getirmektedir.

18) Neden olduğu kayıpların ekonomik değeri 4,2 milyar lirayı⁶ bulan hayvan hastalıklarının yok edilmesi için radikal önlemler alınmalıdır. Bu amaçla ilk olarak, Türkiye çapında, olabildiğince kapsamlı bir tarama yapılması gerekmektedir. Hastalıklı hayvanlar tespit edilmeli, tedavi edilebilecek olanların tedavisi gerçekleştirilmeli, tedavisi mümkün olmayanlar itlaf edilmelidir. Söz konusu tarama kısa vadede bölgesel düzeyde pilot uygulamalarla gerçekleştirilebilir. Bu uygulama sırasıyla diğer bölgelere yaygınlaştırılarak orta vadede hasta hayvanların tümünün itlafı mümkün olabilir. Hastalıktan ötürü itlaf edilen hayvan ırkının yerine verimi yüksek ve yetiştirileceği bölgenin koşullarına uyum sağlayabilecek özellikte ırklar yetiştirilmeli, gerekli görüldüğü takdirde ithal edilmelidir. Hayvan itlafı sürecinde, kamunun hayvanı itlaf edilen işletmelerin uğrayacağı kaybı en aza indirecek düzenlemeler yapması gerekmektedir.

19) Hayvanları itlaf etmek, hayvan hastalıklarının bir daha ortaya çıkmayacağını garanti etmeyeceğinden, hayvan hastalıklarıyla etkin mücadele için kuvvetli bir yasal çerçeve inşa edilmelidir. Hayvan kayıt sistemi tamamlanmalı ve bölgeler arası hayvan hareketlerini izlemede yetersiz bir yöntem olan küpe sistemi aşamalı olarak çip sistemi ile değiştirilmelidir. Hayvan hastalıklarının yüksek maliyeti göz önünde bulundurulduğunda, hayvan itlafı ve çip uygulamasına geçiş için katlanılması gereken maliyetin, bu uygulamaların eksikliğinden dolayı ortaya çıkan maliyetin altında olması tahmin edilmektedir. Bu öneriler süt kalitesinin iyileştirilmesi için en temel adım niteliğindedir.

20) Kalitesiz süt üretimi problemini çözmek için alınması gereken bir diğer önlem işletme ölçeklerinin büyütülmesidir. Köy çiftlikleri uygulamasının başlatılması ölçeklerin yükseltilmesi amacına hizmet edecek yerinde bir yaklaşım olabilir. Birkaç baş hayvanla süt üretimi yapan hane halklarının hayvanlarının modern koşullarda bir arada bakıldığı ve sağıldığı bir sisteme geçilmesi gerekmektedir. Buna ek olarak, süt teşviklerinin dağıtımında köy çiftliklerine mensup olma, köy çiftliğine dahil olmayanlarda ise optimal ölçekte faaliyet gösterme koşulu aranmalıdır. Bu uygulama bilhassa uygunsuz bakım koşulları ve veteriner hizmetleri eksikliğini gidermekte etkin bir çözüm sağlayacaktır. Köy

6 Organic Group Yatırım Danışmanlığı: <http://ogygroup.com>



çiftlikleri özellikle pazarlama kapasitesi yeterli olmayan kooperatiflerin yerine geçebilecek bir uygulamadır.

21) İşletme ölçeklerin büyümesine katkı sağlamanın bir diğer yolu da kayıtdışı ile etkin mücadeleden geçmektedir. Modern sanayi işletmelerinin tercih etmediği düşük kaliteli süt, kayıtdışı satış yapan diğer süt ve süt ürünleri üreticileri tarafından satın alınmakta, bu da mikro ölçekli üreticilerin düşük kaliteli süt üretimine devam etmelerine imkan vermektedir. Kayıtdışıyla mücadele için gerekli olan yasal çerçeve mevcut olmakla birlikte, mevzuatın uygulanmasında ciddi eksiklikler olduğu görülmektedir. Bu nedenle denetimler daha kapsamlı ve sıkı olarak gerçekleştirilmeli, süt ve süt ürünleri üretimi sektöründe AB mevzuatına tavizsiz uyulmalıdır.

22) Süt üreticiliğinin sürdürülebilir bir faaliyet haline getirilmesi için yem fiyatlarındaki yükseklik ve oynaklık sorununa çözüm bulunmalıdır. Bunun için ilk olarak mera ıslahına ve yeni mera alanlarının oluşturulmasına önem verilmelidir. Yem bitkilerinin ekiminin desteklenmesi bir diğer önemli adımdır. Verilen teşviklerin hayvan başına verilmesi yerine belli bir büyüklüğe ulaşmış çiftliklerde belli sayıdaki hayvanı olan işletmelere verilerek kendi otlaklarına sahip hayvan yetiştiricilerinin sayısı artırılabilir. Bu sorunun çözülmesi için tarım ve hayvancılık politikalarının bir arada düşünüldüğü bir sistemin gerekliliği öne çıkmaktadır. Bu kapsamda et ve süt fiyatlarının birlikte belirleneceği bir yapıya geçilmesi önerilebilir. Bu çerçevede, EBK'nın, Et ve Süt Düzeleme Kurulu adı altında ve her iki sektöre yönelik düzenlemelerin tek çatı altında yapıldığı bir otoriteye dönüştürülmesi olumlu bir gelişmedir.

23) Süt ve süt ürünleri sektöründe sürdürülebilirliğin sağlanması ve aynı zamanda halk sağlığının desteklenmesi için tüketim teşvik edilmelidir. Bunun için önerilebilecek politikalar arasında süt ve süt ürünleri üzerinden alınan katma değer vergisinin (KDV) kaldırılması ve okul ve asker sütü programlarının yaygınlaştırılması ve devamlılığına önem verilmesi sayılabilir. Süt ve süt ürünleri sektöründe de diğer sektörlerde olduğu gibi inovasyonun sanayici için çok önemli bir rolü olmakla beraber, Türkiye gibi tüketimini ağırlıklı olarak kayıtdışı sektörden karşılayan düşük gelir grubundaki tüketiciye ulaşmaya yönelik olarak araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) faaliyetlerine ağırlık verilmelidir.

Şeker değer zinciri

24) Şeker değer zinciri analizi gerçekleştirilirken, şekeri girdi olarak kullanan gıda sanayicileri ve şeker üreticilerini olumsuz etkileyen üç temel probleme neden olan aksaklıkların tespiti amaçlanmıştır. Şeker alt sektöründe ön plana çıkan problemler aşağıda sıralanmaktadır.

a. Birinci problem, Türkiye'deki şeker fiyatlarının uluslararası standartlarda yüksek oluşudur. Dünyada 2011 yılında 573,2 \$/ton olan beyaz şeker fiyatı,

Türkiye’de 765,1 \$/ton olmuştur. Diğer şeker ürünlerinin fiyatlarında da benzer eğilimler ortaya çıkmakla beraber dünya fiyatlarıyla Türkiye fiyatları arasındaki farkın zaman içerisinde kapanmadığı görülmektedir⁷.

b. İkinci belirti, gıda sektöründe birçok alanda önemli bir girdi olan glikozun arzındaki yetersizliktir. Glikozun, gıda sanayinde bir başka hammadde ile ikame edilmesi mümkün değildir. Gıda ürünlerine kıvam vermek için kullanılan glikoz, tatlandırıcı vasfı olmasa da, Türkiye’de şeker kotası kapsamında değerlendirilmektedir. Glikoz üretiminin kotayla düzenlenmesi, glikoz içeren gıda ürünlerinin imalatını yapan işletmelerin rekabet gücünü olumsuz etkilemektedir.

c. Üçüncü belirti, Türkiye’de şeker alt sektöründe kayıtdışılık ve kaçak şeker kullanımının yaygınlığıdır. Türkiye’deki şeker üretiminin kotayla sınırlandırılması, sektörde kayıtdışılığa neden olmaktadır. Kota dışında üretim yapan tesislerin denetiminde ortaya çıkan sıkıntılar, bu işletmelerin faaliyetlerinin bir bölümünün kayıtdışında gerçekleşmesini beraberinde getirmektedir. Bu durum sektörde haksız rekabet ortamının doğmasına neden olmaktadır. Buna ek olarak, sınır ticareti yoluyla, Türkiye’ye kaçak olarak tatlandırıcı ve sıvı şeker girişi olduğu da bilinmektedir.

25) Şeker sektöründe, şeker kullanımının kotaya bağlanması nedeniyle, ortaya çıkan sorunlar aşağıda sıralanmaktadır.

a. Türkiye’de şeker piyasasına ilişkin düzenlemeler: Türkiye’de, diğer ülkelerin aksine glikoz türevleri şeker tanımı içinde yer almakta, birbirinden ayrı kullanım alanları ve işleve sahip ürünlerin kullanımı nişasta bazlı şeker (NBŞ) şeklinde genel bir tanımlamanın altında kotayla kısıtlanmaktadır. Buna ek olarak, kota, kuru madde bazında hesaplanmamaktadır. Kota uygulamasının denetiminde eksiklikler bulunmaktadır. Şeker ürünlerinin kotaya tabii tutulması kayıtdışı NBŞ ve pancar şekeri üretimini beraberinde getirmektedir. Türkiye’ye kaçak NBŞ ve pancar şekeri girişinin temel nedeni yine kota uygulaması ve denetim çerçevesindeki eksikliklerdir.

b. NBŞ kullanımı: Kotayla kullanımı kısıtlanan glikoz türevlerinin başka ürünlerle ikamesi mümkün değildir. Kota uygulamasının üretim aşamasında değil kullanım aşamasında konması nedeniyle gıda sanayi, yurtiçi piyasaya yönelik glikoz ihtiyacını ithalatla da giderememektedir. Öte yandan fruktoz türevleri, sahip oldukları tatlandırıcı özelliğinden dolayı pancar şekerinin kullanıldığı alanlarda, özellikle alkolsüz içeceklerde kullanılabilmekte, ilave pürifikasyon işlemi gerektirmemesinin sunduğu kullanım kolaylığı nedeniyle gıda sanayi tarafından tercih edilmektedir. Dâhilde İşleme Rejimi’nin (DİR) uygulamasında ortaya çıkan bir takım aksaklıklar

⁷ NBŞ ürünlerinin dünya ve Türkiye fiyatlarının doğrudan karşılaştırılması, Türkiye’de dünya genelinden farklı olarak genel bir nişasta bazlı şeker tanımı benimsenmiş olduğundan mümkün olmamaktadır.



nedeniyle, ihracat amaçlı üretilen fruktoz ve glikozun, denetim eksiklikleri sonucu yurtiçi piyasaya sürülmesi söz konusu olabilmektedir.

c. Türkiye’de şeker üretimi: NBŞ’ye kıyasla 7 kat daha fazla kota verilen pancar şekerinin üretim maliyeti, NBŞ üretim maliyetinin üzerindedir. Türkiye’de bulunan 33 pancar şekeri fabrikasının devlete ait olan 25’inden 21’i, 2011 yılında zarar etmekte olduğunu açıklamıştır. Pancar şekeri üretimi, düşük verimlilik düzeyinde gerçekleştirilen bir faaliyet olmasına rağmen, sosyoekonomik nedenlerle desteklenmeye devam edilmektedir. Türkiye’de ortalama şeker fiyatının pancar şekeri üretimindeki verimsiz yapı nedeniyle yükselmesi, gıda sanayicilerinin pahalı şeker kullanımını beraberinde getirmekte ve rekabet güçlerini azaltmaktadır.

d. NBŞ üretiminde hammadde (mısır): Türkiye’de mısır fiyatları, dünya fiyatlarına yakın seyretmekle beraber, dünya fiyatlarının bir miktar üzerindedir. Türkiye’deki mısır üretimi yurtiçi kullanımı karşılamaya yetecek miktardadır. Herhangi bir alanda kullanılacak mısırın ithalatının sıkı denetim altına alınmış olmasının yanı sıra, yurtiçi piyasaya yönelik NBŞ üretiminde ithal mısır kullanımı yasaklanmıştır. Buna rağmen kamuoyunda ortaya çıkan genetiği değiştirilmiş organizmalı (GDO) mısır endişesi, mısırı hammadde olarak kullanan NBŞ üreticileri ve NBŞ kullanan gıda sanayi için sorun oluşturmaktadır. Mısır ekilen alan ve verimlilik artışına rağmen Türkiye’de mısır verimliliği AB ortalamasının altındadır. Ürünün su ihtiyacı nedeniyle ise mısır belirli bölgelerde yüksek miktarda yetiştirilebilmektedir.

26) NBŞ sektöründe görülen sorunların, yurtiçi piyasaya yönelik düzenlemelerde değişikliğe gidilmesi ve uygulama aşamasında alınacak çeşitli önlemlerle giderilebileceği düşünülmektedir. NBŞ sektöründe görülen sorunlara yönelik çözüm önerileri aşağıda sıralanmaktadır.

a. Kısa vadede kota uygulaması yeniden düzenlenmelidir. Glikoz türevlerinin kullanımı kota kapsamı dışına alınmalı, NBŞ kotasının hesaplanmasında kuru madde ağırlığı esas alınmalıdır. Ayrıca NBŞ üretimine yönelik denetimler sıklaştırılmalı ve cezai yaptırımlar ağırlaştırılmalıdır. DİR kapsamında faaliyet gösteren NBŞ üreticilerinin yaptığı satışların takibi iyileştirilmelidir.

b. Uzun vadede söz konusu olabilecek kota uygulamasının kaldırılmasına yönelik, gıda sanayinin de görüşü alınarak derinlemesine etki analizi çalışması yapılmalıdır. AB’de kotaların kaldırılmasına yönelik yapılan planlar ve geçiş dönemine ilişkin uygulamalar takip edilmelidir. Kota uygulamasının kaldırılmasından olumsuz etkilenebilecek şeker pancarı üreticileri ve pancar şekeri sektöründe çalışanların kayıplarının telafisini sağlayacak politikalar geliştirilmelidir.

c. Zarar eden pancar şekeri fabrikaları özelleştirilmelidir. Nihai tüketiciye de ulaşan pancar şekerine her zaman talep olacağı düşünüldüğünde, pancar şekeri fabrikaları daha verimli hale getirilmelidir. Bu amaçla zarar eden fabrikalar, pancar şekeri sektörüne faydalı olacak biçimde özelleştirilmeli, kamu özelleştirmeler yoluyla bu sektörden çekilmelidir. Mısır üretimi, Türkiye'nin tarım deseni bütünsel olarak göz önünde bulundurularak desteklenmelidir. Pancar şekeri talebinde ortaya çıkabilecek olası bir düşüşe karşılık şeker pancarı üreticisi, mısır üretimine de elverişli olan bölgelerde mısır üretimine yönlendirilmelidir.

27) Avrasya Türk Kültürü Stratejik Araştırmalar Vakfı (ASAV) destekleriyle Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) tarafından gerçekleştirilen Gıda Sektöründe Rekabetçiliğin Geliştirilmesi Projesi kapsamında yapılan önerilerin hayata geçirilmesi neticesinde, ilgili alt sektörlerin rekabet gücü artacaktır. Hammadde tedarikini gerçekleştiren hayvancılık sektörünün sorunlarının çözümü neticesinde, gıda alt sektörlerinin kaliteli hammaddeye makul fiyatlarla erişimleri mümkün olacaktır. Buna karşılık, hayvancılıkla uğraşan kesimlerin gelir akımları istikrarlı bir yapıya kavuşacak ve böylelikle kırsal kalkınmaya da katkı yapılacaktır. Tüm bunların neticesinde Türkiye'deki 76 milyonun sağlıklı, kaliteli ve uygun fiyatlı gıda maddeleri tüketimi sağlanacaktır. Önerilerin hayata geçirilmesi durumunda, orta vadede, Türkiye'nin bu alt sektörlerde ihracat yapma imkanları da artacaktır.



1. Giriş

28) **Gıda Sektöründe Rekabetçiliğin Geliştirilmesi Projesi'nin sonuç raporunda kırmızı et ve et ürünleri, süt ve süt ürünleri ve şeker alt sektörlerinde değer zinciri analizi yapılmaktadır.** İki aşamalı projenin, birinci aşamasında, bisküvi, bitkisel yağlar, çikolata, kırmızı et ve et ürünleri, makarna, meyve suyu ve süt ve süt ürünleri , şeker alt sektörlerinde mevcut durum ortaya çıkarılmıştır. Projenin ikinci aşaması için projenin danışma kurulu tarafından sekiz alt sektör içerisinde kırmızı et ve et ürünleri, süt ve süt ürünleri ve şeker alt sektörlerinde detaylı değer zinciri çalışmaları yapılmasına karar verilmiştir.

29) **Değer zinciri analizi için kırmızı et ve et ürünleri ve süt ve süt ürünleri alt sektörlerinin seçilmesinin temel nedeni bu alt sektörlerin gıda sanayinin merkezinde yer almasıdır.** Et ve süt insanların yaşamlarını sürdürmesi için gerekli olan en temel protein ve enerji kaynaklarıdır. İnsanların sağlıklı ve verimli bir yaşam sürmeleri için yeteri kadar kırmızı et ve süt tüketmesi gerekmektedir. Toplumun tüm kesimlerinin kaliteli ve makul fiyatlar ödeyerek yeteri kadar kırmızı et ve süt tüketebilmesini sağlamak, kamunun tarım ve gıda politikalarının odağında yer almalıdır. Değer zinciri analizi yapmak üzere kırmızı et ve et ürünleri ve süt ve süt ürünlerinin seçilmesinin bir diğer nedeni, bu sektörlerin gıda üretimi içerisindeki yüksek payıdır. 2011 yılında Türkiye'deki toplam gıda maddeleri üretim değeri içerisinde, kırmızı et ve et ürünleri yüzde 5, süt ve süt ürünleri ise yüzde 14'lük bir paya sahiptir. Bu iki alt sektöre hammadde tedariki yapan hayvancılık işletmelerinde çalışanlar da hesaba katıldığında, kırmızı et ve et ürünleri ve süt ve süt ürünleri alt sektörlerinin istihdama katkısı katlanmaktadır.

30) **Şeker, beyin ve sinir sisteminin ana enerji kaynağı ve aynı zamanda çok sayıda gıda maddesinin imalatında kullanılan kritik bir hammadde olması nedeniyle Proje'nin ikinci aşamasında değer zinciri analiz edilen üç sektörden biri olarak belirlenmiştir.** Şeker, sakaroz formunda sofralarda tüketilebildiği gibi sakaroz, fruktoz ve glikoz olarak gıda üretiminde tatlandırıcı ve kıvam verici olarak da kullanılmaktadır. Şeker piyasasındaki gelişmeler, sakarozun hammaddesi şeker pancarı ve glikoz ile fruktozun hammaddesi mısır üretimi yapan çok sayıda çiftçiyi, şeker hammadde olarak kullanan gıda üreticilerini ve aynı zamanda tüketicileri etkilemektedir. Türkiye'de şeker piyasası kamusal denetim ve düzenlemelere tabidir. Yıllık üretim miktarı Şeker Kurumu tarafından belirlenen şekerin, yaygın kullanımı bulunan tüm yan ürünlerinin, makul fiyatlarla, Türkiye'nin ihtiyacını karşılayacak kadar üretilmesi, şeker hammadde olarak kullanan gıda sanayicilerinin rekabet gücü için kritik bir önem taşımaktadır. Bu projede, seçilmiş alt sektörlerdeki durum, gıda sanayicileri perspektifinden ele alındığı için şeker alt sektörü çalışma kapsamına dahil edilmiştir.

31) **Bu raporun temel amacı değer zinciri analizi gerçekleştirilen üç alt sektörü ilgilendiren ekonomi politikalarının tasarımına katkı sunmaktır.** Türkiye ekonomisi

1980'den itibaren kapsamlı bir reform sürecinden geçmiştir. Bu dönemde fiyatlar serbestleştirilmiş, özelleştirmelere başlanmış ve dışa açılma hamlesi gerçekleştirilmiştir. Reformlar sayesinde ekonominin yapısı, başta sanayi sektörü olmak üzere, hızla değişmiştir. Türkiye sadece tarımsal ürünler ihraç edebilen bir ülke olmaktan çıkmış, adım adım bir sanayi ülkesi olma yoluna girmiştir. 1980 yılından sonra ekonomi genelindeki kapsamlı değişime rağmen, tarım sektöründeki verimsiz ve piyasa kurallarının işlemediği yapı büyük ölçüde korunmuştur. Bu raporla, tarım sektöründe bugün halen varlığını sürdürmekte olan verimsiz yapıdan, piyasa kurallarının işlediği, verimlilik merkezli bir yapıya dönüşümü sağlayacak politikaların tasarımına katkı yapmak amaçlanmaktadır. Tarım sektöründe böyle bir dönüşümün yaşanması neticesinde, tarım kesiminde çalışanların gelir akımları istikrarlı bir yapıyı kavuşturulurken, gıda sanayicilerinin kaliteli hammaddeye erişimi, tüketicilerin ise daha bol miktarda ucuz ve sağlıklı gıda maddeleri tüketimi mümkün olacaktır.

32) Raporda değer zinciri analiz edilen üç alt sektördeki teknik sorunlar mümkün olduğunca ekonomi temelli bir bakış açısıyla ele alınmıştır. Değer zinciri analizinin farklı aşamalarında sektör temsilcileriyle görüş alışverişinde bulunmak üzere toplantılar yapılmıştır. Toplantılar ve masa başı araştırmalar neticesinde derlenen malumat, analiz edildikten sonra, olabildiğince teknik bir dil kullanmaktan kaçınarak rapora aktarılmıştır. Bu raporda önerilen ve uygulanması durumunda tarım sektöründe verimliliğin hâkim olduğu bir yapıya geçişi sağlayacak politikaları tasarlayacak olan aktörler bu raporun ana hedef kitlesidir.

33) Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’de tarım ve gıda sektörlerinde genel bir değerlendirme yapılacaktır. İkinci bölümde, kırmızı et ve et ürünleri alt sektöründeki değer zinciri analiz edilecektir. Üçüncü bölümde, süt ve süt ürünleri alt sektörünün değer zinciri incelenmektedir. Dördüncü bölümde ise nişasta bazlı şekerlere yönelik değerlendirmeler yapılmaktadır. Seçilen alt sektörlerin değer zincirlerindeki halkalar sondan başa doğru; nihai ürünün dağıtım kanalları vasıtasıyla tüketiciye ulaştırılması, hammaddenin işlenerek nihai ürün haline getirilmesi ve hammaddenin üretilmesi süreçlerinin tümü kapsamlı bir şekilde incelenmektedir. Değer zinciri analizi neticesinde bu üç sektörde ortaya çıkan temel aksaklıklar ve bu aksaklıklara neden olan unsurlar belirlenmiştir. Söz konusu aksaklıkların giderilmesi için kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının atması gereken adımlara yönelik öneriler geliştirilmektedir.

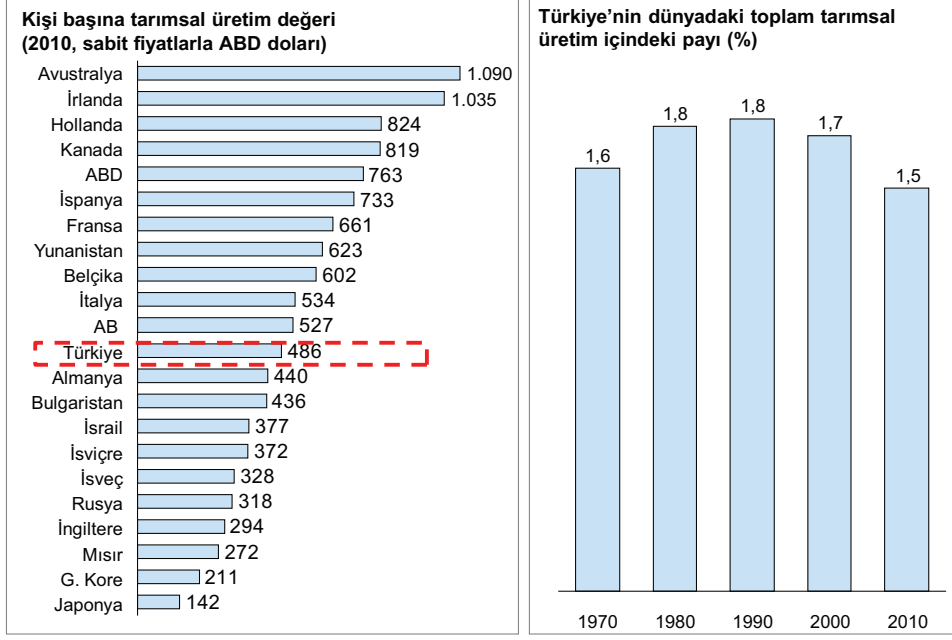
1.1. Türkiye tarım sektörü değerlendirmesi

34) Türkiye’nin sahip olduğu iklim ve toprak yapısı, Türkiye’nin bir tarım ülkesi olarak öne çıkmasına neden olmaktadır. Türkiye’nin kişi başına milli geliri AB ortalamasının yarısı kadardır. Kişi başına tarımsal üretim değerine bakıldığında ise Türkiye ve AB arasında önemli bir farkın olmadığı görülmektedir. Buna ek olarak, 2010 yılında, dünya toplam üretiminden binde 9,6 pay alan Türkiye’nin, dünya tarımsal üretimden aldığı



pay yüzde 1,5 seviyesindedir. Bu veriler ışığında, Türkiye'nin dünya tarımsal üretimindeki payı 1970-2010 döneminde bir miktar azalsa da, halen bir tarım ülkesi olma özelliğini koruduğunu söylemek mümkündür (Şekil 1).

Şekil 1: Türkiye'nin kişi başına tarımsal üretim değeri AB ortalamasına yakındır; ancak, Türkiye'nin dünya tarımsal üretimi içindeki payı sınırlı da olsa azalmaktadır

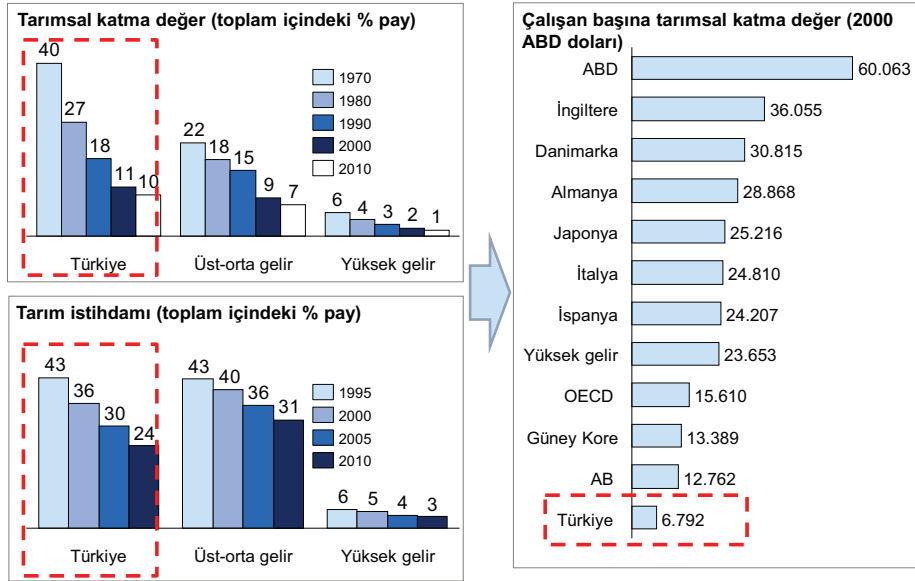


Kaynak: FAO

35) Türkiye ekonomisi 1970'lerden bugüne devam eden kapsamlı bir dönüşüm sürecinden geçmektedir. Bu süreçte, tarım sektörünün milli gelir ve istihdamdaki payı geçtiğimiz 40 yıl boyunca sürekli olarak azalmıştır. Kırsaldan kente yaşanan yoğun göç dalgası, uygulanan hatalı tarım politikaları neticesinde, tarımın toplam istihdam ve katma değer içindeki payının azalmasını beraberinde getirmiştir. 2000'li yıllarda tarımsal sübvansiyonların kaldırılması, tarım kesimindeki çözümü hızlandırmıştır. Tarımın katma değer içindeki payı, istihdam içindeki payından daha hızlı azalmıştır (Şekil 2). Tarımdaki istihdam kayıplarının verimlilik artışlarıyla yeteri kadar telafi edilememesi neticesinde, Türkiye'de tarımda çalışan başına katma değer seviyesi, 2010 yılında AB ortalamasının yarısı, ABD'deki düzeyin ise 10'da 1'i olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'nin 1970'li yıllardan itibaren tarım sektöründe verimlilik artış hızında gelişmiş ülkelerin gerisinde kalması, kişi başına milli gelirde gelişmiş ülkeler düzeyine yakınsama performansını son derece olumsuz etkilemiştir⁸.

8 İmrohoroglu, A., İmrohoroglu, S. ve Üngör, M. (2011) "Agricultural Productivity and Growth in Turkey". TEPAV'ın düzenlediği Merih Celasun ödülünü kazanan çalışma.

Şekil 2: Tarımın Türkiye ekonomisi içindeki payı azalmaktadır. Tarımda çalışan başına üretim düzeyi AB ortalamasının yarısı, ABD'deki düzeyin 10'da 1'idir

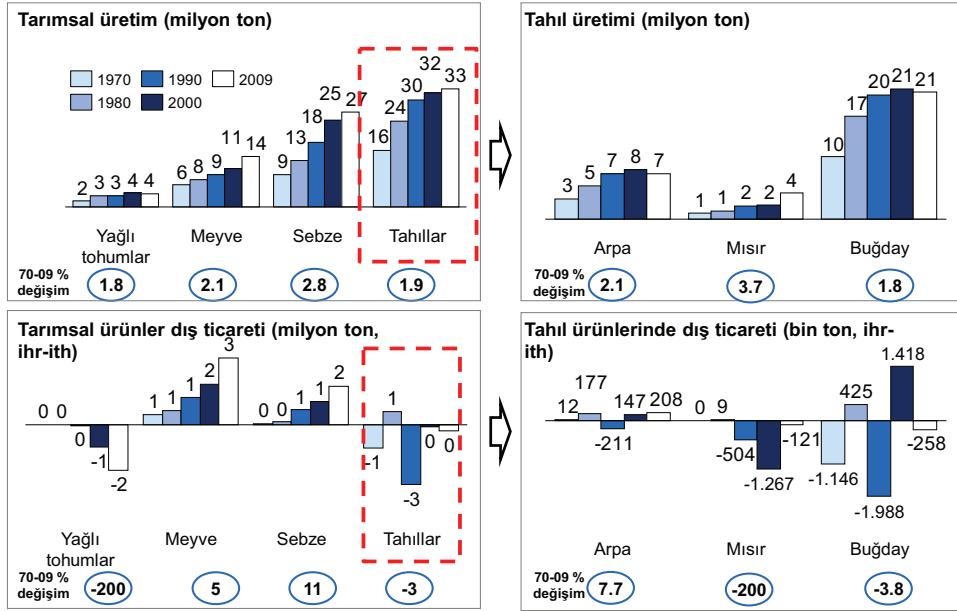


Kaynak: Dünya Kalkınma Göstergeleri

36) Türkiye, coğrafi konumunun sunduğu iklim avantajı sayesinde birçok üründe dünyanın en önemli tedarikçileri arasında olmakla birlikte tahıl ve yağlı tohumlarda net ithalatçı durumundadır. Türkiye, dünya sıralamasında, kayısı, incir ve fındık üretiminde 1'inci; pırasa, çilek ve balda 2'nci; karpuz, biber ve elmada ise dünya 3'üncüsüdür. Geniş kategoriler itibariyle bakıldığında, Türkiye'nin tarımsal üretim artış hızı 1970-2009 döneminde yıllık ortalama yüzde 1,8'lik nüfus artış hızını yakalamış görünmektedir. Ancak, tarımsal üretimin nüfusla aynı hızda artması yurtiçi ihtiyacın yurtiçi üretimle karşılanması için yeterli değildir. Özellikle yağlı tohumlar ve tahıl ürünlerinde, Türkiye'nin 1970 yılından 2009'a artan bir biçimde dış ticaret açığı vermekte olduğu görülmektedir. Türkiye, geçtiğimiz 40 yıllık süre içerisinde tahıllar arasından buğday ve mısırdaki dış ticaret açığı vermeye başlamıştır (Şekil 3). Türkiye'nin ithal ettiği buğdayın neredeyse tamamı ekmek dışındaki ürünlerin üretiminde kullanılan buğdaydır.



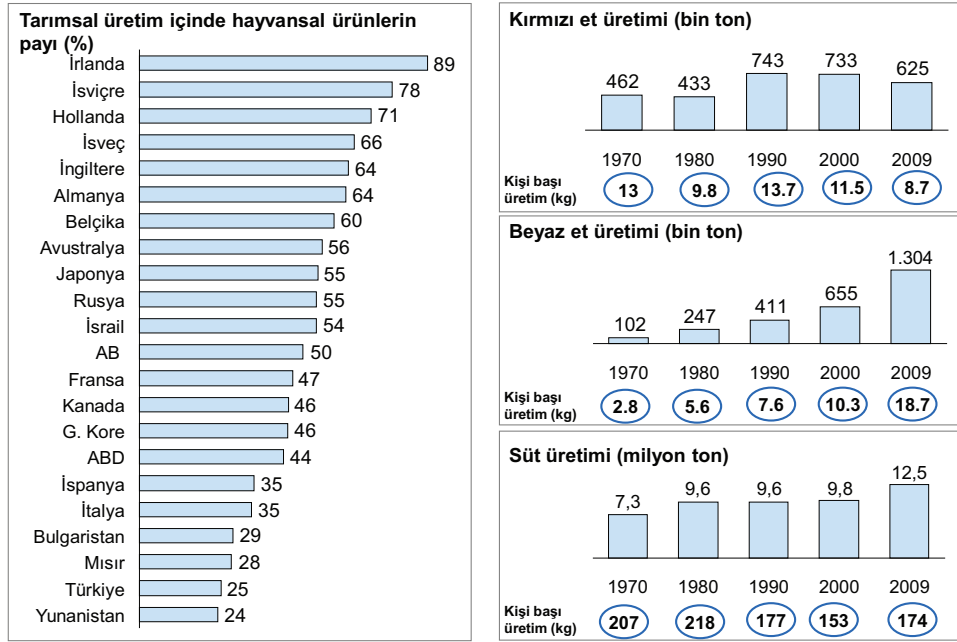
Şekil 3: Tarımsal üretim artışı %1,8'lik nüfus artış hızını yakalamıştır. Ancak, Türkiye 1970'ten 2009'a yağlı tohumlar ve tahıl ürünlerinde net ithalatçı konumuna gelmiştir



Kaynak: FAO, TEPAV Hesaplamaları

37) Türkiye’de toplam tarımsal üretim içerisinde hayvansal ürünlerin payı, bitkisel üretime kıyasla oldukça sınırlıdır. Tarımsal üretim içerisinde hayvansal ürünlerin payı, 2009 yılında, AB ülkeleri için ortalama yüzde 50’iken, Türkiye için bu değer yüzde 25’ler civarındadır. Hayvansal üretimin toplam tarım içindeki payı İspanya, İtalya ve Yunanistan gibi diğer Akdeniz ülkelerinde de benzer düzeylerde. Sığır, keçi ve koyun etini içeren kırmızı et üretimi 1970 yılında 460 bin tondan 625 bin tona yükselmiştir. Ancak, üretimdeki söz konusu artış nüfus artış hızının gerisinde olduğu için kişi başına üretim değerleri 1970 yılında 13 kg/yıl’dan 2009 yılında 8,8 kg/yıl’a gerilemiştir. Bir diğer önemli hayvansal ürün olan süt üretimi aynı dönemde 7,3 milyon tondan 12,5 milyon tona ulaşmıştır. Kırmızı etteki duruma benzer biçimde, süt üretimindeki artış nüfus artış hızının gerisinde kalmış ve bununla birlikte kişi başına üretim 207 kg/yıl’dan 174 kg/yıl’a gerilemiştir. Hayvansal ürünleri içerisinde gerek toplam gerekse kişi başı üretim değeri hızla artan ürün grubu beyaz etler olmuştur. Beyaz et üretimi 1970 yılında 100 bin tondan, 2009 yılında 1,3 milyon tona ulaşmıştır. Kişi başına üretim ise aynı dönemde 2,8 kg/yıl’dan 18,7 kg/yıl’a ulaşmıştır. Çalışmanın, kırmızı et ve et ürünleri ve süt ve süt ürünleri değer zincirini incelediğimiz bölümlerinde, kişi başına kırmızı et ve süt üretimindeki gerilemenin nedenleri üzerinde kapsamlı bir biçimde durulacaktır.

Şekil 4: Türkiye tarımında hayvancılığın payı gelişmiş ülkelere kıyasla bir hayli düşüktür. Kişi başına beyaz et üretimi artarken kırmızı et ve süt üretimi azalıyor



Kaynak: FAO, TEPAV Hesaplamaları

38) Türkiye'nin tarım sektöründe yıllardır çözüm bekleyen oldukça ciddi yapısal problemleri bulunmaktadır. Söz konusu problemlerin üç temel yansıması bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, Türkiye'nin tarım sektöründe çalışan başına verimlilik düzeyinin birçok ülkenin gerisinde olmasıdır. İkincisi, Türkiye'nin kırmızı et ve süt gibi insan sağlığı için vazgeçilmez önemde olan temel besin maddelerinin kişi başına tüketiminin azalmasıdır. Tarımdaki problemlerin üçüncü yansıması ise, bazı kritik tahıl ürünlerinin yüksek kaliteli türlerinde Türkiye'nin net ithalatçı konumuna gerilemesidir.

39) Tarım sektöründe, yukarıda altı çizilen eğilimlere neden olan çok sayıda problem bulunmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Türkiye'nin tarım sektöründeki problemlerini etraflıca ele alıp, bu problemlerin çözümü için öneriler geliştirmek değildir. Bu nedenle, çalışmanın bu bölümünde, yukarıda altı çizilen olumsuzluklara neden olan unsurlara yönelik genel bir değerlendirme yapılacaktır. Tarım sektöründeki problemlerden öne çıkanları başlıklar halinde özetlenecek olursa;

a. Tarım sektöründeki problemlerin kökeninde tarım sektörüne yönelik politikaların tüketici odaklı olmaması bulunmaktadır. Türkiye'deki tarım politikalarının tasarımı temel amaç tüketicilerin sağlıklı ve ucuz gıda maddelerine erişimini sağlamak değildir. Geçmişten bugüne uygulanmakta olan tarımsal politikalarla ulaşılmak istenen hedef, kırsal kalkınmayı gerçekleştirmektir. Ancak, uygulanan politikaların, Türkiye'de kırsal kalkınmayı beraberinde getirdiğini söylemek mümkün değildir. Tarım sektörüne yönelik kullanılan politika araçlarının seçimi tarımda verimlilik artışlarını sağlayacak şekilde değil, siyasi kaygılarla, günü kurtarmaya odaklı bir biçimde yapılmıştır. TMO'nun tarımsal ürün alımlarında kaliteyi



dikkate almaması, tarımsal ürünlerin ithalatındaki yüksek gümrük vergileri ve destek araçlarının tarım sektöründeki işletmelerin ölçeğini büyütmeyi teşvik edecek şekilde tasarlanmaması, tarım sektöründe verimlilik artışlarını engelleyen unsurlara örnek olarak gösterilebilir.

b. Türkiye'deki tarımsal işletmeler ağırlıklı olarak mikro ölçekli bir yapıdadır.

Tarım işletmelerinin ortalama arazi büyüklüğü Türkiye'de ortalama 61, AB'de ise 159 dekar seviyesindedir. Tarım arazilerinin miras yoluyla bölünmesi, küçük ve parçalı yapının temel nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Tarımsal işletmelerinin mevcut yapısı, ölçek ekonomisinin sağladığı avantajlardan faydalanmayı güçleştirmektedir. Buna ek olarak, parçalı yapı, sektöre yönelik politikaların uygulanmasını ve sektördeki işletmelerin denetimini de zorlaştırmaktadır. Mikro ölçekli yapının neden olduğu olumsuzlukları gidermek için çözüm olması beklenen kooperatifçiliğin Türkiye'de yeteri kadar gelişmemesi bir diğer önemli problem olarak ortaya çıkmaktadır.

c. Tarımsal verimliliği kısıtlayan bir diğer unsur, tarım sektöründe çalışan işgücünün beceri seviyesinin düşüklüğüdür.

Türkiye'de tarım sektöründe çalışanların ortalama yaşı 44, sanayide 34, hizmetlerde ise 32'dir. İşgücünün niteliğine yönelik bir diğer önemli gösterge ortalama eğitim düzeyidir. Tarım sektöründe çalışanların yüzde 80'i ilkökul ve altı eğitim seviyesindedir. Sanayide bu oran yüzde 44, hizmetlerde ise yüzde 40'tır⁹. Kırsal kesimde, nispeten ileri yaşta insanların kalmayı tercih ettikleri, gençlerin ise sanayi ve hizmetler sektörlerinde iş bulma umuduyla kentlere taşındıkları görülmektedir. İşgücünün niteliğindeki düşüklüğün bir sonucu olarak, tarım işletmelerinde halen büyük ölçüde geleneksel yöntemlerle üretim yapılmaktadır. Dünyadaki gelişmeleri takip edebilen çiftçilerin sayısı ise oldukça sınırlıdır.

d. Türkiye'deki tarım alanlarının büyük bir bölümünde sulama yapılmamaktadır.

Türkiye'deki 28 milyon hektar büyüklüğündeki tarım arazilerinin 8,5 milyon hektarının ekonomik olarak sulanabilmesi mümkündür. 2011 yılı itibarıyla, sulanan tarım alanlarının büyüklüğü ise 5,6 milyon hektardır. Sulama yapılmayan alanlardaki tarımsal faaliyetin iklim koşullarına aşırı duyarlı olması, tarımsal üretimi ve verimliliği sınırlandırmaktadır. Bununla birlikte, sulama yapılan alanlarda aşırı su kullanımı Türkiye'nin sınırlı su kaynakların israf edilmesini beraberinde getirmektedir.

e. Türkiye'deki tarım sektörünün bir diğer önemli problemi finansman yokluğu, fiyatlardaki değişkenlik, depolama kapasitesindeki yetersizlik ve ürün standardizasyonundaki eksikliklerdir. Üreticiler, finansman yokluğu ve ihtiyaçlarına cevap verebilecek finansal araçların bulunmaması nedeniyle ciddi kayıplar yaşamaktadır. Türkiye'de lisanslı depolar, Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu ve ilgili yönetmelikleri tarafından düzenlenmektedir. Henüz tarım ürünlerinin

9 TÜİK tarafından yayınlanan Hanehalkı İşgücü Anketi verileri kullanılarak yapılan TEPAV hesaplamaları

tümü için lisanslı depo bulunmamakla birlikte, bugüne kadar 9 firmaya toplamda 417,5 tonluk lisanslı depo kurmak üzere izin verilmiştir. Bu firmalardan yalnızca biri, LİDAŞ yatırımını tamamlamıştır. Lisanslı depoculuğun gelişmesiyle birlikte çiftçilerin finansman temin etmeleri kolaylaşacak ve tarım ürünlerinin kalitesi artacaktır.

40) Tarım sektöründeki problemlerin çözümü için gerekli politikaların tasarımı üreticiler, sanayiciler ve tüketicilerin menfaatlerini bir bütün olarak ele alacak bir çerçeve benimsenmelidir. Türkiye'nin tarım sektöründeki problemleri ortadan kaldıracak nitelikte bir tarım stratejisinin olmaması önemli bir eksikliktir. GTHB, sektöre yönelik politikaları çoğunlukla reaktif olarak tasarlayıp uygulamaktadır. Tarım sektörüne yönelik politikaların tasarımı, bakanlığın reaktif olmaktan çıkıp proaktif bir yaklaşım benimsemesi kritik önem taşımaktadır. Bu çerçevede ilk yapılması gereken, Türkiye'nin kısa, orta ve uzun vade için doğru tasarlanmış bir tarım stratejisini uygulamaya koymasındır. Söz konusu strateji hazırlanırken, sadece tarımsal üreticiler değil aynı zamanda tarımsal ürünleri hammadde olarak kullanan gıda sanayicileri ve gıda maddelerini satın alan tüketicilerin de menfaatlerinin dikkate alınması son derece önemlidir. Bunun için tarım stratejisinin tasarımının ilgili tüm kesimlerin katılımıyla yapılması gerekmektedir.

1.2. Türkiye gıda sektörü değerlendirmesi

41) Gıda endüstrisinin; tarımsal üretim, gıda ürünleri imalatı, perakende ve catering hizmetlerini içerdiği göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'nin en büyük iktisadi faaliyet kolu olduğu görülmektedir. Gıda endüstrisinin bir parçası olan gıda ürünleri imalatı sektörü ise, ciro ve çalışan sayısı bazında değerlendirildiğinde, Türkiye'nin en büyük imalat sanayi alt sektörüdür. Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye ekonomisi için son derece büyük önemi bulunan gıda ürünleri imalatındaki mevcut duruma yönelik değerlendirmeler yapılacaktır.

42) Türkiye'deki gıda maddeleri üretim deseni çok sayıda faktörden etkilenmektedir. Bunlardan en önemlisi, Türkiye'deki tarımsal üretim desenidir. Tarım ürünleri ve işlenmiş gıda dış ticaretindeki korumacı yaklaşımlar, ülkelerin gıda tüketimlerinin niteliğini tarımsal üretim desenine bağımlı kılmaktadır. Bu durumun Türkiye'de de geçerli olduğunun en açık göstergesi kişi başına tahıl ürünleri tüketiminin yüksekliğidir. Tarımsal üretim desenine ek olarak, nüfus dinamikleri, şehirleşme eğilimleri, kişi başına gelir düzeyi, dağıtım kanallarındaki gelişmeler ve AB'ye uyum süreci gıda sektörü üzerinde etkili olan başlıca diğer unsurlar olarak sayılabilir.

43) Türkiye'nin sahip olduğu genç ve sürekli artan nüfusu ve aynı zamanda dünyanın geri kalanıyla bağlantılarının artması gıda sektöründe çok önemli bir potansiyelin varlığına işaret etmektedir. Türkiye'nin nüfusu 1990'da 55'ten 2012'de 75 milyona ulaşmıştır. Nüfusun 2025 yılında 86 milyona ulaşacağı tahmin edilmektedir.



Türkiye’de yaşayan insanların ortalama yaşı 30’un altındadır. Yaşlı nüfusun sağlık kaygılarından ötürü gıda tüketiminde daha seçici olması, buna karşılık genç ve orta yaşlı insanların gıda tüketiminin yüksekliği, Türkiye’yi gıda üreticileri için son derece önemli bir pazar haline getirmektedir. Yerleşik nüfusa ek olarak, Türkiye’yi yurtdışından turistik ya da ticari amaçlarla ziyaret eden kişi sayısındaki artış sektör için oldukça önemlidir. Türkiye’ye gelen yabancı turist sayısı 1990 yılında 5’ten, 2010 yılında 30 milyona ulaşmıştır. Tüm bu eğilimler, sektörün önümüzdeki dönemde büyümeye devam edeceğini net bir biçimde göstermektedir.

44) Nüfusun şehirlerde yaşayan bölümündeki artış ve ulaştırma altyapısındaki iyileşme tüketicilere ulaşmayı kolaylaştırmaktadır. Türkiye’de şehirleşme oranı 1960 yılında yüzde 30’dan 2010 yılında yüzde 70’ler düzeyine ulaşmıştır. Kırsal kesimde yaşayan hanelerin gıda ihtiyacı ağırlıklı olarak ev içi üretimle karşılanırken, şehirlerde yaşayan insanların çoğunlukla işlenmiş gıda ürünlerini tercih ettikleri görülmektedir. Şehirleşmenin artması, gıda tüketiminde modernleşmeye ek olarak, gıda üreticilerinin tüketicilere ulaşırken katlanmak zorunda kaldıkları lojistik maliyetlerin azalmasını da beraberinde getirmiştir. Şehirleşme hızı yavaşlarken, ulaştırma altyapısına yapılan yatırımlar sayesinde, kırsal kesimde yaşayan tüketicilere ulaşmak daha kolay hale gelmektedir.

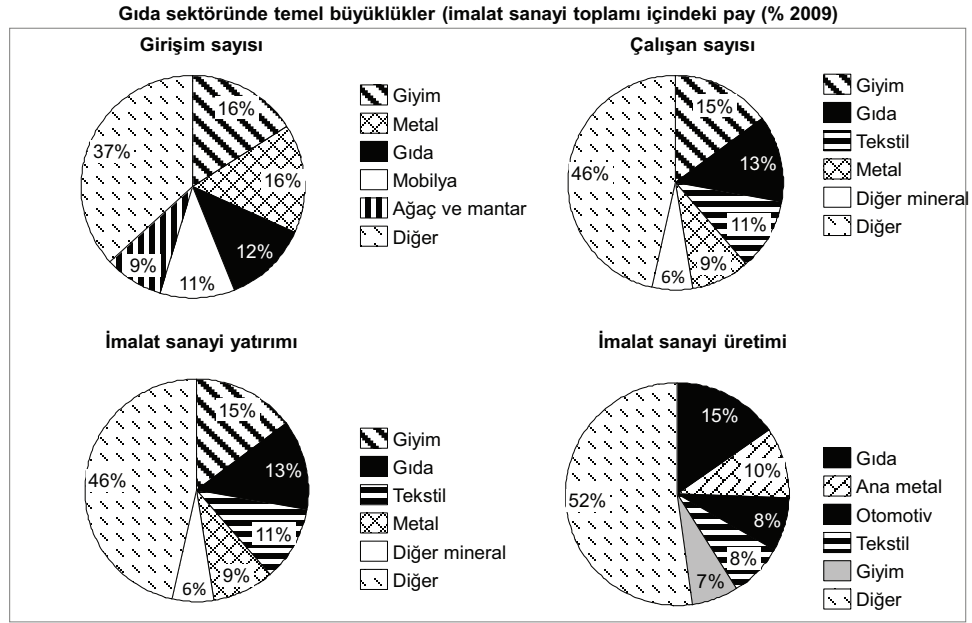
45) Şehirleşmeyle birlikte gıda ürünlerini son tüketiciye ulaştıran dağıtım kanalları da önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bakkal ve açık pazarlar gibi dağıtım kanallarından yapılan satın alımların toplam gıda tüketimi içerisindeki payı azalırken, süpermarket ve zincir marketler gibi modern kanalların payı önemli ölçüde artmıştır. Dağıtım kanallarındaki modernleşme, Türkiye’de üretilen gıda ürünlerinde kalitenin artmasını beraberinde getirmektedir. Modern perakendecilerin raflarında yer verecekleri ürünlerde aradıkları standartların çoğu zaman ilgili kamu kurumlarının koyduğu standartlardan bile daha yüksek olduğu bilinmektedir¹⁰. Modern perakendeciliğin gelişmesinin, gerek standartları uyumu gerekse kredi kartı kullanımını yaygınlaştırması nedeniyle gıda sektöründeki kayıtdışılığı azaltmaktadır. Ancak, perakende sektöründeki modernleşmenin gıda üreticileri üzerinde olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Zincir marketlerin payındaki artış, gıda üreticilerini mağazaya giriş bedeli gibi ilave maliyetlere katlanmak durumunda bırakmaktadır. Buna ek olarak, piyasa gücünü elinde bulunduran zincir marketlerin, tüketiciye peşin satış yaparken, üreticiye uzun vadeli planlarda ödeme yapması, gıda sektörünü olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla, perakende sektörünün yapısındaki değişimin, gıda sektörünün sağlıklı gelişebilmesi için kontrollü bir biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

46) Yukarıda sıralanan temel eğilimlerden önemli ölçüde etkilenen gıda imalatı sektörü, Türkiye’nin en önemli imalat sanayi kollarından biridir. 2009 yılı itibariye Türkiye’nin dört bir tarafında faaliyet gösteren 39 bin 500 gıda işletmesi bulunmaktadır.

10 Fulponi, L. (2007) “The Globalization of Private Standards and the Agri-food System”

İşletme sayısına göre bakıldığında, Türkiye'deki imalat sanayi işletmelerinin tümü içerisinde gıda üretimi sektöründe faaliyet gösterenlerin oranı, 2009 yılında yüzde 16'dır. Sayıları 40 bini bulan gıda üreticilerinin toplam istihdamı 520 bin dolayındadır. İmalat sanayi toplam istihdamının yüzde 13'ünü gıda sektörü karşılamaktadır. Türkiye'deki tüm imalat sanayi işletmelerinin, 2009 yılı yatırımının yüzde 13'ünü, üretiminin ise yüzde 15'ini gıda işletmeleri gerçekleştirmişlerdir. Temel büyüklükler itibarıyla bakıldığında, gıda sanayinin, Türkiye'de istihdam, üretim ve yatırımdan oldukça önemli bir pay aldığını söylemek mümkün görünmektedir.

Şekil 5: Gıda sektörü, Türkiye'nin en önemli imalat sanayi kollarından biridir

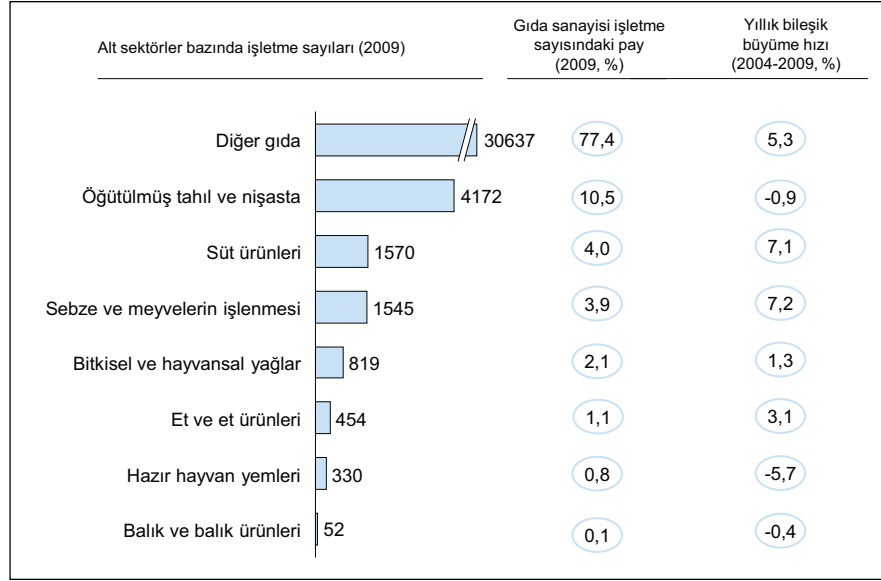


Kaynak: TÜİK, TEPAV Hesaplamaları

47) Gıda sektörü, alt kolları itibarıyla incelendiğinde, “diğer gıda üretimi” alt sektörünün en önemli alt sektör olduğu görülmektedir. Türkiye'deki gıda üreticilerinin yüzde 77'si, gıda sektörü istihdamının ise yüzde 58'i diğer gıda alt sektöründedir. İşletme sayısı ve istihdam olarak oldukça önemli bir yere sahip olan diğer gıda alt sektörünün toplam gıda üretimi içerisindeki payı yüzde 34 civarındadır. Diğer gıda alt sektörü unlu mamuller üretimini de içerdiğinden, bu alt sektörün tüm gıda içinde işletme sayısı ve istihdam olarak payı yüksek olsa da, toplam üretimden aldığı payın nispeten düşük olduğu görülmektedir. Diğer gıda dışında öne çıkan gıda alt sektörleri süt ve süt ürünleri imalatı, et ve et ürünleri imalatı, bitkisel ve hayvansal yağlar gibi sektörlerdir. Toplam gıda sektörü içerisinde işletme sayısı, istihdam ve toplam üretimden aldığı pay en yüksek olan 5 sektör Şekil 6, Şekil 7 ve Şekil 8'de gösterilmektedir.

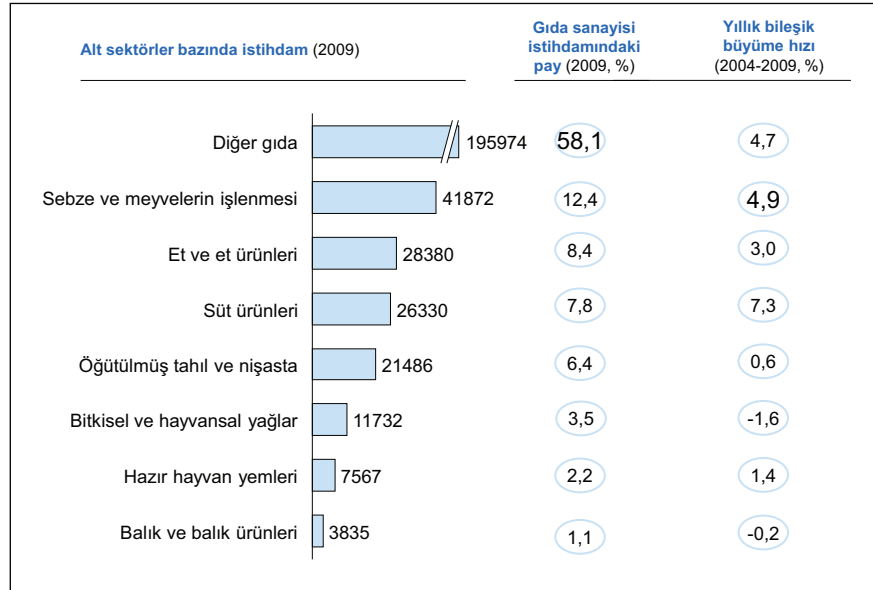


Şekil 6: Gıda sanayisinde alt sektörler bazında işletme sayıları



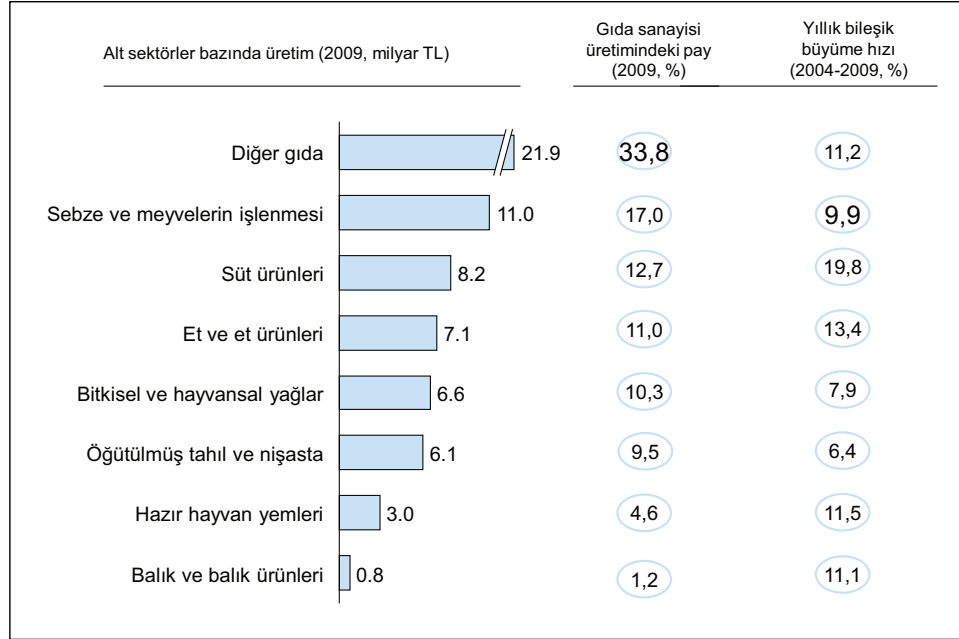
Kaynak: TÜİK, TEPAV Hesaplamaları

Şekil 7: Gıda sanayisinde alt sektörler bazında istihdam



Kaynak: TÜİK, TEPAV Hesaplamaları

Şekil 8: Gıda sanayisinde alt sektörler bazında üretim



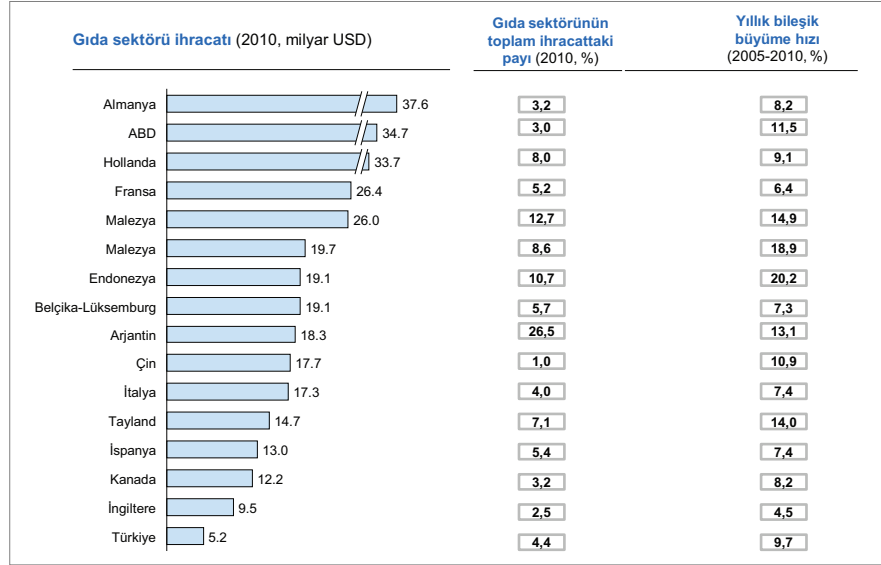
Kaynak: TÜİK, TEPAV Hesaplamaları

48) **Gıda sektörünün toplam ihracattan aldığı pay, Türkiye'nin toplam iktisadi büyüklüğü içerisindeki önemiyle uyumlu değildir.** Türkiye'nin toplam ihracatı 2005-2010 döneminde yüzde 9,8 oranında artarken, aynı dönemde gıda ürünleri ihracatındaki yıllık ortalama artış hızı yüzde 9,7 olarak gerçekleşmiştir. Gıda ürünlerindeki artış hızı, toplam ihracatın artış hızına benzer düzeyde gerçekleşmiştir. Buna ek olarak, 2009 yılında, gıda sektörünün toplam üretim içerisindeki payı yüzde 15, toplam ihracat içerisindeki payı ise 2010 yılında yüzde 4,4 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu oran Avrupa ülkelerinde de benzer seviyededir.

49) **Gıda sektörünün, ülkelerin toplam ihracatı içindeki payının düşüklüğünün çeşitli nedenleri bulunmaktadır.** Bunlardan birincisi, gıda maddelerinin küresel ticaretinde dünya genelinde korumacı eğilimlerin hakim olmasıdır. Gıda maddeleri üretiminde hammadde olarak kullanılan tarımsal ürünlerin üreticileri yüksek gümrük duvarlarıyla korunmaktadır. İkincisi, ulusal ekonomilerin, sağlık ve güvenlik kaygılarıyla ithalata izin vermemeleri, bu sektördeki küresel ticareti sınırlamaktadır. Üçüncüsü ise gıda maddelerinin çabuk bozulabilir olmaları nedeniyle uzak mesafelere nakliyesinin mümkün olmaması neticesinde gıda maddelerinin dış ticareti, diğer imalat sektörlerine kıyasla daha sınırlı kalmaktadır. 2010 yılında 486 milyar ABD doları olan küresel gıda ticareti, toplam ticaretin %3,3'ünü oluşturmuştur. Türkiye, 2010 yılında 5,2 milyar ABD doları tutarındaki gıda maddeleri ihracatıyla dünyanın en büyük 22'nci gıda ihracatçısı olmuştur. En büyük 15 gıda ihracatçısının küresel gıda ticareti içerisindeki toplam payı yüzde 66'dır (Şekil 9).



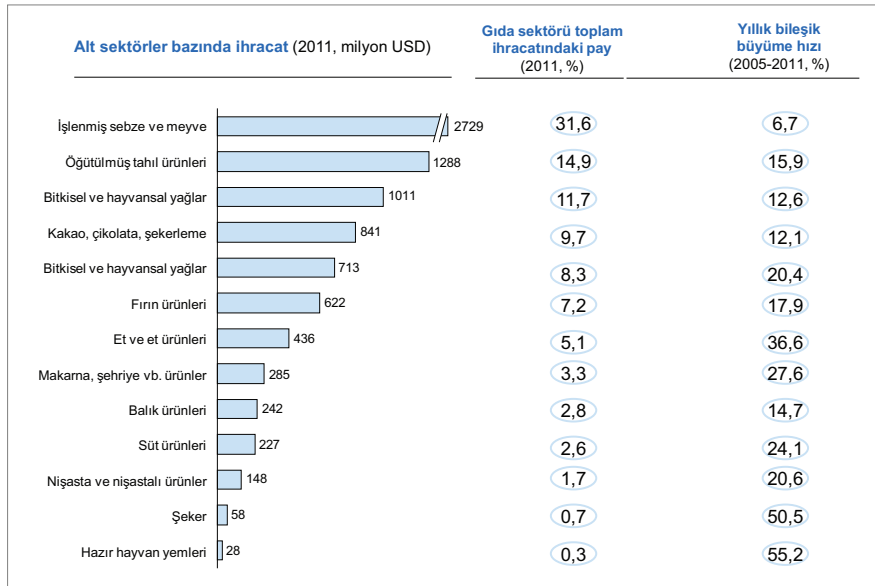
Şekil 9: En çok gıda ihracatı yapan 15 ülke ile Türkiye'nin gıda sektörü ihracatı performansı



Kaynak: BACI Veritabanı, Hanson (2010)

50) Türkiye'nin gıda ihracatının yaklaşık üçte birini işlenmiş meyve ve sebzeler oluşturmaktadır. 2011 yılında 2,7 milyar ABD doları ihracat yapan işlenmiş meyve ve sebze alt sektörünü, 1,3 ve 1 milyar ABD doları ihracatla sırasıyla öğütülmüş tahıl ürünleri ve bitkisel ve hayvansal yağlar takip etmektedir. Bu üç sektör, 2011 yılında gıda sektörü toplam ihracatının %58,2'sini gerçekleştirmiştir. Sektörlerin ihracat değerlerinin büyüme hızlarına bakıldığında, işlenmiş sebze ve meyve sektörünün gıda ihracatındaki öneminin azalma eğiliminde olduğu görülmektedir. (Şekil 10)

Şekil 10: Türkiye'nin gıda alt sektörlerinde ihracat performansı

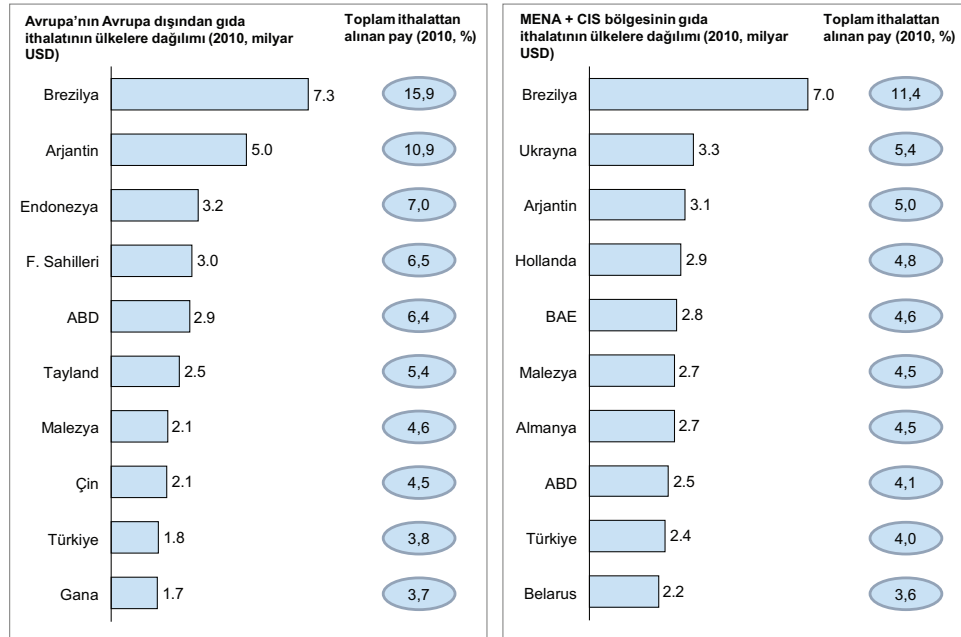


Kaynak: TÜİK, Tepav Hesaplamaları

51) Yakın coğrafyadaki ülkelerin yüksek gıda ithalatı talebi ve Türkiye'nin söz konusu pazarlara nüfuz edememiş olması, Türkiye'nin sahip olduğu gıda ürünleri

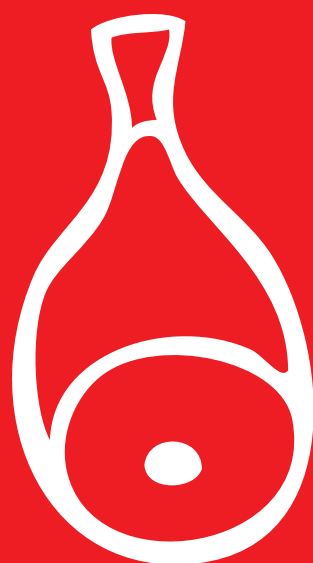
ihracatı potansiyelini göstermektedir. Avrupa, 2010 yılında 214 milyar ABD doları gıda ürünleri ithalatı yapmıştır. Bu miktarın yüzde 78,4'ünü bölge içi ülkelerin birbirleriyle yaptıkları ticaret oluşturmaktadır. Avrupa'nın, Avrupa dışındaki ülkelere yaptığı 46 milyar ABD doları büyüklüğündeki gıda ithalatının yüzde 15,9'u Brezilya, yüzde 10,9'u Arjantin ve yüzde 7'si Endonezya'dan yapılmaktadır. Türkiye, Avrupa'nın bölge dışından en çok gıda ithalatı yaptığı 9. ülke olarak görünse de 1,8 milyar ABD doları ile söz konusu ithalatın yalnızca yüzde 0,8'ini oluşturmaktadır. Türkiye'nin Avrupa'daki bu performansı Gana ile benzerlik göstermektedir. Orta Doğu ve Kuzey Afrika ile Bağımsız Devletler Topluluğu (ODKA + BDT) bölgesinde de Türkiye için Avrupa pazarındaki ile benzer bir durum söz konusudur. ODKA + BDT'nin 2010 yılında gıda ürünleri sektöründeki 61 milyar ABD doları ithalatının yüzde 11,4'ü Brezilya'dan, yüzde 5,4'ü Ukrayna'dan ve yüzde 5'i Arjantin'den yapılmıştır. Türkiye, bu pazardan aldığı yüzde 4 pay ile bölgenin en çok gıda ürünleri ithal ettiği 9. bölgedir (Şekil 11). Türkiye'nin yakın coğrafyasındaki yüksek gıda ithalatı potansiyelini değerlendirmemesinin altında yatan nedenler, bu rapora konu olan üç sektör özelinde, raporun devam eden bölümlerinde incelenecektir.

Şekil 11: Türkiye, yakın coğrafyasındaki gıda ihracatı potansiyelini değerlendirememektedir



Kaynak: BACI Veritabanı, Hanson (2010), TEPAV Hesaplamaları

52) Çalışmanın ilerleyen bölümlerin kırmızı et ve et ürünleri, süt ve süt ürünleri ve nişasta bazlı şekerler alt sektörlerine ait değer zinciri analizleri yer almaktadır.





2. Kırmızı Et ve Et Ürünleri Üretimi Değer Zinciri

53) Her insan sağlıklı yaşam için yeterli miktarda karbonhidrat, yağ ve protein tüketmek durumundadır. Bu yapı taşları farklı kaynaklardan alınabilir olsalar da insan yaşamı için gerekli olan toplam proteinin yüzde 42'sinin hayvansal ürünlerden sağlanması gerekmektedir¹¹. Söz konusu hayvansal ürünlerin başında kırmızı et ve ürünleri gelmektedir.

54) Çalışmanın bu bölümünde kırmızı et ve et ürünleri üretimi değer zinciri analiz edilecek, zincirin halkalarındaki problemler belirlenecek ve söz konusu problemlerin çözümü için öneriler geliştirilecektir. Bu kapsamda, ilk olarak değer zincirinin yapısı ortaya çıkarılacaktır. İkinci aşamada, değer zincirindeki problemlerin yansımalarının (belirtiler) altı çözülecektir. Bir sonraki bölümde, söz konusu yansımaların ortaya çıkmasına neden olan unsurlar değer zinciri analizi çerçevesinde belirlenecektir. Son olarak değer zinciri aşamalarındaki aksaklıkları gidermek için alınması gereken önlemler sıralanacaktır.

55) Kırmızı et ve et ürünleri değer zincirinin birinci aşamasında, sektörün hammadde tedarikinin yapıldığı hayvancılık bulunmaktadır. Türkiye’de hem büyükbaş hem de küçükbaş hayvancılık yapılmaktadır. Hayvancılıkla uğraşanların büyük bölümü mikro ölçekli işletmelerdir. Mikro ölçekli işletmelere ek olarak modern çiftlikler de sektörde faaliyet göstermektedir. Bu işletmeler hayvanların yetiştirilmesinden kesime hazır hale getirilmesine kadar olan süreci gerçekleştirmektedir. Hayvancılık işletmelerinin maliyet kalemleri, başta yem olmak üzere hayvancılık girdileri, işçilik ve diğer işletme giderleri olarak sıralanabilir.

