

# Türkiye’de Buğday ve Buğday Mamulleri Dış Ticaret Yapısı<sup>1</sup>

*Sinan DURU<sup>2</sup> & Aykut GÜL<sup>3</sup> & Seyit HAYRAN<sup>4</sup>*

## Özet

Tahıllar, insanlığın yerleşik hayata geçip geleneksel tarıma başladığından beri en çok üretilen ve tüketilen tarımsal ürün gruplarından biri olmuştur. Dünyada en önemli beslenme kaynağı tahıllardan biri olan buğdayın öğütülmesi sonucu oluşan undan yapılan ekme, insanlığın en önemli besin kaynağıdır. Buğdayın protein ve karbonhidrat açısından diğer gıdalara göre kolay ve ucuz elde edilebilir olması stratejik bir ürün olmasını sağlamıştır. Son yıllarda tarımsal üretim ve teknolojik gelişmelerle birlikte dünya buğday üretim ve veriminde artış sağlanmış ve bu üretimin yaklaşık %20’si dış ticarete konu olmuştur. Bu çalışmada ülkemizin 1996 yılında Gümrük Birliğine üye olması ile birlikte ihracatı teşvik etmek amacıyla uygulanmaya başlanan dahilde işleme rejiminin buğday ve buğday mamullerine dış ticaretine etkileri araştırılması amacıyla 1996-2016 dönemi buğday üretim, ihracat ve ithalat istatistikleri ile un, makarna, bisküvi ve bulgur gibi buğday mamullerinin ihracat rakamları ortaya konularak yaşanan gelişmeler yorumlanmıştır. Çalışma sonucunda dahilde işleme rejiminin sektörde kapasite kullanım oranı düşüklüğü sebebiyle kaçınılmaz olduğu, buna bağlı olarak buğday ithalatının ve buğday mamulleri ihracatının arttığı gözlemlenmiş olup, ayrıca buğday üretim ile buğday mamulleri ihracatının artışı için geleceğe yönelik tahmin ve öneriler ortaya konmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Buğday Dış Ticareti, Buğday Mamulleri, Dahilde İşleme Rejimi, Türkiye

## Wheat and Wheat Products Structure of Foreign Trade in Turkey

## Abstract

Grains have become one of the most produced and consumed agricultural product groups since mankind has settled down and started traditional foods. One of the most important nutrition source grains in the world is milling of wheat formed flour made bread is the most important food source of mankind. It is a strategic product that wheat can be obtained easily and cheaply in terms of protein and carbohydrate compared to other foods. In recent years, together with agricultural production and technological developments, world wheat production and yield have been increased and about %20 of this production has been subject to foreign trade. In this study, it is aimed that investigate the effects of the inward processing regime on wheat and wheat products foreign trade, which started to be implemented in order to encourage exports in Turkey become a member of the Custom Union in 1996, wheat production, export and import statistics for the period of 1996-2016 and wheat such as flour, pasta, the export figures of the products are revealed and the developments experienced are interpreted. As a result of the study, it is concluded that the inward processing regime is inevitable due the low capacity utilization rate in the sector, consequently the import of wheat and the exports of wheat products are observed to increase also forecasts and suggestions has been put forward for future growth of wheat and wheat products exports.

**Key Words:** Wheat Foreign Trade, Wheat Products, Inward Processing Regime, Turkey

<sup>1</sup> Bu çalışma 12-14 Eylül 2018 tarihlerinde Kahramanmaraş’da düzenlenen 13. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresinde sunulmuş ve özet metni yayımlanmıştır.

<sup>2</sup> Doktora öğrencisi, Çukurova Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, s.duru85@hotmail.com

<sup>3</sup> Prof. Dr., Çukurova Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, aykutgul@gmail.com

<sup>4</sup> Arş.Gör.Dr., Çukurova Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, hayran86@gmail.com

## Giriş

Tahıllar insanın temel besin kaynaklarından biridir. Buğday, tahıllar arasında en zor sindirilen gıdadır (Selmanov, 2011: 19). Ayrıca stratejik bir ürün olması sebebiyle her zaman önemli bir gıda maddesi olmuş ve uygulanacak olan politikalar koşullara göre değişiklik göstermiştir.

Günümüzde 15 tür ve 30 bin dolayında buğday çeşidi olduğu tahmin edilmesine rağmen ekonomik olarak makarnalık (*triticum durum*), ekmeklik (*triticum aestivum*) ve bisküvilik (*triticum compactum*) olmak üzere 3'e ayrılır. Bu farklılık buğdayın kalite yapısından da kaynaklanmaktadır. Bisküvilik buğday (*triticum compactum*) yumuşak taneli ve protein miktarı düşük, makarnalık buğday (*triticum durum*) sert taneli olup, ekmeklik buğday (*triticum aestivum*) ise protein (gluten grubu) oranı fazla, bol su tutabilen buğday çeşididir (Kurt, 2012: 4-5).

Buğday üretim miktarı yıllar içerisinde iklim koşullarına bağlı olarak değişmektedir. İklim koşulları üretim miktarının yanı sıra buğdayın kalite ve enerji miktarını da etkilemektedir. Ancak yüksek buğday fiyatları yeni tarım teknolojilerine yatırım yapılmasını zorunlu hale getirmiş, sertifikalı tohum ekimi ve gübre kullanımıyla ürün artışı sağlamıştır (Götz, Glauben & Brummer, 2010: 3).

