



## Kıbrıs Türk toplumu

### Süt sektörüne dair bir değerlendirme ve politika reformu için öneriler

#### **Dünya Bankası Belgesi**

Bu çalışma Avrupa Birliği'nin 27 Şubat 2006 tarihli ve 389/2006 sayılı Konsey Tüzüğü (AK) olan yardım tüzüğü aracılığıyla finanse edilen Büyüme ve Sürdürülebilir Kalkınma için Ekonomik Analiz Programı'nın bir parçasıdır. Bu çalışmada ifade edilen görüşler Avrupa Komisyonu'nun ve Dünya Bankası Yönetici Direktörler Kurulu'nun resmi görüşlerini yansıtmamakta veya hiçbir şekilde sınırlar veya bölgelerin tanınması anlamına gelmemektedir.

## İçindekiler

1. Genel bakış .....	2
2. Dönüm noktası .....	3
3. Mevcut süt destek programının yapısı, teşvikleri ve çıktıları.....	7
4. Uygulamaya ve stratejik politikaya dair düşünceler .....	13
5. Ülke karşılaştırmaları ve alternatif bir politika .....	18
6. Üretimden bağımsız bir gelir desteği programının ana bileşenleri.....	21
7. Piyasa odaklı bir süt sektörü ayakta kalabilir mi? .....	23
8. Sonuçlar .....	26

## Şekiller Tablosu

Şekil 1: TL-Euro kur oranı ve Türkiye'deki enflasyon. ....	3
Şekil 2: Ktt tüketici fiyatı endeksi, Ocak 2000'den Mart 2019'a .....	4
Şekil 3: Ktt'da birinci sınıf süt fiyatları, 2009-2018.....	5
Şekil 4: Yerel süt fiyatı endeksi, Ocak 2009-Aralık 2018.....	5
Şekil 5: Satın alma gücü farkı.....	6
Şekil 6: Programa göre tarım bütçesi harcamaları, 2012-2017. ....	7
Şekil 7: Hayvan kaynağına göre süt üretimi, 1990'dan 2018'e.....	8
Şekil 8: İnek sütü gelirlerinin oluşumu, 2009'dan 2018'e.....	9
Şekil 9: DGD olarak üretilen sütün payı ve birinci sınıf desteğin ortalama desteğe oranı .....	10
Şekil 10: İnek sütüne kıyasla koyun ve keçi sütü için en yüksek primler, 2009-2014. ....	10
Şekil 11: Soğuk zincir süt ve açık süt primleri .....	11
Şekil 12: Teslim yöntemine göre süt, 2004-2018 .....	12
Şekil 13: Teslim yöntemine göre üreticiler, 2015. ....	13
Şekil 14: Program bazında 2016 Tarım Bütçesi payı.....	14
Şekil 15: Tarımın istihdamdaki ve GSMH'deki payı, 2004-2016 .....	16
Şekil 16: Ktt'nda sektörel verimlilik ve istihdam payı değişiklikleri arasındaki ilişki (2004-16) .....	16
Şekil 17: Değerine göre Ktt ihracatı, 2000-2016. ....	17
Şekil 18: Süt için doğrudan gelir desteği ödemeleri, Ocak 2014'ten Ocak 2019'a kadar.....	17
Şekil 19: Süt sınıfına göre üretici başına verilen ortalama doğrudan gelir desteği 2016.....	18
Şekil 20: AB'de çiftlik gelirleri payı olarak devlet desteği .....	19
Şekil 21: Türkiye'de çiftlik gelirleri payı olarak devlet desteği.....	23
Şekil 22: Ktt, Türkiye ve AB için fiyat desteği oranları, 2009-2017.....	25
Şekil 23: Toz süt fiyatları ve Ktt çiftlik satış fiyatlarındaki gelişim. ....	25

## TEŞEKKÜRLER

Bu rapor Ulrich Schmitt (Görev Ekibi Lideri) liderliğindeki, Marianna Iooty de Paiva Dias (Kıdemli Ekonomist), Don Larson (Danışman) ve Hans Kordik'in (Danışman) de yer aldığı bir ekip tarafından hazırlanmıştır. Ekip Avrupa Birliği Ekonomik Yakınlaşma Programının Eş Görev Ekibi Liderleri Aldaz-Carroll (Kıdemli Ekonomist) ve Vincent Tsoungui Belinga'ya (Ekonomist) ve yerel desteğinden dolayı Oya Koçak Barçın'a (Danışman) teşekkür eder. Bu rapor Julian Lampieti (Uygulama Müdürü, Küresel Tarım Uygulamaları) ve Marcus Bernhard Heinz (Program Müdürü, Güney Avrupa) önderliğinde hazırlanmıştır.

Ekip bu raporun hazırlanmasını kolaylaştıran çok sayıda Kıbrıs Türk toplumu yetkilisine, özellikle Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi'ne desteklerinden ve işbirliklerinden dolayı ve Avrupa Birliği'ne de çalışma programına finansman sağladığı için müteşekkirdir.

### Sorumluluk Reddi

Bu dokümanın içeriğinin sorumluluğu yalnızca yazarlarına aittir ve hiçbir şekilde Dünya Bankası ve Dünya Bankası Yönetim Kurulu, temsil ettikleri hükümetler ya da Avrupa Komisyonu'nun resmi görüşlerini yansıtmış gibi kabul edilmemelidir. Kıbrıs Cumhuriyeti Kıbrıs adası topraklarının bütününe kapsar. “Kıbrıs Türk toplumu” (KTt) ifadesi ise yalnızca bu çalışmanın amaçları doğrultusunda Kıbrıs Cumhuriyeti Hükümeti'nin etkin kontrolü altında bulunmayan alanlara atıfta bulunur. Eğer Kıbrıs Cumhuriyeti Hükümeti'nin etkin kontrolü altında bulunmayan alanlardaki “bakanlıklar”, “hizmetler”, “organlar”, “kuruluşlar”, “kurumlar”, “belediyeler”, “yasalar” ve otoritelere” ya da ilgili kısaltmalara veya isimlere atıfta bulunulursa, bu Kıbrıs Türk toplumunda bulunan idari yapıların net ve olgusal olarak anlaşılabilmesi amacıyla yapılmıştır ve uluslararası hukuk çerçevesinde herhangi bir iddiayı destekleme amacını gütmemektedir. Benzer bir şekilde Kıbrıs Cumhuriyeti Hükümeti'nin etkin kontrolü altındaki alanlar ile olmayan alanlar arasındaki kıyaslamalar yalnızca olgusaldır.

# Süt sektörüne dair bir değerlendirme ve politika reformu için öneriler

## 1. Genel bakış

**Kıbrıs Türk toplumu (KTt) süt sektörü büyük ölçüde sübvansiyonlarla desteklenen ve üretici fiyatlarının saptandığı bir program çerçevesinde yönetilmekte olan bir sektördür.** Sistem anlaşılır bir şekilde üreticileri ve tüketicileri istikrarsız piyasalardan koruma isteğindedir. Programı yönetenler tarafından bir süreç sonunda belirlenen inek, koyun ve keçi sütü fiyatları üreticilerin üretim maliyetlerini karşılamayı amaçlar. Sütü işleyenlerin ve nihayetinde tüketicilerin ödediği fiyatı düşürmek amacıyla, üreticilerin gelirinin bir kısmı doğrudan gelir desteği (DGD) ödemesinden oluşmaktadır. Süt ürünleri ihracatı ve yem ithalatı sıklıkla sübvansiyeye edilmektedir.

**Program, piyasadaki riskleri üreticiler ve tüketicilerden alarak yönetimin bütçesine aktarır.** Program, üreticiler için güvenli ve karlı bir ortam yaratmış ve üretim istikrarlı olarak artmıştır. Bunun sonucu olarak sübvansiyeye edilen süt hacmi artmış, bu da sütle bağlantılı bütçe harcamalarının büyümesine yol açmıştır. Hacmin artmasından dolayı zaten baskı altında olan program bütçesi, yöneticiler duruma ayak uydurmaya çalışırken Türk Lirası'nın keskin değer kaybı ile oldukça kritik bir seviyeye gelmiştir.

**Üreticiler program sayesinde geçmişte piyasa riskleriyle yüzleşmemişlerdir ancak şu anda programın bütçe riskleriyle bağlantılı sonuçlarıyla karşı karşıyadırlar.** Kaynaklar kısıtlı olduğundan programı yönetenler programda sık sık uyarlamalar yapmışlar, Türk Lirası'ndaki değer kaybından kaynaklanan enflasyonla başa çıkmak için fiyat ve destek düzeylerini gözden geçirmişlerdir. Yine de sütün kazanç gücü uluslararası fiyatlandırılmış mallara kıyasla keskin bir düşüş göstermiştir. Bunun yanı sıra, program yöneticileri programı kontrol altında tutmak amacıyla doğrudan gelir desteği alma hakkına sahip sütün payını etkili bir şekilde sınırlandıracak adımlar atmışlardır. Kısaca bahsedecek olursak, piyasadaki aşırılıklar için koruma sağlanan üreticiler yıpranmıştır ve dış kaynaklı bir şok olan Türk Lirası'ndaki değer kaybı şokunun sonuçları, sürdürülebilir olmayan bir şekilde tasarlanan süt destek programı aracılığıyla onlara yansımaktadır.

**Etkili olmayan ve yeni piyasa fırsatlarının yakalanmasını sınırlandıran süt destek programı genelde şişkin 'kamu' destek sistemini yansıtmaktadır. GSYH'nin yüzde 1.7'si olan KTt tarım harcamaları AB 28 ortalamasından dört kat daha yüksektir.** KTt'nda ortalama çiftlik verimi AB'dekinin yarısı olduğundan harcamaların verimliliği artırmadığını söylemek mümkündür. Süt sektörü tek başına 'kamu' desteğinin yüzde 41'ini almakta ancak tüketici sağlığının korunması ve AB ihracat piyasasındaki çok daha zorlu rekabete hazırlanılmasına yardımcı olunması için çok ihtiyaç duyulan güvenlik ve kalite standartlarını ihmal etmektedir. Özellikle koyun ve keçi sütünden üretilen hellim için Koruma Altına Alınmış Menşe Adı'nın (PDO) sunduğu piyasa fırsatları mevcuttur ancak süt destek programı fonlarının yüzde 96'sı inek sütüne tahsis edilmektedir.

**Bu raporun kilit önerilerinden bir tanesi, programda yamalama yapmak yerine tamamen değiştirilmesi yönündedir ve bunun iki temel nedeni vardır.** Mevcut bütçe krizinin aciliyeti değişimi gerektirmektedir; ancak süt politikalarında uyarlama yapmak yerine reform yapmak için iki temel neden söz konusudur. İlk neden, programın öngörülemez ve sürdürülebilir olmayan bütçe desteği seviyelerine çıkmasına neden

olan şoklar karşısındaki savunmasızlığından dolayı mevcut şekliyle temelden kusurlu bir yapıya sahip olmalıdır. Reform için ikinci stratejik nedense, üreticileri inovasyon yerine her zaman yapmış oldukları şey için ödüllendirmesiyle programın ilerici olmaması ve dolayısıyla da tarım sektörünün ileriye dönük vizyonuyla tutarsız olmasıdır.

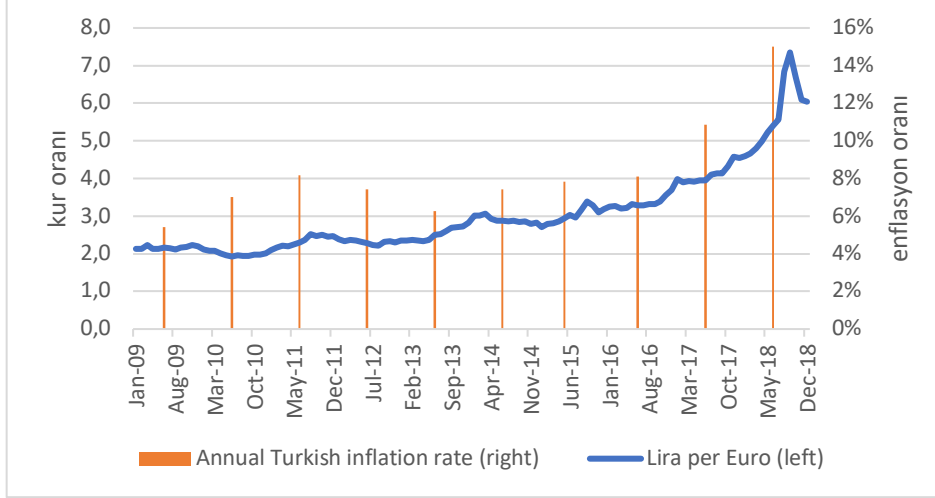
**Raporda mevcut süt destek programının yerine yatırım programlarıyla birlikte üretimden bağımsız bir destek sisteminin (decoupled) getirilmesi önerilmektedir.** Tarihte tarım politikalarını tarımsal üretim için doğrudan üretimle bağlantılı olarak destekleme üzerine kurmuş ülke örnekleri mevcuttur. KTT'nda olduğu gibi üreticiler program teşviklerine karşılık vermiş ve bunun sonucunda yöneticiler hem giderek artan bütçe yükümlülükleriyle karşı karşıya kalmış hem de arz edilen ürünleri yönetmekte zorlanmışlardır. Onların deneyimleri göstermektedir ki üretimden bağımsız (decoupled) destek üzerine kurulu destek programları sürekli artan bütçe maliyetleri ve bununla bağlantılı sürekli artan arz döngüsünü kırmaya yardımcı olabilmektedir. Üretimden bağımsız ödeme programları, uzun bir geçmişe sahip programlara göre yapılandırılmış yatırımları ve geçimlikleri olan üreticileri haksız şekilde cezalandırmadan piyasa odaklı bir sektörün oluşmasına olanak tanıyarak politika geçişlerine yardımcı olabilirler.

## 2. Dönüm noktası

**Dış kaynaklı bir olay olan Türk Lirası'ndaki değer kaybı süt destek programı için bardağı taşıran son damla olmuştur. Raporun ilerleyen bölümlerinde daha ayrıntılı olarak tartışılacağı üzere, üreticiler mevcut program çerçevesindeki teşviklere karşılık vermiş ve süt üretimi de istikrarlı olarak artmıştır.** Sonuç olarak sübvansiyon alan süt hacmindeki artışla bağlantılı olarak programın giderleri zaman içinde büyümüş, sınırlı bütçe kaynaklarını sıkıntıya sokmuştur. Programı yönetenler, daha yakın bir geçmişte, Türk Lirası'ndaki önemli değer kaybına ve yerel enflasyondaki hızlanmaya karşılık olarak erozyona uğrayan reel süt fiyatı için üreticileri tazmin etme çabalarıyla süt fiyatlarını artırmışlardır. Bütçe kısıtlamaları nedeniyle, idari fiyat getirileri yerel enflasyona ayak uyduramamış ve üreticilerin satın alma gücü düşmüştür. Yine de bütçe harcamaları sürdürülebilir olmayan seviyelere çıkmıştır.

