

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-3-220 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 10-04/42-20
Karar Tarihi : 12.1.2010

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Mehmet Akif ERSİN, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER: Ümit GÖRGÜLÜ, İmren SEYRANTEPE

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Manisa Ziraat Odası Başkanlığı
Şehitler Mah. Mehmetçik Cad. No:18 Manisa

20

D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN:

Keskinoğlu Tavukçuluk ve Damızlık İşt. San. ve Tic. A.Ş.
Kayalıoğlu Kasabası Akhisar / Manisa

Güres Tavukçuluk Üretim Pazarlama ve Tic. A.Ş.
Atatürk Caddesi No: 376/7 Alsancak / İzmir

Banvit Bandırma Vitaminli Yem San. A.Ş.
Balıkesir Yolu 8. km, Bandırma / Balıkesir

30

CP Standart Gıda San. ve Tic. A.Ş.
Büyükdere Cad. Akıncı Bayırı sok. No: 6 34394
Mecidiyeköy / İstanbul

Mar Tüketim Maddeleri İth. İhr. San. ve Tic. A.Ş.
İzmir yolu 3 km. Çayırhisar Mevkii Gima Karşısı Balıkesir

Cargill Tarım ve Gıda San. Tic. A.Ş.
Bağlarbasi, Kısıklı Caddesi No:4 A Blok Bölüm 8-9-10-11
34662 Üsküdar / İstanbul

40

E. DOSYA KONUSU: Manisa ilinde mısır alımı yapan şikayete konu firmaların aralarında anlaşarak mısır alım fiyatlarını sabitledikleri iddiası.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Başvuruda özetle; Manisa ilinde mısır alımı yapan Keskinoğlu Tavukçuluk ve Damızlık İşt. San. ve Tic. A.Ş. (Keskinoğlu), Güres Tavukçuluk Üretim Pazarlama ve Tic. A.Ş. (Güres Tavukçuluk), Banvit Bandırma Vitaminli Yem San. A.Ş. (Banvit), CP Standart Gıda San. ve Tic. A.Ş. (CP Yem), Mar Tüketim Maddeleri İth. İhr. San. ve Tic. A.Ş. (Kay-süt) ve Cargill Tarım ve Gıda San.

50 Tic. A.Ş. (Cargill) firmalarının aralarında anlaştıkları ve “özellikle hasatın hızlı zamanında” düşük fiyatla mısır alımı yaptıkları iddia edilerek, gereğinin yapılması talep edilmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 12.10.2009 tarih, 7320 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 2.11.2009 tarih ve 2009-3-220/İİ-09-ÜG sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulu'nun 11.11.2009 tarih ve 09-54/1296-M sayılı toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 31.12.2009 tarih ve 2009-3-220/ÖA-09-ÜG sayılı Önaraştırma Raporu 8.1.2010 tarih ve REK.0.07.00.00-110/6 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-04 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili Raporda; şikâyet konusuna ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında bir ihlal oluştuğuna dair ciddi ve yeterli emareler bulunmaması sebebiyle Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

70 I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Şikâyete Konu Eylemler

Başvuru sahibi Manisa Ziraat Odası Başkanı ile raportörlerce yapılan telefon görüşmesinde özetle;

- Manisa ilinde mısır üreticisi olarak faaliyet gösteren çiftçilerden mısır alımı yapan Keskinoğlu, Güres Tavukçuluk, Banvit, CP Yem, Kay-süt ve Cargill firmalarının aralarında anlaştıkları ve “özellikle hasatın hızlı zamanında” düşük fiyatla mısır alımı yaptıkları,
- şikâyete konu firmaların üreticiye ürünün fabrikaya teslimi halinde 0,410-0,415 TL bedel ödedikleri fakat genellikle üreticiden doğrudan alım yapmadıkları,
- söz konusu firmaların esas olarak aracı tüccarlar ve komisyoncular vasıtasıyla alım fiyatını sabitledikleri ve aracılardan 0,430-0,435 TL/kg fiyatla alım yaptıkları,
- aracılardan da 0,430-0,435 TL/kg'lık fiyattan kendi komisyonlarını düşerek çiftçiden alım yaptığı,
- Manisa ilinde adı geçen firmaların dışında da mısır alımı yapan firmaların mevcut olduğu, fakat bu firmaların da aynı aracı tüccarlarla çalışmakta olduğu,
- Manisa ilinde Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO)'ne ait büroların mevcut olduğu TMO'ya da satışlar yapıldığı fakat çiftçilerin TMO'ya satışlarda sıra beklemek durumunda kaldığı ve kamyonculara nakliye ücretine ek olarak bekleme ücreti verdikleri, bu durumun ellerine geçen parayı azalttığı ve bu nedenle TMO'ya satışı çok fazla tercih etmedikleri

ifade edilmiştir.