Ülkemizde tarımsal üretim teknolojisinin gelişmesiyle buğday veriminde artış meydana gelmiştir. Ancak, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile karşılaştırmalı üstünlüğüne bakıldığında buğday verimi oldukça düşüktür. 2015/16 döneminde ülkemizin buğday verimi 248 kg/da olurken, Avrupa Birliği'nde 598 kg/da olarak gerçekleşmiştir (TMO, 2017: 7). Bu duruma istinaden son dönemlerde sıkça gündeme gelen Avrupa Birliği ile Gümrük Birliğinin yeniden müzakere edilip tarımın dahil edilmesi durumunda ithalatta en çok artış yaşanacak ürünlerin başında buğdayın geleceği tahmin edilmektedir (Gençosmanoğlu, 2015: 35).

Buğday üretiminde kullanılan başlıca girdiler gübre, mazot ve tohumdur (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2019). Bu girdilerin maliyetini düşürmek için Tarım ve Orman Bakanlığınca destek sağlanmaktadır. 2019 yılında buğday için dekar alanda mazot desteği 19 tl, gübre desteği 8 tl ve sertifikalı tohum desteği ise 8,50 tl dir (Resmi Gazete, 2019). Ancak materyal masrafları girdilerin yanı sıra buğday üretim maliyetinin hesaplanmasında işçilik giderleri, arazi kirası, genel idare masrafları ve sermayenin faiz karşılığı verileri baz alınmaktadır. Kilogram bazında buğday maliyetinin karşılığı, hesaplamada baz alınan değerlerden saman değerinin çıkarılıp kalan değer dekar alana bölünmesiyle elde edilir (Karadaş, 2016).

Buğday işleme tesislerinin kurulu kapasitenin altında çalışması ve bazı dönemlerin kurak geçmesiyle yurt içi tüketimi karşılamayacak düzeyde olması nedeniyle buğday ithalatı kaçılmaz hale gelmektedir. Ancak yerli üreticinin zarar görmemesi amacıyla buğdayın gümrük vergisi yüksek tutulmaya çalışılmıştır. Buna karşın, buğday mamulleri ihracatının artması amacıyla dahilde işleme rejimi kapsamında buğday ithalatına, mamul madde ihracatı yapmak şartıyla gümrük vergisi muafiyeti sağlanmaktadır. Ayrıca, Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) belirli dönemlerde dahilde işleme rejimi

kapsamında ithalat yapmadan mamul madde ihracatı (bulgur, makarna, irmik, bisküvi, nişasta vb.) karşılığında ihracatçı firmalara “Mamul Madde İhracatçılarına İhracattan Sonra Hububat Satışlarına Ait Uygulama Esasları” çerçevesinde dünya buğday ve mısır fiyatlarının altında buğday ve mısır satışı yapmaktadır. Temin edilecek buğday miktarı, ihraç edilen un randımanı %74’ü olacak şekilde hesaplanırken, diğer mamul ürünlerde ise kapasite raporları dikkate alınarak hesaplanır (TMO, 2012: 3).

Türkiye’de buğday sektörü ile ilgili daha önce, un sanayi sektörü yapısı (Aktaş ve Yurdakul, 2000) ve unlu mamullerin pazarlanması (Demiraslan, 2013), buğday üretim ve uygulanan politikalar (Kızılaslan, 2004), ülkemizde uygulanan buğday politikaların (Kızılaslan ve Aktaş, 2003) buğday üretimine etkileri (Konyalı ve Gaytancıoğlu, 2004), buğdayın gıda güvencesi (Demirbaş ve Atış, 2005) ve miktar-fiyat ilişkisi (Çetinkaya, 2012) üzerine ilişkin çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda ülkemizde buğday sektöründe kalite yetersizliği, atıl kapasite, tüketimin artmasına karşın üretimin yetersizliği nedeniyle gıda güvencesi sorununun ortaya çıkması, tarımsal haksız rekabet koşullarının varlığı ve pazarlama yönteminin yetersiz olmasının sektörün yeterli kar marjına ulaşılmasına engel olduğu tespit edilmiştir. Politikalar açısından ise taban fiyatların yükselmesine karşın destekleme fiyatının kaldırılması ve istikrarsız politikalardan dolayı üretimin azaldığı ve verimi olumsuz etkilediği ortaya konmuştur.

Dünya buğday ticareti ile ilgili çalışmalar ise buğday piyasasında rekabet (Carter et al., 1999), ticaret politikaları reformu (Gomez-Plana & Devadoss, 2004) ve gıda krizlerinin ihracat üzerine etkileri (Götz, Glauben & Brummer, 2010) konularında gerçekleşmiştir. Bu çalışmalar sonucunda Dünya’da liberal politikalar sonucu uluslararası buğday ticaretinin arttığını ancak gıda krizlerinin ithalata bağlı ülkelerin bu krizlerden daha çok etkilediğini ortaya koymuştur.

Bu çalışmada Türkiye ile Dünya buğday ve buğday mamulleri dış ticaret istatistikleri ortaya konarak Türkiye’nin son 20 yıllık buğday dış ticaretinin yapısı ortaya konarak net ithalatçı konumunun sebepleri ortaya konmuş, dahilde işleme rejiminin buğday üretim ve ithalatı ile buğday mamulleri ihracatı üzerine etkileri incelenmiştir.

## **Materyal ve Metot**

### ***Materyal***

Bu çalışmanın ana materyalini, Dünya Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve TMO’dan elde edilen Dünya ve Türkiye’de buğday üretim ve dış ticaret ile ilgili istatistiki veriler oluşturmuştur. Ayrıca, ikincil veri olarak konu ile ilgili kişi veya kuruluşlarca daha önce yayınlanmış araştırma, tez, rapor ve makale çalışmalarının yanı sıra ilgili kurumların yayımlandığı mevzuat ve istatistikler kullanılmıştır.