**Türk Lirası 2016'da başlayarak Euro ve diğer temel para birimleri karşısında istikrarlı olarak düşüş göstermiştir.** Şekil 1'de de gösterildiği üzere Türk Lirası'ndaki değer kaybı 2017 yılında hızlanmıştır. Türkiye'deki enflasyon oranları 2009 ile 2016 arasında ortalama %3-4 dolaylarında olmuş ancak 2017 ve 2018'de önemli ölçüde toparlanmıştır. Bu arada Euro 2 Lira'dan 6-7 Lira'ya çıkmıştır.

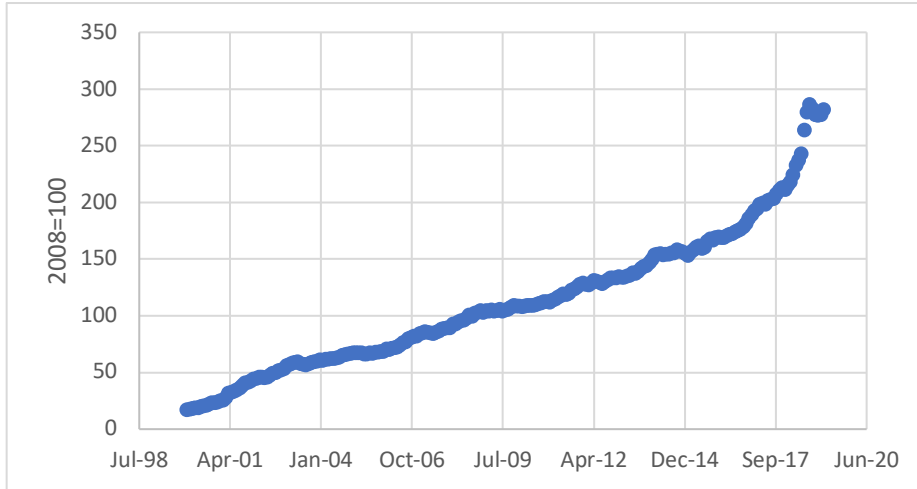
**Şekil 1: TL-Euro kur oranı ve Türkiye'deki enflasyon.1**



Kaynak: Dünya Bankası Kalkınma Göstergeleri ve OFX.com

**KTt'nda yerel enflasyon da hızlanmıştır.** Şekil 2 KTt'ndaki tüketim malları için aylık değerleri ortaya koymaktadır. KTt'nda zaten yüksek olan yerel enflasyonun Türk Lirası'nın alım değerinin düşmesiyle hız kazandığını göstermektedir. Tüketici fiyatları beş yıl içinde (Ağustos 2013 ve Aralık 2018) aşağı yukarı iki katına çıkmıştır.

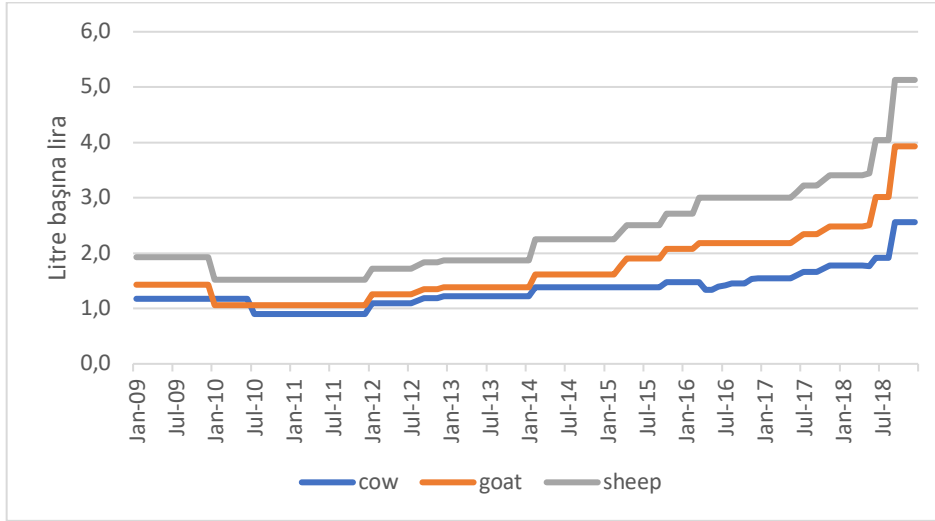
**Şekil 2: KTt tüketici fiyatları endeksi, Ocak 2000'den Mart 2019'a2**



Kaynak: KTt 'Devlet Planlama Örgütü'.

**Ayak uydurmak amacıyla programı yönetenler süt fiyatlarını artırdılar.** KTt'nda idarenin kontrolü altında olan koyun sütü fiyatları 2009 yılı başında litre başına 2 TL'nin hemen altındayken, 2018 sonunda 5 TL'nin üzerine çıkmıştır (Şekil 3). Keçi sütü için program fiyatları 1.4 TL'den 3.9 TL'ye çıkarken inek sütü fiyatları litre başına 1.2 TL'den 2.6 TL'ye çıkmıştır.

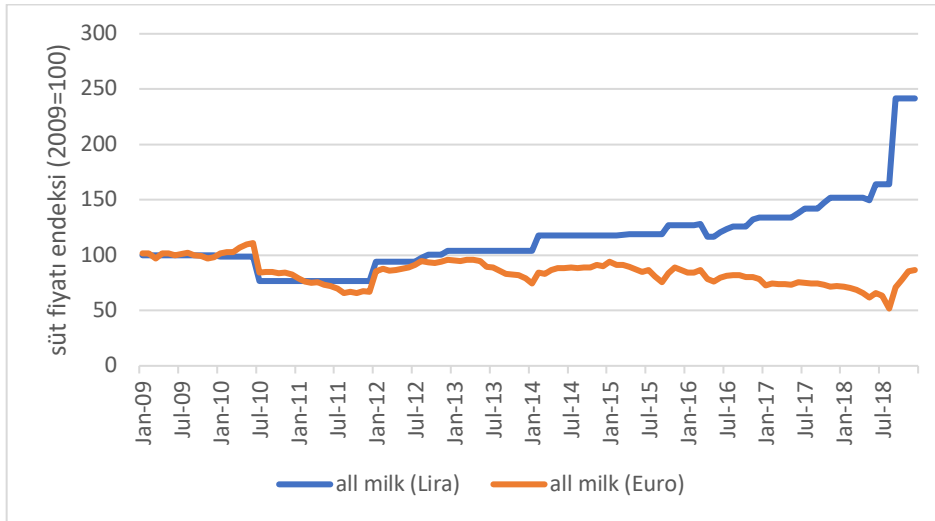
**Şekil 3: Ktt'da birinci sınıf süt fiyatları, 2009-20183**



Kaynak: Ktt 'Tarım Bakanlığı'.

**Türk Lirası cinsinden yerel fiyatlar artarken, Euro cinsinden olan fiyatlar düşmüştür.** Şekil 4 2009 ile 2018 yılları arasındaki aylık iki süt fiyatı endeksini göstermektedir. Her iki endeks de ağırlık olarak 2009 satış değerlerini kullanarak soğuk depolanan inek, koyun ve keçi sütlerine göre Laspeyres endeksleridir. Endekslerden biri Türk Lirası olarak yerel süt fiyatlarına; ikincisiyse Euro cinsinden fiyatlara çevrilmiş yerel fiyatlara dayanmaktadır. Şekildeki çizgiler yöneticiler yerel süt fiyatlarını artırırken sütün Euro cinsinden değerinin düştüğünü göstermektedir.

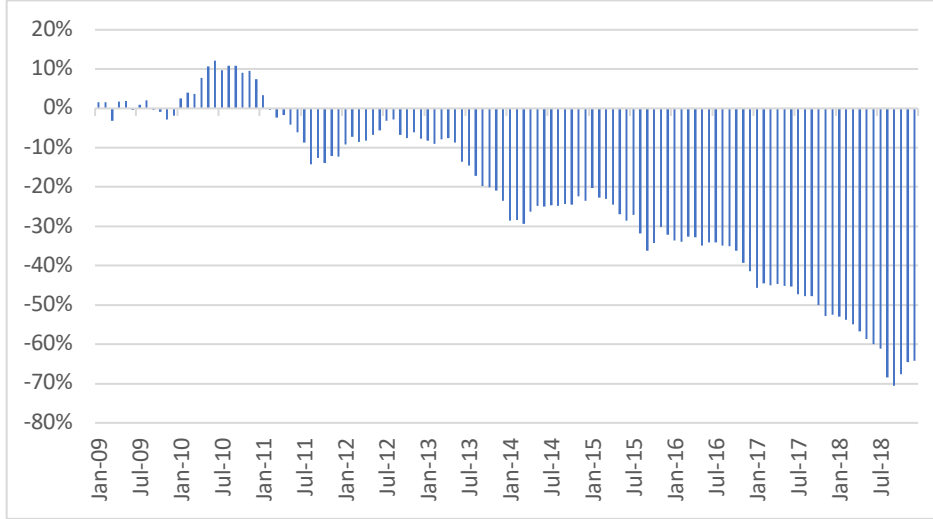
**Şekil 4: Yerel süt fiyatı endeksi, Ocak 2009-Aralık 2018.4**



Kaynak: Ktt 'Tarım Bakanlığı'.

**Sonuç olarak üreticiler sattıkları sütle Euro cinsinden daha az mal satın alabiliyorlardı.** Şekil 5 iki değer dizisi arasındaki farkı göstermek amacıyla bir önceki şekilde yer alan verileri birleştirmektedir. Bu Şekil yöneticilerin yerel süt fiyatlarında sık sık artış yapmaya devam etmelerine rağmen üreticilerin uluslararası fiyatlandırılmış malları satın alma güçlerinin düştüğünü göstermektedir.

**Şekil 5: Satın alma gücü farkı5**



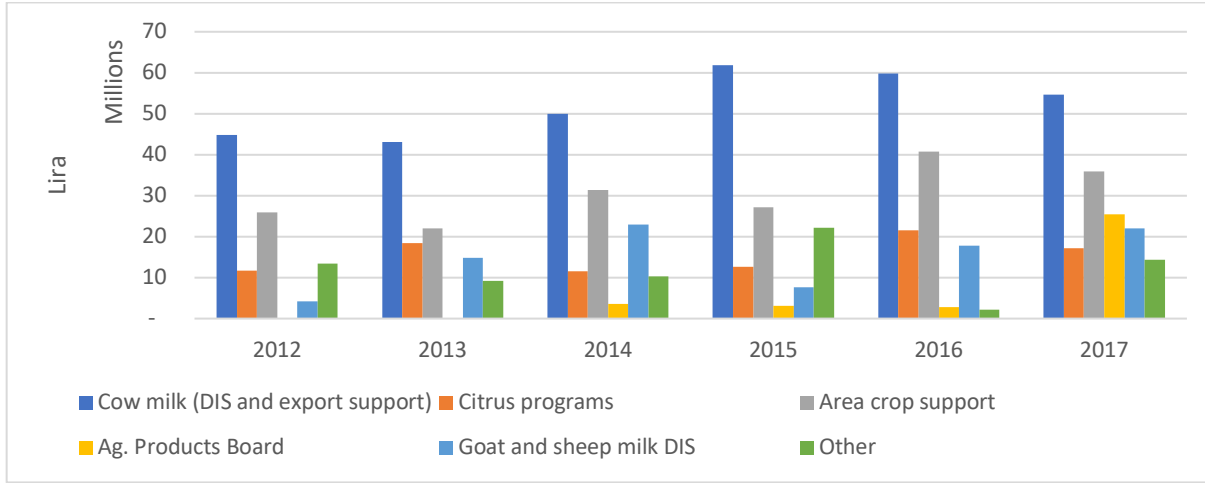
Not: Satın alma gücü farkı Euro cinsinden süt fiyatı endeksi değeriyle TL cinsinden olan endeks arasındaki fark olarak ölçülmektedir.

Kaynak: Ktt 'Tarım Bakanlığı'.

**Üreticilere verilen yardım Euro satın alma gücü olarak düşse de süt destek programının maliyeti artmıştır.** Şekil 6 tarım idaresinin bütçe harcamalarını programa göre özetlemektedir. Süt destek programı inek, koyun ve keçi sütü için doğrudan gelir desteği (DGD) ve inek sütü için bir ihracat destek programından oluşmaktadır. Program harcamaları, 2016'da bütçe harcamalarının yarısından fazlası (%54) ve 2017'de yaklaşık yüzde 45'i düzeyindeydi. Bu verimliliği ve gıda güvenliği standartlarını artırmak için ihtiyaç duyulan idari hizmetler gibi başka girişimler için çok az alan bırakmıştır.



Şekil 6: Programa göre tarım bütçesi harcamaları, 2012-2017.6



Kaynak: KTT 'Tarım Bakanlığı'.

### 3. Mevcut süt destek programının yapısı, teşvikleri ve çıktıları

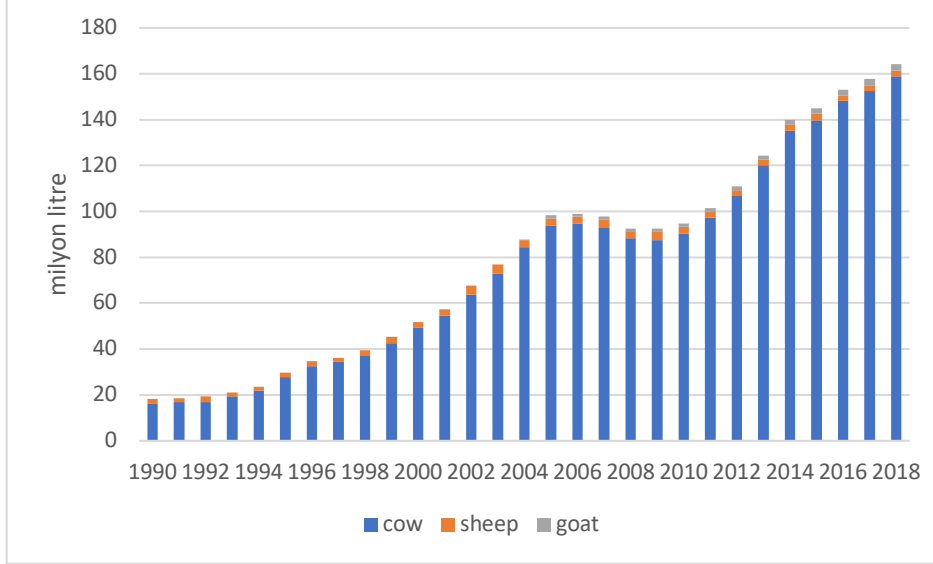
**Süt fiyatları üreticiler, imalatçılar ve program yöneticilerinin yer aldığı bir süreçle idari olarak belirlenmektedir.** Doğrudan gelir desteği verilen her bir litre için üreticilere ve bazen de imalatçılara ödenmektedir. Sübvansiyonlar hayvan kaynağına ve sütün ne şekilde verildiğine göre değişiklik göstermektedir. Zaman zaman ne kadar sütün sübvansiyeye edileceğine günlük kotalarla sınır getirilmektedir. Neredeyse tüm program giderleri inek sütünün desteklenmesine harcanmaktadır. Sübvansiyonlar inek sütün için üretici gelirlerinin yüzde 23'üne, keçi ve koyun sütün için yüzde 10 ile 11'ine denk gelebilmektedir. Süt destek programının ana bileşenleri enflasyona ayak uydurmak amacıyla sıklıkla değişmektedir ve zaman içinde sübvansiyeye edilen süt üretiminin payı geriye gitmiştir. Üreticiler program teşviklerine karşılık verdiği için program çerçevesindeki süt üretimi istikrarlı olarak büyümüştür. Üreticilerin çoğu geleneksel yöntemler kullanarak daha küçük oranlarda süt sağlarken az sayıda bir dizi üretici modern arz yöntemleri kullanarak daha yüksek hacimlerde süt sağlamaktadır.

