

# TÜRKİYE'DE SÜT SEKTÖRÜ ve SÜTÇÜLÜK POLİTİKALARI

Dr. İlkay DELLAL<sup>1</sup>

Sibel TAN<sup>2</sup>

## ÖZET

Türkiye, hayvansal ürünler üretimi ve tüketimi açısından gelişmiş ülke seviyesinin altındadır. Süt üretim ve tüketimi açısından da durum aynıdır. Bu çalışmanın amacı Türkiye'de süt ve süt ürünleri üretim, tüketim ve dış ticaretini incelemek, sektörün genel yapısını ortaya koymak, Türkiye'de ve bazı gelişmiş ülkelerde süt sektöründe uygulanan politikaları incelemektir.

## MILK SECTOR and MILK POLICIES IN TURKEY

### ABSTRACT

Turkey is under the developed country level, according to production and consumption of livestock products. It is also same as to milk production and milk consumption. The aims of this paper are to analyze production, consumption and trade of milk, to determine general structure of milk sector and to examine policies applied in milk sector in Turkey and some other developed countries.

### 1. GİRİŞ

Türkiye'de hayvancılık, halen geleneksel yöntemlerle tali bir faaliyet olarak sürdürülmektedir. Sahip olunan gerekli ekolojik şartlar ve yeterli doğal kaynaklara rağmen, politikaların süresiz ve yetersiz olması gibi nedenlerle bu sektörde henüz istenilen düzeye gelinmemiştir. Gelişmiş ülkelerde hayvancılığın tarım içindeki payı % 60-70 civarında iken, Türkiye de % 20-25'dir. Gerek hayvansal ürünler üretiminde, gerekse tüketiminde Türkiye'nin bulunduğu seviye, gelişmiş ülkelerin ulaştığı seviyenin altındadır. Örneğin, bir laktasyon döneminde süt üretimi ABD de 7480 kg/baş, AB de 5450 kg/baş iken Türkiye de henüz 1500-2000 kg/baş civarındadır ( Koç vd 1999). Tüketilen günlük kaloringin % 85'i bitkisel kalori olan ülkemizde, toplam kişi başına süt tüketimi 120-160 kg iken, ABD'de 292 kg, AB'de ise 342 kg dir. Türkiye'de süt ve süt ürünleri halen

<sup>1</sup> TKB, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, [ilkay@aeri.org.tr](mailto:ilkay@aeri.org.tr)

<sup>2</sup> TKB, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, [sibeltan@aeri.org.tr](mailto:sibeltan@aeri.org.tr)

gelir esnekliği yüksek ürünler olup, çeşitli gelir seviyeleri arasında tüketim farklılıkları görülmektedir ve gelir seviyesindeki reel artışla birlikte bu ürünlerin tüketiminin artacağı düşünölmektedir (Koç ve Tan, 1999).

Üretim ve tüketim seviyesinin düşük olmasının yanı sıra sektörde dağınık ve küçük birimlerde üretilen sütün toplanması ve dağıtılmasında karşılaşılan zorluklar, üretilen sütün önemli bir miktarının üretim biriminde tüketilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Süt ve süt ürünleri tüketiminin, bir toplumun geleceği ve insan sağlığı açısından son derece önemli olması ve süt hayvancılığın doğal kaynak kullanımı açısından rasyonel bir faaliyet olması konunun önemini ortaya koymaktadır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de süt ve süt ürünleri üretim, tüketim ve dış ticaretini inceleyerek sektörün genel yapısını ortaya koymak, Türkiye'de ve bazı gelişmiş ölkelerde süt sektöründe uygulanan politikaları incelemektir.

## **2. TÜRKİYE'DE SÜT ARZI, KULLANIMI VE DIŞ TİCARETİ**

### **2.1. Arz**

Türkiye'de toplam süt üretiminin % 8,2'si koyun, % 2,4'si keçi, % 88,6'sı sığır ve % 0,8'i manda sütüdür (Anonim 1999). Planlı dönemden itibaren 1980 yılına kadar büyükbaş hayvan sayısı % 21,6 oranında artmış, büyükbaş hayvanlarda süt verimi ise %19,7 oranında düşmüştür. 1980 ve 1998 yılları arasında büyükbaş hayvan sayısındaki artış % 24,4 iken, verimlilikteki artış % 206,9 civarında olmuştur. Yine aynı şekilde, 1967 ile 1980 yılları arasında küçükbaş hayvan sayısı %19,8 oranında artarken, küçükbaş hayvan verimliliği %1,9 oranında yükselmiştir. 1980-1998 yılları arasında ise, küçükbaş hayvan sayısında %44,6 oranında bir azalma meydana gelirken küçükbaş hayvan başına verimlilik %19,2 oranında yükselmiştir. Dolayısıyla 1980'li yıllara kadar süt üretimindeki artış hayvan sayısındaki artışlara bağlı olarak gerçekleşirken, 1980 yılından sonra verimlilikteki artış süt üretimini etkilemeye başlamıştır. Büyükbaş hayvan başına verimlilik küçükbaş hayvan başına verimliliğe nazaran çok yüksek oranlarda artmıştır (Yavuz vd 2000).