### **Metot**

Verilerin analizinde 1996-2016 dönemi buğday üretim, ekim alanı ve verim istatistikleri ile buğday ihracat ve ithalat rakamlarının indeks hesabı ile yıllar içinde değişimi hesaplanmış, buğday mamulleri olan un, makarna ve bisküvi ihracat rakamlarının gelişimi incelenmiş ve bu gelişimin nedenleri, gelişmelerle birlikte yorumlanmıştır. Verilerin analizinde dahilde işleme rejiminin buğday dış ticaretine etkilerini incelemek amacıyla rejimin başladığı 1996 yılı ihracat ve ithalat rakamları baz alınarak, indeks hesabı, yüzdesel değişim ve yıllar içindeki gelişim düzeyi nedenleriyle ortaya konmaya çalışılmıştır.

### **Araştırma Bulguları ve Tartışma**

#### ***Dünya Buğday Piyasası***

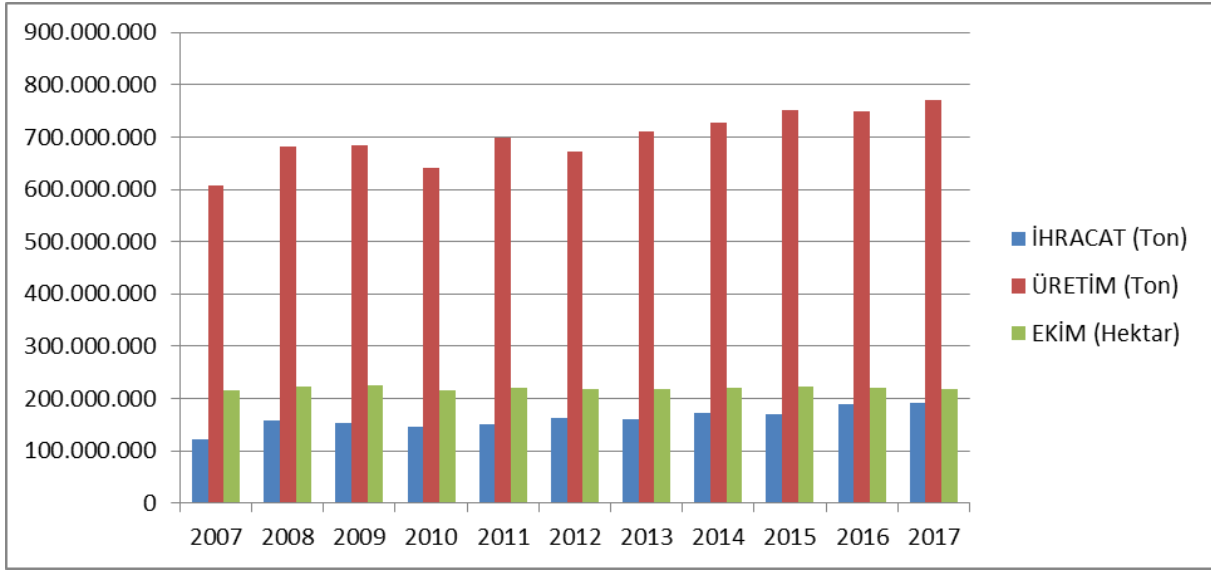
Buğday, dünya tarım ürünleri ticaretinde soya ve mısır ile en çok konu olan ürün tarımsal ürünlerden birdir. Bunun nedenleri buğdayın tüm dünyada kabul gören bir tarım ürünü olması, az gelişmiş ülkelerde temel besin kaynağı olması, ürün hastalıkları, kuraklık ve sel gibi doğa olaylarının üretimi olumsuz etkilemesi ve üretim ile tüketim arasındaki farkın ithalat ile kapatılmasıdır.

2007-2017 yılları arasında Dünya buğday ekim alanının hemen hemen aynı kalmasına rağmen, verim artışıyla üretim %10'un üzerinde artış göstermiş olup, üretim miktarının ortalama %20'si uluslararası ticarete konu olmuştur (Tablo 1). Buğday üretim ve ihracat miktarının artmasıyla ihrac fiyatları azalma yoluna gitmektedir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2019). Dünya buğday ekim alanı 2016/17 sezonunda 222 milyon hektar, verim 339 ton/ha, üretim ise 753.7 milyon ton olarak gerçekleşirken, tüketim miktarının dönem sonunda 737 milyon ton olacağı öngörülmüştür (TTB, 2017b: 3).

**Tablo 1- 2008-2017 Yılları Arası Dünya Buğday Üretim ve Ticaret İstatistikleri**

Yıllar	Ekim Alanı (Milyon Ha)	Üretim (Milyon Ton)	Verim (Ton/Ha)	İhracat-İthalat (Dış Ticaret)	Ticaret/Üretim (%)
2008/09	223	687	308	137	19.94
2009/10	224	682	304	129	18.91
2010/11	218	654	300	126	19.26
2011/12	221	699	316	147	21.03
2012/13	214.5	657	306	142	21.61
2013/14	219.3	716	327	157	21.93
2014/15	222	730	329	153	20.96
2015/16	224.6	736	328	166	22.55
2016/17	222.4	754	339	169	22.41

Kaynak: TMO (<http://www.tmo.gov.tr/Upload/Document/hububatsektorraporu2016.pdf>.  
“2016 Yılı Hububat Sektör Raporu, 2017”. Erişim Tarihi: 15.07.2018).



Şekil 1. 2007-2017 yılları arası Dünya buğday üretim istatistikleri (Kaynak: FAOSTAT, <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC>, Erişim tarihi: 12.07.2018).