**Süt fiyatlandırma mekanizmasının bileşenleri.** Yönetim ve sektör temsilcileri kısmen algılanan üretim maliyetlerine dayalı olarak bir dizi çığ süt fiyatı belirlemek amacıyla düzenli olarak bir araya gelmektedir. Fiyatlar üç hayvan kaynağından alınan süt için belirlenmektedir: inek, koyun ve keçi. 2004'ten itibaren ise her kaynak için üçe kadar kalite grubuna göre de fiyat belirlenmektedir: Soğuk süt, açık süt ve (son dönemde) soğutulmuş süt. Buna ek olarak, Doğrudan Gelir Desteği (DGD) her hayvan/kalite kategorisine göre verilen birim başına ödenmektedir. Fiyatlar (primler dahil) sütün daha yüksek gıda güvenliği standartlarına uygun olarak teslim edilmesini teşvik edecek şekilde belirlenmiştir. Buna göre soğutulmuş süt, soğuk süte oranla daha yüksek, soğuk süt de açık süte göre daha yüksek prim ödemesi almaktadır. Bazen bir miktar sütün daha düşük DGD ödemesi aldığı ve bir miktar sütün hiç ödeme almadığı günlük kotalara göre DGD oranı sınıfları uygulanır. Aynı zamanda Kıbrıs Türk Süt Endüstrisi Kurumu için (SÜTEK) de bir işlem ücreti belirlenmiştir. Bazı durumlarda (seyrek olarak) süt imalatçılarında da sübvansiyon verilmektedir.

**İnek sütün süt destek programı hacminin büyük kısmını (litre olarak süt) ve program maliyetlerinin çoğunu almaktadır.** 1990'dan itibaren SÜTEK'e teslim edilen sütün çoğunluğu sağmal ineklerden gelmektedir. 1990'lı yılların başında inek sütün toplam süt tedarikinin kabaca yüzde 90'ına denk

gelmekteydi. Son yıllarda inek sütü süt üretiminin yaklaşık yüzde 97'sine denk gelmektedir. (Bakınız şekil 7.) Örneğin, 2018'de inek sütü süt satışlarının yüzde 96.8'ine denk gelirken, koyun ve keçi sütü yüzde 1.5 ve 1.8'ine denk gelmekteydi.

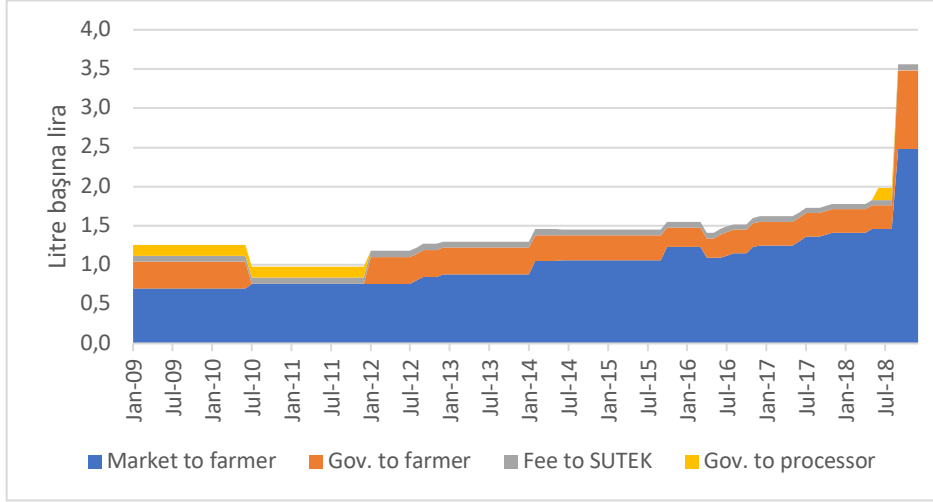
**Şekil 7: Hayvan kaynağına göre süt üretimi, 1990'dan 2018'e.7**



Kaynak: KTT 'Tarım Bakanlığı'.

**Doğrudan gelir desteği birinci sınıf süt olarak üretilen sütün yaklaşık yüzde 10'u ile yüzde 23'üne denk gelmekteydi.** Şekil 8 2009 ile 2018 arasındaki inek sütü gelirlerinin oluşumunu göstermektedir. Şekil birinci sınıf inek sütü için ödenen fiyat, ücret ve sübvansiyon dağılımını göstermektedir. Birinci sınıf süt en yüksek doğrudan gelir desteğini alan soğuk (veya daha sonra soğutulmuş) süt teslimatıdır. İnek sütü arz zincirine giren gelirlerin çoğu imalatçıların ödediği fiyatlar şeklinde özel sektörden (nihayetinde tüketicilerden) gelmektedir. 2018'de inek sütü gelirlerinin yüzde 73'ünden fazlası ve koyun ve keçi sütü gelirlerinin yaklaşık yüzde 87'si özel sektörden gelmekteydi. SÜTEK düşük bir ücret almaktadır: 2008'de inek sütü için yaklaşık yüzde 3, keçi sütü için yüzde 2.3 ve koyun sütü için yüzde 1.7. Geriye kalan miktar ise idari destekten oluşmaktadır. 2018'de inek sütü için, üreticilere verilen doğrudan gelir desteği süt gelirlerinin yüzde 22'sine denk gelmekteydi ve imalatçılara verilen kısa dönemli destek ise yüzde 1.5 düzeyindeydi. Keçi sütü için üreticilere verilen doğrudan gelir desteği gelirlerin yüzde 10.6'sına ve koyun sütü için yüzde 11'ine denk gelmekteydi. Ek 1 ve 2 keçi ve koyun sütü için gelirlerin oluşumunu göstermektedir.

**Şekil 8: İnek sütü gelirlerinin oluşumu, 2009'dan 2018'e.8**

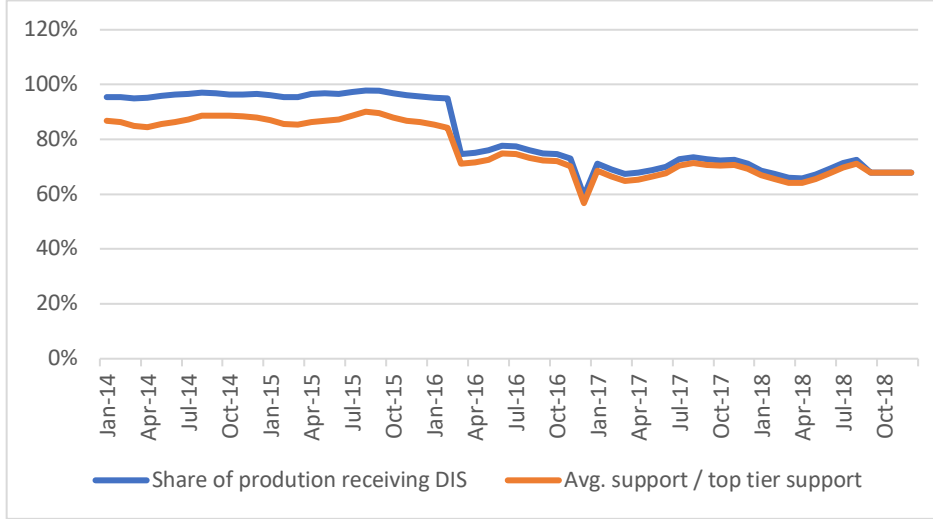


Kaynak: KTT 'Tarım Bakanlığı'.

**Dış şoklara ayak uydurmak amacıyla programda sık sık uyarlamalar yapmak gerekmiştir.** Daha önce de belirtildiği gibi programı yönetenler sınırlı bütçeye rağmen enflasyondan kaynaklanan baskılara karşılık süt programında- araçlarda sık sık değişiklikler yapmışlardır. Uyarlamaların sıklığı enflasyon oranlarıyla beraber artmıştır. Ocak 2014 ile Aralık 2018 arasında programın fiyat ve kota parametreleri 16 kez değişmiştir.

**Bütçe kısıtları karşısında doğrudan gelir desteği alma hakkına sahip inek sütü payı düşüş gösterirken koyun ve keçi sütü üreticilerine verilen DGD ödemeleri yakın zamanda durdurulmuştur.** Program yöneticileri, program maliyetlerini kontrol altında tutmak amacıyla, sık sık bir üreticinin DGD ödemesi almak için günlük olarak verebileceği miktar üzerinden kotalar getirmektedirler. Zaman zaman ilk eşğin üzerinde süt verenler daha düşük DGD alırken, ikinci bir eşğin üzerinde süt verenler hiç ödeme almamışlardır. Şekil 9 programdaki uyarlamaların doğrudan gelir desteği alan inek sütü payının nasıl istikrarlı bir şekilde düştüğünü göstermektedir. İnek sütünde, DGD almaya uygun süt üretiminin payı 2014'te yüzde 87'den 2018'de yüzde 68'e düşmüştür. Keçi ve koyun sütü üreticileri 2018 ortasından itibaren DGD ödemesi almamıştır ve 2019 Şubat'ı itibarıyla ödemeler hala yapılmamıştı.

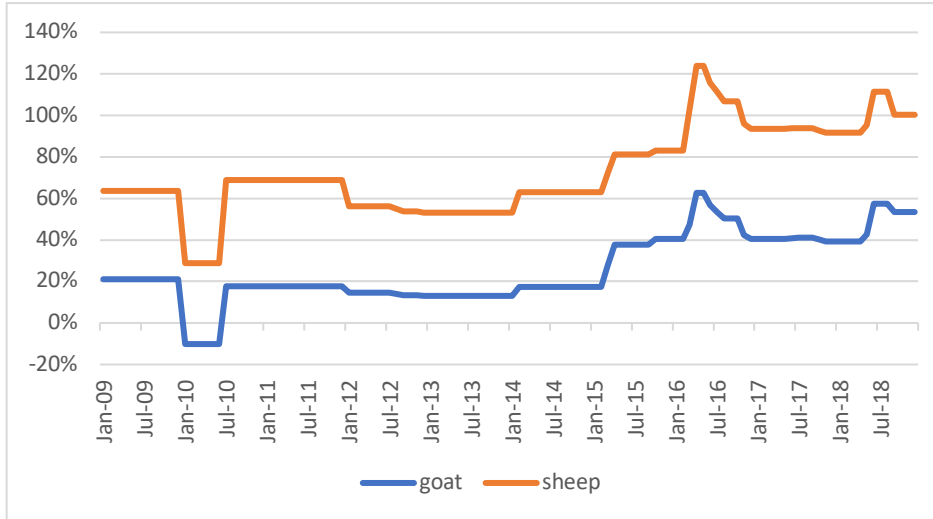
**Şekil 9: DGD olarak üretilen sütün payı ve birinci sınıf desteğin ortalama desteğe oranı9**



Kaynak: KTT 'Tarım Bakanlığı'.

**Programın yapısı koyun sütü üretimini keçi sütü üretimine göre daha iyi, keçi sütü üretimini de inek sütü üretiminden daha iyi ücretlendirmektedir.** Şekil 10 keçi ve koyun sütü primlerinin inek sütü karşısında zaman içinde nasıl arttığını göstermektedir. 2009 ile 2014 yılları arasında soğuk zincir keçi sütü ile soğuk zincir veya soğutulmuş inek sütü arasındaki fark yüzde 20'den neredeyse yüzde 40'a çıkmıştır. Soğuk zincir koyun sütü primi aynı dönem içinde yaklaşık yüzde 60'tan yüzde 100'e bir artış göstermiştir.

**Şekil 10: İnek sütüne kıyasla koyun ve keçi sütü için en yüksek primler, 2009-2014.10**

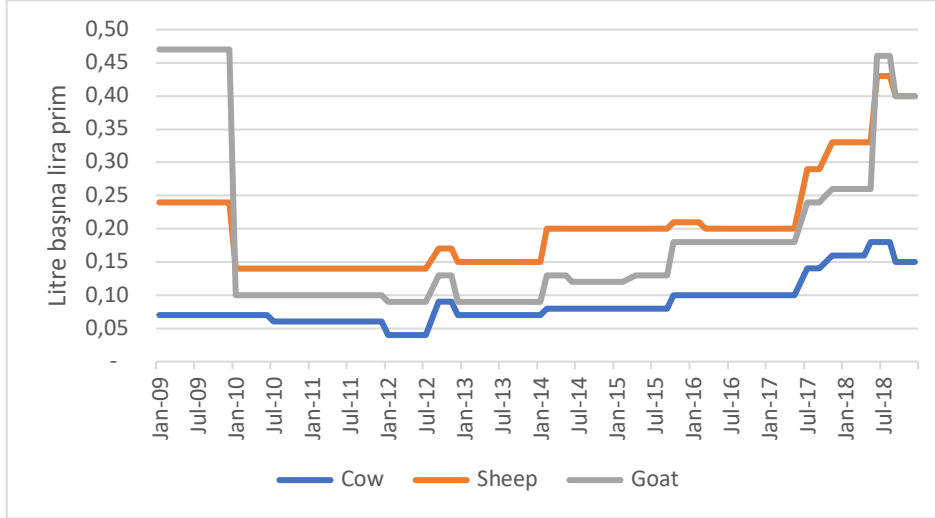


Kaynak: KTT 'Tarım Bakanlığı'.

**Program açık süt yerine soğuk süt için de teşvik sağlamaktadır.** Şekil 11 soğuk süt teslimatının açık süt teslimatına göre 2014'ten itibaren nasıl arttığını göstermektedir. Soğuk veya soğutulmuş süt teslimatı imalatçıların daha yüksek gıda güvenliği standartlarına uymalarına yardımcı olmaktadır ve program yöneticileri daha iyi teslimat sistemleri için çaba harcamışlardır. İnek sütünde ise daha iyi süt teslimi için primler kademeli olarak artarak 2009-2010'da litre başına 0.06'dan 0.07'ye ve 2018'de yaklaşık 0.15'e

yükselmiştir. Koyun ve keçi sütü teşvikleri tutarsız olmaya devam etmiştir. 2009 yılındaki nominal primler, sonrasındaki yedi yıldan daha yüksek olurken, 2018'de reel anlamda hala 2009 değerlerinin gerisindeydi.