Türkiye'de süt arzı, Tablo 1'de görüldüğü gibi 10 milyon ton civarında olup, bunun %15'i içme sütü ve diğer kullanımlar için ayrılmakta, % 85'i ise süt ürünleri üretimi için kullanılmaktadır. 1996 yılında 11 milyon ton olan süt üretimi son yıllarda hayvancılığın cazibesini kaybetmesi ve içinde bulunduğu problemlerden dolayı 2000 yılına doğru düşme eğilimi göstermeye başlamıştır. Dolayısıyla, üretim miktarı yurt içi tüketimi karşılamayıp üretim açığı ithalat yoluyla kapatılmaktadır. Ölkemizde süt

üretiminin yetersiz olmasının en önemli sebebi hayvancılığın rasyonel bir faaliyet olarak yapılmaması ve hayvancılıkta düşük verimli ırkların hakim olmasıdır. Nitekim DİE (1999) rakamlarına göre süt sığırlarının % 14,0'ü kültür, %37,4'ü melez ve % 36,1'i yerli ırklardan oluşmaktadır. Ayrıca, ülkemizde işletme başına düşen hayvan sayısı da gelişmiş ülkelere göre düşüktür. Örneğin, ABD'de işletmelerde süt sığırı varlığı ortalama 74 baş iken, AB'de işletme başına düşen sığır varlığı 25 baştır (Anonim, 2000). Türkiye'de ise işletmelerinin % 88,0'i 1 ile 10 baş büyükbaş hayvana sahip iken sadece % 12,0'si 10 başın üzerinde hayvana sahiptir. Küçükbaş hayvanda ise işletmelerin % 71,6'sı 20 baş hayvana sahip iken sadece % 28,4'ü 20 başdan fazla küçükbaş hayvana sahiptir (Anonim,1982). Dolayısıyla, Türkiye'de hayvancılığı en büyük sorunlarından biri hayvancılık yapan işletmelerin son derecede küçük, gerçek işletme kimliğinden uzak işletmeler olmasıdır.

**Tablo 1 - Türkiye Süt Arzı, Kullanımı ve Ticareti : 1996-1999 (1000 Ton)\***

	1996	1997	1998	1999
<b>ARZ</b>				
<b>Başlangıç Stokları</b>	910	832	837	809
<b>Üretim</b>	10.761	10.077	9.971	9.990
<b>İçme Sütü ve Diğer</b>	2.964	1.705	1.314	1.433
<b>Süt Mamülleri</b>	7.797	8.372	8.656	8.557
<b>İthalat</b>	112	108	105	120
<b>Toplam Arz</b>	11.783	11.017	10.912	10.919
<b>TALEP</b>				
<b>Toplam Yurt içi Kullanım</b>	10.906	10.128	10.068	10.107
<b>İhracat</b>	45	52	36	25
<b>Toplam Kullanım</b>	10.951	10.179	10.104	10.132
<b>Bitiş Stokları</b>	832	837	809	786

\*: Süt ürünleri süt eşdeğeri cinsinden hesaplanmıştır.

Kaynak: Tan ve Ertürk, 1999

## 2.2. Talep

Sektörde üretim aşamasında karşılaşılan yapısal problemler, süt ve süt ürünlerinin tüketimini de olumsuz yönde etkilemektedir. Sütçülük faaliyetinin düşük verimli ırklarla, geleneksel yöntemlerle ve rasyonel olmayan bir şekilde sürdürülmesinden dolayı üretimin istenilen seviyeye ulaşmaması ve özellikle içme sütü tüketim alışkanlığının olmaması, insan

sağlığı ve gelişimi açısından son derece önemli olan süt ve süt ürünlerinin kişi başına tüketimlerinin düşük olmasına neden olmaktadır. Yapılan bir araştırmaya göre Türkiye’de toplam sıvı tüketiminin % 51’i çay, % 16’sı (şişe suyu), % 11’i gazlı içecekler, % 9’u süt, % 4’ü ayran, % 4’ü bira, % 2’si meyve suyu, % 1’i kahve, % 1’i toz içecekler, ve % 1’i diğer içeceklerden oluşmaktadır (Ayginin,2000).

DİE 1994 hane halkı tüketim anketleri sonuçlarına göre ülkemizde gelir grupları arasında süt ve süt ürünleri tüketim miktarında farklılıklar görülmektedir. Buradan süt ve süt ürünleri talebinin özellikle gelir artışı ve reel fiyatlarda sağlanacak azalma ile birlikte bir artış göstereceği sonucu çıkarılabilir (Koç vd, 1999).

Tablo 2’de seçilmiş bazı ülkelerde ve Türkiye’de kişi başına süt ve süt ürünleri tüketim miktarları verilmiştir. Tabloya göre, diğer ülkelerde içme sütü tüketimi Türkiye’nin yaklaşık üç katı, süttözu tüketimi ise yaklaşık altı yedi katı kadar daha fazladır. Tereyağı tüketimi Avustralya ve Rusya’da Türkiye’nin yaklaşık iki katı iken, kişi başına peynir tüketiminde Türkiye AB ve ABD’den sonra üçüncü sırada yer almaktadır. Dolayısıyla, peynir ve geleneksel bir ürün olarak kabul edebileceğimiz yoğurt hariç, diğer ürünlerde Türkiye’de kişi başına tüketim gelişmiş ülkelerin oldukça gerisindedir.