Dünya buğday ticaretinde 2008 yılından sonra %23'lük bir artış sağlanmış olup, en büyük ihracat artışını, verimde rekor artışını sağlayan Avustralya gerçekleştirmiştir (TMO, 2017b: 3). Dünya buğday ticaretinde söz sahibi olan Rusya, Ukrayna ve Kazakistan'ın 2008 yılından sonra Dünya Ticaret Örgütü'ne (WTO) üye olmasıyla en çok tercih edilen ulus (MFN)<sup>5</sup> avantajıyla birçok ülkeye ihracat yapma şansı doğması uluslararası buğday ticaretini artmasına neden olmuştur (Burkibayeva & Kerr, 2013: 1). Ayrıca dünyada yaşanan kuraklıkların yanı sıra ithalatçı ülkelerin ithalat işlemlerini özel sektöre bırakarak serbestleştirmesi ve un imalathanesi gelişmiş olan ülkelerin kalitesi ve standardı yüksek buğday ihtiyacını ithalat yoluyla karşılaması dünya buğday ticaretinin artmasına katkı sağlamıştır (OAİB, 2010: 3).

Gelecek yıllara ilişkin dünya buğday ticaretiyle ilgili çalışmalarda çeşitli öngörülerde bulunulmuştur. Dünya buğday ticaretinde 2019 yılında Rusya'nın en büyük ihracatçı olacağı ve Rusya ile beraber eski Sovyet ülkeleri olan Ukrayna ve Kazakistan'ın toplam ihracatının ABD'nin iki katından fazla olacağı öngörülmektedir (Liefert, Liefert, Vocke & Allen, 2010: 13). 2050 yılında ise

<sup>5</sup> \*MFN (Most Favoured Nation): Dünya Ticaret Örgütü Anlaşması Kapsamında üye ülkelerden birinin DTÖ üyesi bir ülkeye sağladığı daha düşük gümrük vergisi oranı veya benzeri uygulamaları diğer DTÖ üye ülkelere uygulamasıdır (Kaynak: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact2\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm), Erişim Tarihi: 21.11.2019).

dünya tahıl ticaretinin 1/3'ünün buğday olacağı ve şu anki uluslararası ticaretin iki katına çıkacağı beklenmektedir (Burkibayeva & Kerr, 2013: 1).

Dünya buğday ticaretinin yanı sıra fiyatla ilgili de öngörülerde bulunulmuştur. Gelecek 10 yıl içerisinde FAO ve OECD (Organisation for Economic CO-Operation and Development) raporlarına göre buğday fiyat artış oranının % 40-60 dolayında olabileceği tahmin edilmektedir (Anonim, 2014). Bunun en büyük nedenleri dünya nüfusunun hızla artması, nüfus artışıyla yerleşim alanların artışı sonucu tarım alanların azalması ve buğdayın temel besin maddesi olması nedeniyle arz-talep esnekliğinin çok düşük olmasıdır.

### ***Türkiye Buğday Piyasası***

Cumhuriyetimizin ilk yıllarında buğday politikaları incelendiğinde, savaşlar ve salgın hastalıklar dolayısıyla 1914-24 döneminde buğday üretiminin %80 oranında düşmesinden dolayı buğday ithalat yoluyla temin edilmekteydi. 1929 yılı dünya ekonomik krizinden sonra buğday fiyatının aşırı düşmesi nedeniyle piyasalara güven vermek amacıyla 1932 yılında çıkarılan “Buğday Koruma Kanunu” ile Ziraat Bankasına buğday satın alma yetkisi verilmiştir (Yiğit, 2012: 6). Aynı zamanda bu kanun, Cumhuriyet tarihindeki ilk tarımsal ürün desteği olmuştur. Dünyada İkinci Dünya Savaşı belirtileri başlaması ve buğdayın stratejik bir ürün olması nedeniyle 13 Temmuz 1938 yılında 3491 sayılı Kanun ile TMO kurulmuş ve kanunla TMO'ya un ve ekmek fabrikası kurma, yayın faaliyetinde bulunmak ve devlet adına alım yapmak gibi yetkiler verilmiştir (Karakuş, 2017: 2).

Tarımda 24 Ocak 1980 kararları sonrası serbestleşmeye gidilmesine rağmen, dünya fiyatlarındaki dalgalanmalardan korumak için buğday, süt tozu ve bitkisel yağlar 1984 yılına kadar ithalat kotalarıyla korunmuştur (Onurlubaş, 2006: 34). Serbest piyasanın tarım sektörüne yansımalarıyla 1984 yılından itibaren hububat ürünlerinde TMO dışında ithalat ve ihracat yapma hakkı getirilmiştir (Kızılaslan ve Aktaş, 2003: 3). TMO en büyük buğday alıcısı olmasının yanı sıra taban fiyat uygulamasıyla veri fiyat uygulaması yapmaya başlamış, 1988 yılında ise destekleme alım fiyatına geçmiş ve asgari alım fiyat yetkisi TMO'ya verilmiştir. TMO, 1995 yılında kadar buğday ihracatını yapmakta iken, bu tarihten sonra piyasanın serbestleşmesiyle özel sektörde buğday ihracatı yapmaya başlamıştır (Eser, 2009: 60-62). 2001 yılına kadar Bakanlar Kurulunca belirlenen destekleme alım fiyatlarını TMO belirlemeye başlamış ve piyasadan ürün satın alma yoluna gitmiştir (Konyalı ve Gaytancıoğlu, 2007: 4).

Buğday fiyatları 1996-2018 döneminde yaklaşık 6 kat artışla 16 kuruştan 96 kuruşa yükselmiştir. 2018 yılında buğday üretim değeri 19 milyar tl olarak gerçekleşirken, pazarlanan değer 14 milyar tl (%58) olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2019). Tarımsal ürünlerde pazarlama değerinin üretim değerinden düşük olması pazarlama kanallarının yetersizliği, ürün standartlarını karşılama

durumunun düşüklüğü, pazarlama süresinin uzun olması sebebiyle fire oluşması ve üreticilerin kendi tüketimini karşılayacak miktarı stoklaması ana nedenleridir.