**Şekil 11: Soğuk zincir süt ve açık süt primleri11**

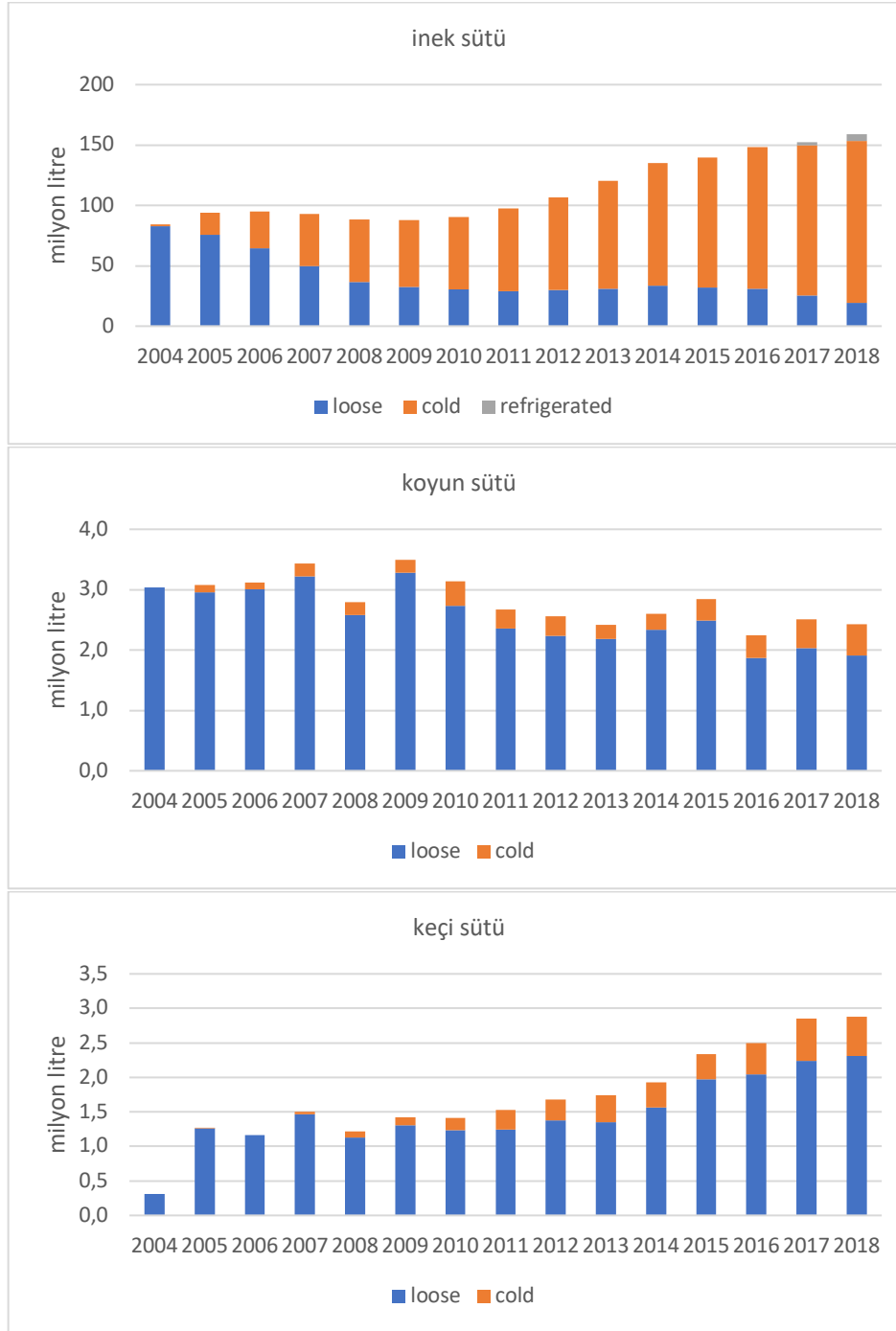


Kaynak: KTT 'Tarım Bakanlığı'.

**Genel olarak, süt üretimi son on yılda artmıştır.** Mevcut süt destek programı üreticilerin süt üretmeleri için teşvikler yaratmaktadır ve üreticiler de buna karşılık vermiştir. (Bakınız şekil 12.) Toplam süt üretimi son on yıl içinde yılda yüzde 4.9 artış göstermiştir. İnek sütü yılda yüzde 5.1 artarken keçi süt üretiminde on yıl boyunca yıllık artış yüzde 6.6 olmuştur. Ancak başka kaynaklardan gelen süte göre daha yüksek prim alan koyun sütü üretimi aynı dönemde yılda yüzde 2.2 azalmıştır.

**Süt teslim sistemlerinin genel kalitesi artmıştır.** Son yıllarda, daha büyük hacimlerde bir süt miktarı gelişmiş arz zincirleri kullanılarak teslim edilmiştir (Şekil 12). İnek sütünde bu gelişme daha belirgin olmuştur. 2018'de sütün yüzde 88'i soğuk veya soğutulmuş olarak teslim edilmiştir. Koyun ve keçi sütünde değişim daha mütevazı olmuştur. 2018'de koyun sütünün yüzde 79'u ve keçi sütünün yüzde 80'i açık süt olarak teslim edilmişti.

**Şekil 12: Teslim yöntemine göre süt, 2004-2018**

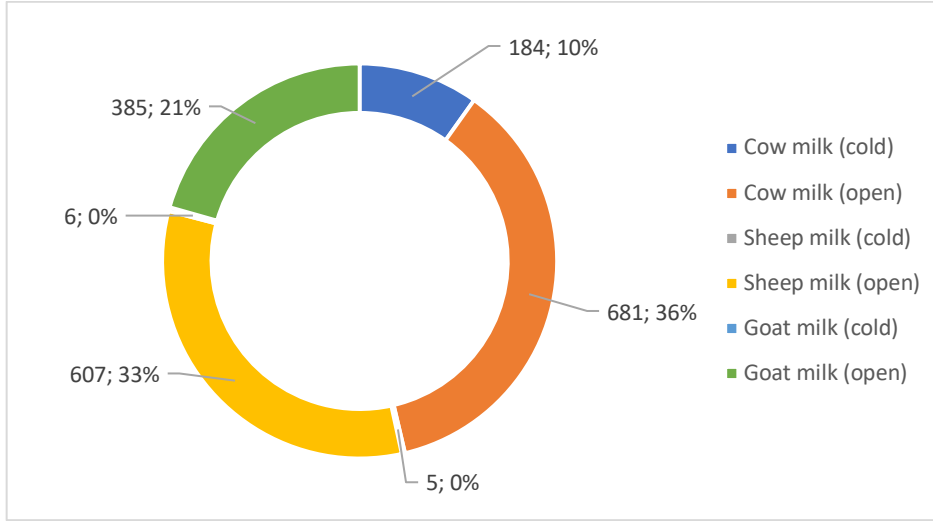


Kaynak: KtT 'Tarım Bakanlığı'.

**2015'de tüm üreticilerin yaklaşık yüzde 90'ı açık süt vermekteydi.** Mevcut durumda KtT süt teslim sistemi daha gelişmiş teslim sistemleri kullanan birkaç büyük üretici ve böyle sistemler kullanmayan çok sayıda küçük üreticiden oluşmaktadır (Şekil 13). En son verilerin ait olduğu 2015 yılında 184 inek sütü üreticisi soğuk süt teslim etmişti. Bu grup 2015'te üretici başına ortalama 586,000 litre olacak şekilde toplam üretimin yüzde 77'sini teslim etmişti. Geriye kalan yüzde 23 ise diğer 681 üretici tarafından teslim

edilmiştir ve üretici başına yıllık ortalama üretim oranı 48,000 litre olmuştur. Koyun sütünde ise 607 üretici, üretici başına ortalama 4,100 litreye denk gelecek şekilde, açık koyun sütü teslim etmiştir. Sadece 5 üretici soğuk zincirde koyun sütü teslim etmiş ama bunu her biri ortalama 69,800 litre bulacak şekilde daha büyük hacimlerde yapmıştır. Diğer 385 keçi sütü üreticisi, her biri ortalama 5,100 litre olacak şekilde, açık süt teslim ederken, 6 üretici, üretici başına ortalama 60,000 litre olacak şekilde, soğuk zincir keçi sütü teslim etmiştir.

**Şekil 13: Teslim yöntemine göre üreticiler, 2015.13**



Kaynak: KTT 'Tarım Bakanlığı'.

#### 4. Uygulamaya ve stratejik politikaya dair düşünceler

Piyasadaki olaylar nedeniyle süt programı mevcut şekliyle sürdürülemez. Türk Lirası'ndaki keskin değer kaybı mevcut zorlukların en yakın nedeni olsa da, süt destek programının yapısı onu piyasa olayları karşısında savunmasız yapacak şekilde kusurludur. Üreticileri piyasalardan ayırmak riskleri program bütçesine kaydırmakta ancak programın yapısı maliyetleri karşılanamayacak duruma geldiğinden neticede riskleri yine üreticilere yönlendirmektedir. Stratejik açıdan program ilerici bir bakış açısına sahip değildir çünkü sadece geleneksel faaliyetler için destek sağlamaktadır. Sağlıklı bir politika ortamı piyasadaki işletmelere karşılık veren bir alt sektörü destekleyecektir ve dolayısıyla sürdürülebilir. Programın desteği üreticilerin verimli olmalarına ve özel sektörün sağlayamadığı hizmetleri vermesine yardımcı olacaktır.

**Piyasa güçleri süt destek programına zarar vermektedir ve bu durum da reform için bir acil durum yaratmaktadır.** Tartışıldığı üzere, mevcut süt programı kapsamında artan süt arzını destekleme ihtiyacı sürdürülemeyen ve giderek artan bütçe harcamaları yapılmasını gerektirmiştir. Üreticilere sağlanan koruma satın alma gücüne göre ölçüldüğünde yok olmaktadır. Tüm bunlar reform için acil bir ihtiyaç doğurmaktadır.

**Mevcut süt destek programı piyasa şokları karşısında savunmasız kalacak şekilde kusurludur.** Süt destek programı üreticilerin karlı bir şekilde süt üretmelerini garanti altına almayı denemektedir. Program, artan girdi maliyetleri veya uluslararası piyasalardaki daha düşük süt ürünleri fiyatları gibi piyasa güçlerine karşı üreticileri korumaktadır. Program bu standarda göre değerlendirildiğinde başarılı olmuştur. Program öngörülebilir bir piyasa aracılığıyla 1,800'den fazla üreticiye destek vermiş ve alt sektörün büyümesine

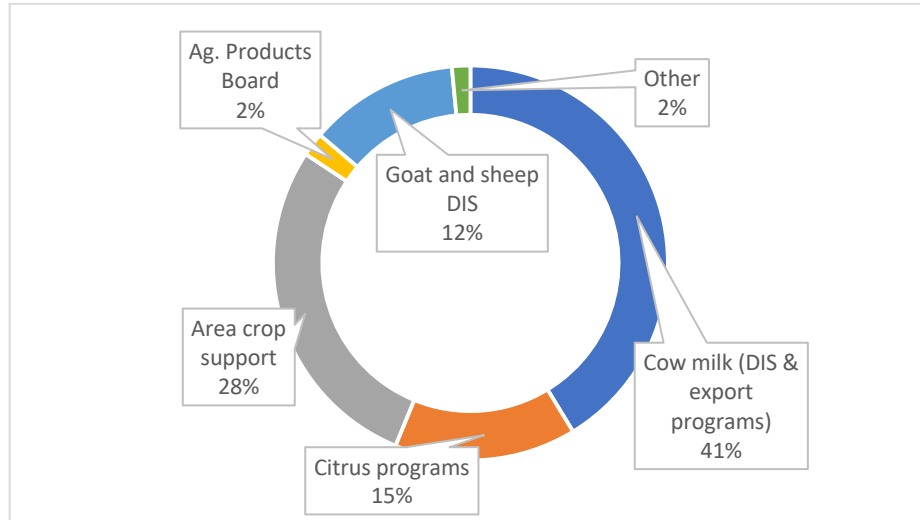
olanak tanımıştır. Ancak, durmadan artan süt arzı daha büyük gelir desteği harcamalarına ve ihracatın sübvansiyeye edilmesi ihtiyacına yol açtığından, programın başarısı programın altını oymakta, nihayetinde bir bütçe krizi için zemin hazırlamaktadır.

**Piyasa risklerini üreticilerden program bütçesine kaydırmak program açısından üreticilerin yatırımları ve geçim kaynaklarını tehdit eden varoluşsal bir risk yaratmaktadır.** Program, üreticileri piyasadaki aşırılıklardan koruyor olsa da, üreticiler hayvan, bina ve işleme ekipmanına yatırım yaparken de programa bağımlı olunmasına neden olmaktadır. Süt programının son bulması halinde bu yatırımlar ve üreticilerin bundan gelen geçim kaynakları riske girecektir. Mevcut durumda üreticiler, bütçe kısıtları nedeniyle programda sıklıkla yapılan uyarlamalar ve idari fiyatlar enflasyonun gerisinde kaldığından, azalan gelir korumasından dolayı giderek daha büyük bir belirsizlikle karşı karşıya kalmaktadır. Belirtildiği üzere, mevcut kriz Türk Lirası'ndaki keskin değer kaybıyla birlikte yurt dışından kaynaklanmıştır ancak program da yapısından dolayı dış ve iç piyasa risklerine karşı her zaman savunmasızdı.

**Program stratejik sorunlar da yaratmaktadır.** Acil bütçe krizine çözüm bulma ihtiyacının yanı sıra programda yamalama yapmak yerine tamamen değiştirilmesini gerektiren stratejik nedenler de söz konusudur. Program ileri görüşlü değildir ve amacı süt veren üreticileri ödüllendirmektir. Bu, tarımsal arazilerin, sermayenin ve yeteneklerin, sektörün ve ekonominin, daha verimli olarak kullanılabilirleri, başka kısımlarına geçmesine engel olmaktadır. Bir başka deyişle süt destek programının yapısı üreticileri desteklemenin en iyi yolunun 'kamu' kaynaklarını onlara geçmişte ürettiklerini üretme olanağı verecek şekilde harcamak olduğunu varsaymaktadır.

**Program ilerici bir stratejinin desteklenmesi için geriye herhangi bir kaynak bırakmamaktadır. Süt destek programının bütçenin aslan payını aldığı, hayvan sağlığı ve verimi ya da gıda güvenliği standartlarının artırılması gibi alternatif hedeflere yönelik programlar dahil alternatif harcamalara çok az olanak bırakıyor olması da önemli bir noktadır.** Bunun yanı sıra, bütçenin diğer kısımları da benzer şekilde tasarlanmış destek programlarına gitmektedir. (Şekil 14.)

**Şekil 14: Program bazında 2016 Tarım Bütçesi payı.14**



Kaynak: KTT 'Tarım Bakanlığı'.

**Daha geniş tarım harcamaları değerlendirmesinden çıkarımlar.** Bu rapor süt alt sektörüne odaklanıyor olsa da, 2017 yılında yapılan ve 'Bakanlık' bütçesinin tamamını ele alan Tarımda Kamu Harcamaları



Değerlendirmesi, bu raporda yer alan bulgular ve önerilerle tutarlı sonuçlara varmıştır. Değerlendirme özellikle, kamu harcamalarının KTT seviyesi için zaten yüksek olduğu, izlenecek yolun daha iyi önceliklendirme ve 'kamu' kaynaklarının daha etkili kullanılması olduğuna dair bulgu yapmıştır.<sup>1</sup> "GSYH'nin yüzde 1.7'siyle KTT, AB-28 arasında tarıma yapılan 'kamu' harcamalarında ikinci en yüksek paya sahipken, Kıbrıslı Rumlarda bu harcama (yüzde 0.3) AB ortalamasının da altında kalmaktadır. Ancak "mevcut destek önlemlerinin verimliliği veya rekabet edebilirliği artıracığına dair çok az kanıt bulunmaktadır." Değerlendirme, harcamaların mukayeseli avantajı artıracak ve ileride piyasa fırsatları yaratacak programlara yönlendirilmesini... (ve) destek programlarının kalite ve güvenlik standartlarını geliştirecek şekilde yeniden tasarlanmasını önermektedir... Hellim için yakın geçmişte onaylanan Koruma Altına Alınmış Menşe Adı'nın sunduğu yeni fırsatlar söz konusudur."