Tablo 2 – Bazı Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Kişibaşına Süt ve Süt Ürünleri Tüketimi (Kg/ Yıl)

Ülkeler	İçme Sütü	Tereyağı	Peynir	Yoğurt/Ayran	Süttözu
<b>Türkiye</b>	30.0	1.3	12.5	35.0	0.5
<b>Arjantin</b>	61.4	1.3	10.8	v.y.	3.5
<b>Avusturalya</b>	108.4	3.2	10.3	v.y.	3.4
<b>Avrupa Birliği</b>	95.0	4.5	15.2	v.y.	3.5
<b>Rusya</b>	94.4	3.5	2.6	v.y.	1.3
<b>ABD</b>	95.3	1.3	13.0	v.y.	1.5

Kaynak: FAPRI, 1998; Tan ve Ertürk, 1999

Türkiye’de süt ve süt ürünlerinin tüketim miktarlarının yetersizliğinin yanı sıra, tüketimin standart ve kalitesinin düşük olması da ayrı bir problemdir. Bir taraftan, AB standartlarına uygun nitelikte üretim yapmaya çalışan ve en gelişmiş teknolojileri kullanan entegre tesisler üretim yaparken, diğer taraftan, hiçbir hijyenik koşula uymayan en ilkel yöntemlerle üretim yapmaya çalışan kayıt dışı mandıralar birlikte faaliyette bulunmaktadır. Ayrıca Tüketiciler de bu konuda yeterince bilinçlenmemiş

olup, tüketicilerin yarıya yakını sanayiden geçmemiş hiç bir standarda uymayan, sağlık yönünden son derece sakıncalı, süt ve süt ürünlerini tercih ettikleri bilinmektedir (DPT,2000).

Yasal olarak süt üretimi, işlenmesi ve süt ürünlerinin pazarlanması ile ilgili mevzuatta gerekli çalışmaların henüz tamamlanmamış olması üretimin kalitesini ve standartlarını düşürmektedir. Bu konuda Türk gıda kodeksi çalışmaları başlamış ve kısmen yürürlüğe konulmuş, ancak özellikle süt ürünleri ile ilgili kodeks tam olarak hazırlanmadığı için, durum daha da karmaşık bir hal almıştır. 24.06.1995 tarih ve 560 sayılı gıdaların üretimi, tüketimi ve denetlenmesine dair kanun hükmünde kararname ile birçok kodeks ve yönetmelikler yayınlanmıştır. 560 sayılı gıdaların üretimi, tüketimi ve denetlenmesine dair yönetmelik hükümlerine göre; çiğ süt ve ısıtılmış işlem görmüş sütlere ait kodeks çalışması tamamlanmış olup süt ürünleri ile ilgili kodeks çalışmaları tamamlanmak üzere görüşe açılmıştır.

Türk Standartları Enstitüsü tarafından bugüne kadar çiğ süt ve süt ürünlerini ilgilendiren 112 adet standart çıkarılmıştır. Bu standartlardan 5 tanesi zorunlu uygulamada olup diğerleri ihtiyari olarak uygulanmaktadır. Günümüzde iç ve dış pazarda kalıcı ve güvenilir yer edinmek isteyen üretici firmaların gündeminin ilk sırasında kalite yer almaktadır. Uluslararası standardizasyon teşkilatının (ISO) yayınladığı ISO 9000 serisi standartları Avrupa Birliği dahil birçok ülke tarafından aynen kabul edilmiştir. Ülkemizde bu standartlar EN ISO 9000 serisi standartları olarak uygulanmaktadır (DPT, 2000). Süt ürünleri Avrupa Birliğine uyum süreci açısından da dikkat edilmesi gereken bir husustur.

Türkiye’de gıda pazarı dinamik bir gelişme süreci içerisinde. Tüketici gelirlerindeki reel artış, şehirleşme, toplu tüketim yapılan yerlerin sayısındaki hızlı artış, perakendecilik sistemindeki yapısal değişim, promosyon-reklam programları ve gıda sanayide büyük ölçekli firmaların çoğalması, gıda sanayi ürünleri talebini ve tüketim kalıplarındaki değişmeyi etkileyen faktörlerdir. Bu gelişim süreci içerisinde tüketici bilincini artırmak amacıyla uygulanacak eğitim programları, reklam ve kampanyalar kaliteli ve hijyenik süt ve süt ürünleri tüketimini artırmaya yönelik olmalıdır.