Türkiye’de 1996-2017 döneminde buğday ekim alanı %20 civarında azalmasına karşın, tarım teknolojisindeki gelişmelerle verimde %40’lık artış, buğday üretiminde ise %10’un üzerinde artış sağlanmıştır (Tablo 2). Bu dönemde buğday üretimi 17 milyon ton ile 22 milyon ton arasında dalgalanma göstermiş olup, üretimdeki en büyük düşüş 2007 ve 2014 yıllarında gerçekleşmiştir. Bu yıllardaki düşüşün en büyük sebebi buğday üretiminin iklime (yağış miktarına) bağlı olması nedeniyle bu yıllarda görülen kuraklık olmuştur. Buğday, ülkemizde hububat ekim alanının %67’sini kapsarken, dünya buğday üretiminin %3’ü Türkiye tarafından gerçekleştirilmektedir (TMO, 2017: 4-19). 10.Kalkınma Planı Bitkisel Üretim Özel İhtisas Komisyon Raporuna göre uzun vadede buğday üretiminin 25 milyon tona çıkarılması hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 62).

**Tablo 2-** Türkiye 1996-2016 Yılları Arası Buğday üretimi Verileri

Yıllar	Üretim (Bin Ton)	İndeks	Ekim Alanı (Dönüm)	İndeks	Verim (kg/da)	İndeks
1996	18.500	100	93.500	100	198	100
2000	21.000	114	94.000	101	223	171
2005	21.500	116	92.500	99	232	171
2010	19.674	106	81.034	87	243	123
2011	21.800	118	80.960	87	269	136
2012	20.100	109	75.296	81	267	135
2013	22.050	119	77.726	83	284	143
2014	19.000	103	79.192	85	240	121
2015	22.600	122	78.668	84	287	145
2016	20.600	111	76.719	82	269	136
2017	21.500	116	76.689	82	280	141
2018	20.000	108	72.993	78	274	138

Kaynak: TÜİK (<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=92&locale=tr>. Erişim Tarihi: 12.07.2018).

Türkiye’de 1996-2018 döneminde buğday ithalatında gümrük vergisi oranı %130 gibi çok yüksek oranda olmasına rağmen ithalat 2 kat artış göstermiştir (Tablo 3). 2005 ve 2006 yıllarında ithalat talebi TMO stoklarının çok fazla olması nedeniyle buradan karşılanmış ve sadece bu yıllarda düşük kalmıştır (Eser, 2009: 27). Buğday ihracatı ise yıllar içinde dalgalanma göstermiş, 2000 yılındaki ihracat düzeyine daha sonraki yıllarda ulaşamamıştır (Tablo 3). Buğday ihracatı genellikle

üretimin fazla olduğu yıllarda gerçekleşmiş olup, son yıllarda üretimin tüketimi karşılamaması nedeniyle 31 Aralık 2017 tarih ve 30287 Sayılı Resmi Gazete’de buğday ithalatında gümrük vergisi oranı % 130’dan % 45’e düşürülmesiyle ithalatın daha da artacağı öngörülmektedir.

**Tablo 3- Türkiye 1996-2018 Yılları Arası Buğday İhracat ve İthalat Rakamları (Bin Ton)**

Yıllar	İhracat	İndeks	İthalat	İndeks
1996	8	100	2.147	100
2000	1.784	22300	964	45
2005	328	4100	136	6
2010	1.171	14638	2.554	105
2011	5	63	4.760	222
2012	116	1459	3.719	173
2013	275	3438	4.053	189
2014	69	860	5.285	246
2015	69	860	4.350	203
2016	27	338	4.226	197
2017	43	538	4.992	233
2018	71	888	5.782	269

Kaynak: TÜİK (<https://biruni.tuik.gov.tr/disticaretapp/menu.zul> Erişim Tarihi: 12.07.2018)

Türkiye’de gıda sanayinde en fazla tesis unlu mamul sanayinde bulunmaktadır. Ülkemizde faal olarak 677 buğday unu, 444 yem, 25 makarna, 103 bulgur, 30 bisküvi ve 15 ırmik tesisi bulunmaktadır (TMO, 2017: 35). Un ve unlu mamuller sanayinde bu kadar fazla tesisin olması nedeniyle ülkemizde üretilen buğday miktarının yetersiz olması sektörün kapasitesini etkin kullanamaması sonucunu doğurmaktadır. Un ve unlu mamuller sektöründeki kurulu kapasite, ülke gereksiniminin 3 katı kadar kapasiteye sahiptir (Demiraslan, 2013: 8). Bu yüzden unlu mamul sektörünün kurulu kapasitenin etkin çalışması için buğday ithalatı zorunlu hale gelmiştir.

Ülkemizde son 20 yılda buğday ithalatının 2 kat artışının nedenleri buğday üretim miktarının yıllar içinde dalgalı seyretmesi, unlu mamullerde işletme sayısının fazla olması nedeniyle üretim yetersizliğiyle atıl kalması ve mamul madde ihracat yapma şartıyla gümrük vergisinden muaf olarak buğday ithaline izin verilen dahilde işleme rejimidir. Dahilde işleme rejimiyle ithalat izni verilmesinin nedeni unlu mamuller sektöründe kapasite kullanım oranının %48 olmasıdır (TMO, 2017: 35). Buğday ithalatıyla unlu mamul sanayinde kurulu kapasitenin kullanımını sağlamakta, elde edilen mamul ürünler ihracatıyla döviz katkısı vermekte ve istihdama katkı sağlamaktadır. Dahilde işleme izin belgelerinde döviz kullanım oranıyla ithalat değerinin ihracat değerini geçmemesi şartıyla döviz kaybının önlenmesi hedeflenmektedir.