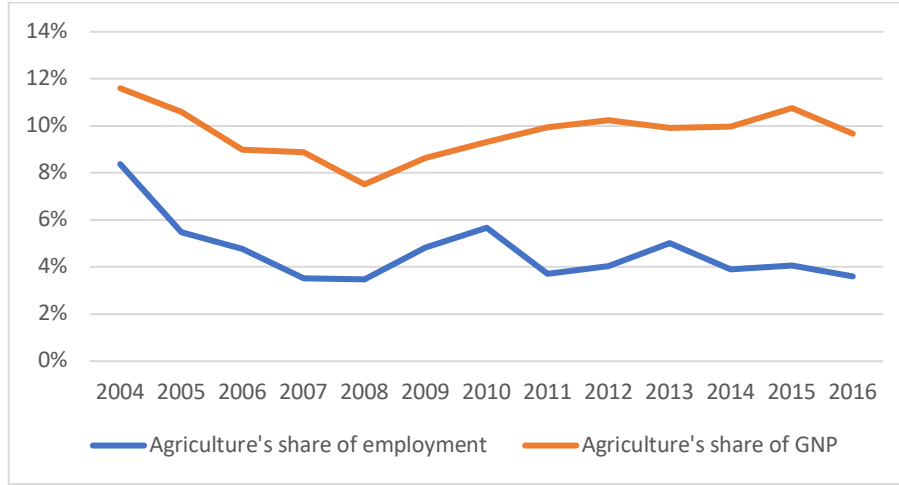
**Süt sektörü için ilerici bir strateji oluşturulması.** Bu raporun kapsamı dahilinde olmasa da süt sektörü gibi önemli bir alt sektör için iyi düşünülmüş bir strateji, tarım sektörü ve ekonomi için daha geniş bir dizi stratejiye uygun olmalıdır. Başlangıç için atılması gereken adım bir Vizyon Bildirisi'dir. Vizyon bildirisi bir politika değildir ve politikanın uygulanması için gereken araçlar dizisini dikkate almaz ancak değerlendirilmekte olan politikaların daha geniş hedefler dizisiyle tutarlı olup olmadıklarının kontrol edilmesini sağlayacak bir mihenk taşı oluşturur. KTT'nda bir tarım vizyonu için çalışmalar başlamıştır. Ortaya çıkan temalar arasında piyasanın yön verdiği, iklimle karşı dirençli, bilgiye dayalı ve tarımsal gıda ihracatını artırırken tüketici sağlığı için de en yüksek gıda güvenliği standartlarını hedef alan bir sektöre vurgu yapılmaktadır.

Tarımın geleceğini ne gibi trendler şekillendirecek? Şekil 15 ve 16 daha geniş ekonomide tarımın rolünü şekillendiriyor olan trendlere dair bilgi vermektedir. Şekil 15 (Hane Halkı İşgücü Anketine göre) tarımın işgücündeki payının 2007'de yüzde 4'ün altına düştüğünü göstermektedir. Küresel ekonomi yavaşladığında tarıma hafif bir yeniden yönelme olmuşsa da bu oran son yıllarda yüzde 4 dolaylarında kalmıştır. Bu başka ülkelerde yaşanan işgücü yapısal dönüşümüyle de tutarlıdır. Grafik aynı zamanda tarımın ekonomideki payının Gayri Safi Milli Hasıla'ya (GSMH) oranla ölçüldüğünde de azaldığını ama daha düşük bir tempoyla olduğunu göstermektedir. Şekil 16, 2004-16 yıllarında istihdamda yaşanan değişimi sektörlerin (dönem sonu) görel işgücü verimliliğine göre haritalandırmaktadır.<sup>2</sup> Bu şekle bakıldığında şaşırtıcı iki sonuç çıkarılabilmektedir. Birincisi, işçiler tarım, inşaat ve sanayi sektörlerinden, daha düşük verimli olan bir sektör olan ticaret ve turizme geçtiklerinden yapısal değişimi azaltan bir büyüme görülmektedir ki bu da saçılım grafiğindeki negatif eğimi açıklamaktadır. İkincisi ve en önemlisi, şekil en büyük görel istihdam kaybının aynı zamanda 2016'da en büyük görel verime sahip sektör de olan tarım sektöründe olduğunu göstermektedir. Uluslararası ticaret olanaklarının sınırlı olduğu mevcut ortam dikkate alındığında bu tarım sektörünün nispeten güçlü olduğuna işaret etmektedir.

<sup>1</sup> Kıbrıs Türk toplumu: Tarımda 'Kamu' Harcamaları Değerlendirmesi, Dünya Bankası (2017).

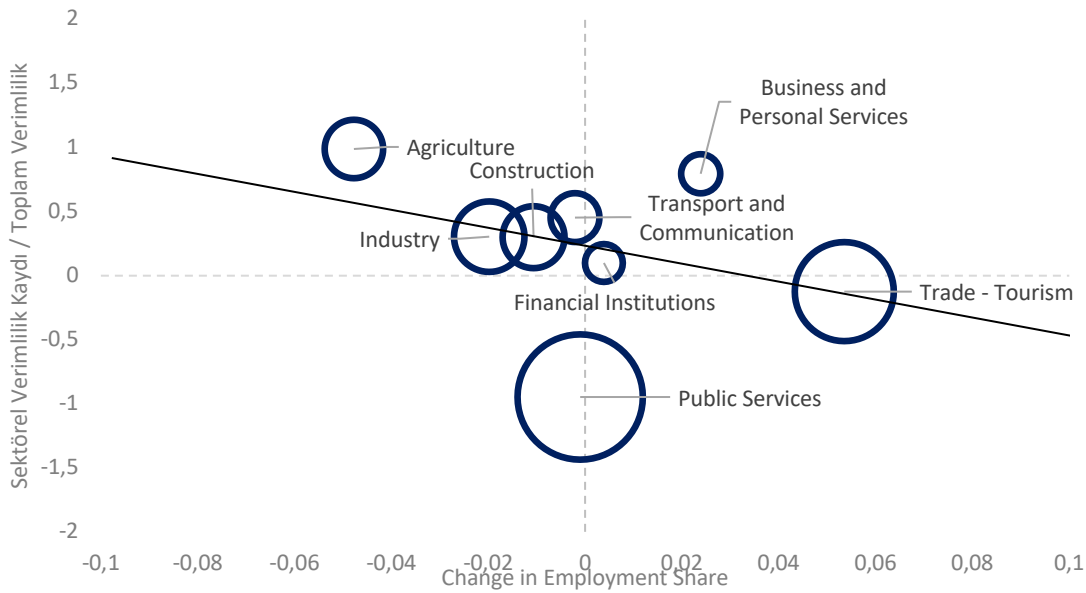
<sup>2</sup>Tarımın 2004-2016 dönemi için toplam istihdamdaki payının yıllık bileşik büyüme oranı yüzde -4.36 iken, aynı dönemde tarımın GSMH'deki yıllık bileşik büyüme oranı yüzde -1.5 idi.

**Şekil 15: Tarımın istihdamdaki ve GSMH'deki payı, 2004-2016**



Kaynak: 'Devlet Planlama Örgütü' verilerine dayanan kendi detaylı çalışmamız.

**Şekil 16: KTT'nda sektörel verimlilik ve istihdam payı değişiklikleri arasındaki ilişki (2004-16)**

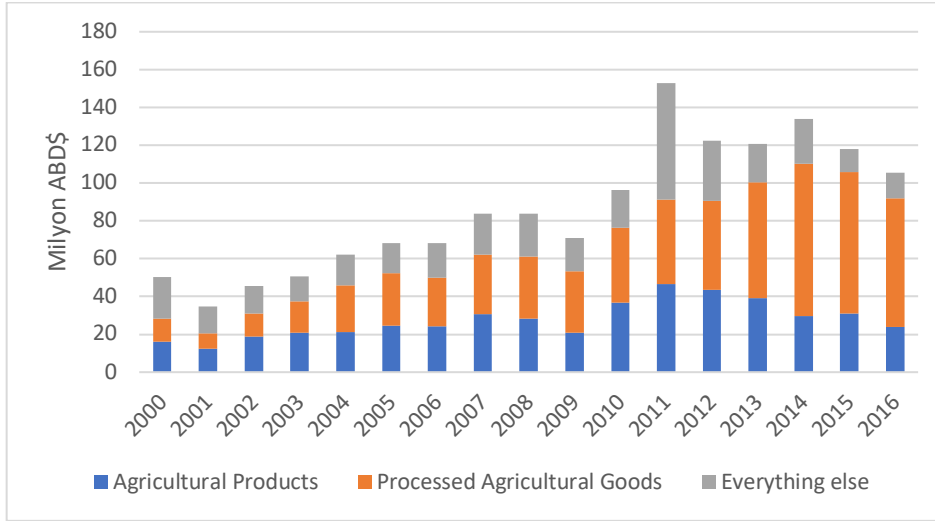


Not 2: Her sektörün istihdam olarak göreceli büyüklüğü (2004 için) saçılım grafiğindeki her bir sektör etiketi etrafındaki dairelerle gösterilmektedir.

Kaynak: 'Devlet Planlama Örgütü' verilerine dayanan kendi detaylı çalışmamız.

**İhracatın büyük kısmı tarım ürünleriyle yapılmaktadır.** Şekil 17, KTT ihracat gelirleri için tarımın bir diğer önemli boyutuna vurgu yapmaktadır. 2003'ten beri tarım ürünleriyle yapılan ihracat önemli ölçüde artmıştır. Dahası, işlenmemiş tarımsal ürün ihracatı düşüş göstermiştir. Bunun yerine peynir ve diğer gıda ürünleri gibi işlenmiş tarımsal ürünler KTT ihracatının büyük kısmını oluşturmaktadır. Büyük olasılıkla bunun nedeni kısmen ticaretle ilgili kısıtlamalardır ancak bu kısıtlamaların çözüm çabaları sonuç verinceye kadar devam etmesi muhtemeldir. Şekil, tüketiciler ve ihracatçıların katma değerli ürünler üretebilmeleri için yüksek kaliteli girdiler sağlayan ve katma değerli ürünlerin üretimine de katkıda bulunan başka alt sektörlerin önüne geçmeyen bir süt sektörü ihtiyacını ortaya koymaktadır.

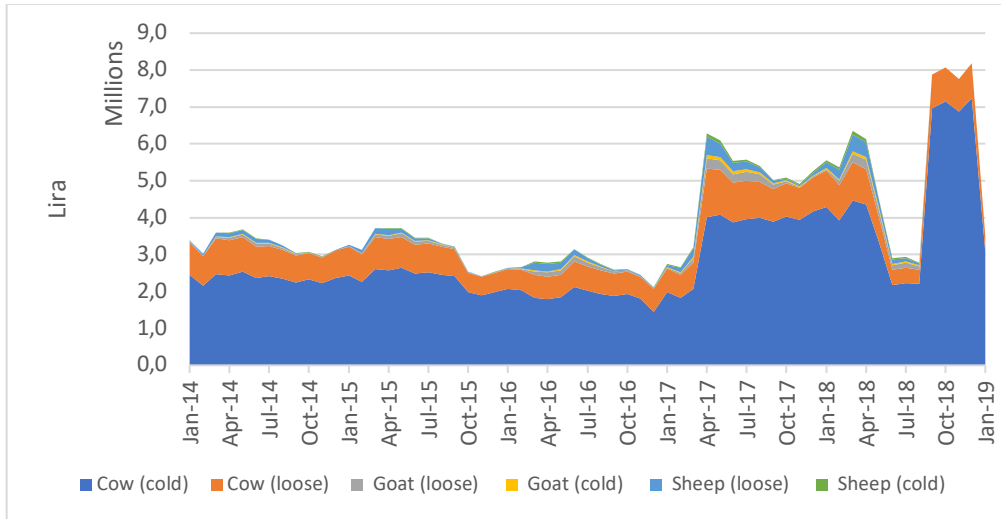
**Şekil 17: Değerine göre Ktt ihracatı, 2000-2016.17**



Kaynak: Ktt 'Devlet Planlama Örgütü'.

**Reform için başlangıç noktası.** Belirtildiği gibi mevcut bütçe harcamalarının büyük bir kısmı doğrudan gelir destekleri aracılığıyla süt fiyatlarını tamamlamak için yapılmaktadır. 2016'da üretici başına doğrudan gelir desteği 17,000 Lira'nın üzerindeydi. Şekli 18 verilen süt sınıfına göre aylık ödemelerin dağılımını göstermektedir. Belirtildiği gibi, Ktt'nda üretilen sütün çoğunluğu inek sütüdür bu nedenle doğrudan ödemelerin büyük kısmı inek sütüne gitmektedir. Buna karşılık inek sütü teslim sistemlerindeki iyileşmeler sayesinde inek sütünün çoğu soğuk veya soğutulmuş olarak teslim edilmektedir. Sonuç olarak DGD ödemelerinin çoğu soğuk veya soğutulmuş süte gitmektedir.

**Şekil 18: Süt için doğrudan gelir desteği ödemeleri, Ocak 2014'ten Ocak 2019'a kadar.18**

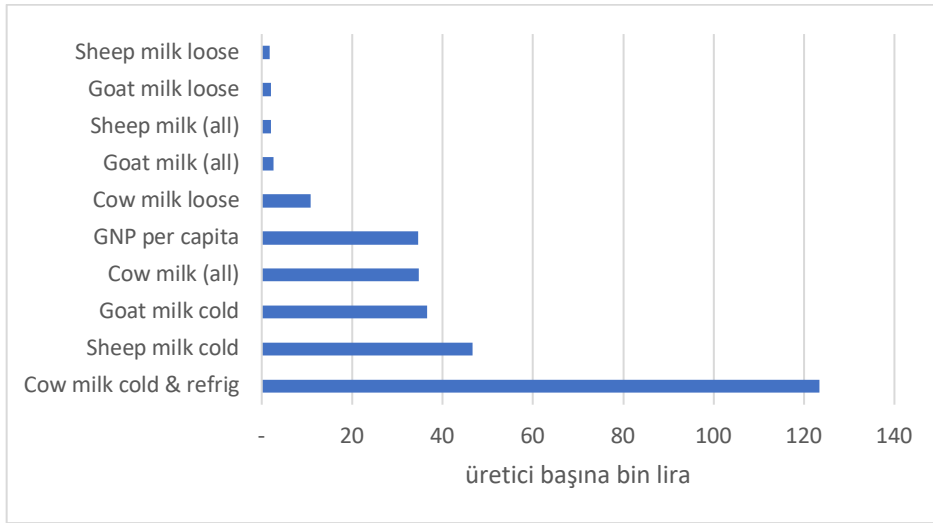


Kaynak: Ktt 'Tarım Bakanlığı'.