I.2. Sektöre İlişkin Bilgiler

I.2.1. Mısır Üretim ve Tüketimi

Mısır, Türkiye'nin sulanabilen her bölgesinde yetiştirilebilen bir ürün olup yetmişten fazla ilde üretilebilmektedir. Ancak büyük miktardaki üretim belirli bölgelerde

100 yoğunlaşmıştır. Önemli miktarda üretimin yapıldığı bölgeler Akdeniz (yaklaşık %43), Marmara (yaklaşık %20) ve Karadeniz (yaklaşık %19)'dir. Anılan bölgelerde üretimin en fazla olduğu iller Adana, Sakarya ve Samsun'dur. Bu bölgelerin ardından yaklaşık %9'luk payı ile Ege Bölgesi gelmektedir¹. Mersin, Osmaniye, Antalya, Bursa, İzmir, Denizli, Aydın, Manisa, Mardin, Kahramanmaraş, Hatay, Şanlıurfa illeri yaygın mısır üretiminin yapıldığı diğer illerdir.

110 Uygun koşullara sahip bölgelerde buğday gibi ürünlerin hasatından sonra aynı tarlada ikinci ürün olarak mısır ekimi yapılmaktadır. Son yıllarda özellikle Çukurova, Amik Ovası, Güneydoğu ve Ege bölgelerinde ikinci ürün olarak mısır yetiştirilmektedir. Mısırın birinci ve ikinci ürün olarak ekim ve hasat zamanları aşağıda sunulmaktadır.

Şekil 1. Mısır Ekiliş ve Hasat Dönemleri

OCA	ŞUB	MAR	NİS	MAY	HAZ	TEM	AĞU	EYL	EKİ	KAS	ARA
			1.ÜRÜN								
				2.ÜRÜN							
EKİLİŞ DÖNEMİ								HASAT DÖNEMİ			

Kaynak: TMO 2008 Hububat Raporu

120 Çok çeşitli şekillerde kullanılabilen mısırın üç temel kullanımı mevcuttur. Bunlar; insan besini, hayvan besini ve biyoyakıttır.

120

1.2.2. Mısır İthalatı-İhracatı

Yurtiçi mısır üretimi yıllar içerisinde gösterdiği artışa rağmen talebi karşılayamamakta, diğer bir deyişle arz açığı oluşmaktadır. Bu durumun talep artış hızının üretim artış hızından daha yüksek olmasından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Söz konusu arz açığı nedeniyle Türkiye net mısır ithalatçısı konumundadır. Türkiye'den ihraç edilen mısır miktarı marjinal seviyelerde kalmaktadır. Türkiye'nin tane mısır ithalatının yarısından fazlası ABD'den yapılmaktadır. ABD'nin ardından ithalatta en fazla paya sahip diğer ülkeler ise yıldan yıla sırası değişmekle birlikte, Arjantin ve Brezilya gibi Güney Amerika ülkeleri ile Türkiye'ye coğrafi olarak yakın Macaristan, Romanya ve Bulgaristan'dır.