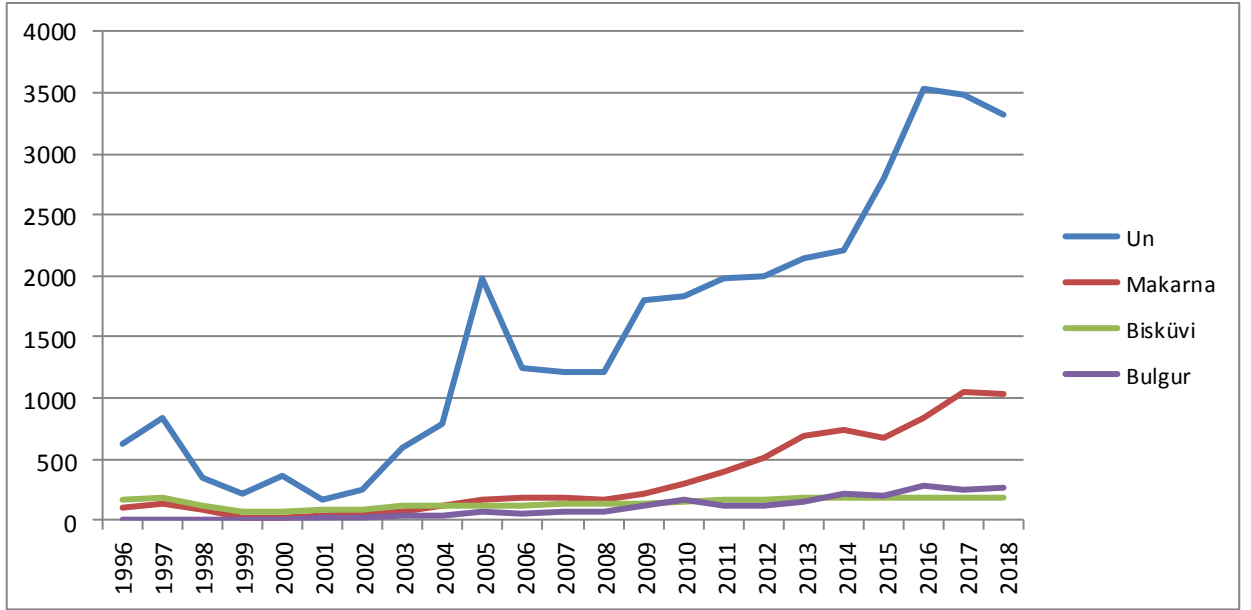
Buğday mamul ihracatçılarında dahilde işleme kapsamında gümrük vergisinden muaf olacak şekilde buğday ithalatının teşvik edilmesinin yanı sıra 2004 yılından itibaren dahilde işleme rejimi kapsamında mamul madde ihracatı veya ihracat taahhüdü karşılığı TMO'dan dünya fiyatlarında buğday satın alması sağlanmaya başlamıştır. 2006 yılında ise sadece buğday mamul ihracatı karşılığı TMO buğday satışı yapmaya başlamıştır (Kaya, 2018: 61). Burada amaç, buğday ithalatında stok miktarının artmasını önlemek ve yerli üreticiyi korumak adına bazı önlemler alınmaktadır. TMO tarafından satışı yapılan buğday üreticiden satın alınan veya gümrük vergisiz ithal ettiği buğdaydır. TMO'ya verilen gümrük vergisiz buğday ithalat hakkı serbest piyasa koşullarında çalışan firmalar için haksız rekabete neden olmaktadır.

**Tablo 4-** Türkiye 1996-2018 yılları arası buğday mamulleri ihracat miktarları (Bin ton)

Yıllar	Un	İndeks	Makarna	İndeks	Bisküvi	İndeks	Bulgur	İndeks
1996	619	100	109	100	162	100	5	100
2000	357	58	26	24	66	41	8	160
2005	1.980	320	164	150	118	73	69	1380
2010	1.836	297	297	272	151	93	161	3220
2011	1.985	321	404	371	164	101	122	2440
2012	1.993	322	506	464	162	100	123	2460
2013	2.142	346	693	636	179	110	160	3200
2014	2.207	357	735	674	186	115	211	4220
2015	2.797	452	672	617	177	109	200	4000
2016	3.533	571	831	762	178	110	277	5540
2017	3.490	564	1.055	968	185	114	257	5.140
2018	3.317	536	1.207	1107	186	115	262	5.240

Kaynak: TÜİK (<https://biruni.tuik.gov.tr/disticaretapp/menu.zul> Erişim Tarihi: 12.07.2018)

Türkiye'de 1996-2016 döneminde un ihracatı 6 kat, makarna ihracatı 8 kat, bulgur ihracatı ise 55 kat artış göstermesine karşın bisküvi ihracatı dalgalı seyir göstermiştir. Un ihracatı, 2004 yılında dahilde işleme rejimi kapsamında firmalara mamul madde ihracatı karşılığı TMO'dan dünya fiyatlarından buğday alma hakkı getirilmesiyle artmıştır (Tablo 4). Bu dönemde buğday unu, dahilde işleme rejimi kapsamında ihracat yapılan tarım ürünleri arasında ihracat gelirinin en fazla artış yaşandığı iki üründen biri olmuştur (Parlakay ve Duru, 2017: 9).



Şekil 2. Türkiye 1996-2018 yılları arası buğday mamulleri ihracat miktarları (Bin ton) (Kaynak: TÜİK, <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=92&locale=tr>. Erişim Tarihi: 12.07.2018).