56) Değer zincirinin ikinci ve üçüncü aşamasında, hayvancılık işletmelerinde yetiştirilen hayvanların kesime hazır hale getirilmesi ve kesilmesi yer almaktadır. Canlı hayvanı yetiştiricilerden alıp besicilere veya mezbahalar ile kombina tesislere satan araçların yanı sıra, mezbahalar ve karkas üretilen diğer tesisler bu aşamadaki ana aktörlerdir. Hayvancılık işletmelerinde yetiştirilen sığır, koyun ve keçiler ya doğrudan hayvancılık işletmeleri ya da araçlar tarafından, kasaplara, mezbahalara ve kırmızı et ve şarküteri ürünleri üretimi yapan tesislere satılmaktadır. Kırmızı et işleyen tesisler doğrudan canlı hayvan aldıkları gibi, mezbahalarda kesilip karkas haline getirilmiş ürünleri de satın almaktadır. Hayvan satışı yerel borsalarda veya borsa dışında yapılmaktadır. Türkiye’nin kırmızı et ihtiyacının yurtiçi arzla karşılanamayan bölümü canlı hayvan ya da karkas et ithalatı yoluyla gerçekleştirilmektedir. İthalat kontrollü ve GTHB tarafından akredite edilen kuruluşlar tarafından yapılmaktadır.

57) Değer zincirinin dördüncü aşamasında kırmızı etin tüketime hazır hale getirilmesi bulunmaktadır. Sektördeki büyük ve modern işletmeler, küçük ve orta büyüklükteki işletmeler (KOBİ) ve kasaplar bu aşamadaki aktörlerdir. Entegre özel sektör

11 Saçlı, Y. (2007) “AB’ye Uyum Sürecinde Hayvancılık Sektörünün Dönüşüm İhtiyacı”, DPT, Yayın No: 2707.

işletmeleri canlı hayvanın kesimini kendi mezbahalarında yaptıkları gibi, mezbahalardan gelen karkası da kullanmaktadır. Kendi kesimhanesi olmayan işletmeler ise hayvan kesimini çoğunlukla mezbahalarda yaptırmaktadır. Kırmızı et üretim tesislerinde kıyma, pirzola, bonfile gibi ürünlere ek olarak salam, sosis ve sucuk gibi şarküteri ürünleri de üretilmektedir. Özellikle Kurban Bayramı döneminde, hane halklarının kurban ettikleri hayvanları, kendi imkânlarıyla kesip, parçalayarak tüketime hazır hale getirdikleri de görülmektedir.

58) Değer zincirinin beşinci aşamasında ise üretilen kırmızı et ürünlerinin tüketiciye ulaştırılması bulunmaktadır. Kırmızı et ürünleri dağıtım kanallarında organize ve geleneksel perakendeciler bulunmaktadır. Türkiye'deki perakende sektöründe organize zincirlerin payının artması, kırmızı et ürünlerinin de her geçen gün daha büyük bir bölümünün organize zincirler tarafından tüketiciye ulaştırılmasını sağlamaktadır. Organize zincirlerin artan payına rağmen geleneksel dağıtım kanalı olarak adlandırılan kasaplar halen çok yüksek bir paya sahiptir. Hane içi tüketim dışında, otel ve lokantalar, özel sektöre ait işyerleri ve kamu kurumları kırmızı etin tüketildiği önemli kanallardır.

59) Yukarıda bahsedilmeyen; ancak zincirin her aşamasında önemli bir yeri bulunan bir diğer aktör kamu kurumlarıdır. GTHB hayvancılığa verdiği destek, hayvan hastalıklarını önlemek ve kırmızı et ürünlerinin hijyenik koşullarda pazara sunulmasını sağlamak için aldığı tedbirler ve gerçekleştirdiği benzer faaliyetlerle değer zincirindeki önemli bir aktördür. Bununla birlikte, kırmızı et ithalatını kontrol eden Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (GTB) ve kırmızı et üretiminde ve pazarlamasında aktif bir rol üstlenen EBK, değer zincirindeki diğer önemli kamu kurumları arasında sayılabilir.

60) Sektördeki bir diğer önemli aktör, özel sektörle kamu arasındaki iletişimi kuran, değer zincirindeki aktörlere katkı sunmayı amaçlayan sektör dernekleridir. Hayvan ıslahı amaçlı yetiştirici örgütleri olan Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği, il bazında soy kütüğü sistemini yürütmekte ve sığırlarda ebeveyn ile verimlilik kayıtlarını tutmaktadır¹². Bir diğer önemli kuruluş Türkiye Süt, Et, Gıda Sanayicileri ve Üreticileri Birliği (SETBİR), süt, et ve gıda sanayinin gelişmesi, ürün işleyen fabrikaların teknoloji altyapılarının AB standartlarına kavuşması için teknik çalışmalar yapmaktadır¹³. Et Üreticileri Birliği (ETBİR), kırmızı et sanayindeki üreticilerin bir araya geldiği bir kuruluştur¹⁴. 2002 yılında kurulmuş olan Kasaplar, Besiciler, Et ve Et Ürünleri Esnaf ve Sanatkarları Federasyonu ise üyelerinin faaliyetlerini kontrol eden, gerektiğinde hukuki işlem yapılmasına karar veren, eğitim faaliyetleri yürüten bir meslek kuruluşudur¹⁵. Bu kuruluşların yanı sıra, 2010 yılında kurulan Ulusal Kırmızı Et Konseyi de tüketimi ve verimliliği arttırmak, etçi büyükbaş ırklara geçişe katkı sunmak, üreticilerin girdi maliyetlerini

12 Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği, <http://www.dsymb.org.tr/>

13 Türkiye Süt, Et, Gıda Sanayicileri ve Üreticileri Birliği, <http://www.setbir.org.tr/>

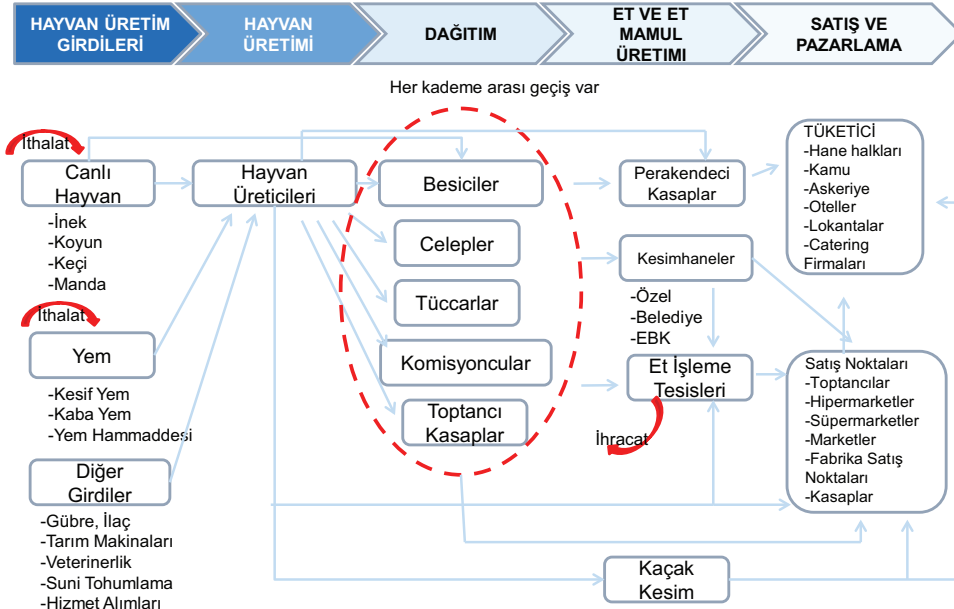
14 Et Üreticileri Birliği, <http://www.etbir.org/>

15 Türkiye Kasaplar, Besiciler, Et ve Et Ürünleri Esnaf ve Sanatkarları Federasyonu, <http://www.kasaplarfederasyonu.org.tr>



düşürmek, karkas sınıflama sistemine geçmek için çalışmalar yürütmektedir¹⁶.

Şekil 12: Kırmızı et değeri zinciri beş aşamalıdır



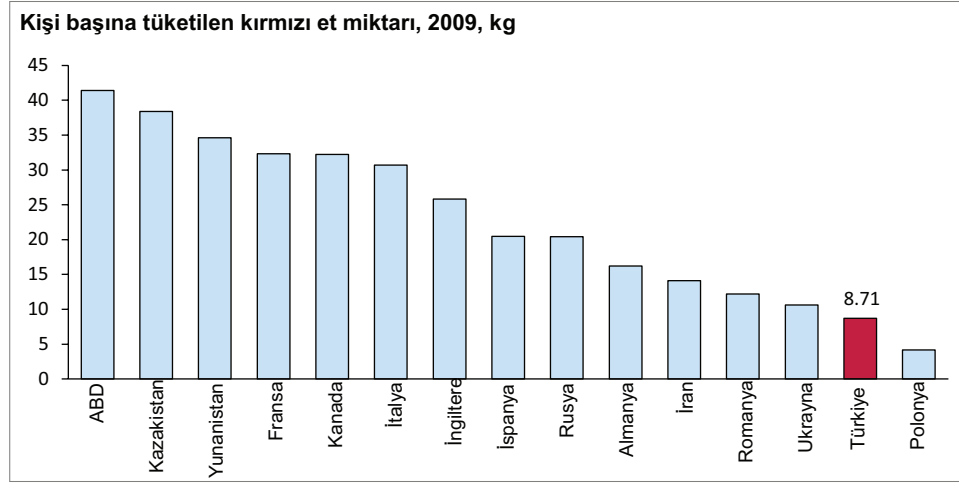
61) Kırmızı et ve ürünleri değeri zinciri analizi neticesinde, zincirin halkalarındaki problemlerin yansıması olarak üç temel belirtinin varlığı tespit edilmiştir. Birinci belirti, Türkiye’de yeteri kadar kırmızı etin tüketilemiyor olmasıdır. Tüketicinin az olmasının ana nedeni olan kırmızı et fiyatlarının görece yüksekliği, değeri zincirindeki aksaklıklar nedeniyle sektörde ortaya çıkan ikinci belirtidir. Tüketicinin düşük olması ve bununla birlikte fiyatların yüksekliği sektörün önemli bir büyüme potansiyeline sahip olduğunu göstermektedir. Bu potansiyele rağmen uzun yıllardır sektörün en önemli üreticilerinden olan Koç, Ata ve Banvit gibi bazı grupların, hayvancılık ve kırmızı et üretimi faaliyetlerinden çekilmesi kırmızı et ve et ürünleri değeri zincirindeki problemlerin üçüncü belirtisidir.

62) Türkiye’de kişi başına kırmızı et tüketimi birçok gelişmiş ülkenin gerisindedir. Sağlıklı bir insanın vücut ağırlığının her bir kilosu için günde 0,8 ile 1 gram arasında protein tüketmesi gerekir¹⁷. Toplam protein ihtiyacının yüzde 42’si hayvansal protein niteliğinde olmalıdır. Dolayısıyla, 80 kilo vücut ağırlığına sahip bir insanın alması gereken minimum hayvansal protein miktarı bir günde 27-34 gram ve yılda 9,9-12,3 kilo aralığındadır. Türkiye’de ortalama kişi başı tüketim ise, yılda ortalama 8,71 kg ile sağlıklı bir insanın alması gereken hayvansal protein sınırının altındadır (Şekil 13).

16 Ulusal Kırmızı Et Konseyi, <http://www.ukon.org.tr>

17 Harvard Kamu Sağlığı Okulu, <http://www.hsph.harvard.edu/nutritionsource/questions/protein-questions/>

Şekil 13: Türkiye’de tüketilen sığır eti miktarı, diğer birçok ülkeye kıyasla oldukça düşüktür



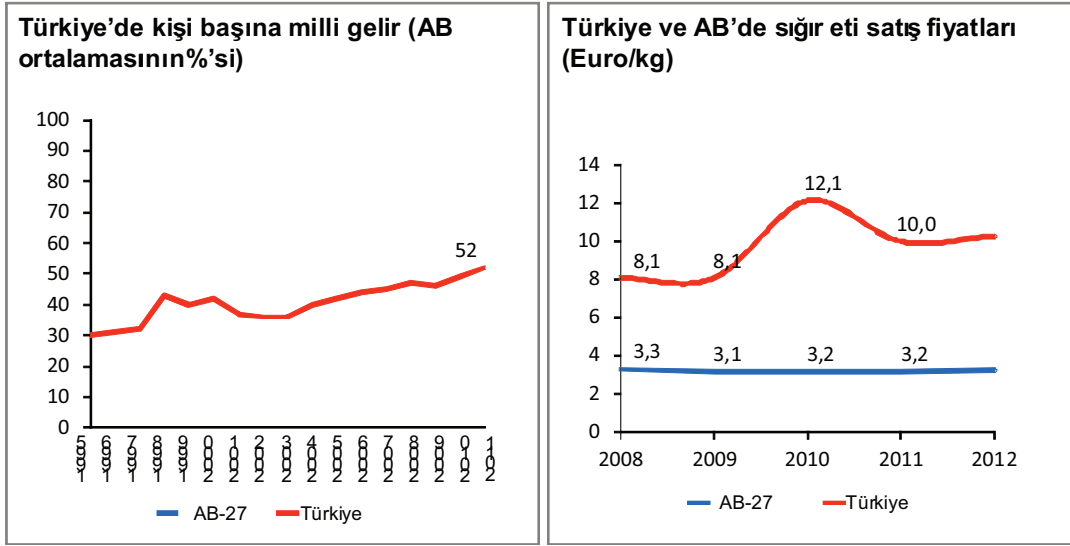
Kaynak: FAO

*Türkiye ve İran dışındaki ülkelerde domuz eti, en çok üretilen et ürünü olarak öne çıkmaktadır. Dolayısıyla, domuz eti de hesaplamalara katıldığında Türkiye ve İran için sonuç değişmezken, diğer tüm ülkelerde kişi başına tüketilen kırmızı et miktarının en az 1,5 kat arttığı görülmektedir. Almanya gibi domuz tüketiminin çok olduğu ülkelerde ise artış 3,5 katı bulmaktadır.

63) Türkiye’de kırmızı et fiyatları Türkiye’nin gelir seviyesine ve AB’deki kırmızı et fiyatlarına göre oldukça yüksektir. Kırmızı et fiyatlarının yüksekliği aynı zamanda yetersiz tüketimin de temel nedenidir. 2011 yılında Türkiye’de kişi başına düşen milli gelir, AB’de kişi başına düşen ortalama gelirinin ancak yüzde 52’si iken, sığır etinin satış fiyatı AB’deki ortalama satış fiyatının iki katından daha fazladır (Şekil 14). AB’deki ortalama aylık gelirle AB’de yaklaşık 445 kg sığır eti satın alınabilirken, Türkiye’deki ortalama aylık gelir seviyesi yalnızca 49 kg sığır eti satın almak için yeterlidir. Bu durum, sorunun tek başına fiyatların mutlak olarak yüksekliğinden değil aynı zamanda kişi başına gelire kıyasla yüksekliğinden kaynaklandığına işaret etmektedir.



Şekil 14: Türkiye’de kişi başına gelir, AB’deki seviyenin yarısı kadar; sığır eti satış fiyatı ise AB’deki satış fiyatının üç katı kadardır



Bir aylık ortalama gelirle AB’de 445 kg, Türkiye’de 49 kg sığır eti alınabilmektedir

Kaynak: Eurostat ve TEPAV Hesaplamaları

64) Değer zincirindeki problemlerin belirtisi olarak tespit edilen bir diğer unsur, özel sektörün, kırmızı et üretimi değer zincirinin en kritik aşaması olan hayvancılıktan çıkmakta olduğudur. Türkiye’nin kişi başına kırmızı et tüketimi miktarının düşük olması ve nüfus artış hızının yüksekliği bu sektörde orta-uzun vadede çok önemli bir potansiyelin varlığına işaret etmektedir. Ancak, henüz açığa çıkmamış bu potansiyele rağmen, canlı hayvan yetiştiriciliği yapan büyük gruplar, bu alandaki faaliyetlerine son vermişlerdir. Koç, Banvit ve Saray gibi büyük oyuncular hayvan alımını durdurmuş, ellerindeki hayvanları tükettikten sonra yerine yenisini koymamışlardır¹⁸. 1999’da Koç ve Ata Ortaklığı’nın Şanlıurfa’da kurduğu çiftliğin kapatılacağı 29 Haziran 2012’de kamuoyuna duyurulmuştur. İzmir ve Tire’deki iki çiftlikte toplam dokuz bin hayvan kapasite ile besicilik yapan McDonald’s da hayvan alımını durdurduğunu açıklamıştır¹⁹. Büyük işletmelerin sektörden çekilmesi, değer zincirindeki problemlerin ciddiyetini göstermektedir.

65) Kırmızı et ve et ürünleri değer zincirindeki problemleri ve yukarıda altı çizilen meselelerin ortaya çıkış nedenlerini anlamak amacıyla değer zincirinin kapsamlı bir biçimde analiz edilmesi gerekmektedir. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde, tüketimden başlayarak geriye doğru giden bir yaklaşımla değer zinciri aşamalarında Türkiye’nin içinde bulunduğu durum incelenecektir.

18 Vatan Gazetesi, <http://haber.gazetevatan.com/koc-saray-banvit-onemli-degil-de-koylu-kizinca-ne-olacak/353030/4/Haber> , Erişim Tarihi: 12.11.2012

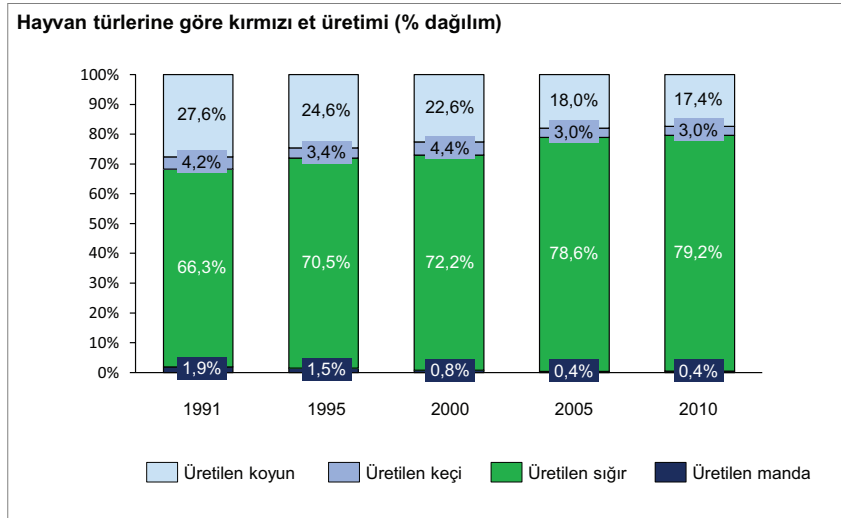
19 Dünya Gazetesi, <http://www.dunya.com/koc-ve-mcdonalds-besicilikten-cikti-160880h-p1.htm> , Erişim Tarihi: 12.11.2012

2.1. Kırmızı Et ve Et Ürünleri Tüketimi

66) Değer zincirinin bu aşamasında üretilen kırmızı et ürünlerinin tüketiciye ulaştırılması ve tüketimi bulunmaktadır. Genel yapıyı özetleyecek olursak; kırmızı et ürünleri dağıtım kanallarında organize ve geleneksel perakendeciler bulunmaktadır. Türkiye'deki perakende sektöründe organize zincirlerin payının artması, kırmızı et ürünlerinin de her geçen gün daha büyük bir bölümünün organize zincirler tarafından tüketiciye ulaştırılmasını sağlamaktadır. Organize zincirlerin artan payına rağmen geleneksel dağıtım kanalı olarak adlandırılan kasaplar halen çok yüksek bir paya sahiptir. Hane içi tüketim dışında, otel ve lokantalar, özel sektöre ait işyerleri ve kamu kurumları da kırmızı etin tükettiği önemli kanallardır.

67) Türk mutfağında sığır eti, koyun ve keçi etinden daha önemli bir yer tutmaktadır. Kırmızı et ithalatının, yurtiçi üretime kıyasla oldukça sınırlı olduğu Türkiye'de tüketimin yapısını incelemek için üretim verilerinden hareket etmek tam olarak değilse de, daha doğru analizler yapmayı mümkün kılacaktır. Türkiye'de üretilen toplam kırmızı et içerisinde sığır etinin payı 1991'de yüzde 66'dan 2010 yılında yüzde 79'a ulaşmıştır. Türkiye'de, 2010 yılında toplam 625 bin ton sığır eti tüketilmiştir²⁰. Tüketicilerin tercihlerini lezzet ve sağlık kaygılarıyla sığır etinden yana kullanmaları, sığır etinin toplam kırmızı et tüketimi içindeki payının artmasında ve bununla beraber keçi, koyun ve manda etinin tüketimdeki payının azalmasında önemli rol oynamıştır.

Şekil 15: Türkiye'deki kırmızı et tüketimi tercihlerinde sığır eti ön plandadır ve sığır etinin toplam tüketim içindeki payı artmaktadır



Kaynak: TÜİK

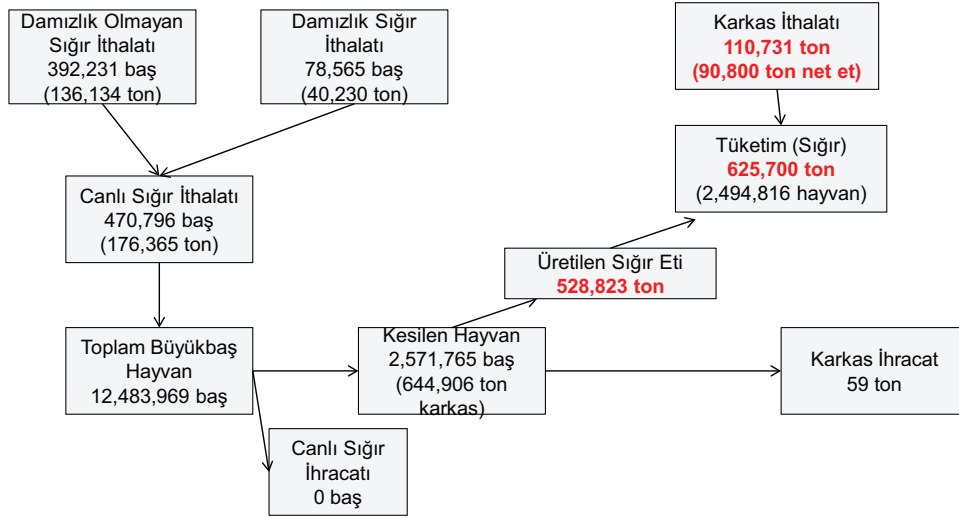
68) Yurtiçi kırmızı et arzı, toplam yurtiçi talebi karşılamaya yetmemektedir. Kırmızı et tüketiminin yüzde 85'i yerli üretim ile karşılanırken, yüzde 15'i ise ithalat ile karşılanmaktadır (Şekil 16). İthalatın bir bölümü canlı hayvan, geriye kalanı ise karkas

20 Business Monitor International (2011) "Turkey Agribusiness Report"



et olarak yapılmaktadır. Ortalama karkas ağırlıkları dikkate alındığında Türkiye'nin yurtiçindeki hayvanların kesiminden ve canlı hayvan ve karkas ithalatından elde ettiği et miktarının 620 bin ton civarında olduğu görülmektedir. Toplam kırmızı et tüketimi ise 625 bin ton olarak hesaplanmaktadır. İthalat ve yerli üretim toplamından oluşması gereken sığır eti tüketimi, gerçekleşen tüketim miktardan farklı çıkmakta ve tam olarak doğru bir tüketim değerine ulaşmayı güçleştirmektedir. Aradaki fark, karkas ağırlığı ortalamasındaki sapmadan ve kaçak et girişlerinden kaynaklanmaktadır.

Şekil 16: 2011 yılında tüketilen sığır etinin yüzde 85'i yerli üretimle, yüzde 15'i ithalatla karşılanmıştır



Kaynak: TÜİK

Sığır karkas ağırlığı 250,8 kg. ve karkastan elde edilen et oranı yüzde 82 olarak kabul edilmiştir. Kaçak et üretimi ve tüketimine dair tahminler gösterilmemiştir.

69) Türkiye’de gelir seviyesi arttıkça ve dengeli beslenme önem kazandıkça, kırmızı et tüketiminin önemli ölçüde artması beklenmektedir. Türkiye’nin 2023 hedefleri doğrultusunda 25 bin dolarlık kişi başına milli gelire ulaşması durumunda, bugün 26 bin dolarlık kişi başına milli gelire sahip olan Yunanistan’dakine²¹ benzer bir tüketim desenine sahip olacağı varsayılabilir. 2023 yılında Türkiye’de nüfusun 82 milyon civarında olacağı²² ve kişi başına kırmızı et tüketiminin Yunanistan’ın 2009 yılındaki kişi başına tüketim miktarı olan 34,6 kilograma çıkacağı öngörüsü altında, Türkiye’deki toplam kırmızı et tüketiminin 2,84 milyon tona ulaşmasını beklemek mümkündür. Bu değerlendirme ışığında, 2023 hedeflerine ulaşılması durumunda Türkiye’nin toplam kırmızı et tüketiminin 3 kattan fazla artması söz konusu olabilir.

70) Türkiye’de kaçak et tüketiminin, toplam tüketimin yüzde 40’ı kadarı olduğu tahmin edilmektedir²³. Kayıtdışılığın yaygın olmasının temel nedeni Türkiye’de hayvanların kimliklendirilmesinin tam olarak yapılamaması ve ülkeye yurtdışından kaçak

21 UN Data, 2011 <http://data.un.org> , Erişim tarihi: 8.11.2012

22 Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İlişkiler Bölümü, Nüfus Birimi Projeksiyonları, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm , Erişim tarihi: 7.10.2012

23 Boçağa, Ö. (2010), “Sektörel Analiz: Kırmızı Et ve Süt Sektörü”, İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi

hayvan girişinin olmasıdır. Türkiye’de kayıtdışı et kesimi ve bu şekilde kesilen etlerin perakende ve toptan satışı yapılabilmektedir. Vergi ve sosyal güvenlik ödemeleri gibi kamusal yüklerden kaçınabilen kayıtdışı işletmeler, sektörde haksız rekabet ortamının doğmasına neden olurken halk sağlığını da tehdit etmektedir. GTHB, 17 Aralık 2011 tarihli ve 28145 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelik” ile et ve mamullerinin üretim, dağıtım ve satışını yapan firmaların kayıt altına alınması zorunluluğunu getirmiştir. Yönetmeliğe göre, onaya tabi işletmeler 31 Aralık 2012 tarihine kadar onay belgelerini ve kayıt kapsamındaki işletmeler ise 31 Aralık 2013 tarihine kadar kayıt belgelerini edinmek zorundadırlar. Kayıt ve onay işlemlerini yerine getirmeyen işletmelerin para cezaları ile karşı karşıya kalacakları, onaya bağlı olan fakat onay belgesini almayan işletmelerin ayrıca mallarına el konulacağı da belirtilmiştir²⁴. Bu yönetmelik, satış kanallarının kayıt altına alınması adına ve işletmelerde kayıtdışılığın önlenmesine yönelik olumlu bir gelişmedir²⁵. Ancak yönetmelikte, perakendecilerin onaysız ve kayıtsız mal satamayacaklarına dair bir ibare olmaması, kayıtdışı mal satışına dair riskin hala sürdüğünün ve tedbirlerin tam olmadığının göstergesidir.

71) Kırmızı et, bonfile, sırt, but ve kol, rosto, nuar, kemikli pirzola, incik ve kıymalık et²⁶ biçimlerinde satılabildiği gibi, salam, sosis ya da sucuk gibi şarküteri ürünleri formunda da tüketilmektedir. Sığırın en kaliteli yerlerinden biri bonfiledir. 400 kiloluk bir sığırdan yaklaşık 3-4 kilo kadar bonfile çıkmaktadır. Hayvanın sırt bölümünden 6 kilo pirzola ve 4 kilo antrikot elde edilir. Bu etler de birinci sınıf olarak değerlendirilir. Sığır butunun arka tarafından elde edilen ve halk arasında rosto olarak bilinen nuar, birinci kalite ettir ve 400 kiloluk bir sığırdan 1,5-2 kilo arasında nuar elde edilebilir. Birinci kalite etlerin dışında da sığır karkasından pek çok farklı türde et elde edilebilmekte ve nihai ürün olarak tüketilmektedir. Hayvanların daha düşük kaliteli etleri nihai ürün olarak tüketilebildiği gibi, bu etler salam, sosis, sucuk ve pastırma gibi şarküteri ürünlerinin üretiminde de kullanılmaktadır. Diğer yandan, ürün özelliklerine göre birinci sınıf etlerin kullanıldığı “premium” şarküteri ürünleri de piyasada bulunmaktadır.

72) Türkiye’deki hane halklarının toplam gıda harcamaları içerisinde kırmızı et ve şarküteri ürünlerine yapılan harcamaların payı artmaktadır. Hane halklarının toplam gıda harcamaları içinde kırmızı et ve şarküterinin payı 2010 yılında yüzde 9,6 ve 3,3’den, 2011 yılında yüzde 10,8 ve 3,4’e yükselmiştir. Her ne kadar kırmızı et tüketimine harcanan pay artsa da, bu oran gelişmiş ülkelerin gerisinde olmaya devam etmektedir. Örneğin İngiltere’de ortalama bir tüketicinin gıda harcamaları içinde kırmızı etin payı 2009 yılında ortalama yüzde 23 olarak hesaplanmıştır²⁷ ve bu oranın son on yıldır değişmediği gözlenmiştir. Kırmızı et ve şarküteri ürünlerine yapılan harcamanın toplam içindeki payının artmasının iki olası nedeni vardır. Bunlardan birincisi, kırmızı et ve şarküteri ürünlerindeki

24 TESK, <http://www.tesk.org.tr/tr/mevzuat/12/12012.php>, Erişim tarihi: 6.12.12

25 17/12/2011 tarihli ve 28145 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmeliğin 6. Maddesi

26 Türkiye Gıda ve İçecek Sanayi Dernekleri Federasyonu, http://www.tgdf.org.tr/turkce/index.php?option=com_content&view=article&id=69&Itemid=71 Erişim tarihi: 21.11.2012

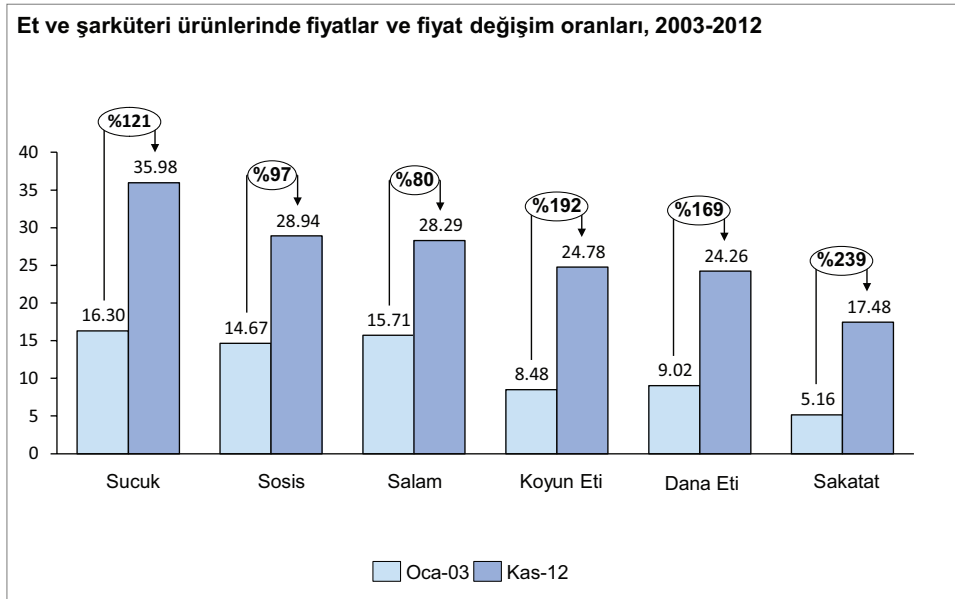
27 UK Food Statistics Pocketbook (2011)



fiyat artışlarının gelir artış hızının üzerinde olmasıdır. İkincisi ise Türkiye'deki gelir artışıyla birlikte insanların daha fazla kırmızı et tüketmeye başlamasıdır.

73) Et ve bazı mamullerinde 2003-2012 döneminde görülen fiyat artışları, aynı dönemde TÜFE'de görülen yüzde 106'lık artıştan daha yüksektir. 2003 Ocak-2012 Kasım döneminde Tüketici Fiyatları Endeksi'nde (TÜFE) gözlenen toplam artış yüzde 106 olmuştur. Aynı dönemde koyun eti yüzde 192 oranında ve dana eti de yüzde 169 oranında fiyat artışına maruz kalmışlardır. Bu da taze etin reel satış fiyatının arttığına işaret etmektedir. Diğer yandan, aynı dönemde fiyatı en çok artan ürün ise satış fiyatı diğer ürünlerden daha düşük olan sakatatıdır. Satış fiyatı en yüksek olan sucukta ise, yine TÜFE'deki artış oranından daha yüksek bir artış gözlenmiştir. Bu değerlendirmeler ışığında, kırmızı et ve şarküteri harcamalarının toplam gıda harcamaları içerisinde gözlenen artışın nedeninin, kişi başına daha çok kırmızı et tüketimi yapmaktan ziyade, aynı miktarda kırmızı et satın almak için reel olarak daha yüksek bir bedel ödenmesinin olduğu görülmektedir.

Şekil 17: 2003 yılından 2012 yılı sonuna dek koyun ve dana etindeki fiyat artışları, aynı dönemdeki enflasyon artışını geçmiştir



Kaynak: TÜİK Tüketici Fiyatları Endeksi

74) Hane halklarının kırmızı et harcamalarının içerisinde ambalajlı ürünlere yapılan harcamaların payı yok denecek kadar az olmakla birlikte, şarküteri ürünlerinde durum değişmektedir. Hane halklarının ev içi tüketim için yaptıkları ambalajlı kırmızı et ürünleri harcamalarının toplam kırmızı et alımlarındaki payı 2010 yılında yüzde 0,57'den 2011 yılında yüzde 1,13'e yükselmiştir. Şarküteri harcamalarında ambalajlı ürünlerin payı 2010 yılından 2011 yılına yüzde 42'den yüzde 40'a gerilemiştir.

75) Kırmızı etin tüketicilere ulaşmasını sağlayan dağıtım kanallarına bakıldığında, kasap ve şarküterilerin en önemli dağıtım kanalı olduğu görülmektedir. Türkiye'de

kırmızı et ve et ürünleri satın alımlarının 2010 yılında yüzde 55'i, 2011 yılında ise yüzde 49'u kasap ve şarküterilerden yapılmıştır. Kasap ve şarküteri gibi geleneksel kanalların payı hala yüksek olmakla birlikte, Türkiye'de perakende sektöründe yaşanan dönüşümle birlikte, bu kanalların toplam satın alımlar içindeki payı azalmaktadır. 2011 yılında, kırmızı et ve et ürünleri harcamalarının yüzde 49'u kasap ve şarküterilerden yapılırken, yüzde 18'i bağımsız süpermarketler, yüzde 14'ü ulusal zincirlerden yapılmıştır. Yerel zincirler, indirim marketleri, bakkallar, açık pazarlar ve diğer kanalların payı ise yüzde 19 olmuştur. Şarküteri ürünlerinde ise kasap ve şarküterilerden sonraki en önemli satış kanalları yüzde 31,2 pay ile bağımsız süpermarketler, yüzde 21,3 ile ulusal zincirler ve yüzde 14,9 ile yerel zincirlerdir²⁸.

76) Kırmızı et satın alırken tüketicilerin en çok dikkat ettikleri özellik, etin taze olmasıdır. Gerek dana, gerekse koyun eti satın alan tüketicilerle yapılan anketlerde dana eti satın alanların yüzde 45'inin etin tazeliğine, yüzde 34'ünün etin temiz ortamda satılmasına, yüzde 25'inin etin yağsız olmasına ve yüzde 25'inin etin fiyatına dikkat ederek alım yaptıkları görülmüştür²⁹.

77) Kırmızı etin satış noktalarında ne şekilde muhafaza edilmesi gerektiği GTHB'nin Gıda Hijyeni Yönetmeliği'ne göre düzenlenmektedir³⁰. Etin taze ve hijyenik kalmasının en önemli şartı, üretimden satışa her aşamada soğuk zincirin muhafaza edilmesidir. Soğuk zincir, kırmızı etin üretimden sevkiate ve tüketiciye ulaştırılınca kadar geçen tüm süreçlerde 0 ile 4 derece arasında bulundurulması, soğuk araçlarda taşınması ve soğukta sergilenmesi işlemlerinin bütünüdür. Tıpkı üretim tesislerinde olduğu gibi, satış kanallarında kırmızı et ve et ürünlerinin muhafazasında soğuk zince uyulması yasal bir zorunluluktur. Türkiye'deki soğuk zincir altyapısında herhangi bir problem olmadığını ve gerek modern gerekse geleneksel dağıtım kanallarında tüketicilere sunulan kırmızı et ve ürünlerinin soğuk zincir içerisinde saklandığını söylemek mümkündür. Bunun bir tek istisnası teknik altyapısı yetersiz üçüncü sınıf mezbahalardır.

78) Kırmızı et sanayinde kalitenin artmasını sağlayan bir diğer önemli unsur, Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP)³¹ uygulamalarına geçilmesidir. Özellikle büyük ölçekli perakendecilerin satış birimlerinde bu standartları yerleştirmeleri, kırmızı et karkasında mikrobiyolojik kalitenin yükselmesini sağlamıştır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde de değinileceği gibi, hayvan hastalıklarının son derece yaygın olduğu Türkiye'de, HACCP uygulamalarına geçilmesi, tüketicilerin daha güvenli bir şekilde kırmızı et tüketmelerini sağlamaktadır. Yapılan çalışmalar, tüketicilerin gıda güvenliği konusunda bilinçlenmelerinin ve bu yönde taleplerini belirtmelerinin, kamunun konuyla

28 IPSOS Hane Tüketim Harcaması Araştırması, 2010 ve 2011

29 Demirkol, C. (2007) "Türkiye'de Kırmızı Et Sektörünün Sanayici ve Tüketici Düzeyinde Analizi"

30 17.12.2011 tarihli, 28145 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Gıda Hijyeni Yönetmeliği, Madde 6

31 HACCP, 1971 yılında ABD'de oluşturulmuş, hammaddeden son ürüne dek bilimsel gıda kontrollerinin yapılması ile risklerin önlenmesini sağlayan bir sistemdir.



ilgili mevzuat çalışmalarını hızlandırmasına³² ve yönetmelikleri hayata geçirmesine sebep olduğunu göstermiştir. Kırmızı etin tüketiciye ulaşması aşamasında kalitenin korunmasının daha önemli hale gelmesi, perakendecileri de bu yönde tedbirler almaya yönlendirecektir.

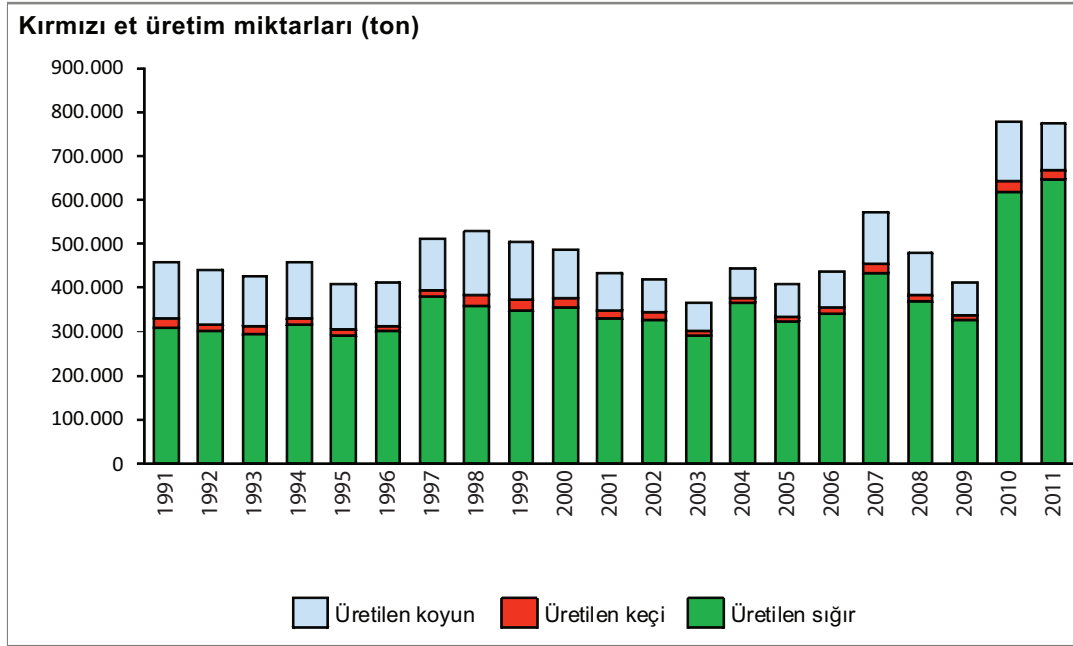
2.2. Kırmızı Et ve Et Ürünleri Üretimi

79) **Değer zincirinin kırmızı et ve et ürünleri üretimi aşamasında, karkas etin tüketime hazır hale getirilmesi faaliyeti gerçekleştirilmektedir.** Büyük ve modern işletmeler, KOBİ niteliğindeki işletmeler ve kasaplar bu aşamadaki aktörlerdir. Entegre özel sektör işletmeleri canlı hayvanın kesimini kendi mezbahalarında yaptıkları gibi diğer mezbahalardan gelen karkası da üretimde girdi olarak kullanmaktadır. Kendi kesimhanesi olmayan işletmeler, hayvan kesimini çoğunlukla mezbahalarda yaptırmaktadır. Kırmızı et üretimi tesislerinde kıyma, pirzola, bonfile gibi ürünlere ek olarak salam, sosis ve sucuk gibi şarküteri ürünleri de üretilmektedir. Özellikle Kurban Bayramı döneminde, hane halklarının kurban ettikleri hayvanları, kendi imkânlarıyla kesip parçalayarak tüketime hazır hale getirdikleri de görülmektedir.

80) **Türkiye’de üretilen et miktarı 2007 yılında en yüksek seviyesine ulaştıktan sonra düşüşe geçmiş ve fiyatların artmasına neden olan arz eksikliği, 2010 yılında yeniden ithalat yapılmasına yol açmıştır.** 1990’ların ilk yıllarında 400 bin ton civarında olan toplam kırmızı et üretimi, 1990’ların ikinci yarısından itibaren 500 bin tona yaklaşmıştır. Ancak 2004 yılında kadar kırmızı et arzı azalmıştır. 1990’ların ikinci yarısında gözlenen üretim miktarı ancak 2007 yılında tekrar yakalanabilmiştir. 2007 yılında 117 bin tonu koyun eti ve 24 bin tonu keçi eti olmak üzere toplam yaklaşık 574 bin ton kırmızı et üretilmiştir.

32 Tosun, D. ve Demirbaş, N. (2012), “Türkiye’de Kırmızı Et ve Et Ürünleri Sanayiinde Gıda Güvenliği Sorunları ve Öneriler”, Uludağ Üni. Ziraat Fakültesi Dergisi, 26 (1): 93-101

Şekil 18: Türkiye'nin toplam kırmızı et üretiminde dönemsel artış ve azalış yaşanmaktadır. 2010 ve 2011 yıllarında, ithalatın da katkısıyla tarihin en yüksek üretimi yapılmıştır



Kaynak: TÜİK

81) Kırmızı et ve nihai mamul üretimi aşamasında yer alan önemli aktörlerden biri kesimhanelerdir. GTHB'nin Ekim 2012 verilerine göre, Türkiye'de 91 adet birinci sınıf mezbaha, 22 adet ikinci sınıf mezbaha ve 425 adet üçüncü sınıf mezbaha vardır. Mezbahalar özel sektör tarafından işletilebildikleri gibi, belediyeler tarafından işletilen mezbahalar da yaygındır. İkinci sınıf mezbahaların yüzde 64'ü ve üçüncü sınıf mezbahaların yüzde 90'ı belediyelere aittir³³. Özellikle üçüncü sınıf mezbahaların alt yapı sorunları, buralarda gerçekleştirilen kesimlerin hijyenik koşullara dikkat edilmeden yapılması sonucunu doğurmaktadır. Bu mezbahaların halk sağlığına tehdit oluşturabildiği de, sıklıkla dile getirilmektedir. Belediye mezbahalarının bir kısmında, gerekli soğuk hava tesisleri bulunmamakta, kesimler yerde yapılmakta ve gerekli hijyen kurallarına uyulmamaktadır³⁴. Belediye mezbahaları ve kombinaları, nispeten küçük ölçekli ve bulundukları ilçede hizmet veren işletmelerdir

82) Kırmızı et ve et ürünleri imalatının dünya standartlarında son derece modern koşullarda gerçekleştirildiği kombina tesislerde kapasite kullanım oranları oldukça düşüktür. Kombina tesislerde, canlı hayvanın karkas haline getirilmesi, karkasın parçalanarak tüketilebilir forma dönüştürülmesi, şarküteri ürünleri üretiminin gerçekleştirilmesi ve üretimin paketlenmesi işlemlerinin tümü yapılabilmektedir. Türkiye'nin farklı şehirlerinde, kırmızı et ve et ürünleri üretimi yapan toplam 123 adet kombina tesis bulunmaktadır. Piyasanın öncü firmalarının sahip olduğu kombina tesislerinin yanı sıra, EBK tarafından işletilen kombinalar da bulunmaktadır. Bu tesisler yüksek standartlarda ve modern yapıdadırlar. GTHB verilerine göre, Türkiye'deki kombinalarda kapasite kullanım

33 GTHB, Ruhsatlı Kesim Yerleri İstatistikleri, Ekim 2012

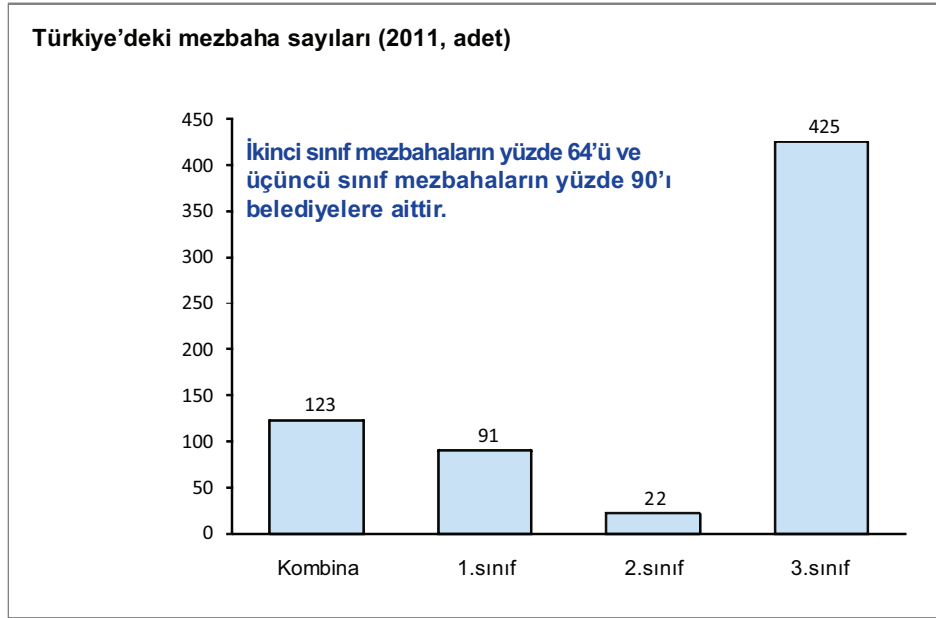
34 Demirkol, C. (2007). "Türkiye'de Kırmızı Et Sektörünün Sanayici ve Tüketici Düzeyinde Analizi"



oranı yüzde 36'dır. Türkiye'deki kırmızı et işlemede atıl kapasitesinin bulunmasının temel nedeni endüstriyel hammaddeye erişim konusunda yaşanan zorluklardır.

83) Ülkemizde kesilen büyükbaş hayvanların yüzde 62'si ve küçükbaş hayvanların yüzde 73'ü kombinalarda kesilmektedir³⁵. En çok sayıdaki kesimhane türü, üçüncü sınıf mezbahalardır (bkz. Şekil 19). Birinci sınıf mezbahalar; kesim salonunun büyüklüğüne, kesim ve sonrasındaki işlemlerin hijyenik olarak yapılabilmesine, soğuk hava depolarının kapasitesine ve hayvan padok alanlarının genişliğine bağlı olarak günlük kesim kapasitesinde sınırlaması olmayan mezbahalardır. İkinci sınıf mezbahalarda günde en fazla 40 kesim ünitesi hayvan kesilebilirken, üçüncü sınıf mezbahalarda ise günde en fazla 20 kesim ünitesi hayvan kesilebilir. Kombina tesis ise birinci veya ikinci sınıf mezbahaya ek olarak, içerisinde et parçalama veya et mamul madde üretimi yapılabilen tesislerdir³⁶. Küçük çaplı mezbaha sayısının çokluğu, kayıtdışılık ve hastalıklı hayvan kesimiyle mücadelenin önündeki bir engeldir. Avrupa Birliği'ne adaylık müzakerelerinin tarım aşamasında, 2013 yılına dek AB standartlarına uygun hale getirilemeyen mezbahaların kapatılması gündemdedir.

Şekil 19: Türkiye'deki kesim alanlarının yüzde 64'ü üçüncü sınıf mezbahalardır



Kaynak: GTHB

84) Türkiye'de canlı hayvan kesimi, mezbahalar ve kombina tesisler dışında, kayıtdışı bir biçimde merdiven altı yerlerde de yapılmaktadır. Kayıtdışı kesimler, sektörde haksız rekabet yaratmakta ve halk sağlığını tehdit etmektedir. Merdiven altı tabir edilen kesim yerlerinde yapılan kesimler, hem piyasadaki kurumsal şirketler aleyhine bir rekabet unsuru olmakta, hem de hayvan hastalıklarının takibini ve kontrolünü

35 Ramazan Ç. (2011), AB Uyum Sürecinde Türkiye Hayvancılık Kongresi Sunum

36 05/01/2005 tarihli ve 25691 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Kırmızı Et ve Et Ürünleri Üretim Tesislerinin Çalışma ve Denetleme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik

zorlaştırmaktadır. Kırmızı et tüketiminin yüzde 40'ının kayıtdışı olması, kayıtdışılık probleminin ciddiyetini göstermektedir.

85) Nihai mamul üretimi aşamasındaki diğer önemli aktörler, EBK ve KOBİ niteliğindeki et işleme tesisleridir. EBK, taze et ve nihai mamul üretiminin en önemli aktörlerindendir. Gerek mezbahaları ve kombinalarıyla, gerekse satış mağazalarıyla sektörün her basamağında rol alan EBK'nın, özellikle ithalat yetkisi verilmesinin ardından piyasadaki rolü artmıştır. Ancak piyasadaki diğer aktörler, EBK'nın düzenleme ve denetleme mekanizmasını koordine etmek yerine piyasada direkt satıcı rolü oynamasının piyasayı bozucu bir etki yarattığını belirtmişlerdir. KOBİ niteliğindeki firmalar genelde bölgesel üretim yaparlar ve her bölgede yaygındırlar. Diğer yandan, Türkiye pazarının tamamına satış yapan büyük firmalar da bulunmaktadır ve bunlar özellikle şarküteri grubundaki ürünlerini yurtdışına da gönderirler.

86) Kesim ve et işleme alanında faaliyette bulunan firmalar, ölçeklerine ve bulundukları bölgelere göre farklı stratejiler izlemektedirler. Küçük ölçekli firmalar öncelikle karlılık ekseninde çalışırken, büyük ölçekli firmalar ise pazar payını artırma ve büyüme odaklı stratejiler izlemektedirler. Büyük firmaların temel amacı ulusal bir marka haline gelmek ve pazardan daha büyük bir pay almaktır. Büyük firmalar tüketicilerin kırmızı et ve mamullerini satın alırken kaliteye verdikleri önemi göz önünde bulundurarak, kalite ve yeni ürün geliştirme stratejilerini de bu doğrultuda şekillendirmektedirler. Bölgesel olarak bakıldığında nihai tüketiciye yönelik ürünlerin özellikle Ege ve Marmara'da üretildiği görülmektedir. Yapılan anket çalışmalarına göre işletmeler arasındaki bölgesel farklar Şekil 20'de gösterilmiştir.



Şekil 20: Bölgesel olarak firma stratejilerindeki farklar

	Doğu Anadolu	İç Anadolu	Ege	Marmara	Akdeniz	Karadeniz
Tüketici tercihleri	Genelde küçükbaş hayvan eti	Büyükbaş ve küçükbaş hayvan eti	Genelde büyükbaş hayvan eti	Genelde büyükbaş hayvan eti	Büyükbaş ve küçükbaş hayvan eti	Büyükbaş ve küçükbaş hayvan eti
İşletmenin ana faaliyet alanı	Küçükbaş hayvan eti işleme	Büyükbaş ve küçükbaş hayvan eti	Büyükbaş hayvan eti işleme	Büyükbaş hayvan eti işleme	Büyükbaş ve küçükbaş hayvan eti	Büyükbaş ve küçükbaş hayvan eti
Hammadde temin kaynakları	Kendi bölgelerinde bulunan üreticiler ve araçlar	Yüzde 50 kendi bölgesinden	Yüzde 65 kendi bölgesinden	Yüzde 60 kendi bölgesinden	Kendi bölgelerinde bulunan üreticiler	Hayvancılık yapan işletmeler
Taze et dışında üretilen ürün	Çoğu firma karkas, az sayıda firma şarküteri de üretiyor	Çoğu firma karkas ve firmaların yarısı şarküteri de üretiyor	Az sayıda firma karkas, özellikle Afyon'daki firmalar şarküteri de üretiyor	Az sayıda firma karkas, çok sayıda firma şarküteri üretiyor	Firmaların yarısı karkas, yarısı şarküteri de üretiyor	Bir firma sadece karkas, bir diğeri tüm ürünleri üretiyor
Alıcı işletmeler	Toplu et satın alan firmalar	Kırmızı et işleme tesisleri	Perakendeci firmalar	Perakendeci firmalar ve şarküteri imalatçıları	Perakendeci firmalar ve şarküteri imalatçıları	Perakendeci firmalar ve şarküteri imalatçıları
Kapasite kullanımı	Ortalama yüzde 70	Tam kapasite	Yüksek	Çoğu firmada tam kapasite	Ortalama yüzde 60	Çoğu firma tam kapasite
Ekipmanın niteliği	Geleneksel	Daha modern	Modern	Modern	Karışık	Karışık
Pazar hedefi	Bölgesel	Bölgesel ve ulusal	Bölgesel ve ulusal	Ulusal	Bölgesel ve ulusal	Bölgesel ve ulusal
Genel strateji	Piyasada tutunma	Kalite artırma ve büyüme	Karlılık ve büyüme	Karlılık ve büyüme	Karlılık ve büyüme	Karlılık ve büyüme
Markalaşma	Tek marka	2-3 marka	Firma adıyla	Karışık	2-3 marka	Firma adıyla
Fiyatlama stratejisi	Maliyet odaklı	Maliyet ve kalite odaklı	Maliyet ve rekabet odaklı	Maliyet ve rekabet odaklı	Maliyet ve rekabet odaklı	Talebe göre fiyatlama
Pazarlama yöntemi	Doğrudan satış	Doğrudan satış	Doğrudan satış	Bayi ile doğrudan satış	Doğrudan satış ve toptancılar	Doğrudan satış

Kaynak: Demirkol, C (2007). "Türkiye'de Kırmızı Et Sektörünün Sanayici ve Tüketici Düzeyinde Analizi"

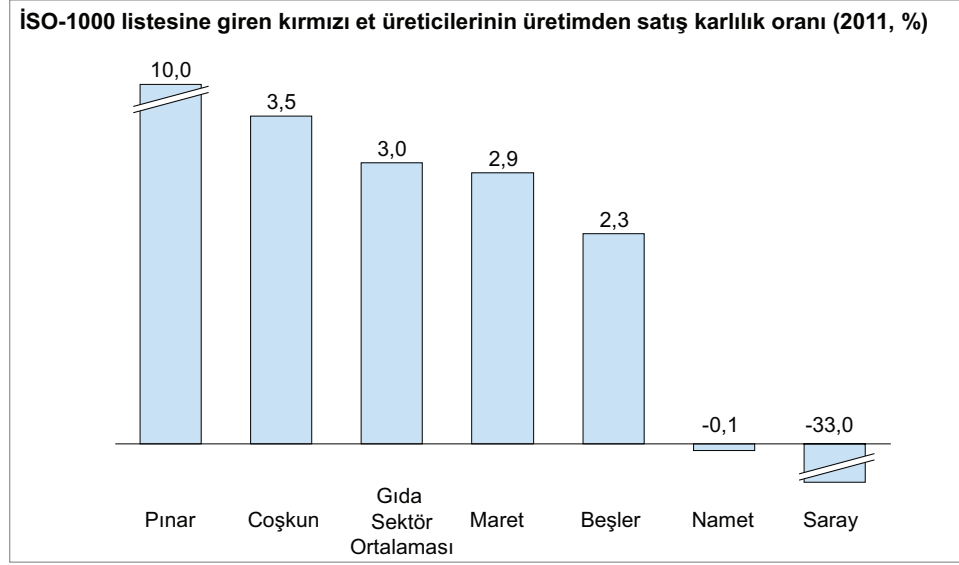
87) Firmaların stratejisi ile ölçek arasında önemli bir ilişki vardır. Küçük ölçekli firmalar et ve şarküteride bölgesel dağıtım, orta ölçekli firmalar et ve şarküteride bölgesel ve ulusal dağıtım, büyük ölçekli firmalar ise ette ulusal ve şarküteride hem ulusal hem de uluslararası dağıtım yapmaktadır. Firmaların ölçekleri büyüdükçe, işletme stratejileri de üretim odaklılıktan müşteri odaklılığa doğru kaymaktadır. Yine artan ölçekle beraber marka imajı önem kazanmakta, üretimde kaliteye daha çok önem verilmekte ve üretilen ürünler ekonomik olmalarından ziyade kaliteli olmalarıyla öne çıkmaktadır.

88) Enflasyonun düşmesi ile birlikte, gıda sektöründeki karlılık oranları da azalmıştır. Antalya Ticaret ve Sanayi Odası, farklı sektörlerdeki üyelerinin elde edebilecekleri kar oranları üzerine bir çalışma yapmaktadır. Buna göre, et ürünlerinin perakende satışı ile uğraşan işletmelerin 2009-2012 dönemindeki brüt karlılık oranı yüzde 12 ve net karlılık oranı yüzde 3 olabilirken, şarküteri ürünlerinin perakende satışı ile uğraşanların brüt karlılık oranının yüzde 12-13 ve net karlılık oranının yüzde 3-4 olabileceği belirtilmiştir³⁷. Diğer yandan, gıda sektörü temsilcileri üreticilerin kar marjlarının da yüzde 5 civarında olduğunu belirtmektedirler. ISO 1000'de yer alan büyük imalatçıların kar marjlarına baktığımızda ise, karlılıkla ilgili kesin bir yargıya ulaşmak mümkün olmamaktadır. Ancak, Namet ve Saray gibi kırmızı et üretimi konusunda Türkiye'nin öncü

37 ATSO Sektörlere Göre Karlılık Oranları, <http://www.atso.org.tr/yukleme/dosya/2c14ee9fa28d9bc5ed83d84f82996c5f.pdf>, Erişim tarihi: 16.11.2012

firmalarının karlılıklarındaki düşüklük düşündürücüdür.

Şekil 21: Türkiye'nin en büyük kırmızı et sanayicilerinin karlılık oranları ISO-1000 listesindeki gıda şirketlerinin ortalama karlılığına yakındır

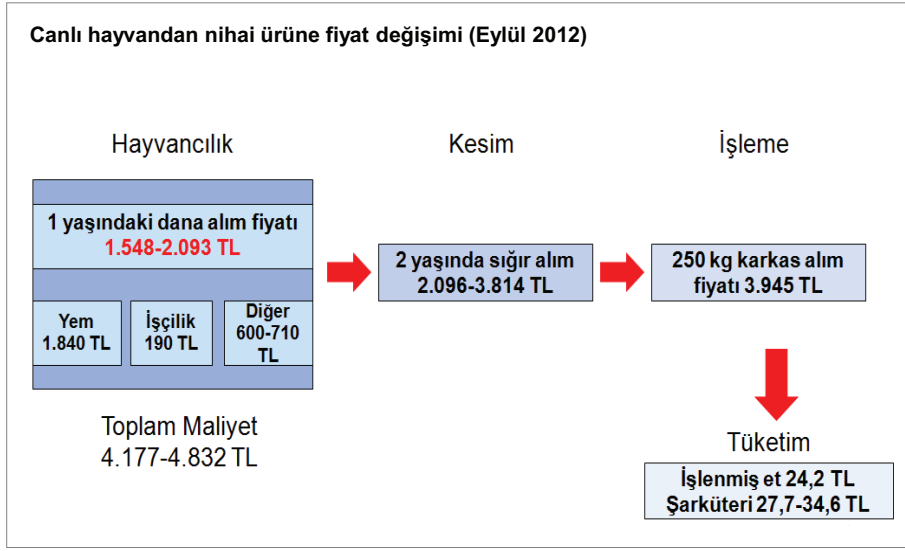


Kaynak: İstanbul Sanayi Odası ISO-1000 veritabanından TEPAV Hesaplamaları ISO-1000, Türkiye'nin Birinci 500 ve ikinci 500 Büyük Sanayi Kuruluşu listelerinin toplamıdır.

89) Maliyetler ve fireler göz önüne alındığında, taze kırmızı et ve şarküteri üreticilerinin önemli bir kısmının kar edemedikleri görülmektedir. Bu sorunun nedenini anlamak için, karkas etten başlayarak üretimin tamamlandığı noktaya kadar olan süreçteki fiyat değişimlerinin incelenmesi gerekmektedir. Şekil 22'de değer zincirinin her aşamasındaki fiyatlar gösterilmektedir. Maliyet/karlılık analizine karkas etten başlamak gerekir. Karkasın yüzde 15'i kemik ve yüzde 3'ü de firedir. Bu durumda 250 kg karkastan, 205 kg temiz et elde edilebilir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından Eylül 2012'de açıklanan verilere göre 250 kilogramlık karkasın satın almak için et işleme tesisleri ortalama 3.945 TL ödemektedir. Fireyi hesaba kattığımızda, işlenebilir etin kilogram fiyatı 19,27 TL'dir. Et işleme merkezi veya kasapta nihai ürünün satış fiyatı belirlenirken ürünün satış bedeli üzerinden ödenen KDV de hesaba katılmalıdır. Kırmızı ette KDV oranı yüzde 8'dir. Farklı kalitelerdeki taze etin satış fiyatları da farklıdır. Genelde, temiz etin yüzde 60'ı kıyma olarak, yüzde 25'i kuşbaşı olarak ve yüzde 15'i de daha kaliteli et olarak satılır. Bu et ürünlerinin piyasadaki ortalama perakende satış fiyatları sırayla 23 TL, 25 TL ve 27 TL'dir. Bu durumda kar 2 ile 5,7 TL arasında değişmektedir. Diğer yandan bu hesaplama işçilik, lojistik gibi maliyetler dâhil edilmemiştir. Hammadde ve vergi kalemlerin dışındaki maliyetler de hesaba katıldığında kırmızı et üretimindeki karlılığın iyice düştüğü görülmektedir.



Şekil 22: Kırmızı et değeri zincirinin farklı aşamalarında oluşan fiyatlar, sektördeki karlılığın oldukça düşük olduğunu göstermektedir



Kaynak: TÜİK ÜFE ve TÜFE Eylül 2012 verileri, TEPAV Hesaplamaları

90) Türkiye’de 2007 yılından itibaren azalan kırmızı et arzı ve yükselen fiyatlar nedeniyle bir kırmızı et krizi yaşanmıştır. Kırmızı et piyasasında istikrarı sağlamak üzere Nisan 2010’da et ithalatına izin verilmiştir. 1982-1997 yılları arasında, tüketime yönelik kırmızı et ithalatı için Türkiye’nin ödediği toplam tutar 342 milyon dolardır³⁸. 1997-2010 yılları arasında sadece damızlık hayvan ithalatı yapılmıştır. Nisan 2010’da ise Bakanlar Kurulu, artan kırmızı et fiyatlarını dengelemek için tüketime yönelik canlı büyükbaş hayvan ve karkas et ithalatı yapılmasına yönelik olarak EBK’ya yetki vermiştir. İthalat kararı 30 Nisan’da alınmasına karşın, ilk canlı hayvanlar 18 Temmuz 2010’da Türkiye’ye ulaşmıştır. Hayvanların kombinalara ve et kesim merkezlerine ulaştırılması ve işlenip piyasaya sürülmesi süreçleri de göz önüne alındığında, ithal etin piyasaya sürülmesi Temmuz ayının sonunu bulmuştur. Hayvan ve karkas ithalatına izin verilen ülkeler Şekil 23’te gösterilmiştir.

38 Cevger, Y. ve Sakarya, E. (2006), “Meat Prices and Factors Affecting Them in Turkey”, Turk J Vet Anim Sci, 30(1), 1-6.

Şekil 23: İthalata izin verilen ülkeler

Karkas sığır ithalatı yapılan ülkeler	ABD, Almanya, Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Birleşik Brezilya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, Şili, Yeni Zelanda, Yunanistan
Canlı kasaplık sığır ithalatı yapılan ülkeler	ABD (Teksas, Alabama ve Washington eyaletleri hariç), Arjantin, Avustralya, Avusturya (Scharding, Bludenz, Bregenz, Hallein, Gmünd, Salzburg, Umgebung, Perg, Lienz, St.veit/Glan, Kirchberg/krems ve Wiener Neustadt bölgeleri hariç), Brezilya, Estonya, Finlandiya (Northern Ostrobothnia bölgesi hariç), İsveç (Vastmanland bölgesi hariç), İzlanda, Letonya, Litvanya, Macaristan, Norveç, Şili, Uruguay, Yeni Zelanda, Yunanistan (Kilkis, Pella, Thessaloniki, Serres ve Voreio bölgeleri hariç)
Canlı besilik sığır ithalatı yapılan ülkeler	ABD (Teksas, Alabama ve Washington eyaletleri hariç), Arjantin (Corrientes, Misiones bölgeleri hariç), Avustralya, Avusturya (Scharding, Bludenz, Bregenz, Hallein, Gmünd, Salzburg, Umgebung, Perg, Lienz, St.veit/Glan, Kirchberg/krems ve Wiener Neustadt bölgeleri hariç), Brezilya (parana bölgesi hariç), Estonya, Finlandiya (Northern Ostrobothnia bölgesi hariç), İsveç (Vastmanland bölgesi hariç), İzlanda, Letonya, Litvanya, Macaristan, Norveç, Şili, Uruguay, Yeni Zelanda, Yunanistan (Kilkis, Pella, Thessaloniki, Serres ve Voreio bölgeleri hariç)
Kasaplık koyun eti ithalatı yapılan ülkeler	ABD (Teksas, Alabama ve Washington eyaletleri hariç), Arjantin (Corrientes, Misiones bölgeleri hariç), Avustralya, Bulgaristan (Lovec ve Burgaz hariç), Estonya, İzlanda, Letonya, Litvanya, Macaristan, Norveç, Yeni Zelanda, Yunanistan (Kilkis, Pella, Thessaloniki, Serres ve bölgeleri hariç)

Kaynak: ETBİR

91) Kırmızı et üzerindeki gümrük vergisi oranı, son ithalat kararının çıktığı Nisan 2010'dan bugüne birçok kez değiştirilmiştir. Haziran 2010'da canlı büyükbaş hayvan ithalatında geçerli olan gümrük vergisi oranı yüzde 135'ten, karkas et ithalatında geçerli olan gümrük vergisi oranı ise yüzde 225'ten yüzde 0'a indirilmiştir. Gümrük vergisi olmadan ithalat yapma izni ilk olarak EBK'ya verilmiştir. Temmuz ayında, sadece EBK'ya verilen ithalat izni, özel sektörü de içine alacak şekilde genişletilmiştir. İzleyen süreçte, piyasadaki farklı aktörlerin talepleri doğrultusunda gümrük vergisi oranlarında sık sık değişiklikler yapılmıştır. Mart 2010 - Ekim 2012 dönemindeki gümrük vergisi oranları Şekil 24'te gösterilmektedir.



Şekil 24: Kasaplık canlı hayvan ve karkas et ithalatında geçerli olan gümrük vergisi oranları Nisan 2010'dan bugüne birçok kez değiştirilmiştir

Mart 2010	%135	%225
Haziran 2010	EBK için %0	EBK için %0
Ağustos 2010	Özel sektör için %40	
Eylül 2010	Özel sektör için %20	Özel sektör için %30
Ekim 2010	Özel sektör için %0	
Mart 2011	Özel sektör için %15	Özel sektör için %40
Mayıs 2011		Özel sektör için %60
Temmuz 2011		Özel sektör için %75
Temmuz 2012	Özel sektör için %30	
Ekim 2012	Özel sektör için %40	Özel sektör için %100

Kaynak: EBK, Gümrük mevzuatı ve çeşitli kaynaklar

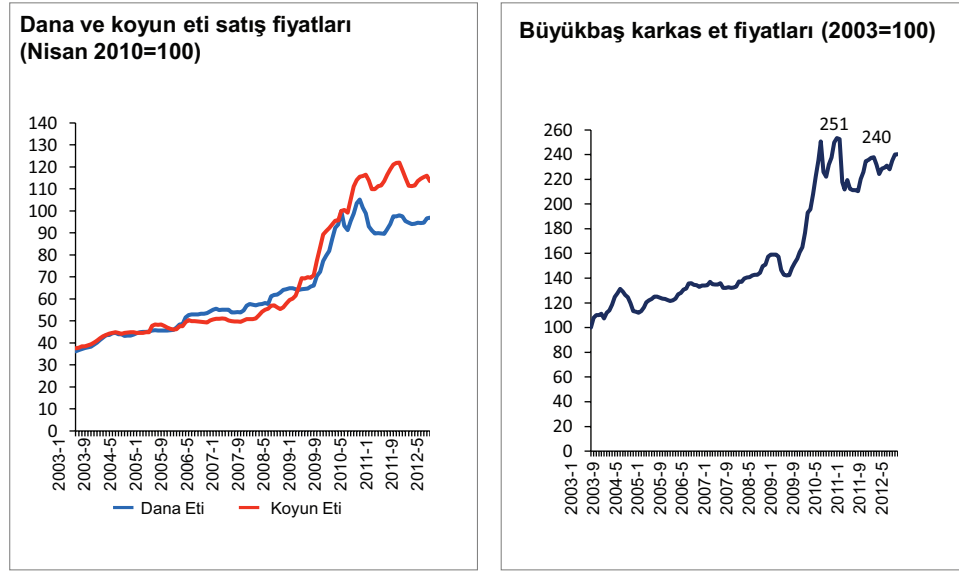
92) **Karkas ithalinin fiyatların düşmesine neden olacağı beklentisi, sığır üreticilerinin ithalat kararının hemen ardından hayvanlarını kesmelerine ve piyasada arz fazlası oluşmasına yol açmıştır.** Mayıs-Temmuz 2010 döneminde sığır eti fiyatlarında bir düşüş olduğu ancak sonrasında fiyatların tekrar yükselişe geçtiği görülmüştür. İthalata karar verilmesinin ardından, yerli üreticilerin ithal karkas etin fiyatının çok düşük olacağına dair beklentiye girmeleri ve kasaplık hayvanları gerekli kiloya erişmeden kesmeleri dönemsel bir arz fazlasına neden olmuş, bu beklenti Mayıs-Temmuz 2010 döneminde fiyatların düşmesine sebebiyet vermiştir³⁹. Aynı dönemde kuzu ve koyun fiyatlarındaki artışın etkisiyle, Aralık 2010'da kasaplık koyun ithalatı için de kontrol belgeleri düzenlenmeye başlanmıştır⁴⁰.

93) **Kırmızı etin satış fiyatını düşürmek için verilen ithalat iznine rağmen, Türkiye'deki yurtiçi kırmızı et fiyatı beklendiği gibi düşmemiştir.** Nisan 2010'da EBK'ya ithalat izni verilmesi, birkaç ay içerisinde gümrük vergisinin EBK için sıfırlanması ve ardından özel sektöre de ithalat yapma yetkisi tanınması, kısa vadede işlenmiş kırmızı etin fiyatını düşürmüş olsa da, fiyatlarda kalıcı bir düşüş yaşanmamıştır.