**Doğrudan gelir desteği alıcılarının oluşumu.** Yine daha önce de tartışıldığı üzere süt üretimi yapısı, büyük hacimlerde daha gelişmiş (soğuk veya soğutulmuş) teslim sistemleri kullanan azınlık denebilecek üreticiden oluşmaktadır. Bu da doğrudan gelir ödemelerinin tahsisatını etkilemektedir. Şekil 19 süt sınıfına göre üretici başına doğrudan gelir ödemelerinin tahsisatını göstermektedir. Kıyaslama yapabilmek

açısından KTT'nde ortalama kişi başına düşen GSMH de dahil edilmiştir. Grafik aynı zamanda sütün üç hayvan kaynağı için "hepsi" ifadesi altında ortalama DGD ödemesini göstermektedir. Küçük hacimlerde "açık" koyun ve keçi sütü sağlayan çok sayıda üretici olduğu unutulmamalıdır. Sonuç olarak "açık" süt için ortalama ödeme diğer süt sınıflarına göre düşüktür: Açık koyun sütü için üretici başına 1,680 Lira ve keçi sütü için üretici başına 2,040 Lira. Çoğu keçi ve koyun sütü "açık" teslim edildiğinden koyun ve keçi sütü için üretici başına ortalama ödemeler benzerdir. İnek sütü üreticileri daha büyük hacimlerde üretim yapmaktadırlar ancak ortalama "açık" süt DGD ödemeleri üretici başına 10,818 Lira olacak şekilde nispeten düşüktür. Buna karşın gelişmiş süt teslim yöntemleri kullanan az sayıda üretici 2016'da daha büyük ödemeler almıştır: Soğuk keçi sütü için 36,607 Lira, soğuk koyun sütü için 46, 674 Lira ve soğuk inek sütü için 123,449 Lira. Tüm bunların sütü işleyenleri gereksiz olarak cezalandırmayan alternatif bir süt destek programı tasarlanması açısından pratik yansımaları vardır.

**Şekil 19: Süt sınıfına göre üretici başına verilen ortalama doğrudan gelir desteği 2016.19**



Kaynak: KTT 'Tarım Bakanlığı'.

## 5. Ülke karşılaştırmaları ve alternatif bir politika

**1980'lerde AB üretime bağlı destek programları nedeniyle üretim fazlası koşullarıyla uğraşmak durumunda kalmıştır.** Hükümetler yığınla tereyağı, süt tozu ve tahıl satın almış ve depolamış bu nedenle de destek programı bütçeleri zorlanmıştır. Meksika 1990'ların başında temel gıda ekinleri için istikrarlı ve destekleyici fiyatlar sağlayan kapsamlı bir sistemi kaldırmanın yollarını aradı. Neticede, AB de üreticilere ne ürettiklerinden bağımsız (decoupled) destek verecek destek programlarına döndü. Bu tür bir destek mevcut süt destek programına alternatif olarak pratik ve stratejik faydalar da sağlayacaktır.

**Üretime bağlı destekten uzaklaşmak.** Ürün fiyatlarını yönetmek ve artırmak için tasarlanan programlar İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki on yıllarda yaygın olarak uygulanmaktaydı. Bu sıklıkla hükümetlerin satın alıp depolamak ya da ihracatı sübvansiyeye ederek küresel piyasalara boşaltmak zorunda olduğu üretim fazlalarına yol açmaktaydı. Bu da neticede program maliyetlerinin kontrolden çıkmasına neden olmuştu. Avustralya, AB, Hindistan ve Amerika Birleşik Devletleri'nden önemli tarihsel örnekler bulunabilir.<sup>3</sup> 1984'te

<sup>3</sup>Bakınız Akiyama, Takamasa, John Baffes, Donald F. Larson ve Panos Varangis. Ürün piyasası reformları: Yirmi yıldan çıkarılan dersler. Dünya Bankası, 2001.

AB'de arzı yönetebilmek için üye devletler kotalar uygulamaya başladılar. Zaman içinde çoğu OECD ülkesi ürün üretimine bağlı doğrudan destekten uzaklaşarak üreticileri destekleyen ancak fiyatları yönetmeye veya üretim tercihlerini belirlemeye çalışmayan sistemlere yöneldi.<sup>4</sup> Hükümetler bir de toplu olarak üretime bağlı çiftlik desteğini azaltan ticaret anlaşmalarının yapılmasını zorladılar.

**AB'den uygun bir örnek. Avrupa Birliği 2003'te bireysel ürün üretimini destekleyen bir dizi politikadan desteğin büyük kısmının mevcut üretimden bağımsız olduğu bir sisteme geçiş yapmaya başladı (Şekil 20).** Eski programların maliyetleri yüksekti ve hükümetlerin alıp depolamak zorunda kaldığı üretim fazlalarına yol açıyor ve arazi, sermaye ve işgücü kaynaklarını geleneksel ürünlerin üretimine tutsak ediyordu. En yeni programlar dizisinde daha düşük doğrudan gelir desteği, hayvan sağlığı ve çevrenin yönetilmesi için araştırma, danışmanlık ve hizmetler gibi kamu desteği sağlayacak programlar yer almaktadır. Buna ek olarak, gelir desteği çoğu ürün için mevcut üretim türü ve hacminden bağımsızdır; böylelikle de üreticilerin arazilerini, işgüçlerini ve sermayelerini gelir desteğini kaybetmeden başka amaçlar için kullanabilmelerine olanak vermektedir. Yine de geçiş zor olmuştur, ki bu da neden hala doğrudan üretimle bağlantılı destek içeren bazı programların mevcut olduğunu anlatmaktadır.

**Şekil 20: AB'de çiftlik gelirlerinin payı olarak 'kamu' desteği<sup>20</sup>**



Kaynak: OECD Üretici ve Tüketici Desteği Tahminleri veri tabanı

**İlgili diğer deneyimler.** Gelişmekte olan AB Ortak Tarım Politikası'ndan (OTP) çıkarılan derslere ek olarak Meksika ve Türkiye'den de uygun politika dersleri çıkarılabilir. Meksika 1994'te başlatılan PROCAMPO programı kapsamında üretimden bağımsız bir program uygulayan ilk ülkeydi.<sup>5</sup> Program kapsamında üretimden bağımsız ödemeler, Meksika, Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri arasındaki Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması öncesinde ürünle bağlantılı bir dizi destek programını kaldırmanın öngörülen etkileri için, sonradan çiftçiliği bırakmayı seçen çiftçi hane halkları dahil, üreticileri tazmin etmeyi amaçlamaktaydı. Türkiye fiyat desteğinden uzaklaşarak üretimden bağımsız doğrudan gelir desteğine 2001'de geçti.<sup>6</sup> Daha geniş bir dizi reformun parçası olarak, çok sayıda kamu iktisadi teşebbüsü özelleştirildi

<sup>4</sup>AB süt politikasının kısa bir tarihçesi bu adreste bulunabilir: [https://ec.europa.eu/agriculture/milk-quota-end/history\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/milk-quota-end/history_en)

<sup>5</sup>Bakınız Burfisher, Mary E., Sherman Robinson ve Karen Thierfelder. "North American farm programs and the WTO." American Journal of Agricultural Economics 82, no. 3 (2000): 768-774.

<sup>6</sup>Bakınız Demirdöğen, Alper, Emine Olhan ve Jean-Paul Chavas. "Food vs. fiber: An analysis of agricultural support policy in Turkey." Food policy 61 (2016): 1-8.

ve bir Üretici Kayıt Sistemi oluşturuldu. Yine de üretimden bağımsız programa olan popüler destek zaman içinde kayboldu ve 2008'de bundan vazgeçildi.

**Üretimden bağımsız destek programlarının amacı.** Genel olarak, üretimden bağımsız destek programları üreticilere, ne üretileceği ve nasıl üretileceğine dair kararlar dahil, kilit üretim kararlarında hala piyasadan gelen mesajların belirleyici olmasına izin verecek şekilde, doğrudan gelir desteği sağlamak için tasarlanmıştır. AB'de üretimden bağımsız ödemeler "uygun" çiftliklere destek vermektedir ve çiftliklerin ödeme için uygun olabilmeleri ticari kalite standartlarını yerine getirme becerilerine bağlıdır. AB'de üretimden bağımsız ödemeler üreticilerin sürdürülebilir tarım uygulamaları benimsemeleri, yüksek hayvan sağlığı ve gıda güvenliği standartlarına ulaşmaları için onları teşvik edecek kurallar olan "çapraz uyum" kurallarını içermektedir.<sup>7</sup>

**Süt desteğinin üretimden bağımsız hale getirilmesinin stratejik faydaları.** Süt üretiminin doğrudan gelir desteğinden bağımsız hale getirilmesi, yönetimin bütçesinin dış piyasa olaylarına olan maruziyetini azaltabilir. Desteği üretimden bağımsız hale getirmek piyasa güçlerinin sektörün yapısını belirlemesine izin verebilir ve bunu yaparken de mevcut üreticiler üzerindeki etkiyi hafifletebilir. Çapraz uyum kurallarıyla birlikte, program daha gelişmiş tarım bilimi ve arazi yönetimini, daha iyi hayvancılık uygulamalarını ve gıda güvenliğini artıracak teknolojileri teşvik edecek şekilde tasarlanabilir. Ayrıca, çözüm müzakerelerinin başarılı olması halinde bu yaklaşım AB ortak tarım politikasıyla da tutarlıdır.

**Ticari çiftlikler için pratiğe dair hususlar. Daha önce de belirtildiği üzere süt destek programındaki mevcut üretici başına düşen harcamalar yüksektir.** Doğrudan gelir desteği ödemeleri 2016'da üretici başına ortalama 17,000 Lira'nın üzerindeydi. Üretimden bağımsız destek ödemeleri üreticilere üretimi piyasa sinyalleriyle tutarlı olacak şekilde yeniden yapılandırmak için gerekli kaynakları sağlayabilir. Potansiyel olarak bu paranın bir kısmını sürü genlerini ıslah etmek üzere araştırma ve danışmanlık hizmetlerine ayırmak verimliliği artırabilir.

**Küçük çiftlikler için pratiğe dair hususlar.** Daha önce de belirtildiği gibi süt alt sektöründe daha az modern olan süt sağlama yöntemleri kullanan çok sayıda küçük üretici vardır. Süt destek programını yönetenler ileride, mevcut bazı üreticilerin ulaşılmasının zor olduğunu düşünebilecekleri, daha yüksek gıda güvenliği standartlarına ulaşmayı amaçlayan düzenlemeler getirmek isteyebilirler. Örneğin hayvan sağlığını artırmayı amaçlayan ek düzenlemeler benzer bileşik etkilere sahip olabilir. Bu bağlamda üretimden bağımsız ödemeler üreticilerin alt sektörü bırakmaya karar vermeleri halinde bunun üreticiler için olan ekonomik etkisini hafifletmek için kullanılabilir. Mevcut program kapsamındaki DGD ödemelerinin yapısı yeni düzenlemeler nedeniyle üreticileri tazmin edecek doğru yaklaşıma sahiptir. Özellikle, üretici başına yıllık ortalama DGD ödemelerinin "açık" süt veren üreticiler için nispeten düşük olduğunu da unutmamak gerekir. DGD ödemelerinin süt gelirlerinin yüzde 22'sine denk geldiği de unutulmamalıdır; koyun ve keçi DGD ödemeleri keçi sütü gelirlerinin yüzde 10.6'sına ve koyun sütü gelirlerinin yüzde 11'ine denk gelmektedir. Bu marjlar karın bir göstergesi olarak görülebilirse, küçük koyun ve keçi üreticileri için yılda 2,000 Lira'nın altında ve "açık" inek sütü üreticileri için yılda yaklaşık 10,000 Lira zaman tahditli bir ödeme akışı daha iyi standartlar nedeniyle kapsam dışında kalacak küçük üreticileri tazmin edebilir.

**Üretimden bağımsız çoğu program arazi kullanımıyla bağlantılıdır.** Mevcut ve geçmiş çoğu üretimden bağımsız destek programı alan bazlıdır. Programlar çoğu kez daha önce desteklenen ürünlerin geçmiş üretimiyle çapraz uyum kurallarının uygulandığı hektar bazlı tek bir ödeme gerektirmektedir. Sıklıkla süt

---

<sup>7</sup>Çapraz uyum üretimden bağımsız ödemeleri çeşitli standartlara uyum sağlanmasıyla ilişkilendiren bir mekanizmadır.

ve hayvancılık alt sektörü ödemeleri birbiriyle bağlantılıdır ve çoğunlukla üretimden bağımsız bir çiftlik destek programıyla birlikte yürütülür. Örneğin, OTP kapsamında yakın zamanda yapılan bir ülke politikaları incelemesi, incelenen 27 politikadan 19'unun inek sütü için doğrudan destek verdiğini, 22'sinin de koyun ve keçilere bir nevi doğrudan destek verdiğini göstermiştir.<sup>8</sup>1984 ile 2016'da arasında, uzun yıllar boyunca, AB'deki süt tedariki kotalarla yönetilmekteydi. Kotalar kaldırıldığında, politika koyucular zorlu bütçe kısıtlarıyla sınırlanan bir dizi ülkeye özel destek programına geçmiştir. Katı çevre, hayvan sağlığı ve gıda güvenliği kuralları üretimi dolaylı olarak da sınırlandırmakta ve sektörün en gelişmiş ihracat pazarlarında yer bulabilecek en iyi katma değerli ürünlere odaklanmasına yardımcı olabilmektedir.

## 6. Üretimden bağımsız bir gelir desteği programının ana bileşenleri

**Üretimden bağımsız bir program oluşturmak program yöneticilerinin çok sayıda kilit bileşeni tasarlamasını gerektirir.** Bunlara hak sahibi üreticilerin bir listesinin belirlenmesi, ki bu hak sahibi olabilmek için net uygunluk gerekliliklerinin yazılmasını gerektirir; destek ödemelerinin hesaplanması için bir referans değeri ve referans dönemi belirlenmesi dahildir. Geçiş için veya daimi bir destek programının bir parçası olabilecek programın süresiyle ilgili de bir seçim yapılmalıdır. Ödemelerin izlenmesi için sağlam bir muhasebe sistemine ihtiyaç vardır. Ödemeler, örneğin zorunlu gereklilikler uygun olmadığında arazi yönetimi, hayvan sağlığı ve gıda güvenliğinde iyileştirmeleri teşvik etmek için çapraz uyum gereklilikleriyle bağlantılandırılabilir. Önemli olarak, Türkiye'den öğrenilen dersler üretimden bağımsız sistemlerin sadece kilit paydaşlar tarafından iyi anlaşılmalı ve desteklenmeleri halinde başarılı olabileceklerine işaret etmektedir.