### **2.3. Dış Ticaret**

Canlı hayvan ve hayvansal ürünlerle ilgili ithalat politikaları, uzun yıllar boyunca ülke içindeki üreticiyi koruyucu nitelikte olmasına rağmen özellikle 1985 yılından sonra üretimdeki artış talepteki artışı karşılamadığı için hayvansal ürünlerde ithalat yoluna gidilmiştir. Süt ve süt ürünlerinin 1999 yılı itibarıyla ithalatı 120 bin ton, ihracatı ise 25 bin ton civarındadır

(Tan ve Ertürk, 1999). 1995 yılından sonra kaşar peynir hariç, süt krema, tereyağı, beyaz peynir ve diğer peynir çeşitleri ithalatında önemli miktarlarda artışlar olmuştur.

1999 yılına kadar süt ürünleri için uygulanan Gümrük Vergi Oranları, Dünya Ticaret Örgütüne taahhüt edilen tarife oranlarının altında uygulanırken, 1999 yılında gümrük vergi oranlarının Dünya Ticaret Örgütüne taahhüt edilen üst sınırlara çekilerek ithalattaki koruma oranlarımız artırılmıştır. Bu anlaşmalarla, geleneksel peynir çeşitlerimiz (beyaz peynir, kaşar peyniri ve tulum peyniri) dışında kalan, ülkemizde ihmal edilebilir düzeyde üretimi yapılan veya hiç üretilmeyen yabancı peynir çeşitleri için, Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği Anlaşması hükümleri kapsamında, ikili Serbest Ticaret Anlaşması yapmış olduğumuz ülkelere, gümrüksüz veya indirimli tarife kontenjanı açılmıştır. Karşılığında ise, geleneksel peynir çeşitlerimizin ihracatını kolaylaştırıcı tavizler alınmıştır. İhracatta süttozu hariç diğer ürünlerde ihracatı artıracak herhangi bir sübvansiyon uygulaması yoktur. Dolayısıyla süt ve süt ürünleri ihracatında Türkiye'nin rekabet şansı oldukça düşüktür. Avrupa Birliği Pazarlarına girebilmemiz ve ihracatımızın artırılması için özellikle çiğ sütte hijyen ve kalite standartlarının yükseltilmesi gerekmektedir. (DPT, 2000).

### 3. SÜT VE SÜT ÜRÜNLERİNİ İŞLEME VE PAZARLAMA

Türkiye'de süt üreten işletmelere genel olarak bakıldığında, mandra, kooperatif işletmeleri ve fabrikalarda uygulanan üretim, sağlığı koruma yöntemleri ve teknolojik düzey, değişiklik göstermektedir. Küçük işletmelerin çoğunda, üretimde uygulanan teknolojiden kaynaklanan çeşitli kalite sorunları bulunmakta ve ekonomik kayıplar meydana getirmektedir. Türkiye'de üretilen sütün % 40'ı işletme içinde tüketilirken, ancak % 60'ı pazarlanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise, üretimin % 2-3'lük bir kısmı işletme biriminde tüketilmekte % 97-98'si pazarlanmaktadır. Ayrıca ülkemizde tüketilen sütün % 40'ı herhangi bir işleme tabi tutulmadan tüketiciye ulaştırılmakta, % 50'si mandralarda işlenmekte, % 10'u modern işletmelerde işlenmektedir(Gönç vd 1993).

Kapasite kullanım oranları hem düşük, hemde, yıllar ve ürünler itibariyle, büyük farklılıklar göstermektedir. Yaklaşık 3850 civarındaki süt işleyen işletmelerden ancak 1300 tanesinde 1000 ton/yıl ve üzeri kapasiteye sahip olduğu ve bunlardan yalnız 13 tanesinin AB ülkelerine ihracat yapmak üzere onay aldığı bildirilmektedir (DPT,2000).

Ülkemizde yaygın ve etkin bir süt toplama sistemi bulunmadığı ve sütün soğuk depolanmasında gecikme yaşandığı için çiğ sütün kalitesi

düşmektedir. AB yönetmeliklerine göre arzu edilen hijyenik kaliteye Türkiye'deki çiğ sütün ancak % 2'sinin erişebildiği, bunun Macaristan'da % 80, Çek Cumhuriyetinde % 95 ve Almanya'da % 99 olduğu bildirilmektedir (Yavuz vd 2000). Dolayısıyla, Türkiye'de süt sektörü için en önemli sorunlardan biri de çiğ süt kalitesinin düşük olmasıdır. Kalitenin düşük olması üreticinin sütünü maliyetinin altında satması, sanayicinin işleme maliyetlerinin aşırı yükselmesi ve tüketicinin ise kaliteli ve hijyenik sütü yüksek bir fiyatla satın alması sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

#### **4. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE SÜTÇÜLÜK POLİTİKALARI**

Gelişmiş ülkelerdeki mevcut sütçülük politikaları genel olarak üreticiyi koruyucu nitelikte olup, fiyat belirleme ve pazarlama konusunda önemli rol oynayan organizasyonlar mevcuttur. ABD'deki Federal Süt Pazarlama Düzeninin (Federal Milk Marketing Order) amacı, ekonomik şartlar da dikkate alınarak uygun bir süt fiyatı belirlemek, sürekli ve güvenilir politikalar geliştirerek sürekli ve yeterli içme sütü arzını tüketicilere garanti etmektir (Yavuz, 1994). Yine aynı şekilde İngiltere ve Galler Süt Pazarlama Bordu ( Milk Marketing Bord) 1933 yılından beri, üretici sütünü pazarlamak, sütü çeşitli ürünlere işlemek, suni tohumlama yapmak, hayvan sağlığı ve hayvan ıslahı çalışmaları yapmak, süt verim ve kalitesini kaydetmek gibi faaliyetleri yürütmektedir. Bunun yanısıra pazarı geliştirmek ve süt tüketimini artırmak için Okul Sütü Programları, Refah için İçme Sütü Programları, ve Süt İçme Barları gibi tüketici eğitimi ve teşviki ile ilgili sosyal faaliyetleri de yürütmektedir (Yavuz vd 2000).