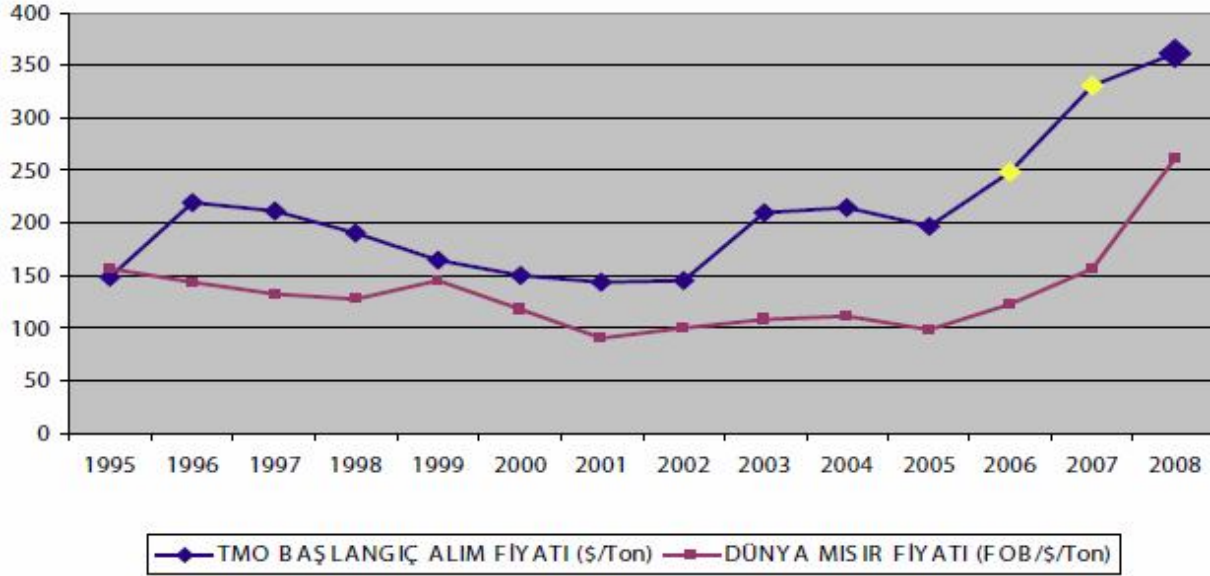
130

Dünya mısır fiyatları çiftçilerin geniş ekim alanlarına sahip olmasının sağladığı ölçek ekonomisi ve düşük girdi (gübre, mazot) fiyatları nedeniyle Türkiye fiyatlarının oldukça altında seyretmektedir.

140

¹ Bölgelere göre mısır üretiminin dağılımına ilişkin rakamlar 2000-2002 yılları ortalamasına göre hesaplanmış rakamlardır.

Grafik 1. TMO ve Dünya Mısır Alım Fiyatı Karşılaştırması



Kaynak: TMO 2008 Hububat Raporu

Not: 2006 ve 2007 yıllarında TMO müdahale alım fiyatı açıklamadığından, ortalama piyasa fiyatları dikkate alınmıştır.

150

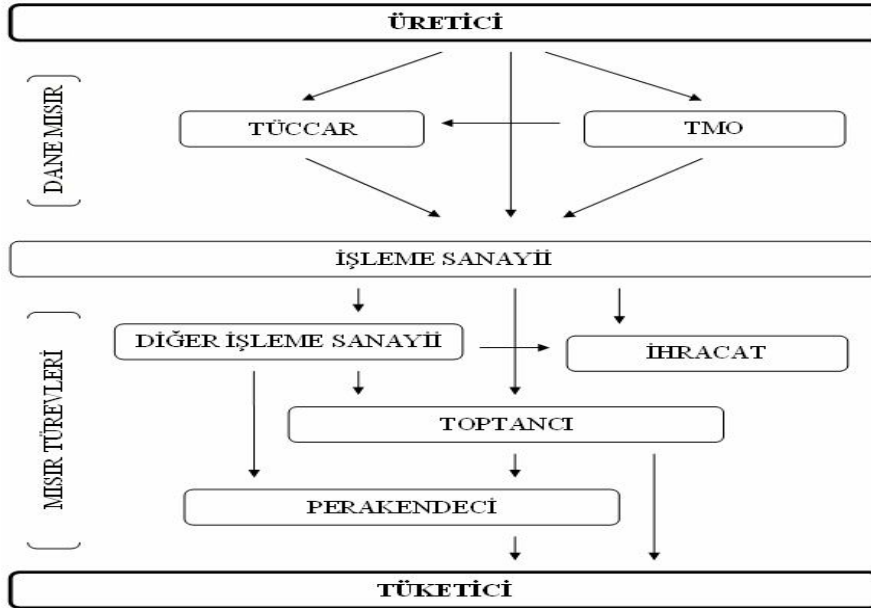
Ancak ithalattan alınan gümrük vergileri özellikle hasat döneminde üreticileri koruma amaçlı olarak artırılmaktadır. Bu durum ithalatı oldukça maliyetli hale getirmekte ve üreticileri iç piyasaya yönlendirmektedir. Bu anlamda dışa kapalı, korumalı bir pazar özelliği gösteren mısır pazarında yurtiçi fiyatları dış pazarlara göre yüksek seviyelerde oluşmaktadır. Öte yandan dünya piyasa fiyatlarından hammadde temin etmek suretiyle ihracatı artırmak, ihraç ürünlerine uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazandırmak gibi amaçlarla yürürlüğe konan bir ihracat politikası olan Dahilde İşleme Rejimi (DİR) kapsamında ihracat amaçlı üretim için geçici süreli gümrük vergisiz hammadde ithalatı yapılabilmektedir. Mısırı hammadde olarak kullanan yem ve nişasta bazlı şeker (NBS) sanayisi de DİR ile ihracat yapmaktadır. Fakat ithal edilen ürünlerin yurtiçinde dolaşıma girmesi ve iç piyasaya yönelik üretimde kullanılması yasaktır. Dolayısıyla bu kapsamda ithal edilen mısır, yurtiçinde işlendikten sonra ihraç edilecek nihai ürünler ile sınırlı kalmaktadır.