- (i) **Hak sahibi üreticilerin bir listesinin belirlenmesi.** Üretimden bağımsız bir ödeme sistemi hak sahibi bir dizi üreticiye ödeme yapar. Bunun yapılabilmesi için ödeme alıcılarının bir listesinin yapılması amacıyla kullanılabilir net ve şeffaf uygunluk kurallarının belirlenmesi gerekir. Bazı durumlarda "kimin üretici olduğu" ve "çiftliğin ne olduğu" sorularının cevabı karmaşık olabilir. Örneğin, PROCAMPO programının başlangıcında ortaya çıkan hak sahipliğine dair beklenmeyen soru destek ödemelerinin üreticilere mi yoksa arazi sahiplerine mi verilmesi gerektiği şeklindeydi. AB'de ülkeler destek alma hakkına sahip olan işleyen çiftliklerle, bu hakka sahip olmayan "hobi" çiftlikleri denen çiftliklerin ayırt edilmesi konusunda zorluk yaşadılar. Ancak KTt'nda hak sahibi üreticilerin bir listesini yapma işi başka yerlerde olduğu kadar göz korkutucu olmayabilir. Öncelikle süt üreticilerinin sayısı nispeten azdır - 2,000'den az - ve zaten tanımlanmışlardır. İkincisi, tüm üreticiler DGD ödemesi aldıklarından hak sahipliği sorusu da bir anlamda ele alınmıştır. Bu ilerdeki listeyi oluşturmak için bir başlangıç noktası olabilir.
- (ii) **Ödeme hesaplaması için referans değeri.** Meksika'da PROCAMPO ödemeleri önceden uygulamada olan fiyat destek programlarına ve program kapsamındaki ürünlerin hızlı bir anketine göre yapılan çiftlik üretim tahminlerine göre belirlenmekteydi. Benzer şekilde AB ödemeleri de büyük ölçüde geçmiş üretime göre verilen desteğe dayanmaktadır. KTt'nda ödemeler ortalama DGD ödemelerine göre yapılabilir ancak örneğin üretici sürü büyüklüğüne göre bir ortalama gibi başka olasılıklar da değerlendirilebilir. Seçilen yöntem ne olursa olsun tercih edilenin muhtemelen dağılımsal sonuçları olacaktır. Örneğin, DGD'yi referans alan bir ödeme daha gelişmiş süt teslim sistemleri kullanılmasıyla ilgili primler içerecek ve neticede daha büyük ölçekli üreticilere fayda sağlayacaktır.
- (iii) **Referans dönemi.** Üretimden bağımsız ödemelere geçilirken yaygın olarak kullanılan bir yaklaşım hak sahipliğini ve ödemeleri geçmiş faaliyetlere dayandırmaktır. "Geçmiş dönem" tanımı ihtiyari

<sup>8</sup>Bakınız Kıbrıs Türk toplumu: Tarım hakkında Politika Notu. Dünya Bankası (2016).

görünebilir ve bunun dağılımsal sonuçları olacaktır. Çoklu yılların ortalamasının alınması dağılımsal etkilerin hafifletilmesine yardımcı olabilir. Bir diğer yaklaşım ise hak sahibi üreticilerin aralarından seçim yapacakları bir seçenekler menüsü sunmaktır.

- (iv) **Ödeme süreleri:** Geçici, daimi veya her ikisi. Potansiyel olarak sabit bir süre için geçiş amaçlı bir dizi ödeme mevcut süt destek programı kapsamında yatırım yapmış olan üreticileri tazmin etmek için kullanılabilir. Ödemeler üreticilerin sektörden çıkmalarına veya yeniden yapılanmalarına yardımcı da olabilir.<sup>9</sup> Desteğin devam etmesi söz konusuysa destek ödemelerini üretim tercihi kararlarına yeniden bağlamayan veya sektöre yeni girenler için dezavantaj yaratmayacak bir yol bulunmalıdır. En temiz yaklaşım bir geçiş döneminin ardından süte tek başına gelir desteğini kaldırmak ve alt sektörü araştırma ve hayvan sağlığı hizmetlerine 'kamu' yatırımlarıyla dengelenen alan bazlı bir gelir desteği sistemine dahil etmek olacaktır.
- (v) **Doğrudan ödemeleri takip etmek ve gerçekleştirmek için sağlam ve şeffaf bir sistem.** Özel firmalara ve bireylere 'kamu' parası vermekle görevli herhangi bir programın, programa olan uygunluğu doğrulayan ve ödemeleri takip eden sağlam bir ödeme sistemi olmalıdır. Geçmişte üretimden bağımsız destek programları hayali çiftlikler ve uygun olmayan ödemelerin yapıldığı durumlarla yükümlülük altında kalmışlardır. Neyse ki, DGD gözetim protokollerinin bazıları KTt'nun üretimden bağımsız bir programı destekleyecek bir ödeme sistemi yaratırken bir adım önde olmasını sağlayabilir. Ödeme sistemleri AB OTP'nin ayrılmaz bir parçasıdır ve yeni AB üyelerinin deneyimleri program yöneticileri kendi ödeme sistemlerinin ne şekilde tasarlanacağını düşünürken yararlı örnekler olabilir.
- (vi) **Çapraz Uyum gereklilikleri.** Genellikle çapraz uyum koşulu olarak atıfta bulunulan çevresel açıdan sağlam arazi yönetimi, gıda güvenliği ve hayvan sağlığı uygulamalarının kullanılması, üretimden bağımsız destek programlarında hak sahipliği için sıklıkla bir önkoşul olarak kullanılır. Çapraz uyum gereklilikleri alan bazlı programlar için çok basittir ve desteklenen KTt tarla ekinleri için kullanılabilirler. Çapraz uyum kısıtlamaları da KTt-malı arazilerin icarı için de bir önkoşul olabilir. Çapraz uyum süt için üretimden bağımsız destek programının bir parçası olabilir; ancak çapraz uyum sağlık ve sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşılması için tek politika aracı değildir. Bazı durumlarda hayati sürdürülebilirlik ve sağlık düzenlemelerini, çapraz uyum aracılığıyla sadece teşvik edilen daha iyi uygulamalar yerine tüm üreticilere empoze etmek daha iyidir. Örneğin Hollanda hükümeti süt kotalarının son bulunduğu 2015 yılında fosfat kirliliğini sınırlandırmak için bir üst sınır ve ticaret sistemi empoze etmişti. Üreticilere sürülerin itlafı için teşvikler sunulmuştu ancak sektörde kalanların faaliyetlerine devam edebilmek için fosfat emisyon hakkı edinmeleri gerekmişti. Bu durumda amaç sektörün tamamı için katı bir fosfat kirliliği hedefine ulaşılmasıydı, dolayısıyla uyum sağlanmasını gönüllülüğe bırakmak işe yaramayacaktı.

**Herhangi bir politika reformunun uzun vadeli başarısı için paydaş sahiplenmesi hayati önem taşır.** Başarılı olacak herhangi bir reformlar dizisi politikanın yaygın olarak anlaşılmasına ve kilit paydaşların desteğine dayanmalıdır. Politikada geçişler, muhtemel kazananlar ve kaybedenlerle gerçek maliyetler getirir. Özellikle üretim ve yatırım kararlarının uzun bir geçmişe sahip program teşviklerine göre şekillendiği bir alt sektörde. Türkiye'deki deneyim üretimden bağımsız desteği de içeren bir reformlar dizisinin tutunmayı ne şekilde başaramadığının ders verici bir örneğidir. Türkiye'nin üretimden bağımsız ödemelerle ilgili kısa denemesi bir ekonomik kriz sırasında başlamıştı ve program bir Dünya Bankası kredisiyle desteklenmişti.<sup>10</sup> Üretimden bağımsız ödeme programının uygulanması bütçe kısıtlamalarıyla da

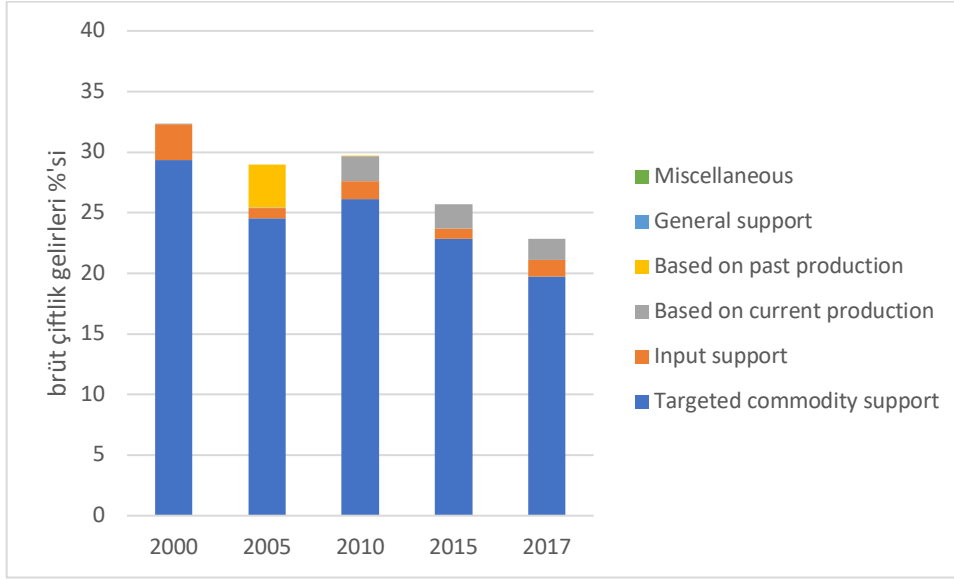
<sup>9</sup>Meksika PROCAMPO programının 15 yıllık bir uyum sağlama döneminin ardından son bulmasının düşünüldüğünü belirtmek gerekir.

<sup>10</sup>Bakınız <http://projects.worldbank.org/P070286/agricultural-reform-implementation-project-arip?lang=en>



aynı zamana denk gelmiş ve program hızla devreye alınmıştı. Program aynı zamanda bazı üreticilere genel destek verilmesiyle de sonuçlanmıştı. Önemli olarak, tarıma verilen çoğu destek üreticilerin karşılaştıkları politikalar dizisinde farklılıklar yaratacak şekilde üretimle bağlantılı olmaya devam etmişti.<sup>11</sup> Paydaşlar arasında sağlam bir destek zemini olmadan ve reform sürecinin kaynağının başka bir yer olduğu algısıyla üretimden bağımsız destek programı genişleyemedi ve programın öğeleri 2008 yılında ne üretildiğine göre destek verilecek şekilde değiştirildi. Şu anda, geleneksel ekinlerle bağlantılı ödemeler - yani ürüne özel programlar aracılığıyla yapılan ödemeler - Türkiye'de çiftlik desteğinin ana enstrümanı olmaya devam etmektedir (Şekil 21).<sup>12</sup>

**Şekil 21: Türkiye'de çiftlik gelirlerinin payı olarak 'kamu' desteği**



Kaynak: OECD Üretici ve Tüketici Desteği Tahminleri veri tabanı.

## 7. Piyasa odaklı bir süt sektörü ayakta kalabilir mi?

**Bölüm özeti.** Alt sektörün ne üretildiğine göre destek olmaksızın neye benzeyeceği ucu açık bir sorudur. Ancak, süt tozu ithal edip su katarak süt elde etme maliyetine göre karşı olgusal bir referans fiyatı inek sütü üreticilerinin ithalatlarla rekabet edebileceğine işaret etmektedir. Son aylarda gelirlerin yüzde 10-11'ini temsil eden keçi ve koyun sütü için doğrudan gelir desteği kesilmiştir fakat söz konusu sütler hellim ve diğer yüksek değerli ürünler için talepte olduklarından piyasa katılımcıları bu değişimin etkisinin minimal olmasını beklemektedir. Hayvan sağlığındaki iyileşmeler, doğrudan gelir desteğinin kesilmesinden kaynaklanacak litre başı fiyattaki düşüşü tazmin etmenin ötesine geçecek verimlilik artışları sağlayabilir.

### **Desteğin üretimden bağımsız hale getirilmesi alt sektörün daha küçük olmasına neden olacak mı?**

Üreticiler uzunca bir süredir programın teşviklerine karşılık verdiğinden, alt sektör mevcut süt destek programı kapsamında sürdürülen bir büyüme kaydetmiştir. Yıllık inek sütü üretimi 1998 ile 2018 yılları arasında üç katından fazla büyümüş, 36.9 milyon litreden 159 milyon litreye çıkmıştır. Dolayısıyla sektöre verilen destek üretimden bağımsız hale getirilir ve yerel fiyatlar uluslararası fiyatları yansıtırsa sektöre ne

<sup>11</sup>Bakınız Çetğn (2010), <https://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12612441/index.pdf>

<sup>12</sup>Bakınız Larson ve diğerleri. (2015): <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/twec.12294>

olacağını sormak makul bir soru olacaktır. Belirtildiği gibi koyun ve keçi sütü için DGD ödemeleri 2018'de askıya alınmıştı ve yeniden başlatılmadı. Her ikisi de kıymetli bir ihracat ürünü olan hellimin kilit bileşenleridir. Sektör uzmanları nihai üretici fiyatlarının ortalama yüzde 10-11'i olan ödemelerin elzem olmadığına ve DGD ödemelerinin askıya alınmasının daimi hale gelmesi durumunda piyasa fiyatlarının sektörü destekleyecek şekilde adapte olabileceğine inanmaktadır. Üreticiler yeni fiyat ortamına karşılık verdikçe bunun doğru olup olmadığı yakın zamanda ortaya çıkacaktır.

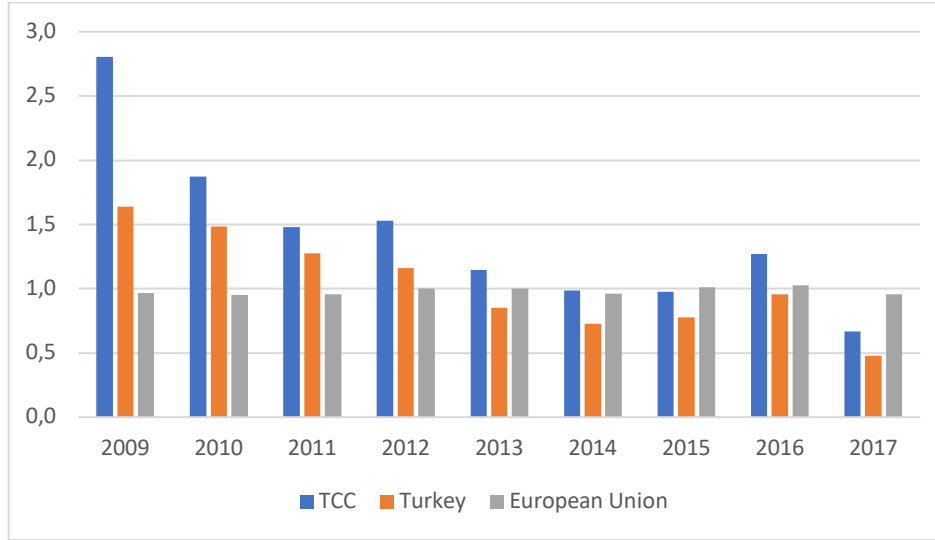
**Karşı olgusal bir inek sütü fiyatı oluşturulması.** Rekabete açık ve üretime bağlı desteğin verilmediği bir Ktt inek sütü sektörünün düzgün bir modellemesi bu raporun kapsamı dışındadır. Ancak, OECD'nin Türkiye'deki süt destek programlarını değerlendirmek için geliştirmiş olduğu karşı olgusal referans dizileri kullanarak elde edilen iç görüşler mevcuttur.<sup>13</sup>Bu çalışmanın bir parçası olarak OECD politika müdahalelerinin üretici fiyatı üzerindeki net etkisini ölçmek amacıyla kilit ürünler için "referans" fiyatlar hesaplanmaktadır. OECD Türkiye için, tüketiciler ve imalatçılar için alternatif bir süt kaynağı olarak süt tozu ithalatı, su katılarak süt haline getirilmesi ve dağıtılmasının maliyetine göre bir referans fiyat tahmini yapmaktadır.