Türkiye'de ise süt sektöründe, özellikle planlı dönemin başından itibaren sübvansiyon ve pazar politikaları, kredi politikaları, hayvan varlığı ve yetiştiricilik tekniklerini iyileştirmek ve hayvancılıkta örgütlenme çabaları gibi entansif süt işletmeciliğini yaygınlaştıracak politikalar uygulanmıştır. Bu politikaları kısaca özetleyecek olursak;

##### **4.1. Sanayi Yemi Üretimi ve Kullanımını Teşvike Yönelik Politikalar**

Bu konuda ilk olarak 1956 yılında sanayi yemi ihtiyacını karşılamak amacıyla Yem Sanayi (YEMSAN) kurularak yem piyasasına müdahale etmiş ve üretimde bulunmaya başlamıştır. Bu kamu kuruluşu, dane yemle doğrudan yemlemeye alternatif olması için sanayi yemi üretimine önderlik etmeyi ve standart kalitede ürettiği yemi uygun bir fiyatla satmayı amaçlamıştır. Toplam 26 adet yem fabrikası ile 1993 yılında yem

piyasasında üretilen yemin % 17'sini üreten YEMSAN, 1995 yılında özelleştirilmiştir (Yurdakul vd 1999).

1 Ocak 1985 tarihinden itibaren tescile tabi karma yem satın alan hayvan yetiştiricilerine fatura karşılığında, fatura bedelinin % 20'si oranında sanayi yemi desteklemesi ödenmeye başlanmıştır. 1 Mayıs 1985'den itibaren bu oran % 25'e çıkarılmış olup, 1988 tarihinden itibaren sanayi yemi desteklemesinin uygulama şekli değiştirilip bayi ve fabrika çıkış fiyatından 40 TL/kg düşürülerek yetiştiricilere satışına başlanmıştır. Destekleme ödemeleri yem fabrikalarına yapılmıştır. 15 Ağustos 1989 tarihinden itibaren uygulamaya son verilmiştir (Yeni,1999).

Hayvancılığın desteklenmesi hakkında 10 Mayıs 2000 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan karar ile, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca onaylanan yem bitkileri üretim projelerinin % 30'unun, tek yıllık yem bitkilerinde işletme giderlerinin % 20'sinin doğrudan üreticilere ödenmesine, yurt içinde yetiştirilen kültür ırkı damızlık gebe düve satın alanlara hayvan fiyatının % 30'unun geri ödenmesine, suni tohumlama yaptıran üreticilere teşvik primi ödenmesine karar verilmiştir. Bu karar, yem bitkileri ekim alanlarının artırılması konusunda önemli bir gelişme olarak görülmektedir.

#### **4.2. Sektörde Kurumsallaşmaya Yönelik Politikalar**

1963 yılında süt sektörünün modernleştirilmesi, üreticilerin teşkilatlanması ve hayvansal ürünler piyasasının modernleştirilmesi gibi amaçlarla Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK) kurulmuştur. Bu kurum vasıtasıyla süt alımları, ucuz kredi temini ve prim ödemeleri yapılmış (Ayyıldız, 1992), 1984 yılında TSEK'in süt tozu ithalatındaki monopolü kaldırılarak özel sektöre belirli bir oranda spesifik bir vergi ödemesi şartıyla süt tozu ithal etmesine izin verilmiştir. 1995 yılında ise TSEK tamamen özelleştirilmiş, böylece üreticiye fiyat ve pazar garantisi sağlayan bir kurumsal yapının olmayışı hayvancılığın gelişmesi konusunda en önemli problem olarak ortaya çıkmıştır (Yavuz,1999). TSEK'in özelleştirilmesi ile sektörde kurumsal bir ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Bu amaçla devlet, üretici ve sanayici temsilcilerinden oluşan Ulusal Süt Konseyi oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu konseyle çiğ süt kalitesinin artırılması, kaliteye göre çiğ süt fiyatının belirlenmesi, süt ve süt ürünleri tüketiminin artırılması, ithalat ve ihracatın planlanması gibi hedefler belirlenmiştir.



### 4.3. Damızlık Hayvan İthalatı İle İlgili Politikalar

1970'li yıllarda gündeme gelen Dünya Bankası kaynaklı hayvancılığı geliştirme projeleriyle saf damızlık işletmeleri kurulmaları çabaları başlatılmış, ancak, gerek işletme altyapılarının geliştirilememesi, gerek damızlık pazarının oluşturulamaması ve gerekse hayvancılığın sektör olarak gelişmeci bir sürece sokulmaması bu çabaları başarılı kılmamıştır (Yeni,1999).