39 Aydın v.d., "Türkiye'de Son 25 Yılda Kırmızı Et Fiyatlarındaki Değişimler ve İthalat Kararlarının Etkilerinin Analizi", Vet Hekim Der Derg, 82(1): 3-13, 2011

40 Hurriyet Gazetesi, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/16501407.asp> , Erişim tarihi: 16.11.2011

Şekil 25: İthalat yapılmasına rağmen, taze et ve karkas fiyatları ithalat öncesi döneme yakın seyretmektedir



Kaynak: TÜİK, TEPAV Hesaplamaları

94) Ekim 2012’de bir kez daha arttırılan gümrük vergilerinin orta vadede kırmızı et fiyatını ithalat öncesi dönemden daha yüksek seviyelere çıkartacağı beklenmektedir. Hem EBK’ya hem de özel sektöre ithalat izni verilmiş olmasına rağmen fiyatların düşmemesinin, üç temel nedeninin olduğunu söylemek mümkündür. Birinci neden gümrük vergisi oranlarının sık aralıklarla değiştirilmesinin, hem yerli üreticilerin hem de ithalatçıların öngöründe bulunmalarını ve uygun planlama yapmalarını zorlaştırmasıdır. İthalatın başladığı ilk dönemde gümrük vergilerinin düşürülmesi besicilerin, satın aldıkları ve besledikleri hayvanlara ödedikleri bedelin, bu hayvanları satmaları durumunda toplayabilecekleri tutarın gerisinde kalması sonucunu doğurmuş ve işletmeler ciddi ölçüde zarar etmişlerdir. İthalat öncesi dönemde sıfır faizli hayvancılık kredilerinden faydalanan ancak düşük ithal karkas et fiyatlarıyla rekabet edemeyen pek çok üretici de, kredi geri ödemelerinde zorluk yaşamaya başlamışlardır⁴¹. Daha sonra gümrük vergisi oranlarının sık sık artırıldığı dönemde ise, artan vergi oranlarına bağlı olarak iç piyasada et satış fiyatlarının artacağı beklentisi oluşmuştur. Bu da, ithalatçıların getirdikleri hayvanları ve karkas eti piyasaya zamanında sunamamalarına yol açmıştır. İkinci neden, ithalatçılara getirilen asgari hayvan sınırlamasının ithalatın piyasayı serbest rekabet koşulları altında etkilemesini engellemesi ve sadece büyük işletmelerin ithalatçı olmalarına olanak sağlamış olmasıdır. Bu firmalar çok sayıda hayvanı ithal ederek, piyasadaki fiyat mekanizmasını etkilemiş olabilirler. Son neden ise ithal edilen etin, toplam tüketim içindeki payının yüzde 15’te kalması ve sonucunda da ithalatın fiyatları düşürücü etkisini sınırlamış olması olabilir.

95) Yerli piyasada kırmızı et satış fiyatlarının yüksek seyretmesi, üreticilerin rekabet gücünü azaltmakta ve ihracat yapılmasını da engellemektedir. Türkiye’de yerli karkasın fiyatının yüksek olması, kırmızı et sanayicilerinin küresel rekabet güçlerini azaltmakta ve dolayısıyla ihracatı engellemektedir. Et fiyatlarındaki belirsizlikler, özel

41 Dünya Gazetesi, <http://www.dunya.com/koc-ve-mcdonalds-besicilikten-cikti-160880h-p3.htm> , Erişim tarihi: 12.11.2012



sektörü olumsuz yönde etkilemekte ve planlama yapılmasına mani olmaktadır. Çok düşük kar marjları ile faaliyetlerini sürdüren kırmızı et ve mamul üreticileri, ithalatı kısa vadede çözüm olarak görseler de, orta ve uzun vadede sürdürülebilirliğin sağlanması için sektörün temel sorunlarının çözülmesi gerektiğini belirtmekte ve ithalata bağımlılıktan kurtulmanın önemine vurgu yapmaktadırlar.

96) Kırmızı et üreticilerinin, sahip oldukları atıl kapasiteyi değerlendirilebilmek için DİR kapsamında ithalat yapmalarına izin verilmesi önerisi kabul görmemiştir. Özellikle büyük et işleme tesisleri, kurulu kapasitelerinin tamamını kullanamamaktadır. DİR kapsamında karkas et ithalatına izin verilmesi ve ithal edilen etten üretilen şarküteri ürünlerinin ihraç edilmesi, Türkiye'nin kırmızı et mamulleri alanındaki ihracatını arttırmak için önemli bir fırsat olabilir. Ancak bu öneriye karşı çıkanların temel argümanı, DİR kapsamında ithal edilen etlerin tamamının ihracat amaçlı kullanılmayacağı ve düşük gümrükle getirilen etlerin iç piyasaya sunulabileceğidir. Bir diğer argüman ise, şarküteri ürünlerinin üretimi ile ilgilidir. Etin kaliteli yerlerinin şarküteri ürünlerinin üretimine girmediklerini belirtenler, bu amaçla DİR'e izin verilmesinin doğru amaca hizmet etmeyeceğini ifade etmektedirler. Diğer yandan bu kapsamda ithalat yapmak isteyen firmalar ise, ithal edecekleri karkasın tamamını ihracata yönelik ürünlerin üretiminde kullanacaklarını ve bu sayede ürün çeşitliliğini de arttırabileceklerini ileri sürmektedirler.

2.3. Kırmızı Et Dağıtım ve Aracılar

97) Kırmızı et değer zincirinin dağıtım aşaması, canlı hayvanın üreticilerden alınması ile başlayan ve mamul üretimine girdi sağlanana dek geçen süreçtir. Zincirin bu basamağında yer alan ana aktörler, besiciler, celepler, tüccarlar, komisyoncular ve toptancı kasaplardır. Değer zincirinin bu aşamasında yer alan aktörler arasında, çok çeşitli etkileşimler vardır. Besiciler, diğer tüm aktörlere canlı hayvan satabildikleri gibi, bu aşamadaki aktörler aracılığıyla da hayvan satışı gerçekleştirmektedirler. Dolayısıyla, zincirin bu aşamasındaki etkileşimleri kesin bir sıralama ile takip etmek mümkün değildir.

98) Kırmızı et dağıtım ve pazarlama zincirinde çok fazla sayıda aktör yer almaktadır. Değer zincirinin bu aşamasındaki başlıca aktörler köy toplayıcıları, hayvan tüccarları, toptancı kasaplar, et ve et ürünleri imalatçıları, et ve et ürünleri ithalatçıları ve perakendeci kasaplardır. Hayvancılık yapan işletmelerin ölçeklerinin küçük olması ve dağınık halde bulunmaları, hayvanların et işleme işletmelerine doğrudan ulaştırılmasını zorlaştırmakta ve kırmızı et işleyen tesislerin yüksek lojistik maliyetlere katlanmasını zorunlu kılmaktadır. Kırmızı et fiyatlarının yüksekliğinin nedenlerinden bir diğeri dağıtım aşamasında çok sayıda aktörün yer almasıdır. Üretimin önemli bir kısmını gerçekleştiren hayvancılık işletmeleri çoğu zaman hayvanlarını karşılaştıkları ilk alıcıya devretmektedir. Bu nedenle, tüketicilerin kırmızı et için ödedikleri fiyat ile hayvan üreticilerinin eline geçen tutar arasında ciddi farklar oluşmaktadır. Aradaki fark, değer zincirinin dağıtım aşamasında yer alan komisyoncular ve tüccarlara gitmektedir.

99) Zincirin uzunluğu ve çok sayıda aktörün varlığı, dağıtım esnasında AB mevzuatına uyumsuz uygulamaların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. AB mevzuatına göre hayvanların kesim alanlarına taşınması sırasında özel nakliye araçları kullanılmalı ve hayvanların strese girmeleri engellenerek etlerinin yumuşak kalması sağlanmalıdır. Türkiye'deki mevzuatta da benzer hükümler bulunmasına rağmen küçük işletmelerden aldıkları hayvanları dağıtan araçların tamamının bu koşulları sağlamadığı bilinmektedir. Hangi tipte hayvanın, kaç saatlik bir yolculukla taşınabileceği AB Konseyi'nin 1/2005 sayılı ve 2007'de uygulamaya giren düzenlemesi ile belirlenmişken⁴², Türkiye'deki mevzuatta aynı yönde bir sınırlama olmaması nakliye sırasında sorunlar yaşanmasına ve hayvanların zayıflamasına yol açabilmektedir.

100) Hayvancılık işletmeleri ile canlı hayvan alıcılarının buluşmasına imkan tanıyan ticaret borsaları, değer zincirin dağıtım aşamasında etkinliğin sağlanabilmesi için önemli bir işleve sahiptir. Borsalarla ilgili kanuni hükümler, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Kanunu'nda tanımlanmıştır. Kanunun 53. Maddesi, ürün ihtisas borsalarının canlı hayvan ve karkas ticaretinde yer almasını sağlayan hükümler içermektedir⁴³. Ticaret borsalarının kuruluşu ile ilgili kanun maddesi, borsaların görevlerini açıkça tanımlamıştır. Arz ve talebi birleştirebilen ve serbest rekabet ortamında fiyat oluşumunu sağlayan, ürün fiyatlamasının standartlar doğrultusunda yapılmasına imkân tanıyan ticaret borsaları, çok sayıda satıcının ve az sayıda alıcının olduğu oligopson yapıdaki kırmızı et piyasasında önemli bir düzenleyici unsurdur. Türkiye'de kasaplık canlı hayvan alanında hizmet veren 5, karkas et alanında hizmet veren 1 ticaret borsası bulunmaktadır. Ankara, Denizli, Edirne, Erzurum ve İstanbul'daki ticaret borsalarında kasaplık hayvan ticareti yapılmaktadır. Diğer yandan karkas etin ticareti ise sadece Ankara Ticaret Borsası'nda yapılmaktadır⁴⁴. Borsaların sayısının ve etkinliğinin artırılması, yerelde piyasaların daha iyi işlemesi için önemlidir.

101) Kayıtdışılığın engellenmesi ve hayvanların kayıt altına alınması için kurulmuş sistemler, dağıtım aşamasında da hayvanların takip edilmesini sağlar. Ön soykütüğü ve soykütüğü kayıtları, hayvanların tanımlanmasını ve kayıt altına alınmasını, Ulusal Kırmızı Et Sistemi (UKES) ve TÜRKVET sistemleri ise hayvan takibini sağlamaktadır. Bu sistemler, dağıtım aşamasında oluşabilecek kaçakların önüne geçilmesi noktasında da önemli bir işleve sahiptirler. Soykütüğü kayıtlarında hayvanların soy bilgileri ve ıslaha konu olabilecek özellikleri yer almaktadır. Bu sistemden ulusal, il, ilçe, işletme ve hayvan bazında bilgi alınabilmektedir. Hayvanın, üretildiği işletmeden çıktıktan sonraki takibi ise GTHB bünyesinde kurulan UKES üzerinden yapılmaktadır. Bu sistemle hangi besicinin,

42 8 Hours Hayvancılık Lobisi, http://www.8hours.eu/8hours_is_more_than_enough.pdf

43 TOBB Kanunun 53. Maddesi şu şekildedir: Ekonomik gereklilikler gözetilerek güven, serbest rekabet ve istikrar içinde, kotasyonundaki bir veya birden çok ürünün arz ve talebini buluşturan; yürürlükteki ürün standartlarına göre tasnif edilmiş ürünlerin, kendilerince organize edilen fiziki veya elektronik mekânlarda alım satımına aracılık eden; ürünlerin gerek fiziki, gerekse ürünü temsilen lisanslı depo işletmelerince çıkarılan ürün senetleri ve alivire sözleşmelerin ticaretini yürütebilen; işlemlere ilişkin güvenilir kayıt ve saklama imkânları bulunan; oluşan fiyatları, ürettiği bilgileri, diğer benzer ve alternatif piyasaları izleyebilecek ve duyurabilecek bilgi işlem, teknik ve elektronik donanım, kurumsal ve mali alt yapıya sahip olan; faaliyet alanı bölgesel, ulusal veya uluslararası olabilen anonim şirket statüsünde ürün ihtisas borsaları kurulabilir."

44 TOBB Veritabanı



hangi mezbahada ve kaç hayvan kestiği kontrol edilebilirken, hayvanlara takılan kulak küpelerinin numaralarının da kesim sırasında sisteme girilmesi ise kesilen hayvanların anında TÜRKVET sisteminden düşülmesini ve bu sayede kayıtdışılığın azalmasını sağlamaktadır. Her ne kadar bu sistemler yeni doğan hayvanlar için etkin işlese ve teşviklerin dağıtımına esas oluştursalar da, hayvan istatistiklerindeki uyumsuzluklar bu sistemlerin henüz yeterince etkin kullanılmadığına işaret etmektedir.

102) Kırmızı et ve et ürünleri değer zincirindeki sorunların köklü çözümlere kavuşturulması, canlı hayvan üretimindeki problemlerin tespit edilmesi ve çözümü ile mümkündür. Tüketimden dağıtıma dek nihai ürün üretimindeki aşamaların her aşamadaki fiyat değişimleri de göz önünde bulundurularak incelenmesi, bu aşamalardaki sorunların ortaya konmasını sağlamıştır. Ancak, bulgular kırmızı et üretimiyle ilgili sorunların daha derinde olduğunu ve bunların çözümü için zincirin ilk aşaması olan canlı hayvan üretiminin detaylı bir biçimde incelenmesi gerektiğini göstermiştir.

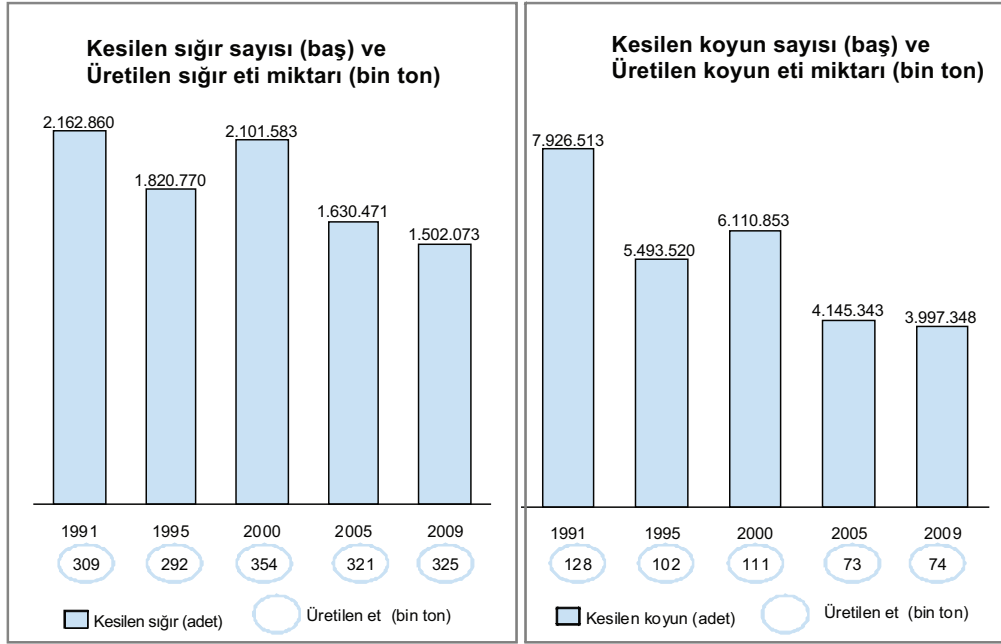
2.4. Canlı Hayvan Üretimi

103) Canlı hayvan üretimi, hayvancılıkla ilgili girdilerin kullanılması, hayvanın yetiştirilmesi ve dağıtıma gönderilmesine dek olan süreçleri kapsamaktadır. Kırmızı et ve et ürünleri değer zincirinin birinci aşamasında, sektörün hammadde tedarikinin yapıldığı hayvancılık bulunmaktadır. Türkiye’de hem büyükbaş hem de küçükbaş hayvancılık yapılmaktadır. Hayvancılıkla uğraşanların büyük bölümü mikro ölçekli işletmelerdir. Mikro ölçekli işletmelere ek olarak modern çiftlikler de sektörde faaliyet göstermektedir. Bu işletmeler hayvanların yetiştirilmesinden kesime hazır hale getirilmesine kadar olan süreci gerçekleştirmektedir. Hayvancılık işletmelerinin maliyet kalemleri, başta yem olmak üzere hayvancılık girdileri, işçilik ve diğer işletme giderleri olarak sıralanabilir. Türkiye’de hayvancılık piyasasında çok sayıda işletme ve az sayıda alıcı bulunmaktadır. Değer zincirinin bu aşaması pek çok farklı faktörden etkilendiğinden, çalışmanın bundan sonraki kısmında sorunlar hem tek tek, hem de birbirleriyle etkileşimleri bağlamında incelenmiştir.

104) Türkiye’de yıllar içerisinde kesilen hayvan sayısı azalmış, ancak üretilen et miktarı artmıştır. 1991-2009 arası dönemde kesilen sığır sayısı yüzde 31 oranında azalmış, üretilen sığır eti miktarı ise yüzde 5 artmıştır⁴⁵. Aynı dönemde kesilen koyun sayısı yüzde 50 ve üretilen koyun eti ise yüzde 43 oranlarında azalmıştır.

⁴⁵ 2010 yılında canlı hayvan ve karkas et ithalatına yeniden başlanması, kesilen hayvan sayısında ve üretilen et miktarında ciddi bir artışa sebep olmuştur.

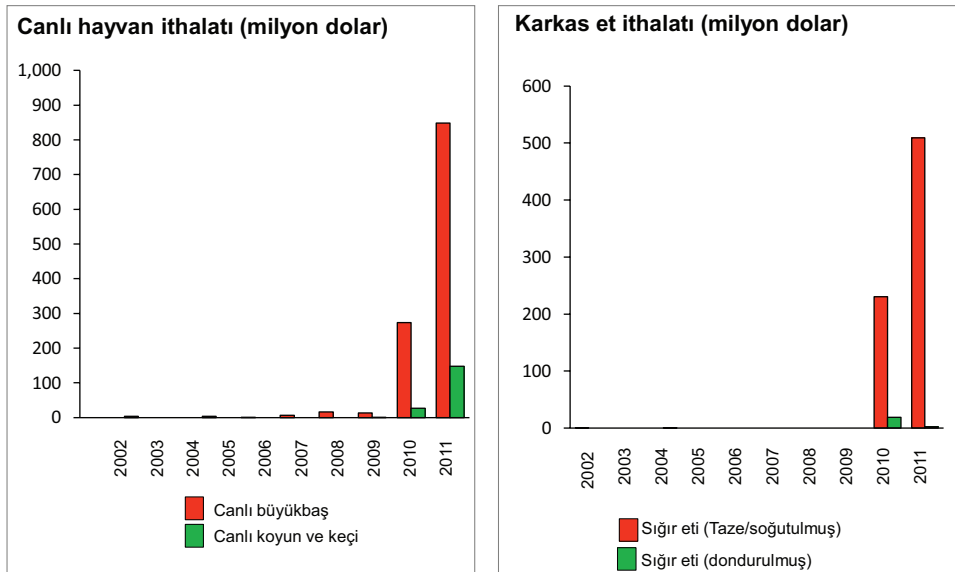
Şekil 26: Yıllar içerisinde kesilen hayvan sayısı azalmış ancak verimlilik artışı ile beraber, üretilen et miktarı artmıştır



Kaynak: TÜİK

105) 2010 yılından itibaren kesilen sığır sayısında ve üretilen sığır eti miktarında görülen artışın esas nedeni ithalata izin verilmesidir. EBK'nın ve özel sektörün canlı hayvan ve karkas et ithalatı yapmaya başlamaları, kesilen hayvan sayısını ve üretilen et miktarını arttırmıştır. 2000 yılından başlayarak yapılan canlı hayvan ve karkas et ithalatı Şekil 27'de gösterilmektedir.

Şekil 27: 2010 ve 2011 yıllarında kesilen hayvan sayısı ve üretilen et miktarındaki artışın nedeni ithalatın serbest bırakılmasıdır

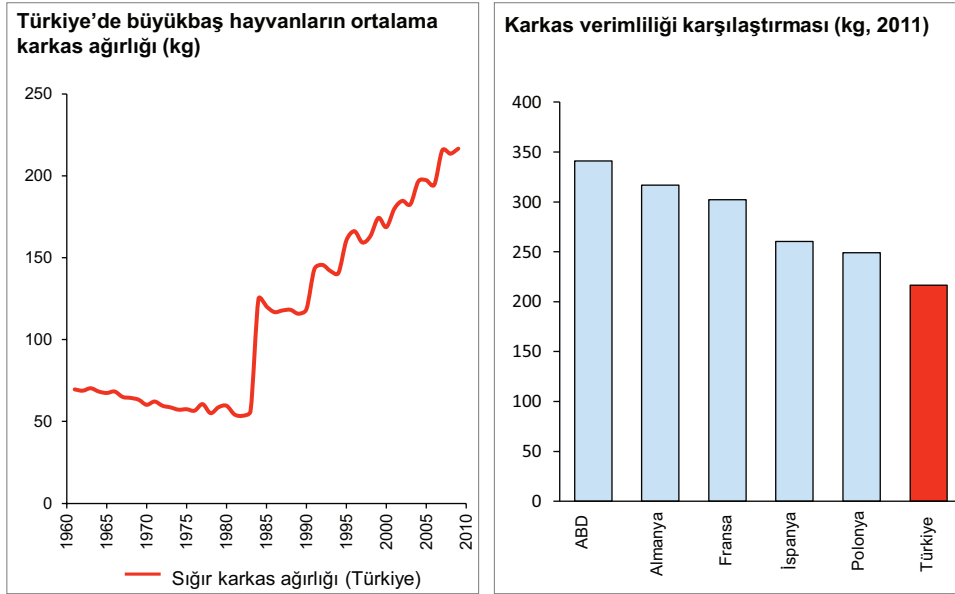


Kaynak: TÜİK



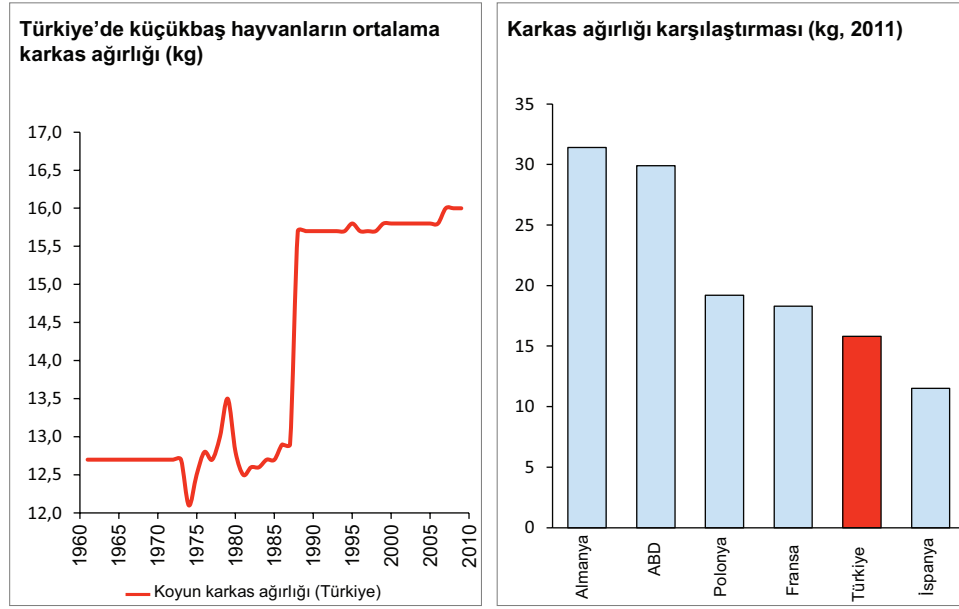
106) Kesilen hayvan sayısında yıllar içinde gözlenen düşüş eğilimine rağmen üretilen kırmızı et miktarının artmasının temel nedeni ortalama karkas ağırlığının (verimlilik) artmasıdır. Türkiye’de büyükbaş ve küçükbaş hayvanların ortalama karkas verimliliği 1990’dan bu yana istikrarlı bir şekilde artmaktadır. Ancak, söz konusu artışa rağmen, Türkiye’nin sığır ve koyun karkas verimliliği düzeyinde gelişmiş ülkelerin birçoğundan hala geride olduğu görülmektedir. Türkiye’de karkas verimliliğinin gelişmiş ülkelerdeki düzeye ulaşamamasının temel nedeni, Türkiye’nin iklim ve coğrafi koşullarına uygun etçi ırkların henüz yaygınlaştırılamamasıdır. Çiftçilerin yeterince bilinçli olmamaları, doğru yem kullanılmaması, mera alanlarının verimsiz olması, yeterli alana sahip olmayan işletmelerde tutulan hayvanların hastalık riskine daha çok maruz olmaları gibi nedenler doğru etçil ırklara geçişin önünde ciddi birer engeldir. Türkiye’de hem sığır hem de koyun karkas verimliliğinin, diğer ülkelere göre daha düşük oluşunun altında yatan nedenlerin her biri aşağıda incelenmektedir.

Şekil 28: Büyükbaş hayvan verimliliği artmış olsa da, halen pek çok ülkeye göre düşüktür



Kaynak: FAO

Şekil 29: Küçükbaş hayvan verimliliği de artmış olmasına rağmen, Türkiye hala pek çok ülkenin gerisindedir



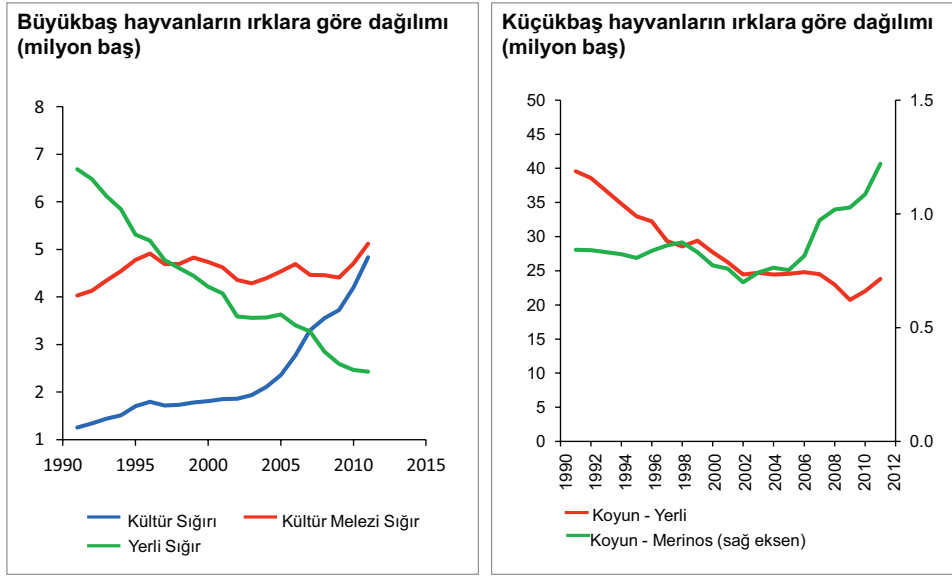
Kaynak: FAO

107) Karkas verimliliğinin artmasında hayvan türü kompozisyonunda yaşanan değişimler önemli bir rol oynamıştır. Yerli ırkların verimliliği düşükken, kültür ırklarının verimliliğinin yüksek olması, melezleme ve besicilik için yurtdışından hayvan ithalatı yapılmasına neden olmuştur. İthal edilen hayvanlar melezleme için de kullanılmışlardır. Ancak Türkiye'ye gönderilen hayvanların en kaliteli sınıftan olmadıkları, bu sebeple beklenen verimin elde edilemediği hakim görüştür Şekil 30⁴⁶. Aile işletmelerine dağıtılan verimliliği yüksek hayvanlar, doğru bir biçimde beslenip bakılmadığı için bu hayvanlardan tam anlamıyla verim almak mümkün olmamıştır. Tüm olumsuzluklara rağmen, çiftçiler ve devlet, türlerin veriminin artırılması için çalışmalar yapmıştır.

46 Çapraz, İlkay. (2004) "Kırmızı Et Sektör Profili" İTO Etüt ve Araştırma Şubesi.



Şekil 30: Gerek büyükbaş, gerekse de küçükbaş hayvanlarda daha verimli olan melez ırkların toplam içindeki payı artmaktadır



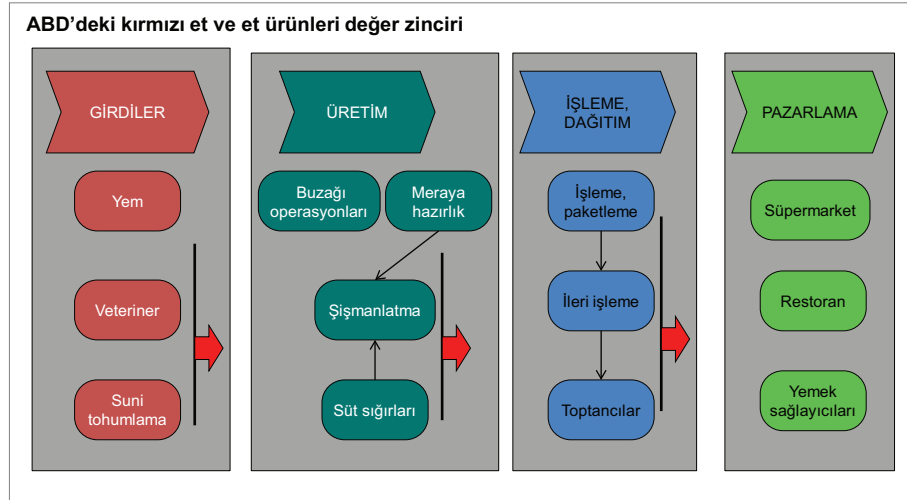
Kaynak: TÜİK

108) Irk seçiminde, coğrafi uyumun gözetilmesi verimliliğin artışını destekler. Türkiye coğrafyası için en uygun ırklar Simental ve İsviçre Esmeri sığırlardır. Bu hayvanların damızlık olarak kullanılmaları ve melez ırkların, Türkiye'nin coğrafi yapısına daha uygun bu ırklardan üretilmelerinin verimliliği arttıracakları öngörüsünde bulunmak mümkündür. Örneğin Amasya Gököyük Tarım İşletmesi'nde bulunan 2.500 adet Simental dişi hayvan, melezleme için kullanılmakta ve bunların yavruları oldukça yüksek bedellerden satışa sunulmaktadır.

109) Türkiye'de sütçü ırklara geçişte önemli mesafe kat edilmekle beraber etçi ırklara geçişle ilgili olarak benzer bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Sütçü ırklardan etçi ırklara geçiş, et verimliliğini arttırdığı gibi çiftçinin de kaybını kısa sürede telafi etmesine olanak sağlayacaktır. Sütçü sığırlarda süt verimi 30 lt ve et verimi ise yüzde 54 olmasına karşın, etçi ırklarda süt verimi 20 lt ve et verimi yüzde 63'tür. Her ne kadar sütçü ırklardan etçi ırklara geçiş, sütçülükle uğraşan işletmeler için kısa vadede kayıp yaratsa da, bu kayıp etçi ırk yavrularının daha yüksek bedellerle satılması ve daha yüksek et verimi sayesinde kapanabilecektir. Dolayısıyla, kendi coğrafyamıza uygun ırklara doğru bir geçişin planlanması önemlidir.

110) Yem kullanımı ve besleme teknikleri ile ilgili tercihler, verimliliği etkilemektedir. Türkiye'de küçük üreticilerin elindeki hayvanlar genelde verimsiz meralarda otlarla ve sıklıkla kaba yemle beslenmekte, özel bir şişmanlatma programına tabi tutulmamaktadırlar. Oysa yurtdışında yapılan besicilikte, hayvanın yetiştirilmesi sırasında farklı işletmeler devreye girmekte ve hayvanlar yaşlarına uygun koşullarda, maksimum düzeyde yağlanmalarına olanak sağlayan yemlerle beslenmektedirler (Şekil 31).

Şekil 31: Dünyanın önde gelen sığır eti üreticilerinden ABD’de, canlı hayvan üretimi aşamasının farklı alanlarında uzmanlaşmış çok sayıda aktör vardır



Kaynak: Value Chain Analysis of the Us Beef and Dairy Industris, CGGC of Duke University, 2009.

111) Türkiye’deki mera arazilerinin büyüklüğünün azalması ve aynı zamanda mevcut meraların verimsiz oluşu, karkas verimliliğini azaltırken, hayvancılık faaliyetlerinin maliyetini arttırmaktadır. Türkiye’deki toplam mera arazisi 1950 yılında 37,8 milyon hektardan, 1975 yılında 21,7 milyona gerilemiştir. Mera arazilerinin azaldığı dönemde Türkiye’deki hayvan varlığı yüzde 70 artmıştır. Hazine’nin sahip olduğu mera arazilerinin büyüklüğü 2001 yılından beri 14.6 milyon hektar düzeyinde sabit kalmıştır. Mera arazilerinin azalmasının temel nedeni plansız yapılaşma ve sanayileşme, hızlı göç ve güneydoğuda yaşanan terör olaylarıdır. Mera alanlarının azalması ve verimli olmaması, Türkiye’deki hayvancılığı önemli ölçüde kesif ve kaba yem kullanımına tabi kılmaktadır.

112) Türkiye’de yaygın olarak ekstansif (geleneksel) hayvancılık yapılmaktadır. Bu teknikle yapılan hayvancılıkta, meralar üretim modelinin önemli unsurlarından biridir. Geleneksel yöntemlerle yapılan hayvancılıkta, en az mera alanlarının büyüklüğü kadar önemli olan bir diğer faktör meraların verimliliğidir. Ancak otlakların düzensiz, bilinçsiz ve uzun süreli kullanımı sonucunda hem mera arazilerinin büyüklüğü, hem de mera verimi azalmaktadır. Aşırı otlatma meraların otlatma kapasitesinin zaman içerisinde azalmasına ve kullanım kapasitelerinin aşılmasına neden olmaktadır.

113) Ekstansif hayvancılığın yapılabilmesi için coğrafi konumun ve iklim koşullarının uygun olması gerekmektedir. Türkiye’nin bölgelerinin tümünde ekstansif hayvancılık yapmak mümkün değildir. Türkiye’de ekstansif tarım yapılabilecek bölgeler Türkiye’nin geri kalanına kıyasla daha büyük mera alanlarına sahip olan Orta ve Güneydoğu Anadolu bölgeleridir. Bu bölgelerin coğrafi ve iklim koşulları ve aynı zamanda iktisadi yapısı ekstansif tarıma uygun değildir. Meralarda yapılan hayvancılık, bölgenin mevsimsel koşullarından doğrudan etkilenmektedir. Kışın ahıra alınan ve kaba yemle beslenen hayvanlar, karın kalkması ile birlikte otlaklara çıkartılırlar. Yaz aylarında ise belli bir bölgedeki çiftçilere ait birçok hayvan bir (veya birkaç) çoban kontrolünde, daha yüksek



rakımda bulunan otlatma arazilerine çıkarılırlar.

114) Merada yapılan hayvancılığın azalmasının önemli bir nedeni, hayvanların meralarda otlarken gözetimini yapacak çoban bulma konusunda yaşanan sıkıntılardır.

Kışın ahıra alınan hayvanların, bahar ve yaz aylarında açık alanda, meralarda otlatılması gerekmektedir. Hayvanların sadece hazır yem ile beslenmesi, merada otlatma imkanının olmaması, hayvancılık işletmelerinin maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır. Hayvanların merada otlatılabilmesi için hayvanların bir çoban ya da çobanlar nezaretinde meralara götürülmesi gerekmektedir. Ancak, Türkiye’de kırsal alanlarda çoban olarak çalışacak personel bulma konusunda ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır. Tarım kesiminde ağırlıklı olarak orta yaşlı kesimin olması ve genç neslin kırsal kesimden kentlere göç etmesi çoban bulma konusunda yaşanan sıkıntıların temel nedenidir. Bu çerçevede, Türkiye’de hayvancılığın gelişmesinin önündeki engellerden birinin çoban bulmada karşılaşılan güçlük olduğunu söylemek mümkündür.

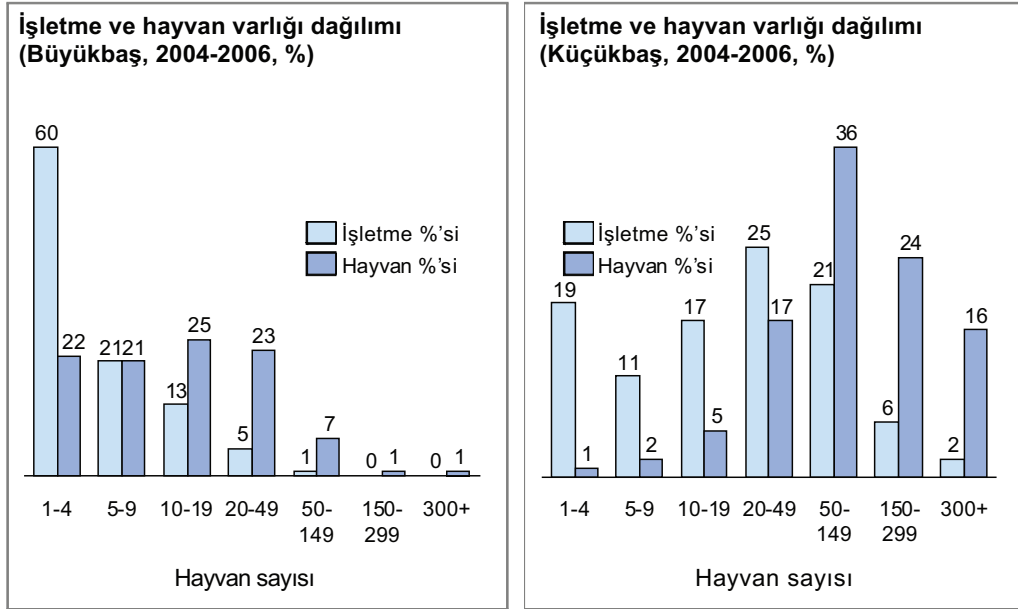
115) Melez ırkların, yetiştirilmeleri için uygun coğrafi ve iklim koşullarının olmadığı yerlerde bulunmaları, söz konusu bölgelerde melez ırkların beslenmesinde hazır yemin önemini arttırmaktadır.

Çiftçiler, yerli ırklara göre karkas verimliliği daha yüksek olan melez ırkları yetiştirmeyi tercih etmektedir. Türkiye’deki melez ırkların, iklim ve coğrafi koşulların elverişli olması nedeniyle, Batı Anadolu Bölgesi’nde yetiştirilmesi uygunken, Orta, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’daki kurak bölgelere adapte olmaları mümkün değildir. Melez ırkların Orta, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da yetiştirilmeye başlanması, bu bölgelerdeki verimli meraların azlığı nedeniyle, hazır yeme duyulan ihtiyacı arttırmaktadır. Yem fiyatlarının yüksekliği ve istikrarsız oluşu ve aynı zamanda hayvancılıkla uğraşan kesimlerin içinde bulunduğu maddi imkansızlıklar, karkas verimliliği yüksek olan melez ırkların gerektiği gibi bakılamamasına neden olmaktadır.

116) Hayvancılığın en temel problemlerinin başında mikro ölçekli işletmelerin, uzmanlaşmadan uzak bir şekilde üretim yapması gelmektedir.

TÜİK’in tarımsal işletmelerin yapısını ortaya çıkartmak üzere, 2004-2006 döneminde gerçekleştirdiği araştırmaya göre, Türkiye’deki büyükbaş hayvan stokunun yüzde 67’si 20 baş ve altında hayvanı olan işletmelerde bulunmaktadır. Hayvancılık işletmelerinin ise yüzde 94’ü 20 baş ve altında hayvana sahip aile işletmeleridir. Küçükbaş hayvanların, sürü ve işletme yapısına göre dağılımına bakıldığında durumun büyükbaşla kıyasla bir miktar daha olumlu olduğu görülmektedir. Türkiye’deki küçükbaş hayvanların yüzde 8’i 20 baş ve altında sürüler halinde yetiştirilmektedir. İşletmelerin ise yüzde 47’si 20 ve daha az hayvana sahiptir. Az sayıda hayvana sahip olan işletmelerin çoğunlukta olması, sektörde uzmanlaşmanın olmadığını ve ölçek ekonomisinin avantajlarından yararlanılamadığını göstermektedir. Sektörün yüksek sabit yatırım giderleri ve hızla artan değişken maliyetler göz önüne alındığında, hayvancılık yapan küçük çiftçilerin tek başlarına ayakta kalmalarının gitgide zorlaşacağını öngörmek mümkündür.

Şekil 32: Hayvancılık sektörü mikro ölçekli işletmelerin baskın olduğu bir yapıya sahiptir. Büyük ölçekli çiftliklerin sayısı oldukça sınırlıdır

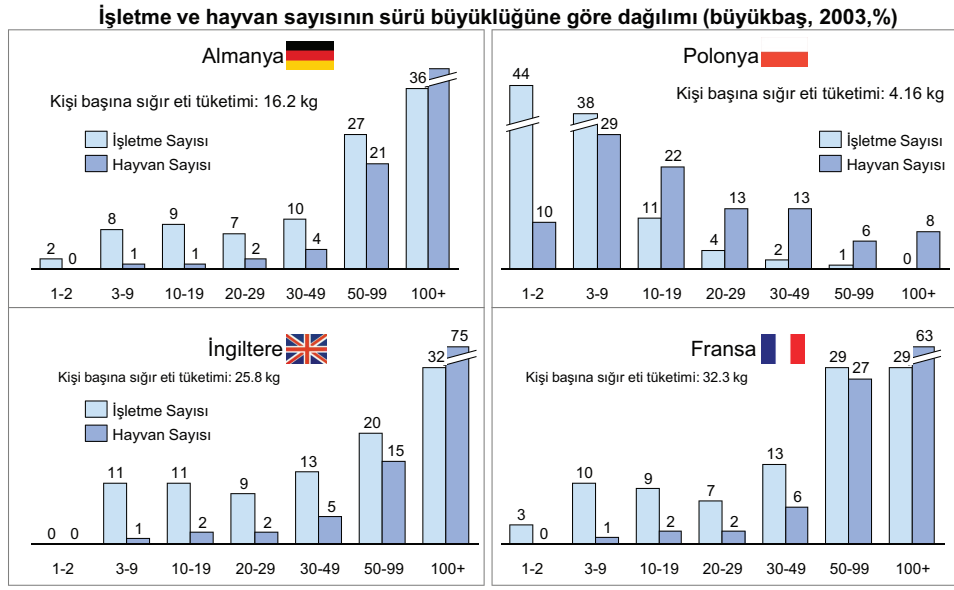


Kaynak: TÜİK

117) Türkiye'deki büyükbaş hayvancılık yapan işletmelerin yapısı Almanya, Fransa ve İngiltere'deki yapıdan oldukça farklıdır. Almanya, Fransa ve İngiltere'de hayvancılık işletmelerinin çoğunluğu büyük ve modern çiftliklerdir. Bu ülkelerde mikro ölçekli işletmeler azınlık durumundadır. İşletme ölçeklerinin büyüklüğü kırmızı et üretiminde verimlilik artırıcı uygulamaların gerçekleştirilmesine imkan tanımaktadır. Büyük işletmelerin baskın olması bu ülkelerde hayvancılık sektöründe genel itibariyle birim maliyetlerin azaltılması, doğru yem kullanımı, hayvan bakımının etkin biçimde yapılması ve etçi ırkların yetiştirilmesine olanak tanımakta ve bunların sonucu olarak kişi başına et tüketiminin artmasını beraberinde getirmektedir. Polonya'nın AB üyeliği öncesinde hayvancılık sektöründeki işletme yapısının ise Türkiye'nin bugünkü durumuna benzediği görülmektedir. AB üyeliği sonrasında, Polonya'nın hayvancılıkta yaşadığı dönüşüm neticesinde ölçeklerin artmakta olduğu da bilinmektedir.



Şekil 33: Almanya, İngiltere ve Fransa'da hayvancılık büyük işletmelerde yapılırken, AB üyesi öncesinde Polonya'daki işletme yapısı Türkiye'ye benzerdir



Kaynak: Eurostat

118) İşletmelerin küçük olması, hayvan bakımının ve veteriner kontrollerinin etkin bir biçimde yapılmasını engellemekte ve hayvan hastalığı riskini artırmaktadır.

GTHB'nin 2010 yılı verilerine göre sığır tüberkülozunun tespiti için yaklaşık 71 bin tarama yapılmış ve 2.010 pozitif vaka belirlenmiştir. Yine aynı yıl brusella hastalığının tespiti için yaklaşık 55 bin tarama yapılmış, 2.738 pozitif vaka bulunmuştur. Tüberküloz insidansı yüzde 2,8 ve brusella insidansı yüzde 4,9'dur. Çalışmalarda sığır brusellozunun prevalansının yüzde 2 ve sığır tüberkülozunun prevalansının yüzde 10 olduğu ifade edilmektedir⁴⁷. Türkiye'nin, hayvanların geçiş yolu üzerinde bulunması ve Doğu ile Güney'deki komşularda hayvan takip sistemlerinin olmaması, ülkemiz hayvancılığının hastalıkla mücadelesini olumsuz etkileyen bir faktördür.

119) Türkiye'de maliyet nedeniyle yeterli itlaf yapılmamaktadır. AB'de hayvan hastalıklarıyla mücadele, tedavi edilmesi mümkün olmayan hayvanların itlaf edilmesi yoluyla yapılmaktadır. Türkiye'de ise hayvan hastalıkları eradikasyon çalışmaları için gerekli ve sürdürülebilir desteğin sağlanamadığı ve bu alandaki eksiklikler, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı'nda belirtilmiştir⁴⁸. İşletme ölçeklerinin küçüklüğü hayvan hastalıklarının denetimini zorlaştırmaktadır. Küçük işletmelerde, az sayıda bulunan hayvanların itlafı çiftçiler için ağır bir yük oluşturmakta, bu da hasta hayvanların kaçak olarak kesilmelerine yol açmaktadır. Yetişkinliğe bile ulaşmamış hasta hayvanların kesilmeleri, insan sağlığını tehdit etmesinin yanında hayvanların ıslahı ve Türkiye'deki hayvan stokunun hastalıktan arındırılması açılarından da sorun yaratmaktadır. Yeterli kontrol yapılmadan, imha yöntemleri yerleştirilmeden ve teşvikler bu çerçevede düzenlenmeden, ülke genelinde verimliliğin artırılması mümkün değildir.

47 Karaş-Duman, G. (2005), "Avrupa Birliği Üyesi Yolunda Türkiye'de Hayvan Sağlığı", Tarım ve Köyişleri Bakanlığı AB Uzmanlık Tezi sf.94

48 Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Stratejik Plan 2010-2014

Hastalıklar, hem erken kesimler hem de toplam verimliliğe etkileri sebepleriyle yerli üretimin potansiyelinden daha düşük kalmasına neden olmaktadır.

120) Hayvancılık sektöründeki bir diğer sorun, hayvancılıkta kullanılan girdilerin maliyetinin yüksekliğidir. Hayvancılık sektöründe hayvan alımı, yem, işçilik, enerji, işletme giderleri gibi çeşitli maliyetler bulunmaktadır. Besilik veya kasaplık hayvanı kendi işletmesinden sağlayabilen bir işletme için, toplam maliyetin yüzde 65-70'i yem, yüzde 4-7'si işçilik ve kalanı ise hayvanların aşılama, suni tohumlama yapılması, işletme için harcanan elektrik, su, gaz giderleri ve diğer bazı giderlerdir⁴⁹. Daha büyük ve kurumsal şirketlerde, nakliye, yakıt, personel ücretleri gibi kalemlerin de maliyet hesabına dâhil edilmesi gerekir. Besilik hayvanı dışarıdan alan bir işletmenin, 1 yaştan küçük bir dana alabilmesi için hayvanın türüne göre 1.548-2.093 TL arası bir tutar ödemesi gerekmektedir⁵⁰.

121) Besilik veya kasaplık hayvanı kendi çiftliğinden sağlayabilen bir işletme için, en önemli maliyet kalemi yemdir. Bir yaştan altındaki bir hayvanın 2 yaşında kesime girdiği varsayılırsa ve hayvanın günde ortalama 800 gram etlenmesi için günde 6-8 kg yem tüketmesi gerektiği düşünülürse, hayvanın 1 senelik yem maliyetinin 1.839 TL olacağı öngörülebilir. Besicilikte yem maliyeti, toplam maliyetin yaklaşık yüzde 70'ine tekabül etmektedir.

122) Kasaplık danayı kendi çiftliğinde yetiştirmeyip başka bir işletmeden satın alan bir işletme, hayvanın satış fiyatı ile hayvan satılana dek katlanılan maliyeti karşılayamamaktadır. 2 yaşındaki bir sığırın piyasadaki satış fiyatı, hayvanın cinsine göre 2.096 TL ile 3.814 TL aralığındadır. Oysaki bir yaştan satın alınan bir dana için iki yaşına gelip satılana dek harcanması gereken toplam tutar 4.177-4.832 TL aralığındadır. Bu tutarın yüzde 65-70 kadarı yem maliyetidir. Özellikle ölçek ekonomisinden faydalanamayan ve yem dışındaki maliyetleri çok sayıda hayvana bölüştüremeyen küçük işletmeler için bu, ciddi bir sorundur. Küçük aile işletmeleri veya bireysel çiftçiler, çoğunlukla çiftliklerindeki ineklerin buzağılarını besiyeye almakta ve bu sayede hayvan alım maliyetinden muaf olmaktadır. Hayvan 1-2 yaş aralığındayken, çiftçinin bakım için katlanması gereken maliyet 2.629-2.739 TL aralığındadır. Diğer yandan yeni doğan bir buzağının 1 yaşına gelmesine dek yapılacak harcama ise işçilik ve diğer harcamalar sabit kalmak koşuluyla, 1000 TL kadardır. Danayı dışarıdan satın almayan ve kendi çiftliğinden temin eden bir işletme için maliyet ve satış fiyatları başa baş seyrederken, danayı dışarıdan alan bir işletme ise bu fiyatlar altında zararına faaliyet göstermektedir⁵¹. Satış fiyatlarının maliyetleri

49 Özkan, A. (2001) "Büyükbaş Hayvancılık İşletmelerinde Maliyetler ve Muhasebeleştirilmesi" Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Muhasebe Finansman Bilim Dalı, Doktora Tezi, 117785

50 Üretici Fiyat İstatistikleri, Eylül 2012

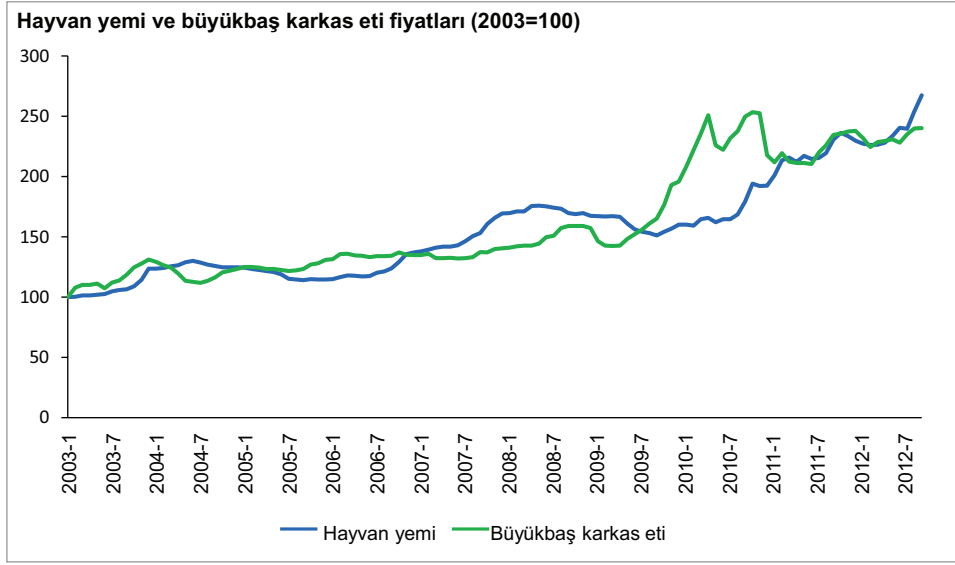
51 TÜİK tarafından açıklanan Eylül 2012 verilerine göre, erişkinliğe ulaştığında kesmek için 1 yaşında bir dana satın alan bir işletme, hayvanın cinsine göre 1.548 TL ile 2.093 TL arasında bir bedel ödemektedir. Bu danayı 2 yaşına dek besleyen bir işletme yem için ortalama 1.840 TL, işçilik için 190 TL ve diğer giderler için de 600-700 TL arasında bir harcama yapar. 2 yaşına gelen bir sığırın piyasadaki satış fiyatı, hayvanın cinsine göre 4.177 TL ile 4.832 TL arasında değişmektedir. TÜİK tarafından açıklanan bu fiyatlara göre, satış fiyatları çiftçinin maliyetlerini karşılamaya yetmemektedir. Danayı başka bir işletmeden satın almak yerine, kendi çiftliğinde doğan bir buzağıyı besleyip bir işletme, ilk yıl 1000 TL ve ikinci yıl ortalama 2700 TL olmak üzere, toplam 3700 TL masraf yapmaktadır. Buzağıyı kendi işletmesinden temin eden bir çiftçi ise, satış fiyatı ile maliyetlerini ancak karşılayabilmektedir.



karşılamaya yetmemesi, bir çok üreticiyi kalitesiz ve yetersiz yem kullanmaya itmektedir.

123) Yem fiyatlarındaki değişiklikler sektörü diğer maliyetlere nazaran daha çok etkilemektedir. Şekil 34'te görüldüğü üzere, yem ve karkas fiyatları hızla artmaktadır. Bu durum kırmızı et üretim-satış-tüketim zincirindeki tüm aktörlerin karşılaştıkları fiyatları da arttırmaktadır.

Şekil 34: Yem fiyatlarındaki artış, büyükbaş karkas fiyatlarında artışı beraberinde getirmektedir



Kaynak: TÜİK

124) Yem fiyatlarının yüksek olmasının ana nedeni, yem bitkisi üretiminin yetersiz oluşudur. Yetişkin ve sağlıklı bir sığırın günde vücut ağırlığının yüzde 2-2,5 kadarı yem yemesi gerekmektedir. Türkiye'deki toplam büyükbaş hayvan sayısının 12,5 milyon olduğu bilinmektedir. Bunların sadece üçte birinin yetişkin olduğu varsayılırsa, hayvan başına düşen yıllık yem miktarı 672 kilogram olur. Oysaki 400 kiloluk bir hayvanın günde ortalama 6,4-8 kilogram ve yılda yaklaşık 2,3-2,9 ton besi yemi yemesi gerekmektedir⁵². Bu varsayımlar altında, Türkiye'nin toplam yem ihtiyacının yaklaşık 10,7 milyon ton olduğu görülmektedir. Oysa 2011 yılında toplam 2,8 milyon ton besi yemi ve 544 bin ton kuzu-buzağı yemi üretilmiştir⁵³. Yerli üretim, toplam yem ihtiyacının ancak yüzde 26'sını karşılayabilmektedir.

125) Yetersiz yem arzı fiyatları yükselttiğinden hayvan üreticileri yem talep etmemekte ve kısır bir döngü oluşmaktadır. Yem üretimindeki dengesizlik, Türkiye'yi net yem ithalatçısı konumuna getirmiştir. 2011 yılında Türkiye'nin yem ithalatı 118 milyon dolar seviyesine ulaşmıştır. Bunun karşılığı ise yaklaşık 573 bin ton yemdir. Görüldüğü üzere, yem ithalatı yapılması da hayvanların sağlıklı beslenmesi için gereken toplam yem

52 Kültür ırkı danaların her 100 kg canlı ağırlığı için 2 kg besi yemi ve yerli ırkı danaların her 100 kg canlı ağırlığı için 1.6-1.8 kg besi yemi tüketmesi gerekir.

53 Türkiye Yem Sanayicileri Birliği

miktarını karşılamaya yetmemektedir. Yemdeki eksiğin kaba yemden ve verimi düşük meralardan elde edilen otlardan karşılanmaya çalışılması, hayvanların karkas ağırlığını azaltmakta ve et üretiminde ciddi bir düşüşe yol açmaktadır.

126) Girdi fiyatlarının yüksek olmasına karşın ithal malların fiyatlarının düşük olması, çiftçilerin tarımdan ve hayvancılıktan çıkmalarına ve yerli üretimin daha da azalmasına yol açmaktadır. Yerli üretimin azlığının temel nedeni, üreticilerin kar marjının düşük olmasıdır. Özellikle hayvanı yavruyken satın alıp besiyeye hazırlayan üreticiler, hem canlı hayvan maliyetine hem de yüksek yem maliyetlerine katlanmak zorunda kalmaktadırlar. Birçok üretici bu sebeple sektörden çıkmakta, bu da yerli üretimi azaltmaktadır.

127) Üreticilerin bir kısmı sektörden çıkarken, bir kısmının da piyasadaki belirsizlikler yüzünden hayvan arzını dengeleyemedikleri görülmektedir. Fiyatın artacağına dair beklentiler, birçok besicinin hayvanlarını piyasaya sürmesini engellemekte ve fiyatın daha da yükselmesine yol açmaktadır. Diğer yandan et ve süt piyasaları arasındaki ilişki de, fiyatın arttığı zamanlarda süt sığırlarının kesime gönderilmesine, kısa vadede et fiyatlarının azalmasına ancak, orta vadede et ve süt fiyatlarının artmasına neden olmaktadır. Büyük besi çiftliği sayısının yetersiz olması ve süt danalarının besi hayvanı olarak kullanılması gibi sorunlar da hammadde temininde devamlılığa engel teşkil etmektedir.

2.5. Çözüm Önerileri

128) Bu bölümde, kırmızı et ve et ürünleri değer zincirinin analiz edilmesi neticesinde belirlenen problemlerin giderilmesi için politika önerileri yapılacaktır. Bu bölümdeki öneriler, tüketicilerin sağlıklı ve makul fiyatlarla yeteri kadar kırmızı et ve et ürünleri tüketmelerini sağlamak için atılması gereken adımlardan oluşmaktadır. Bu çerçevede, hayvancılığın kronikleşen problemlerinin çözümü ve kırmızı et üreticilerin hammaddeye erişim imkanlarının geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

129) Hayvancılıktan kaynaklanan sorunların çözümünde, birkaç ayağın beraber düşünülmesi gerekmektedir. Bir yandan işletme ölçeklerini büyütmeye yönelik tedbirler alınırken, diğer yandan ırk ıslahına yönelik özellikle etçi ırkların yetiştirilmesine yönelik çalışmalar yürütülmelidir. Bölgesel uygunluğu tespit edilen ırkların ithalatına yönelik teşvikler verilmeli ve bu sayede ırk dönüşümünün daha hızlı sağlanmasının önü açılmalıdır.

İlgili kuruluşlar: GTHB, Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği, Üretici Birlikleri

130) Yem bitkisi üretimi teşvikleri arttırılmalı ve yem maliyetlerini düşürürken sürdürülebilirliği sağlayıcı tedbirler alınmalıdır. Türkiye’de üretilen yem miktarı, toplam sığır varlığının üçte birinin yetişkin sığır olduğu varsayımı altında dahi, toplam ihtiyacın



sadece yüzde 26'sını karşılamaya yetmektedir. Arz noktasındaki bu eksiklik, hem fiyatı yükseltmekte hem de bu fiyatı karşılayamayan hayvan sahiplerinin saman ve benzeri düşük besleyici değere sahip yemler ile hayvanlarını beslemelerine neden olmaktadır. Bu da hayvancılıkta verimliliği düşüren önemli bir faktördür. Dolayısıyla, yem bitkilerinin yetiştirilmesine yönelik teşviklerin yeniden düzenlenmesi ve konunun hayvancılık ile beraber düşünülerek, tüm paydaşlar için azami faydayı sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

İlgili kuruluşlar: GTHB, Türkiye Yem Sanayicileri Birliği (TÜRKİYEM-BİR), Üretici Birlikleri

131) Mera alanı miktarı arttırılmalı ve mevcut meraların verimli kullanımı için tedbirler alınmalıdır. Türkiye'de mera alanlarının miktarı azalmaktadır ve mevcut mera alanlarının aşırı kullanım nedeniyle verimsizleştiği bilinmektedir. Mera hayvancılığının arttırılması sektörün gelişimi için son derece önemlidir. Bu çerçevede, son dönemde yaşanan plansız yapılaşmanın mera alanlarına zarar vermesinin önüne geçilmesi son derece önemlidir. Mera alanı olarak kullanılabilir arazilerin diğer amaçlarla (sanayi tesisi, mesken, havaalanı vb.) kullanımına tahsisine son verilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, Türkiye'deki hayvancılık sektörünün içinde bulunduğu dar boğazdan çıkması mümkün değildir. Mevcut meraların doğru kullanımını sağlamak amacıyla GTHB'nin hayvancılıkla uğraşan kesimlere eğitim sağlaması ve meraların uygunsuz kullanımını caydırıcı yaptırımlar getirmesi gerekmektedir. Söz konusu eğitimlerin verilmesinde meslek örgütleriyle işbirliği yapılması düşünülebilir.

İlgili kuruluşlar: GTHB, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Meslek Örgütleri

132) Hayvancılığa yönelik teşvikler verilirken meralar ve hayvan stoku beraber düşünülmelidir. Kamu malı olan mera arazilerinin bakımı ve verimliliklerinin arttırılmasına yönelik tedbirlerin acilen alınması, hayvancılıkta verimin artması için önemlidir. Örneğin belli bir büyüklüğün üzerindeki işletmelerin meraları kullanma hakkı edinmesi karşılığında, meraların bakımını yapmaları gibi mekanizmalar kurgulanarak, hem işletmeler için fayda yaratılmalı, hem de kamu yararı gözetilmelidir. 4342 numaralı Mera Kanunu'nda 2012 yılında yapılan değişiklikler ile, bu yönde önemli adımlar atılmıştır⁵⁴. Kullanılmayan mera arazilerinin, ıslah edilmek koşuluyla hayvancılık işletmelerinin hizmetine sunulması hem meraların verimliliğinin arttırılmasına, hem de hayvancılık işletmelerinde yem giderlerinin azalmasına katkıda bulunacaktır.

İlgili kuruluşlar: GTHB, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Meslek Örgütleri

133) Hayvancılık teşviklerinin etki analizi yapılmalı ve teşvikler verimliliği arttıracak şekilde yeniden tasarlanmalıdır. Türkiye'de yıllardan beri devam eden hayvancılık teşviklerinin sektör üzerindeki etkisi üzerine bugüne kadar herhangi bir çalışma yapılmamıştır. GTHB'nin hayvancılık desteklerine yönelik kapsamlı bir araştırma yapılmalı ve bu araştırmanın sonucuna göre sistem yeniden tasarlanmalıdır. Hayvancılık teşviklerinin sektördeki yem problemini azaltıcı biçimde dağıtılmasına öncelik verilmelidir. Canlı hayvan üreticilerine hayvan başına teşvik vermek yerine belli bir büyüklüğün

54 <http://www.haberler.com/mera-kanunu-imzaya-acildi-3426392-haberi/>, Erişim tarihi:17.11.2012

üzerindeki arazide belli sayıda hayvan bulunduran işletmelere teşvik verilebilir. Böylelikle hayvanların beslenmeleri için gerekli meraların da bu işletmelerce yetiştirilmesi teşvik edilebilir. İşletme ölçeğini arttırmaya yönelik böylesine bir teşvik istemi, işletmelerin sabit maliyetlerini düşüreceği gibi veterinerler gibi kritik personelin istihdamını da kolaylaştıracak ve hayvan hastalıklarının kontrol altına alınmasında da etkili olabilecektir.

İlgili kuruluşlar: GTHB, TÜRKİYEM-BİR, Üretici Birlikleri

134) Hayvan hastalıklarıyla mücadele için, AB’de kullanılan itlaf yöntemi kullanılmalıdır. Türkiye’de yeterli itlaf yapılmaması, hastalıklı hayvanların kesilmesi ve tüketilmesi riskini de beraberinde getirmektedir. Diğer yandan özellikle hayvan takip sisteminin yeterince yerleşmemesi, bölgesel hayvan hareketlerinin kontrol edilememesi, Türkiye’nin güney komşularından gelen hayvanların girişini engelleyememesi gibi faktörler de hayvan hastalıklarının yayılmasını tetiklemektedir. Dolayısıyla bir yandan hastalıklı hayvanların itlaf edilmesi, diğer yandan da yayılımı tetikleyici faktörlerin azaltılmasına yönelik tedbirlerin alınması gerekmektedir. İtlaf durumunda verilecek tazminatların, ırk ıslahı çalışmaları ile birleştirilmesi ve itlaf edilen hayvanın yerine aldığı hayvanı coğrafyamıza daha uygun ırklardan seçen işletmelere daha yüksek rayiçten tazminat verilmesi, bir yandan hayvancılık alanında AB ile tam uyum sağlarken, diğer yandan da ırk ıslahı çalışmalarına katkı sağlayacaktır.

İlgili kuruluşlar: GTHB, Türkiye Veteriner Hekimler Birliği

135) Hayvanların doğumdan kesime kadar her aşamada etkin bir şekilde izlenmesini sağlayacak bir sisteme geçilmelidir. Son dönemde GTHB’nin bu yönde attığı önemli adımlar bulunmaktadır. Küpe sistemi bunlardan en önemlisidir. Ancak, küpe sisteminin işletilmesinde hayvan sahibi kilit bir işleve sahiptir. Türkiye’deki hayvancılık işletmelerinin yapısı göz önüne alındığında, hayvan sahiplerinin hayvan kesildiği zaman kaydını silmek ve küpeyi teslim etmek gibi işlemleri yapmakta zorlandıkları görülmektedir. Buna ilaveten, hayvanların kulaklarına asılan küpelerin çoğu zaman düşerek kaybolması da sistemin etkinliğini olumsuz etkilemektedir. Hayvanların doğuştan ölümüne kadar izlenmesi mini GPS vericiler ve yıl boyunca dayanan bataryalar sayesinde gerçekleştirilebilir. Hayvanların vücuduna yerleştirilen bu GPS vericilere hayvanın doğum yeri, tarihi gibi önemli künye bilgileri yerleştirilebilir. Bu cihazlar hayvanın ömrü boyunca çalışabilir. Hayvanın GPS koordinatları merkezi bir hizmet sağlayıcıda her hayvan başına veya sürü başına kayıt altına alınabilir. Böylelikle hayvan hareketleri eksiksiz bir biçimde takip edilebilir. Böyle bir sistemin kurulumu 12 milyon hayvan için bir seferlik 2 milyar dolardır. Sistemin işletme maliyeti ise proje bedelinin yüzde 5-10’u civarında olacaktır⁵⁵.

İlgili kuruluşlar: GTHB, Türkiye Veteriner Hekimler Birliği, ETBİR, SETBİR, Ulusal Kırmızı Et Konseyi

136) Yurtdışından ithal edilen hayvanların sağlık denetimi tam olarak yapılmadan yurda girişine izin verilmemelidir. Türkiye’nin canlı hayvan ve karkas ithalatı yaptığı Avusturya, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde dahi brusella, mavi dil, şap ve daha birçok

55 GPS ile hayvan izleme projesinin tahmini maliyeti, cisim sayma ve takip etme konusunda uzmanlaşmış bir firma olan KADE-VISION tarafından hazırlanmıştır.



hastalığın bulunduğu bilinmektedir. Bu ülkelerden, yeterli sağlık kontrolü yapılmadan Türkiye'ye giriş yapan hayvanlar, beraberlerinde Türkiye'ye hastalık da taşımaktadır. Bu çerçevede, ithalatla sağlık kontrollerinin artırılması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, asıl yapılması gereken hayvan hastalıklarıyla etkili bir mücadele çerçevesi geliştirirken, Türkiye'yi ithalata bağımlılıktan kurtarmaktır.

İlgili kuruluşlar: GTHB, Sağlık Bakanlığı, GTB, Türkiye Veteriner Hekimler Birliği

137) Kırmızı et ve et ürünleri sektöründe serbest rekabet ortamına zarar veren uygulamalara son verilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede atılması gereken ilk adım, EBK'nın kırmızı et üretimi ve perakende satışından çıkarak piyasa denetimi ve gözetimini gerçekleştiren bir kurum haline dönüştürülmesidir. 2010 Nisan ayından sonra piyasada iyice aktif bir oyuncu haline gelmiş olan EBK, bu rolü bırakmalı ve toplam sosyal ve ekonomik faydayı arttırmaya yönelik olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Bölgesel ve ulusal referans fiyatın sürekli olarak takip edilmesinin yanı sıra, gümrük vergilerindeki düzenlemeler konusunda da öneri verebilecek bir kurumsal yapılanmaya gidilmesi önemlidir. Diğer yandan, kurumun Et ve Süt Kurumu'na dönüşmesi ise, et ve süt piyasalarının beraber gözetimi ve bir sektördeki bozulmanın diğer sektörü etkilemesinin önüne geçilmesi anlamında yararlı olmuştur.

İlgili kuruluşlar: GTHB, EBK

138) Türkiye'de bölgesel olarak kırmızı et fiyatlarının takibi ve referans fiyat açıklama görevini EBK'nın üstlenmesi yerinde olacaktır. EBK'da bölgesel fiyatların sürekli takip edilmesine yönelik bir mekanizma kurulması, piyasa gözetimi için önemli bir adım olacaktır. Elde edilecek bölgesel ve ulusal referans fiyatlar, gümrük ve diğer vergilerin ayarlanması için önemlidir. Son 2,5 yılda gümrük vergilerinin sık sık değiştirilmesi de, ithal etin fiyatını referans fiyat civarına çekmek amacıyla yapılan hamleler olmasına karşın; herhangi bir kurumun referans fiyatın takibi veya düzenlemesiyle ilgili açık bir sorumluluk almamış olması, kamuoyunda konu ile ilgili farklı spekülasyonlar yapılmasına neden olmuştur. Oysaki bu görevi EBK gibi sektördeki önemli bir oyuncunun üstlenmesi ve kurumun bu yönde yeniden yapılanması, kamuoyu için de güven unsuru teşkil edebilecektir.

İlgili kuruluşlar: GTHB, EBK, Üretici Birlikleri, Ticaret Borsaları, TÜİK

139) Referans fiyat, yatırım teşviklerinin dağıtımı için de kullanılabilir. Referans fiyatta bölgesel olarak ortaya çıkabilecek farklar, daha düşük referans fiyata sahip bölgelerde yatırımın teşvik edilmesi için gösterge niteliğinde de kullanılabilir. Bu sayede bölgesel ve kırsal kalkınmanın desteklenmesi de mümkündür.

İlgili kuruluşlar: GTHB, Kalkınma Bakanlığı, EBK

140) Standartların ve yasal zorunlulukların uygulanmasına yönelik denetimlerin sürekli kılınması gerekmektedir. Gerek soğuk zincire uyulması ve HACCP uyumluluklarının sağlanabilmesi, gerekse en küçük işletmelerin dahi bu standartlara uymalarının sağlanması sektör genelinde kalitenin yükselmesinin önemli bir koşuludur.

Bu noktada kurumsal firmaların bağımsız denetim firmalarına yaptırdıkları denetimler, piyasadaki standartları göstermesi açısından önemlidir. Kayıtdışılığın daha yaygın olduğu küçük ölçekli firmalarınsa, sık sık kamu kurumları tarafından denetlenmeleri ve standartlara uymayanların yaptırımlara tabi tutulması gerekmektedir.

İlgili kuruluşlar: GTHB, Belediyeler

141) Mezbahalarda standartlar arttırılmalı, standartlara uygun faaliyet göstermeyen mezbahalar kapatılmalıdır. Türkiye'deki kesimhanelerin büyük kısmının üçüncü sınıf olması, nihai mamul üretmek için karkası dışarıdan alan et işleme tesislerini de zorlamaktadır. Özellikle kendi canlı hayvanı olmayan veya hayvan stoku üretimine yetmeyen işletmeler için, karkasın mezbahalardan alımı normdur. Dolayısıyla mezbahaların kalitesinin düşüklüğü, kesilen hayvanların hastalıklı olma riski ve kayıtdışılık, et işleme tesisleri için de sorun teşkil etmektedir. Uygunsuz koşullarda faaliyet gösteren mezbahaların yaygınlığı, öncelikle sağlık için ciddi bir tehdit oluşturmaktadır. Her ne kadar AB'ye uyum sürecinde, belli standartları tutturamayan kesimhaneler kapanacak olsalar da, tüm kesimhane ve kombinalar için gerekli denetimler yapılmalı ve operasyonlara devam etmenin şartları, ekonomik koşullar göz önünde bulundurularak belirlenmelidir.