**Azalan koruma.** Şekil 22 Ktt, Türkiye ve AB için fiyat destek oranlarını göstermektedir. Oran, OECD'nin hesapladığı her ülkede ilgili referans fiyatına bölünen üretime göre ödemeleri de içeren yerli üretici fiyatlarından ibarettir. Grafikte Türkiye'nin Türk Lirası cinsinden referans fiyatı, Ktt referans fiyatı için bir gösterge olarak kullanılmıştır. Grafik tüm dönem için AB çiftlik fiyatlarının OECD karşı olgusal referans fiyatına yakın olduğunu yani oranın 1.0 civarında olduğunu göstermektedir. Ancak grafik Ktt oranında 2009'dan itibaren dramatik bir düşüş ve Türkiye oranında önemli bir düşüş göstermektedir. Şekil fiyat oranının 2009 ile 2012 dönemine 2.8 ile 1.5 arasında değiştiğini göstermektedir. Oran o dönemden beri düşmüş 2012-2015 arasında 1.0 dolayında seyretmiş, 2016'da 1.27'ye çıkmış ve 2017'de keskin bir düşüşle 0.67'ye inmiştir. Bu düşüş, Ktt bütçe kısıtları nedeniyle reel destekteki azalma ve ithal süt tozunun maliyetini ve dolayısıyla OECD referans fiyatını - oran paydasını - artıran Türk Lirası'ndaki düşüş olmak üzere iki etkiden kaynaklanmaktadır. (Bu arada analizde kullanılan fiyatların en üst sınıf soğuk zincir süt fiyatları olduğunu ve ortalama süt fiyatları 1. sınıf süt fiyatlarının altında olduğundan bunun Şekil 22'de gösterilen Ktt oranını yüksek gösterdiğini belirtmek gerekir.) Bunlar birlikte değerlendirildiği zaman DGD'nin kesilmesinin süt ithalatına yol açmayacağına işaret etmektedir. Bu durumda ihracat sübvansiyonlarının kaldırılmasının yerli talebi daha düşük ama sürdürülebilir bir düzeye çekmesi muhtemeldir.

---

<sup>13</sup>OECD verileri ve OECD göstergelerinin ne şekilde hesaplandığını gösteren ilgili rehberlere buradan ulaşılabilir: <http://www.oecd.org/unitedstates/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>

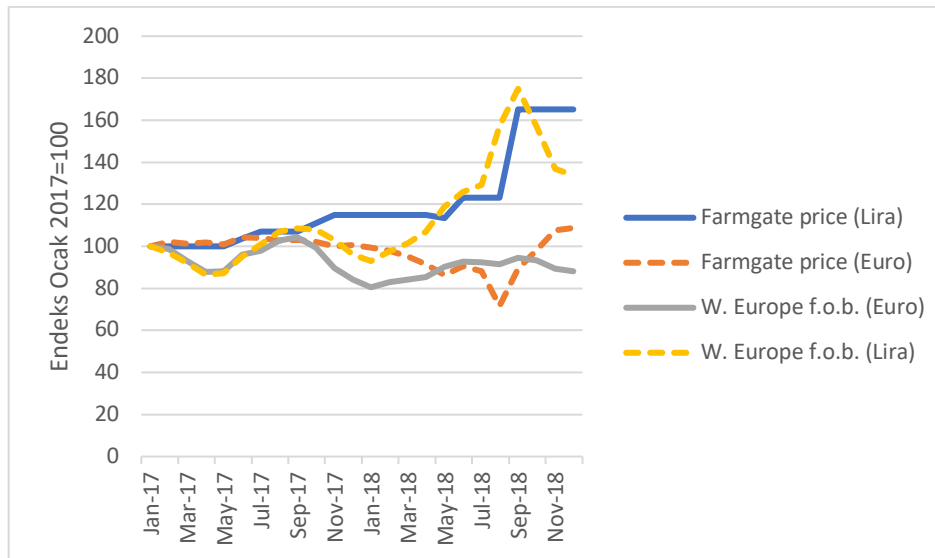
**Şekil 22: KTT, Türkiye ve AB için fiyat desteği oranları, 2009-2017**



Kaynak: KTT 'Tarım Bakanlığı' ve OECD Üretici ve Tüketici Destek Tahminleri veri tabanı.

**Çelişkili bir biçimde, süt destek programı bütçesi için ağır sonuçları olan Türk Lirası'nda son yaşanan değer kayıpları daha rekabetçi bir yerli sektör oluşmasına neden olmuştur.** Mevcut krize yol açan aynı değer kaybı KTT iç piyasasına ekstra koruma sağlamıştır. 2017'de belirgin bir şekilde ortaya çıkan bu durum (Şekil 22), Şekil 23'te de yerli süt fiyatları ve Ocak 2017'den itibaren Batı Avrupa'dan güvertede teslim süt tozu fiyatlarıyla gösterilmektedir. Ölçülen birimlerdeki farklılıkların açıklanması amacıyla tüm diziler Ocak 2017 itibarıyla 100'e eşitlendi. O zamandan beri süt tozu ihracatı için Euro fiyatı hafifçe düşmüş, fiyatlar Türk Lirası bazında önemli ölçüde artmış, ödenen KTT süt fiyatlarındaki artışı yakalamıştır.

**Şekil 23: Toz süt fiyatları ve KTT çiftlik satış fiyatlarındaki gelişim.**



Kaynak: Dünya Bankası Kalkınma Göstergeleri ve CLAL.it

**Daha yüksek verimliliğin sağladığı direnç.** Belirtildiği üzere, 'bakanlığın' mevcut bütçesinin büyük kısmı süt fiyatlarını desteklemek için harcanmakta ve bu durum alt sektörün verimliliğini artırabilecek 'kamu'

yatırımı türleri için çok az olarak bırakmaktadır. Hayvan sağlığı buna iyi bir örnektir. Dört hayvan hastalığıyla mücadele için AB'nin desteklediği programlar şu anda uygulanmaktadır: Maedi-visna, skrapi, büyükbaşlarda tüberküloz ve büyükbaşlarda bruselloz mevcut hayvan sürülerinin verimliliğini olumsuz etkilemekte ve bu da sürü genetiği ıslahı için kapsamı sınırlandırmaktadır. Potansiyel olarak, bu hastalıkları kontrol altına almayı ve ortadan kaldırmayı amaçlayan iyi odaklanmış bir çalışma, uygun düzenlemeler dizisiyle birlikte, hayvan verimliliğini yüzde 20'nin ötesinde artırabilir ve kesilen DGD ödemeleri nedeniyle yitirilen gelirlerin yerini alabilir.

## 8. Sonuçlar

Bütçe maliyetleri arttığından ve üreticilere verilen etkili destek azaldığından süt destek programının sürdürülmesi giderek daha zor hale gelmiştir. Programın şu anda maruz kaldığı baskı dış kaynaklıdır ancak bu yapıyla program hem alt sektörün içinden hem de dışından gelen şoklara karşı her zaman savunmasız olacaktır. Bunlar acil değişim gerektiren pratik nedenlerdir ancak mevcut programın değiştirilmesi için stratejik nedenler de vardır.

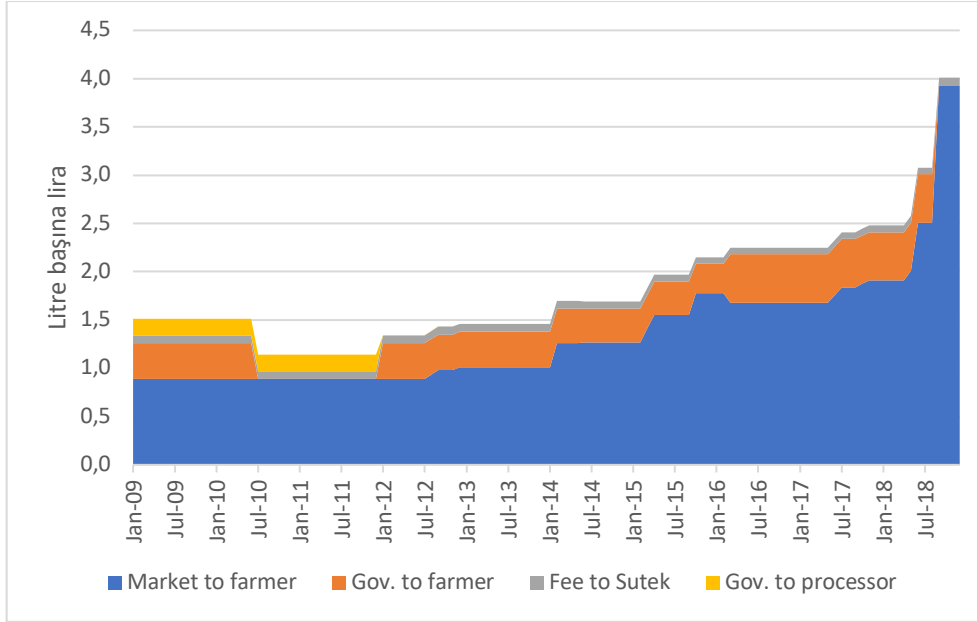
Öncelikle teşvikler geleneksel ürünlerin üretimiyle bağlantılı olduğundan program doğası gereği ilerici değildir. Böyle olması üreticileri fiyat teşviklerinden izole etmektedir ve daha verimli olmalarına yardımcı olmamaktadır. Programın maliyeti nedeniyle özel sektörün sağlayamadığı 'kamu' hizmetlerinin verilmesi için olanak kalmamaktadır. Buna ek olarak program yüksek değerli ürünlerin üretilmesi ve ihracatı için artan talep; zorlu güvenlik standartlarına olan artan ihtiyaç; daha küçük ama daha verimli bir dizi KTT üreticisine geçiş dahil olmak üzere KTT'nun gelecek vizyonu ya da gelecek trendlerle uyumlu değildir.

Üretici desteğinin üretimden bağımsız hale getirilmesi mevcut üreticileri yalnız bırakmayacak şekilde piyasaya karşılık veren bir alt sektöre geçişe olanak verebilir. Daha iyi gıda güvenliği, arazi yönetimi ve hayvan sağlığını destekleyen kurallarla birlikte bu aynı zamanda yüksek kalitede ürünler sağlayan sürdürülebilir bir alt sektör için zemin olabilir. Başka politikalar üretimden bağımsız gelir desteğinin faydalarının bazılarını sunabilir ancak bunun tüm stratejik faydalarını getiremez. Politikanın yeniden tasarlanmasından bağımsız olarak daha derin paydaş tartışmalarıyla iyi düşünülmüş bir uygulama programı politikada başarılı bir kayma için elzemdir.

Üreticileri yönlendiren mevcut programdaki teşviklerdir ve mevcut programa göre yatırımlar yapmışlardır. Zaman içinde üretime göre verilen ödemeler olmadan piyasa güçlerinin süt alt sektörünü ne şekilde şekillendireceğini söylemek zordur ancak Türk Lirası'nda son zamanlarda yaşanan değer kaybı kısa vadede sektörün rekabet edebilirliğini artırmıştır ve kalite ve verimliliği artırarak program teşvikleri uzun vadeli dirençliliğe yol açabilir.

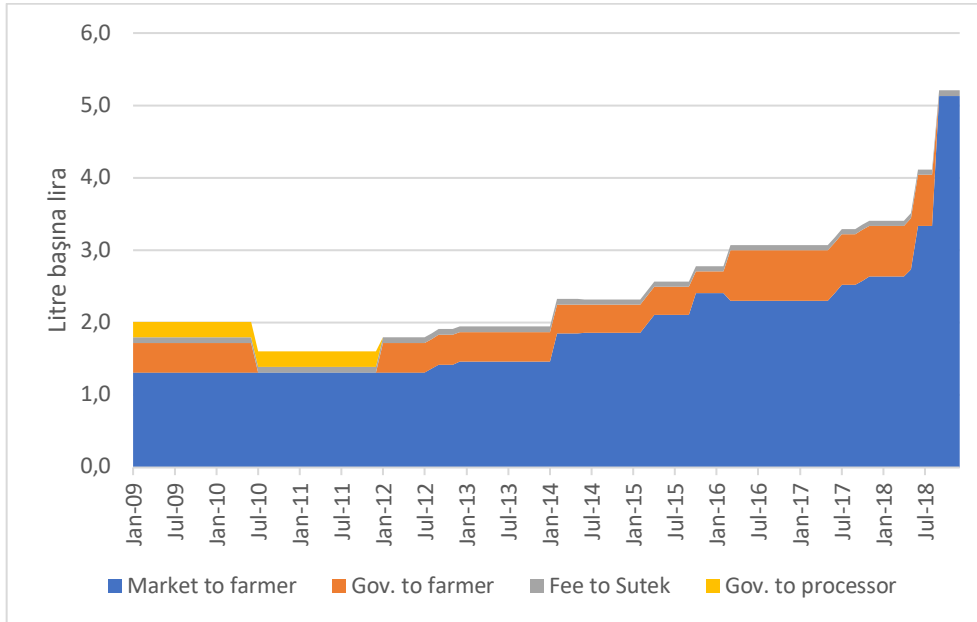
## Ek I: Keçi ve koyun sütü gelirlerinin oluşumu

Ek Şekil 1: Keçi sütü gelirlerinin oluşumu, 2009-2018



Kaynak: KtT 'Tarım Bakanlığı'.

Ek Şekil 2: Koyun sütü gelirlerinin oluşumu, 2009-2018



Kaynak: KtT 'Tarım Bakanlığı'.

## Ek II: CEO kahvaltısından yorumlar, 22 Şubat 2019

22 Şubat 2019 tarihinde paydaşlarla yapılan bir toplantıda sektör liderleri süt sektörü ve mevcut politikalar hakkında aşağıdaki yorumları yapmışlardır.

- Sabit maliyetleri düşürmek için kaynak tahsis etmek sürdürülebilir değildir ve sadece günü kurtarır. - Sn. Şahali
- Çıkış yolu işlenmemiş ürünlere değil katma değerli ürünlere odaklanmaktır... Kıymet ve kalite üzerinden rekabet etmeliyiz. - Sn. Nami
- Küçük üreticilere verilen sübvansiyonlar etkili sonuçlar üretmemektedir. - Sn. Irkoğlu, narenciye üreticisi
- Soğuk zincirde olmayan üreticiler kalite standartlarına ulaşamazlar. - Sn. Tosun, inek sütü üreticisi
- Kimin profesyonel üretici olarak kabul edileceğine dair net bir tanım yoktur. - Sn. Abraş, koyun ve keçi sütü üreticisi
- Bize araştırma ve geliştirmeye dayalı danışmanlık hizmetleri verilmemektedir. - Sn. Öngen, narenciye üreticisi
- Koyun ve keçide genetik ırk ıslah edilmelidir. Sn. Raşid, koyun ve keçi sütü üreticisi.
- KTT'nda kullanılan inek çeşitleri en uygun çeşit değildir. - Sn. Tosun, inek sütü üreticisi
- İnek sütü üretimi sübvansiye edildiği için piyasada yeterli koyun-keçi sütü bulunmamaktadır. Ancak, Kıbrıs'ta inek sütü üretimi sürdürülebilir değildir. - Sn. Raşid, koyun ve keçi sütü üreticisi
- Hellimin tescilli stratejik bir hedef olarak kullanılmalıdır. - Sn. Raşid, koyun ve keçi sütü üreticisi.