1975 yılında hayvan ırklarının ıslah çalışmaları Devlet Üretim Çiftlikleri, Türkiye Şeker Fabrikaları ve Ziraat İşleri Genel Müdürlüğüne bağlı kurumlarda başlamıştır. Damızlık ithal uygulamaları 1987 yılında hız kazanmıştır. Bu konuda bölgesel uygulamalar yapılarak gelişmekte öncelikli yörelerde ithal edilen ineklerin alım bedelinin % 25-30'u kadar destek sağlanmıştır. İthalatın durdurulduğu 21 Ağustos 1996 tarihine kadar toplam 250 000 baş gebe düve ithal edilmiştir.

İthal damızlık hayvancılık projesi kapsamında ithal edilen toplam 250 000 baş gebe düvenin 202 726 başı T.C. Ziraat Bankası kredileri ile üreticilere dağıtılmış, geriye kalanı üreticilerce peşin alınmıştır. Bu kapsamda banka kredilerine konu olan damızlık hayvanların % 42'si Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca, % 14'ü Tarım Kredi Kooperatiflerince, % 42'si özel sektörçe ve % 2'si Türk-İtalyan ANAFİ projesi kapsamında ithal edilmiştir (Topuz, 2000).

Bu şekildeki politikalarla çok sayıda damızlık hayvan ithal edilmesine rağmen, yapılan damızlık ithalatları plansız ve programsız bir şekilde ve hayvanların adaptasyon kabiliyetleri dikkate alınmadığı için, bu politikalarla hedeflenen amaca tam olarak ulaşamamıştır.

### 4.4. Suni Tohumlamaya Yönelik Desteklemeler

Türkiye'de suni tohumlamaya yönelik ilk düzenleme 30 Ocak 1985'de yürürlüğe giren "Sunî Tohumlama Yapacak Özel ve Tüzel Kişilerin Uyacakları Esaslar Hakkındaki Yönetmelik" ile yapılmıştır. Bu yönetmelikle bu tarihe kadar devlet eliyle yürütülen suni tohumlama özel sektöre de açılmıştır.

Suni tohumlama ile ilgili son yasal düzenleme ise 8 Mart 1995 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre suni tohumlama yanında tabii tohumlama ve embriyo transferi gibi konulara da düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenleme ile suni tohumlama, tabii tohumlama ve embriyo transferinin Bakanlık tarafından da ücret karşılığında yapılması ve bu konuda faaliyette bulunacak gerçek ve tüzel kişilerin üretim, ihracat ve ithalat izninin Bakanlıkça verileceği öngörülmüştür.

Suni tohumlama desteklerinin yapıldığı yıllarda destekleme miktarı suni tohumlama masraflarının altında kalmasına rağmen bu dönemde suni tohumlama yapılan hayvan sayısında önemli artışlar olmuş ve ülke hayvancılığı açısından önemli mesafeler kaydedilmiştir (Topuz, 2000).

#### **4.5. İlaça Yönelik Desteklemeler**

29 Nisan 1987 tarihinden itibaren hayvan sağlığını korumak amacıyla ilaç destekleme ödemesi uygulanmaya başlamıştır. Bakanlar Kurulu'nun 11706 sayılı kararına bağlı olarak, çiftçilere zirai mücadele ve hayvan sağlığında kullanılan ilaçlara, fatura bedelinin % 20'si kadar bir destekleme yapılmasına, gerekli finansmanın ise Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonundan karşılanmasına karar verilmiştir (Topuz, 2000). Bu şekilde yapılan sübvansiyonların, aracı kurumlarda kalması, çiftçiye tam olarak geri dönmemesi gibi problemler yaşanmıştır.

#### **4.6. Kredi Politikaları**

Hayvancılık sektörüne verilen kredilerin en önemli kısmını, T.C Ziraat Bankası ve bu bankanın finansmanını temin ettiği Tarım Kredi Kooperatifleri (TKK) ve Tarım Satış Kooperatifleri (TSK) sağlamıştır (Yurdakul vd 1995, Yavuz 1999).

Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü, Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri vasıtasıyla % 57 gibi düşük bir faiz oranı ile 120 milyar TL. kredi kullandırmıştır. Tohum, gübre, yem ve alet makine gibi üretim girdilerine kısa ve orta vadeli kredi veren TKK, 1992 yılında üyelerine 461,2 bin ton yem ve 9432 damızlık hayvan dağıtmıştır (Yavuz, 1999).

Tarıma verilen kredilerin büyük bir kısmı bitkisel üretime verilmiş olup, hayvancılık kredilerinin toplam krediler içerisindeki oranı 1985'li yıllarda % 4-5 civarında iken, 1994 yılında en yüksek oran olarak % 12-13 civarına çıkmış, son yıllarda ise % 8 civarında gerçekleşmiştir.