İlgili kuruluşlar: GTHB, İl GTH Müdürlükleri, Belediyeler

142) Uygunsuz koşullarda faaliyetlerine devam eden mezbahaların yetkilerini azaltmak suretiyle mezbahaların yeniden yapılandırılması hızlandırılabilir. Mezbahalar, kesilen hayvanların il dışına sevk edilmeleri için gereken raporları vermeye yetkilidirler. Ancak hijyen koşullarını yerine getirmeyen kesimhanelerin, bir de hayvan hastalıklarının yayılımı ile ilgili riskleri önlemeye yönelik olarak düzenlenen raporları vermeye yetkili kılınmaları ciddi bir çelişkidir. Gerekli kalite standartlarını tutturamayan mezbahaların il dışına sevk raporu vermelerinin önüne geçilmesini sağlayacak düzenlemeler, mezbaha sahiplerine iyileştirme yapmaları ve standartları yükseltmeleri için gerekli teşviki sağlayabilir.

İlgili kuruluşlar: GTHB, İl GTH Müdürlükleri

143) Şehir ve ilçe merkezlerine taşınacak mezbahalar, sosyal faydayı da arttıracaktır. Çok sayıda mezbahanın sürekli denetlenmesi zor olduğundan, mezbahaları yerleşim yerlerinin merkezlerinde konumlandırmak sosyal faydayı da arttıracaktır. Bu sayede hem kesim yaptırmak isteyenler herhangi bir zorlukla karşılaşmadan hayvanlarını kestirebilirler, hem de denetim mekanizması daha kolay işleyebilir.

İlgili kuruluşlar: GTHB, İl GTH Müdürlükleri

144) Türkiye'nin dört bir tarafındaki 113 Ticaret Borsasının kırmızı et ticaretindeki rollerinin arttırılması gerekmektedir. Ticaret borsalarının kırmızı et ticaretinde daha aktif olarak yer alması neticesinde sektördeki kayıtdışılığın önüne geçilecek ve hayvan hastalıkları riski azaltılacaktır. Alım-satımı yapılan ürünlerin borsaya tescil edilmesi, kayıtdışılığı azaltıcı bir eylemdir. Tescil işlemi hem hastalıklı hayvanların piyasaya sürülmesini azaltıcı bir önlem, hem de borsaların gelirlerinin artması için önemli bir uygulamadır. Ancak borsalar tescil işlemi yapan kurumlar olmanın ötesine geçerek, fiyat



oluşumu için etkin birer mekanizma-kurucu haline dönüşmelidirler. Kaliteye göre fiyatlama yapılması et üreticilerini koruduğu kadar, süt üreticilerini de koruyacak, süt üreticileri de kalite bazlı fiyatlamadan yararlanarak ürünlerini daha pahalıya satabileceklerdir. Bu doğrultuda gerekli kapasitenin kurulması, Edirne ve Ankara Ticaret Borsaları'ndaki iyi uygulamaların yaygınlaştırılması gerekmektedir

İlgili kuruluşlar: GTHB, TOBB, Ticaret Borsaları, Ulusal Kırmızı Et Konseyi

145) Ticaret borsaları, kaliteye göre fiyatlandırma yapılabilmesini sağlayacak mekanizmaların kurulmasında etkin rol almalıdırlar. Türkiye'de hayvanların standartları belirlenmediğinden, dağıtım, kesim ve işleme aşamalarında da standarda göre fiyatlama mekanizması yoktur. Dolayısıyla piyasadaki fiyatlar ortalama fiyatlardır. Böylesine heterojen bir piyasada ortalama fiyat kullanılması, bilgi asimetrisine bağlı yanlış fiyatlamalara yol açmaktadır. Örneğin Avrupa'da sığırlar için kullanılan E, U, R, O ve P sınıflaması, üreticilerin farklı sığır türleri üretmelerine imkan tanımakta ve tüketiciler için de çeşitlilik sağlamaktadır. Türkiye'de benzer standartların oluşturulması hem hayvan satıcılarını, hem de alıcılarını koruyacak ve tüketicinin farklı kalitede ete ve et mamulüne erişmesini sağlayacaktır. Kalite bazlı fiyatlama, mamul üreticilerinin hangi ürün için hangi kalitede hayvana ihtiyaç duyduklarını belirlemelerini gerektirmektedir. Bu tür bir sınıflama, hayvancılıkla uğraşanların, mamul üreticilerinin ihtiyaçları doğrultusunda hayvan yetiştirmelerini sağlayacak, fiyatlamanın da bu doğrultuda yapılmasını temin ederek etkin bir fiyatlama mekanizması kurulmasına olanak sağlayacaktır. Bu tür bir standardın yerleştirilmesi için, ticaret borsalarının kırmızı et ticaretindeki rollerinin artırılması ve gerekli kapasiteye ulaşmaları gerekmektedir. Standartların yerleştirilmesi ile beraber ticaret borsalarının rolünün artması, bölgesel referans fiyat oluşmasını da kolaylaştıracaktır.

İlgili kuruluşlar: GTHB, TOBB, Ticaret Borsaları, Ulusal Kırmızı Et Konseyi

146) Sektörel derneklerin ve üretici birliklerinin, üyelerini yönlendirmeye ve bilgilendirmeye yönelik kapasite oluşturmaları gerekmektedir. Hayvancılığın yoğun olarak yapıldığı bölgelerde bile, hayvan üreticileri derneklerinin etkisiz olması küçük üreticiler için önemli bir sorun teşkil etmektedir. Genel ekonomik koşullar ve politika araçlarındaki değişimlerin piyasayı ne yönde etkileyebileceğine dair öngöründe bulunması nispeten zor olan küçük çiftçiler ve üreticiler için, bu tür üretici birliklerinin yol gösterici olması ve piyasadaki belirsizliklerin giderilmesinde rol almaları önemlidir. Bu dernekler ve birlikler, hayvancılıkla uğraşan çiftçilerin eğitimi konusunda da rol sahibi olmalıdırlar.

İlgili kuruluşlar: ETBİR, SETBİR, Ulusal Kırmızı Et Konseyi, Üretici Birlikleri

147) Sektördeki tüm aktörlerin bir araya gelebilecekleri platformların oluşturulması ve etkin kılınması, politika tasarımına da katkı sağlayacaktır. Bu tür bir platform, hayvancılıktan tüketime dek her kademedeki aktörün birbiri ile etkileşimde bulunabileceği ve ortak çıkarları gözetmelerini sağlayacak bir yapı niteliğinde oluşturulmalıdır. Kırmızı et ve süt sektörlerindeki farklı aktörlerin temsil edildikleri derneklerin ve meslek birliklerinin aksine, bu tür bir yapılanma sektördeki tüm aktörleri bir araya getirerek yeni iletişim

kanallarının oluşumuna imkan tanınmalıdır. Böylesi bir yapılanma, sektöre dair alınan bir kararın sektördeki tüm aktörleri nasıl etkilediğinin, aynı anda görülmesine ve tartışılmasını da olanaklı kılmalıdır. Ayrıca, bu platform sektörle ilgili araştırmaların yapıldığı ve tasarlanacak politikaların araştırmalar üzerine kurulduğu nitelikte olmalı, politika tasarımını belli grupların çıkarlarını değil toplam faydayı artırıcı şekilde yapmalıdır.

İlgili kuruluşlar: ETBİR, SETBİR, Ulusal Kırmızı Et Konseyi, Üretici Birlikleri, Ticaret Borsaları, GTB, GTHB





3. Süt ve Süt Ürünleri Üretimi Değer Zinciri

148) Bu çalışmada süt ve süt ürünleri değer zinciri nihai tüketiciden başlayıp, süt üretiminin temel girdisi olan hayvancılık ve yem girdisine kadar ele alınmakta ve sektördeki tüm paydaşların ve temel olarak süt ve süt ürünleri üreticilerinin sorunlarının çözümü için öneriler geliştirilmektedir. Süt ve süt ürünleri, zengin protein içeriğiyle, insan yaşamı için vazgeçilmez önemdedir. Birbirinden çok farklı kullanım alanlarına ve tüketici gruplarına hitap eden, aynı zamanda birçok farklı üründen oluşan bir yelpazeye sahip bu sektörün değer zinciri de bir o kadar çeşitli ve her sürecinde farklı paydaşları içermektedir. Değer zincirinin farklı aşamalarında yer alan paydaşların karşı karşıya kaldığı sorunları ve darboğazları tespit ederken sorunların çözümüne katkı sağlayacak önerileri geliştirmek amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, öncelikle sektörün değer zinciri tanımlanmış ve her aşamada yer alan paydaşlar belirlenmiştir. Zincirin her halkasında durum tespitine yararlı olacak istatistiksel veriler derlenerek analiz edilmiş ve bu analizler sonucunda tespit edilen sorunlara çözüm önerileri geliştirilmiştir.

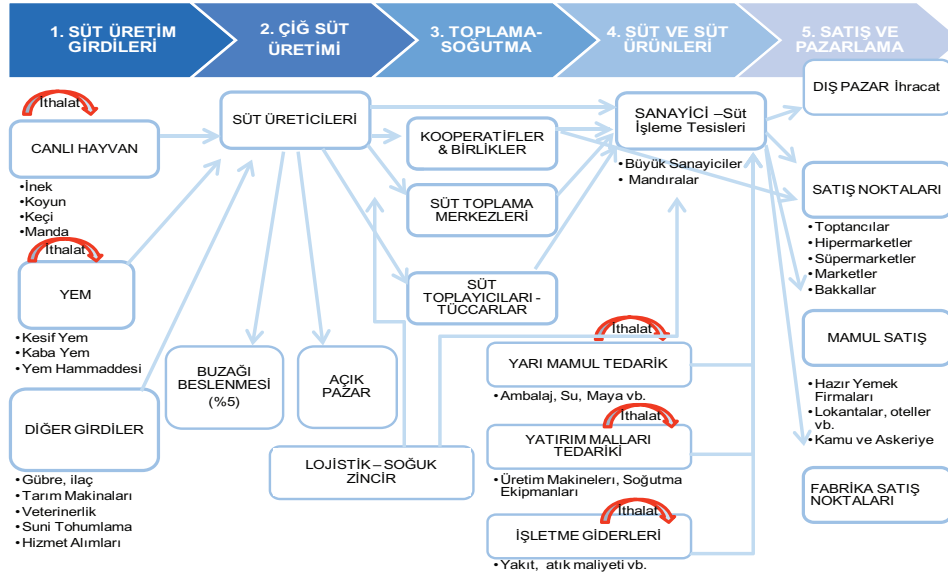
149) Süt ve süt ürünleri değer zincirinin detaylı analizini ve zincirin halkalarındaki sorunları tespit etmek ve çözüm önerileri geliştirmek amacıyla sektör paydaşları ile odak grup toplantıları ve detaylı masa başı araştırmaları gerçekleştirilmiştir. Masa başı araştırmalarında yararlanılan tüm kaynaklar ve veri tabanları metin içinde ve bölüm sonunda listelenmiştir. Paydaş toplantıları çerçevesinde süt ve süt ürünleri üretimi sektöründe faaliyet gösteren çeşitli ölçeklerdeki sanayiciler, sektör dernekleri ve birlikler Ambalajlı Süt Üreticileri Derneği (ASÜD), SETBİR, Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği) ve ilgili düzenleyici kurumlar ve kamu kurumları (Ulusal Süt Konseyi, GTHB ve Kalkınma Bakanlığı) ile görüşmeler yapılmıştır.

150) Sektörün temel meselelerini belirleyebilmek için süt ve süt ürünleri imalatı değer zincirindeki tüm aşamaların detaylı bir biçimde incelenmesi gerekmektedir (Şekil 35). Süt ve süt ürünleri değer zincirinin ilk basamağında süt üretim girdileri bulunmaktadır. Bunlar canlı hayvan, yem ve diğer girdilerdir. Süt veren hayvanlar arasında, başta sütün yüzde 90'ının elde edildiği inek olmak üzere koyun, keçi ve manda bulunmaktadır. Yem, hayvanların beslenme ve bakımında en önemli girdi olup, kesif ve kaba yem gibi bileşenlerden oluşmaktadır. Diğer girdiler arasında ise yine süt üretiminde faydalanılan hayvanların bakımlarına yönelik, veterinerlik hizmetleri, suni tohumlama, tarım makineleri gibi unsurlar bulunmaktadır.

151) Süt ve süt ürünleri üretimi değer zincirinin ikinci aşamasını, Türkiye'de ağırlıklı olarak küçük aile işletmeleri tarafından gerçekleştirilen süt üretimi oluşturmaktadır. Üretilen süt birkaç şekilde kullanılmaktadır. Sağılan sütün yüzde 5 civarında bir kısmı buzağların beslenmesi için ayrılmaktadır. Geri kalan kısmı açık pazarlardan doğrudan tüketicilere ya da sanayicilere ulaştırılmaktadır⁵⁶. Sütün sanayiciye

ulaştırılmasında, süt toplama merkezleri ya da kooperatifler de yer alabilmektedir. Açık pazarlarda kayıtdışı olarak satılan ve hane içi tüketim için kullanılan ambalajsız ürünlerin, üretilen sütün yaklaşık olarak yüzde 40'ını teşkil ettiği düşünülmektedir⁵⁷.

Şekil 35: Süt ve Süt Ürünleri Üretimi Değer Zinciri beş aşamadan oluşmaktadır



Kaynak: TEPAV ve Odak Grup görüşmeleri

152) Değer zincirinin üçüncü aşamasında, süt üreticileri, ürettikleri sütü, süt toplama merkezleri, tüccarlar, kooperatifler ve birlikler aracılığıyla süt ve süt ürünleri imalatı yapılan tesislere ulaştırmaktadırlar. Süt üreticileri tarafından üretilen süt, işletmenin ölçeğine ve yapısına bağlı olarak birkaç farklı şekilde dolaşıma sokulabilir. Sağıldığı andan itibaren soğuk zincire dahil edilen süt aynı şekilde doğrudan sanayiciye ulaştırılabilir. Bir diğer alternatif ise, sütün varsa bölgedeki kooperatiflere veya süt toplayan tüccarlara ve süt toplama merkezlerine nakledilmesi olabilir.

153) Değer zincirinin dördüncü aşaması ise, sütün, farklı ölçeklerdeki sanayiciler tarafından işlenerek, süt ve süt ürünleri üretiminin gerçekleştirilmesidir. Süt toplama merkezlerinden fabrikalara ulaştırılan süt, işlenerek süt ürünleri üretiminde kullanılmaktadır. Türkiye’de, 2011 yılında üretilen sütün yüzde 51’i entegre tesisler tarafından kullanılmıştır⁵⁸. Sanayicinin kullandığı ve buzağların beslenmesi için ayrılan yüzde 5’lik kısmın dışında kalan süt, pastörizasyon ya da UHT işlemlerinden geçirilmeden sokak sütü olarak satılmaktadır. Buna ek olarak, Türkiye’de üretilen sütün diğer bir bölümünün, kayıtdışı bir biçimde süt mamulü olarak satıldığı tahmin edilmektedir.

154) Değer zincirinin beşinci aşaması olan satış ve pazarlama, süt ürünleri üreticilerinin, ürettikleri ürünlerin ihraç edilen kısmı dışında kalan bölümünü,

57 Süt ve Süt Ürünleri Üreticileri Paydaş Toplantısı notları

58 Ulusal Süt Konseyi (2012) “Dünya ve Türkiye’de Süt Sektör İstatistikleri”



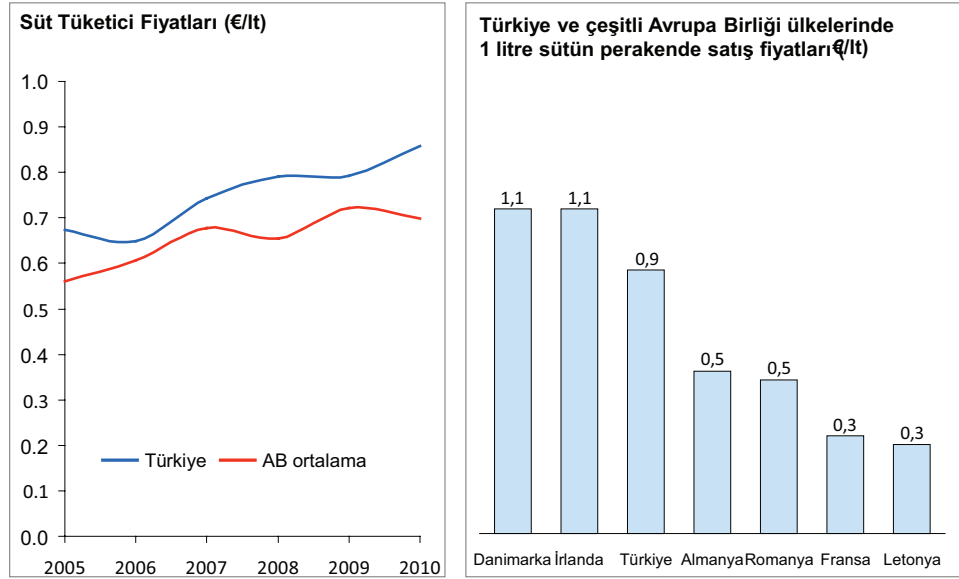
toptancılar ve dağıtıcılar vasıtasıyla ya da doğrudan marketlere dağıtılması faaliyetlerini içermektedir. Fabrikalardan veya mandıralardan süpermarketler gibi organize ya da bakkallar gibi geleneksel perakendecilere satılan süt ürünleri, oradan da tüketicilere ulaştırılmaktadır. Süt ve süt ürünleri sanayicileri, perakende satışın yanında, üretimlerini doğrudan ya da toptancılar vasıtasıyla kamu kurumları, otel ve lokantalara da satabilmektedir.

155) Bu çalışmada, süt ve süt ürünleri değer zincirindeki aksaklıkların birer yansıması olarak ortaya çıkan üç temel sorunun altı çizilmektedir. Söz konusu semptomlar, yaptığımız sektör toplantıları, odak grup görüşmeleri ve masa başı araştırmalar neticesinde belirlenmiştir. Problemlerden birincisi, Türkiye’de kişi başına süt tüketiminin düşüklüğüdür. Süt ürünleri tüketimi diğer birçok ülkenin üzerinde olsa da, içme sütü tüketimindeki düşüklük, kişi başına süt ve süt ürünleri tüketiminin toplamda yetersiz olmasını beraberinde getirmektedir. İkincisi, süt fiyatlarının uluslararası standartlarda yüksek oluşudur. Süt ve süt ürünleri fiyatlarının yüksekliğinin altında, üretim zincirindeki aksaklıklar yatmaktadır. Üçüncü problem ise, süt kalitesindeki düşüklüktür. Süt kalitesindeki düşüklük süt ürünleri üreticilerini olumsuz etkilemektedir. Üreticilerin karşılaştıkları sorunlar ise tüketiciye yüksek fiyat ve tüketimin düşüklüğü olarak yansımaktadır.

156) Problemler kendi içinde sıralandığında Türkiye’de üretilen sütün kalitesinin düşük olması ilk olarak vurgulanması gereken noktadır. Süt kalitesinin temel belirleyicisi olan somatik hücre sayısına bakıldığında Türkiye’de ortalama hücre sayısının diğer ana üreticilere kıyasla çok yüksek olduğu, süt sektörü temsilcileri ile yapılan görüşmelerde ortaya çıkan önemli bir nokta olmuştur. AB ülkelerinde üretilen sütün sağlıklı olarak kabul edilebilmesi için somatik hücre sayısının en fazla 400.000 hücre/ml. olması gerekmektedir. Türkiye’de ise bu zorunluluk 500.000hücre/ml.’dir. Açıkta satılan ve yaygın olarak tüketilen sütte bu miktarın 1 milyon civarına kadar çıktığı söylenmektedir.

157) Üretilen sütün kalitesi belirgin bir biçimde AB standartlarının gerisinde olsa da Türkiye’deki süt fiyatları AB’de geçerli olan ortalama fiyattan yüksektir. Peynir, tereyağı ya da yoğurt gibi süt ürünlerinin fiyatlarını ülkeler arasında karşılaştırmak yerine, bu ürünlerin fiyatı kalite, talep ve markalaşma gibi çok sayıda faktöre bağlı olarak değişebildiğinden, içme sütü fiyatları bazında bir değerlendirme yapmak daha anlamlıdır. Türkiye’de içme sütü perakende fiyatı hem AB ülkeleri ortalamasından hem de içme sütü perakende fiyatı verisine ulaşılabilen AB ülkelerinden Danimarka ve İrlanda haricinde daha yüksektir (Şekil 36).

Şekil 36: Türkiye’de içme sütü perakende fiyatı AB ortalamasından ve birçok AB ülkesinde olduğundan daha yüksektir

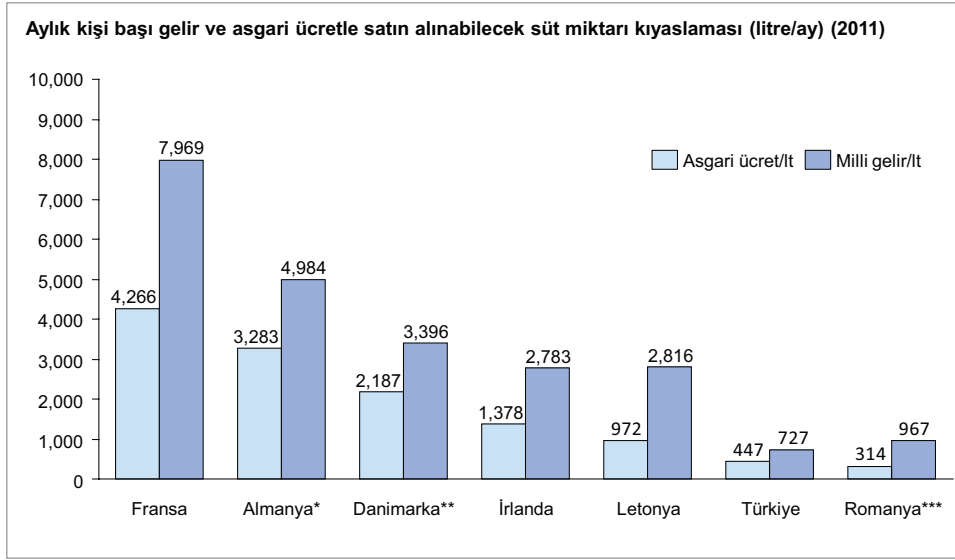


Kaynak: Eurostat, TÜİK, TEPAV Hesaplamaları
Not: 1 € = 2,3 TL olarak alınmıştır.

158) Türkiye’deki ortalama kişi başına aylık gelir ve geçerli olan net asgari ücret ile satın alınabilen içme sütü miktarı, verisine ulaşılabilen ülkelerin neredeyse tamamından daha düşüktür. Süt fiyatlarını nominal olarak karşılaştırmak, göreceli fiyatlar hakkında fikir verse de, daha doğru çıkarımlar yapabilmek için gelir düzeyine göre de bir kıyaslama yapmak gerekmektedir. Bunun için ülkelerdeki ortalama kişi başına milli gelir ve asgari ücret ile kaç litre süt alınabildiğinin karşılaştırılması yerinde olacaktır. Türkiye’de 2011 yılında kişi başına aylık milli gelir ile 727 litre, asgari ücret ile ise toplam 447 litre içme sütü alınabilmektedir. Fransa ve Almanya gibi gelişmiş ülkelerde aylık ortalama kişi başına gelir ve asgari ücretle alınabilen süt miktarının Türkiye’deki seviyenin neredeyse 8 kat üzerinde olduğu görülmektedir. Süt ve süt ürünlerinin süt eşdeğeri tüketiminin AB ülkelerinin oldukça gerisinde olmasının nedeni, içme sütü fiyatlarının yüksekliği ve ülkedeki ortalama gelir düzeyinin düşüklüğü birlikte ele alındığında daha net ortaya çıkmaktadır (Şekil 37).



Şekil 37: Türkiye'deki ortalama kişi başına aylık gelir ve geçerli olan net asgari ücret ile satın alınabilen içme sütü miktarı, birçok AB ülkesinden daha düşüktür



Kaynak: Eurostat, TÜİK, Statistisches Bundesamt, TEPAV Hesaplamaları

*: Almanya'da asgari ücret uygulaması olmadığından devlet tarafından belirlenen saatlik düşük ücret oranı (2012) aylık hesaplanmıştır

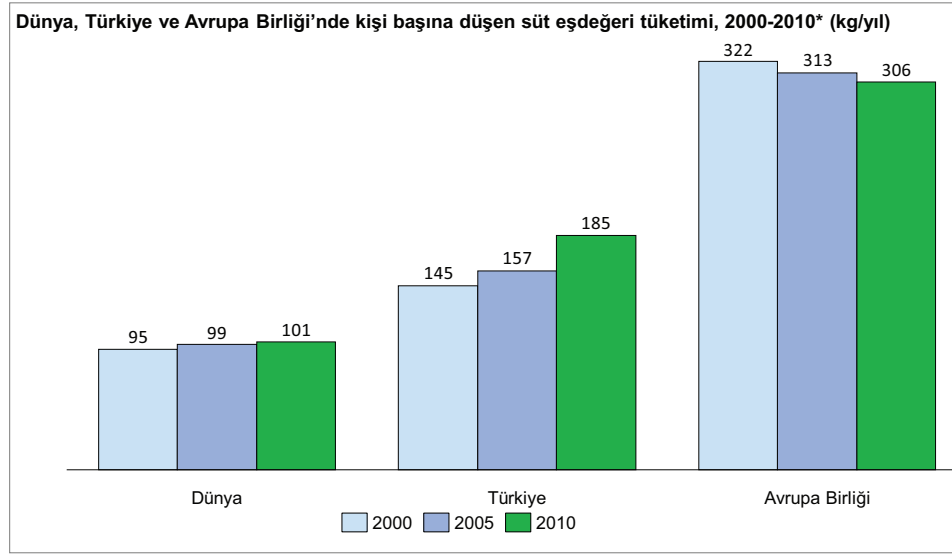
** : Danimarka için 2009 yılı değeri alınmıştır

***: Romanya için 2010 yılı kişi başına milli gelir verisi kullanılmıştır

159) Türkiye'de süt ve ürünleri tüketimi, süt eşdeğeri olarak hesaplandığında, dünya ortalamasının üzerinde; ancak AB ortalamasının bir hayli gerisindedir. 2000-2010 döneminde kişi başı süt eşdeğeri tüketim 145'ten 185 kg'a (yüzde 28) artmıştır. Bu tüketim değeri kayıtdışı tüketimi de kapsamaktadır. Ancak, bu artışa rağmen AB ülkelerindeki süt eşdeğeri tüketim, Türkiye'deki seviyeden neredeyse iki kat daha yüksektir (Şekil 38). Türkiye'de tüketilen içimlik süt ve peynir, tereyağı ve yoğurt gibi süt ürünlerinin tümü kayıt içinde değildir. Türkiye'de üretilen sütün yüzde 40'ının herhangi bir işleme tabi tutulmadan yani ambalajsız olarak tüketiciye ulaştırıldığı tahmin edilmektedir⁵⁹. Sokak sütü ve açık pazarlarda satılan süt ürünlerinin tüketimi halen yaygındır.

59 "Kayıtdışı süt üretimi sektöre zarar veriyor" 21 Temmuz 2012 tarihli Bugün Gazetesi Köşe Yazısı

Şekil 38: Türkiye’de süt ve ürünlerinin süt eşdeğeri olarak tüketimi, dünya ortalamasının üzerinde; ancak AB ortalamasının bir hayli gerisindedir



Kaynak: Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, FAO, BM

* Dünya ve Avrupa Birliği verileri 2009 yılına aittir.

160) Aşağıdaki bölümlerde değer zincirinin her aşaması detaylı olarak incelenerek, süt ve süt ürünleri alt sektöründe öne çıkan problemlerin temelinde yatan sorunların tespiti amaçlanmaktadır. Değer zinciri mantığı çerçevesinde, öne çıkan problemlerin tespitinden başlayıp bu problemlerin ortaya çıkmasına neden olan aksaklıklara doğru gidilecektir. Son bölümde ise kısa, orta ve uzun vadede gerçekleştirilmesinde yarar olacağı düşünülen çözüm önerileri yer almaktadır.

3.1. Süt ve süt ürünleri tüketimi ve dağıtım kanalları

161) Türkiye’deki süt ve süt ürünleri tüketimi uluslararası standartlara göre yetersizdir. ABD Tarım Bakanlığı ve Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2010 yılında hazırladığı beslenme kılavuzuna göre yetişkinler ve ergenler için günde 3 bardak eşdeğeri süt ve süt ürünü tüketilmesi gerekmektedir.⁶⁰ Bu hesaplama göre normal bir insanın yılda 219 litre süt ve süt ürünü tüketmesi gerekmektedir. Ancak, Türkiye’deki süt ve süt ürünlerinin süt eşdeğeri tüketimi, 185 kg ile olması gereken seviyesinin gerisindedir.

162) Yıllık kişi başına içme sütü tüketimi gelişmiş ülkelerde 139 litreye kadar ulaşırken, Türkiye’de 25 litreyi dahi geçmemektedir. Temel bir besin maddesi olan sütün yeteri kadar tüketilmemesi, Türkiye’de beslenme problemlerinin varlığına işaret etmektedir. Dünyada içme sütü en çok Kuzey Avrupa ülkelerinde tüketilmektedir. Kişi başına içme sütü tüketimi İngiltere, Finlandiya, İrlanda, İzlanda ve Estonya’da yıllık 100 litrenin üstündedir⁶¹. Bugün, yıllık kişi başına içme sütü tüketimi, Finlandiya’da 139, İngiltere’de

60 US Department of Agriculture, US Department of Health and Human Services, 2010, sf. 38

61 Ulusal Süt Konseyi (2012) “Dünya ve Türkiye’de Süt Sektör İstatistikleri”



100, Rusya'da 94, İtalya'da 63 litredir. Türkiye'de ise kişi başına süt tüketimi, 2011 yılında 24 litre olarak tahmin edilmektedir. Kişi başına düşen işlenmiş ve ambalajlı süt tüketiminin ise 15 litre civarında olduğu tahmin edilmektedir⁶². Süt tüketiminin oldukça yüksek olduğu Finlandiya, İngiltere, Estonya ve İrlanda gibi ülkelerde erkeklerin ortalama boy uzunluğu 1,78 cm civarındayken, Türkiye'de ortalama boy erkeklerde 1.72 civarındadır. Bu ülkelerle Türkiye arasındaki ortalama boy uzunluğu farkının tamamını olmasa da bir bölümünü, Türkiye ve Estonya ve İrlanda süt tüketimi arasındaki farkla açıklamak mümkündür.

163) Türkiye'de içme sütü tüketimi birçok ülkenin gerisinde olmakla birlikte peynir, yoğurt ve ayran gibi süt ürünleri görece olarak daha fazla tüketilmektedir. Türkiye'de süt ürünleri arasında en yaygın olarak tüketilen ürünler, peynir ve yoğurttur⁶³. Türkiye'de en çok talep edilen peynir çeşidi beyaz peynirdir. Ulusal Süt Konseyi'nin 2011 yılı toplam peynir tüketimi tahminine göre, Türkiye'de kişi başı yıllık 6,25 kg civarında peynir tüketilmektedir. Peynir tüketimi 2010 yılında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkelerinde ortalama 11,45 kg, ABD'de 14,90 kg ve Avrupa Birliği'nde yaklaşık 16 kg olarak gerçekleşmiştir. Tereyağı tüketimine bakıldığında ise, Fransa kişi başı yıllık 7,5 kg'lık tüketim ile kişi başına tereyağı tüketiminin en yüksek olduğu ülkedir. Kişi başına tereyağı tüketiminde AB ortalaması 3,9 kg olarak gerçekleşirken, Türkiye'de kişi başına tereyağı tüketimi 2,3 kg seviyesindedir⁶⁴.

164) Türkiye'de süt ve süt ürünleri tüketimi, süt eşdeğeri olarak hesaplandığında dünya ortalamasının üzerinde olmasına rağmen AB ortalamasının bir hayli gerisindedir. Türkiye'deki kişi başı süt eşdeğeri süt ve süt ürünleri tüketimi, 2000 yılında 145'ten 2010 yılında 185 kg'a çıkmasına rağmen, AB ülkelerindeki 306 kg/yıl seviyesinin halen oldukça gerisindedir. Kişi başına süt eşdeğeri tüketimin düşüklüğünü tek başına tüketim alışkanlıklarıyla açıklamak mümkün değildir. Söz konusu düşüklüğün ortaya çıkmasının en temel nedeni Türkiye'de süt ve süt ürünleri fiyatlarının yüksek olmasıdır.

165) Türkiye'deki içme sütü fiyatları AB'deki geçerli ortalama fiyattan hem reel hem de nominal olarak yüksektir. 1 litre sütün tüketici fiyatı Danimarka'da 1,06, Türkiye'de 0,86, Almanya'da 0,53, Fransa'da ise 0,32 Avrodur (1 € = 2,3 TL olarak hesaplanmıştır). Fiyatların yüksek olmasının içme sütü tüketimi üzerindeki etkisini anlamak için gelir düzeyine göre bir kıyaslama yapmak gerekir. Türkiye'de kişi başına aylık ortalama milli gelir ile 727, asgari ücret ile 447 litre süt alınabilirken, Fransa ve Almanya gibi gelişmiş ülkelerde aylık ortalama kişi başına gelir ve asgari ücretle alınabilen süt miktarı Türkiye'deki seviyenin neredeyse 8 kat üzerindedir. (Şekil 38).

62 Tetra Pak

63 Ulusal Süt Konseyi (2012) "Dünya ve Türkiye'de Süt Sektör İstatistikleri"

64 OECD-FAO Tarımsal Görünüm 2012-2021

166) Türkiye’de kişi başına süt ve süt eşdeğeri tüketimi düşük olmasına rağmen, fiyatların alım gücüne göre oldukça yüksek olması nedeniyle hane halklarının ev içi tüketim amacıyla satın aldıkları süt ve süt ürünlerinin toplam gıda harcamaları içindeki payı yüzde 18,5’dir. İçme sütü, yoğurt ve peynire yapılan 7 milyar 360 milyon liralık harcamanın yüzde 28’i süt, 47’si peynir ve 23’ü yoğurt satın almak için yapılmıştır. Hane içi tüketim için satın alınan süt ve süt ürünlerinin büyük bir bölümü ambalajsızdır (Şekil 40).

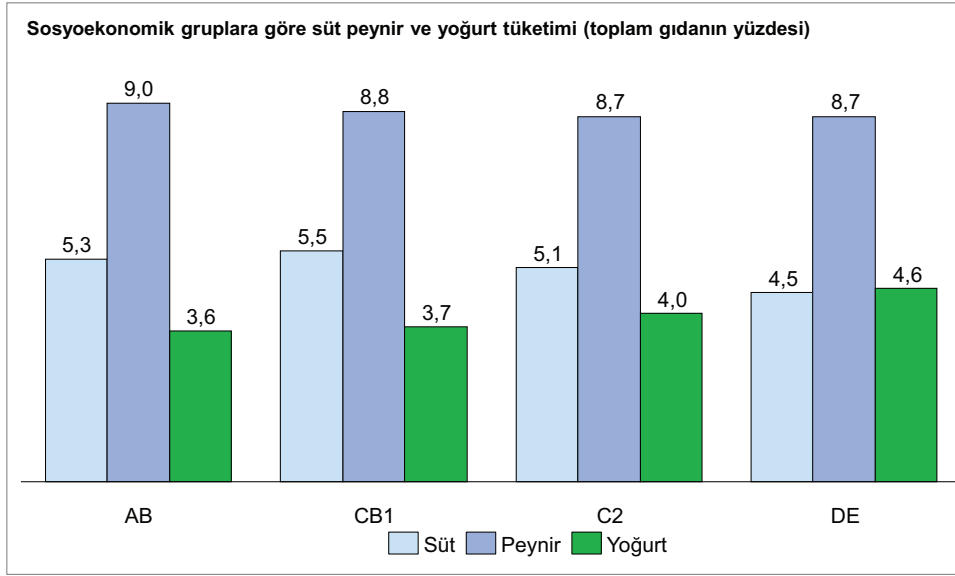
167) Türkiye’deki içme sütü üretiminin yarısından fazlası, süt ürünlerinin ise göreceli olarak daha sınırlı bir bölümü hanehalkları tarafından ev içinde tüketilmektedir. Türkiye’deki ambalajlı içme sütü üretiminin yüzde 70’inin hane içinde tüketildiği görülmektedir. Söz konusu oran peynirde yüzde 25, yoğurtta ise yüzde 48 düzeyindedir. Üretimin geriye kalanı turizm işletmelerinde, restoranlarda, özel ve kamuya ait işyerlerinde tüketilmektedir⁶⁵.

168) Süt ve süt ürünleri tüketiminin niteliği sosyoekonomik statü grupları itibarıyla farklılık göstermektedir. Hane halklarının peynir satın almak için yaptıkları harcamaların toplam gıda harcamaları içindeki payı tüm sosyo-ekonomik statü (SES) gruplarında yüzde 9 civarındadır. (Şekil 39). Eğitim ve gelir seviyesi yüksek kesimler olan A ve B gruplarının tüketim sepetlerinde sütün payı yüzde 5’in üzerindedir. Sosyoekonomik statü geriledikçe, süt tüketiminin toplam gıda harcamaları içindeki payının azaldığı görülmektedir. Düşük gelirli kesimler, yüksek gelirli hane halklarına kıyasla daha az süt tüketmektedirler. C2 ve DE gruplarındaki hanelerin daha kalabalık olması, hanedeki kişi başına süt tüketiminin daha da azalmasına sebep olmaktadır. Yoğurttaki eğilim ise tam tersi yöndedir. Sosyoekonomik statü geriledikçe hanelerin yoğurda ayırdıkları kaynak oransal olarak artmaktadır. Düşük gelirli kesimlerin süt ve süt ürünleri ihtiyaçlarını süt ya da peynir yerine yoğurt ile karşılama eğiliminde oldukları görülmektedir.

65 Hane dışında gerçekleştirilen tüketimin dağılımı ile ilgili veri eksikliği nedeniyle değerlendirme yapmak mümkün değildir.



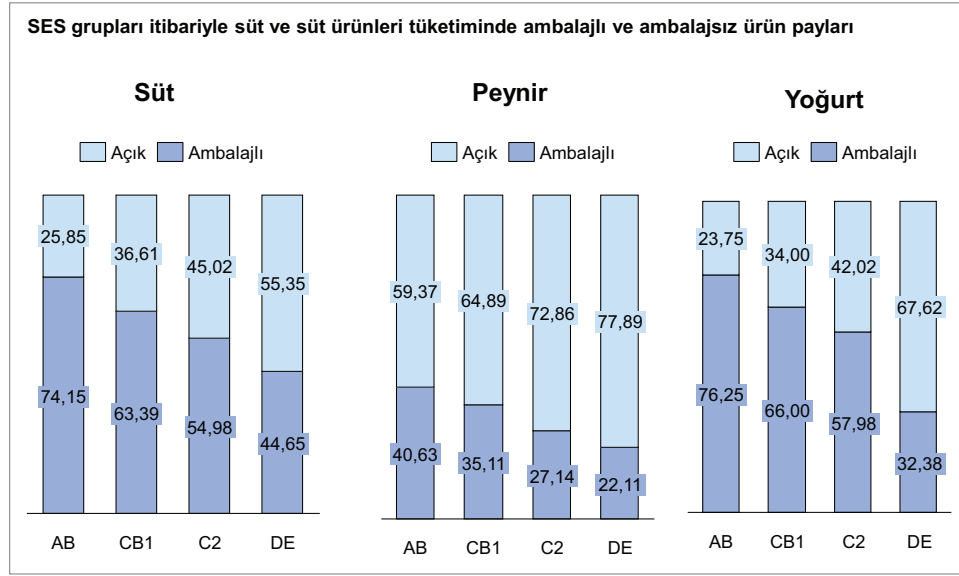
Şekil 39: Süt ve süt ürünleri tüketiminin sosyoekonomik statü gruplarına göre toplam gıda harcamaları içindeki payı sınırlı da olsa farklılık göstermektedir



Kaynak: İpsos Hanehalkı Tüketim Paneli

169) Sosyoekonomik statü geriledikçe içme sütü, peynir ve yoğurtta açık ürün kullanımı artmaktadır. SES grupları itibariyle süt ve süt ürünleri tüketiminin niteliği de değişmektedir. Farklı statülerdeki hanelerin tükettikleri süt, peynir ve yoğurdun ambalajlı ve ambalajsız olmaları açısından tüketimdeki payları Şekil 40'ta gösterilmektedir. DE grubundaki hane halklarının tükettikleri sütün yarısı, peynirin dörtte üçü ve yoğurdun ise üçte ikisi açık olarak satılmaktadır. AB grubunda ise açık ürün kullanımı belirgin bir şekilde düşmektedir. Sosyoekonomik statüden bağımsız olarak, peynir tüketiminde açık ürünlerin payının süt ve yoğurttan belirgin bir biçimde daha düşük olduğu görülmektedir.

Şekil 40: Sosyoekonomik statü yükseldikçe içme sütü, peynir ve yoğurta ambalajlı ürün kullanımı artmaktadır



Kaynak: İpsos Hanehalkı Tüketim Paneli

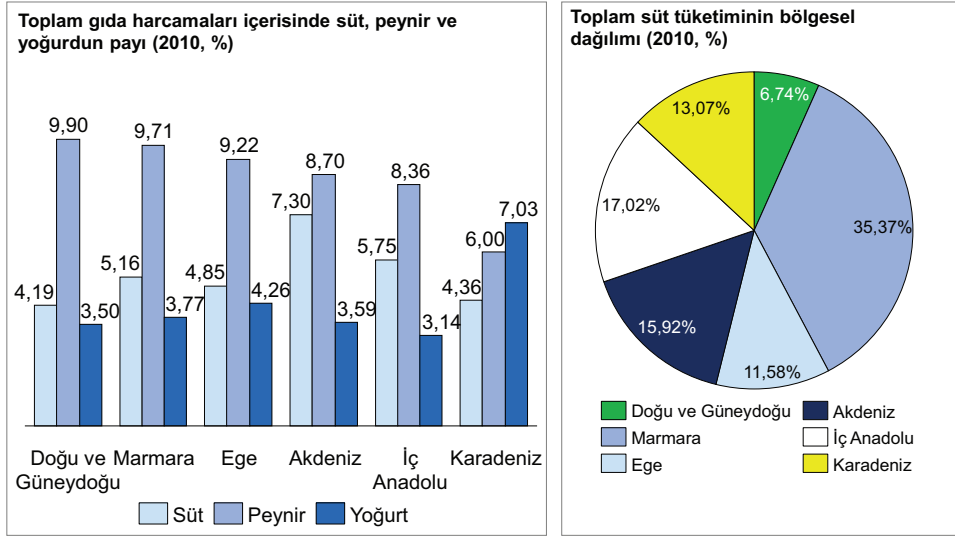
170) Zenginleşme ve şehirleşme oranındaki artışla birlikte ambalajlı süt ve süt ürünlerine olan talep artacaktır. Türkiye'nin şehirleşme oranı 1960'ta yüzde 30'lu seviyelerden 2010'da yüzde 70'in üzerine çıkmış ve çok sayıda AB ülkesindeki seviyeye yaklaşmıştır. Önümüzdeki dönemde şehirleşme oranı artışının daha yavaş olacağını söylemek mümkündür. Ambalajlı süt ve süt ürünleri üretimi için asıl fırsat şehirlerde yaşayanların tüketim biçimlerini değiştirmesiyle olacaktır. Burada da kişi başına gelirin artması son derece önemli bir parametredir. Türkiye'nin 2023 yılında 25 bin dolar milli gelirle dünyanın en büyük 10 ekonomisinden birisi olması durumunda ambalajlı süt ve süt ürünleri tüketiminin mevcut seviyenin en az 3 misline yükselmesini beklemek gerekir. Küresel ölçekte bakıldığında ise gelişmekte olan ülkelerin tümünde süt tüketiminin 70 milyar litreden 2014'te 80 milyar litreye çıkacağı ve ambalajlı süt talebinin de artacağı öngörülmektedir⁶⁶.

171) Süt, peynir ve yoğurdun tüketim sepeti içerisindeki önemi bölgeden bölgeye farklılık göstermektedir (Şekil 41). Toplam gıda harcamaları içerisinde sütün payının en yüksek olduğu bölge Akdeniz Bölgesi'dir. Akdeniz bölgesi kişi başına süt üretiminde diğer birçok bölgenin gerisinde yer almasına rağmen sütün toplam gıda harcamalarındaki payında diğer bölgelerin önündedir. Peynir tüketiminin payında birinci sırada Doğu ve Güneydoğu Anadolu, sonuncu sırada ise Karadeniz Bölgesi yer almaktadır. Karadeniz Bölgesi'ndeki tüketicilerin tüketim sepetlerinde gerek süt gerekse peynirin önemi nispeten düşük olsa da yoğurdun toplam tüketim harcamaları içindeki payı bu bölgede diğer bölgelerde olduğundan daha yüksektir. Yoğurdun oransal olarak en az tüketildiği bölge ise Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgesi'dir. Tüketimin bölgesel dağılımına bakıldığında Marmara Bölgesi'nin en dinamik pazar olduğunu söylemek mümkündür (Şekil 41). Her üç



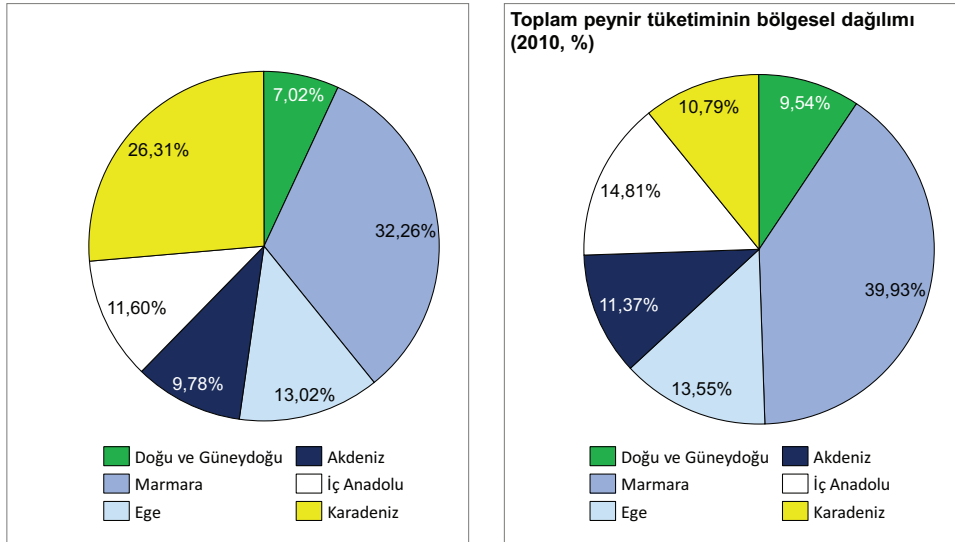
üründe de Türkiye’de toplam tüketiminin beşte ikisi Marmara Bölgesi’ndeki hane halkları tarafından gerçekleştirilmektedir. Süt ve peynir tüketiminde Marmara’nın ardından İç Anadolu, yoğurtta ise Karadeniz Bölgesi gelmektedir. Tüketimin bölgesel dağılımında bölge nüfusunun büyüklüğü ve gelir düzeyi en önemli iki faktördür.

Şekil 41: Toplam gıda harcamaları içerisinde süt, peynir ve yoğurdun payı ve bu ürünlerin toplam tüketimi bölgelere göre farklılık göstermektedir



Kaynak: İpsos Hanehalkı Tüketim Paneli

Şekil 42: Toplam yoğurt ve peynir tüketimi de bölgelere göre değişmekte, süt ürünleri tüketiminin en büyük kısmı Marmara Bölgesi’nde gerçekleşmektedir



Kaynak: İpsos Hanehalkı Tüketim Paneli

172) Toplam gıda harcamaları içinde peynir ve yoğurdun payları bölgelere göre karşılaştırıldığında, doğu bölgelerimizde bu payın en düşük olduğu ve dolayısıyla kayıtdışı imal edilen veya satılan ürünlere talebin bu bölgelerde yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Yaygın tüketilen güvenilir markaların perakende satış fiyatlarının

bölgelere göre değişiklik göstermemesi, gelir düzeyi görece düşük vatandaşların kayıtdışı yani kalitesiz süt ve süt ürünlerine yönelmesine sebep olan faktörlerden biridir. Bu da gelişmiş ülkelerde oldukça düşük olan kayıtdışı payının ülkemizde yüksek, süt kalitesinin de düşük olmasının nedenlerinden biri olarak öne çıkmaktadır.

173) Kayıtdışı çalışan süt üreticileri denetimsiz bir biçimde, hijyen standartlarına uymadan üretim yaptıklarından, üretilen sütün kalitesi düşüktür. Kutu 1’de, (Hacettepe Üniversitesi, 2011) kayıtdışı işletmeler tarafından satılan sütlerin bakteri oranının analiz edildiği çalışma özetlenmektedir. Çalışmada analiz edilen tüm kayıtdışı sütlerde bakteri oranının izin verilen maksimum oranın en azından iki katı kadar olduğu belirtilmektedir.

Kutu 1: Sütlerin Besin Değeri Açısından Değerlendirilmesi Araştırması

Hacettepe Üniversitesi, SETBİR ve Tetra-Pak, 2011 yılında çeşitli sütlerin besin değeri açısından incelendiği bir araştırma yayımlamıştır. Araştırma, Ankara’da satışı yapılan UHT süt, pastörize süt ve sokak sütlerinin kalitesini belirlemek üzere Hacettepe Üniversitesi Tıp Fakültesi Enfeksiyon Ünitesi ve Sağlık Bilimleri Fakültesi Beslenme ve Diyetetik Bölümleri laboratuvarlarında yapılan ölçümlerin sonuçlarını içermektedir. Araştırmada 108 adet çiğ süt, 32 adet UHT süt ve 15 adet pastörize süt örneği analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre sokakta satılan çiğ sütte mililitrede 100,000’in üzerinde bakteriye rastlanmıştır. Diğer bir deyişle çiğ sütün bakteri sayısı, kabul edilen maksimum değerin iki katıdır. Ayrıca halk arasındaki yaygın inanın tersine çiğ sütte bulunan bakterilerin kaynatılarak öldürülmesinin mümkün olmadığı da çalışmada yapılan tespitler arasındadır.

Araştırmada UHT sütlerde bakteri bulunmazken, pastörize sütlerde gram pozitif sporlu bakterilere rastlanmıştır. Pastörize sütler kısa ömürlü olduklarından bunun beklenen bir gelişme olduğu ve sütler soğuk zincire uygun şekilde taşınarak çabuk tüketildiği takdirde basillerin sütlerde oluşturacağı bozulma riskinin en aza indirileceği belirtilmiştir.

Sütün mililitresinde kabul edilen bakteri sayıları Şekil 43’te verilmektedir.

Şekil 43: Türkiye’de üretilen çiğ sütün kalitesinde ciddi problemler bulunmaktadır

Çiğ sütün mililitresinde kabul edilen bakteri sayıları

	Kabul edilen	Şüpheli	Kabul edilmeyen
Toplam	500	5000-50000	50000 ve üzeri
Termofilik	100	100-1000	1000 ve üzeri
E. Coli	1	1-10	100 ve üzeri
S. aureus	10	10-100	100 ve üzeri
Sporlar	1	1-10	10 ve üzeri
B. Careus	0,1	0,1-1	1 ve üzeri
Patojen mikroorganizmalar	Hiç bulunmamalı		

Kaynak: Hacettepe Üniversitesi, 2011



3.2. Süt ve süt ürünleri üretimi

174) Sütün ısıt işlemlere tabi tutulmasıyla üretilen süte içme sütü, yalnız süttten üretilen ve izin verilen katkı ve aroma maddeleri ile üretimde gerekli diğer bileşenleri içeren ürünlere de süt ürünleri adı verilmektedir⁶⁷. Süt inek, koyun, keçi veya mandaların sağılmasıyla elde edilen kolostrum dışındaki meme bezi salgısı olarak tanımlanmaktadır. Çiğ süte uygulanan çeşitli yöntem ve süreçlerle birçok süt ve süt ürünü çeşidi elde edilmektedir. Pastörizasyon⁶⁸, UHT⁶⁹ veya sterilizasyon işlemlerinden biriyle ısıt işlem görerek tüketiciye sunulan içme sütüne ısıt işlem görmüş içme sütü denmektedir.

175) Süt ve süt ürünleri sektöründeki üretim deseni, tüketici tercihleri, lojistik imkanlar, şehirleşme ve gelir düzeyi gibi çok sayıda faktörden etkilenmektedir. Peynir ve lorun, süt ve süt ürünleri üretimindeki payı, 2010 yılında, yüzde 35 olarak gerçekleşmiştir. Toplam üretim içerisinde en yüksek paya peynir ve lorun sahip olmasının temel nedeni bu ürünlerin Türk damak tadında vazgeçilmez bir yere sahip olmasıdır. Buna ek olarak, peynir ve lorun üretimdeki payının bu kadar yüksek olmasında, bu ürünlerin en kolay muhafaza edilen ve taşınan ürünler olması önemli bir rol oynamaktadır (Şekil 44). Peynir ve lorun sonra toplam üretim içerisinde en yüksek paya sahip ürünler yoğurt ve diğer mayalanmış veya ekşitilmiş süt ürünleridir. İşlenmiş sıvı sütün toplam üretim içindeki payı ise yüzde 18 civarındadır. Bu veriler, Türkiye'deki tüketim alışkanlıklarının içme sütünden çok süt ürünlerinden yana olduğunu göstermektedir. Süt tozu, peynir ve işlenmiş sıvı süt üretimindeki artış diğer süt ve süt ürünlerini geride bırakmıştır. Tereyağı üretimindeki büyüme oranı süt krema ve yoğurtta görülen büyüme oranından daha fazladır. Büyüme oranlarındaki bu farklılığın nedeni, kentleşmenin hızlanmasıyla birlikte talebin köylerden kentlere kayması, üreticilerin ise bu doğrultuda taze ve işlenmiş süt toplama, işleme ve soğuk zincirle taşıma kapasitesindeki artış olmuştur (Şekil 44)⁷⁰.

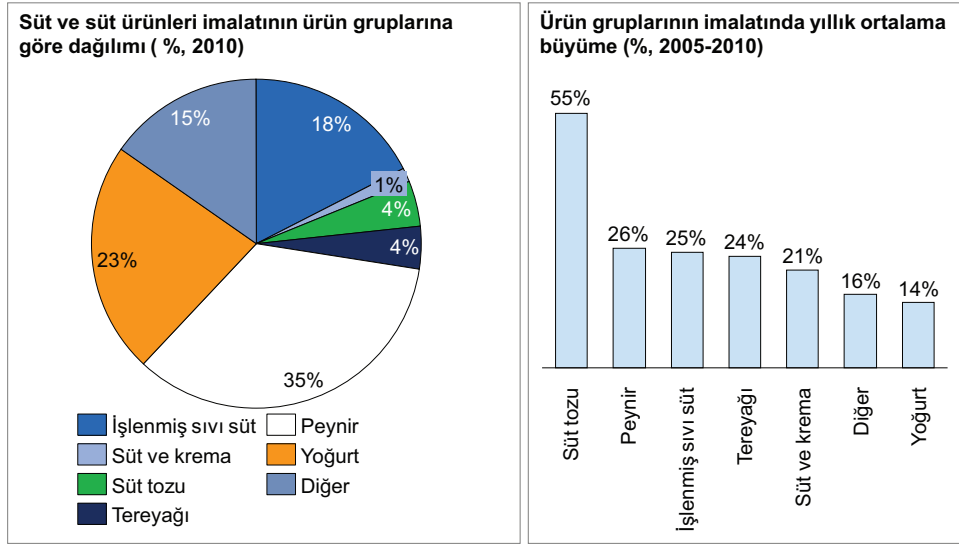
67 Resmi Gazete (2000) " Süt ve Isıt İşlem Görmüş İçme Sütleri Tebliği" Resmi Gazete 14.02.2000 Tebliğ No: 2000/6

68 Pastörizasyon, sütteki patojen mikroorganizmaların vejetatif formlarının tamamının, diğer mikroorganizmaların ise büyük bir kısmının sayısını indirmek amacı ile yapılan, sütün raf ömrünü uzatan, en az seviyede fiziksel, kimyasal ve duyuşal değışikliklerle sonuçlanan ve en az 72 °C'de 15 saniye veya 63 °C'de 30 dakika veya diğer eşdeğer şartlarda gerçekleştirilen ısıt işlemdir.

69 UHT ise oda sıcaklığında saklanabilen bir ürün üretmek amacı ile normal depolama şartlarında bozulmaya neden olacak tüm mikroorganizmaları ve sporlarını yok eden, en az 135 °C'de 1 saniyede, uygun zaman sıcaklık kombinasyonunda yüksek sıcaklıkta kısa süreli sürekli akış altında uygulanan ısıt işlemdir.

70 Üretimin dağılımı ve büyüme hızına ilişkin 2009 yılından sonra veri yayınlanmadığı için bu veriler kullanılarak değerlendirme yapılmıştır.

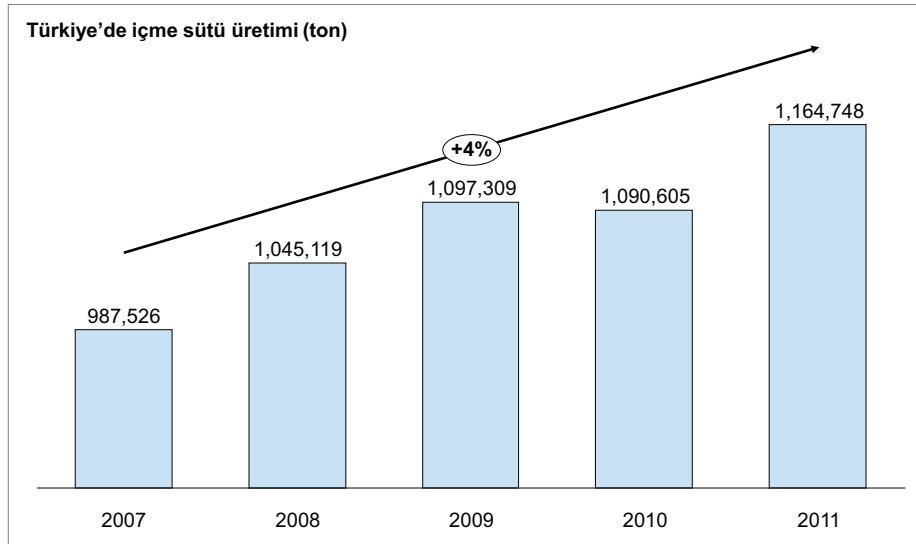
Şekil 44: Toplam üretim içerisinde en yüksek paya sahip ürün grubu peynirdir, üretim artış hızı en yüksek ürün süt tozudur



Kaynak: TÜİK, TEPAV Hesaplamaları

176) TÜİK verilerine göre 2011 yılında toplam içme sütü üretim miktarı bir önceki yıla göre yüzde 6,8 artarak 1.164.748 tona ulaşmıştır (Şekil 45). 2011 yılında yüzde 6,8 artan içme sütü üretimi 2007 yılından bu yana yıllık ortalama yüzde 4,7 oranında büyümüştür. TÜİK'in çiğ süt ve içme sütü verileri bir araya getirildiğinde 2011 yılında sağılan yaklaşık 15 milyon ton sütün yüzde 7,7'sinin içme sütü olarak tüketildiği sonucuna varılmaktadır. Bu oran düşük olmakla birlikte, Türkiye'de içme sütünden çok diğer süt ürünlerinin tüketildiği tezini de doğrulamaktadır.

Şekil 45: İçme sütü üretimi 2007'de 1 milyondan 2011'de 1,16 milyona çıkmıştır



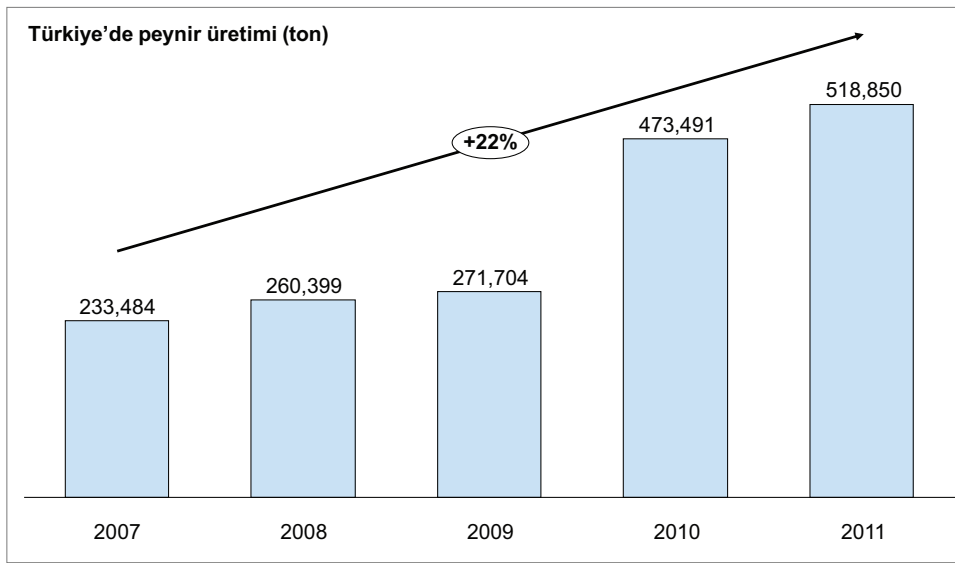
Kaynak: TÜİK, Ulusal Süt Konseyi

177) Süt ve süt ürünleri sektöründe en fazla üretimi yapılan ürün peynirdir. Peynir, pastörize ya da 72 °C'de 2 dakika ısıtılmış sütlerin peynir mayası ya da organik zararsız bir asit ile pıhtılaştırılıp işlenmesi ve belli bir olgunlaşma süresi geçirmesi



sonunda elde edilen bir süt ürünüdür⁷¹. Türkiye’de üretilen sütün yaklaşık yüzde 55’i peynir üretmek için kullanılmaktadır. Türkiye’nin peynir üretimi 2007-2011 döneminde yıllık ortalama yüzde 22 oranında artarak 233.484 tondan 518.850 tona yükselmiştir. (Şekil 46). Türkiye’de 100’ün üzerinde peynir çeşidinin olduğu tahmin edilmektedir. Bunların 38 çeşidi klasik ve yerel peynirler, kalan kısmı ise ithal peynirler ve sektördeki rekabetin artmasıyla üretilmeye başlanan çeşitli aroma, baharat, bazı otlar ve yemişlerin eklenmesiyle elde edilen peynirlerdir. Üretilen peynirin sadece yüzde 30’unun ambalajlı olduğu tahmin edilmektedir. Önceden sadece kaşar peyniri ve beyaz peynir üretiminde ambalaj kullanılırken, son dönemde yöresel tatları öne çıkaran peynir çeşitlerinin de ambalajlanması dikkat çekmektedir. Ambalajlı peynir üretiminin toplam içindeki payı yüzde 20’den yüzde 30’a yükselmiştir⁷².

Şekil 46: Peynir üretimindeki artış 2007-2011 döneminde yıllık ortalama %22 olmuştur



Kaynak: TÜİK, Ulusal Süt Konseyi

178) Süt ve süt ürünleri tüketimi içinde önemli bir yer tutan diğer bir ürün de yoğurttur. Sütün, en az 90 °C da ısıtılıp, mayalanma derecesine kadar soğutulması ve içine yoğurt mayası katılarak laktik asit mayalanmasına tabi tutulmasıyla elde edilen özel kıvamlı süt ürününe yoğurt adı verilmektedir⁷³. Türkiye’de yoğurt üretimi 2007-2011 döneminde yıllık ortalama yüzde 8,6 oranında artarak 723.571 tondan 1.006.791 tona yükselmiştir. Yoğurdun yaygın olarak tüketilmesinin en önemli nedenlerinden biri besleyici değeri yüksek ve aynı zamanda muhafaza etmesi süte kıyasla daha kolay olan bir süt ürünü olmasıdır. Yoğurdun daha kolay muhafaza edilmesinin temel nedeni, düşük pH değeri nedeniyle içinde zararlı mikroorganizmaların barınmasının zor olmasıdır⁷⁴. Hane halklarının ev içi yoğurt tüketimi verilerine bakarak 2011 yılında Türkiye’de üretilen

71 “Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük” Resmi Gazete 18.10.1952 Tertib: 3, Cilt: 33, S:1809

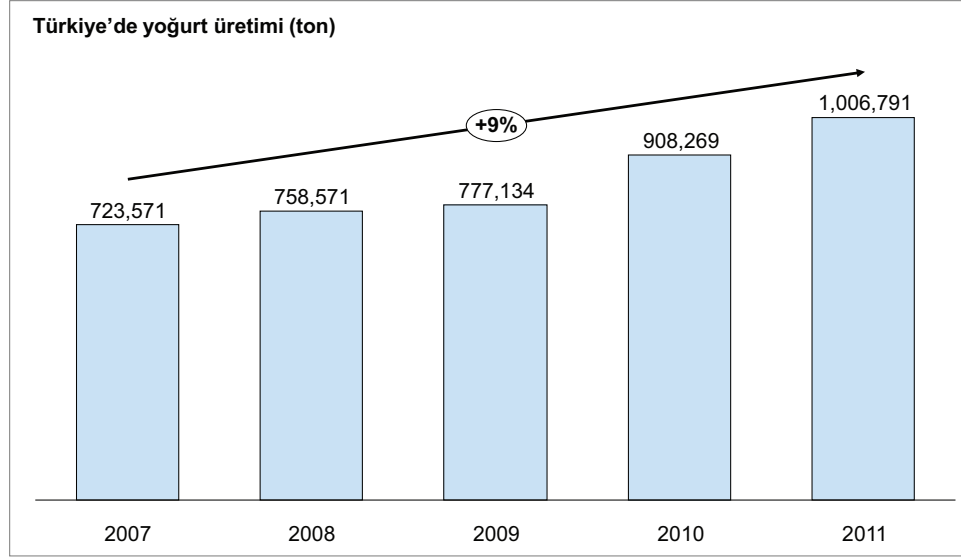
72 <http://www.nazillli.com.tr> , “Türkiye’de 105 Tür Peynir Satılıyor” 24 Ocak 2012 tarihli haber

73 “Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük” Resmi Gazete 18.10.1952 Tertib: 3, Cilt: 33, S:1809

74 MEGEP (2008) “Gıda Teknolojisi – Yoğurt” T.C. Milli Eğitim Bakanlığı

yoğurdun yaklaşık yüzde 57'sinin ambalajlı olduğunu tahmin etmek mümkündür⁷⁵. Son dönemde, Türkiye'de yoğurt çeşitlerinde önemli bir artış yaşanmaktadır. Tek kişilik paketlerde satışa sunulan meyveli ve probiyotik yoğurtların market raflarında kapladıkları alan her geçen gün artmaktadır.

Şekil 47: Yoğurt üretiminin 2007-2011 dönemindeki yıllık ortalama artışı %8,6'dır



Kaynak: TÜİK, Ulusal Süt Konseyi

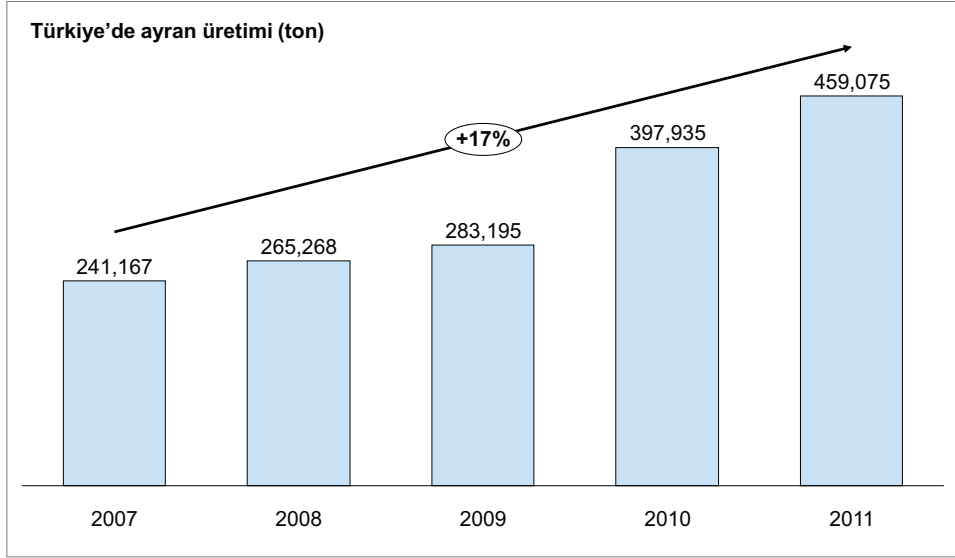
179) Türkiye'de ayran üretimi 2011 yılında bir önceki yıla göre yüzde 15,4 artarak 459.075 ton olmuştur. Ayran, yoğurda su katılarak veya kuru maddesi ayarlanan süte mevzuatta belirlenmiş kültürler katılarak hazırlanan fermente bir süt ürünüdür⁷⁶. Türkiye'de ayran üretimi 2007-2011 döneminde yıllık ortalama yüzde 17 oranında artarak 241.167 tondan 459.075 tona yükselmiştir.

75 İPSOS Hanehalkı Tüketim Paneli Veriseti

76 Resmi Gazete (2009) "Türk Gıda Kodeksi Fermente Süt Ürünleri Tebliği" Tebliğ No: 2009/25

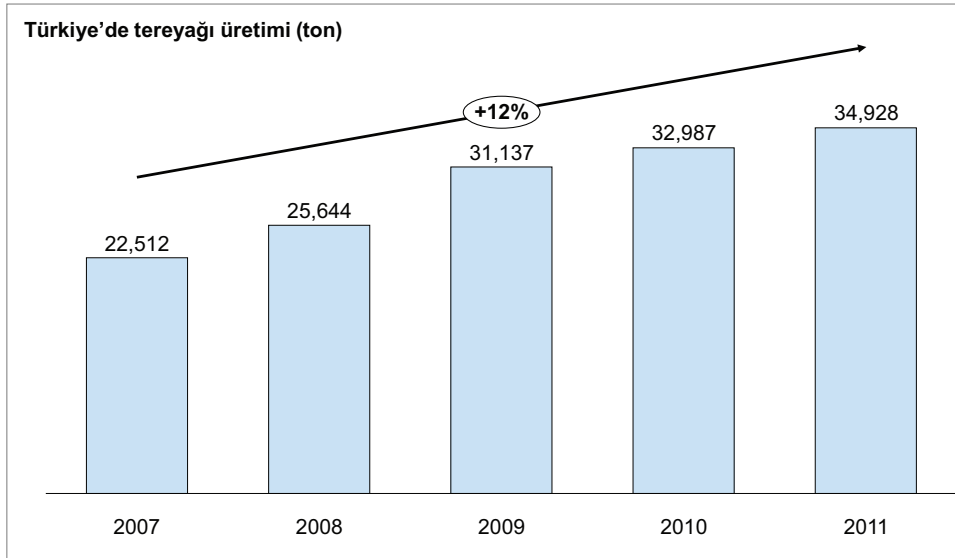


Şekil 48: Ayrar üretiminin 2007-2011 dönemindeki yıllık ortalama artışı %17'dir



180) Türk damak zevkinde önemli bir yer tutan bir diğer ürün olan tereyağının üretiminde Türkiye dünyada ön sıralardadır. Tereyağı, ağırlıkça en az yüzde 80, en fazla yüzde 90 oranında süt yağı, en fazla yüzde 2 oranında yağsız süt kuru maddesi ve en fazla yüzde 16 oranında su içeriğine sahip süt ürünüdür⁷⁷. Tereyağı üretimi 2011 yılında bir önceki yıla göre yüzde 5,9 oranında artarak 34.928 ton olmuştur. Tereyağı üretiminde 2007 yılından bu yana yıllık ortalama yüzde 12 oranında artış gerçekleşmiştir. Türkiye tereyağı üretiminde, içinde AB-27 ülkelerinin bir bütün olarak yer aldığı sıralamada dünyada 7. sıradadır.