160

I.2.3. Mısır Pazarlama Kanalları

Mısır tarladan son tüketiciye ulaşmaya kadar bir dizi pazarlama kanalından geçmektedir. Aşağıda yer verilen şekilde de görüldüğü üzere üreticiden mısır alan en büyük alıcılar TMO ve tüccarlardır. Tüccarlar üreticilerin yanı sıra, TMO'dan da ürün alabilmektedirler. Sanayi kuruluşları ağırlıklı olarak tüccarlardan ürün almakla birlikte, TMO'dan ve aynı zamanda doğrudan üreticiden de ürün alabilmektedir.

170

Şekil 2. Mısır ve türevleri pazarlama kanalları

Kaynak: TAŞDAN, K., 2005. Türkiye Mısır Piyasası, Doktora Tezi, Ç.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü, Adana

Tüccarlar genellikle kendi hesaplarına ürün alımı yapmakla birlikte faaliyetlerini belirli kuruluşlar adına da yürütebilmektedirler. Üreticilerin satış için tüccarları tercih etmesinin nedeni genellikle peşin alım yapmaları ve taşımanın tüccar tarafından yapılmasıdır. Fakat aynı zamanda tüccarın ödemenin zamanında ve eksiksiz olarak yapılması konusunda güvenilir olması gerekmektedir.

Üreticiler, TMO ve tüccarlar ürünü hemen satabildikleri gibi depolayabilmekte ve piyasa koşullarının uygun olduğu zaman da satabilmektedirler. Depolama süresi piyasa koşullarına göre değişmekle birlikte uygun fiyat koşullarının oluşması için bu sürenin üç ay ya da daha fazla olması gerekmektedir. Mısırın depolanabilme özelliği pazarın değişik seviyelerinde faaliyet gösteren oyuncular arası dengeyi sağlama açısından önemlidir.

Mısır piyasasında diğer tarım ürünlerinde olduğu gibi üreticinin pazar pozisyonu yeterince güçlü değildir, fakat mısırın depolanabilen bir ürün olması üreticiyi bir nebze koruyabilmektedir. Üreticilerin pozisyonlarını güçlendirmek için esas olarak pazarda faaliyet gösteren üretici örgütü sayısının artması gerekmektedir. Mevcut durumda ise TMO'nun piyasadaki yeri üreticiler açısından oldukça önemlidir. TMO mısır üreticisinin kullanabileceği alternatif ve çoğu zaman en avantajlı kanaldır.

Mısır alım satımının bir kısmı da yerel ticaret borsalarında gerçekleştirilmektedir. Ticaret borsaları, çok sayıda alıcı ve satıcının karşı karşıya gelerek, o borsanın kotasyonunda bulunan tarımsal ürünlerin, arz-talebe göre oluşan fiyattan alınıp satıldığı ve satışların tescil edildiği ticaret noktalarıdır. Bununla birlikte asli görevleri, alıcı ve satıcıları bir araya getirerek cari fiyatları oluşturmak ve tescil edilen bu fiyatı bültenleri aracılığıyla kamuoyuna duyurmaktır. TMO da borsalarda alım-satım yapmaktadır. TMO'nun borsalarda aktif olarak yer alması alıcıların olası manipülasyonunu önlemekte ve borsa fiyatlarının piyasa fiyatlarını yansıtmasını sağlamaktadır. Manipüle edilmemiş ticaret borsalarının varlığı ayrıca pazarda yerel