Buğdayın öğütülmesi sonucu ana ürün dışında ikinci işlem görmüş ürün olarak elde edilen kepek, kepek unu ve irmik gibi ürünlerin ekonomik bir değeri bulunmaktadır. Dahilde işleme rejimi kapsamında buğdayın işlenmesi sonucu elde edilen bu mamuller için belli bir ekonomik değer biçilmiş olup bu ürünlerin yurt içinde serbest dolaşıma sokulması için Ticaret Bakanlığı 2016/1 Sayılı “Tarım Ürünlerine İlişkin Dahilde İşleme Rejimi Genelgesi” kapsamında bulgur/aşurelik buğdayda en az 65 \$/ton, makarna/şehriye/irmikte en az 80 \$/ton ve buğdayda en az 90 \$/ton olarak ikincil işlem görmüş ürünlerde vergi ödemesi yapılmaktadır (Ekonomi Bakanlığı, 2016: 5).

### Sonuç ve Öneriler

Buğday üretim miktarını etkileyen en önemli etken tarımsal üretimin iklim şartlarına bağlı olmasıdır. Özellikle mevsimin kurak geçmesi buğday miktar, kalite ve besin değerini olumsuz yönde etkilemektedir. Ancak, iklim şartının yanında ürün ile fiyatın risk ve belirsizlik içermesi ve uygulanan tarım politikaları da buğday üretim miktarını etkilemektedir. Buğday fiyatlarının hükümetlerce enflasyonu önleme ve tüketiciyi koruma amaçlı düşük tutulması amacıyla ithalatının yolunun açılması ve buğday fiyat desteklemenin kaldırılması üreticilerin buğday üretiminden vazgeçmesine neden olmaktadır.

Tarım alanları azalmasına rağmen tarımsal teknolojilerin gelişmesiyle buğday veriminin artması üretim miktarında artış sağlanmasına karşın bu üretim artışı dünya ortalaması ve ülke nüfus artışının yanında çok düşük kalmıştır. Gübre, mazot, ilaç gibi tarımsal girdi fiyatlarının yüksek olması, buğday fiyatlarının dünya ortalamasının üstünde olmasına neden olmakta ve bu durum üretici ile tüketiciyi olumsuz yönde etkilemektedir. Tarımsal girdilerde yerli üretimin teşvik edilmesiyle ithalat

bağımlılığının azaltılması ve tarımsal girdi fiyatlarında istikrarın sağlanması buğday üretimini artırıcı yönde olumlu katkı sağlayabilir.

Son 20 yıllık dönemde buğday mamulleri ihracatı büyük oranda artmasına rağmen un ve unlu mamuller sektörü kurulu kapasitesinin çok altında çalışmaktadır. Kurulu kapasitenin atıl kalmaması için buğday ithalatına çeşitli yollarla izin verilmektedir. Ayrıca, buğday mamul ihracatına verilerin teşviklerin dahilde işleme rejimi ve TMO'dan dünya fiyatlarında buğday satın alma hakkı sağlamaktadır. Ancak, dahilde işleme rejimi dışında TMO'ca firmalara verilen gümrük vergisiz buğday ithalat hakkı, haksız rekabet koşullarının oluşmasına neden olmaktadır. Unlu mamuller sektöründe kurulu kapasitenin etkin çalışması için ithalat kaçınılmaz olup, dahilde işleme kapsamında ithal edilip nihai ürün ihracı kurulu kapasitenin atıl kalmamasına olanak vermekte ve döviz girdisi sağlamaktadır.