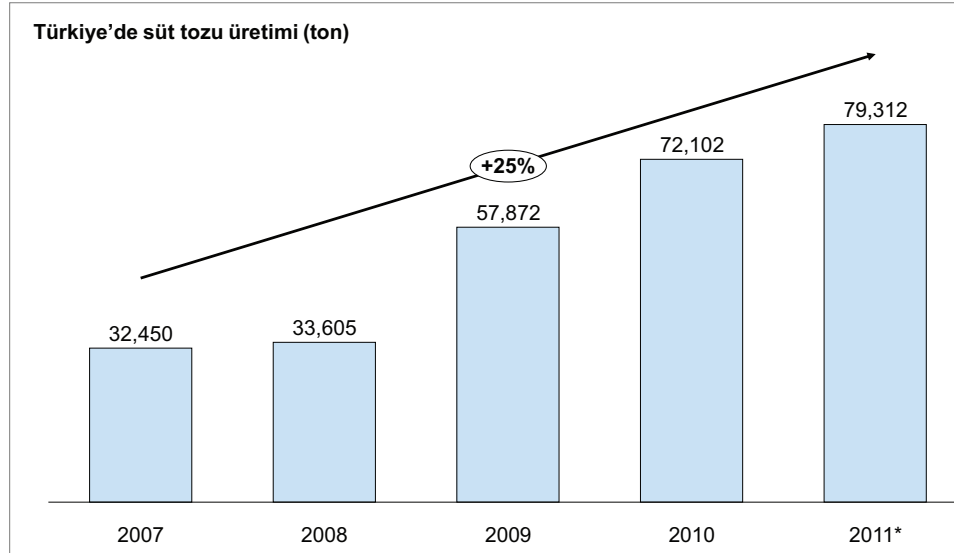
Şekil 49: Tereyağı üretiminin 2007-2011 dönemindeki yıllık ortalama artışı %12'dir



77 Resmi Gazete (2005) "Türk Gıda Kodeksi Tereyağı, Diğer Süt Yağı Esaslı Sürülebilir Ürünler ve Sadeyağ Tebliği" Tebliğ No: 2005/19

181) Türkiye’de süt tozu üretimi, verilen teşviklerin de katkısıyla son yıllarda artmıştır. Sütün ısıt işlemlerle kurutulmasından sonra elde edilen katı maddeye süt tozu adı verilmektedir. Süt tozunun süte göre çok daha hafif olması ve içinde sıvı bulunmadığı için mikroorganizmalar barındırmaması, bu ürünün sıvı süte göre daha çok tercih edilmesini sağlamaktadır. Buna ek olarak, süt tozunun depolanması mümkün olduğu için gıda üreticileri açısından önemli bir rekabet avantajı sağlamaktadır. Süt tozu direkt olarak tüketicilere satılmasının yanı sıra, süt ürünleri üretiminde, hamur işleri yapımında, bebek mamaları, kahve kremları ve hazır çorbaların içeriğinde de kullanılmaktadır. 6 Nisan 2010 tarihinde çıkarılan 27544 sayılı tebliğ/yönetmelik ile süt tozu üretimi teşvik edilmeye başlanmıştır⁷⁸. Süt tozu üretiminin teşvik edilmesinin temel nedeni Türkiye’de mevsimsellikten kaynaklanan süt arz fazlasının değerlendirilmesini sağlamaktır. Süt üretiminin bol olduğu dönemlerde yeteri kadar süt talebi bulunmamaktadır. Süt üreticilerinin mağduriyetini önlemek amacıyla talep fazlası sütün süt tozu haline getirilerek depolanması ve daha sonraki bir tarihte sanayide girdi olarak kullanılması mümkün kılınmıştır. Türkiye’de süt tozu üretimi 2007-2011 döneminde yıllık ortalama yüzde 25 oranında artarak 32.450 tondan 79.312 tona yükselmiştir (Şekil 50).

Şekil 50: Süt tozu üretiminin 2007-2011 dönemindeki yıllık ortalama artışı %25’tir



Kaynak: TÜİK, Ulusal Süt Konseyi

*: 2011 yılı tahmini değer

182) Süt ve süt ürünleri üretiminde aktif olan aktörleri üç farklı grup altında toplamak mümkündür. Birincisi, evde yapılan üretim; ikincisi, mandıralarda yapılan üretim; üçüncüsü ise modern tesislerdeki üretimdir (Şekil 51). Türkiye’deki süt ve süt ürünleri üretimi, sanayileşme öncesinde, hane halkları tarafından, kendi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ev içinde gerçekleştirilmekteydi. İhtiyaç fazlası üretim ise açık pazarlarda gelir elde etmek amacıyla satılmaktaydı. Bugün halen bu yapının, eskiye göre azalsa da özellikle kırsal kesimlerde varlığını sürdürdüğü söylenebilir. Ev içi üretim, iç tüketimde kullanmak veya açık pazarda satmak üzere hayvanlardan sağlıksız koşullarda

78 “Sütün Değerlendirilmesine Yönelik Destekleme Uygulama Esasları Tebliği” 6 Nisan 2010 Resmi Gazete Sayı: 27544 Tebliğ No: 2010/11



elde edilen süttten herhangi bir ısıt işlemden geçirilmeden süt ve süt ürünleri üretiminin yapılması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu üretim tipi ile hijyen koşullarına uyulmadan, sağlıksız ürünler üretilmektedir. Ayrıca bu üreticiler kayıtlı olmadığından yaptıkları üretim kayıtdışı olarak nitelendirilmekte, yüksek maliyetler ve standartlarda üretim yapan modern tesisler açısından haksız rekabet doğmakta ve halk sağlığı açısından da ciddi bir tehdit oluşturmaktadır. Bu grupta yer alan işletmeler işledikleri sütü ağırlıklı olarak yakın çevrelerinden almaktadır.

183) Mandıra tipi üretim ise kayıt içi ve kayıtdışında faaliyetlerini sürdüren mandıralar tarafından yapılmaktadır. Çoğunlukla KOBİ ya da mikro ölçekli olan bu işletmelerin kayıtdışında olanlarının kullandıkları sütün kalitesinde ciddi problemler bulunmaktadır. Modern işletmelerde işlenmeye uygun olmayan sütün, kayıtdışı mandıralarda işlendiği bilinmektedir. Bu tesislerde, standartlara ve hijyen koşullarına uyum son derece sınırlıdır. Merdiven altı diye tabir edilen mandıralarda üretilen süt ürünleri çoğunlukla açık pazarlarda ve yerel marketlerde satılmaktadır. Süt ürünleri dağıtım kanallarının geleneksel yapısını muhafaza etmesi bir diğer ifadeyle açık pazarların ve mikro ölçekli perakendecilerin pazar payının halen yüksek olması, merdiven altı mandıraların varlıklarını sürdürmelerine olanak tanımaktadır. Merdiven altı mandıralara ek olarak, kayıt içinde faaliyet gösteren, üretim standartlarına ve hijyen kurallarına dikkat eden mandıralar da bulunmaktadır. Bu tip işletmelerden kayıt altında faaliyet gösterenlerin, özellikle sınır bölgelere yakın olanlarının ihracat yaptıkları bilinmekte, hedef pazarları arasında da genellikle Orta Doğu ülkeleri ve Türkiye Cumhuriyetleri bulunmaktadır. Bu mandıralar, yöresel ürünlerin yanı sıra herhangi bir yöreye ait olmayan klasik ürünler de üretmekte ve bunları perakende dağıtım kanallarından olan bakkallara veya açık pazarlarda satmaktadırlar⁷⁹. Mikro ve KOBİ ölçeğinde olan mandıralar işledikleri sütün neredeyse tamamını bulundukları bölgeden tedarik etmektedirler.

184) Üçüncü tip üretim ise AB standartlarını sağlayan hatta bu standartların da üzerine çıkan modern tesislerde yapılan üretimdir (Şekil 50). Süt Endüstrisi Kurumu'nun (SEK) 1963'te bir Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olarak kurulmasıyla birlikte süt ve süt ürünleri üretimi sanayileşmeye başlamıştır. Nüfusu artan ve aynı zamanda zenginleşen Türkiye'de özel girişimlerin de sektöre ilgisi artmıştır. Türkiye'nin bugün en son teknolojiyle, hijyen kurallarına tam olarak uyan, zaman zaman ihracat da yapan işletmelerinin önemli bir bölümü 1970'li yıllarda mandıra olarak faaliyetlerine başlamışlardır. 1990'lı yıllarda ise söz konusu mandıraların bir bölümü modern tesisler halini almıştır. Buna ek olarak, aynı yıllarda, başka sektörlerde faaliyet gösteren gruplar da süt ve süt ürünleri imalatına yönelik yatırımlara başlamışlardır. Türkiye'de üretilen sütün en yüksek kaliteye sahip bölümü bu tesislerde işlenmektedir. Modern işletmelerin süt ihtiyaçlarını bulundukları bölgeden karşılamaları mümkün değildir. Yer yer 3000 ton günlük süt işleme kapasitesine çıkan bu tip işletmelerin süt ihtiyaçlarını bulundukları bölge dışından karşılamaları gerekmektedir. Sektördeki öncü kuruluşların işledikleri sütü yüzlerce kilometre uzaktan tedarik ettikleri

bilinmektedir. Anadolu'dan aldıkları sütü, batı bölgelerindeki fabrikalarda işleyip, yaptıkları üretimi yine Anadolu'daki tüketicilere ulaştıran modern işletmelerin, lojistik maliyetlerini azaltmak amacıyla Anadolu'ya tesis yatırımı yapmaya başladıkları görülmektedir.

Şekil 51: Süt ve süt ürünleri üreticilerinin sınıflandırılması

İşletme türü	İşletme yapısı ve kapasite	Üretimin yapısı
Hane halkı ihtiyacını karşılamaya fazlasını geleneksel kanallardan satmaya yönelik mikro ölçekli üreticiler	- Ağırlıklı olarak kırsal alanlarda yerleşiktirler. - Sahip oldukları birkaç baş hayvanın sütünden peynir, tereyağı, yoğurt gibi ürünler üretilir kendilerinin ve akrabalarının ihtiyaçlarını karşılarlar ya da açık pazarlarda satış yaparlar. - Bu tip üreticilerin ihracat potansiyeli yoktur.	- Hijyen koşullarına dikkat etmeden geleneksel yöntemlerle üretim yaparlar. - Bu şekilde yapılan üretim kayıt dışı olarak satıldığından diğer iki kategorideki üreticiler için haksız rekabet ortamının doğmasına sebebiyet verirler. - Yöresel ürünler de üretmektedirler.
Mandıra tipi üreticiler	- Türkiye'nin hemen her tarafında yaygındır - Ham maddeyi direkt olarak çiftçiden ya da kooperatifler ve süt toplama merkezlerinden tedarik ederler. Bazıları üretimde kullandıkları sütün bir bölümünü ya da tamamını sahip olduğu hayvanlardan kendi çiftliklerinde elde etmektedir. - Yapılan üretim ağırlıklı olarak bulundukları il ya da çevre illerdeki tüketicilere satılmaktadır. - Özellikle sınır illerindeki üreticilerin bir bölümü Orta Doğu ve Türkiye Cumhuriyetlerine ihracat yapabilmektedirler.	- Bu tip işletmelerden kayıt içinde olanlar GTHB'nın kanun ve yönetmeliklerle koyduğu kurallara uygun üretim yapmaktadırlar. - Ancak, bu tip işletmelerin de hepsinin kayıt içinde olduğunu söylemek mümkün değildir. Özellikle Anadolu'da denetim ve gözetimin yeteri kadar olmadığı ve merdiven altı üreticilerin de faaliyetlerini yaygın olarak sürdürdükleri bilinmektedir. - Kayıt dışı olanlar hijyen koşullarını yeteri kadar gözetmemektedirler. - Hem yöresel hem de yöreye özgü olmayan ürünler üretmektedirler.
Modern tesisler	- Çoğunlukla Türkiye'nin batı bölgelerinde yer almaktadırlar. - Balıkesir, Bursa ve İzmir gibi çığ süt üretiminin yüksek olduğu bölgeleri seçmelerindeki temel neden ham maddeye erişimin kolay olmasıdır. Ham maddeyi çoğunlukla birlik ve kooperatiflere bağlı toplama merkezlerinden tedarik etmektedirler. Türkiye'de üretilen sütün önemli bir bölümü bu tip tesisler tarafından işlenmektedir. - Bu tip şirketlerin üretimlerini sadece üretim tesislerinin olduğu bölgede değil aynı zamanda Türkiye'nin tamamında satışa sunma olanakları bulunmaktadır. Son zamanlarda, büyük markaların Anadolu'ya yeni tesisler kurdukları görülmektedir. - İhracatın %50'si bu tip işletmelerden	- Büyük ölçekli işletmeler son derece modern tesislerde, hijyen kurallarına uyarak üretimlerini tamamlamaya kayıt içinde gerçekleştirmektedirler. - Bu tip tesisler ürün çeşitliliği bakımından oldukça zengin bir yelpazeye sahiptir. Beyaz peynirden labneye; geleneksel yoğurttan probiyotik ürünlere kadar çok geniş bir yelpazede üretim yapmaktadırlar. - Gıda sektöründeki AR-GE faaliyetlerinin neredeyse tamamı bu tip işletmeler tarafından gerçekleştirilmektedir.

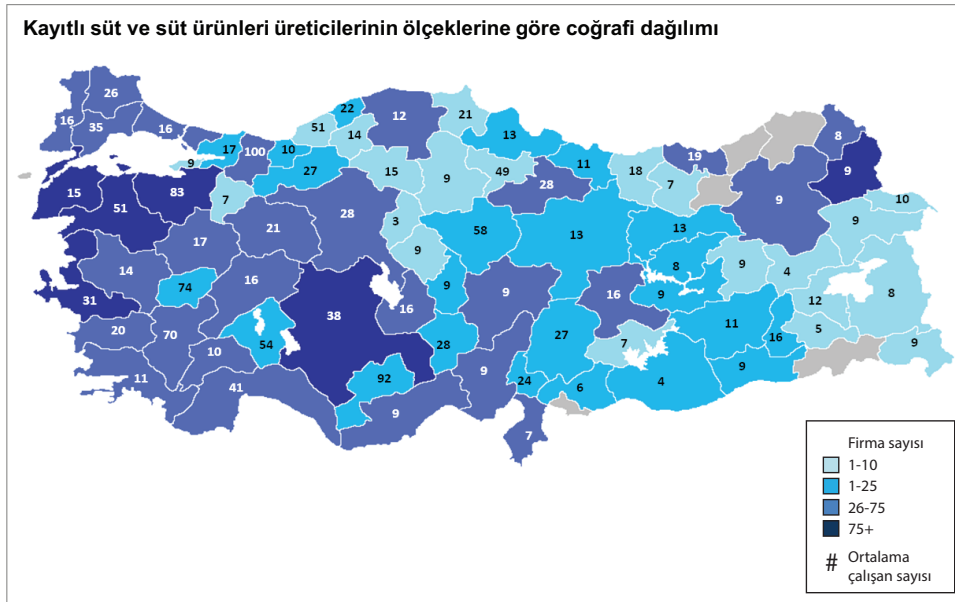
185) Süt ürünleri sektöründe sanayicilerin temel sorunlarının başında, kayıtdışı üretimden kaynaklanan haksız rekabet gelmektedir. Bu sonuç birçok çalışmada ifade edildiği gibi, TEPAV tarafından da Konya Ticaret Borsası'na kayıtlı süt ürünleri üretim işletmelerinden oluşan bir örnekleme yapılan anket sonuçlarından da teyit edilmiştir. Kayıtdışı üretim yapan süt ürünleri üretim işletmeleri hem işledikleri sütün kalitesi hem de ortaya çıkan ürünün kalitesi, saklama ve taşıma koşulları gibi maliyetleri dikkate almadıklarından maliyetleri daha düşük olmakta ve daha düşük fiyata satış yapabilmektedir.



186) Türkiye’de kayıtdışı üretimle mücadelede karşılaşılan zorluklar nedeniyle, sektörde kayıtdışı üretim oldukça yaygındır. GTHB, süt ve süt ürünleri değer zincirindeki tüm halkalarda AB’ye uygun faaliyetlerin gerçekleştirilmesine yönelik mevzuat çalışmalarında son derece önemli bir mesafe almıştır. Mevzuat uyumunun hızı konusunda herhangi bir sorun bulunmazken, yürürlüğe giren kanun ve yönetmeliklerin uygulamasında ciddi problemler bulunmaktadır. Faaliyetleri kayıt altında olan işletmeler ise göz önünde ve kolay erişilebilir yerlerde oldukları için sürekli kamusal denetime tabidirler.

187) Sütün çabuk bozulan bir girdi olması sebebiyle, süt ve süt ürünleri imalatı yapan işletmeler Türkiye’nin hemen her iline yayılmıştır (Şekil 52). Süt ve süt ürünlerinin üretiminin her aşamasında nakliye önemli bir maliyet unsurudur. Bu sebeple üreticiler bulundukları yerden hammadde tedarik etmeyi ve bölgelerindeki tüketicilere satış yapmayı tercih etmektedirler. Özellikle, küçük ve orta ölçekteki işletmeler bulundukları bölgenin dışına çıkmakta zorlanmaktadır. Bu sebeplerden ötürü, sektör Türkiye geneline yayılmıştır. İllerde yer alan sektör işletmelerinin ortalama çalışan sayılarına bakıldığında doğu-batı ayrımı net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Doğu illerindeki işletmelerde ortalama 3-5 kişi istihdam edilirken, gelişmiş illerde ise bu sayı 40-50’ye ulaşmaktadır. 2010 yılında Türkiye’nin en büyük 1000 sanayi kuruluşu arasında yer alan 15 süt ve süt ürünleri üreticisinden 7’si Marmara’da, 3’er tanesi Ege ve İç Anadolu’da ve 2 tanesi de Akdeniz Bölgesi’nde bulunmaktadır.

Şekil 52: Süt ve süt ürünleri imalatı yapan işletmeler çoğunlukla batı illerde yerleşik olmakla birlikte, Türkiye’nin hemen her iline yayılmışlardır

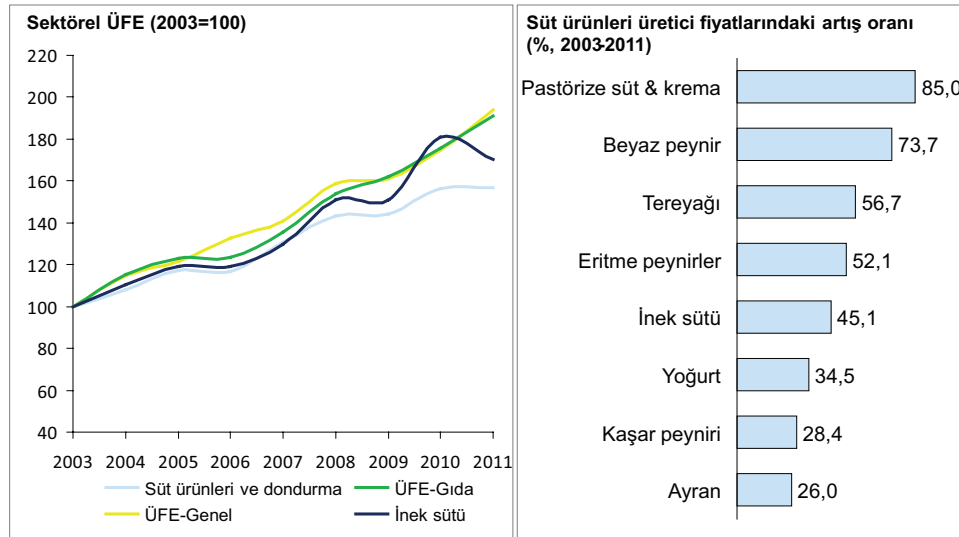


Kaynak: TOBB Sanayi Veritabanı

188) Süt sektöründeki fiyat artışları, gıda fiyatları ve genel fiyat artışının gerisinde kalmıştır. Her ne kadar süt ve süt ürünleri sektöründe karlılık ve verimlilik analizi yapmaya yetecek kadar detaylı veriler bulunmasa da Üretici Fiyatları Endeksi

(ÜFE) verileri karlılıkta yıllar içindeki değişimi gösteren bir araç olarak kullanılabilir. Sektörde üretici fiyatları 2003-2011 döneminde yüzde 57 oranında artmıştır; ancak bu artış sektörler ortalaması ve gıda sektörü ÜFE'sinden daha düşük olduğu gibi, girdi olarak kullanılan inek sütü fiyatlarının artışının da altında gerçekleşmiştir (Şekil 53). Dolayısıyla diğer tüm faktörler sabit tutulduğunda sektördeki karlılık oranının yıllar içinde azaldığı sonucuna varmak mümkündür. ÜFE'deki en büyük artış pastörize süt, krema ve beyaz peynirde gerçekleşmiştir (Şekil 53).

Şekil 53: 2003 yılından beri süt sektöründeki fiyat artışları, gıda ve genel fiyat artışının gerisinde kalmıştır. Üretici fiyatlarındaki en büyük artış süt, krema ve beyaz peynirde gerçekleşmiştir



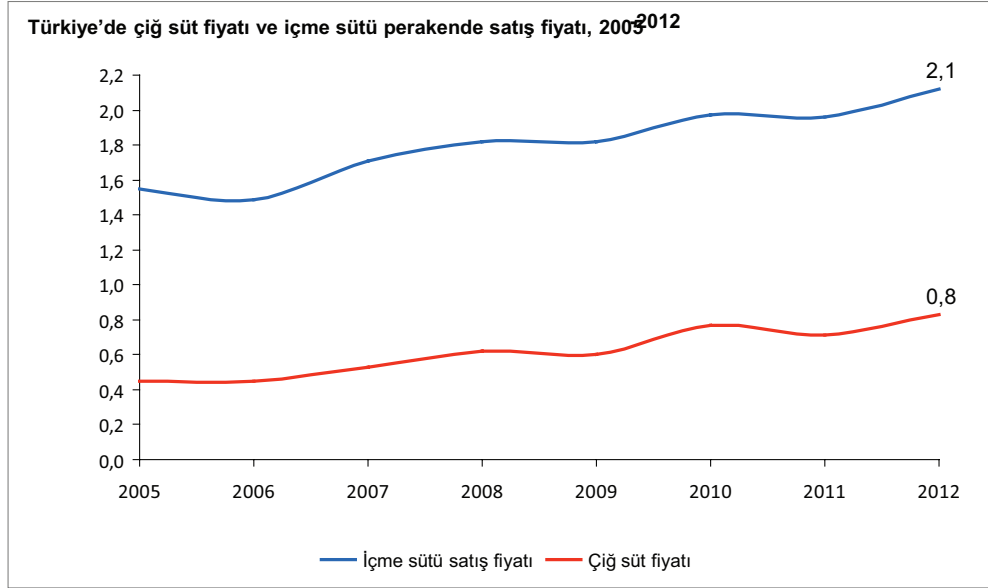
Kaynak: TÜİK ve TEPAV Hesaplamaları

189) Süt ve süt ürünleri sanayicileri için en temel maliyet işlenecek sütün maliyetidir ve toplam maliyetin yüzde 40-50'sini oluşturmaktadır. Süt ürünleri üretiminde üretilen ürüne göre değişen birçok maliyet kalemi bulunmaktadır. Bunların başında çiğ süt maliyeti gelmektedir. Burada belirtilen oran yalnızca süte ödenen miktardır. Süt çabuk bozulan bir ürün olduğu için işlenecek tesislere taşınırken özel tankerlerde, soğuk zincir içerisinde muhafaza edilmelidir. Bu nedenle süt ürünleri değer zincirinde taşıma önemli bir maliyet kalemi olarak ortaya çıkmaktadır.

190) İçme sütü perakende satış fiyatları, çiğ süt fiyatları ile paralel seyretmektedir. Süt fiyatlarının içme sütü maliyetlerine etkisi, Şekil 53'te gösterilmiştir. İçme sütü perakende satış fiyatları, çiğ süt fiyatları ile birlikte hareket etmekte, aralarında yaklaşık 1,20 TL'lik bir fark olduğu görülmektedir. Çiğ süt fiyatlarının, gelişmiş ülkelere göre daha yüksek olduğu ülkemizde, süt tüketiciye ulaşırken girdi maliyetlerinden ötürü yüzde 100'ün üstünde bir fiyat artışı görülmekte, bu da içme sütü perakende satış fiyatına yansımaktadır.



Şekil 54: İçme sütü perakende fiyatı çiğ süt fiyatı ile paralel bir gelişme göstermektedir



Kaynak: TÜİK, SETBİR, TEPAV Hesaplamaları

Not: 2007-2011 yılları arasında Biga ve Burdur fiyatlarının dönemlik ortalaması alınmıştır.

191) Yapılan araştırmalar, sütün pastörizasyon gibi ısı işlemlerden geçirilmesinin ve ambalajlanmasının toplam maliyeti yüzde 10-15 civarında artırdığını göstermektedir⁸⁰. Pastörizasyon ve UHT işlemleri için sütün kalitesi çok önemlidir; çünkü sütteki bakteri sayısı yüksek olduğunda süt bu işlemler sırasında kesilerek kullanılmasını imkansız hale getirmekte, işe yaramaz süt batık maliyet oluşturmaktadır. Dolayısıyla, süt sanayi üreticileri kaliteli süt satın almak zorundadır. Bu amaçla da süt üreticilerine kaliteli süt için ayrıca prim ödemektedir. Bu da maliyetleri yükselten bir etkidir.

192) Son ürünün paketlenme maliyeti üründen ürüne değişmekle birlikte maliyetin yüzde 8 ile yüzde 20 arasında değişen bir oranını oluşturmaktadır. Ambalajlanacak sütün gramajına göre farklılaşan ambalaj maliyeti, firmanın faaliyet gösterdiği pazarda hakim olan gramaj ve firmanın makina parkuru gibi faktörlerden de etkilenmekte, mevsimsel trendler dahi ortalama önemli düzeyde değiştirebilmektedir. Sektör toplantılarından edinilen bilgilere göre, içme sütünün özel ambalajına konulmasının maliyetin yüzde 20'si civarında olduğu, ancak verimli bir işletmede ortalama yüzde 11-13 civarında olup yüzde 8'e kadar inebildiği ifade edilmiştir⁸¹.

193) Süt ürünlerinin satış yerlerine taşınması da maliyeti arttıran bir etkidir. Süt ve süt ürünleri üretim tesislerinin büyük bir bölümü batı illerinde olmasına karşın, üretilen ürünler Türkiye'nin her yerinde tüketilmektedir. Sütün taşınmasına benzer şekilde, işlenmiş ürünler de soğuk zincir içerisinde taşınmayı gerektirmektedir. Paydaş toplantılarında belirtilen görüşlere göre, işlenmiş süt ve süt ürünlerinin dağıtım maliyetleri

80 ASÜD (2010) "Dünya ve Türkiye Süt Endüstrisi Raporu"

81 Süt ve Süt Ürünleri Üreticileri Paydaş Toplantısı notları

bölgeden bölgeye değişmekle birlikte genel olarak süt taşıma maliyetinin altındadır.

194) Çiğ sütün üretildiği yerden işlendiği noktaya getirilmesi aşamasında değer zincirine yeni aktörler dahil olmaktadır. Çiğ süt, üreticiden işlenmek üzere sanayi tesisleri ve mandıralara, toplama merkezleri, tüccarlar, kooperatifler ve birlikler aracılığıyla ulaştırılmaktadır. Çiftlik sahibi üreticiler ise çiftliklerinde ürettikleri sütü, herhangi bir aracı olmadan, işlendiği noktaya kendi nakliye araçlarıyla taşımaktadır. Türkiye'deki süt sanayicilerinin neredeyse tamamı işledikleri sütü dışarıdan almaktadır. Bazı büyük üreticiler ise süt ihtiyaçlarının bir bölümünü ya da nadiren tamamını kendi çiftliklerinde ürettikleri süt ile karşılamaktadır. Üretilen süt işletmenin ölçeğine ve yapısına bağlı olarak birkaç farklı şekilde sanayiciye ulaştırılabilir. Çok sayıda hayvana sahip, görece modern süt üretim işletmelerinde sağıldığı andan itibaren soğuk zincire dahil edilebilen süt aynı şekilde direkt olarak sanayiciye verilebilir. Bir diğer alternatif, bölgede eğer varsa kooperatif veya süt toplayan tüccarlar vasıtasıyla sütü sanayiciye ulaştırmaktır.

195) Türkiye'deki içme sütü fiyatlarının, AB'deki fiyatların üzerinde olmasının bir diğer önemli nedeni, Türkiye'deki süt sanayicilerinin katlanmak zorunda kaldıkları yüksek süt toplama maliyetidir. Türkiye'de süt üretimi yapan işletmelerin çoğunun mikro ölçekli olması, sanayicilerin 1 ton sütü bir araya getirebilmek için ortalama 20-50 üretici noktasını dolaşmasını gerektirmektedir. Hayvancılık ve süt üretimi sektörü gelişmiş olan ülkelerde günde 500 ton süt işleyen bir işletme aynı miktarda sütü yaklaşık 250-500 tedarikçiden toplayabilirken, Türkiye'de bu sayı 10.000-15.000'e kadar çıkmaktadır⁸². Benzer bir kıyaslamada AB ülkelerinde süt toplayıcılarının ortalama 90 km civarında bir alandan süt topladıkları, Türkiye'de ise bu mesafenin 600-650 km'ye kadar çıktığı sonucuna varılmıştır⁸³. Bu nedenle, süt toplama, Türkiye'deki süt sanayicileri için AB'de benzer işi yapan kuruluşlara kıyasla çok daha önemli bir maliyet kalemidir.

196) Süt sanayicileri, işledikleri sütü doğrudan süt üreticilerinden tedarik ettikleri gibi süt birlik ve kooperatiflerinden de süt tedarik etmektedirler. Köylerde ve çiftliklerde üretilen süt, birlik ve kooperatif araçları ile teslim alınmaktadır. Birlikler, topladıkları süttten peynir, yoğurt ve tereyağı gibi süt ürünleri üretip pazarlayabildikleri gibi, topladıkları sütü özel sektöre ait süt işleme tesislerine de satabilmektedir. Türkiye'de süt birlik ve kooperatiflerinin faaliyetleri 1163 sayılı kanunla düzenlenmektedir. Bu yapıların ortakları çiğ süt üreticileridir. Etkin çalışabilen kooperatiflerin varlığı, üreticilerin değer yaratma kapasitesini arttırırken, sanayicilerin de kaliteli süte kolay erişimini mümkün kılmaktadır. Türkiye'deki az sayıda verimli çalışabilen kooperatif ve birlik, süt toplamak için gerekli olan soğutma tankı, kantar, ısı derecesi ayarlama ve kalite kontrol konularında uzmanlaşmıştır. Ancak, bu tip kapsamlı bir teşkilata sahip yapılanmaların Türkiye'deki sayısı oldukça sınırlıdır⁸⁴.

82 Aydın, Tuncay (2010) "Süt Sektörü ve Süt Toplama Lojistiği"

83 Süt ve Süt Ürünleri Üreticileri Paydaş Toplantısı notları

84 Aydın, Tuncay (2010) "Süt Sektörü ve Süt Toplama Lojistiği"



197) Türkiye’de 13 binin üzerinde tarımsal amaçlı kooperatif bulunduğu, ancak bunların tarımsal ürün pazarlama konusunda etkinliklerinin sınırlı olduğu bilinmektedir⁸⁵. Hollanda, Almanya Fransa gibi ülkelerde tarımsal kooperatiflerin piyasa hakimiyetleri Türkiye’ye kıyasla oldukça yüksektir. Bu durumun, üretici örgütlerinin güçsüz olması ve amaca yönelik faaliyetler gerçekleştirme konusunda yetersiz kalmaları neticesinde ortaya çıktığı görülmektedir. Mevcut yapıdaki hukuki aksaklıklar üretici örgütlerinin etkinliğini olumsuz etkilemektedir. Trakya bölgesindeki ve Batı Ege’deki bazı kooperatifler istisna olmakla birlikte genel olarak Türkiye’deki kooperatiflerin ve birliklerin finansal olarak gücü ve etkinlikleri oldukça zayıftır.

198) Süt kooperatifleri, AB ülkelerindeki süt sektöründe son derece önemli bir yere sahiptir. Kuzey Avrupa ülkelerinde süt üretiminin neredeyse tamamı herhangi bir kooperatife üye çiftlik sahipleri tarafından gerçekleştirilmektedir. İsveç, Finlandiya ve Danimarka gibi ülkelerde süt kooperatiflerinin toplam süt üretimi içindeki payı yüzde 90’ın üzerindedir. Bu ülkelerde aynı zamanda kooperatif başına ortak sayısının oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Buna ilaveten, Kuzey Avrupa ülkelerinde ortalama çiftlik ölçeği uluslararası standartlardan bir hayli yüksektir. Avrupa’nın güneyine doğru inildikçe ise durum değişmektedir. Güney Avrupa ülkelerinde, kooperatiflerin süt üretimindeki payı ve kooperatif ortak sayısı, Kuzey ülkelere kıyasla daha düşüktür. Yine Güney Avrupa ülkelerindeki ortalama çiftlik büyüklüğü Kuzey Avrupa ülkelerindeki çiftliklerin büyüklüğünün gerisindedir. Kuzey ve Güney Avrupa ülkelerinde kooperatifçilik eksenindeki bir diğer temel farklılık, Kuzey ülkelerindeki süt kooperatiflerinin kamudan destek almadan faaliyetlerini sürdürdüğü, Güney ülkelerinde ise bunun başari lamamasıdır (Şekil 54)⁸⁶.

199) AB’deki süt kooperatifleri, ortaklarının üretimlerini daha doğru biçimde değerlendirmelerini sağlamak amacıyla sundukları hizmetleri çeşitlendirmektedir. AB’deki süt kooperatiflerinin kuruluş amacı ortaklarına ucuz ve kaliteli girdi tedarik etmek ve ortaklarının üretimine alım garantisi vermektir. AB’deki süt kooperatiflerinin faaliyet alanlarına yenilerini ekledikleri görülmektedir. Önceleri sadece süt üreticilerine girdi tedariki yapan ve alım garantisi veren süt kooperatifleri, son dönemde ortaklarına verimlilik ve kalite bazlı üretimin esaslarını öğretmek amacıyla bir takım eğitim programları düzenlemektedir⁸⁷. Türkiye’de Tire Süt Kooperatifi gibi bahsi geçen bu işlevleri bir ölçüde gerçekleştiren başarılı kooperatifleri görmek de mümkündür. Tire Süt Kooperatifi hakkında daha detaylı bilgi Kutu 2’de verilmektedir.

85 Süt ve Süt Ürünleri Üreticileri Paydaş Toplantısı notları

86 TEPAV (2012) “Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Projesi”

87 Ibid.

Şekil 55: AB ülkelerinde kooperatiflerin yapısı ve süt üretiminde pazar payları

	Büyük Çiftliklerin Tüm Çiftliklere Oranı (%)	Birlik Var	Finansmanda Devlet Yardımı	Kooperatif Başına Ortak Sayısı	Süt	Girdi Tedariki (%)
İsveç	6,33			5660	95	40
İrlanda	4,73			1521	Yem: 65	Yem: 65
Finlandiya	4,60			3391	96	41
Fransa	3,80	✓	✓	297	49	Yem: 45
Hollanda	3,68			3	82	54
Danimarka	2,80	✓		2923	95	Yem: 87 Gübre:64 B.un:99
İtalya	0,45		✓	139	38	
Almanya	0,66			731	70	50
Yunanistan	1,48	✓	✓	117		

Kaynak: TEPAV Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri Projesi

**Kutu 2: Tire-Süt Kooperatifi**

Tire Süt Kooperatifi 1967'de birkaç süt üreticisinin bir araya gelmesiyle kurulmuş, mevcut durumda 2000 süt üreticisi ile Türkiye'nin en büyük süt toplama kooperatiflerinden biri olmuştur. Amaç ve faaliyetleri arasında ortakların düşük maliyetli üretim yapmasına olanak sağlayan yem, gübre, akaryakıt, veterinerlik gibi konularda destek sağlamak; çiftliklerde ve köy merkezlerinde oluşturulan soğutma tanklarıyla sütü soğuk zincir içinde ve gıda güvenliğine uygun olarak toplamak ve üreticilerin ürünlerini kaliteli bir şekilde işleyip pazarlayarak daha fazla kazanç elde etmelerini sağlamaktır. Toplanan çiğ süt ile aynı zamanda süt ve süt ürünleri üretimi ve ortaklara ait danalardan da sağlık kontrolleri ardından yapılan kesimlerle et ve et ürünleri elde edilmektedir. En önemli iki hedefleri Avrupa Birliği standartlarında süt üretimini sağlamak ve küçük ölçekli üreticileri korumak olarak belirtilmiştir. Bunun nedeni olarak da küçük üreticilerin teknik imkanlardan yeterince faydalanamaması ve bunun da süt kalitesini olumsuz yönde etkilemesi gösterilmektedir.

2002 yılında gerçekleşen idari kadro değişimiyle birlikte süt kalitesinde önemli bir iyileşme sağladıklarını ve üretim maliyetlerini en aza indirdiklerini belirtmektedirler.

Ülkedeki büyük sanayicilere de süt tedarik eden kooperatif, 2008 yılından beri pastörize süt tesisi, 2011 yılından beri de aynı zamanda süt ve süt ürünleri işleme tesisi ile süt ve süt ürünleri üretimine doğrudan katkıda bulunmaktadır. İzmir Kalkınma Ajansı'ndan aldığı destekle de Et ve Et Ürünleri İşleme Tesisi tamamlanmış ve 2011 yılında faaliyete geçmiştir. 2011 yılı itibarıyla 1900 ortak, 148 personel, günlük 150 ton süt toplama kapasitesine sahiptir. Oldukça fazla ilgi gördüğü söylenen kooperatifin yöntem ve çalışmaları Türkiye'de ve dünyada uygulanmak üzere takip edilmektedir.

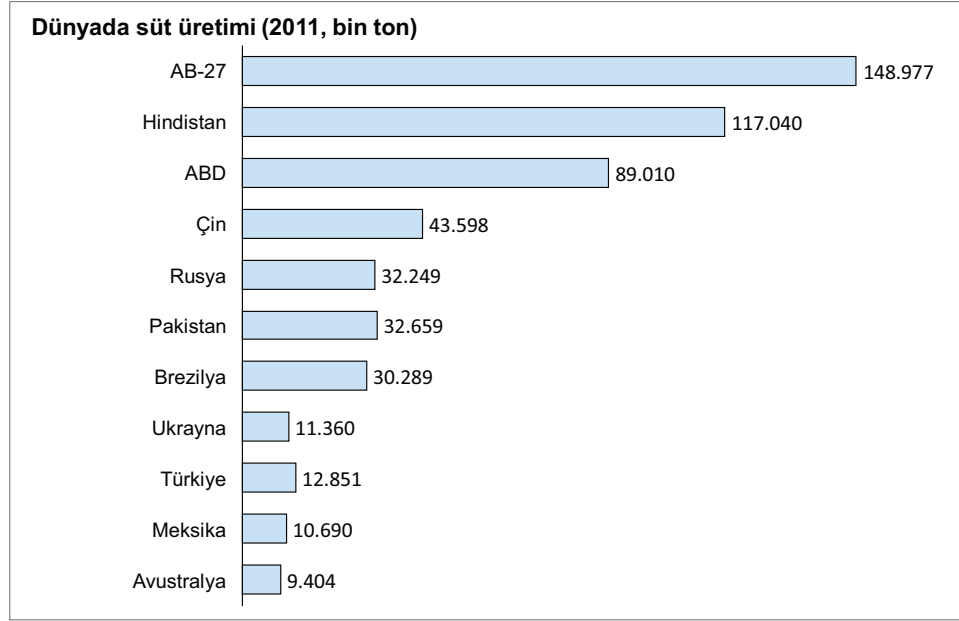
3.3. Çiğ süt üretimi

200) Dünyanın en büyük dokuzuncu süt üreticisi olan Türkiye'de, süt hayvansal üretimin üçte birini oluşturmaktadır. Türkiye, süt üretiminde 2010 yılı OECD verilerine göre 12,2 milyon ton ile dünyada dokuzuncu sırada yer almaktadır⁸⁸. Süt üretimi miktarına göre ilk sırada AB yer alırken, AB'yi Hindistan, ABD, Çin ve Rusya izlemektedir⁸⁹. Süt sektörü hem üretimin temel bir besin maddesi olan süt kullanmasından dolayı, hem de ülke ekonomisine olan katkısından ötürü hayvancılık sektörleri arasında önemli bir yere sahiptir. Türkiye'nin 2010 yılındaki süt üretiminin toplam hayvansal üretim içerisindeki payı yüzde 34 olmuştur. Kırmızı ve beyaz etin toplam hayvansal üretim içerisindeki payı ise sırasıyla yüzde 38 ve 18 olarak gerçekleşmiştir.

⁸⁸ FAO 2010 yılı süt üretim verileri tüm ülkeler bazında ele alındığında Türkiye 12. sırada yer almaktadır (Veriler AB-27 ülkeleri tek bir ülke olarak değil, her bir ülkenin verisi ayrı olacak şekilde düzenlenmiştir)

⁸⁹ Verilerdeki rakamların Türkiye için TÜİK rakamlarıyla birebir örtüşmediği görülmekte, ancak dünyadaki göreceli durumumuzu görebilmek için tüm ülkeleri kapsayan bir kaynaktan veri alınması ihtiyacıyla OECD-FAO verileri kullanılmıştır.

Şekil 56: Türkiye 2011 yılında dünyanın en büyük dokuzuncu çiğ süt üreticisidir



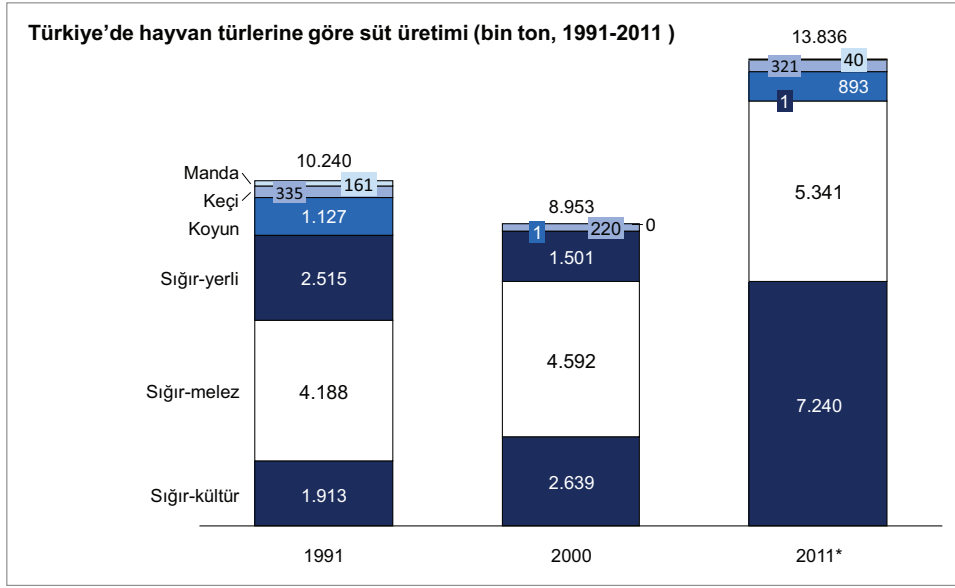
Kaynak: OECD-FAO Tarımsal Görünüm 2012-2021

201) Türkiye’de üretilen sütün çok büyük bir kısmı kültür ırklarından sağılan inek sütüdür. Türkiye’nin coğrafi ve iklim yapısının küçükbaş hayvancılık için elverişli olduğu bilinmektedir. Ancak, buna rağmen süt tüketiminde ağırlık inek sütünde, kırmızı et tüketiminde ise ağırlık sığır etindedir. Türkiye’de üretilen sütün yüzde 92’si inek, yüzde 6’sı koyun ve yüzde 2’si keçi ve manda sütünden oluşmaktadır.⁹⁰ Türkiye’de üretilen toplam süt miktarı 1991’de 10,2 milyon tondan 2011’de 15 milyon tona yükselmiştir. 1991-2011 dönemindeki süt üretimi kaynakları itibarıyla değerlendirildiğinde, yerli sığır ırklarından elde edilen süt miktarının azaldığı, melez ırlardan elde edilen süt miktarının sınırlı da olsa arttığı, kültür ırklarından sağılan süt miktarının ise hızla yükseldiği görülmektedir (Şekil 57).

90 Yasan, Ataseven ve Gülaç, 2011, Durum ve Tahmin: Süt ve Süt Ürünleri 2011. Ankara: TEPGE



Şekil 57: Türkiye’de üretilen çiğ sütün yüzde 92’si inek sütüdür. Melez ve kültür sığırlarından sağılan sütün toplam içindeki payı artmaktadır

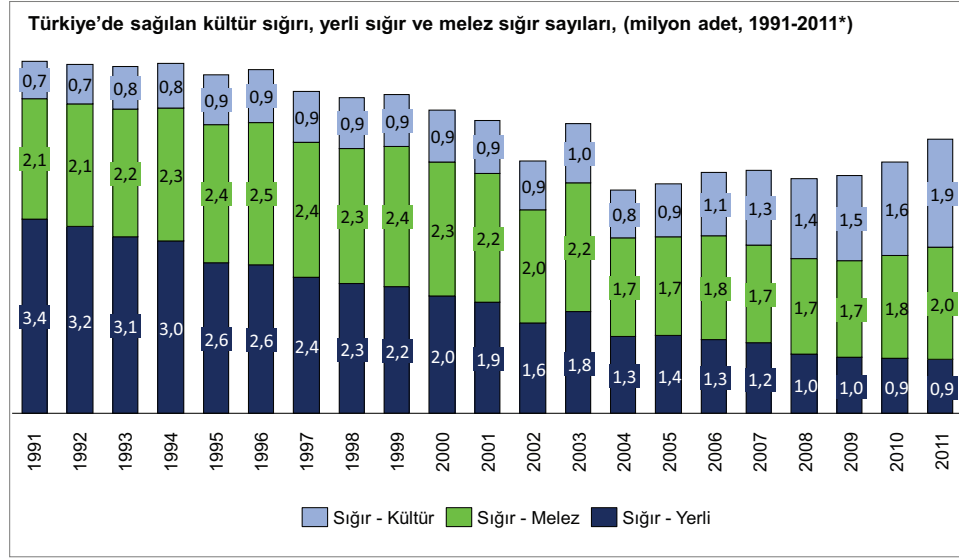


Kaynak: TÜİK

*: 2011 değerleri geçicidir

202) Süt üretim miktarındaki artışa rağmen, toplam sağılan hayvan sayısı azalmaktadır (Şekil 57). Türkiye’de toplam sağılan sığır sayısı 1991 yılında yaklaşık 6 milyondan, 2010 yılında 4 milyon civarına gerilemiştir. Sağılan hayvan sayısındaki düşüşün temel nedeni yerli ve melez sütçü ırklarının sayısındaki azalmadır. Kültür ırklarının sayısı ise söz konusu dönemde düzenli olarak artmıştır. Hayvan sayısındaki azalmanın temel nedeni, süt ve et piyasasındaki istikrarsız yapıdır. Yem fiyatlarındaki yukarı yönlü genel eğilim ve fiyatların istikrarsız seyri neticesinde, süt üretimi karlı bir faaliyet olmaktan çıkmıştır. Gelir akımını istikrarlı bir hale getirmeye çalışan ve süt veya et üretiminden hangisini gerçekleştireceğine bu ürünlerin piyasadaki göreceli fiyatlarını dikkate alarak karar veren büyükbaş hayvan sahipleri, dönem dönem süt ineklerini kesime göndermişlerdir. Diğer bir deyişle, süt-yem paritesi düştükçe süt üretiminin et üretimine göre kârlılığı azaldığı için, büyükbaş hayvan sahipleri et üretimini tercih etmektedirler.

Şekil 58: Türkiye’de sağılan toplam hayvan sayısı 1991’den bu yana azalmaktadır



*: 2011 değerleri geçicidir

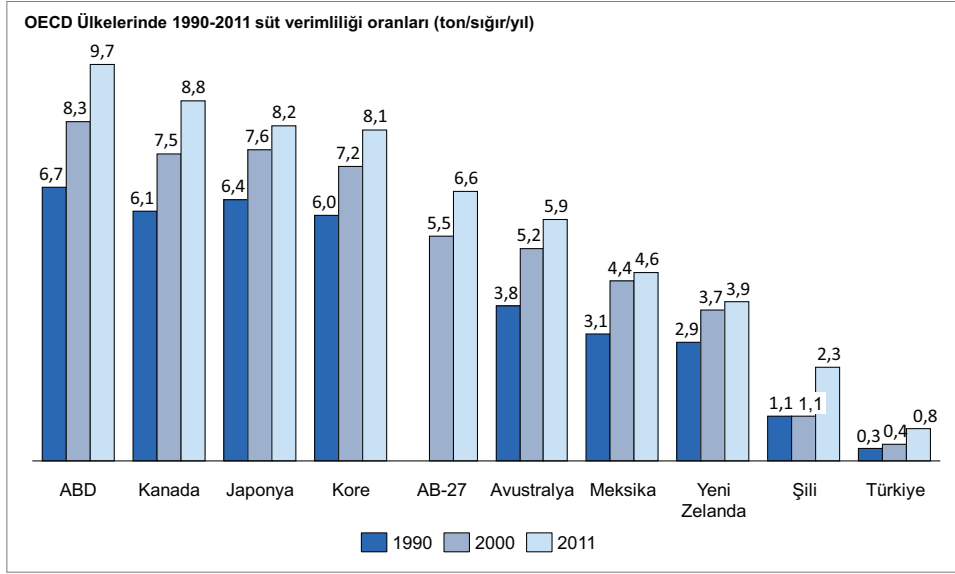
203) Hayvan sayısı azalırken, üretilen süt miktarının artmasının temel nedeni sağılan hayvan başına elde edilen süt miktarının, yani süt verimliliğinin artmasıdır. Türkiye’de sağılan hayvan başına süt üretimi 1990 yılında 0,3 ton/yıl’dan 2000 yılında 0,4 ton/yıl’a, 2011 yılında ise 0,9 ton/yıla yükselmiştir. 2000-2011 dönemindeki süt verimliliği artış hızı yıllık ortalama yüzde 56 olmuştur.

204) Süt verimliliğinde yaşanan artış son derece olumlu bir gelişme olmakla birlikte uluslararası karşılaştırmalar, Türkiye’nin süt verimliliğinde, gelişmiş birçok ülkenin gerisinde olduğunu göstermektedir (Şekil 59). Türkiye’nin süt verimliliği, 2011 yılında, ABD ve Kanada gibi ülkelerdeki seviyenin ancak onda biri civarında kalabilmiştir. Türkiye’ye en yakın verimlilik seviyesine sahip OECD ülkesi olan Şili’nin 2011 yılında süt verimliliği 2,3 ton/yıl ile Türkiye’deki seviyenin 2 katından daha fazladır⁹¹.

91 Benzer bir verimlilik hesabını TÜİK verilerini kullanarak Türkiye’de sağılan inek sütü ve süt inekleri sayısı ile yapınca 2011 yılında Türkiye’nin süt verimliliği 2,9 ton/yıl olarak bulunmaktadır. Ancak diğer ülkelerle yapılacak karşılaştırmaların tek bir kaynaktan olmasına özen gösterildiğinden Şekil 59’da Türkiye için de FAO verileri kullanılmıştır. TÜİK verileri kullanılsa dahi Türkiye’nin kıyaslamadaki yeri sadece Şili’nin üstüne çıkabilmektedir.



Şekil 59: Türkiye’de süt verimliliği gelişmiş bir çok ülkenin gerisindedir



205) Türkiye’deki süt verimliliğinin görece düşük olmasının nedenleri hayvan ırkı problemleri, sığırların yetersiz beslenmesi ve olumsuz bakım koşulları olarak sıralanabilir. 2010 yılı verilerine göre Türkiye’de 17 tür kültür sığırı ve 6 tür de yerli sığır bulunmaktadır⁹². Türkiye’deki toplam süt sığırlarının içerisinde kültür ırklarının sayısının artması, ortalama süt verimliliğinin artmasını da beraberinde getirmiştir. Ancak, Türkiye’deki kültür ırklarının süt verimleri, benzer ırkların diğer ülkelerdeki veriminin gerisindedir.⁹³ Örneğin, Türkiye’de sayısı en fazla olan kültür ırkı Holstein’in veriminin Türkiye’de yıllık yaklaşık 4.000 kg olmasına karşın, ABD’de 10.600 kg civarında olduğu görülmektedir⁹⁴. Bu durumun ortaya çıkmasının nedeni, Türkiye’deki kültür ırklarının aslında Türkiye’nin coğrafi ve iklim koşullarına tam olarak uyum sağlayamaması, kültür ırklarının doğru bir biçimde bakımının yapılamaması ve kaliteli yemle yeteri kadar beslenememesidir.

206) Türkiye’deki sütçü sığır ırklarının verimliliğinin bölgeler itibariyle farklılaştığı görülmektedir. Türkiye’nin doğu ve batı bölgeleri arasında süt verimliliği seviyesi arasında ciddi farklar bulunmaktadır. Doğu bölgelerinde verimi düşük yerli ırk sığırlardan süt sağlanırken, batı bölgelerinde verimi görece daha yüksek, saf Holstein ve melez hayvanlar oldukça yaygındır. 2011 yılında Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ndeki yerli sığırlar yılda ortalama 1.275 kg süt verirken, Batı Marmara ve Konya’nın da içinde bulunduğu Batı Anadolu bölgelerinde bulunan kültür sığırlarının verimi 3.950 kg’ye kadar çıkmıştır⁹⁵. Ancak, verimin en yüksek olduğu batı bölgelerinde bile süt verimliliği gelişmiş ülkelerdeki seviyenin bir hayli gerisindedir.

92 Serttaş, 2010

93 Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı’nın 2 Ağustos 2012 tarihli, TBMM Başkanlığı’na sunulan yazılı soru önergesi cevabında belirtildiği üzere 2012 yılında yatırım bütçesinden hayvan hastalıkları ve zararlıları ile mücadele amacıyla 36,5 milyon TL ödenek ayrılmış, buna ek olarak hayvan sağlığına yönelik desteklemeler için 80 milyon TL’lik ayrı bir bütçe daha bulunmaktadır.

94 TÜİK Hayvansal Üretim İstatistikleri, Holstein Association USA ve TEPAV hesaplamaları

95 TÜİK Hayvansal Üretim İstatistikleri

207) Türkiye’de süt üretiminde önemli ölçüde mevsimsel dalgalanmalar yaşanmaktadır. Süt üretiminin yoğun ve yüksek miktarlarda yapıldığı batı illerinde bile birçok sanayicinin en önemli problemlerinin başında süt arzındaki mevsimsellik sorunu gelmektedir. Süt arz ve talep döngüleri arasında ciddi bir uyumsuzluk problemi bulunmaktadır. Talebin yüksek olduğu dönemlerde arzın düşük arzın yüksek olduğu dönemlerde ise talebin düşük olduğu görülmektedir. Bu durum, müdahale edilmemesi durumunda sütün israf olmasını ve zaman zaman da sanayicinin ihtiyaç duyduğu hammaddeye ulaşamamasını beraberinde getirmektedir. Hayvanların doğum yaptığı, Nisan, Mayıs ve Haziran ayları süt üretiminin en yüksek olduğu aylardır. Buna karşılık kış aylarında süt düşük miktarlarda üretilmektedir.⁹⁶ Süt arzı dalgalanmalarında, arz fazlası sütün değerlendirilmesi amacıyla süt tozu üretimi⁹⁷ ve okul sütü uygulaması⁹⁸ yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır.

208) Türkiye hayvancılığının en önemli problemi olan yaygın hayvan hastalıkları, süt kalitesini olumsuz etkilerken maliyeti de arttırmaktadır. Hayvan hastalıklarıyla mücadeleye oldukça fazla kaynak ayrılmasına rağmen, hayvan hareketlerinin kontrol edilememesi, hayvan kayıt sisteminin tam olarak yerleşmemesi, veterinerlik hizmetlerinin yaygınlaştırılamaması, hayvancılık işletmelerinin mikro ölçekli olması, hayvancılıkla uğraşan kesimlerdeki bilinç eksikliği vb. çok sayıda unsur nedeniyle hayvan hastalıklarıyla etkin bir biçimde mücadele edilememektedir. Bu durum çeşitli kanallardan topluma yüksek bir maliyet yüklemektedir.

209) Türkiye’de en sık rastlanan hayvan hastalıkları, şap, sığır vebası, tüberküloz ve brusellozdur. İnsanlarda ortaya çıkan enfeksiyonlu hastalıkların yüzde 75’inin hayvan kaynaklı olduğu göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’deki salgın hayvan hastalıklarının halk sağlığı için de ciddi bir tehdit oluşturduğu söylenebilir. Özellikle bruselloz hastalığının insanlarda oldukça yaygın olduğu, en çok Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde görüldüğü bilinmektedir. GTHB verilerine göre 2010 yılında şap hastalığının görüldüğü vaka sayısı 7 kat artmıştır. Bunun yanı sıra, hayvan hastalıkları ciddi ekonomik kayıplara da sebep olmaktadır. Türkiye’nin AB’ye süt ve süt ürünleri ihracatı yapamamasının temel sebeplerinden biri hayvan hastalıklarının yaygın olmasıdır⁹⁹. Türkiye’de hayvan hastalıklarının ekonomiye yıllık maliyetinin 4,2 milyar liranın üzerinde olduğu tahmin edilmektedir¹⁰⁰.

210) Türkiye’de sık rastlanan bruselloz hastalığı, kontamine süt ve süt ürünleri ve hasta hayvanlarla temas yoluyla insanlara bulaşabilmektedir. Hasta hayvanlardan elde edilen sütlerde bol miktarda Brucella bakterisi bulunur. Kaynatılmadan hazırlanan süt ve süt ürünlerinin tüketilmesi enfeksiyonun en önemli kaynağıdır. Enfeksiyonun

96 Ulusal Süt Konseyi, Süt Sektörü 2010 Yılı Genel Değerlendirme Raporu

97 “Sütün Değerlendirilmesine Yönelik Destekleme Uygulama Esasları Tebliği” 6 Nisan 2010 Resmi Gazete Sayı: 27544 Tebliğ No: 2010/11

98 “Okul Sütü Programı Uygulama Tebliği” 29 Mart 2012 Resmi Gazete Sayı: 28248 Tebliğ No: 2012/35

99 AB Komisyonu (2011) “Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu”

100 Organic Group Yatırım Danışmanlığı <http://ogygroup.com>



bulaşmasında rol oynayan önemli süt ürünleri kontamine sütlerden hazırlanan, tereyağı, krema, dondurma ve taze peynirdir. Fermentasyon ile hazırlanan katı peynir, yoğurt ve ekşitilmiş sütte enfeksiyonun bulaşma riski daha azdır. Brusellozun insandan insana bulaşması son derece nadirdir. Et ve et ürünleri ile bulaşma riski ise süt ve süt ürünlerinden bulaşma ihtimalinden daha azdır. Hayvan çiftliklerinde, özellikle sığır, koyun, keçi ve domuz çiftliklerinde çalışanlar, veterinerler, suni dölleme yapılan yerlerde çalışanlar enfekte hayvanlarla temas olasılıkları yüksek olduğu için riskli gruplardır¹⁰¹.

211) İç Anadolu, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yaygın olarak görülen bruselloz, Türkiye ekonomisini ciddi kayıplara uğratmaktadır. Antibiyotiklerle tedavi edilebilen bruselloza yakalanan hasta sayısı yıllar içinde azalmakla birlikte, bruselloz hastalığı henüz kontrol altına alınamamıştır. Hastalığa yakalanan insan sayısı 2004 yılında 18.264'ten 2009 yılında 9324'e gerilemiştir¹⁰². Brusellozun ekonomik maliyeti, beklenen, iyimser ve kötümser senaryolar altında 20 ile 62 milyon TL arasında değişmektedir. Toplam ekonomik kaybın yüzde 51-57'si büyükbaş hayvan (itlaf), yüzde 29-37'si insan (ölüm, sakatlık, yaşam kalitesinin bozulması vb.), yüzde 11-16 küçükbaş hayvan kaynaklıdır. Brusellozla enfekte büyükbaş hayvanlarda beklenen ortalama kayıp 577 TL/baş, küçükbaş hayvanlarda 34 TL/baş, enfekte bir insanda ise işgücü ve tedavi kaynaklı finansal kayıplar 1.209 TL/vaka olarak hesaplanmıştır¹⁰³.

212) Çiğ süt üretiminin yapıldığı işletmelerin hayvan sayısına göre dağılımına bakıldığında Türkiye ve AB ülkeleri arasında son derece çarpıcı farkların bulunduğu ve sektörün Türkiye'de mikro ölçekli işletmelerin baskın olduğu bir yapıda olduğu görülmektedir. AB-15 ülkelerinde¹⁰⁴ işletme başına düşen ortalama hayvan sayısı 37,3, Polonya'da 4,2, Çek Cumhuriyeti'nde 165, Malta'da 50,6 iken, Türkiye'de yalnızca 1,9'dur.¹⁰⁵ Çiftlik başına düşen hayvan sayısı aralığı olarak bakıldığında ise 2011 yılında Türkiye'deki işletmelerin yüzde 80,9'u 1-10 baş hayvana; yüzde 1,4'ü ise 50 baş ve üzeri hayvana sahiptir. AB'de ise 50—99 hayvana sahip işletmelerin oranı yüzde 28,5 iken, 30 baştan fazla hayvana sahip işletmelerin oranı ise yüzde 72'dir¹⁰⁶. AB'ye üye ülkelerin tümünde görülen bir eğilim, yıllar içinde işletme sayısının azalmasıdır: 1980 yılından günümüze bakıldığında, İtalya, Fransa ve Danimarka gibi ülkelerde işletme sayılarının yaklaşık

101 Can, Ferit (2010) "Türkiye'de Brusella abortus ve Brusella melitensis Enfeksiyonlarından Kaynaklanan Finansal Kayıplar ve Alternatif Brusella Kontrol Stratejilerinin Maliyet-Fayda Analizleri", Ankara Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi, 2010

102 T.C. Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Zoonotik ve Vektörel Hastalıklar Daire Başkanlığı

103 Can, Ferit (2010) "Türkiye'de Brusella abortus ve Brusella melitensis Enfeksiyonlarından Kaynaklanan Finansal Kayıplar ve Alternatif Brusella Kontrol Stratejilerinin Maliyet-Fayda Analizleri", Ankara Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi, 2010

104 AB-15 ülkeleri: Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İspanya, İsveç ve İngiltere.

105 Kaynak: Berkum, 2011 (Not: Polonya, Malta, Çek Cumhuriyeti ve AB-15 2007, Türkiye 2005 yılına ait verilerdir.)

106 Ulusal Süt Konseyi (2012) "Dünya ve Türkiye'de Süt Sektör İstatistikleri"

yüzde 20 oranında azaldığı, mevcut işletme büyüklüklerinin ise arttığı görülmektedir¹⁰⁷. Türkiye’de benzer bir eğilimin ortaya çıkabileceği beklenmektedir.

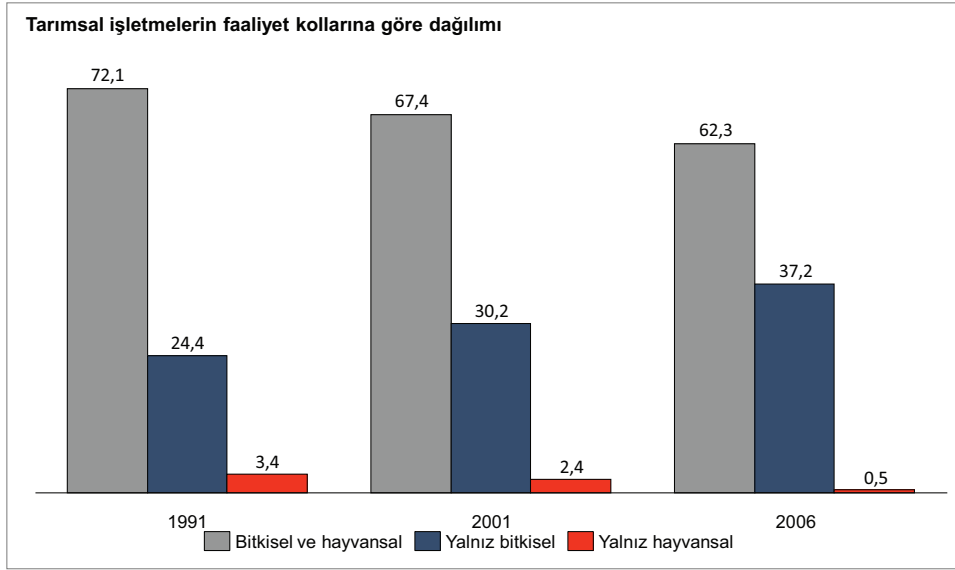
213) Çiğ süt üretimindeki ölçek problemi, süt veriminin düşük olmasının temel nedenidir. Çiğ süt üretimindeki optimal ölçeği tespit etmek için işletme bazında satış, maliyet ve çalışan sayısı gibi performans göstergelerine ihtiyaç vardır. Bu verileri analiz etmeden optimal ölçeğin ne olduğunu söylemek mümkün değildir. Ancak, gelişmiş ülkelerdeki ortalama bir işletmede bulunan hayvan sayısına bakarak, Türkiye’deki işletmelerin neredeyse tamamının optimal ölçeğin altında faaliyet gösterdiğini söylemek mümkündür. Türkiye’de süt üreticilerinin çoğunluğunu oluşturan bu işletmelerin, modern hayvancılık yöntemlerini uygulaması, bulunduğu bölgede doğru hayvan ırkını yetiştirmesi, sahip olduğu birkaç baş hayvanın veteriner kontrollerini doğru ve zamanında yaptırması ve besleme ve bakım faaliyetlerine gereken özeni göstermesi mevcut sistemle mümkün değildir.

214) Türkiye’de hayvancılık tarımın bir ihtisas kolu olarak örgütlenmemiştir. Hayvancılık ve bunun bir parçası olarak süt üretimi, asıl işi bitkisel üretim olan aileler tarafından, birinci aşamada ev içi tüketim için ihtiyaç duydukları süt, peynir ve yoğurt gibi besin maddelerini üretmek ve arta kalan sütü de ek gelir etmek için gerçekleştirilmektedir. Hem bitkisel hem de hayvansal üretimi birlikte gerçekleştiren işletmelerin toplam tarım işletmeleri içindeki payı 1991’de yüzde 72’den 2006’da yüzde 62’ye gerilemiştir. Sadece hayvancılıkla uğraşanların payı ise 1991-2006 döneminde yüzde 3,4’ten yüzde 0,5’e gerilemiştir. İhtisaslaşma olmadan, optimal ölçeğin altında faaliyet gösteren süt üreticilerinin ticaret kanallarına entegre olmaları ve süt işleme tesislerine ürün satmaları güçleşmektedir.

107 Diğer bir deyişle sektörde büyük işletmelerin varlığını sürdürürken, küçük işletmelerin sektörden ayrıldığına dair bulgular mevcuttur. Örneğin, Hollanda’daki süt sektörünün yapısı incelendiğinde, sağmal inek bulunduran işletme sayısının 1975 yılında 92’den 2010 yılında 20’ye düştüğü görülmektedir (Bkz. LEI/CBS Tarım ve bahçe bitkileri rakamları, Berkum (2011) içinde). Yeni üye devletlerde ise süt sığırcı işletmelerinin çoğunluğu 1-5 arası ineğe sahip işletmelerdir. Örneğin 2007 yılı verilerine göre işletme başına düşen hayvan oranı Bulgaristan’da 2,7, Polonya’da 4,2, Romanya’da ise 1,6’dır (Berkum, 2011). Ancak Avrupa Birliği üyeliğinin getirdiği yapısal dönüşüm süreci içinde küçük ölçekli üreticilerin büyük kısmı süt sektöründen ayrılmak zorunda kalmıştır veya kalacağı tahmin edilmektedir.



Şekil 60: Türkiye’de hayvancılık tarımın bir ihtisas kolu olarak örgütlenmemiş ve genel olarak asıl işi bitkisel üretim olan aileler tarafından gerçekleştirilmektedir



Kaynak: TÜİK

215) Süt üretimindeki verimsiz ve mikro ağırlıklı işletme yapısı, Türkiye’deki süt kalitesinin artışının önündeki ana engellerin başındadır. Küçük işletme sahipleri, ana geçim kaynakları süt üretimi olmadığından, sahibi oldukları hayvanları ve üretilen sütü kendilerine gelir sağlayacak temel unsur olarak görmemektedirler. Süt üretimi asıl değil de ek gelir kaynağı olarak değerlendirildiğinde, işletmelerin bu faaliyet kolunda verimlilik ve kalite gibi kaygıları olmamaktadır.

216) Ticaret odaklı çalışmayan işletmelerin hijyen ve modernizasyon kriterlerini sağlamaları için teşvik edici bir mekanizma bulunmadığından, işletmelerin çoğunluğu bu standartlara uymamaktadır. İşletme modernizasyonuna gitmek isteyen küçük işletmelerin ise, destekler belirli ölçeğin üzerindeki firmalara verildiğinden, desteklerden faydalanmasının zor olduğu çeşitli toplantılarda ortaya çıkan bir başka gözlemdir¹⁰⁸. Modernizasyon maliyeti özellikle küçük işletmeler için çok yüksek olduğundan, küçük işletmeler için büyük işletmelerle birleşmek daha az maliyetli bir alternatif olarak öne çıkmaktadır.

217) Türkiye, AB’ye tam üyelik yolunda ilerlerken tarımın tümünde olduğu gibi süt üretimi sektöründe de kapsamlı değişiklikler yaşanacaktır. AB’ye 2004 yılında üye olan Polonya’da işletme modernizasyonunun en önemli itici güçlerinden birinin AB ve devlet işbirliği ile verilen destekler olduğu göz önüne alındığında (Kutu 3) Türkiye’de de destek ve teşvik mekanizmalarının önemi ortaya çıkmaktadır.

108 Örneğin IPARD destekleri küçük ve orta ölçekli işletmelere verilirken 10-100 baş süt ineğine ya da 50-300 baş arası süt veren koyun veya keçiye sahip işletmeler küçük ve orta ölçekli işletme olarak tanımlanmaktadır.

Kutu 3: Polonya Müzakere Süreci ve Süt ve Süt Ürünleri Sektörü

Polonya, AB'ye üyelik müzakerelerini 1998-2002 döneminde tamamlamıştır. Müzakerelerin kırsal kalkınma ile ilgili kısmında AB tarafından Polonya'ya kısa ve uzun vadeli hedefler verilmiştir. Uzun vadede tarımda çalışan nüfusun ve verimsiz tarım işletmelerinin sayısının azaltılması istenirken, kısa vadede bütüncül bir kırsal kalkınma stratejisi, hayvan ve bitki sağlığını iyileştirmek için mevcut tesislerin modernizasyonu ve yeni tesislerin kurulması gibi hedefler belirlenmiştir.

Polonya, AB'ye üyelik sürecinde süt ve süt ürünleri sektörüne yönelik politikalarını önemli ölçüde değiştirmiştir. AB üyesi ülkelerdeki tarım sektörünün temel dönüştürücüsü Ortak Tarım Politikasıdır (OTP). Polonya, OTP kapsamında ürün bazlı destek mekanizmalarından doğrudan desteğe geçmiştir. Bu şekilde ödemelerin hem daha kolay hem de daha şeffaf olması sağlanmıştır. Bu şeffaflık getirilen sıkı denetim mekanizmalarının da bir ürünüdür.

AB, Polonya dahil, müzakere sürecindeki Doğu Avrupa ülkelerine tarımda dönüşümün yönetilmesi için finansal destekler sunmuştur.¹ Polonya, müzakere sürecinde, AB tarım desteklerinden yaklaşık 1 milyar euro tutarında kaynak kullanmıştır. Söz konusu destek programları içerisinde SAPARD, Polonya'nın kırsal kalkınma sorunlarının çözümünde kritik bir rol oynamıştır. Bu destek ile toprak reformu gerçekleştirilmiş, Avrupa Birliği müktesebatında 12. fasıl içinde yer alan veterinerlik ve bitki sağlığı ile ilgili düzenlemeler de bu bütçeden yapılmıştır. Ayrıca tarım ürünlerinin satışa hazırlanmasında da yine bu destekten faydalanılmıştır.

AB'de süt ve süt ürünleri sektöründe önemli etkileri olan bir uygulama da süt kotasıdır. AB süt kotası uygulamasını, her yıl için ancak AB bütçesinden fonlanabilecek kadar sütün piyasada dolaşımını sağlayabilmek için uygulamaktadır. Her ülke kendi üretim kotasına sahiptir ve bu kota AB tarafından ülkenin süt üretim miktarı ve bu üretimin AB standartlarına uygunluğu göz önünde tutularak hesaplanmaktadır ve genellikle toplam üretimin yaklaşık üçte ikisi kadar bir miktar olmaktadır. Ülke içinde bu kota üye ülke tarafından belirlenen bir sistemle üreticilere dağıtılmaktadır ve kota aşıldığı takdirde kotanın aşılmasına sebep olan çiftçiler ceza ödemek zorunda bırakılmaktadır.

AB içinde sektörde rekabet koşullarının zorlu olacağını bilen Polonya, rekabet gücünü arttırmak ve AB'den yeterince kota izni alabilmek için 1990'lardan itibaren sistemli bir çalışma içine girmiştir. Çiftçilere gerek maddi destek gerekse rekabet güçlerini arttırmak için ne gibi stratejiler kullanabileceklerini öğrenebilecekleri uzman desteği sağlanmıştır. Maddi destek, kalite kontrol kurumları ve tarım kaynaklarının işletilmesi üzerine verilirken; uzman desteği çiftçi organizasyon ve toplulukları tarafından sağlanmıştır. Ayrıca Polonya, üretim kotasının üyelikten sonra aşılmasını engellemek için, üye olmadan iki yıl önce bazı tarım ürünlerinde kota uygulamasını başlatmıştır. Politikalarda uygulanan bu değişiklikler çiftçileri, hem kendi yatırımlarını hem de AB'den gelen finansman desteklerini kullanarak üretimlerini modernize etmeye ve üretim ölçeklerini büyümeye itmiştir. Bu modernizasyon sonucunda ise süt kalitesinde ciddi bir artış görülmüştür. Üyelik müzakerelerine başlamadan önce AB standartlarını sağlayan süt oranı yüzde 20'den 2005 yılında yüzde 90'a yükselmiştir.