T.C. Ziraat Bankası kendi uygulama esaslarına göre açtığı krediler yanında, çeşitli kararnamelerle Devletin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı eliyle uygulamaya koyduğu bir takım projeleri de kredilendirmektedir. Bakanlık denetiminde ve T.C. Ziraat Bankasınca damızlık sığır alımı, Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgelerinde hayvancılığı geliştirmek, kasaplık ve damızlık sığır alımları için sübvansiyonlu kredi gibi amaçlarla, 16 Mayıs 1995 tarihinde yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu Kararına göre, Tarım ve Köyişleri Bakanlığına 1 trilyon TL. kredi açılmıştır. Kredi faiz oranı % 20 ve geri ödeme süresi iki yıl olarak belirlenmiştir. Ayrıca, 1996 yılında yüksek verimli hayvanların yetiştirilmesi için, altyapı yatırımları, makine

alet ve işletme giderleri için Ziraat Bankasından 3 yıl ödemesiz % 20 faizli ve 10 yıl vadeli kredi uygulaması başlatılmıştır (Yavuz, 1999). Bir başka uygulama ise, 7 Haziran 1986 tarih ve 86/10716 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ülke hayvancılığını ve alt sektörlerde modern işletmelerin kurulmasını teşvik amacıyla, özkaynağa dayalı olarak gerçekleştirilen projeli hayvancılık yatırımları için Kaynak Kullanımı Destekleme Fonundan yapılan prim ödemeleridir. Bu uygulama ile sabit yatırım üzerinden kalkınmada öncelikli illerde sabit yatırımın %30'u, diğer illerde ise % 25'i oranında iade primi ödenmiştir. Söz konusu teşvik uygulaması 13 Ocak 1995 tarihinde son bulmuştur (Yeni, 1999). Tarımsal kredilerde genel sorun olan, verilen kredinin hedef kitleye ve amaca ulaşamaması, daha çok aile ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kullanılması, hayvansal kredilerin kullanılmasında da yaşanmıştır. Ayrıca toplam tarımsal krediler içerisinde hayvancılığa verilen krediler bitkisel üretime nazaran her zaman düşük düzeyde kalmıştır.

#### **4.7. Süt Teşvik Primi Uygulaması**

Türkiye'de öncelikle süt üretiminin artırılması, üretilen sütün belli kriterlere sahip modern işletmelere satılması, bu işletmelerde işlenmesi ve dolayısıyla süt ürünleri üretimi ve kalitesinde artış sağlanması amacıyla, 13 Mayıs 1987 tarihinden itibaren belirli niteliklere sahip süt işleme tesislerine süt teslim eden üreticilere, litre başına, "Teşvik Primi" adı altında bir destekleme ödemesi başlatılmıştır. Bu primin miktarı ve ödemesi ile ilgili esaslar Para ve Kredi Kurulu tarafından belirlenmiştir (Yeni, 1999).

Süt teşvik primi ilk uygulandığında 25-30 TL iken, 1989'da 55-70 TL, 1990'da 90-120 TL ve 1994'de 1500-2000 TL'ye yükselmiştir. En son olarak 1 Aralık 1995'de 3000 TL'ye daha sonra 8 Temmuz 1998'de 5000 TL'ye çıkarılmış olan süt teşvik priminin 10000 TL'ye çıkarılması planlanmaktadır (Yavuz, 1999).

Süt teşvik primi uygulaması Türkiye'de tarımsal yapının özelliği gereği suistimal edilmeden doğrudan üreticiye ödenen tek teşvik niteliğindedir. Süt sektöründe sanayileşmede en büyük etkenlerden biri olan teşvik priminin aylık enflasyonlara bağlı olarak yükseltilmesinin süt üretimindeki vergi kaybını önleyeceği, kaçak üretimi engelleyerek üreticiyi destekleyecek bir sistem olduğu bir gerçektir. Fakat, uygulamada süte verilen toplam teşvik miktarı cari olarak sürekli artış göstermesine rağmen reel olarak enflasyon artışının altında kaldığı için bu uygulamada istenilen başarı sağlanamamıştır (Atış ve Güler 1995).

## 5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de hayvancılık, geleneksel yöntemlerle, rasyonellikten uzak; bitkisel üretim yanında tali bir faaliyet olarak sürdürüldüğü için, gerek üretimde gerekse tüketimde istenilen seviyeye ulaşamamıştır. Örneğin, bir laktasyon döneminde süt üretimi ABD de 7480 kg/baş, AB de 5450 kg/baş iken Türkiye de henüz 1500-2000 kg/baş civarındadır. Yine, aynı şekilde kişi başına içme sütü tüketimi gelişmiş bazı ülkelerde Türkiye’nin yaklaşık üç katı, süttozu tüketimi altı-yedi katı, tereyağı tüketimi ise yaklaşık iki katı kadar daha fazladır. Dolayısıyla, süt ve süt ürünleri içerisinde sadece peynir ve geleneksel bir ürün olarak kabul edebileceğimiz yoğurt hariç diğer ürünlerde Türkiye’de kişi başına tüketim gelişmiş ülkelerin oldukça gerisindedir.