**Kaynaklar**

- Aktaş, Erkan ve Oğuz Yurdakul (2000) “Türkiye’de Un Sanayi Sektörünün Yapısı”, *IV.Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi*, 6-8 Eylül, Tekirdağ.
- Burkibayeva, Saule & William A. Kerr (2013) “The Accession of Kazakhstan, Russia and Ukraine to the WTO: What Will It Mean For The World Trade in Wheat? Canadian Agricultural Trade Policy And Competitiveness Research”, Network Commissioned Paper 2013-06. 26p.
- Carter, Colin, Donald MacLaren & Alper Yılmaz (1999) “How Competitive is the World Wheat Market?”, Working Paper, *Department of Agricultural and Resource Economics*, University of California, No.99-002.
- Çetinkaya, Şahin (2012) “Türkiye’nin Son On Yıllık Buğday Üretimindeki Miktar-Fiyat İlişkisinin Ekonometrik Analizi:Koyck-Almon Tekniği”, *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 4 (1):52-66.
- Demiraslan, Volkan (2013) “Türkiye’deki Un ve Unlu Mamul İşletmelerinin Pazarlama Yönetimleri Açısından İncelenmesi: Edirne İli Örneği”, *Akademik Bakış Dergisi*, 34.
- Demirbaş, Nevin ve Ela Atış (2005) “Türkiye Tarımında Gıda Güvencesi Sorununun Buğday Örneğinde İrdelenmesi”, *Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 42(1): 179-190.
- Ekonomi Bakanlığı (2016) “Tarım Ürünlerine İlişkin Dahilde İşleme Rejimi Genelgesi (İhracat:2016/1)”, Ankara.
- Eser, Hatice Şerefnur (2009) “Türkiye’de Makarnalık Buğday Üretiminde Uygulanan Politikalar ve Makarna Sektörünün Üretici ve Tüketici Düzeyinde Analizi”, Namık Kemal Üniversitesi Fen Bil. Ens., Tarım Ekonomisi ABD, DoktoraTezi,139s.
- FAOSTAT (2018). <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC> (Erişim Tarihi: 12.07.2018).
- Gençosmanoğlu, Tarık (2015) “Gümrük Birliği’ne Tarım Ürünlerinin Dahil Edilmesi: Türkiye İçin Ticaret Politikası Önerileri”, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 23 (1): 25-47.
- Gomez-Plana, Antonio & Stephen Devadoss (2004) “A Spatial Equilibrium Analysis of Trade Policy Reforms on The World Wheat Market”, *Journal Applied Economics*, 36 (15): 1643-1648.
- Götz, Linde, Thomas Glauben & Bernhard Brümmer (2010) “Impacts of Export Controls on Wheat Markets During the Food Crisis 2007/2008 in Russia and Ukraine” *Agricultural & Applied Economics Association Joint Annual Meeting*, July 25-27, Denver, Colorado.
- Kalkınma Bakanlığı (2014) “10.Kalkınma Planı Bitkisel Üretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara. 113s.
- Karadaş, Köksal (2016) “Ağrı İli Tarım İşletmelerinde Buğday Üretim Maliyetinin Hesaplanması”, *Alinteri Journal of Agriculture Sciences*, 31 (2): 33-41.
- Karakuş, Serkan (2017) “Toprak Mahsulleri Ofisi’nin Üretici Kararları Üzerindeki Etkisi; Konya İli Çumra İlçesi Örneği”, Selçuk Üniversitesi Fen Bil. Ens., Tarım Ekonomisi ABD, Yüksek Lisans Tezi, 109 s.
- Kaya, Mehmet (2018) “Türkiye’de Buğday Piyasası: TMO Alımlarının Ekonometrik Analizi”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bil. Ens., İktisat ABD, Yüksek Lisans Tezi, 116 s.
- Kızılaslan, Halil ve Senem Aktaş (2003) “Türkiye’de Buğday Destekleme Politikaları ve Uygulamaları”, *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 20 (1): 41-50.
- Kızılaslan, Halil (2004) “Dünya’da ve Türkiye’de Buğday Üretimi ve Uygulanan Politikaların Karşılaştırılması”, *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 21 (2): 23-38.
- Konyalı, Sema ve Okan Gaytancıoğlu (2007) “Türkiye’de Buğdayda Uygulanan Tarım Politikaları ve Trakya Bölgesi Buğday Üreticilerinin Sorunları”, *Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi*, 4 (3): 249-259.
- Kurt, Çiğdem (2012) “Buğday İşleme Fabrikasındaki İşlem Akışı ve Enerji Sarfıyatı”, Namık Kemal Üniversitesi Fen Bil. Ens., Biyosistem Mühendisliği ABD, Yüksek Lisans Tezi, 52s.
- Liefert, William, Olga Liefert, Gary Vocke & Ed Allen (2010) “Former Soviet Union Region To Play Larger Role in Meeting World Wheat Needs”, *Amber Waves*, 8(2): 12-19.
- Onurlubaş, Hatice Ebru ve Halil Kızılaslan (2007) “Türkiye’de Bitkisel Yağ Sanayindeki Gelişmeler ve Geleceğe Yönelik Beklentiler”, *Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü*, Ankara.
- OAİB (Orta Anadolu İhracatçılar Birlikleri Genel Sekreterliği) (2010) “Değirmencilik Ürünleri Sektör Raporu”, Haziran-2010. Ankara.

Parlakay, Oğuz ve Sinan Duru (2017) “Türkiye’de İşlenmiş Tarım Ürünleri Dış Ticaretinde Dahilde İşleme Rejiminin Etkilerinin Trend Analizi Yöntemiyle İncelenmesi”, *Harran Tarım ve Gıda Bilimleri Dergisi*, 21(1): 62-72.

Resmi Gazete (2019) “2019 Yılında Yapılacak Tarımsal Desteklemelere İlişkin Karar”, *24 Ekim 2019 Tarihli ve 30928 Sayılı Resmi Gazete*, Ankara.

Selmanov, Deniz (2011) “Tahıl ve Yağlı Tohumlarının Fiyatlarının Belirlenmesi ve Fiyat Değişimlerinin Tahmin Edilmesi”, *Trakya Üniversitesi Sosyal Bil. Ens., İktisat ABD, Yüksek Lisans Tezi*, 123s.

Tarım ve Orman Bakanlığı (2019) “Tarım Ürünleri Piyasaları- Buğday- Ocak 2019- Rapor No:3”, *Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Enstitüsü*, Ankara.

TTB (Tarsus Ticaret Borsası) (2017) “2017 Yılı Buğday Durum Değerlendirme Raporu”, Tarsus.

TMO (Toprak Mahsulleri Ofisi) (2012) “Mamul Madde İmalatçı-İhracatçılara İhracattan Sonra Hububat Satışlarına Ait Uygulama Esasları”, Ankara.

TMO (Toprak Mahsulleri Ofisi) (2017) “2016 Yılı Hububat Sektör Raporu-2016”, <http://www.tmo.gov.tr/Upload/Document/hububatsektorraporu2016.pdf>. Ankara. (Erişim Tarihi: 15.07.2018).

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2017) “TÜİK Dış Ticaret İstatistikleri”, <https://biruni.tuik.gov.tr/disticaretapp/menu.zul>. (Erişim Tarihi: 12.07.2018).

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2017) “TÜİK Bitkisel Üretim İstatistikleri”, <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=92&locale=tr>. (Erişim Tarihi: 12.07.2018).

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2019) “Tarımsal Fiyat ve Ekonomik Hesaplar”, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1004](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1004). (Erişim Tarihi: 23.11.2019).

Yiğit, Ali Ata (2019) “Türkiye’nin Tarıma Dayalı Sanayi Politikası (1923-1938)”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 13(2): 315-326.