220 düzeyde faaliyet gösteren üreticiler aleyhine oluşabilecek bilgi asimetrisinin önüne geçmektedir. Mısır üretiminin önemli bir bölümünün gerçekleştirildiği bölgede bulunan Adana Ticaret Borsası'nda görece yüksek miktarda mısır alım satımı gerçekleşmektedir. Öte yandan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı verilerine göre borsalarda işlem gören tüm ürünlerin miktarı toplam üretim miktarının % 20'si kadardır.

I.2.4. TMO

230 TMO, sermayesinin tamamı devlete ait, 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname (KHK) hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe ve faaliyetlerinde özerkliğe sahip, sorumluluğu sermayesi ile sınırlı bir iktisadi devlet teşekkülüdür. TMO'nun kuruluş dayanağı, anılan KHK'nın geçici 5.1. maddesi uyarınca Ekonomik İşler Yüksek Kurulu'nca kabul edilen TMO Ana Statüsü'dür. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan TMO, yönetim ve denetim bakımından özel hukuk hükümlerine tabidir.

240 TMO Ana Statüsü'nün 4. maddesinde TMO'nun amaç ve faaliyet konuları yer almaktadır. Anılan madde gereği yurtda hububat fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici halk aleyhine anormal derecede yükselmesini önlemek, hububat piyasalarını düzenleyici tedbirler almak ve gerektiğinde Bakanlar Kurulu Kararı ile hububat dışındaki diğer tarım ürünleri ile ilgili verilecek görevi yürütmek TMO'nun amaçları arasında yer almaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek ile sorumlu olduğu hububatlar ise buğday, arpa, çavdar, yulaf, mısır, patates, pirinç ve çeltik ile fasulye, nohut, mercimek gibi bakliyat, yağlı tohumlar ve uyuşturucu maddeleridir.

TMO, mısırın 1970'li yıllarda destekleme alımları kapsamına dahil edilmesi ile mısır piyasasında en önemli ve etkin kuruluş olmuştur. Kurum destekleme alımlarının 2001 yılında kaldırılmasına karşın halen müdahale alımları ile piyasadaki yerini korumakta ve fiyat istikrarını sağlamak amacıyla faaliyetlerine devam etmektedir.

250 TMO esas olarak hububat üretiminde ve tüketiminde oluşması muhtemel dalgalanmalardan üretici, sanayici ve tüketicilerin etkilenmemelerini sağlamak amacıyla, üretim fazlası ürünlerin alımını yapmaktadır. TMO her yıl hasat dönemi başlangıcında iç piyasada oluşan fiyatları gözlemlemekte ve fiyatların düşük seyrettiği yıllarda önceki yıl fiyatı, enflasyon, üretim maliyetleri, dünya fiyatları dikkate alarak mısır için müdahale alım fiyatı belirlemekte ve iç piyasadan alım yapmaktadır². TMO Yönetim Kurulu'nca belirlenen fiyat Tarım ve Köyişleri Bakanı'nın onayına sunulmakta ve Bakan tarafından hasat dönemi başladıktan kısa bir süre sonra açıklanmaktadır. Alım fiyatının açıklanması ile birlikte düşük olan piyasa fiyatları TMO tarafından açıklanan fiyata yakın seviyelere ulaşmaktadır. TMO yıl boyunca alım yapabilmekle birlikte, alımlar genellikle Ağustos ayının son haftasında başlamakta ve Aralık-Ocak ayında sona ermektedir.

260 TMO müdahale alım fiyatı ile birlikte müdahale satış fiyatı da açıklamaktadır. Açıklanan alım fiyatı ile satış fiyatı arasında genellikle yüksek marjlar bulunmaktadır.

² 2006 ve 2007 yıllarında iç piyasada arz-talep dengesinin oluşması ve fiyatın yüksek olması nedeni ile TMO tarafından mısır alım fiyatı açıklanmamış ve alım yapılmamıştır.