Böylesine ciddi bir yapısal uyum süreci sektörde büyük bir dönüşümü de beraberinde getirmiştir.² 1990'larda Polonya'nın piyasa şartlarına uyum için getirdiği dönüşüm programı sonucunda süt veren hayvan sayısı yüzde 44 oranında azalmış, hayvan başına süt verimi ise yüzde 28,8 artmıştır (Şekil 61)



Şekil 61: Polonya'da AB müzakere süreci boyunca süt ineklerinin sayısı ve süt üretim miktarı azalırken, inek verimliliği artmıştır

Polonya'da süt üretimi ve süt sektörü (1989-2005)

	1990	1994	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Süt ineklerinin sayısı (bin)	4919	3863	3471	3098	3005	2873	2897	2796	2795
İnek verimi (litre/inek/yıl)	3151	3121	3491	3668	3828	3902	3969	4083	4200
Süt üretimi (milyon litre)	15371	11866	12178	11494	11538	11527	11546	11478	11600

Kaynak: Wilkin ve diğ. (2006)

Polonya'da tarımda dönüşüm süreci yaşanırken, özellikle küçük aile işletmesi olarak faaliyet gösteren süt işletmeleri, kendilerini süt kalitesini iyileştirmek üzere yatırımlar yapmak veya sektörü terk etmek tercihleri arasında bulmuşlardır. Küçük işletmelerin yüzde 34'ü süt sektörünü bırakmak zorunda kalmışlardır. 1990 yılında 1 milyon 830 bin süt ineği çiftliği varken, 2005'te bu sayı 712 bine düşmüştür. Bu çiftliklerin de ancak yüzde 45'i piyasaya süt veya süt ürünleri arzı sağlamakta, diğerleri ise hanehalkı kullanımı için üretim yapmakta idi.

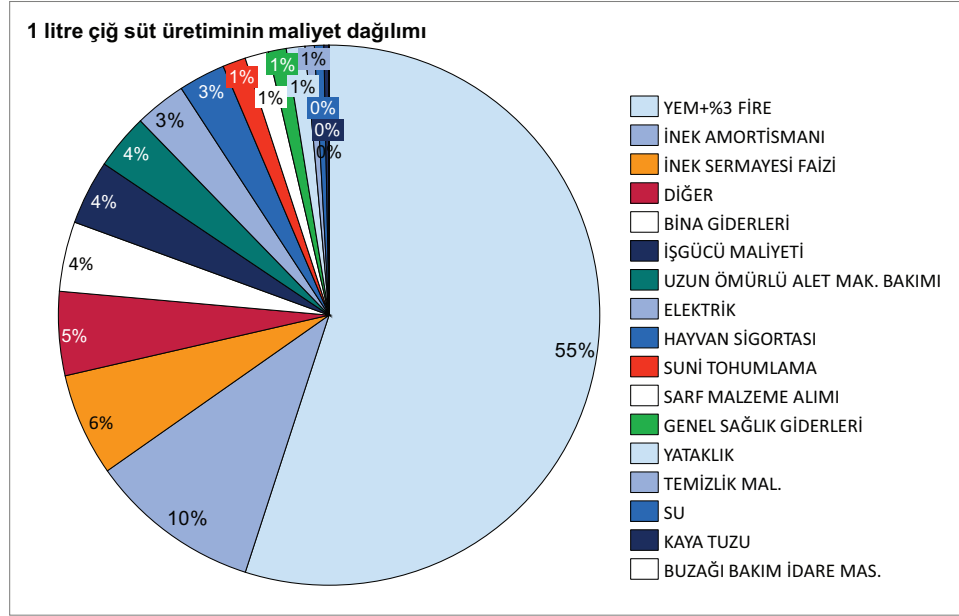
218) Çiğ süt üretim maliyetinin en önemli kısmını yem maliyeti oluşturmaktadır.

Ulusal Süt Konseyi verilerine göre yem maliyeti toplam maliyetin yaklaşık yüzde 55'ine karşılık gelmektedir (Şekil 62). Yem giderlerinin toplam maliyet içerisindeki payında bölgesel farklılıklar görülmektedir. Örneğin Tokat'taki süt üreticileri için yapılan bir çalışmada, yem maliyetinin toplam içindeki payı, yerli ırklarda yüzde 48, melez ırklarda yüzde 50 ve kültür ırklarında ise yüzde 51 olarak hesaplanmıştır.¹⁰⁹ Çiğ süt üretiminde maliyet dağılımında yemin ardından inek amortismanı, inek sermayesi faizi ve bina giderleri gibi masraflar gelmektedir¹¹⁰.

109 Uzunöz ve diğ., "Cost of Milk and Marketing Margins in Dairy Farms of Turkey", Journal of Applied Science, 8(7), 2008, sf. 1330

110 İnek sermayesi faizi: ineğin demirbaş değeri. (DD) ile kasaplık değeri (KD) toplanıp yarısı alındıktan sonra reel faiz ile çarpılması $((DD+KD)/2)*i$

Şekil 62: Çiğ süt üretim maliyetinde en önemli kalem yemdir



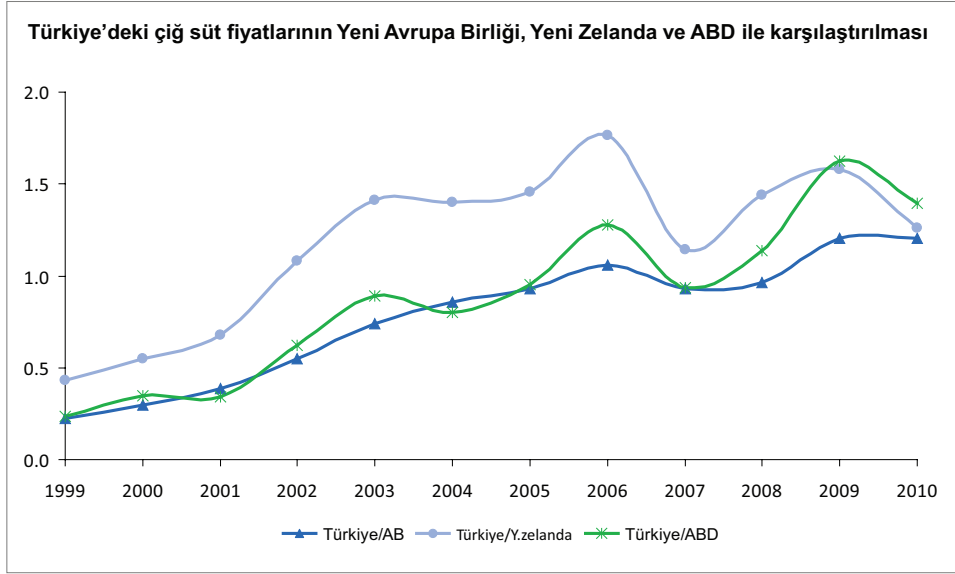
Kaynak: Ulusal Süt Konseyi

219) Çiğ süt üretiminin sürdürülebilirliğini belirleyen ana unsurların başında, süt üretiminin en önemli girdisi olan yem gelmektedir. Yem fiyatları, çiğ süt üreticilerinin üretim kararları üzerinde belirleyici olmaktadır. Süt veren hayvanların tükettiği yemin niteliği ile üretilen sütün kalitesi arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Yem fiyatlarında, üretiminde ve kalitesinde yaşanan değişimler, süt ve süt ürünleri değer zincirindeki tüm aktörleri yakından ilgilendirmektedir. Yem fiyatlarında yaşanan değişim süt üreticilerini, süt piyasasındaki gelişmeler mandıra ve sanayicileri, süt ve süt ürünleri üretimindeki gelişmeler ise tüketicileri yakından ilgilendirmektedir.

220) Türkiye’de süt fiyatlarının gelişmiş ülkelerdeki fiyatlara kıyasla yüksek olması yem fiyatlarının da daha yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de süt fiyatları, dünyanın önde gelen süt üreticileri arasında yer alan AB, Yeni Zelanda ve ABD’deki fiyatların üzerindedir. (Şekil 63). Çiğ süt fiyatını belirleyen çok sayıda faktörden en önemlisi yem fiyatlarıdır. Yem fiyatındaki gelişmelerin, süt ve süt ürünleri değer zincirini incelenirken, analiz edilmesi önemlidir.



Şekil 63: Türkiye'deki çiğ süt fiyatları gelişmiş ülkelere kıyasla yüksektir

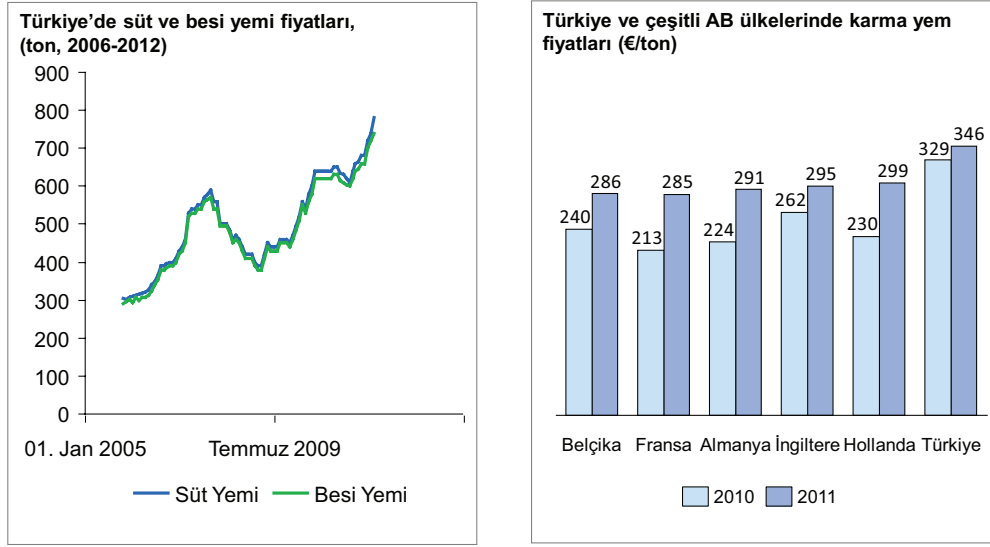


Not: 1 € =2,4 TL alınmış, Türkiye fiyatı Euro cinsinden hesaplandıktan sonra görelî fiyatlar hesaplanmıştır.

221) Türkiye’de 2010 yılı başlarından itibaren hızla artmaya başlayan yem fiyatlarının uluslararası standartlarda oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Karma yem satış fiyatları Aralık 2009’da ton başına 440 TL’den, Ağustos 2012’de 720 TL’ye yükselmiştir (Şekil 64). Yem fiyatlarındaki artış 2009 yılında yaşanan süt ve arkasından gelen kırmızı et krizinin de tetikleyicisi olmuştur (Kutu 4). Türkiye’deki karma yem fiyatları, 2010 ve 2011 yıllarında süt üretiminde öncü olan AB ülkelerindeki yem fiyatlarının artışının üzerinde gerçekleşmiştir (Şekil 64). Türkiye’de karma yemin satış fiyatı, AB ülkelerinde geçerli olan fiyatların yaklaşık 120 TL üzerindedir.¹¹¹

111 1 € = 2,4 TL olarak alınmıştır.

Şekil 64: Türkiye’de yem fiyatları 2010 yılı başından itibaren hızla artarken uluslararası standartlardan oldukça yüksek seyretmektedir



Kaynak: Türkiye Yem Sanayicileri Birliği, Bpox ve Türkiye-Bir (Kındap 2012 içinde), TEPAV Hesaplamaları

Not: 1 £ =1,22 € alınmıştır.

Kutu 4: Süt üretiminde yem ve et fiyatları etkisi

Gelir akımını istikrarlı bir hale getirmeye çalışan büyükbaş hayvan sahipleri, süt veya et üretiminden hangisini gerçekleştireceklerini görelî fiyatlara göre belirlemektedirler. Diğer bir deyişle, süt-yem paritesi düştükçe süt üretiminin et üretimine göre kârlılığı azaldığı için, süt sığırları sahipleri bakım masraflarının çok yükselmesi nedeniyle hayvanlarını kesmektedirler. Kesilen süt sığırları sayısındaki artış süt üretimini olumsuz etkilemekte ve fiyatların yükselmesine neden olmaktadır. Et ve süt piyasalarının birbirinden bağımsız düşünülmesi bu bağlantı nedeniyle mümkün değildir.

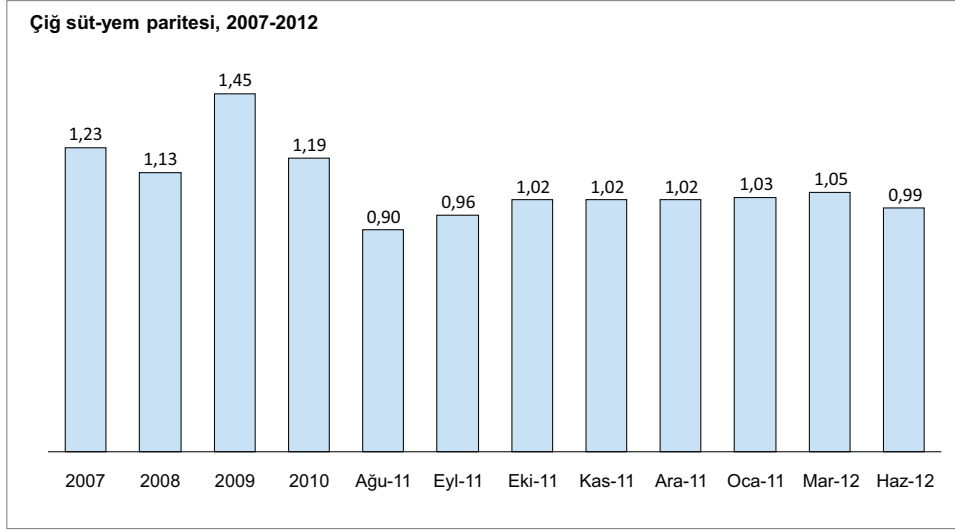
2006 yılında yaşanan kuraklığın bir sonucu olarak yem fiyatları TÜİK verilerine göre 2007 yılında bir önceki yıla göre yüzde 22 oranında artmıştır. Bu durum besicilerin süt sığırlarını kesmelerine neden olmuş ve sütteki azalan arz, süt fiyatlarını yükseltmiştir: TÜİK verilerine göre 2007 yılında süt fiyatları bir önceki yıla göre yüzde 9 daha yüksek olmuştur.

222) Süt-yem paritesindeki değişiklikler, süt üreticilerinin karlılıkları üzerinde etkili olmaktadır. Süt üreticileri süt üretimine devam edip etmeyeceklerine kararını verirken süt-yem paritesine, yani bir kilo sütle kaç kilo yem alabildiklerini göz önüne almaktadır. Türkiye’de süt üretiminin kârlılığının belirleyicisi olan süt-yem paritesine bakıldığında, gelirin üretim maliyetini karşılamaya ancak yettiği görülmektedir. Türkiye’de süt-yem paritesi 1 düzeyindedir ve 2009 yılında son beş yılın en yüksek değeri olan 1,45 seviyesine ulaşmıştır. (Şekil 65). Söz konusu parite, AB ülkelerinde 1,5-2,5 arasında, ABD ve Kanada’da ise 2,5’in üzerindedir. Uluslararası standartlara göre paritenin 1,5 düzeyinin altında olması, kârlılığın sektörde üretime devam etmek için yeterli olmadığını



göstermektedir.¹¹² Paritenin bulunduğu düzey dikkate alındığında, Türkiye’de süt üretiminin karlı bir faaliyet olmadığı sonucunu desteklemektedir.

Şekil 65: Çiğ süt-yem paritesinin 1,5’in altında olması Türkiye’de çiğ süt üretiminin karlı bir faaliyet olmadığını göstermektedir

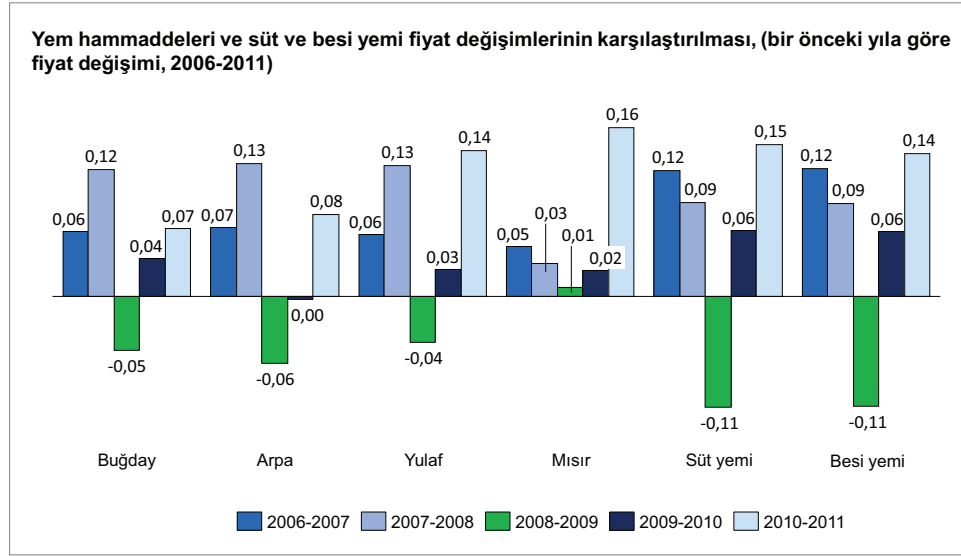


Kaynak: Ulusal Süt Konseyi

223) Dünyadaki eğilime paralel olarak, yem hammaddesi olarak kullanılan tarım ürünlerinde ve akaryakıt fiyatlarında yaşanan artış, yem fiyatlarındaki yükselişin temel nedenidir. Son yıllarda akaryakıt tüketimine uygulanan vergi oranlarındaki artış, yem fiyatlarının tırmanmasına ve bununla birlikte süt-yem paritesinin süt üreticileri aleyhine bozulmasına neden olmuştur. Önemli yem girdileri olan buğday, arpa, yulaf ve mısır fiyatlarının değişimi de yem fiyatlarını doğrudan etkilemektedir: Özellikle buğday, arpa ve yulaf fiyat değişimleri ile süt ve besi yemi fiyatları değişimi arasında birebir bir ilişki görülmektedir (Şekil 66).

112 FAO 2010, "Global Dairy Sector: Status and Trends", Status and Prospects for Smallholder Milk Production: A Global Perspective

Şekil 66: Yem fiyatlarındaki yükselişin temel nedeni yem hammaddesi olarak kullanılan tarım ürünlerinde ve akaryakıt fiyatlarında yaşanan artıştır



Kaynak: TÜİK, Türkiye Yem Sanayicileri Birliği, TEPAV Hesaplamaları

224) Yem hammaddesi fiyatlarının yüksek seyretmesi, Türkiye’de bitkisel üretime verilen desteklerin fiyatları yükseltmesi ve girdi ithalatına uygulanan yüksek vergi oranları ile de ilintilidir. TMO tarafından bitkisel üretim alımları gibi fiyat belirleyici politikalar, bitkisel ürün fiyatlarının belirli bir seviyenin altına düşmesini engellemektedir. Öte yandan, arpa, buğday, yulaf ve mısır gibi bitkisel ürünlere yüzde 130 seviyesinde bir gümrük vergisi uygulanmaktadır. Diğer bir deyişle, dünya fiyatları Türkiye’nin altında da olsa ithal hammadde kullanmak yem üreticileri için maliyetlidir. Örneğin buğdayın dünya ortalama fiyatı 2011 yılında kilo başına 50 kuruş¹¹³, Türkiye’de ise 58 kuruştur.¹¹⁴ Ancak yüzde 130 gümrük vergisi ile birlikte ithal buğdayın kilosu 1,15 TL’ye gelmektedir. Dolayısıyla ucuza ithal hammadde kullanmak yem üreticileri için mümkün değildir.

225) Yem fiyatlarının yüksek oluşundaki bir neden de, talebin arza kıyasla daha yüksek oluşudur. 2011 yılında Türkiye’de kuzu-buzağı, süt ve besi yemleri üretimi yaklaşık toplam 7,2 milyon ton düzeyinde olmuştur. 2011 yılında toplam sığır sayısının yaklaşık 12,5 milyon olduğu da bilinmektedir. Sığır varlığının yalnızca üçte birinin bu yem stokunu kullandığı bile varsayılrsa, sığır başına 1,7 ton yem düşmektedir. Oysa yapılan görüşmelerde süt sığırlarının yıllık ortalama 4-5 ton yem tükettikleri ifade edilmiştir. Dolayısıyla üretim, yem talebini karşılamaya yetmemektedir. Ancak bu hesaplamaların yalnızca kayıtlı üretim hesaba katılarak yapıldığı göz önüne alınmalıdır.

226) Yem fiyatlarının çok yüksek seviyelere ulaştığı durumlarda yem ithalatına izin verilmektedir; ancak yem fiyatlarında düşük fiyatlar sürdürülemediğinden hayvanlar kesime gönderilmekte ve hayvan varlığımız azalmaktadır. Türkiye’de yem ithalatına ancak iç piyasada yem fiyatları çok yükseldiğinde izin verilmektedir. Örneğin yem

113 OECD-FAO Agricultural Outlook 2012-2021

114 TÜİK, Üretici Fiyat İstatistikleri, 2011



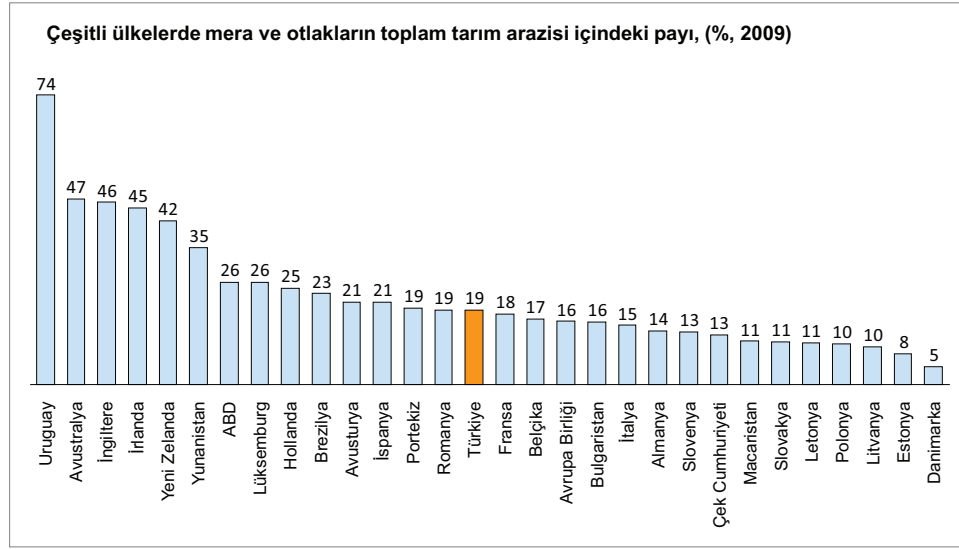
fiyatlarının Ağustos 2012'de rekor düzeye ulaşmasının ardından gümrük vergileri indirilmiş ve saman ithalatı hız kazanmıştır. Bu gelişmeler başlangıçta yem fiyatlarını düşürmüştü de, yem fiyatlarında sürdürülebilir bir düşüş sağlanamamıştır. Yem fiyatlarındaki bu kontrol edilemeyen artış nedeniyle süt sığırları yetiştiricilerinin yem maliyetleri yükselmekte, sığırcılar bakım maliyetinin çok yüksek olduğu süt hayvanlarını kesime göndermekte ve etlerini satmaktadırlar. Hayvan varlığının bu şekilde azalması, sağılan hayvan sayısını ve dolayısıyla süt miktarını da azalttığından gelecek dönemdeki süt arzını da tehlikeye düşürmektedir.

227) Süt-yem paritesinin bozulması, besicileri daha ucuz yem tüketmeye iterek, hayvan başına süt verimliliğini ve zaten sorunlu olan süt kalitesinin iyice düşmesini beraberinde getirmektedir. Yem fiyatlarındaki artış süt üreticilerini, pamuk küspesi gibi besin değeri düşük ve sindirim sorunlarına yol açan; ancak fiyatı ucuz alternatifleri kullanmaya sevk etmektedir. Bu durum, hayvanların süt verimliliğini ve sütün kalitesini olumsuz etkilemektedir.

228) Yem sorunu, daha yüksek verime sahip ithal sığırlardan da maksimum verim elde edilememesinin nedenlerinden biridir. Türkiye hayvan verimliliğini arttırmak için yurtdışından hayvan ithal etmektedir. Bu hayvanların ithaline önemli miktarda kaynak aktarılmaktadır. Yüksek bedeller ödenerek ithal edilen sığırların beslenme ve bakımlarına hassasiyetle yaklaşılması gerekmektedir. Ancak, Türkiye'deki yem fiyatlarının yüksekliği, mali sıkıntı içerisindeki hayvancılık işletmelerinin ithal ettikleri hayvanların beslenmesine yeterli özeni gösterememesine neden olmakta ve ithal hayvanlardan yeterli verimin alınamamasını beraberinde getirmektedir.

229) Mera hayvancılığı yemden kaynaklanan sorunlara bir çözüm gibi görünse de, Türkiye'nin bitki yapısı büyükbaş hayvanların beslenmesinde meraların kullanılmasına uygun değildir. Büyükbaş hayvancılıkta yem maliyetlerini düşüren önemli bir faktör mera hayvancılığının yaygın olarak kullanımıdır. Hayvanların temel olarak meralarda otlatıldığı, kış aylarında ise hazır yem ile beslendiği durumda yem maliyeti önemli ölçüde azalmaktadır. Ancak Türkiye'de büyükbaş hayvanlar için mera hayvancılığı iki nedenle mümkün olmamaktadır. Öncelikle Türkiye'de mera ve otlakların toplam tarım arazisi içindeki payı, süt ürünleri üretimindeki öncü ülkelerin çoğundan düşüktür (Şekil 67). Ayrıca iklim koşulları nedeniyle büyükbaş hayvanların koparabileceği uzunlukta otlar da yeterli miktarda yetişmemektedir.

Şekil 67: Türkiye'nin toplam tarım arazilerinin içerisinde mera alanlarının payı, Urugay, Brezilya ve ABD gibi hayvancılıkta öncü bir çok ülkenin gerisindedir



Kaynak: FAO

3.4. Süt ve süt ürünleri dış ticareti

230) Süt ve süt ürünleri üreticileri iç pazar odaklı üretim yapmaktadır. Hayvan hastalıklarının yaygın olması ve üretilen sütün kalitesinin düşüklüğü gibi nedenlerle, Türkiye’de üretilen süt ürünlerinin ihracat potansiyeli sınırlıdır. Özellikle Türkiye’nin lojistik olarak büyük avantaja sahip olduğu AB pazarına süt ve süt ürünleri satışı mümkün değildir. Ancak, Türkiye’de üretilen süt ürünlerinin AB üyelerine satışında bazı umut verici gelişmeler yaşanmaktadır. Süt ve süt ürünlerinin kompozit ürün olarak, yani belli karışımlar içerisinde işlenmiş olarak (örneğin, süttozunun dondurma yapımında kullanılması) ihracatına başlanması söz konusu olmakla birlikte, bu ihracatı yapacak firmaların AB’den onay almış olmaları gerekmektedir.

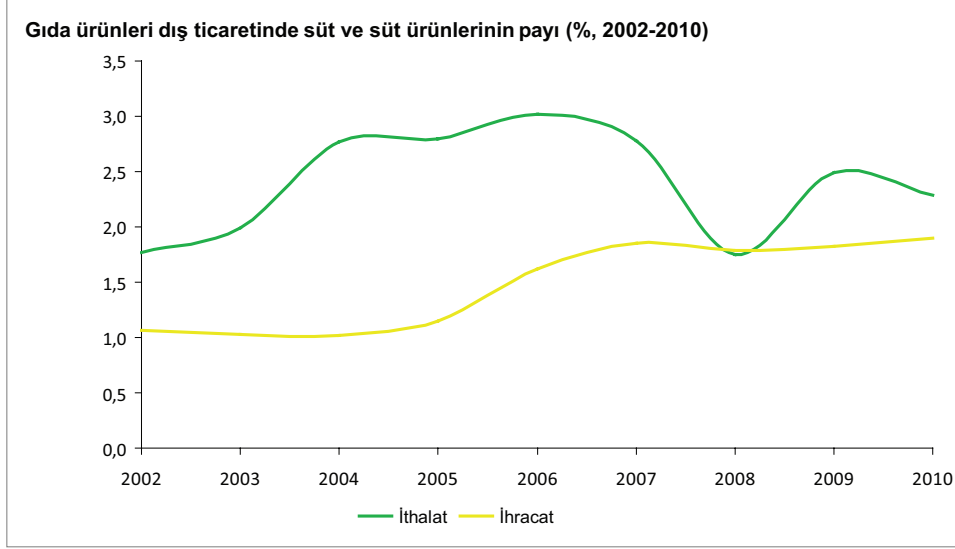
231) Dünyanın önemli süt üreticilerinden birisi olan ve süt ürünleri üretiminde kuvvetli bir sanayi altyapısı bulunan Türkiye, süt ürünlerinin dış ticaretinde yeteri kadar aktif olamamaktadır. Bunun temelde üç nedeni bulunmaktadır. Birincisi, AB ve ABD gibi en büyük pazarlar, süt ve süt ürünleri sektöründe net ihracatçı konumunda oldukları için bu bölgelerin Türkiye için potansiyeli sınırlıdır. İkincisi, Türkiye’de hayvancılık sektörünün AB uyum kriterlerinin tamamını gerçekleştirememiş olmasıdır. Başka bir ifadeyle, süt ürünleri ihracatının düşük olmasının ana nedeni, süt kalitesinin gerekli standartları sağlayamıyor olmasıdır. Üçüncü neden ise, AB dışındaki ülkelerin, AB’nin Türkiye’den süt ürünleri almamasını neden göstererek sınırlarını Türkiye’de üretilen süt ve süt ürünlerine kapatmasıdır.

232) Süt ve süt ürünleri dış ticaretinin tüm gıda sektörü dış ticareti içerisindeki payı 2002 yılından bu yana yüzde 1-3 arasında seyretmekte, ihracatın payı ise düşük olmakla birlikte, artmaktadır. Süt ve süt ürünleri ithalatının tüm gıda ithalatı payı 2002



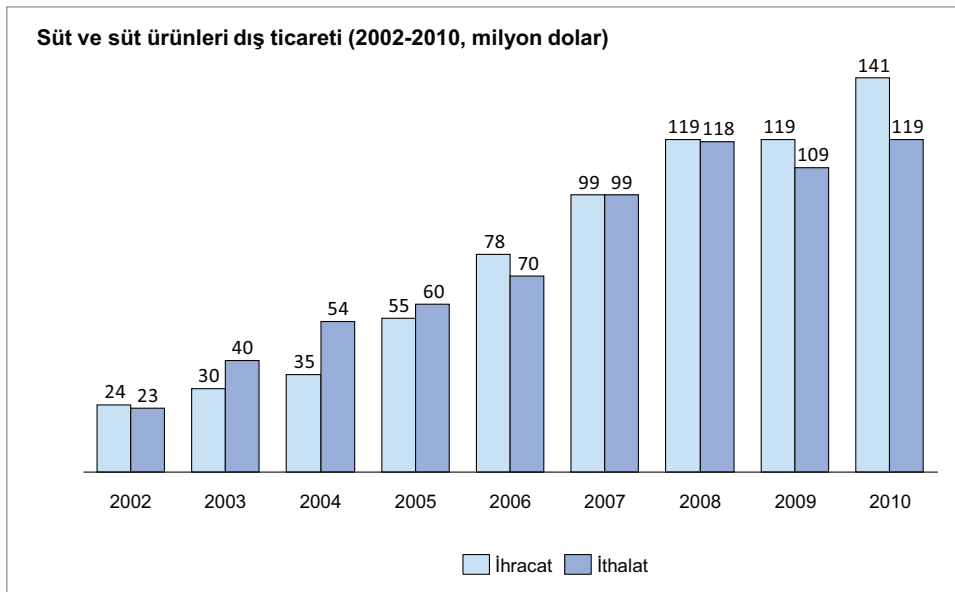
yılında yüzde 1'den 2010 yılında yüzde 1,9'a çıkmıştır. Süt ve süt ürünleri ihracatının tüm gıda sektörü ihracatındaki payı ise dalgalanmalar olmakla birlikte 2002 yılında 1,9'dan 2010 yılında 2,3'e çıkmıştır.

Şekil 68: Süt ve süt ürünleri dış ticaretin tüm gıda sektörü dış ticareti içerisindeki payı 2002 yılından bu yana yüzde 1-3 arasında seyretmektedir



233) Türkiye, süt ve süt ürünleri sektöründe net ihracatçı konumundadır (Şekil 69). 2002 yılından bu yana gerek ihracatın gerekse ithalatın artmış olduğu görülmektedir. 2010 yılında 141 milyon dolar değerinde süt ve süt ürünleri ihracatı gerçekleştirilmiştir; buna karşılık Türkiye'nin süt ve süt ürünleri ithalatı 119 milyon dolar seviyesindedir.

Şekil 69: Türkiye süt ve süt ürünleri sektöründe son 5 yıldır net ihracatçı konumundadır



234) Süt ve süt ürünleri dış ticareti ürün bazında değerlendirildiğinde, Türkiye'nin en fazla peynir ithalatı ve ihracatı gerçekleştirdiği görülmektedir. Birleşmiş Milletler (BM) Comtrade veritabanına göre, 2011 yılında peynir ihracatımız yaklaşık 114 milyon dolar olmuştur. Peynir ihracatını yaklaşık 25 milyon dolar ile süttozu takip etmektedir. Süt tozunun Türkiye'nin son yıllarda süt ve süt ürünleri ihracatında en büyük artış oranına sahip alt-sektör olması dikkat çekicidir. 2011 yılında süt tozu ihracatımız 8 bin 300 ton olmuştur. Bu verilere bakıldığında, önümüzdeki yıllarda süt tozu ihracatının toplam süt ve süt ürünleri ihracatındaki önemini pekiştirerek payını arttıracak görülmektedir. İthalatta ise en yüksek paya sahip sektörler tereyağı ve peynirdir. Diğer önemli ithalat ürünleri ise süttozu ve diğer süt yağlarıdır. 2005 yılından bu yana ithalatı en çok artan süt ürünleri süt yağları, krema ve tereyağı olmuştur.

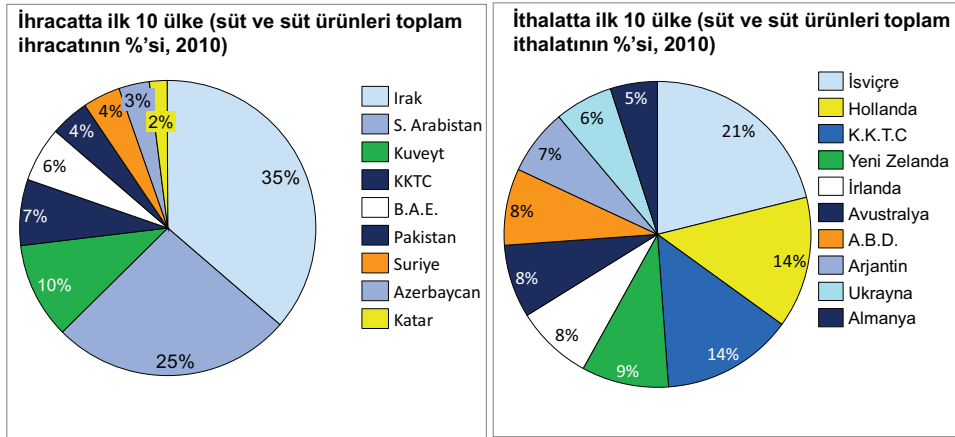
235) Türkiye'nin süt ve süt ürünleri ihracat ve ithalatındaki partner ülke sayısı yıllar içinde doğal süt ürünleri hariç tüm ürün gruplarında artmıştır. İhracatta partner ülke sayısındaki en yüksek artış süt ve kremada gerçekleşirken, yayık altı süt, taze peynir, peynir, peynir altı suyu, süt tozu ve yoğurt da ihracatta partner sayısı yüksek artış gösteren diğer ürünler olmuştur. İthalatta ise en çok partner ülke sayısı peynir, süt ve kremadadır.

236) Süt ve süt ürünleri sektöründe ihracatında Irak, Suudi Arabistan ve Kuveyt önemli yer tutmaktadır. Irak peynir altı suyu hariç tüm ürünlerde ihracatımızda ön sıralardadır. Suudi Arabistan'a ise yoğun olarak peynir altı suyu, yoğurt, peynir, süt ve krema, ayrıca süt tozu ihracatı yapılmaktadır (Şekil 70). Kuveyt'e ihracatı yapılan ürünler arasında yoğurt, taze peynir, süt ve krema bulunmaktadır. Türkiye süt ve süt ürünlerinde ithalat için gelişmiş ülkeleri tercih ederken, ihracat ise gelişmekte olan Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgelerine yapılmaktadır.

237) İthalatta en yüksek paya sahip olan ülkeler ise İsviçre, Hollanda, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC) ve Yeni Zelanda'dır. Toplam ithalatta en yüksek paya sahip İsviçre'den peynir, doğal süt ürünleri, süt tozu ve krema ithal edilmektedir (Şekil 70). İsviçre'yi Hollanda, Yeni Zelanda, Almanya gibi ülkeler takip etmektedir. Hollanda doğal süt ürünleri, peynir, süt tozu ve tereyağında, Yeni Zelanda ise tereyağında Türkiye'nin önde gelen ithalat partnerleri arasında yer almaktadır. Almanya'dan yoğurt, doğal süt ürünleri ve tereyağı ithal edilmektedir.



Şekil 70: Türkiye süt ve süt ürünlerinde ihracatı ağırlıklı olarak Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerine yaparken, ithalatı başta AB ülkeleri olmak üzere gelişmiş ülkelerden yapmaktadır



Kaynak: IDF Dünya Süt Ürünleri Görünümü 2009

238) Süt ve süt ürünleri sektöründe dış ticaret politikası, yerli üreticiyi koruma ve yerli üretimi teşvik etme amaçlarını taşımaktadır. Bu kapsamda süt ürünlerinde yüzde 150, yoğurt ve ayran'da yüzde 170 ve tereyağında yüzde 140 gümrük vergisi uygulanmaktadır. Ayrıca süt tozu üretimini teşvik etmek amacıyla süt tozu primi verilmektedir.

3.5. Çözüm önerileri

239) Süt kalitesini yükseltmek, fiyatlarını düşürmek, süt üretimini sürdürülebilir hale getirmek için kısa, orta ve uzun vadede uygulanabilecek çözüm önerileri aşağıda sıralanmıştır:

240) Topluma maliyeti 4,2 milyar lirayı bulan hayvan hastalıkları sorununun orta vadede en radikal çözümü hayvan itlafı olarak görünmektedir. Türkiye'nin hastalıklı hayvan envanteri çıkarılmalı ve tedavi edilemeyecek olan hayvanlar itlaf edilmelidir. Hasta hayvan stokunun tamamının aynı zamanda itlaf edilmesi altından kalkılması mümkün olmayan bir maliyet doğuracaktır. Ancak hasta hayvanların tarımsal üretimde kullanılmasına devam edilmesinin maliyeti de yadsınamayacak kadar fazladır. Bu nedenle kısa vadede hasta hayvanların aşamalı olarak kesime gönderilmesi göreceli olarak makul bir öneri olarak görünmektedir.

İlgili Kuruluşlar: GTHB

241) Hasta hayvanların tümünün aynı zamanda itlaf edilmesi karşılanması mümkün olmayan maliyetler doğurabileceğinden alınacak önlemlerin bölgeler bazında aşamalı olarak uygulanması maliyetlerin daha makul seviyede kalmasını sağlayacaktır. Hastalıklı hayvanların tümünün aynı anda itlaf edilmesi katlanılması güç maliyetler doğuracaktır. Özellikle Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgeleri'nde hayvan hastalıkları oranının yüzde 50'yi geçtiği tahmin edilmektedir. İtlafın sanayi kapasitesini

doğrudan etkileyecek olması da göz önünde bulundurularak pilot bölge uygulamaları tasarlanabilir. Hastalıktan ari hale getirilmiş Trakya pilot bölge uygulaması, paydaşlarca oldukça başarılı bulunmaktadır. Diğer bölgelerin de benzer şekilde birbirleriyle bağlantılı ve aşamalı olarak hastalıktan ari hale getirilmeleri ve bunun çok yönlü tasarlanmış ciddi bir proje olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

242) Sınırlardan izinsiz sokulan ve herhangi bir hastalık analizi yapılmadan ülke içindeki hayvan stokuna dâhil edilen hayvanlar da en az ülke içerisindeki hasta hayvanlar kadar ciddi tehlike teşkil etmektedir. Takip edilemeyen hayvan hareketleri sonucu, örneğin ülkenin doğu bölgesinde bulunan bir hayvan orta hatta batı bölgelere kadar gelmiş olabilmekte, bu da hastalıktan ari hale getirilmiş bölgeler için büyük tehdit oluşturmaktadır. Çünkü hayvan hastalıkları, gelişmiş bakım koşullarında dahi kolaylıkla yayılabilecek nitelikte olabilmektedir. Bu nedenle sınırdan hayvan geçişi kontrolleri daha sıkı bir şekilde denetlenmelidir.

İlgili Kuruluşlar: GTHB

243) Hastalıktan ötürü itlaf edilen hayvanların yerine verimi yüksek ve yetiştirileceği bölgenin koşullarına uyum sağlayabilecek özellikte ırklar yetiştirilmeli, gerekli görüldüğü takdirde ithal edilmelidir. İtlaf edilen hayvanların yerine yenileri verilirken bölgesel olarak uygun genotiplerin tespiti son derece önemlidir. Hâlihazırda yapılmakta olan uygulamanın denetlemeler sıkılaştırılarak her coğrafi bölgenin şartlarına uygun hayvanların ithal edilmesi yoluyla daha verimli hale getirilmesi gerekmektedir.

İlgili Kuruluşlar: GTHB, Araştırma Kuruluşları

244) Hayvanları itlaf etmek, hayvan hastalıklarının bir daha ortaya çıkmayacağını garanti etmeyeceğinden, sorunu kökten çözmenin yolu hayvan hastalıklarıyla etkin mücadele için kuvvetli bir çerçeve kurmaktan geçmektedir. Bu kapsamda veterinerlik hizmetleri yaygınlaştırılmalıdır. Gerekli görüldüğü takdirde bu hizmet özel sektöre devredilebilir ancak denetimleri kamu yapmalıdır. Daha iyi veterinerlik hizmetleri ile pilot bölgelerde hastalıktan arındırılmış hayvanların yavruları doğumda aşılanmalıdır.

İlgili Kuruluşlar: GTHB

245) Hayvan kayıt sistemi tamamlanmalı ve bölgeler arası hayvan hareketlerini izlemede yetersiz bir yöntem olan küpe sistemi aşamalı olarak çip sistemi ile değiştirilmelidir. Küpe sistemi hayvan hastalıklarını izleme konusunda katkı sağlamadığı gibi, küpenin düşmesi veya kaybolması durumunda hayvanların izlenmesini de imkânsız hale gelmektedir. Bu nedenle küpe sistemi daha teknolojik bir yöntemle değiştirilmesi gereken bir sistem olarak görülmektedir. Bunun yerine önerilecek alternatif de çip sistemi olabilir.

İlgili Kuruluşlar: GTHB

246) Mikro ölçekli yapının değiştirilmesi gerektiği aşîkârdır ancak işletmelerin çok büyük bir çoğunluğunun mikro ölçekli olması nedeniyle bu önerinin kısa vadede



uygulanabilmesi mümkün değildir. Sektördeki hakim işletme yapısını hızlı dönüştürmek gerekmektedir. Bu kapsamda köy çiftlikleri uygulamasına geçilmesi düşünülebilir. Birkaç baş hayvanı olan köylünün hayvanlarının doğru bakılması ve süt sağımının hijyenik bir ortamda yapılması bu sayede kolaylaşacaktır. Gerekirse süt üretim işletmelerinde optimal ölçeğin belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapılmalıdır. Süt teşvikleri yalnızca yapılan çalışmalar sonucunda belirlenen optimal ölçeğin üzerindeki büyük üreticilere verilmeli ancak öncelikli optimal ölçeğin büyüklüğünün tespiti için bir çalışma yapılmalıdır. Hâlihazırda işletme ölçeklerini büyütmeyi sağlamak için verilen teşviklerin etkinlik analizi yapılmalıdır.

İlgili Kuruluşlar: GTHB, Araştırma ve Düşünce Kuruluşları

247) Hayvancılık sürdürülebilir bir faaliyet kolu haline getirilmelidir. Yem fiyatlarının yüksekliği, Türkiye’de hayvancılığın genel ve en önemli sorunlarından biridir ve bu sorunun çözülmesi için tarım ve hayvancılık politikalarının bir arada düşünüldüğü bir sistemin gerekliliği öne çıkmaktadır.¹¹⁵ Türkiye’nin flora yapısı, büyükbaş hayvancılık için meraların kullanılmasına uygun değildir. Bu durum, kaba ve karma yemleri besiciler için ilk alternatif olarak öne çıkarmaktadır. Türkiye’de yem fiyatlarının süt-yem paritesini önemli ölçüde bozacak kadar yükselmesi, besicilerin öncelikle kalitesiz ama ucuz yeme yönelmesine, daha sonra ise sığırlarını satmalarına neden olmaktadır. Verimsiz ve düşük sayıda süt sığırları varlığı, süt üretimini olumsuz etkilemekte ve süt kalitesini düşürmektedir. Sorunun çözülmesi için, et, süt ve yem politikalarının, ayrıca genel olarak tarım ve hayvancılık politikalarının birlikte düşünüldüğü bir politika çerçevesine ihtiyaç duyulmaktadır.

İlgili Kuruluşlar: GTHB

248) Kısa dönemde süt-yem paritesini makul bir seviyeye getirebilmek için kaba ve karma yem ithalatı yolu ile yem fiyatları kontrol edilebilir. Yurt dışında gerek kaba gerekse karma yem fiyatları daha düşük olmasına rağmen, Türkiye’de ithalat izni ancak gerekli görüldüğü durumlarda verilmektedir; örneğin 2012 yılı içinde bu nedenle saman ithalatı yapılmıştır. Oysa fiyatların ithalat izni verilmesine yetecek kadar yükselmesinden önce de süt üreticileri yem maliyeti nedeniyle hayvanlarını kesime gönderebilmektedirler. Bu durumun çözülebilmesi için kısa vadede uygulanabilecek bir yöntem, yem ithalatına izin verilmesi olabilir.

İlgili Kuruluşlar: GTHB

249) Et ve süt fiyatlarının birlikte belirleneceği bir yapıya geçilmelidir. Et ve Balık Kurumu’nun, Et ve Süt Kurumu adı altında ve her iki sektörün tek çatı altında düzenleyen bir otoriteye dönüştürülmesi yerinde olacaktır. Böyle bir kurumun etkin bir şekilde işlemesi, sektördeki fiyat istikrarının sağlanmasını beraberinde getirecektir.

İlgili Kuruluşlar: GTHB, Ulusal Süt Konseyi, EBK

115 Nas Özen, E. ve Bilgiç Alpaslan, İ., “Et ve Süt Sektörlerindeki Fiyat Dinamikleri: Nasıl Bir Politika Çerçevesi Çizilmeli?”, TEPAV Gıda ve Tarım Politikaları Araştırma Enstitüsü Değerlendirme Notu, Aralık 2012.

250) Ölçeklerin büyümesine katkı sağlamanın bir yolu da kayıtdışı ile mücadeleden geçmektedir. Sektördeki mikro yapının muhafaza edilmesinin bir nedeni de sektörde kayıtdışı olarak faaliyet gösterebilme imkanıdır. Konu ile ilgili olarak mevzuat sorunu olmamakla birlikte, uygulamada eksiklikler olduğu görülmektedir. Kayıtdışı üretim ve satışın haksız rekabet yaratmasının yanı sıra halk sağlığı açısından da ciddi sonuçları olmaktadır (bkz. hastalıkların yüzde 75'inin hayvansal kaynaklı olması). Bu nedenle denetimler daha kapsamlı ve sıkı bir şekilde yapılmalıdır.

İlgili Kuruluşlar: GTHB, Belediyeler

251) Hem süt ve süt ürünleri sektöründe sürdürülebilirliğin sağlanması hem de halk sağlığının desteklenmesi için süt ve süt ürünleri tüketimi teşvik edilmelidir. Buna yönelik politikalardan biri arasında süt ve süt ürünleri üzerinden alınan KDV'nin kaldırılmasıdır. Verginin kaldırılması aynı zamanda tüketicinin kayıtdışına yönelmesini de engelleyecektir. Asli olarak süt üretimindeki mevsimselliği düzenlemeyi amaçlayan ve aynı zamanda süt talebini artırmayı da sağlayan okul sütü programlarına yaygınlaştırılarak devam edilmelidir. Süt tozu üretimi teşvikleri, süt arzının arttığı dönemlerde verilmelidir. Aksi takdirde yanlış zamanda verilen süt tozu teşvikleri nedeniyle süt fiyatları artabilmektedir.

İlgili Kuruluşlar: GTHB, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı (MEB), Maliye Bakanlığı

252) Süt ve süt ürünleri üretimi sektöründe AB mevzuatına tam uyum tam sağlanmalıdır. Uyum süreci başarıyla tamamlandıktan sonra AB'ye ve diğer ülkelere ihracatın kapıları açılmış olacaktır. Ancak tüm bunlardan önce AB Mevzuatına tam uyumun maliyeti üzerine kapsamlı bir etki analizi çalışması yapılmalıdır.

İlgili Kuruluşlar: GTHB, Ekonomi Bakanlığı, AB Bakanlığı, Araştırma kuruluşları

253) Sektöre yönelik disiplinler arası bir Ar-Ge gündemi belirlenmelidir. Türkiye'ye uygun süt üreticiliği konusuna yönelik araştırmalar yapılmalı, genetik uzmanları özel sektörün de çalışmalarına dahil olduğu projelerde biyoteknoloji araştırmaları yapılmalıdır. Bu çalışmalar süresince standartlar konusunda Türkiye'den önde olduğu bilinen ülkeler ile iletişim halinde olunmalıdır. Çalışmalar sonucunda süt hayvancılığı için uygun bölgeler belirlenmeli, belirlenmiş olan bölgelerde kurulacak süt işleme tesislerine teşvik verilmelidir. Bu tür bilimsel çalışmalar, sektörün tüm paydaşlarının temsil edildiği bağımsız bir kurumun çatısı altında yapılmalıdır.

İlgili Kuruluşlar: GTHB, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Üniversiteler

254) Süt ve süt ürünleri sektöründe AR-GE faaliyetlerinin düşük gelir grubundaki tüketicilerin sağlıklı ürünlere erişimini kolaylaştırmaya yönelik olması gerekmektedir. Tetra Pak (2012) raporunda¹¹⁶; sanayinin düşük gelirli tüketicilerin ihtiyaçlarını karşılayacak ürünleri, ambalajları ve işlemleri geliştirebilmesinde inovasyon ve verimliliğin öneminin oldukça büyük olduğu vurgulanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde kaliteli besin maddelerinin ve özelde süt ve süt ürünlerinin daha erişilebilir olmasını sağlamak için ürünlerin farklı şekillerde üretilmelerinin, dağıtılmalarının ve satılmalarının gerekliliğine

116 Tetra Pak (2012) "Tetra Pak Dairy Index: An annual news and information source about the dairy industry – The Opportunity Towards the Bottom of the Pyramid" Issue 5 – May 2012



dikkat çekilmektedir. Türkiye’de de tüketimin neredeyse yarıya yakınının ambalajsız olarak satılan ürünlere yönelik olduğu ve gelir düzeyine göre süt ve süt ürünleri fiyatlarının gelişmiş ülkelerin üstünde seyrettiği dikkate alınırsa, benzer potansiyelin önümüzdeki birkaç yılda Türkiye’deki sanayici tarafından da en iyi şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle ambalajlamanın daha uygun maliyetlerle sağlıklı koşullarda yapılması hedefine yönelik araştırmalar, düşük gelir grubuna ulaşacak ürün geliştirme kapasitesini olumlu etkileyecektir.

İlgili Kuruluşlar: Büyük sanayi kuruluşları





4. Şeker Değer Zinciri

255) Beyin ve sinir sisteminin ana enerji kaynağı olan, vücuda ısı ve enerji sağlayan, gıda ürünleri imalatında kullanılan şeker üç temel hammaddeden üretilmektedir. Dünyada şekerin büyük çoğunluğu şeker kamışından üretilmektedir. Şeker kamışının yanı sıra, şeker pancarı ile nişasta sütünden da şeker üretimi yapılabilmektedir. Nişasta sütü ise patates veya mısır gibi yüksek oranda nişasta içeren hammaddelerden üretilmektedir. Nişasta kullanılarak üretilen şeker türlerine nişasta bazlı şekerler (NBŞ) denilmektedir. NBŞ, gıda sanayi tarafından çeşitli içecek ve gıda ürünleri üretiminde kullanılırken, NBŞ'nin sofralarda doğrudan tüketimi mümkün değildir. Pancar ve kamış şekeri ise hem sanayide hammadde olarak hem de sofralarda beyaz şeker olarak tüketilmektedir.

256) Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye'deki şeker alt sektörü değer zinciri incelenecektir. Değer zinciri analizi neticesinde, şeker alt sektöründeki temel sorunlar belirlenecek ve bu sorunların çözümüne yönelik öneriler geliştirilecektir. Şeker değer zincirini analiz ederken, Türkiye'de yaygın olarak kullanılan pancar şekeri üretimi ve tüketimine ek olarak NBŞ'ye yönelik değerlendirmeler de yapılacaktır. Söz konusu analizlerde, çok sayıda uluslararası ve ulusal kaynaktan ve değer zincirinin farklı aşamalarında faaliyet gösteren çeşitli paydaşların görüşlerinden yararlanılmıştır¹¹⁷.

257) Şekerler elde ediliş kaynaklarına göre nişasta ve pancar bazlı olmak üzere iki grupta incelenebilir. Şeker kamışı ve şeker pancarından elde edilen şekerler sakaroz ile invert şekerlerdir.¹¹⁸ Nişasta sütünden elde edilen şekerler ise glikoz ve fruktoz türevleri olarak ikiye ayrılabilir. Sakaroz, eşit miktarda glikoz ve fruktoz molekülü içeren bir maddedir. Yaygın olarak şurup formunda üretilen NBŞ ürünlerinde ise ürünün içerdiği glikoz ve fruktoz molekül miktarı kontrol edilebilmektedir. Gıda sanayinde hammadde olarak kullanılan NBŞ ürünlerindeki glikoz ve fruktoz miktarları, gıda sanayinin ihtiyacına göre ayarlanabilmektedir. Bu ürünlerin sıvı formda üretilmesi, suda çözünmesine gerek olmadan, doğrudan gıda üretiminde kullanılabilmesini de sağlamaktadır. Buna ek olarak, NBŞ, sakaroz bazlı şekerden farklı olarak, gıda sanayinde hammadde olarak kullanılırken, pürifikasyon işlemi gerektirmediği için kullanım kolaylığı sağlamaktadır. Bu nedenle, NBŞ, şekeri hammadde olarak kullanan gıda sanayicileri için önemli bir kullanım avantajına sahiptir.

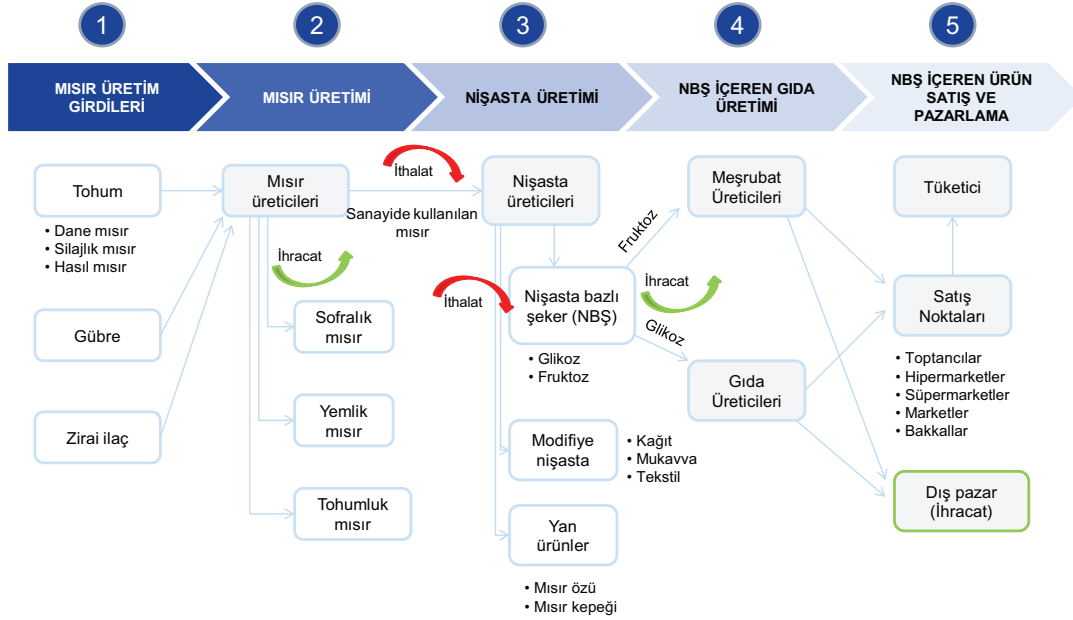
258) Bu çalışmada, şeker değer zincirindeki temel sorunların ortaya çıkmasına neden olan unsurları belirlemek amacıyla, şeker değer zincirinin tüm aşamaları incelenecektir. Şeker üretimi değer zincirindeki temel aktörler, tarımsal üretimde kullanılan hammaddelerin tedarikçileri, şeker pancarı ve mısır tarımıyla uğraşan çiftçiler, sakaroz,

¹¹⁷ Bu aktörler seçilmiş gıda alt sektörlerinde değer zinciri analizi yaptığımız projenin Danışma Kurulu'nda yer alan gıda sanayicileri, Şeker Kurumu, Nişasta ve Glikoz Üreticileri Derneği, Cargill, PNS Pendik Nişasta, Amylum, Sunar ve Pankobirlik'tir.

¹¹⁸ Invert şeker, Sakarozun enzim veya asitle parçalanarak glukoz ve fruktoza indirgenmesinden elde edilen üründür. Küçük kristal yapısından dolayı invert şeker, daha akıcı (topaklanma olmayan) ürünlerin, şekerlemelerin ve bazı şurupların üretiminde kullanılır.

glikoz ve fruktoz üretimi yapan sanayi tesisleri, şekeri hammadde olarak kullanan gıda maddesi üreticileri ve sektöre yönelik politikaları değer zincirinin her aşamasında etkili olan Şeker Kurumu'dur. Değer zincirinin farklı aşamalarında sürece lojistik firmaları da dâhil olmaktadır. NBŞ değer zincirinin aşamaları Şekil 71'de özetlenmektedir.

Şekil 71: Nişasta bazlı şeker değer zinciri beş aşamadan oluşmaktadır



Kaynak: TEPAV Analizleri

259) Nişasta üretiminde, diğer ürünlere kıyasla daha düşük maliyetli üretime imkân tanınması nedeniyle mısır tercih edilmektedir. Nişasta, mısıra ek olarak, patates, buğday, pirinç ve manyok kökünden de üretilebilen bir üründür¹¹⁹. Nişastanın ana hammaddesi olan mısır, genellikle sıcak ve nemli bölgelerde ve yağış alan veya sulanan tarım alanlarında yetişen bir tarımsal üründür¹²⁰. Kullanım alanları içerisinde nişasta üretiminin az bir paya sahip olduğu mısır, daha çok yem sanayinde kullanılmaktadır. Alım fiyatları Türkiye’de TMO tarafından belirlenen mısır, genellikle üretim alanlarına yakın mevkide bulunan nişasta ve yem fabrikalarında işlenmektedir. Ayrıca mısır, bir miktar ihraç edilmekle birlikte, yurtiçi mısır talebinin yurtiçi üretiminden karşılanamadığı durumlarda ithal edilen de bir üründür. NBŞ üreticilere iç pazara yönelik yaptıkları üretimde ithal mısır kullanmamaktadırlar. İthal mısır kullanılarak yapılan NBŞ üretimi dâhilde işleme rejimi kapsamında ihraç edilmektedir.

260) Nişasta, NBŞ’nin temel girdisi olmasının yanı sıra mukavva, kâğıt, tekstil, ilaç, savunma, tutkal ve inşaat malzemeleri sanayinde de girdi olarak kullanılmaktadır. NBŞ fabrikalarında üretilen nişasta sütü, işleminden geçirilerek NBŞ olarak adlandırılan glikoz veya fruktoz türevlerine dönüştürülerek gıda ve içecek üretiminde kullanılmak

119 MEB (2010) “Gıda Teknolojisi: Nişasta Üretimi”, Ankara, http://www.zuckerforschung.at/inhalt_en.php?titel=STARCH%20TECHNOLOGY&nav=nstaerkeinfo_en&con=crohstoffe_en

120 Şahin, S. (2001) “Türkiye’de Mısır Ekim Alanlarının Dağılışı ve Mısır Üretimi”, Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, Ankara, 21:1



üzere yurtiçi ve yurtdışı firmalara sevk edilir. Türkiye’de üretilen NBŞ ürünleri ağırlıklı olarak çeşitli gıda ve içecek üreticileri tarafından kullanılmaktadır. Türkiye’de NBŞ’nin yurtiçi kullanımı üzerindeki kota, bu ürünlerin üreticilerinin ihracata da yönelmesine neden olmuştur. Ancak, ürünün niteliğinden dolayı uzak mesafelere nakliyesi ve dolayısıyla ihracatı son derece zahmetlidir. Türkiye’de oldukça kısıtlı miktarlarda olsa da NBŞ ithalatı da yapılmaktadır. Mısırdan nişasta üretimi sırasında açığa çıkan özden ise mısır özü yağı üretilmektedir. Üretilen nişastanın büyük bölümü NBŞ üretiminde kullanılmakta, kısıtlı sayıda NBŞ üreticisi bulunan Türkiye’de bu ürünlerin aynı zamanda dış ticareti de yapılmaktadır.

261) NBŞ değer zinciri incelenirken, bazı alanlarda NBŞ’nin alternatifi durumunda olan pancar şekeri üretimindeki durumun da ortaya koyulması gerekmektedir.

Türkiye’de en yaygın olarak kullanılan şeker, şeker pancarından üretilmektedir¹²¹. Türkiye’den farklı olarak, dünyadaki şeker kullanımının yüzde 72’si şeker kamışından üretilen şekerdir. Şeker pancarından üretilen şekerin, dünya toplam şeker üretiminden aldığı pay yaklaşık yüzde 20’dir. Öte yandan şeker pancarından üretilen şeker, sıvı formda nişasta bazlı şekerlerden fruktoz şurupları yerine tatlandırıcı olarak bazı ürünlerde kullanılabilir. Pancar şekeri, glikoz şurubunun muadili olarak kullanılamamaktadır. Pancar şekeri üretiminin yapıldığı fabrikalar kamu, özel sektör veya pancar ekicileri kooperatifleri tarafından işletilmektedir. Bu fabrikalarda üretilen şeker, Türkiye’de yurtiçi şeker kullanım kotası kapsamında değerlendirilmektedir.

262) NBŞ değer zincirindeki, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ortaya konulan sorunlar, bu ürünü hammadde olarak kullanan gıda sanayicilerinin rekabet gücünü olumsuz etkilemektedir. Türkiye’de geçerli olan kota sisteminin yapısı ve şekerin hammaddesi olan şeker pancarı ile mısırın üretiminde yaşanan sulama ve verimsizlik gibi problemlerin birer yansıması olan ve aşağıda sıralanan unsurlar, gıda üreticilerinin rekabet gücünü olumsuz etkilemektedir.

a. Türkiye’deki şeker fiyatları uluslararası standartlarda yüksektir. Dünyada 2011 yılında 573,2 \$/ton olan beyaz şeker fiyatı, Türkiye’de 765,1 \$/ton olmuştur. Diğer şeker ürünlerinin fiyatlarında da benzer eğilimler ortaya çıkmakla beraber dünya fiyatlarıyla Türkiye fiyatları arasındaki farkın zaman içerisinde kapanmadığı görülmektedir.

b. Glikoz arzının yetersizliği: Glikoz, gıda sanayinde hammadde olarak kullanılan ve sakarozla ikame edilemeyen kritik bir hammaddedir. Gıda ürünlerine kıvam vermek için kullanılan glikoz, tatlandırıcı vasfı olmasa da, NBŞ fabrikalarında üretildiği için kota kapsamında değerlendirilmektedir. Glikoz üretiminin kotayla düzenlenmesi, glikoz içeren gıda ürünlerinin imalatını yapan işletmelerin rekabet gücünü olumsuz

¹²¹ Dünyada nişasta bazlı şekerler genelde “tatlandırıcı” olarak tanımlanmakta, Türkiye’de ise nişasta bazlı şekerler de şeker tanımında yer almaktadır.

etkilemektedir.

c. Kayıtdışı ve kaçak şeker kullanımı: Türkiye'deki şeker üretiminin kotayla sınırlandırılması, beraberinde kota dışı üretimi getirmektedir. Kota dışında üretim yapan tesisler, kayıtdışı faaliyet gösterdikleri için sektörde haksız rekabet ortamının doğmasına neden olmaktadır. Buna ek olarak, sınır ticareti yoluyla, Türkiye'ye kaçak olarak sıvı şeker girişi olduğu da bilinmektedir.

4.1. Türkiye'de Şeker Piyasasına İlişkin Düzenlemeler

263) Türkiye'deki şeker tanımı, dünyadaki diğer ülkelerin birçoğunda olduğundan daha farklıdır. Glikoz ve türevleri, Türkiye dışındaki ülkelerde, sakarozdan farklı kullanım alanlarına sahip olduğundan, şeker tanımı içinde bulunmazken, Türkiye'de şeker olarak sınıflandırılmaktadır. 4634 sayılı Şeker Kanunu'nda şeker; *"beyaz şeker, yarı beyaz şeker, rafine şeker, ham şeker ve kahverengi şeker olarak sınıflandırılan, pancar veya kamıştan elde edilen sakaroz ile nişastadan elde edilen fruktoz, sıvı veya kurutulmuş halde glikoz şurubu, invert şeker veya karışımları"* olarak tanımlanmaktadır¹²². Bu raporda pancar şekeri kapsamında değerlendirilen ürünler sakaroz ve invert şekerdir. Glikoz şurupları, yüzde 50'ye kadar çeşitli oranlarda fruktoz da içerebilen ürünlerdir. Fruktoz türevleri olarak değerlendirilen ürünler ise kuru halde ağırlık itibarıyla en az yüzde 10 fruktoz içeren izoglukoz ve yüzde 42 veya yüzde 55 fruktoz içeren şuruplardır.

264) Türkiye'de bir yılda satılabilecek şeker miktarı, Türkiye Şeker Kurulu tarafından üç farklı kota ile düzenlenmektedir. Yurtiçindeki ihtiyacı karşılamak üzere üretilen şekerin miktarı, 2001 yılında çıkarılan 4634 sayılı Şeker Kanunu'nda tanımlanan **A kotası** kapsamında belirlenmektedir. **B kotası** ise pancar şekerine özel olup A kotasının belli bir oranına tekabül eden ve olağanüstü hallerde yurtiçindeki talebi karşılamak amacıyla depolanmak üzere üretilen şeker miktarına karşılık gelmektedir. C kotası kapsamında üretilen ve **"C şekeri"** adı da verilen şeker ise A ve B kotaları dışında üretilen ve yurt içinde pazarlanamayan şeker ile işlenmek üzere dahilde işleme belgesi karşılığı ihraç kaydıyla temin edilen ham ve beyaz şekeri temsil etmektedir¹²³.

265) 4634 sayılı Şeker Kanunu NBŞ kullanımını A kotasının yüzde 10'uyla sınırlandırmaktadır. Bununla birlikte Kanun, bu oranın Bakanlar Kurulu tarafından her yıl en fazla yüzde 50 oranında artırılabilir veya eksiltilebileceğini belirtmektedir. Şeker Kanunu, yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihraç edilmesine yönelik olarak ülkede şeker kapsamına giren ürünlerin üretimini, fiyatlandırmasını ve pazarlanmasını düzenlemektedir. Bu kapsamda yurtiçinde kullanılacak şeker miktarı, sakaroz kökenli ve diğer şekerler için ayrı ayrı olmak üzere kotalar yoluyla dönemsel

122 4634 sayılı, 04.04.2001 tarihli Şeker Kanunu, Madde 2, Bend (e), T.C. Şeker Kurumu

123 4634 sayılı Şeker Kanunu Madde 2, Bend (g, h, ı)

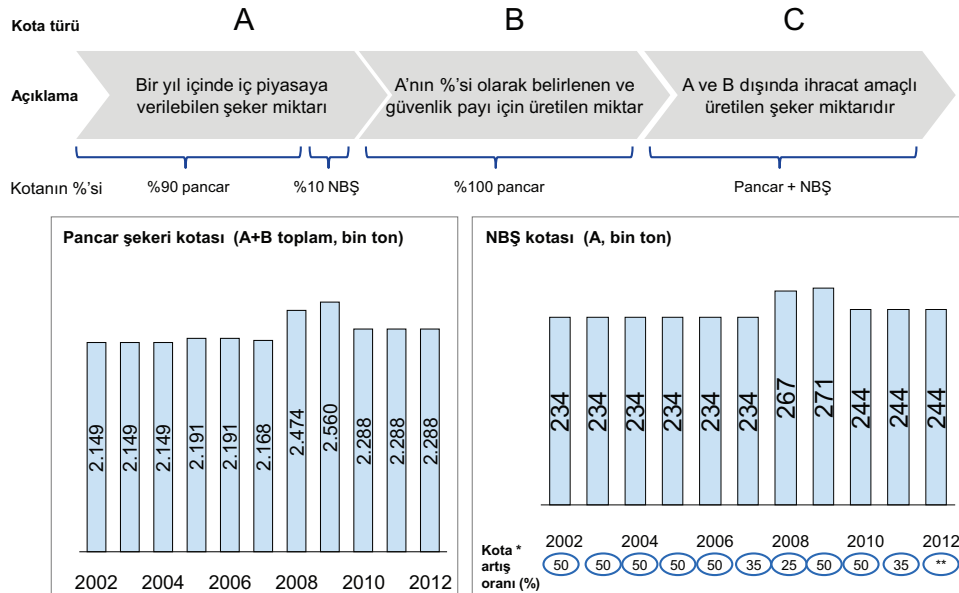


olarak belirlenmektedir.

266) 2001 yılından bu yana 2011-2012 pazarlama yılına kadar her yıl NBŞ kotası Bakanlar Kurulu Kararı ile yüzde 50 artırılmış, 2011-2012 pazarlama yılında ise kota artış oranı yüzde 35'te kalmıştır. Şekil 72, son on yılda pancar şekeri ve NBŞ'ye uygulanan kotadaki değişimi göstermektedir. NBŞ kotasında yapılan artış, Şekil 72'de görülen ilk tahsis edilen kota miktarı üzerine eklenmektedir. Ton cinsinden toplam kota miktarının temel belirleyicisi, Türkiye'de bir önceki pazarlama yılında gerçekleşen şeker pancarı üretim miktarı olmaktadır.

267) Yalnızca pancar şeketine tahsis edilen B kotası, ülkede olağanüstü hal ve koşullar söz konusu olduğu takdirde kullanılmak amacıyla depolanmaktadır. Güvenlik payı olarak da adlandırılan pancar şeketine mahsus B kotası, 2010-2013 dönemi pazarlama yılları için A kotasının yüzde 4'ü olarak belirlenmiştir. Arz daralması olması durumunda kanun, B kotasından A kotasına aktarım yapılmasına olanak vermektedir. B kotası, olağanüstü koşullarda şeker arzına yönelik bir güvence sağlanmasını amaçlayan bir uygulama olduğundan, pancar şekerinin Türkiye'de politik bir ürün olarak değerlendirildiğine ve bu nedenlerle korunmaya devam ettiğine işaret etmektedir.