Gelişmiş ülkelerdeki mevcut sütçülük politikaları genel olarak üreticiyi koruyucu nitelikte olup, birtaraftan fiyat belirleme ve pazarlama konusunda önemli rol oynarken, diğer taraftan yeterli içme sütü arzını tüketicilere garanti etmeye çalışmaktadır. Türkiye’de özellikle planlı dönemin başlangıcından itibaren entansif süt işletmeciliğini geliştirmek amacıyla çok sayıda politika uygulanmasına rağmen bu politikaların genelde kısa süreli ve istikrarsız olmasından dolayı bir çoğu sektörün gelişimi için etkili olamamıştır.

Ülke ekonomisi ve insan sağlığı açısından önemli olan süt hayvancılığının gelişmesi için öncelikle hayvancılığın ülke genelinde kârlı bir faaliyet haline getirilmesi gerekmektedir. Bunun için, verimliliği artırıcı politikalarda geçmişte yapılan yanlışlıklardan ders alınmalı, damızlık hayvan ithal etmekten ziyade kendi damızlık hayvanımızı üretme yoluna gidilmelidir. Uygulanan destekleme politikalarında bitkisel üretimle kıyaslandığında ortaya çıkan dengesizlikler giderilmeli ve politikaların uzun süreli ve istikrarlı politikalar olmasına özen gösterilmelidir. Ayrıca, hayvancılığı gelişmiş bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de etkili üretici örgütleri kurulmalıdır. Bütün bu üretimi artırıcı politikalar yanı sıra bilinçli tüketim alışkanlığını oluşturacak ve süt tüketimini artıracak reklam, kampanya ve eğitim programlarına da önem verilmelidir.

### KAYNAKLAR

**Anonim**, (1982), 1980 Genel Tarım Sayımı Hanehalkı Anketi Sonuçları, Ankara.

**Anonim**, (1999), Tarımsal Yapı ve Üretim, Ankara.

**Anonim**, (2000), The USA' Dairy Sector and WTO,  
[www.dairytrade.com/dutchreport/Dutchrept.htm](http://www.dairytrade.com/dutchreport/Dutchrept.htm)

- Atış, E. ve Güler, S.,** (1995), Türkiye ve AB’de Süt ve Ürünlerinde Uygulanan Koruma Politikalarının Genel Olarak İncelenmesi, Türkiye Hayvancılığının Yapısal ve Ekonomik Sorunları Sempozyumu, İzmir.
- Ayginin Y.,** (2000), Türkiye’de Süt Tüketimi ve Süt Tüketicisi, Tetra-Pak, İstanbul.
- Ayyıldız, T.,** (1992), Tarım Politikası: Genel Politikalar ve Türkiye’deki Durum, Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları No: 286, Erzurum.
- DPT,** (2000). VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Süt ve Süt Mamülleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- FAPRI,** (1998), World Agricultural Outlook, Iowa State Universty and Universty of Missouri-Columbia, Staff Report.
- Gönc, S., Oysun, G., ve Ergüllü, E.,** (1993), Süt Üretiminde Sorunlar ve Destekleme Politikaları, Türkiye 5. Sütçülük Kongresi, Anakara.
- Koç, A., Bayaner, A., Tan, S., Ertürk, Y. E.,** (1999), Türkiye’de Hayvansal Ürünler Tüketimi ve Talep Projeksiyonu, Türkiye I.Besi ve Süt Sığırcılığı Sempozyumu, İzmir.
- Koç, A. ve Tan S.,** (1999), Household Dairy for Products Demand in Turkey: The Impact of Household’s Composition on Consumption, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Ankara.
- Tan, S. ve Ertürk, Y. E.,** (1999), Süt ve Süt Mamülleri Durum ve Tahmin : 1999, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Ankara.
- Topuz, F.,** (2000), Türkiye’de Hayvancılığın Durumu ve Fiyat Dışı Destekleme Uygulamaları, Ankara.
- Yavuz, F.,** (1994), A Spatial Equilibrium Analysis of Regional Structural Change in the U.S. Dairy Industry, Doktora Tezi, the Ohio State University, U.S.A.
- Yavuz, F.,** (1999), Türkiye Besi ve Süt Hayvancılığına Yönelik Politikalar, Türkiye I. Besi ve Süt Sığırcılığı Sempozyumu, İzmir.
- Yavuz, F., Aksoy, Ş., Tan S., Dağdemir, V., Keskin, A.,** (2001) Türkiye’de Süt Pazarlama Sisteminin İyileştirilmesi Üzerine Bir Araştırma (yayınlanmamış araştırma projesi), Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Ankara.
- Yeni, R.,** (1999), Hayvancılık Sektöründe Destekleme Politikası, Türkiye I. Besi ve Süt Sığırcılığı Sempozyumu, İzmir.
- Yurdakul, O., Smith, D., Koç, A., Fuller, F., Şengül, H., Akdemir, Ş., Ören, N., Aksoy, Ş., Yavuz, F., Saner, G., Akbay, A. ve Yalçın, İ.,** (1999), Türkiye’de Hayvansal Ürünler Arzı ve Yem Talebi: Mevcut Durumun Değerlendirmesi ve Alternatif Politika Senaryoları, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Ankara.