Şekil 72: Türkiye'de pancar şekeri ve NBŞ satış miktarı kotayla belirlenmektedir



Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (2011) "Sektör Raporu 2011"

*: Bakanlar Kurulu Kararı ile NBŞ kotasında yapılan artış

**: Bakanlar Kurulu Kararı ile henüz artış yapılmamıştır

268) 2001 yılında yürürlüğe girmiş olan Şeker Kanunu öncesinde, Türkiye'de NBŞ üretimi veya kullanımına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. NBŞ üreticileri, 2001 yılından önce, şeker piyasasında herhangi bir düzenlemenin olmadığı dönemlerde, yüksek kapasiteli üretim tesisleri kurmuştur. NBŞ üreticilerinin, Türkiye'de

yatırım yapmalarının temel nedeni, nüfus artışı ve zenginleşmeyle birlikte ortaya çıkan gıda ürünleri talebindeki artıştır. NBŞ üreticileri, NBŞ'nin sahip olduğu kullanım kolaylığı ve fiyat avantajı sayesinde, serbest piyasa kurallarının hakim olduğu şeker piyasasında, hızlı büyüme potansiyeli görerek Türkiye'de üretim tesisleri kurmuşlardır. Ancak, Şeker Kanunu'yla birlikte Türkiye'de NBŞ üretimi miktarı sınırlandırılmış ve böylelikle NBŞ fabrikalarının kapasitelerinin önemli bir bölümü atıl hale gelmiştir.

269) Türkiye'deki uygulamadan farklı olmakla birlikte, AB'de de şeker piyasasında kota uygulaması bulunmaktadır. AB'deki uygulamada, bir fruktoz türevi olan izoglukoza toplam üretimin yüzde 5 ila 6'sı civarında kota getirilirken, glikoz ve türevleri kapsam dışında bırakılmıştır. Buna ek olarak, AB'de, Türkiye'deki uygulamanın aksine, kota hesaplamasında satış yerine üretim miktarları baz alınmaktadır¹²⁴. Kotanın üretim miktarları üzerinden hesaplanması, piyasaya sürülen izoglukoz miktarının denetimini kolaylaştırmaktadır. İzoglukoz ithalatı yapılırken de mevcut kotanın dışına çıkılıp çıkmadığı kontrol edilmekte, yalnızca lisanslı üreticilerden ithalat yapılmaktadır¹²⁵. Türkiye'de kotanın üretim yerine satış üzerinden hesaplanması ise gıda sanayinin glikoz şurubu ihtiyacını ithalat yoluyla gidermesini önlemektedir (Şekil 73).

Şekil 73: Türkiye'de ve AB'de uygulanan şeker kotası arasında önemli farklar vardır

	 2001 Yasası	 Şeker Ortak Piyasa Düzeni
Kotanın kapsamı	Mısır şekeri ve glikozu sınırlandırıcı kota	Glikoz dışı şekeri sınırlandırıcı kota
Kota hangi noktada geçerli?	Satış	Üretim
Kotanın ayrımı	Tek kota	Pancar ve kamış şekeri ile mısırdaki farklı kotalar geçerli
Kota miktarı belirleme	Pancar şekeri için kuru, mısır şekeri için ticari ağırlık	Kuru madde

Kaynak: Nişasta ve Glikoz Üreticileri Derneği (NÜD), 513/2010 sayılı AB Komisyon Tüzüğü

270) Türkiye'de kota kapsamındaki NBŞ satışının denetimi Şeker Kurumu tarafından, AB'deki denetim uygulamasına benzer biçimde yapılmaktadır. Ancak bu denetimi düzenleyen bir yönetmelik veya tebliğin bulunmaması dikkat çekicidir. NBŞ satışının kota kapsamında yapılıp yapılmadığı, Şeker Kurumu bünyesinde faaliyet gösteren İzleme ve Denetleme Grup Başkanlığı tarafından, gerekli görüldüğü durumlarda

124 NÜD (2011) "Dünyada ve Türkiye'de Şeker"

125 İngiltere Kırsal Ödemeler Ajansı, Şeker Üretim Teşvikleri

<http://rpa.defra.gov.uk/rpa/index.nsf/UI/Menu/B8804B627B1C95E980256F72003DD6F9?OpenDocument> , Erişim tarihi: 14.10.2011



denetlenmektedir. Bu amaçla yakın zamanda tüm NBŞ üretim tesislerine debimetreler kurulmuştur. Dolayısıyla yurtiçi satış miktarı üzerinden uygulanan kotanın denetiminin doğrudan üretim sürecinde başlatıldığı görülmektedir. NBŞ üretiminin denetiminde debimetrelerin kullanımına 2008 yılında pilot olarak belirlenen 4 fabrikaya 13 debimetrenin kurulmasıyla başlanmıştır. 2011 yılı itibarıyla bu sayı 36 debimetreye çıkmış ve böylelikle tüm NBŞ fabrikaları denetim altına alınmıştır.¹²⁶ AB’de de NBŞ üreticilerinin denetlenmesi, üretim tesislerine takılan debimetreler vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Türkiye ve AB’de debimetrelerin kullanımı arasındaki temel fark, AB’de debimetreler vasıtasıyla doğrudan sıvı şurup içerisindeki kuru madde (fruktoz) miktarının, Türkiye’de ise sıvı ve kuru madde toplamının ölçülmesidir. Debimetreler, AB’de yalnızca fruktoz türevleri üreten tesislere kurulmaktadır.

271) Sektör paydaşları arasında, Türkiye’ye yurtdışından kaçak şeker girişlerinin ve kayıtdışı şeker üretiminin olduğuna dair ortak bir kanaat bulunmaktadır. Ülkeye sahte beyan ile gümrüklerden çok miktarda nişasta bazlı kayıtdışı ve kaçak şeker girişi olduğu belirtilmektedir¹²⁷. Buna ek olarak Nişasta ve Glikoz Üreticileri Derneği (NÜD), kota uygulaması getirildikten sonra glikozda görülen yüzde 34’lük satış azalışının kayıtdışı NBŞ üretimiyle açıklanabileceğini, piyasa araştırmalarına göre bu kayıtdışı üretimin 100 bin tona ulaşmış olduğunu belirtmektedir¹²⁸. Şeker üretiminin denetimindeki eksiklikler sonucu, firmaların kota kapsamı dışında gıda üreticilerine NBŞ satışı yaptığı durumlar ortaya çıkabilmektedir.

272) Dünyada glikoz türevlerini kota kapsamında tutan tek ülke Türkiye iken, AB’de hâlihazırda yürürlükte olan şeker rejimindeki kota uygulamasının da yakın gelecekte kaldırılması planlanmaktadır. AB şeker rejiminde glikoz şeker tanımı içinde yer almamaktadır. Bu ülkelerde izoglukoza doğrudan ve Türkiye’deki NBŞ kotasına kıyasla daha düşük oranlarda kota uygulanmaktadır. Geçtiğimiz yıllarda şeker sektörüne yönelik yapılan AB Komisyon toplantılarında şeker üretimi üzerindeki mevcut kotaların 2015’te kaldırılmasına karar verilmiş, yapılan son görüşmelerde ise kota uygulamasının 2020’ye kadar uzatılması teklif edilmiştir. Bu teklife ilişkin, 1 Ocak 2013 tarihi itibarıyla henüz bir karar verilmemiş olmakla birlikte, AB’nin de yakın gelecekte şeker sektöründe serbest piyasa düzenine geçmeyi planladığı ifade edilmektedir¹²⁹.

126 T.C. Şeker Kurumu 2011 Yılı Faaliyet Raporu

127 Güner, S. (2006) “Türkiye’de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığın Etkisi”, Gümrük Dünyası Dergisi, sayı:50

128 NÜD, “Türkiye’de Şeker”, http://www.nud.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=164&Itemid=118

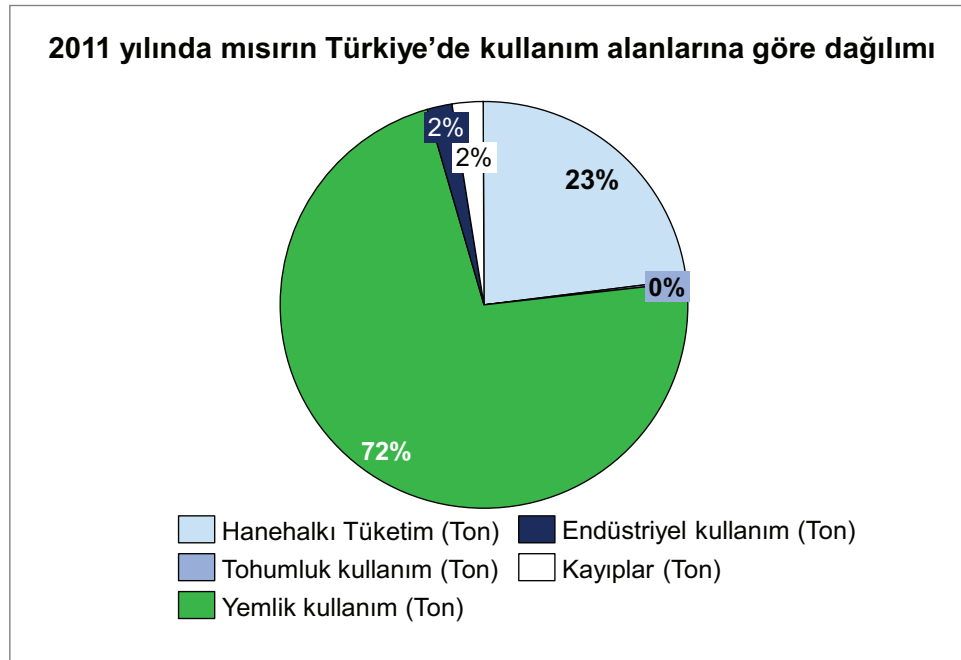
129 CAP Reform, bit.ly/1bbiHDs, Erişim tarihi: 17.11.2012

4.2. Şeker Üretiminde Hammadde

Türkiye’de mısır kullanımı

273) Türkiye’de mısır, tarım, hayvancılık ve sanayide çeşitli amaçlarla kullanılmasının yanı sıra hanehalkları tarafından da tüketilen önemli tarım ürünlerinden biridir. Hayvancılıkta kesif ve kaba yem üretiminde hammadde olarak kullanılan mısır, sanayide ise nişasta üretiminin yanı sıra mısır özü yağı ve mısır unu üretiminde kullanılmaktadır. Türkiye’de mısır üretiminin büyük çoğunluğu yemlik ve tohumluk kullanıma, bir kısmı ise doğrudan sofralarda hanehalkı tüketimine ayrılırken, kalan kısmın bir bölümünü ise kayıplar oluşturmaktadır (Şekil 74). Türkiye’de mısırın kullanım alanları içerisinde endüstriyel kullanım oldukça kısıtlı bir paya sahiptir. Ancak, NBS üreticilerinin mısır çiftçilerine peşin ya da çok kısa vadede ödeme yapması, mısır üreticilerini endüstriyel kullanıma yönelik mısır yetiştirmeye teşvik etmektedir¹³⁰.

Şekil 74: Türkiye’de mısır, tarım, hayvancılık ve sanayide çeşitli amaçlarda kullanılmasının yanı sıra hanehalkları tarafından da tüketilen en önemli tarım ürünlerinden biridir



Kaynak: TÜİK

274) Dünyadaki toplam şeker üretimi içerisinde, şeker kamışından üretilen şekerin payı yüzde 72, şeker pancarının payı yüzde 18’ken mısırdan üretilen şekerin payı yüzde 10 olarak gerçekleşmiştir¹³¹. Dünya şeker üretiminde en yüksek paya sahip olan kamış şekerini en çok üreten ülke Brezilya’dır. Şeker kamışı üretimi çoğunlukla Karayip Adaları’nı da içine alan Güney Amerika, Pasifik Okyanusu, Güney Asya ve bir miktar da Afrika ülkelerinde yapılmaktadır¹³². Türkiye’nin iklim ve coğrafi koşulları, şeker üretiminde

130 <http://www.cargill.com.tr/wcm/groups/public/@csf/@turkey/documents/document/cargill-katalog.pdf>

131 Güner, S., “Türkiye’de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığın Etkisi”, 2006

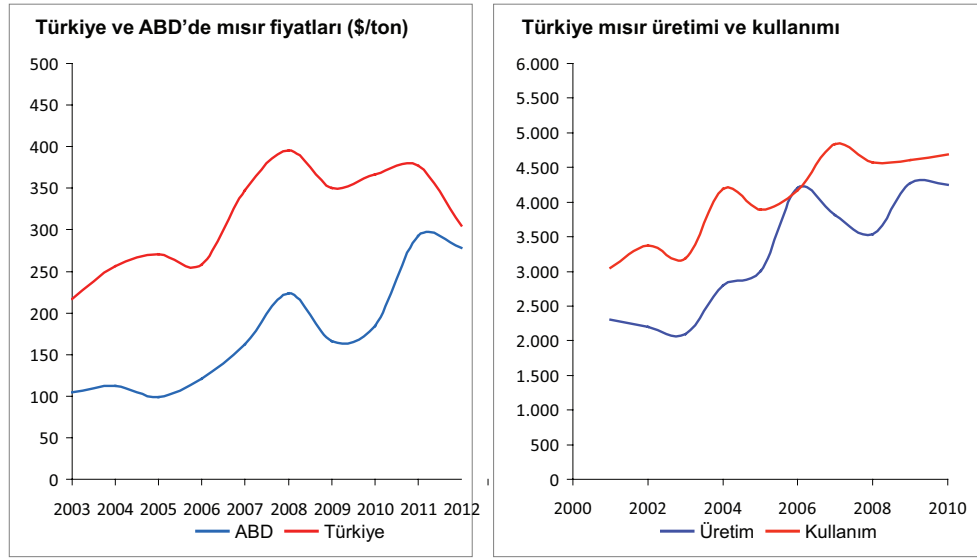
132 FAO İstatistikleri 2011



mısır ve şeker pancarına kıyasla çok daha ekonomik olan şeker kamışı üretimine elverişli değildir.

275) Türkiye'deki mısır fiyatları, aradaki farkın son yıllarda kapanıyor olmasına karşın dünya fiyatlarının üzerindedir. Türkiye'de mısırın ton fiyatı 2003 yılında yaklaşık 210'dan, 2008 yılında 400 ABD dolarına yükselmiş, 2012 yılının ilk aylarında ise 300 dolara gerilemiştir. Mısırı hammadde olarak kullanan gıda ve gıda dışı sektörlerdeki üreticilerin, mısırı, yurtdışındaki rakiplerine kıyasla daha pahalıya satın almaları, önemli bir rekabet gücü engeli olarak ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar, özellikle de son 2 yılda, Türkiye ve dünya mısır fiyatları arasındaki fark kapanmakta olsa da (Şekil 75). Türkiye'deki fiyatların halen yüksek olması mısırı girdi olarak kullanan sanayi kolları üzerinde bir maliyet baskısı yaratmaktadır.

Şekil 75: Türkiye'de yüksek mısır fiyatları, yurtdışındaki mısır üretiminin talebi karşılayamamasının bir yansımasıdır



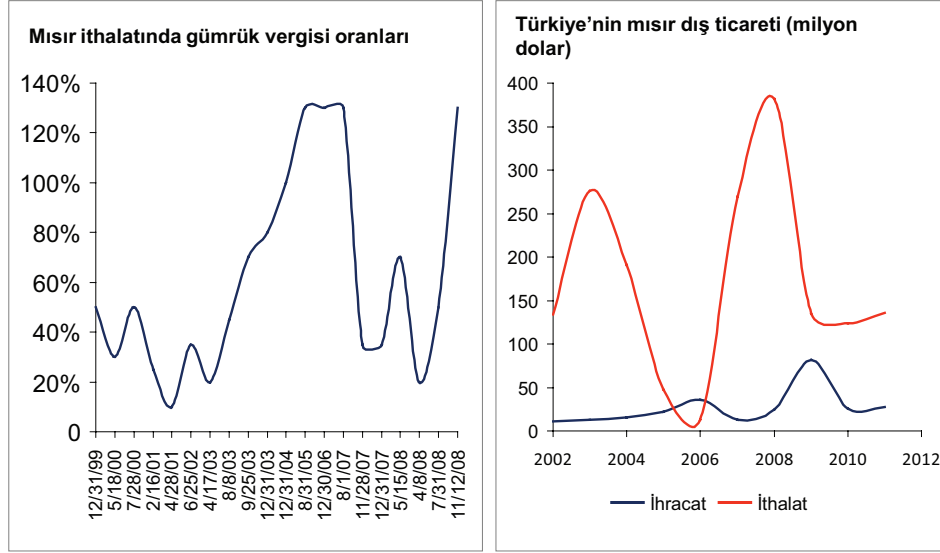
Kaynak: USDA, FAO ve TEPAV Hesaplamaları / T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2012)

276) Türkiye'de mısır fiyatlarının dünya fiyatlarının üzerinde olmasının en temel nedenlerinden biri, Türkiye'de üretilen mısır miktarının ülkedeki toplam talebi karşılamaya yetmemesidir. Son dönemde mısır üretiminde görülen artışa rağmen Türkiye'deki mısır üretimi, yurtiçi talebi karşılamak için yeterli değildir. Şekil 75'de görüldüğü gibi yalnızca 2006 yılında yaşanan üretim artışı sonucunda iç talep karşılanabilmiş, sonraki yıllarda, mısır üretimi, yurtiçinde gerçekleşen talebin gerisinde kalmıştır. Yurtiçi üretimle karşılanamayan talep ithalat yoluyla karşılanmaktadır.

277) Türkiye, mısır dış ticaretinde net ithalatçı konumdadır. Bu durumun ortaya çıkmasında yem sektörünün yüksek mısır talebi önemli bir rol oynamaktadır. Dünya mısır fiyatlarının, Türkiye'deki fiyatların gerisinde olması, mısırı hammadde olarak kullanan üreticiler için mısır ithalatını cazip hale getirmektedir. Ancak, mısır ithalatına uygulanan

yüksek vergi oranı ile mısır ithalatı kısıtlanmaktadır (Şekil 76). Türkiye'nin mısır ithalatının dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir (Şekil 76). 2003-2006 yılları arasında yaklaşık 276 milyon dolardan 12 milyon dolara düşen mısır ithalatı, 2006-2008 yıllarında bir sıçrama göstererek 381 milyon dolara çıkmıştır. Mısır ithalatında 2003-2006 yıllarında görülen dramatik düşüş yüksek oranda artan üretimden kaynaklanmıştır. 2007-2008 yıllarında talep artışıyla sıçrama gösteren ithalat 2009 yılında çeşitli yasal düzenlemelerin etkisiyle tekrar düşüş göstermiştir¹³³.

Şekil 76: Yüksek vergi oranları ve iç talep, mısır dış ticaretini etkilemektedir



Kaynak: TÜİK / NÜD, Resmi gazete

278) Türkiye’de yurtiçi piyasaya yönelik NBŞ üretiminde ithal mısır kullanımına izin verilmemekte, yurtiçi mısır üretimi ise desteklenmektedir. Türkiye’de şeker hammaddesi olan şeker pancarı ve mısırın temini ve fiyatlandırılması, 2002 yılında yürürlüğe giren, Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Buna göre yurtiçi piyasaya yönelik NBŞ üretiminde yerli mısır kullanılması gerekmektedir. Buna ek olarak, 2010 yılında yürürlüğe giren 5977 sayılı Biyogüvenlik Kanunu ile yine 2010 yılında yürürlüğe giren Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelik, ülkeye GDO’lu mısır girişini kontrol altına almaktadır¹³⁴. Dolayısıyla GDO’lu mısırın yurtiçi üretiminde NBŞ üretiminde kullanılması bu düzenlemelerle engellenmiştir. Türkiye’de mısır üretimi desteklenmektedir. Mısıra TMO tarafından alım garantisi, GTHB tarafından ise “Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli” kapsamında 2012 yılı itibariyle kilogram

133 2009 yılındaki düşüşün en önemli sebebinin Eylül ayında yürürlüğe giren “Biyogüvenlik Yönetmeliği” olduğu belirtilmektedir. (T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2012))

134 Günümüzde biyoteknoloji alanında oldukça yeni bir çalışma alanı olan GDO’nun insan sağlığı üzerindeki etkileri henüz kesinlik kazanmamıştır. Bu ürünlerin bazı yararları olabileceği gibi insan sağlığına büyük zarar da verebileceği, yapılan araştırmalarda ifade edilmektedir (Kaynar, P. 2009). GDO’nun ürünlerin besin içeriğinin zenginleştirilmesi, depolama ve raf ömürlerini uzatması yoluyla dünyada açlıkla mücadelede önemli bir adım olabileceği, ayrıca ürünlerin tadının zenginleştirilmesi ve alerjik reaksiyona neden olan proteinlerinin çıkarılması gibi yararları da olabileceği belirtilmektedir. Öte yandan GDO’lu ürünlerin alerjik reaksiyonları artırabildiği, antibiyotiğe direnç geliştirilmesine neden olabildiği, toksik içeriğe sahip olması nedeniyle bağışıklık sistemi bozuklukları ile viral enfeksiyonlara yatkınlığa yol açabildiği, bağırsaklarda sindirilemeyerek hücrelere taşınabildiği iddia edilmektedir. GDO’lu ürünlerin insan sağlığına zararlarının boyutunun ise tam olarak ancak uzun vadede anlaşılabileceği tahmin edilmektedir.



başına 4 kuruş fark ödemesi desteği verilmektedir¹³⁵. Mısırın 2012-2013 piyasa alım fiyatı, TMO tarafından 0,595 TL/kg olarak belirlenmiştir¹³⁶.

279) “Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği”ne göre kota kapsamında yapılan NBŞ üretiminde ithal mısırın kullanımı mümkün değildir. Türkiye’nin mısır ithalatında ön planda olan ülkeler Şekil 77’de gösterilmektedir. İthal mısır yem sanayinde kullanılmaktadır. İthal mısır tartışmalarıyla birlikte GDO meselesi de gündeme gelmektedir. GDO’lu mısırın ithalatının “Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelik” uyarınca sıkı denetim ve kısıtlamalara tabi olmasının yanı sıra gıda üretiminde kullanılması yasaktır. Kamuoyunda zaman zaman NBŞ’nin GDO’lu mısır kullanılarak üretildiği iddiaları yürürlükteki yönetmelik hükümlerine uyulmaması şüphelerini uyandırmaktadır. Bu iddiaların gerçek olabilmesinin tek yolu, kota kapsamı dışında üretilen NBŞ’nin kayıtdışı olarak yurtiçi piyasaya sürülmesi ihtimalidir. Bu ise yasalara aykırıdır ve böyle bir fiilin ortaya çıktığına yönelik kanıt bulunmamaktadır.

Şekil 77: Mısır İthalatındaki İlk 10 Ülke

Ülke	Mısır ithalat miktarı (ABD doları)	Pay (%)
Romanya	40.464.626	29,7
Ukrayna	24.255.513	17,8
Bulgaristan	14.824.374	10,9
Moldova	9.346.393	6,9
Macaristan	8.860.602	6,5
Rusya	8.455.858	6,2
Fransa	8.403.176	6,2
Sırbistan	5.325.680	3,9
Kanada	4.226.417	3,1
ABD	4.133.109	3,0

Kaynak: TÜİK

Türkiye’de mısır ve şeker pancarı üretimi

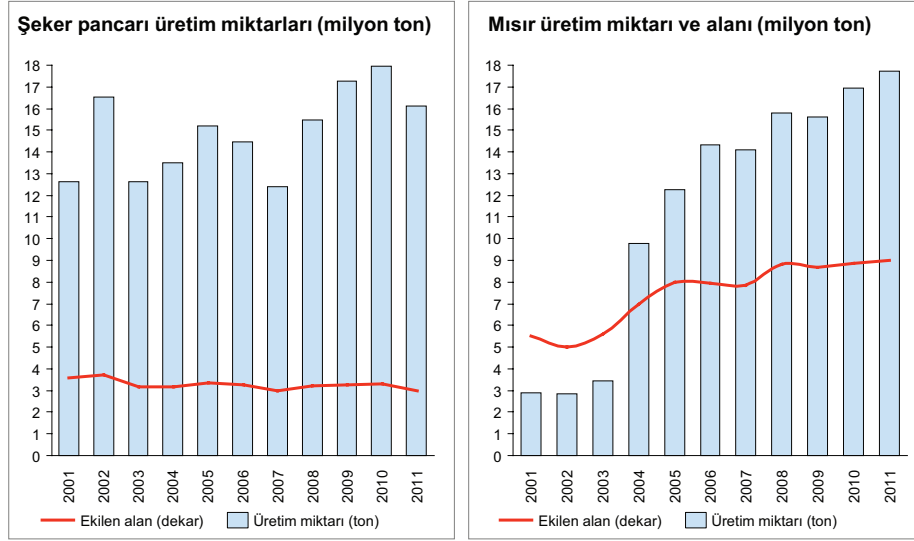
280) Türkiye’de üretilen şeker pancarı miktarı, şeker ürünlerine tahsis edilen kota miktarını doğrudan etkilemektedir. Kota miktarlarının 2007 yılında sınırlı da olsa düşürülmesinin temel nedeni, bu yılda yaşanan kuraklık nedeniyle şeker pancarı üretiminde gözlenen azalmadır (Şekil 78). Kuraklığı izleyen yıllarda ise şeker pancarı üretiminde gözlenen artış sonucu şeker kotaları artırılmıştır. Türkiye’de son yıllarda üretilen mısır ve şeker pancarı miktarlarının ise kuraklık öncesi üretim miktarlarını aştığı, bu farkın mısır üretiminde çok daha fazla olduğu görülmektedir.

135 T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2012) “2012 Yılı Tarımsal Destekler”

136 TMO, Ürün Fiyatları 2013 <http://www.tmo.gov.tr/Main.aspx?ID=366>

281) Son 10 yılda Türkiye’de hem daha fazla alana mısır ekilmeye başlanmış, hem de birim alan başına üretim miktarı artmıştır. Bunun sonucunda 2003 yılından itibaren mısır üretim miktarı önemli ölçüde artmıştır (Şekil 78). 2009 yılından itibaren ekilen alanın sabit kalması, mısır üretiminde ise artış yaşanması, mısır üretiminin son yıllarda daha verimli gerçekleştirilebildiğine işaret etmektedir. Yağış ve nem gerektiren bir ürün olan mısırdan yılda 2 defa mahsul alınabilmektedir.

Şekil 78: Şeker pancarı üretiminde iklim koşullarına bağlı değişikliklere karşılık mısır üretiminde ekilen alan ve verim artmaktadır



Kaynak: TÜİK / TÜİK

282) Türkiye’de birim ekili alan başına üretilen mısır miktarı dünya ortalamasının üzerinde olup AB-27 ortalamasına yaklaşmakla beraber ABD’deki seviyenin yüzde 75’i kadardır (Şekil 79). Türkiye’de birim hektar başına üretim, 1990 yılında 40.803 hg iken 2010 yılında 72.614 hg’a çıkmıştır. Son 20 yılda gerçekleşen yüzde 77 gibi önemli bir verimlilik artışına rağmen dünyanın önde gelen mısır üreticileri ile Türkiye arasındaki verimlilik farkı halen devam etmektedir. Söz konusu farkın kapanması için Türkiye’nin mısır üretiminde verimlilik artışlarını sürdürmesi son derece önemlidir. Bu yönde bir iyileşme gıda sektörünün geneline yansıtacağı gibi NBŞ sektöründe de hammaddeye erişim sorununu çözmeye yardımcı olacaktır.

283) Türkiye, şeker pancarında, yurtiçi üretimle yerli talebin tamamını karşılayabilmektedir. Şeker pancarından pancar şekeri üretilmesinin yanı sıra şeker pancarı yan ürünleri olan melas ve küspeden hayvan yemi, biyoetanol ve gübre üretilmektedir¹³⁷. Türkiye’nin neredeyse tüm bölgelerinde şeker pancarı üretmek mümkündür. Farklı bölgelerde üretilen şeker pancarının niteliği bölgeden bölgeye ve iklim koşullarına bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Örneğin, kıyı bölgelerinde yapılan üretimin verimi yüksek, şeker oranı düşüktür. Sert kara ikliminin baskın olduğu doğu bölgelerde ise şeker pancarının kök verimi düşük, şeker oranı yüksektir. Ekilen mısırdan

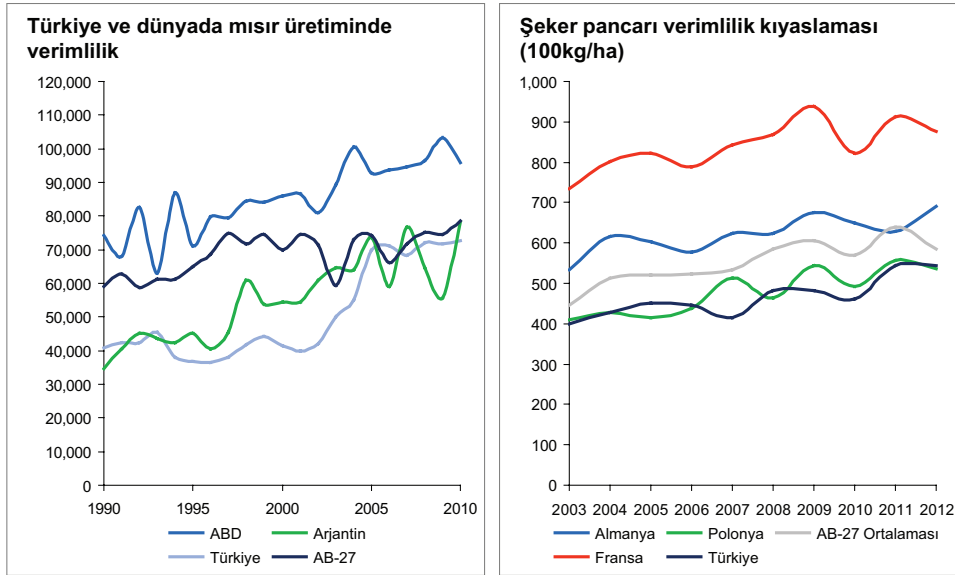
137 Feedimpex, <http://www.feedimpex.com/brochures/feedimpex-brochure-turkish.pdf>



yılda 2 kez mahsul alınabilirken, şeker pancarından 4 yılda bir mahsul alınabilmektedir. Şeker pancarı üreten çiftçi, tarlasını dört parçaya ayırarak rotasyonlu ekim yapmaktadır.

284) Şeker pancarı üretimi yurtiçi talebinin tamamını karşılamakla beraber, şeker pancarı üretimindeki verimlilik AB ortalamasının altında seyretmektedir. AB'nin başlıca şeker pancarı üreticilerinden olan Fransa ile şeker pancarı verimliliği kıyaslandığında Türkiye'de verimliliğin Fransa'dakinin yarısı düzeyinde olduğu görülmektedir (Şekil 79). AB-27 ortalamasına bakıldığında da Türkiye'de AB'ye kıyasla birim ekili alan başına daha düşük miktarda şeker pancarı üretimi yaptığı görülmektedir. Bir diğer önde gelen şeker pancarı üreticisi olan Almanya'da bu üründen alınan verim Türkiye'nin yaklaşık 1,5 katıdır. Türkiye'nin şeker pancarı üretimindeki verimliliği Polonya'daki seviyeyle benzerdir.

Şekil 79: Türkiye'de mısır verimliliğinde önemli bir atılım gerçekleşmiş olmasına karşın, hem mısır hem de şeker pancarı verimliliği halen AB ortalamasının altındadır

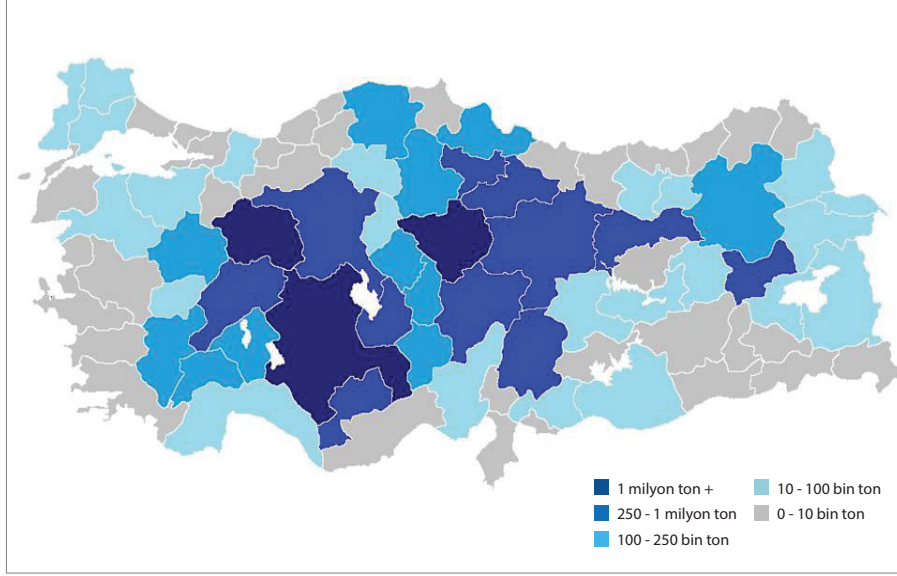


Kaynak: Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı (FAO) ve TEPAV Hesaplamaları

285) Türkiye'de şeker pancarı ülkenin önemli bir bölümünde üretilebilen bir ürün olmakla beraber üretimdeki verimlilik bölgeler arasında farklılaşmaktadır. Türkiye'de şeker pancarı üretimi yapılan bölgeler TÜİK verilerine göre Türkiye'de en verimli şeker pancarı üretimi yapılan bölgeler Şekil 80'de gösterilmektedir. Bursa ve Konya'da birim alan başına elde edilen üretimin, en düşük verim alınan Kars ve Bitlis'ten yaklaşık üç kat daha fazla olduğu göze çarpmaktadır¹³⁸. Türkiye mısır üretiminde verimlilik açısından önemli bir yol kat etmiş olduğundan, üreticilerin şeker pancarından mısır üretimine yönelmesi durumunda, üreticilere daha büyük geri dönüş ortaya çıkması mümkündür. Şeker pancarı dışındaki ürünlerin üretimine elverişli olmayan bölgelerde ise bu üründe verimin artırılması gerektiği görülmektedir.

¹³⁸ Bursa'da dekar başına 8,2 ton, Konya'da 6,7 ton, Bitlis ve Kars'ta ise 2,9 ton şeker pancarı üretilmektedir. İllerin şeker pancarı verimi kıyaslamasında yılda toplam 200 tonun altında şeker pancarı üretimi yapılan Manisa ve Kocaeli dikkate alınmamıştır.

Şekil 80: Türkiye’de şeker pancarı üretimine elverişli bölgeler (2011)

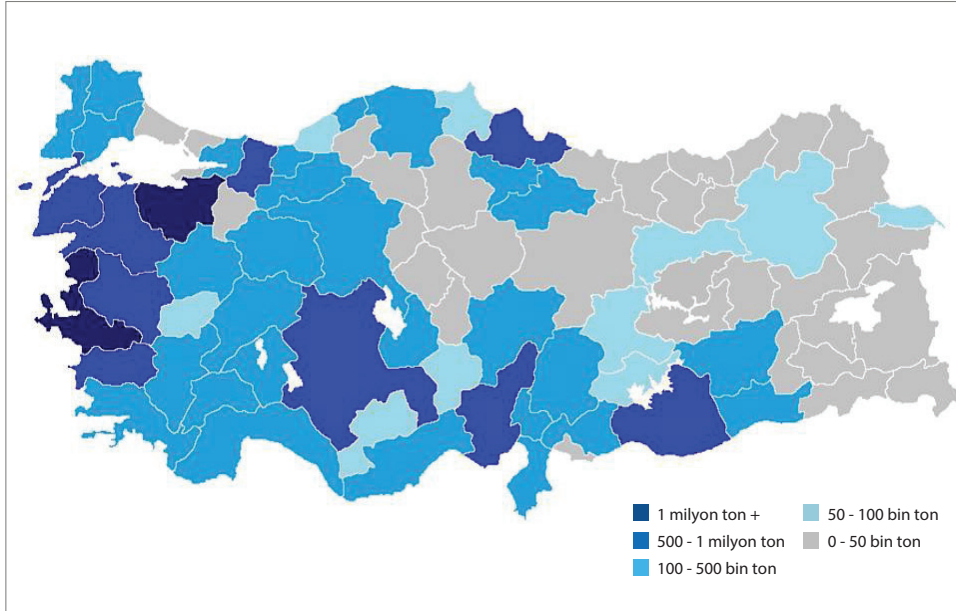


Kaynak: TÜİK, TEPAV Hesaplamaları

286) Mısır ve şeker pancarının üretildiği bölgeler, bu ürünleri hammadde olarak kullanan fabrikaların Türkiye’de dağılımının en önemli belirleyicilerinden biridir. Türkiye’de mısır üretiminin coğrafi dağılımı Şekil 81’de verilmektedir. Mısır ve şeker pancarının taşıma maliyetleri yüksek olduğundan, bu ürünleri hammadde olarak kullanan kuruluşları söz konusu ürünlerin ekim alanlarına yakın bölgelerde fabrika kurmaya yöneltmektedir. Özellikle şeker pancarının fabrikalara taşıma maliyetlerinin yüksek olması fabrikaların yüksek miktarda şeker pancarı üreten bölgelerde konumlanmasıyla sonuçlanmaktadır. Pancar şekeri fabrikalarının şeker pancarı üretiminin fazla olduğu bölgelerde konumlanmasının bir diğer nedeni ise, hasat edilen şeker pancarının çok kısa sürede işlenmesinin gerekli olmasıdır. Hasat zamanı ile işleme zamanı arasındaki sürenin uzaması, şeker pancarının şeker değerini kaybetmesine neden olmaktadır.



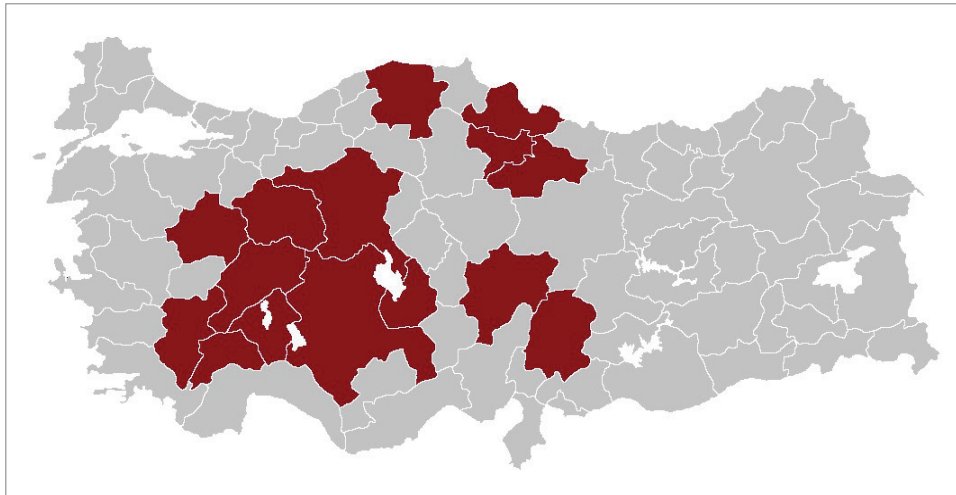
Şekil 81: Türkiye’de mısır üretimine elverişli bölgeler (2011)



Kaynak: TÜİK, TEPAV Hesaplamaları

287) Türkiye’de gerek mısır gerekse şeker pancarı ekimi için aynı anda uygun iklim ve toprak yapısının mevcut olduğu bölgeler bulunmaktadır. Türkiye’de mısır ve şeker pancarının en yoğun olarak üretildiği bölgeler karşılaştırıldığında, her iki ürünün de yetiştirilmesine elverişli bölgelerin var olduğu görülmektedir. Her iki ürünün de 100 bin ton üzerinde üretildiği 15 il bulunmaktadır¹³⁹. Türkiye’de mısır ekilen alan 9 milyon dekar iken, şeker pancarı ekim alanı ise yaklaşık 3 milyon dekardır. Şeker pancarı üretiminin yüzde 70’inin gerçekleştiği bölgeler aynı zamanda mısır üretiminin 100 bin ton üzerinde gerçekleştiği, mısır üretimine elverişli bölgelerdir (Şekil 82).

Şekil 82: Türkiye’de 100 bin tondan fazla şeker pancarı ve mısır üretilen iller (2011)



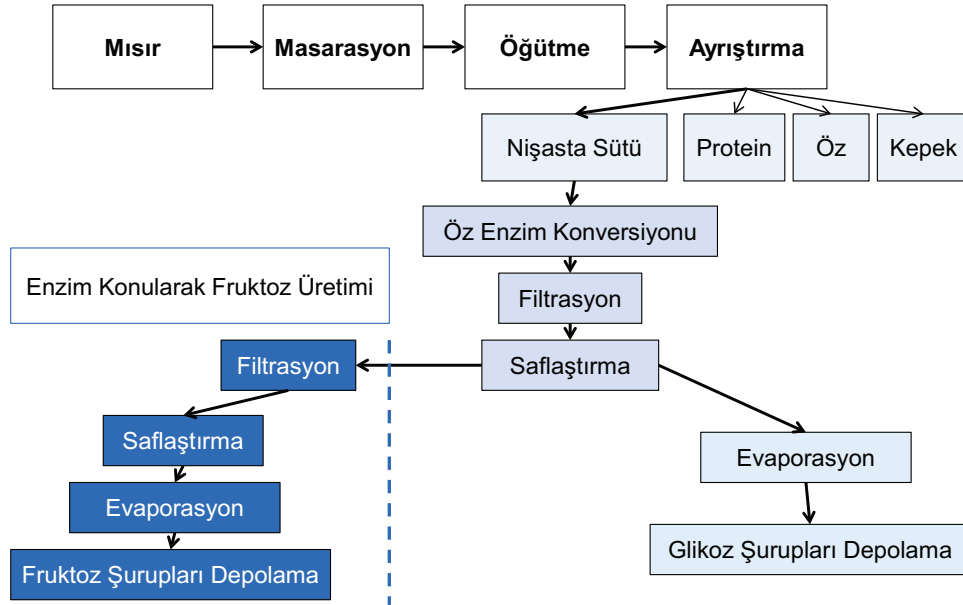
Kaynak: TÜİK, TEPAV Hesaplamaları

288) Mısırdan alınan verim ve üretim miktarı son dönemde Türkiye’de kayda değer biçimde artmıştır. Şeker pancarı ile mısırın 100 bin tonun üzerinde yetiştirildiği 15 il bulunması, şeker kotasındaki bir değişiklikten kaynaklanabilecek ilave mısır talebi artışının, iki ürünü de yetiştirebilen çiftçinin mısır üretimine yönelmesiyle karşılanabileceğini göstermektedir. Bu yönelim sonucunda Türkiye’de çiftçinin bu talep değişikliğinden zararı da en aza indirilmiş olacaktır.

4.3. Şekerlerin Üretimi

289) NBŞ, mısırın mekanik ve kimyasal işlemlerden geçirilerek nişasta sütüne dönüştürülmesi, nişasta sütünün ise çeşitli kimyasal ve enzimatik işlemlerden geçerek şurup haline gelmesi yoluyla üretilmektedir. NBŞ’nin üretim aşamaları, Şekil 83’te gösterilmektedir. Fruktoz özelliği taşıyan ürünler, nişasta sütünden glikoz şurubu üretilmesinden sonra, bu şurubun ek bir enzimatik işleme tabi tutulması neticesinde elde edilir. NBŞ’nin üretim aşamalarının tümü el değmeden gerçekleştirilir. Böylelikle, gıda güvenliği ve hijyene yönelik kaygılar minimize edilir.

Şekil 83: Nişasta bazlı şekerlerin üretim aşamaları



Kaynak: Türkiye Gıda ve İçecek Sanayi Dernekleri Federasyonu (2011) “Karbonhidratlar, Mısır Şekeri ve Gıda Endüstrisinde Kullanımı”, Ankara

290) NBŞ üretimine kıyasla pancar şekeri üretim süreci, daha sermaye yoğun bir süreçtir. Şeker, şeker pancarından şerbet üretimini izleyen süreçte, arıtma, koyulaştırma, süzme ve eritme ile santrifüj aşamalarından geçer. Pancar şekeri üretiminde ortaya çıkan melas ve küspe, biyoetanol üretiminde ve hayvan yemi olarak değerlendirilir¹⁴⁰. Pancardan şeker üretme süreci, NBŞ üretimine kıyasla daha emek yoğun bir süreç olma özelliği taşımaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) verilerine göre pancar şekeri imalatında

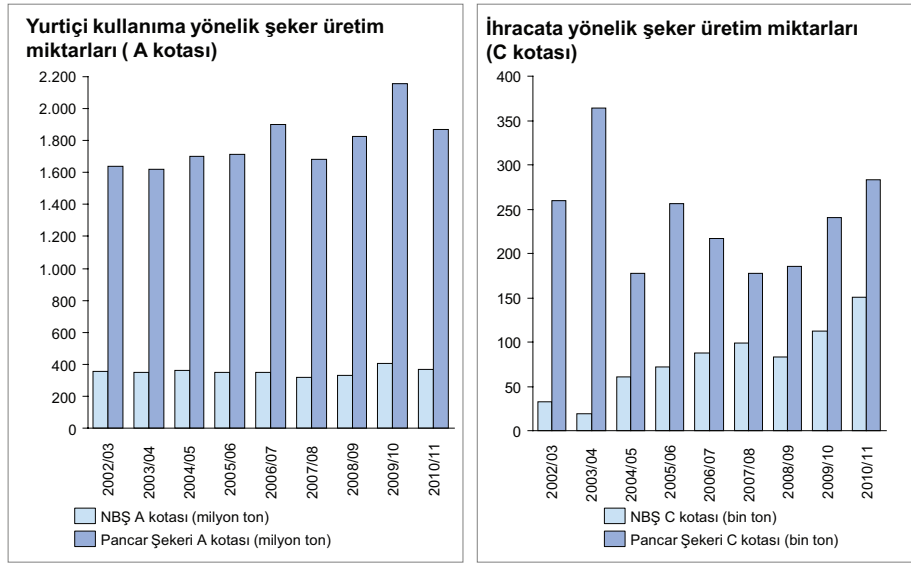
140 Balıkesir-Bursa Pancar Ekicileri Kooperatifi, http://www.pancarkooperatifi.com/default.asp?act=show_content&cat=18&id=200



çalışan kişi sayısı, Aralık 2011 itibariyle 23.392 olmuştur. Bununla birlikte nişasta ve nişastalı ürünlerin imalatı sektöründe çalışan kişi sayısı ise, aynı tarih itibariyle 1.949'dur¹⁴¹.

291) Türkiye’de yürürlükteki şeker kota sistemi neticesinde, pancar şekerinin üretimi NBŞ üretiminden 7 kat daha fazladır. Yurtiçinde şeker kullanımını belirleyen A kotasında iklim koşullarına ilişkin dalgalanmalar görülmekle beraber NBŞ üretim miktarının pancar şekerini üretim miktarına oranının sabit kaldığı görülmektedir. Denetimde tutulmakla birlikte üretim miktarında kısıtlama bulunmayan, ihraç edilmek ya da ihraç edilecek ürünlerde kullanılmak üzere üretilen C şekerinin, ise istikrarlı bir biçimde artmakta olduğu görülmektedir. Şeker pancarından üretilen C şekerinin miktarı dalgalı bir seyir izlemekte, C kotasında pancar şekerini ile NBŞ üretimi arasındaki açığın kapanmakta olduğu dikkati çekmektedir. (Şekil 84)

Şekil 84: Türkiye’de yürürlükteki şeker kota sistemi neticesinde, pancar şekerinin üretimi NBŞ üretiminden 7 kat daha fazladır



Kaynak: T.C. Şeker Kurumu

292) Türkiye’de yurtiçi piyasaya yönelik üretim yapan NBŞ üreticileri, Adana, Bursa ve İstanbul olmak üzere üç ilde toplam altı fabrikada faaliyet göstermektedir (Şekil 85). Yurtiçi piyasada toplamda beş şirketin faaliyet gösterdiği sektörde en yüksek pazar payına sahip şirket, yüzde 100 ABD sermayesi ile kurulmuş olan Cargill’dir (Şekil 86). Cargill’in yanı sıra Amylum Nişasta da yurtdışı merkezlidir. Sektördeki bir diğer önemli oyuncu PNS Pendik Nişasta’da ise Cargill’in hissesi bulunmaktadır. Bu çerçevede, NBŞ sektöründe uluslararası sermayenin önemli ölçüde hâkim olduğu bir yapıdan bahsetmek mümkündür.

141 Şeker imalatı, NACE Rev. 2 sınıflamasında 10.81 koduyla, nişasta ve nişastalı ürün imalatı ise 10.62 koduyla açıklanmaktadır.

293) **Türkiye’de şeker kotası kapsamı dışında tutulan ve DİR kapsamında, ihracat odaklı üretim yapmasına izin verilen dört NBŞ üreticisi bulunmaktadır.** Söz konusu işletmelerin nakliye kolaylığı nedeniyle sınır kapılarına yakın bölgelerde konumlandıkları görülmektedir. Ak Nişasta Kırıkkale, GSF Mühendislik Sakarya, Beşler Makarna Gaziantep ve Ay Nişasta Mardin’de, üretim miktarında herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın, DİR kapsamında faaliyetlerini sürdürmektedir. Kota dışında bulunan bu üreticilerin, hammadde olarak kullandıkları mısırı serbestçe ithal etmeleri mümkündür.



294) Sınırlı sayıdaki NBS üreticileri, Türkiye’de gıda üretiminin yoğun ya da dış pazarlara erişimin kolay olduğu bölgelerde yoğunlaşırken, pancar şekeri üreticileri,

Kaynak: T.C. Şeker Kurumu

294) Sınırlı sayıdaki NBŞ üreticileri, Türkiye’de gıda üretiminin yoğun ya da dış pazarlara erişimin kolay olduğu bölgelerde yoğunlaşırken, pancar şekeri üreticileri,



Türkiye'nin tüm bölgelerine yayılmış durumdadır. Türkiye'de 10'u doğu bölgelerinde olmak üzere devlet tarafından işletilen toplam 25 pancar şekeri fabrikası bulunmaktadır. Bu fabrikaların özellikle doğu bölgelerinde yer alan büyük bir bölümünün zarar etmekte olduğu, devlet fabrikalarında kapasite kullanımının ise yüzde 50-60 civarında olduğu ifade edilmektedir.¹⁴² Pancar ekicileri kooperatifi Pankobirlik bünyesinde faaliyet gösteren altı fabrika ile iki özel fabrika ise çoğunlukla Orta Anadolu'da faaliyet göstermektedir (Şekil 85). Bünyesinde 25 kamu fabrikasının faaliyet gösterdiği Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin, net satışlar üzerinden zarar oranı 2009'da binde 4'ten 2011 yılında yüzde 5,9'a çıkmıştır.¹⁴³ Bu fabrikaların üretimden satış karlılığı ise 2010 yılında yüzde -3'ten 2011 yılında yüzde -6'ya gerilemiştir. 2011 yılında 25 Türk Şeker fabrikasının 21'i zarar etmiştir.¹⁴⁴ Zarar eden fabrikalar çoğunlukla Türkiye'nin doğu bölgelerinde yer alması, Türk Şeker fabrikalarının ekonomik olmaktan çok sosyal bir işleve sahip olduğunu göstermektedir. Ancak, Türkiye'deki en büyük pancar şekeri üreticisi Türk Şeker'in önemli miktarda zarar açıklaması pancar şekeri üretimindeki verimsizliğe işaret etmektedir. Pancar şekeri fiyatlarının yüksekliğinin altında pancar şekeri fabrikalarının verimsizliği bulunmaktadır.

295) Türkiye'de gerek pancar şekeri gerekse NBŞ üretim kapasitesi tam olarak değerlendirilememektedir. Türkiye'nin, 2011 yılındaki pancar şekeri üretim kapasitesi toplam 3 milyon 148 bin ton, NBŞ üretim kapasitesi ise 990 bin tondur.¹⁴⁵ Pancar şekeri fabrikalarındaki kurulu kapasitenin yüzde 63'ü, NBŞ fabrikalarında ise kurulu kapasitenin yüzde 52'si kullanılmaktadır. Türkiye'deki faaliyetlerine 2001'de yürürlüğe giren Şeker Kanunu öncesinde başlamış olan 5 NBŞ üreticisi, kanun öncesinde bu ürünlerin serbestçe üretilmesi nedeniyle yüksek kapasiteli fabrikalar kurmuşlardır. Bunun sonucunda 2011 yılında toplam 990 bin tonluk kapasiteye karşı 516 bin ton NBŞ üretimi yapılmıştır. Pancar şekeri fabrikalarında ise aynı dönemde 3 milyon tonun üzerindeki kapasitenin sadece 2,3 milyon tonu değerlendirilebilmiştir.

296) İç pazara yönelik şeker kotasının, pancar şekeri fabrikalarını da olumsuz etkilediği durumlarla karşılaşmaktadır. Şeker kotası şeker fiyatlarının yükselmesine neden olduğundan, yurtdışından 400-500 bin ton¹⁴⁶ olarak tahmin edilen kaçak şeker girmekte, bunun sonucunda da iç pazarda kotanın üzerine çıkan miktarlarda arz ortaya çıkmaktadır. Kullanıcının, talep ettiği pancar şekerini kayıtlı pancar şekeri fabrikaları yerine kaçak yollarla edinmesi sonucunda, kaçak pancar şekeri girişi ve kullanımının yüksek olduğu bölgelerdeki pancar şekeri fabrikaları, kendilerine tahsis edilen kota miktarında satışa ulaşamamaktadır. Bu durum, söz konusu fabrikaların kotalarının düşürülmesine neden olmaktadır.

142 Pankobirlik

143 Türkşeker Kar-Zarar Tabloları 2012, <http://www.turkseker.gov.tr/KarZararTablosu.aspx>

144 Pankobirlik'e ait fabrikaların karlılık durumuyla ilgili bir değerlendirme yapmak, yeterli veri olmadığı için mümkün değildir.

145 Pekşeker, Şeker Bilgi Kitapçığı, <http://www.pekseker.com.tr/seker.htm>

146 Pankobirlik ile yapılan görüşme notları

4.4. Şekerlerin Kullanımı

297) Dünyada şeker kullanımına bakıldığında, en yaygın kullanımın sakaroza, daha sonra ise NBŞ'ye ait olduğu görülmektedir.¹⁴⁷ NBŞ'nin fruktoz ve türevleri, genellikle tatlandırıcı olarak kullanıldığından, gıda sanayinde sakaroz ile çoğunlukla aynı alanlarda kullanılmaktadır. Bununla birlikte, sakaroz, gıda üretiminde glikoz yerine kullanılamamaktadır. Bunun temel nedeni ise glikoz türevlerinin, fruktoz türevlerinin aksine, fonksiyonel gücü yüksek, tatlandırıcı özelliği ise düşük ürünler olmasıdır. Glikozun tatlandırıcı özelliğinin düşük olması, bu ürünün gıda sanayinde tatlandırıcı olarak kullanılamamasına neden olmaktadır.

298) Glikoz şurupları, gıda sanayinde çok çeşitli ürünlerin üretiminde kullanılmaktadır. Türk Standartları Enstitüsü'nün (TSE) "Yenilebilir Glikoz Şurubu" standardına göre glikoz şurupları, nişastadan elde edilen ve sıvı veya katı formda bulunabilen bir mamuldür. Sert, yumuşak, jöle ve benzeri şekerlemeler, "marshmallow", nugat, sakız, helva, reçel, marmelat, unlu mamuller, dondurma ve çeşitli alkollü içeceklerin üretiminde glikoz şurupları kullanılmaktadır. Bu şuruplar gıda sanayinde kristalleşmeyi önleme, nem tutma, donma ve kaynama noktalarının kontrolü gibi amaçlarla bir katkı maddesi olarak veya gıda ürünlerine kıvam ve az miktarda tatlılık verme amacıyla kullanılmaktadır.

299) Fruktoz şurupları, glikoz şuruplarının kullanım alanlarından farklı alanlarda ve farklı amaçlarla kullanılmaktadır. Fruktoz şurupları, nişasta sütünden glikoz üretildikten sonra, glikozun enzimatik izomerasyonu ile elde edilmektedir. Fruktoz şurupları, başta alkolsüz içecek üretiminde olmak üzere, şekerleme, reçel, marmelat, bisküvi, kek ve dondurma üretiminde tatlandırıcı olarak kullanılan bir girdidir. Fruktoz şuruplarının en yaygın kullanım alanı olan alkolsüz içeceklerin Türkiye'de tüketim eğilimleri Kutu 5'te detaylandırılmaktadır. Tatlandırıcı olarak alkolsüz içecekler dışında kullanıldığı alanların başında baklava ve benzeri geleneksel Türk tatlıları gelmektedir. Fruktoz şurupları, gıda sanayindeki asıl kullanım amacı olan tatlandırıcı işlevinin yanında nemi çekme, mikrobiyal dayanıklılık sağlama, su aktivitesini düşürme ve bozulmayı önleme amacıyla da kullanılabilir. Gıda maddelerinde kullanılan glikoz ve fruktoz şuruplarının kullanım, ambalajlama ve etiketleme ile ilgili özellikleri 2006/45 sayılı "Gıda Maddelerinde Kullanılan Tatlandırıcılar Tebliği" ile düzenlenmiştir.

300) Kullanım alanlarındaki farklılıklara ve birbiri yerine kullanılamayan ürünler olmasına karşın Türkiye'de glikoz ve fruktoz şurupları "NBŞ" adı altında türdeş ürünler olarak değerlendirilmektedir. Fruktoz şurubu meyve suyu ve gazlı içeceklerde kullanılırken, glikoz şurubu çeşitli alkollü içeceklerin üretiminde kullanılmaktadır. Fruktozlu mısır şurubu üretiminde kullanılan fruktoz, glikozun kimyasal işleminden geçirilmesiyle elde edildiğinden, modifiye şeker kategorisinde değerlendirilmektedir.

147 Türkiye Gıda ve İçecek Sanayi Dernekleri Federasyonu (2011) "Karbonhidratlar, Mısır Şekeri ve Gıda Endüstrisinde Kullanımı", Ankara



301) Şekerin aşırı tüketiminin insan sağlığı üzerindeki etkilerine dair bulgular bilim çevrelerince halen tartışılmaktadır. Fruktoz şurubu içeren ürünlerin aşırı tüketiminin, şişmanlık, koroner hastalıklar, olumsuz metabolik değişimler ve plazma trigliserit seviyesinin artması gibi istenmeyen etkilerinin olabileceği bilim çevrelerince tartışılmakta, araştırmalar sürdürülmektedir. Sadece fruktozun değil aynı zamanda sakarozun da aşırı tüketiminin benzer riskleri taşıdığı bilinmektedir¹⁴⁸. Glikoz şuruplarının ise insan sağlığı üzerinde fruktoz şuruplarının neden olduğu gibi sağlık sorunlara yol açtığına dair bilimsel bir kanıt bulunmamaktadır.

302) Şeker pancarından üretilen, sakaroz kökenli şeker ise çoğunlukla çay şekeri, sofr şeker, toz şeker, kristal şeker veya beyaz şeker olarak adlandırılan ürünlerin imalatında kullanılmaktadır. Katı formda olan şekerlerin yanı sıra şeker pancarından sıvı pancar şekeri de üretilebilmektedir. Sıvı pancar şekeri, geleneksel Türk tatlılarında kullanılan şerbetlerin ve alkolsüz içeceklerin imalatında tatlandırıcı olarak kullanılmaktadır. Sıvı pancar şekeri bu özelliğiyle fruktoz şurubunun muadili olarak değerlendirilebilir.¹⁴⁹

Kutu 5. Türkiye’de alkolsüz içecek tüketimi

Gıda sanayinde fruktoz şuruplarının en yaygın kullanımı olarak alkolsüz içeceklerde görülmektedir. Hane halklarının gıda harcamalarında yaklaşık yüzde 7’lik bir paya sahip olan alkolsüz içeceklerin tüketimi, Türkiye’deki nüfus artışı ve kişi başına düşen gelirdeki artışla birlikte son on yılda önemli ölçüde yükselmiştir (Şekil 87). TÜİK verilerine göre Türkiye’de kişi başına düşen gelir 2002 – 2011 yılları arasında ortalama yıllık yüzde 14 artmış, aynı dönemde nüfus artış hızı ise yıllık ortalama yüzde 1,27 olmuştur. Bununla birlikte aynı dönemde hanehalklarının alkolsüz içecek harcamalarında ortalama yıllık yüzde 16 artış görülmüştür.

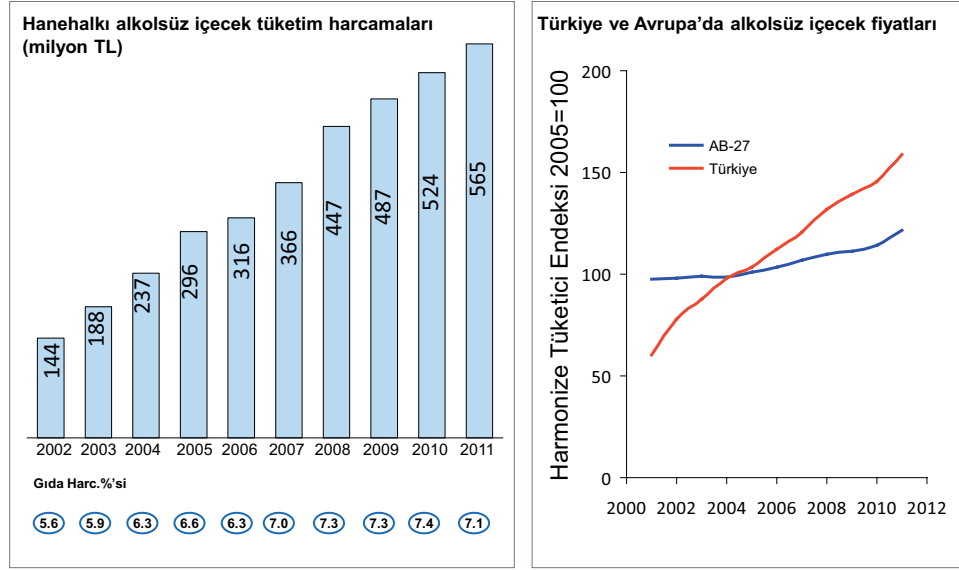
Hanehalklarının alkolsüz içecek tüketimlerinin gıda harcamaları içindeki payının ise 2002’de yüzde 5,6 iken 2011’de yüzde 7,1’e ulaştığı görülmektedir. Alkolsüz içecek tüketimindeki bu artış tüketici tercihlerinin bu yöne doğru gelişmesi ve aynı zamanda alkolsüz içeceklerin fiyatlarındaki hızlı yükselişin bir sonucudur. Türkiye’de bu ürünlerin fiyatları 2002-2011 döneminde 2,6 kat artmıştır. Türkiye’de alkolsüz içecek fiyatları 2004 yılına kadar Avrupa fiyatlarının altında seyretilmiş, 2011’de ise Avrupa fiyatlarının 1,3 katına ulaşmıştır.

Sonuç olarak, Türkiye’de hane halklarının alım gücü arttıkça alkolsüz içeceklere yapılan harcamaların da arttığı görülmektedir. Hâlihazırda yükselen fiyatlara karşın bu ürünlerin gittikçe daha fazla tüketiliyor olması, alkolsüz içecek fiyatlarında görülebilecek bir düşüşün bu ürünlerin tüketimini arttırması söz konusu olabilir.

148 Rizkalla, S.W. (2010) "Health implications of fructose consumption: A review of recent data" Nutrition & Metabolism 7:82; Mayo Clinic (2012) "High-fructose corn syrup: What are the health concerns?" <http://www.mayoclinic.com/health/high-fructose-corn-syrup/AN01588> ; Nseir, W., Nassar, F., Assy, N. (2010) "Soft drinks consumption and nonalcoholic fatty liver disease". World journal of gastroenterology, 16 (21): 2579–2588; Karaoğlu, M. (2011) "Yüksek Fruktozlu Mısır Şurubu" Gıda Mühendisliği Dergisi, Sayı: 33, Ocak-Mart.

149 Türkiye Gıda ve İçecek Sanayi Dernekleri Federasyonu (2011)

Şekil 87: Alkolsüz içecek tüketimi ve fiyatları Türkiye’de hızla artmaktadır



Kaynak: TÜİK, Eurostat

303) Sıvı pancar şekerinin glikoz şurubu yerine kullanılması, ürün işlevlerinin uyuşmaması nedeniyle mümkün değilken, söz konusu ürünün fruktoz şurubu olarak kullanımı artmaktadır.¹⁵⁰ Glikozun tatlandırıcı fonksiyonunun olmayışı ve gıda sanayinde kıvam verici olarak kullanılması nedeniyle şeker pancarından glikoza muadil bir ürün üretilmemektedir. Fruktozda ise farklı bir durum söz konusudur. Türkiye’de 2005 yılından bu yana üretilen sıvı pancar şekeri, şeker pancarından elde edilen ürünler içerisinde fruktoz şurubu yerine kullanılabilen tek ürün özelliğini taşımaktadır. Coca Cola ve Pepsi Cola’nın en büyük alıcıları arasında yer aldığı sıvı pancar şekerinin üretimi yılda 130 bin tondur.¹⁵¹ Glikoz ve fruktoz şurupları gıda sanayinde sıvı şeker kullanımının yüzde 66’sını oluşturmakla birlikte, 2011 yılında sıvı pancar şekeri de sıvı şeker pazarında yüzde 34’lük önemli bir pay yakalamıştır.¹⁵²

304) Şeker pancarının yaygın olarak üretilbildiği Türkiye’de, sakaroz bazlı pancar şekeri tüketimi dünya ortalamasının üzerindedir. NBŞ’nin aksine pancar şekeri doğrudan ev içi tüketimde de kullanılmaktadır. Türkiye’de kişi başına düşen pancar şekeri tüketimi 2011 yılında toplam 31 kg iken, dünyada aynı yıl kişi başına düşen ortalama sakaroz bazlı şeker tüketimi 21 kg olmuştur¹⁵³. Pancar şekeri yurtiçi satışları, uygulanmakta olan kota çerçevesinde, 1,7 milyon ton civarında seyretmektedir (Şekil 88). Pancar şekeri satışlarında 2009 ve 2010 yıllarında, olumlu hava şartları ve üretim verimliliğindeki artış nedeniyle artış yaşanmıştır. 2007 ve 2008 yılında görülen düşüşün nedeni ise büyük ölçüde bu dönemde yaşanan kuraklıktan kaynaklanmıştır. Şeker kamışı tarımının yapılmadığı ve kamış şekeri tüketiminin olmadığı Türkiye’de, pancar şekeri

150 Glikoz şurupları kristalizasyonun ve viskozitenin kontrol edilebilmesini sağlarken, sıvı pancar şekeri bu amaçlarla kullanılamamaktadır.

151 Konya Şeker (2011) “Torku Şeker Yeni İmajı İle Pazarda”, Basın Bülteni, 12.08.2011

152 Hesaplamada nişasta bazlı şekerlerin yurtiçi kullanımına yönelik 2011 yılı kota miktarı ile ithalatı dikkate alınmıştır. Pancar şekeri alt ürünlerinden yalnızca sıvı pancar şekeri, fruktoz şurubu ikamesi olarak kullanılabildiğinden hesaplamada yer almıştır.

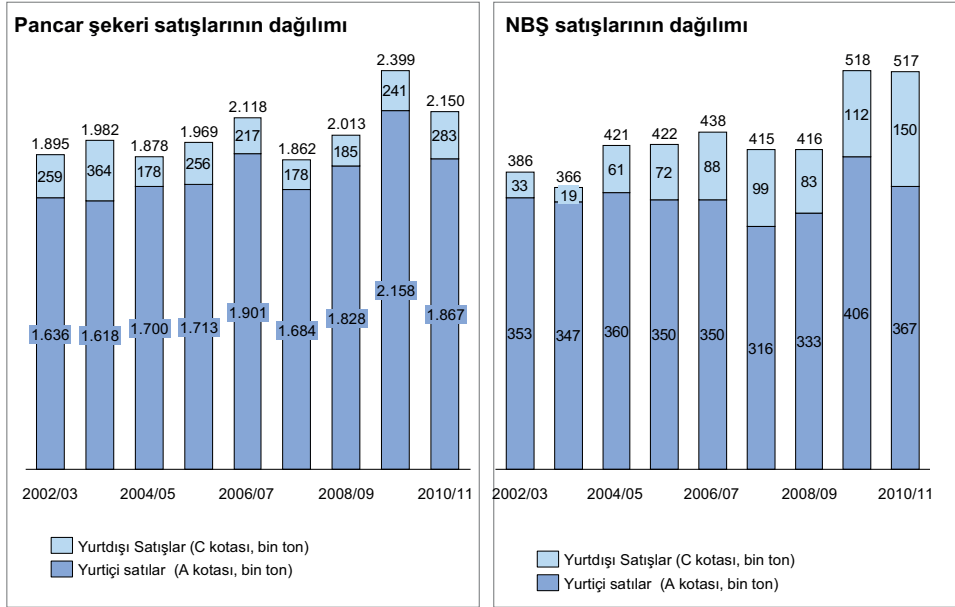
153 TÜİK, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (2012)



tüketiminin dünya ortalamasının belirgin bir biçimde üzerine çıkmasına neden olmaktadır.

305) Türkiye’de NBŞ tüketimi, A kotası kapsamında, toplam şeker kullanımının yüzde 15’ini aşmayacak biçimde kısıtlanmaktadır. Türkiye’de NBŞ kotası her yıl 350 bin ton civarında gerçekleşmektedir. Kota kapsamında üretilen NBŞ’nin tamamı gıda sanayinde faaliyet gösteren firmalar tarafından tüketilmektedir. Depolanabilir bir ürün olması, gıda maddesi üreten sanayi tesislerinde kullanılmadan önce pürifikasyon işlem gerektirmemesi ve tatlandırıcı olarak kullanıldığında şeker oranının ayarlanabilir olması bu ürünün gıda sanayicileri tarafından çok tercih edilen bir ürün olmasını beraberinde getirmektedir. Türkiye’de üretilen NBŞ, yurtiçi talebi karşılamamanın yanı sıra, DİR kapsamında, doğrudan dış pazarlara satılmakta ya da ihraç edilecek gıda ürünlerinin imalatında hammadde olarak kullanılmaktadır. DİR kapsamında, C kotası altında üretilen NBŞ miktarına yönelik kısıtlama bulunmaması nedeniyle, dış pazarlara satılan NBŞ miktarında, 2007 ve 2008 yılları dışarıda bırakıldığında, son on yılda istikrarlı bir artış gözlenmiştir (Şekil 88).

Şekil 88: Türkiye’de yurtiçi NBŞ ve pancar şekeri satışlarının oranı kotayla sabit iken yurtdışı NBŞ satışlarında önemli artış vardır



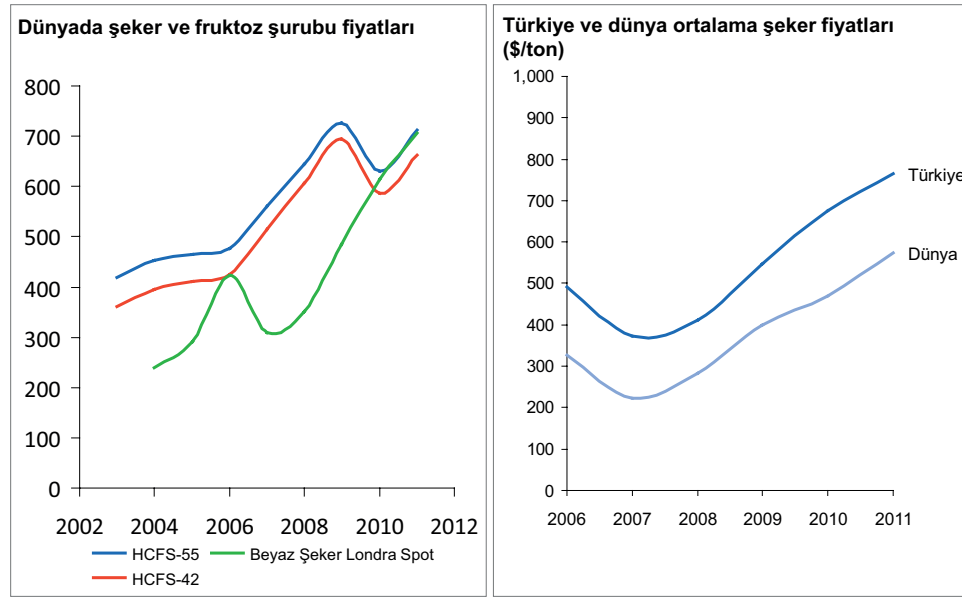
Kaynak: T.C. Şeker Kurumu

306) Dünya NBŞ fiyatları, pancar şekeri fiyatlarının altındadır (Şekil 89). 2003-2009 döneminde, fruktoz şurubu fiyatları dünya beyaz şeker fiyatlarından daha yüksek seyretmiştir. Ancak, 2010 yılından itibaren bu eğilimin tersine döndüğü ve Londra Borsası’nda belirlenen beyaz şeker fiyatlarının hızla artarak yüksek fruktozlu mısır şurubu fiyatlarına yaklaştığı görülmüştür. Bu gelişme, fruktoz şurubunun sakaroz bazlı şekere karşı, belli alanlarda görece olarak daha fazla tercih edilmesine neden olmaktadır.

307) Türkiye’de geçerli olan ortalama şeker fiyatı, dünya ortalamasının yaklaşık 1,5 kat üzerindedir. 2007 yılında şeker fiyatlarında bir düşüş yaşandığı, son 5 yılda

ise şeker fiyatlarının dünya genelinde artmakta olduğu görülmektedir (Şekil 89). Dünya şeker fiyatlarının temel belirleyicisi, pancar şekeri ile NBŞ'ye kıyasla daha ucuz bir ürün olan kamış şekeri. Şeker kamışının, şeker pancarına kıyasla, dünyada oldukça yaygın, üretiminin zahmetsiz ve veriminin ise yüksek olması nedeniyle, dünya şeker üretiminin yüzde 72'sini kamış şekeri oluşturmaktadır. Dünyadaki şeker üretiminin üçte ikisinden fazlasının şeker kamışından üretilmesi, dünya şeker fiyatlarını da aşağıya çekmektedir. Kamış şekerinin pancara kıyasla daha ucuz olması, Türkiye'de ise kamışın olmayıp pancarın bol miktarda yetiştirilmesi nedeniyle, Türkiye'deki şeker fiyatları dünya fiyatlarının üzerindedir. Dünya fiyatları ile Türkiye fiyatları arasındaki fark, şekere vergi koymayan Suriye gibi komşu ülkelere Türkiye'ye kaçak şeker getirme girişimlerini artırmaktadır¹⁵⁴.

Şekil 89: Dünyada NBŞ fiyatları ile beyaz şeker fiyatları aynı düzeye ulaşmıştır



Kaynak: T.C. Şeker Kurumu 2011 Yılı Faaliyet Raporu

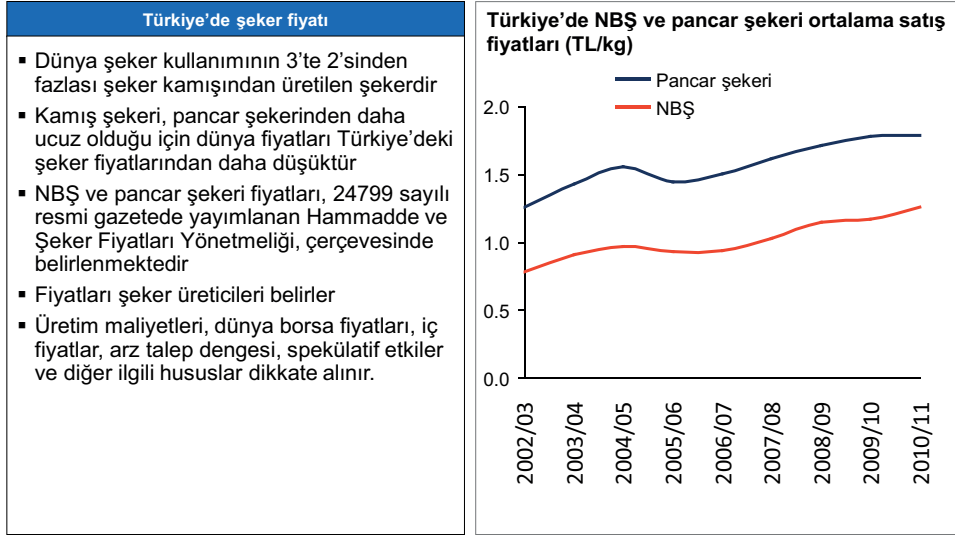
308) Türkiye’de NBŞ fiyatları, pancar şekeri fiyatlarının altındadır. İki ürünün fiyatları oldukça paralel bir seyir göstermekle birlikte, NBŞ fiyatı pancar şekeri fiyatının yaklaşık yüzde 65’i kadardır (Şekil 90)¹⁵⁵. Türkiye’de iç pazarda NBŞ ve pancar şekeri fiyatları, 24799 sayılı resmi gazetede yayımlanan Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği, çerçevesinde belirlenmektedir. Yönetmeliğe göre şeker satış fiyatları serbestçe, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından belirlenir. Fiyatların belirlenmesinde maliyetler, dünya borsa fiyatları, iç fiyatlar, arz talep dengesi, spekülasyon etkileri ve diğer ilgili hususlar dikkate alınır. Şeker üreten şirketlerin her aya ait şeker türlerine göre ağırlıklı satış fiyatı ortalamalarını, izleyen ayın ilk beş günü içinde Şeker Kurumu’na bildirmeleri gerektirmektedir.

154 Güner, S., “Türkiye’de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığın Etkisi”, 2006

155 Nişasta bazlı şekerler ve pancar şekeri arasındaki fiyat farkının ana sebebi, üretim ve hammadde maliyetleridir.



Şekil 90: Türkiye’de pancar şekerinin pahalılığı nedeniyle şeker fiyatları dünya ortalamasının üstündedir



Kaynak: World Bank Commodity Price Data, T.C. Şeker Kurumu 2011 Yılı Faaliyet Raporu

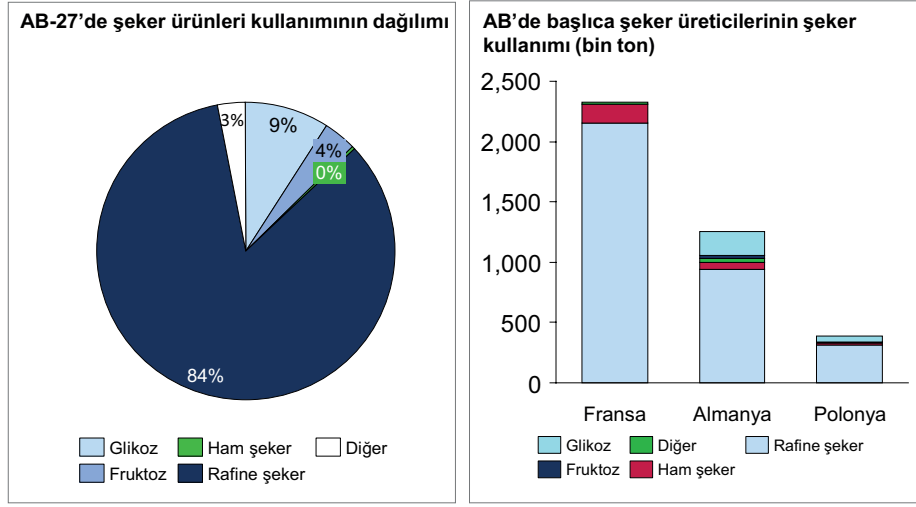
309) Pancar şekeri ve NBŞ’nin birbirinin yerine kullanılabildiği alanlarda, NBŞ, fiyat ve kullanım avantajlarından ötürü daha çok tercih edilmektedir. Pancar şekeri ve NBŞ fiyatları arasında oluşan farkın üretim ve hammadde maliyetlerinden kaynaklandığı görülmektedir. Türkiye’de uygulanmakta olan kota sistemi nedeniyle NBŞ’de arz eksikliği (talep fazlalığı) bulunmaktadır. Kotanın tamamen kaldırılması ya da hafifletilmesi durumunda, NBŞ kullanımı üzerindeki kısıtlar da kalkacağından, NBŞ serbestçe üretililecek, pancar şekerine göre de büyük fiyat avantajına sahip olacaktır. Bu durum, gıda endüstrisinin bazı alanlarında pancar şekerinden NBŞ’ye doğru bir geçişin yaşanmasını beraberinde getirecektir. Halihazırda uygulanmakta olan kota sistemi, mevcut pancar şekeri üretim kapasitesinin altında pancar şekeri kullanımına izin veriyor olsa da¹⁵⁶, NBŞ’ye karşı fiyat ve kullanımda dezavantaja sahip pancar şekeri üreticilerine yarar sağlamaktadır.

310) AB’de serbestçe üretilen bir ürün olan glikoz şurubu, toplam şeker kullanımında çok büyük bir yer teşkil etmemektedir. AB-27 ülkelerinin şeker alt ürünleri kullanımına bakıldığında toplam kullanımın yüzde 84’ünü rafine şekerlerin oluşturduğu, AB şeker rejimi kapsamında tutulmayan glikoz kullanımının¹⁵⁷ ise yüzde 9 ile sınırlı kaldığı görülmektedir (Şekil 91). Glikoz şurubu hane halkları tarafından tüketilebilen bir ürün olmadığından ve yalnızca gıda üretiminde tatlandırıcı dışı amaçlarla girdi olarak yer aldığından, bu ürün üzerindeki kota kaldırılrsa da glikoz talebindeki artışın ulaşabileceği çok yüksek olmayan bir üst sınır bulunmaktadır.

156 2011 yılında mevcut 3 milyon 148 bin ton pancar şekeri üretim kapasitesine karşılık, sadece 2,5 milyon pancar şekeri kullanımına kota verilmiştir.

157 Glikoz kapsamında bir glikoz türevi olan maltodekstrin de hesaba katılmaktadır.

Şekil 91: AB’de de şeker kullanımının büyük bölümünü sakaroz bazlı şeker oluşturmakta, glikoz kullanımı kısıtlı kalmaktadır

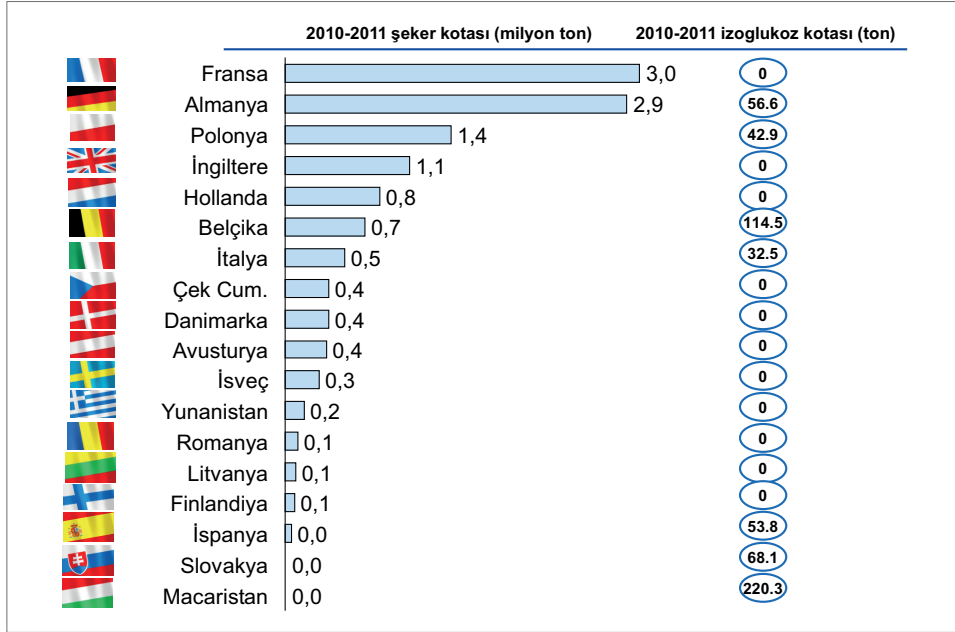


Kaynak: Eurostat

311) AB’nin başlıca şeker üreticilerinden Fransa, Almanya ve Polonya’da da şeker alt ürünleri kullanımında NBŞ sınırlı bir paya sahiptir (Şekil 91). Şekil 91, Fransa, Almanya ve Polonya’nın AB üye ülkeleri arasında en fazla şeker üretimi yapılan üç ülke olduğunu göstermektedir. Fransa’da şeker üretiminin neredeyse tamamı şeker kamışı veya şeker pancarından yapılmaktadır. İzoglukoz üretimine kota verilmemekle birlikte ülkede glikoz üretilmemekte, Fransa glikoz ihtiyacının tamamını ithalatla karşılamaktadır. Bununla birlikte yıllık toplam şeker kullanımı 2,3 milyon ton olan Fransa’nın glikoz ithalatı yalnızca 281 bin tondur. Almanya’da ve Polonya’da ise toplam şeker tüketimi içerisinde NBŞ kullanımının payı sırasıyla yüzde 18 ve 12’dir. Bu ülkelerde serbestçe üretilebilen bir ürün olan glikozun diğer şeker alt ürünlerine kıyasla öne çıkmayan bir ürün olması, ABD örneğinde de görüldüğü gibi, glikozun kota kapsamı dışına alınması durumunda bile şeker sektöründe baskın hale gelemeyeceğini göstermektedir (Şekil 92).



Şekil 92: AB ülkelerinde uygulanan şeker ve izoglukoz kotaları



Kaynak: NÜD, AB 513/2010 sayılı Komisyon Tüzüğü

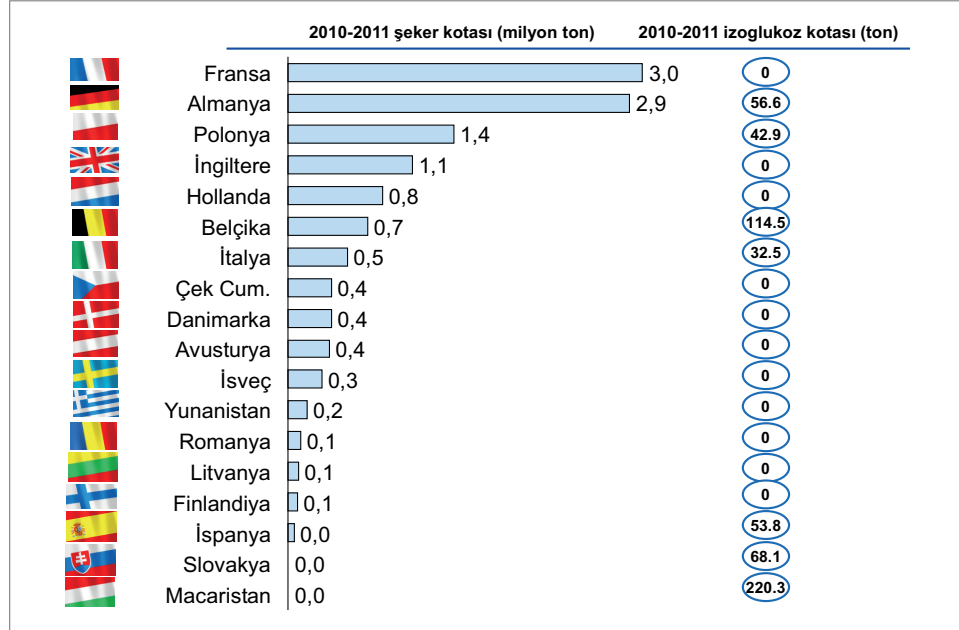
312) A kotası çerçevesinde iç pazara yönelik düzenlemelerde glikoz şurubunun fruktoz şurubu ile aynı kapsamda değerlendirilmesi, bu ürünü pancar şekeri kullanım alanlarından farklı alanlarda (tatlandırıcı dışı) kullanan gıda üreticilerini olumsuz etkilemektedir. Türkiye’de yaygın olarak üretilen ve oldukça yüksek oranda kota tahsis edilen pancar şekeri, glikoz şurubu yerine kullanılamamaktadır. Dünyada şeker tanımı içinde yer almayan glikozun Türkiye’de kota kapsamında tutulması gıda üreticilerinin rekabet gücünü kısıtlamaktadır. Bu durum, çok çeşitli alanlarda kullanılan glikoza, gıda sanayinin yüksek talep göstermesi nedeniyle glikoz fiyatlarını, dolayısıyla gıda üretim maliyetlerini artırmaktadır. Bu tespitler ışığında, iç pazara yönelik kota uygulamasının şekeri hammadde olarak kullanan gıda sanayinde önemli bir darboğaza neden olduğunu söylemek mümkündür.

Kutu 6: AB'de şeker piyasasına yönelik mevcut uygulamalar¹⁵⁸

AB şeker piyasası, Türkiye'de olduğu gibi kamusal düzenlemelere tabidir. AB üyeleri, 2005 yılında, şeker için ortak piyasa düzeni çerçevesinde kapsamlı bir reform yapılmasını kabul etmişlerdir. Bu reform kapsamında şeker destek fiyatları azaltılmış, çiftçi kayıplarına ödenek ayrılmış, kota sistemi basitleştirilmiş, kimya ve ilaç endüstrilerinde kullanılan şeker ile biyoetanol için yapılan üretim, kotalardan muaf tutulmuştur. Glikoz ürünleri ise AB düzenlemelerinde şeker tanımı içinde yer almamakta, bu nedenle AB'deki şeker kotası kapsamı dışında bırakılmaktadır. Bu ülkelerde izoglukoz adı da verilen fruktoz şurubu türevine ise toplam üretimin yüzde 5'i civarında kota uygulaması bulunmaktadır, Şekil 92'de AB üye ülkelerinde şeker uygulanan kota miktarlarını gösterilmektedir.

AB ülkelerinin büyük çoğunluğunda, Türkiye'de olduğu gibi şeker pancarı üretilmekte, ülkeler şeker ihtiyaçlarının önemli bir bölümünü pancar şekerinden karşılamaktadır. AB toplam şeker kullanımının yüzde 25'i ise Afrika ve Karayip ülkelerinden kamış şekeri olarak ithal edilmektedir. Şeker ihtiyacını bu kanallardan karşılayabilen AB üye ülkelerinden birçoğu izoglukoza kota vermemektedir. Şekere kota uygulayan 23 AB üyesinden yalnızca 9 ülke izoglukoza kota vermektedir (Şekil 92). Bu durum, NBŞ ihracatının büyük bölümünü fruktoz türevlerinin oluşturduğu Türkiye'deki NBŞ üreticilerinin ihracat kapasitelerini sınırlandırmaktadır.

Şekil 92: AB ülkelerinde uygulanan şeker ve izoglukoz kotaları



Kaynak: NÜD, AB 513/2010 sayılı Komisyon Tüzüğü

158 2005 yılında getirilen kapsamlı reformla gelen değişikliklerin saptanmasında, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Sektör Raporu 2011'den faydalanılmıştır.

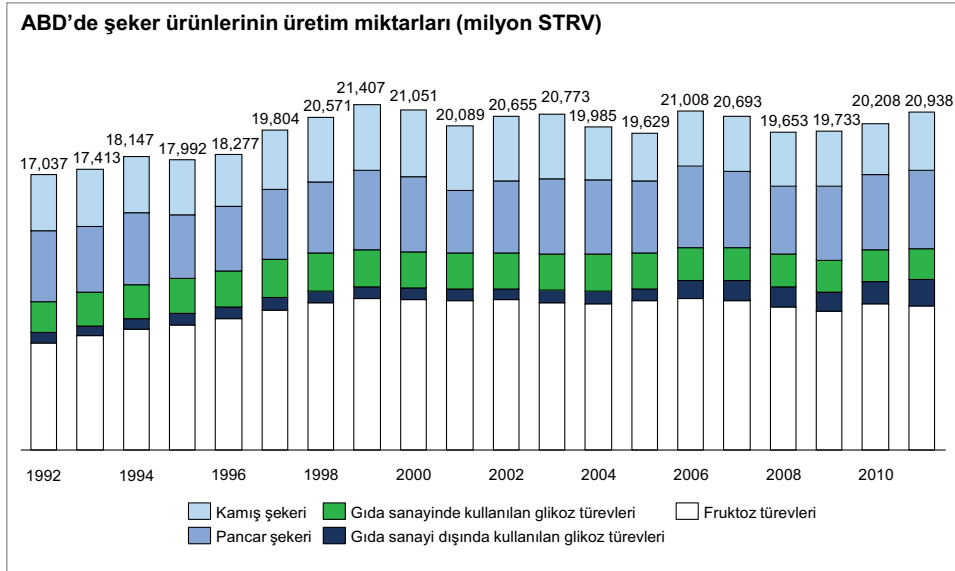


Kutu 7. ABD ve Meksika'da sakaroz ve NBSŞ üretimi

Dünyanın önde gelen mısır üreticilerinden ABD'de şekerin üç temel hammaddesi olan şeker kamışı, şeker pancarı ve mısırdan şeker üretilmektedir. Ülkede bulunan 50 eyaletin 12'sinde şeker pancarı, 4'ünde şeker kamışı üretilmektedir. Öte yandan mısır üretimi yapılabilen eyalet sayısı ise 48'dir. Buna karşın ABD'de üretilen sakaroz ve NBSŞ'nin yaklaşık yüzde 45'i şeker kamışı veya şeker pancarından üretilmektedir (Şekil 93). Şeker üretiminin ortalama yüzde 11'ini gıda sanayinde kullanılan glikoz türevleri oluşturmaktadır. ABD Tarım Bakanlığı verilerine göre günümüzde üretilen toplam glikoz türevlerinin yaklaşık yarısı gıda sanayi dışında kullanılmaktadır. ABD'de olduğu gibi şeker kamışından şeker üreten ülkelerin çoğunda şeker kotası uygulamasına rastlanmamaktadır.

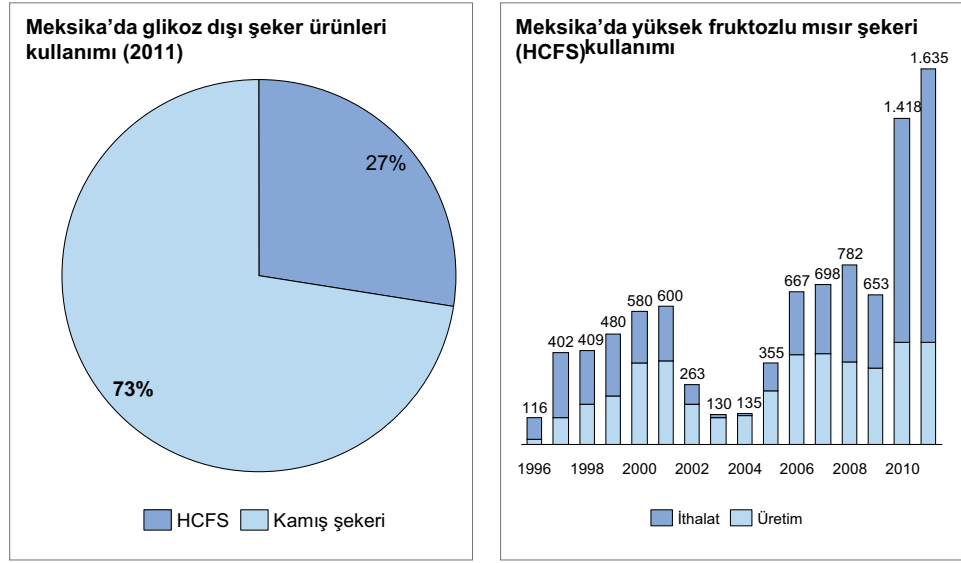
Meksika dünyanın en büyük 5 şeker kamışı üreticisinden biri olup, şeker pancarı üretimi yapılmayan bir ülke özelliği taşımaktadır. Şeker kamışında dünyada önemli bir yere sahip olmasına karşın Meksika'da glikoz dışındaki şeker ürünlerinin kullanımı içinde yüksek fruktozlu mısır şurubu, bir başka adıyla izoglukoz yüzde 27'lik bir paya sahiptir (Şekil 94). Yüksek fruktozlu mısır şurubu, ülkede 1996 yılına kıyasla 14 kat daha fazla kullanılmaktadır (Şekil 94). Sınırlı miktarda üretilen ve ihracatı yapılmayan ürün, ülkede mevcut talebin karşılanabilmesi için son yıllarda üretimin 2,6 katı miktarda ithal edilmektedir. Kamış şekeri üretimine karşın yüksek fruktozlu mısır şekerine gösterilen bu talep, ürünün sakaroz bazlı şekerlere kıyasla gıda sanayindeki kullanım avantajından kaynaklanmaktadır.

Şekil 93: ABD'de şekerin üç temel hammaddesi olan şeker kamışı, şeker pancarı ve mısırın üçünden de şeker üretilmektedir



Not: Kuru madde baz alınarak hesaplanmıştır. 1 STRV=0,907185 metrik ton

Şekil 94: Meksika’da pancar şekeri üretimi bulunmamaktadır. Şeker ihtiyacının tümü şeker kamışından üretilen şeker ve NBS’den sağlanmaktadır



Kaynak: ISO (2012), OECD FAO Agricultural Outlook

4.5. Şeker Dış Ticareti

313) Türkiye’de iç pazara yönelik ağır düzenlemelere karşılık NBS ürünleri, ihracatı ve az miktarda ithalatı yapılan ürünlerdir. 2011 yılında NBS’de toplam 10,7 milyon dolar ithalat ve 82,8 milyon dolar ihracat gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de NBS’nin DİR kapsamında, C şekeri kotası içinde ihracatına izin verilmektedir¹⁵⁹. 2007/9 sayılı Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın “İhracı Yasak ve Ön İzne Bağlı Mallara İlişkin Tebliğde (İhracat 96/31) Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ”i uyarınca şekerin ihracına ön izin veren kurum ise T.C. Şeker Kurumu olarak belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre NBS ihraç etmek isteyen kuruluşlar “Dâhilde İşleme İzin Belgesi” temin ederek NBS üretimlerini yurtiçi piyasaya yönelik kota kapsamında tutulmadan gerçekleştirebilmektedir.

314) NBS ithalatı üzerindeki kamusal mali yükler, ihracat amaçlı üretilen gıda ürünlerinde yurtiçinde üretilmiş NBS’nin tercih edilmesine neden olmaktadır. NBS’nin dâhilde işleme rejiminde gıda üretiminde kullanılmak üzere ithal edilmesinde navlun bedelinin yanı sıra damga vergisi, gözetim hizmeti masrafı, dâhili nakliye masrafları ve boşaltma ile liman masrafları da eklenmektedir. Söz konusu masraflar, NBS ithalatının maliyetini oldukça yükseltmektedir¹⁶⁰. Öte yandan DİR kapsamında ithal edilen NBS’den anti-damping vergisi, KDV, Kaynak Kullanım Destekleme Fonu (KKDF) ve gümrük vergisi alınmamaktadır¹⁶¹. C kotası kapsamında şeker üreten şirketlerden ise bu şekerin nakliyesinde Şeker Kurumu’nun belirlediği dünya borsa fiyatına ton başına yaklaşık 61

159 T.C. Şeker Kurumu

160 Aksu, M.A. (2010), Şekerli Mamul Sanayicileri Derneği Toplantısı, T.C. Şeker Kurumu, İstanbul. <http://www.semad.org/sekeragitoplanti/SekKurBskazmiaksu.pdf>

161 Güner, S., “Türkiye’de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığın Etkisi”, 2006



ABD doları navlun bedeli alınmaktadır.

315) NBŞ ürünlerine uygulanan yüzde 135 seviyesindeki gümrük vergisi oranları, tüm şeker ürünlerinde aynıdır. Dünyada birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de şeker piyasası liberal ekonominin kurallarına göre işlememektedir. Siyasi bir takım nedenlerle, şekerin hammaddesi olan tarımsal ürünlerin üreticilerini korumak amacıyla, şeker dış ticaretinde korumacı politikalar izlenmektedir. Diğer birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de Aralık 2012 itibariyle sakaroz, laktoz, izoglukoz ve diğer NBŞ ürünleri, insülin türevleri ve şurupları ile beyaz, kristal, küp, kesme ve toz şeker ile pudra şekerine yüzde 135 gümrük vergisi uygulanmaktadır¹⁶².

316) DİR’in uygulanmasında yaşanan aksaklıklar neticesinde sektörde bazı usulsüzlüklerin yaşandığına dair belirtiler bulunmaktadır. DİR uygulamasında denetimin gerektiği gibi yapılmaması durumunda, NBŞ veya pancar şekeri fabrikalarından KDV’siz olarak alınan şekerin iç pazara sürülmesi ve gerçek dışı belgelerle ihraç edilmiş olarak gösterilmesi söz konusu olabilir¹⁶³. İkinci bir örnekte ise, yurtdışından dâhilde işleme rejimi kapsamında, ithalatta alınan çeşitli vergilerden muaf tutularak ithal edilen NBŞ veya pancar şekerinin ihraç edilmiş gibi gösterilerek yurtiçinde satıldığı durumlar yaşanmıştır¹⁶⁴. DİR, gerek şeker üreticilerinin sahip oldukları atıl kapasitenin değerlendirilmesi için gerekse de şekeri hammadde olarak kullanan gıda üreticilerinin ihracat performanslarını arttırmak için gerekli bir uygulamadır. Ancak, şeker gibi devlet kontrolünde olan bir piyasada, DİR’in denetiminin yeterince yapılamaması sektörde haksız rekabet ortamının doğmasını ve kamunun bir kısım vergi gelirlerinden mahrum kalmasına neden olmaktadır.

317) Türkiye’de NBŞ ihracatında son yıllarda görülen artış, mevcut kota kısıtlamaları, fabrikaların sahip olduğu kapasite fazlası ve DİR’in bir sonucudur. NBŞ’nin yurtiçi kullanımında yüzde 10’luk bir kotanın bulunması ve DİR kapsamında ise ihracatına izin verilmesi neticesinde NBŞ üreticileri dış pazarlara açılmaya başlamıştır. Sektörde faaliyet gösteren fabrikaların bir bölümünün tamamıyla iç piyasaya dönük çalıştığı; ancak, mevcut kapasitesi iç talebin üzerinde kalan üreticilerin ise dış pazarlara yöneldiği bilinmektedir. Sektördeki bu yapı neticesinde, Türkiye’nin NBŞ ihracatı, son yıllarda istikrarlı bir şekilde yükselmektedir. Özellikle fruktoz türevlerinin, glikoz türevlerinin yaklaşık üç katı miktarda ihraç edildiği, 2009’dan bu yana ihracatın hızla artmakta olduğu görülmektedir (Şekil 95)¹⁶⁵. Türkiye’de NBŞ ihracatının özellikle fruktoz türevleri üzerinden gerçekleşiyor olmasına karşın AB’de fruktoz şurubuna kota uygulanıyor olması ise Türkiye’nin NBŞ ihracat potansiyelini etkin kullanamamasına neden olmaktadır.

162 T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2012 Yılı İthalat Rejimi Kararı Eki Listeler

163 CNN Türk Haberleri, Erişim tarihi: 22.11.2012 <http://www.cnntrk.com/2008/ekonomi/genel/09/28/kacak.onlenince.sekerde.sezon.tatli.gecti/495080.0/index.html>

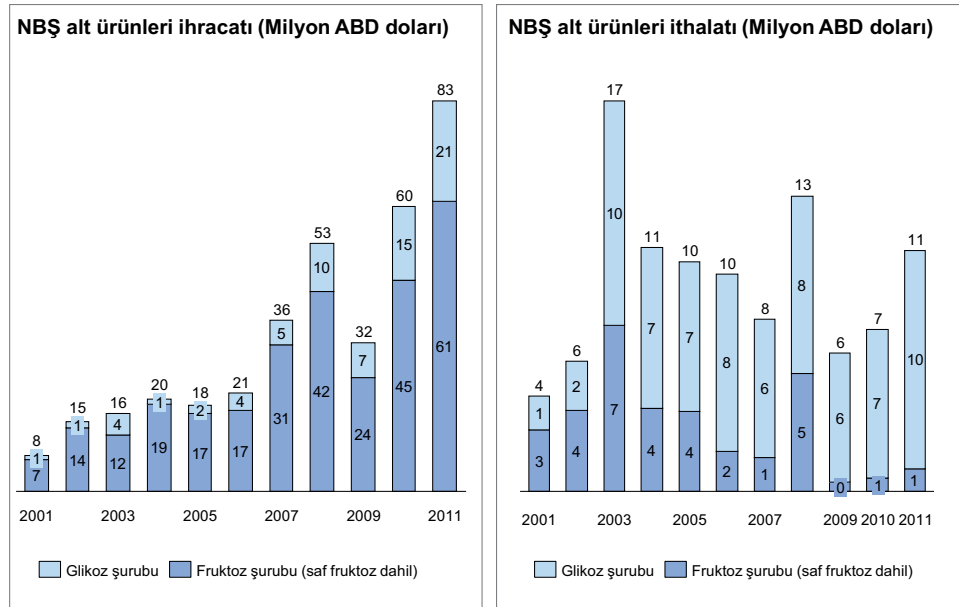
164 Güner, S. “Türkiye’de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığın Etkisi”, 2006

165 UN Comtrade verileri kullanılarak yapılan hesaplamalarda yüzde 20’den daha az fruktoz içeren glikoz şurupları (Glucose, glucose syrup < 20% fructose) ve yüzde 20-yüzde 50 arasındaki oranlarda kuru ağırlıkta şurup içeren glikoz (Glucose including syrup of 20%-50% dry weight), glikoz şurubu kapsamında değerlendirilmiştir. Saf fruktoz (Fructose, chemically pure) ile yüzde 50’den fazla fruktoz içeren şuruplar (Fructose, syrup > 50% fructose, not pure) ise fruktoz türevleri olarak tanımlanmıştır.

318) Türkiye'nin AB ve Orta Doğu pazarlarına yakınlığı NBŞ ihracatı açısından önemli bir avantaj sağlamaktadır. NBŞ ürünleri, ağır olmaları, nakliyesinin varil ve tankerlerle yapılıyor olması gibi riskler nedeniyle taşınması oldukça maliyetli ve zor ürünlerdir. Glikoz ve fruktoz türevleri, 45°C koşullarında tankerler yoluyla taşınmaktadır. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, yabancı yatırımcıların NBŞ üretimi için Türkiye'yi tercih etme nedenlerinden birinin Türkî Cumhuriyetler ile ODKA pazarlarına yakınlığı olduğu NBŞ üreticileri tarafından ifade edilmektedir.

319) Türkiye'de, AB'den farklı olarak şekere yönelik kotanın üretim aşamasında değil, satış aşamasında konulmuş olması, gıda sanayinin glikoz ihtiyaçlarını ithalat yoluyla gidermelerine de ek bir engel oluşturmaktadır. Bu engel, DİR kapsamında NBŞ ithalatına izin verilmesiyle kısmen aşılabilmektedir. Nitekim Türkiye'nin az miktarda NBŞ ithalatının yüzde 90,5'ini glikoz türevleri oluşturmakta, NBŞ ithalatı ise dalgalı bir seyir izlemekle beraber 10 milyon dolar civarında seyretmektedir (Şekil 95). NBŞ ithalatının sınırlı olmasının diğer nedenleri, uygulanan yüksek gümrük vergileri ve benzeri dış ticaret maliyetleridir. İthalat miktarı fruktoz türevlerine kıyasla daha fazla olan, sakaroz bazlı şeker ürünleriyle ikame edilemeyen glikoz türevlerinin Türkiye'de az miktarda da olsa ithal edilmesinin, gıda sanayisinin yurtiçi üretimle karşılanamayan talebinden kaynaklandığı söylenebilir.

Şekil 95: Türkiye NBŞ dış ticaretinde net ihracatçı durumundadır



Kaynak: Birleşmiş Milletler Ürün İstatistikleri Veritabanı, TEPAV Hesaplamaları

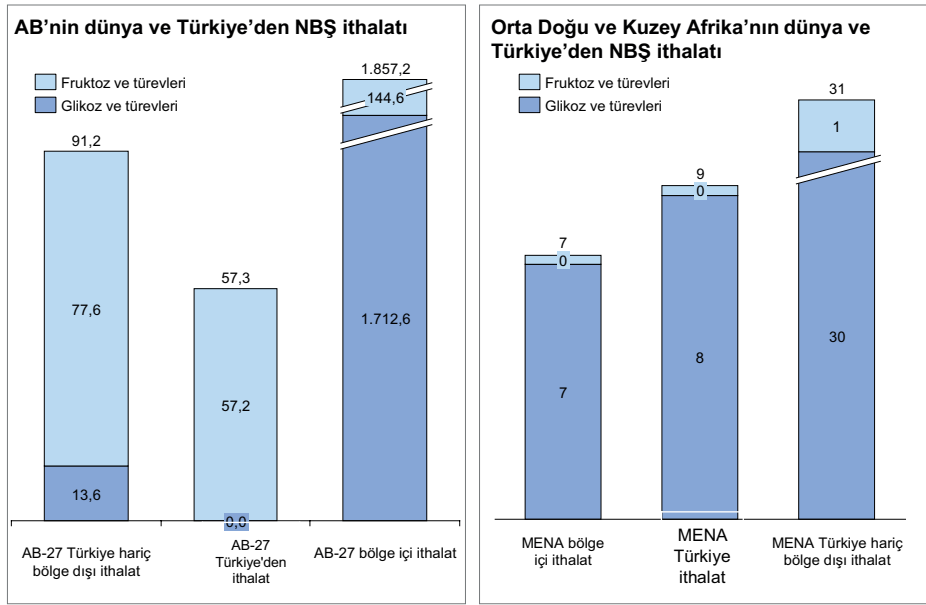
320) AB'nin izoglukoza kota uyguluyor olmasına karşın Türkiye'den yaptığı NBŞ ithalatının tamamına yakını fruktoz türevleri oluşturmaktadır. AB'nin glikoz şurubu ithalatının tamamına yakını AB üyesi ülkeler arasında gerçekleşmektedir (Şekil 96). ODKA¹⁶⁶ ülkelerinin NBŞ ithalatında ise tam tersi bir durum söz konusudur. ODKA

¹⁶⁶ Bu raporda ODKA ülkeleri, yaygın kullanım şeklinde olduğu gibi Birleşik Arap Emirlikleri, Bahreyn, Cezayir, Fas, Filistin, Irak, İran, İsrail, Katar, Kuveyt, Libya, Lübnan, Mısır, Umman, Ürdün, Suriye, Suudi Arabistan, Tunus ve Yemen'i kapsamaktadır.



ülkelerinin Türkiye'den NBŞ ithalatının tamamına yakını glikoz şurubu oluşturmaktadır (Şekil 96). ODKA ülkeleri toplamda 44,5 milyon dolarlık glikoz türevleri ithalatı yaparken, fruktoz türevleri ithalatı yalnızca 1,8 milyon dolardır. Bu durum, bu ülkelerin ithal fruktoz türevleri talep etmediğini göstermektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin NBŞ dış ticaret stratejisi bölgeler arasında büyük farklılık gerektirmektedir. Ülkelerin ürün talebindeki farklılıklar nedeniyle Türkiye ODKA ülkelere glikoz türevleri ihracatında rekabet üstünlüğüne sahipken, Avrupa'da ise fruktoz türevleri ihracatında avantajlı durumdadır.

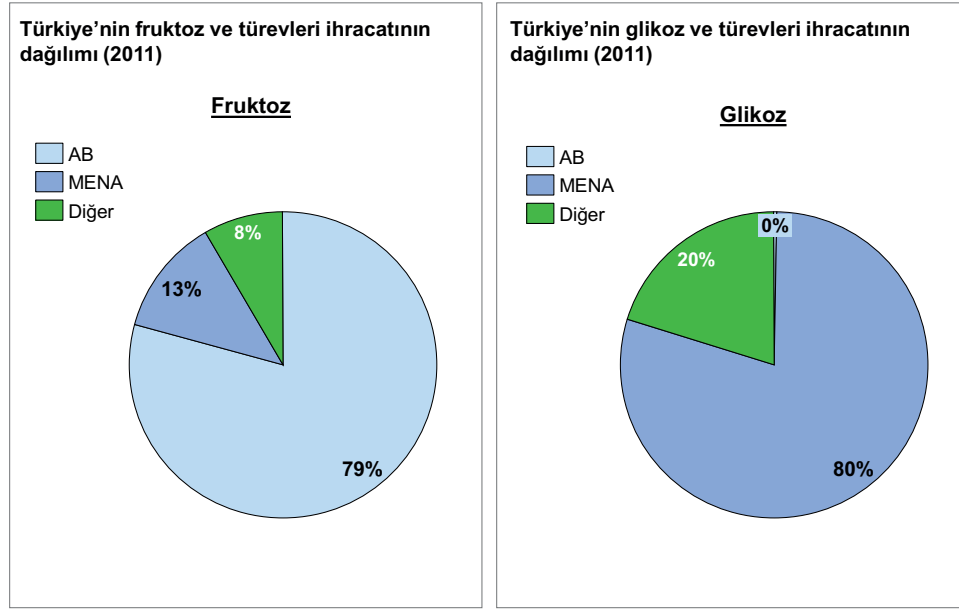
Şekil 96: Avrupa ve Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerinin Türkiye, bölge ve dünyadan ithal ettiği NBŞ ürünleri farklılık göstermektedir



Kaynak: Birleşmiş Milletler Ürün İstatistikleri Veritabanı, TEPAV Hesaplamaları

321) Türkiye'nin NBŞ dış ticaretindeki en önemli partneri AB'dir. 2011 yılında AB'ye yaklaşık 49 milyon dolar değerinde NBŞ ihraç edilmiş, ODKA ülkelere NBŞ ihracatı ise yaklaşık 25 milyon dolar olmuştur. Bu ürünlerden diğer ülkelere yapılan ihracat ise yaklaşık 9 milyon dolar tutarında gerçekleşmiştir. İhracatı, glikoz şurubunun yaklaşık üç katı kadar olan fruktoz türevlerinin, yüzde 79'u AB'ye ihraç edilmektedir (Şekil 97). Türkiye'nin glikoz şurubu ihracatının yüzde 80'lik bir bölümü ODKA ülkelere yapılmaktadır (Şekil 97). Türkiye'nin az miktardaki NBŞ ithalatının ise yüzde 68'ini AB ülkelerinden yapılan ithalat oluşturmaktadır. Türkiye, 2011 yılında 1 milyon 15 bin dolar değerinde fruktoz türevleri ithal etmiş, fruktoz türevleri ithalatının yüzde 82,5'ini kaynağı AB ülkeleri olmuştur. Aynı yıl 9 milyon 702 bin dolar tutarında ithalatı gerçekleştirilen glikoz türevlerinin ise yüzde 66,6'sının kaynağı AB ülkeleri olmuştur¹⁶⁷.

Şekil 97: 2011 yılında AB'ye yaklaşık 49 milyon dolar değerinde NBŞ ihraç edilmiş, MENA ülkelerine NBŞ ihracatı ise yaklaşık 25 milyon dolar olmuştur



Kaynak: Birleşmiş Milletler Ürün İstatistikleri Veritabanı, TEPAV Hesaplamaları

4.6. Çözüm önerileri

322) Türkiye’de nişasta bazlı şeker değer zinciri detaylı olarak incelendiğinde, NBŞ’nin gıda sanayinde çok çeşitli alanlarda kullanılan bir ürün grubu olduğu, değer zincirinin belirli alanlarında sorunlar bulunduğu görülmektedir. NBŞ’nin yurtiçinde kullanımına yönelik düzenlemeler, sektörün gelişimi önünde büyük engel teşkil etmektedir. Türkiye’de uygulanan mevcut kotanın yanı sıra sektörün öne çıkan sorunları kaçakçılık, kayıtdışı üretim, söz konusu ürünlerin dış ticaretinde AB kota uygulamalarının kısıtlayıcı etkisi ve NBŞ üretiminde GDO’lu mısır kullanıldığına ilişkin yersiz endişelerin kamuoyunda sıkça dile getirilmesidir.

323) Çok çeşitli gıda ürünleri üretiminde kullanılan, başka ürünlerle ikamesi ise mümkün olmayan glikoz ve türevlerinin Türkiye’de şeker kotasına dâhil edilmesi, Türkiye’de gıda sanayinin gelişimi önünde engel teşkil etmektedir. Türkiye, dünyada NBŞ ürünlerine kota uygulayan tek ülke olmamasına karşın, burada kota uygulaması glikoz ve türevlerinin kota kapsamında tutulması gibi konularda diğer ülke örneklerinden farklılıklar göstermektedir. AB şeker rejimine göre şeker tanımı içerisinde yer alan ürünler sakaroz bazlı şeker ve şurup türevleri ile fruktoz türevi ürünlerdir. Glikoz türevlerinin AB tarafından şeker kotası kapsamı dışında tutulması, ancak Türkiye’de bu ürünlerin de şeker tanımı içerisinde yer alması AB müktesebatı ile uyumsuzluk yaratmaktadır. Uyumsuzluk yaratan bir başka nokta ise AB’de kuru madde ağırlığı temel alınarak hesaplanan kotanın Türkiye’de sıvı halde de bulunabilen nihai ürün ağırlığı üzerinden hesaplanıyor olmasıdır. Bu durum, kullanım avantajına sahip glikoz ve fruktoz şuruplarının üretim miktarını doğrudan kısıtlamaktadır.



324) Şeker kotasına ilişkin uzun vadeli alınacak kararlar, kapsamlı etki analizi çalışmaları gerektirmektedir. AB'de yakın gelecekte şeker kotasının tamamen kaldırılması, şeker kullanımına doğrudan kota uygulayan tek ülke konumuna gelecek olan Türkiye üzerinde bir baskı yaratacaktır. Kotanın tamamen kaldırılması kararının alınması öncesinde ise yeni sistemde NBŞ üretiminin serbest hale gelmesinin pancar şekeri üretimine net etkisi, somut verilerle ortaya konabilmelidir. Kotanın kaldırılması sonucu ortaya çıkacak rekabet koşullarının şeker fiyatlarını düşüreceği öngörülmektedir. Bu düşüşün şeker talebine, şeker pancarı üreticilerine, şeker pancarından şeker üreten üreticilere ve tüketicilere etkisi kapsamlı bir etki analiziyle ortaya konulmalıdır. Buna ek olarak kotanın tamamen kaldırılması, sektörde bir geçiş süreci ihtiyacı ortaya çıkaracaktır.

İlgili kuruluşlar: Şeker Kurumu

325) Glikoz ve fruktoz türevlerinin hane halkları tarafından doğrudan tüketilebilen ürünler olmaması, Türkiye'de pancar şekerine her zaman talep olacağına işaret etmektedir. NBŞ serbestçe üretilebilir hale geldiği takdirde Türkiye'de pancar şekerinin yalnızca gıda sanayinde kullanım oranlarının düşmesi söz konusu olacaktır. Dünyada glikoz türevleri, serbestçe üretilebildikleri halde ve mısır üretiminin talebi rahatlıkla karşıladığı yerlerde dahi sınırlı miktarda üretilmekte, toplam şeker üretiminin küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Bu durum, glikoz türevlerinin kota kapsamı dışına alınmasının pancar şekeri sektörünü olumsuz etkilemeyeceğine işaret etmektedir. Öte yandan serbestçe üretilebildiği yerlerde fruktoz türevleri üretimi ve kullanımının son yıllarda önemli artış gösterdiği görülmektedir.

326) Şeker kotasının tamamen kaldırılmasını izleyecek geçiş sürecinde şeker pancarı üreticilerinin ve zarar ettiği belirtilen devlete ait şeker fabrikalarının maruz kalacağı kaybın nasıl telafi edileceğine dair politikalar geliştirilmelidir. Pancar şekeri üretiminde, Türkiye'de NBŞ üretimine kıyasla istihdam edilen personel sayısı çok daha fazladır. Pancar şekeri imalatında çalışanlara ek olarak 2011 yılı itibarıyla Türkiye'de şeker pancarı eken 171.752 çiftçi olduğu düşünüldüğünde¹⁶⁸, sektörün istihdama önemli katkı verdiği, bu durumun özellikle doğu illerinde söz konusu olduğu ortaya çıkmaktadır. Öte yandan uzun vadede serbest piyasa düzenine geçme yönünde bir karar alındığı takdirde, şeker pancarı üreticilerinin ve pancar şekeri çalışanlarının kayıplarının tazmin edilmesi ihtiyacı doğacaktır. Bu ihtiyaç, bölgedeki sektör çalışanlarına ve şeker pancarı yetiştiren çiftçilerin alternatif ürün yetiştirmedeki ihtiyaçlarına yönelik çeşitli destek programları tasarlanması ile giderilebilir. Diğer pancar şekeri fabrikalarına kıyasla daha yüksek maliyetli üretim yapan doğu fabrikalarının serbest piyasa düzeninden en büyük zarar görecektir. Bu fabrikalara şeker pancarı tedarik eden çiftçi, serbest piyasa düzenine geçildiği takdirde devlet tarafından çeşitli teşvik mekanizmaları¹⁶⁹ ile söz konusu bölgelerde verimli ve yeterli kazanç sağlayacak alternatif ürünleri yetiştirmeye yönlendirilebilir.

İlgili kuruluşlar: Şeker Kurumu, GTHB

168 Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (2012)

169 Bu teşvik mekanizmaları tohum desteği, gübre ve mazot desteği ile alım garantisi şeklinde tasarlanabilir.

327) Kısa vadede ise Türkiye’de şeker ürünleri üzerindeki kota uygulamasının gözden geçirilmesi gerekmektedir. Glikoz türevleri, şeker kotası kapsamından çıkarılmalıdır. AB ile uyum süreci içerisinde bulunan, aynı zamanda AB’nin en önemli dış ticaret partneri olduğu Türkiye’de glikoz ve türevlerinin şeker kotası kapsamından çıkarılması, hem gıda sanayinin hem de şeker sektörünün önünü açacaktır. Glikoz ve türevlerinin kota kapsamı dışına alınması, glikoz üretimini serbestleştirerek NBŞ ve gıda sanayileri için olumlu olacaktır. Ayrıca kotanın AB’de olduğu gibi kuru madde üzerinden hesaplanması, gıda sanayinde kullanım avantajına sahip sıvı haldeki NBŞ ürünleri önündeki dolaylı, ek kota engelini de ortadan kaldıracaktır.

İlgili kuruluşlar: Şeker Kurumu

328) Şeker kotasının ve kota uygulamasında yapılabilecek değişikliklerin belirlenmesi sırasında şekeri hammadde olarak kullanan gıda sanayicilerinin de görüşleri alınmalıdır. Böylece, kota miktarlarının veya getirilecek yeni uygulamanın gıda sanayi üzerindeki etkisi de tahmin edilebilecektir. Gıda sanayicilerinin fruktoz ve glikoz türevleri ihtiyaçlarının karşılanamadığı uygulamaların getirilmemesine özen gösterilmelidir. Gıda sanayicileri üzerinde kota dolayısıyla oluşacak engeller, sektörün karlılığını ve rekabet gücünü de olumsuz etkileyecektir.

İlgili kuruluşlar: Şeker Kurumu

329) Avrupa’da fruktoz şurubunun kota kapsamına alınmasına ek olarak, NBŞ ürünlerinin üretiminde denetim mekanizmaları etkin olarak uygulanmaktadır. Bu denetim mekanizmalarının aynı zamanda kayıtdışı şeker üretimini de engellediği ifade edilmektedir. Türkiye’de şeker kotasında değişiklikler getirecek bir düzenleme yapıldığı takdirde, bu düzenlemeye ilişkin denetim mekanizmalarının etkin olarak uygulanmasını sağlayacak ek düzenlemeler getirilmesi son derece önemlidir. NBŞ üretiminin etkin denetimi, kota dışında fruktoz ve türevlerinin üretimini engelleyecek, kayıtdışı üretimi tamamen ortadan kaldıramasa da sınırlandıracak ve gıda güvenliğini kontrol altına alacaktır. Bu nedenle ürünlerin denetimi, DİR kapsamında üretim yapan fabrikalar dâhil tüm NBŞ fabrikalarını içermelidir. Fabrikaların düzenli aralıklarla denetlenmesi, düzenlemelere uygun üretim yapıldığına dair kamuoyu ve pancar şekeri üreticilerinde de güven oluşturabilecektir. Denetim mekanizmaları tebliğ ve yönetmeliklerle netleştirilmeli, denetimler sıkılaştırılmalı ve cezalar caydırıcı hale getirilmelidir.

İlgili kuruluşlar: Şeker Kurumu

330) Dâhilde işleme rejiminin neden olabileceği aksaklıkların da denetim mekanizmalarını etkinleştirme yoluyla giderilmesi gerekmektedir. DİR kapsamında faaliyet gösteren NBŞ üreticilerinin yurtiçi piyasaya NBŞ arz etmesi, haksız rekabet ortamı yaratmasının yanı sıra halk sağlığını da tehdit edebilir. DİR kapsamında ithal mısır kullanma yetkisine sahip olan bu üreticilerin kullandığı mısırdaki GDO bulunması, bu ürünler kaçak olarak yurtiçi piyasaya sürüldüğü takdirde NBŞ ürünlerine olan tüketici güvenliğini de sarsacaktır. Dolayısıyla denetim mekanizmaları üzerinde yapılacak değişikliklere ek olarak denetimlerin daha sık yapılması da sağlanmalıdır.

İlgili kuruluşlar: Şeker Kurumu



331) Hâlihazırda fruktoz türevlerinin de ölçümünün debimetrelerle yapıldığı Türkiye’de glikozun şeker kotası kapsamı dışında tutulmasının, NBŞ üretiminin denetimi açısından maliyeti kısıtlı olacaktır. Türkiye ve AB’de denetim araçları arasındaki temel fark, AB’de debimetreler vasıtasıyla doğrudan sıvı şurup içerisindeki kuru madde (fruktoz) miktarının, Türkiye’de ise sıvı ve kuru madde toplamının ölçülmesidir. Debimetreler, AB’de yalnızca fruktoz türevleri üretim tesislerine kurulmaktadır. Türkiye’de de AB’de olduğu gibi glikozun kota dışında tutulması halinde debimetreler yalnızca fruktoz türevleri üretim tesislerine aktararak aynı yöntemle denetime devam edilebilecektir.

332) Türkiye’de NBŞ üretiminde mevcut kota nedeniyle kullanılmayan kapasitenin NBŞ ve bu ürünleri içeren gıda ürünleri ihracatına yönelik değerlendirilebilmesi mümkündür. Üretim maliyeti avantajının yanında NBŞ ve şekerli ürünlerin uzun mesafelere taşınmasında ortaya çıkan sıkıntılar, Türkiye’yi AB’ye özellikle glikoz türevleri ve NBŞ içeren ürünler ihracatında avantajlı bir konuma getirmektedir.

333) Pancar şekerı sektöründeki verimsiz yapının önüne geçilmelidir. Pancar şekerı fabrikalarının, sektörde verimliliği artıracak biçimde özelleştirilmesi, yüksek pancar şekerı fiyatlarına ve yüksek maliyetli pancar şekerı üretimine çözüm getirebilecek, fiyatların makul düzeylere düşmesiyle sonuçlanacaktır. Bu durum, sınırlı miktarda üretim yapmalarına karşın NBŞ üreticilerinin de daha adil koşullarda rekabet etmelerini sağlayacaktır. Özelleştirmenin nasıl yapılması gerektiği ise çok boyutlu bir biçimde ele alınmalıdır. Devlete ait pancar şekerı fabrikalarının tamamen özel sektöre devredilmesi sonucu ortaya çıkabilecek aksaklıklar göz önünde bulundurulmalıdır. Kamuya ait zarar eden pancar şekerı fabrikalarının Pankobirlik gibi çiftçinin hak sahibi olduğu yapılar tarafından işletilmesi ile Türkiye’de şeker sektörünü çok daha verimli hale getirebilir. Bu tür özelleştirmelerin istihdam üzerinde olumsuz etkiye sebep olacağı kaygısına karşılık ise, özelleştirme sonucu işini kaybeden sektör çalışanlarına yönelik sosyal yardım ve destek mekanizmaları geliştirilebilir. Zararına üretim yapan fabrikaların özelleştirilmesi, pancar şekerı üretiminde ortalama maliyetleri azaltacak, verimliliği artıracak, böylece şeker fiyatlarının ucuzlamasına neden olacaktır. Bu durum, şekerı tüketen tüm kesimlere yarar sağlayacak, zarar eden pancar şekerı fabrikalarının özelleştirilmesiyle bütçede sağlanacak iyileşme ise, destek mekanizmalarında ve sosyal yardımlarda kullanılabilecektir.

İlgili kuruluşlar: Şeker Kurumu

334) Türkiye’de şeker kotasında yapılacak bir değişikliğin şeker pancarı talebinde düşüşe yol açması, şeker pancarı üreticilerinin büyük bir bölümünü olumsuz etkileyebilir. Şeker pancarı üretiminin yüzde 70’inin gerçekleştiği bölgeler, mısır üretiminin 100 bin ton üzerinde gerçekleştiği, mısır üretimine elverişli bölgelerdir (Şekil 80). Bu bölgelerde üretilen mısır, toplam mısır üretiminin yüzde 22’sine tekabül etmektedir. Şeker kotasında yapılacak bir değişikliğin NBŞ üretiminde, dolayısıyla mısır talebinde artışa yol açması, mısır üretimine de elverişli olan bölgelerde şeker pancarı üreticilerini mısır üretimine yönlendirecektir. Yılda iki kez mahsul alınabilen bir ürün olan mısırın uygun sulama şartları sağlandığı takdirde bu bölgelerde şeker pancarı yerine üretilebilmesi mümkündür.

335) NBŞ sektörünün gelişimine devam edebilmesi için, yurtiçi hammadde arzında da süreklilik sağlanmalıdır. Ülkemizde mısır üretimine elverişli birçok ekilebilir alan bulunması, gerekli destekler verildiği takdirde yurtiçi mısır ihtiyacının tümünün iç pazardan karşılanmasının mümkün olabileceğine işaret etmektedir. Mısır ekim alanlarının artırılmasının Türkiye’de tüm tarım ürünleri genelinde olumsuz bir etkisi olmaması için ise, mısır üretimine verilecek ek destekler ve mısır üretimi için sağlanabilecek tarım alanlarının tarım stratejisine uygun olup olmadığı değerlendirilmelidir. Sulama konusunda sıkıntıların mevcut olduğu Türkiye’de mısır üretiminin bir tarım stratejisi olmadan desteklenmesi, yanlış su kullanımına, dolayısıyla toprak yapısında zararlara neden olabilir. Bu nedenle bu tür tarımsal destekler, Türkiye’nin tarım deseni bütünsel olarak göz önünde bulundurularak belirlenmelidir.

İlgili kuruluşlar: GTHB

336) Türkiye’de NBŞ üretiminde kullanılacak mısırın yerli üreticiden temin edilmesi, çok çeşitli ürünler yetiştirmekte olan çiftçi için de olumlu bir gelişme olacaktır. Pancar şekeri sektörünün en önemli paydaşlarından biri olan Pankobirlik ile yapılan görüşmelerde, kurumun NBŞ üretiminde kullanılacak mısırın Türkiye’de, Pankobirlik üyesi çiftçiler tarafından üretilmesini desteklediği görülmüştür. Bu yolda atılacak bir adım, şeker sektöründe rekabet içinde bulunan tarafların her ikisinin de kazançlı çıkmasını sağlayabilecektir.

İlgili kuruluşlar: Şeker Kurumu, GTHB



5. Sonuç

337) Gıda Sektöründe Rekabetçiliğin Geliştirilmesi Projesi kapsamında kırmızı et ve et ürünleri, süt ve süt ürünleri ve nişasta bazlı şekerler gıda alt sektörlerinde değer zinciri analizi yapılmıştır. Proje'nin danışma kurulu tarafından seçilen üç alt sektörde, değer zincirindeki halkalar sondan başa doğru; nihai ürünün dağıtım kanalları vasıtasıyla tüketiciye ulaştırılması, hammaddenin işlenerek nihai ürün haline getirilmesi ve hammaddenin üretilmesi süreçlerinin tümünü kapsayacak şekilde incelenmiştir. Değer zinciri analizi neticesinde bu üç sektörde ortaya çıkan temel aksaklıklar ve bu aksaklıkların nedenleri belirlenmiştir. Söz konusu aksaklıkların giderilmesi için kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının atması gereken adımlara yönelik öneriler geliştirilmiştir.

338) Değer zinciri analizi neticesinde, kırmızı et ve et ürünleri, süt ve süt ürünleri alt sektörlerindeki problemlerin temelinde tarım sektöründeki verimsiz yapının bulunduğu tespit edilmiştir. Raporda yer alan önerilerin hayata geçirilmesi neticesinde, tarım sektöründe bugün halen varlığını sürdürmekte olan verimsiz yapıdan; piyasa kurallarının işlediği, verimlilik merkezli bir yapıya geçiş mümkün olacaktır. Böylelikle, Türkiye ekonomisinin hızla modernleştiği 1980 sonrasında yerinde sayan tarım sektörü, ekonominin geri kalanının sahip olduğu gelişmişlik seviyesine ulaşabilecektir. Bunun neticesinde hayvancılığın gelişmesi ve bunu takiben kırmızı et ve et ürünleri, süt ve süt ürünleri sektöründeki bağlayıcı kısıt olan hammadde sorunlarının çözümü mümkün olacaktır. Hayvan hastalıklarıyla etkin mücadele, işletme ölçeklerinin büyütülmesi ve kaliteli ve ucuz yeme erişim gibi kritik konularda ilerleme sağlanabilmesi için tarım sektöründe serbest piyasa kurallarının işlediği, düzenleyici bir devlet desteği sisteminin uygulandığı bir yapıya geçiş gereklidir.

339) Kırmızı et ve et ürünleri, süt ve süt ürünleri alt sektörlerindeki bir diğer önemli problem alanı bu alt sektörlerdeki standart dışı üretim ve yaygın kayıtdışılık olarak belirlenmiştir. Süt ve süt ürünleri sektöründe sokak sütünün yaygın olması ve düşük kaliteli sütlerle yapılan üretimin piyasada satılabilmesi denetim çerçevesindeki mevcut eksikliklerden kaynaklanmaktadır. Benzer biçimde, kırmızı et sektöründe haksız rekabet ortamının doğmasına neden olan mezbahaların faaliyetlerini sürdürmeye devam etmesi yine GTHB'nin bu alanda gerekli tedbirleri zamanında almamış olmasından kaynaklanmaktadır. Bu sorunların giderilmesi için GTHB'nin standart dışı ve kayıtdışı üretimle etkin bir şekilde mücadele etmesini sağlayacak bir kapasite inşa sürecinden geçmesi gerekmektedir.

340) NBŞ alt sektöründeki temel problem ise Türkiye'deki şeker piyasasında geçerli olan kota uygulaması ve yine tarım sektöründeki verimsiz yapı olarak tespit edilmiştir. Şeker kota sisteminin tasarımı, sistemin NBŞ'yi girdi olarak kullanan gıda sanayicilerinin rekabet gücü üzerindeki olumsuz etkileri yeteri kadar dikkate alınmamıştır. Türkiye'de geçerli olan şeker fiyatlarının dünya fiyatlarının üzerinde olması, gıda üretimi

için kritik bir girdi olan glikozun kota kapsamında değerlendirilmesi ve kota uygulaması nedeniyle Türkiye'ye kaçak şeker girişi olması bu tespiti destekler niteliktedir. NBŞ alt sektöründeki durum tarım sektöründeki verimsiz yapının çarpıcı bir yansımasıdır. Stratejik bir ürün olarak değerlendirilen pancarın üretimini yapan kesimleri korumak amacıyla, şeker piyasasının işleyişi kota sistemiyle bozulmaktadır. Sorunların çözümü için, şeker piyasasında etkin olan tüm aktörlerin menfaatlerini göz önünde bulunduracak şekilde şeker kota sisteminin yeniden tasarlanması gerekmektedir.

341) Gıda sektöründe kalıcı rekabet gücü artışı sağlayabilmek için tarımın kronikleşen problemlerinin çözümüne ihtiyaç vardır. Tarımda dönüşümü başlatacak ve yönetecek olan ana aktör GTHB'dir. GTHB'nin böylesine kapsamlı bir dönüşümü gerçekleştirmek için ilave kapasite inşasına ihtiyacı bulunmaktadır. Tarım sektöründe serbest piyasa düzeninin sağlanması, Türkiye'nin coğrafi ve iklim koşullarıyla uyumlu olan tarımsal ve hayvansal ürün deseninin belirlenmesi, tarımsal destek programlarının piyasa düzenini bozmayacak şekilde tasarımı, kayıtdışı ve standart dışı üretimle mücadelenin gerçekleştirilmesi gibi çok sayıda kritik alanda doğru adımların atılabilmesi için GTHB'nin yeniden yapılandırılması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

342) Tarım sektöründeki problemlerin çözülmesi ve GTHB'nin yeniden yapılandırılması neticesinde Türkiye'nin gıda sektöründe kalıcı rekabet gücü artışı sağlaması mümkündür. Böylelikle, gıda sektörünün üretim, istihdam ve ihracat kapasitesi artacaktır. Bir taraftan yurtiçindeki tüketicilerin sağlıklı ve ucuz gıda ürünlerine erişimi arttırılırken, diğer taraftan Türkiye'nin yakın coğrafyasındaki önemli gıda ithalatçılarında ürün ihracı mümkün olacaktır.

343) ASAV'ın destekleriyle TEPAV tarafından hazırlanan bu rapor, Türkiye'nin gıda ve tarım alanında ihtiyaç duyduğu dönüşümü sağlayacak politikaların tasarımı sürecine katkı sağlamayı amaçlamaktadır. TEPAV olarak, raporda yer alan tespit ve önerilerin sadece gıda ve tarımla ilgilenen kamu kurumları tarafından değil aynı zamanda ekonomi yönetimi tarafından da dikkate alınmasını umut ediyoruz.



Kaynakça

Aksu, M.A. (2010), Şekerli Mamul Sanayicileri Derneği Toplantısı, T.C. Şeker Kurumu, İstanbul.

ASÜD (2010) "Dünya ve Türkiye Süt Endüstrisi Raporu"

Avrupa Birliği 513/2010 sayılı Komisyon Tüzüğü

Bayaner, A. G. (2006). Structure and Competitiveness of the Milk and Dairy Supply Chain in Turkey. CEEC AgriPolicy: Agro-economic Policy Analysis of the New Member States, the Candidate States and the Countries of the West Balkans.

Berkum, S. v. (2011). AB'ye Entegrasyon Sürecinde Türkiye'de Süt Pazarlama Kanalındaki Sorunlar. AB Uyum Sürecinde Türkiye Hayvancılık Kongresi 2011 (s. 148-159). Ankara: Ankara Ticaret Borsası.

Bostan Budak, D. (2009). An Assessment of the Competitiveness of the Dairy Food Chain in Turkey. Agripolicy: Enlargement Network for Agripolicy Analysis.

Bugün Gazetesi "Kayıt dışı süt üretimi sektöre zarar veriyor" 21 Temmuz 2012 tarihli Bugün Gazetesi Köşe Yazısı

Business Monitor International. (2010/2012:3). "Agribusiness Report" (ABD, Almanya, Fransa, İngiltere, İran, İspanya, İtalya, Kanada, Kazakistan, Polonya, Romanya, Rusya, Suudi Arabistan, Türkiye, Ukrayna, Yunanistan)

Can, Ferit (2010) "Türkiye'de Brusella abortus ve Brusella melitensis Enfeksiyonlarından Kaynaklanan Finansal Kayıplar ve Alternatif Brusella Kontrol Stratejilerinin Maliyet-Fayda Analizleri", Ankara Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi, 2010

Çapraz, İlkay. (2004). Kırmızı Et Sektör Profili. İTO Etüt ve Araştırma Şubesi.

Demir, M. & Tuncay, M. (2012). Türk Gıda Sektörünün Faaliyet ve Karlılık Oranları Açısından Analizi: İMKB Gıda Sektöründe İşlem Gören İşletmeler Üzerinde Bir Araştırma (2000-2008 Dönemi). Süleyman Demirel Üni. İİBF Dergisi. 17(2): 367-392.

Demirkol, C. (2007). Türkiye'de Kırmızı Et Sektörünün Sanayici ve Tüketici Düzeyinde Analizi. Namık Kemal Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Tarım Ekonomisi ABD, Doktora Tezi

Et ve Balık Kurumu Faaliyet Raporu. (2011).

European Commission Enlargement Directorate General, The Enlargement Process and the Three Pre-Accession Instruments: Phare, ISPA, SAPARD, Şubat 2002.

European Commission Enterprise and Industry Magazine. (2011). Study on the Competitiveness of the European Meat Processing Industry.

European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development. (2012). Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2011.

Eurostat Pocket Books. (2011). Food: From Farm to Fork Statistics.

Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük" Resmi Gazete 18.10.1952 Tertib: 3, Cilt: 33, S:1809

Güner, S. (2006) "Türkiye'de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığın Etkisi", Gümrük Dünyası Dergisi, sayı:50

Hacettepe Üniversitesi. (2011). Sütlerin Besin Değeri Açısından Değerlendirilmesi - 2011. Ankara: Hacettepe Üniversitesi.

International Sugar Organization (ISO) (2012) "Statistical Bulletin", 71:10, Ekim 2012

ISAAA Biotech Maize Update 2011

İnan, Hakkı, (2008) "Türkiye'de Tarımsal Kooperatifçilik ve AB Modeli", İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın no:2008-73, İstanbul

Jerzy Wilkin, Dominika Milczarek, Jan Fałkowski and Agata Malak-Rawlikowska (2006) "Agrifood Sector Series: the Dairy Sector in Poland" Varşova Üniversitesi, Aralık, 2006.

Karagöz, H. (2009). Türkiye ve Konya'da

Karaoğlu, M. (2011) "Yüksek Fruktozlu Mısır Şurubu" Gıda Mühendisliği Dergisi, Sayı: 33, Ocak-Mart.

Karaş-Duman, G. (2005). Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Türkiye'de Hayvan Sağlığı. T.C. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB Uzmanlık Tezi.

Kaynar, P.(2009) "Genetik Olarak Değiştirilmiş Organizmalar (GDO)'a Genel Bir Bakış", Türk Hijyen ve Deneysel Biyoloji Dergisi, 66:4

Konya Şeker (2011) "Torku Şeker Yeni İmajı İle Pazarda", Basın Bülteni, 12.08.2011

Lendman, S (2008) "Potential Health Hazards of Engineered Foods", Global Research.

Lowe, M. & Gereffi, G. (2009). A Value Chain Analysis of the US Beef and Dairy Industries. Center on Globalization, Governance and Competitiveness, Duke University

MAF Biosecurity New Zealand. (2009). Review of Selected Cattle Identification and Tracing Systems Worldwide. MAF Biosecurity New Zealand

Information Paper No: 2009/03

Mayo Clinic (2012) "High-fructose corn syrup: What are the health concerns?" <http://www.mayoclinic.com/health/high-fructose-corn-syrup/AN01588>

MEB (2010) "Gıda Teknolojisi: Nişasta Üretimi", Ankara

MEGEP (2008) "Gıda Teknolojisi – Yoğurt" T.C. Milli Eğitim Bakanlığı

National Agricultural Statistics Service (NASS), Agricultural Statistics Board, U.S. Department of Agriculture, Acreage Report for 2010

Nseir, W., Nassar, F., Assy, N. (2010) "Soft drinks consumption and non-alcoholic fatty liver disease" World Journal of Gastroenterology, 16 (21): 2579–2588.

NÜD (2011) "Dünyada ve Türkiye’de Şeker"

Özkan, A. (2001). Büyükbaş Hayvancılık İşletmelerinde Maliyetler ve Muhasebeleştirilmesi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Muhasebe Finansman Bilim Dalı, Doktora Tezi, 117785

Rizkalla, S.W. (2010) "Health implications of fructose consumption: A review of recent data" Nutrition & Metabolism 7:82

Serttaş, S. (2010). 2010 Turkey Livestock Products Report. USDA Foreign Agricultural Service Global Agricultural Information Network.

Şahin, S. (2001) "Türkiye’de Mısır Ekim Alanlarının Dağılışı ve Mısır Üretimi", Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, Ankara, 21:1

Şeker-İş Sendikası (2011) "Şekerin Geleceği", Ankara.

T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2012 Yılı İthalat Rejimi Kararı Eki Listeler

T.C. Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Zoonotik ve Vektörel Hastalıklar Daire Başkanlığı

T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2012) "Durum ve Tahmin: Mısır 2011/2012", Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Enstitüsü

T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2012) "2012 Yılı Tarımsal Destekler"

T.C. Şeker Kurumu 2011 Yılı Faaliyet Raporu

Tetra Pak (2012) "Tetra Pak Dairy Index: An annual news and information source about the dairy industry – The Opportunity Towards the Bottom of the Pyramid" Issue 5 – May 2012

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (2012)

Türkiye Gıda ve İçecek Sanayi Dernekleri Federasyonu (2011) "Karbonhidratlar, Mısır Şekeri ve Gıda Endüstrisinde Kullanımı", Ankara

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (2011) "Sektör Raporu 2011."

U.S. Department of Agriculture and U.S. Department of Health and Human Services. (2010). Dietary Guidelines for Americans 2010. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

Uzunöz, M., Altıntaş, G., & Akçay, Y. (2008). Cost of Milk and Marketing in Dairy Farms of Turkey. Journal of Applied Sciences , 8 (7), 1329-1332.

Yasan, Ataseven ve Gülaç, 2011, Durum ve Tahmin: Süt ve Süt Ürünleri 2011. Ankara: TEPGE

<http://www.nazilli.com.tr> , "Türkiye’de 105 Tür Peynir Satılıyor" 24 Ocak 2012 tarihli haber

Veri Kaynaklarının Listesi

- Birleşmiş Milletler COMTRADE veritabanı
- Et Balık Kurumu
- ETBİR
- Eurostat
- FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations
- Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
- OECD-FAO Tarımsal Görünüm 2012-2021
- SETBİR
- TÜİK - Türkiye İstatistik Kurumu
- Türkiye Yem Sanayicileri Birliği
- Ulusal Et Konseyi
- Ulusal Süt Konseyi