Yüksek satış fiyatları açıklanmasının nedeni, alıcıları hasat döneminde çiftçiden mümkün olduğunca çok miktarda alım yapmaya teşvik etmek ve hasat döneminde arz fazlası sebebiyle oluşacak fiyat düşüşlerinin önüne geçmektir. Ayrıca hasat sonrası dönemde piyasa fiyatlarının TMO tarafından açıklanan yüksek satış fiyatına yakın seviyelerde oluşması hedeflenmektedir.

270 TMO hasat döneminde, ihtiyacın üreticiden karşılanmasını sağlamak amacıyla satış yapmamaktadır. TMO satışları hasat sonrası dönemde başlamaktadır. TMO'nun açıkladığı satış fiyatı genellikle hasat sonrası dönemde yükselen fiyatların da üzerinde kalmaktadır. Bu nedenle TMO iç piyasaya yüksek miktarda satış gerçekleştirilmemektedir.

280 Buna ek olarak TMO, üretimin yetersiz olduğu durumlarda Bakanlar Kurulu'nun belirlediği miktarda, sıfır ya da çok düşük miktardaki gümrük vergisi ile ürünü dış piyasadaki tedarik etmektedir. İthalat yetkisi TMO'nun piyasadaki müdahale görevinin başka yönüdür. Üretimin yetersizliği durumunda TMO ithalat yoluyla oluşturduğu stokları satışa sunmaktadır. TMO ithal stoklarını DİR kapsamında da satışa sunabilmekte, gerektiğinde mısır ihracatı da yapabilmektedir.

TMO ayrıca son yıllarda uygulanan emanet alım sistemiyle, piyasaya yoğun arzın olduğu hasat döneminde olası fiyat düşüşlerinden üreticilerin etkilenmemesi amacıyla ürünlerin ücretsiz depolanması ve uygun şartlarda kredi kullanım olanakları sağlanması görevlerini yürütmektedir. TMO emanet alım ve yerinde emanet alım uygulamalarıyla emanet alımları teşvik ederek, ürün arzının hasat dönemi dışına ötelenmesini, ürünün daha yüksek fiyattan pazarlanmasını ve lisanslı depoculuğa geçişe öncülük etmeyi amaçlamaktadır.

290 I.2.5. Mısır Fiyatları

TMO yaptığı faaliyetler ve açıkladığı fiyatlar ile hububat dolayısıyla da mısır fiyatlarının oluşumunda piyasada etkindir. Yurtiçi mısır fiyatlarının oluşumunu iki farklı piyasa döneminde incelemek gereklidir. Bunlardan birincisi hasat dönemi, diğeri ise hasat dönemi dışındaki dönemdir.

300 1. *Hasat dönemi:* Ağustos ayının ortalarında başlayan bu dönemde fiyatı etkileyen en önemli etken yüksek gümrük vergileridir. Gümrük vergilerinin yükseltilmesi ile ithal ürünün gelişi engellenmekte ve fiyatlar tamamen iç piyasa koşullarına göre oluşmaktadır. TMO ise iç piyasada fiyatı belirleyen en etkin piyasa yapıcıdır. Tüccarlar ile mısır alımı yapan diğer kişi ve kuruluşlar da TMO fiyatlarını, alım ve ödeme koşullarını dikkate alarak fiyat belirleyebilmektedir. Bu dönemde arz fazlası oluşmakta bu nedenle fiyatlar kuraklık, kıtlık gibi nedenlerle arz kısıtı olmadığı yıllarda genellikle düşük seyretmektedir. TMO'nun fiyat açıklaması halinde piyasa fiyatları bu fiyatın hemen altında ve bu fiyata yakın seviyelerde oluşmaktadır.

310 2. *Hasat dönemi dışında:* Kasım-Aralık ayında hasatın bitmesi ile başlayan bu dönem Temmuz ayına kadar sürmektedir. Mısır alıcısı firmalar, hasat döneminde yetersiz finansman ya da depolama imkanları sebebiyle yıllık ihtiyaçlarının tamamını satın alamamakta, yıl içinde belirli aralıklarla alım yapmaktadırlar. Bu nedenle hasat sonrasında arz azalmakta ama talep devam etmektedir. Dolayısıyla hasat sonrası dönemde piyasa fiyatları yükselmekte, TMO tarafından açıklanan satış fiyatının

altında ama görece yüksek seviyelerde oluşmaktadır. Mısırın depolanabilen bir ürün olması bu noktada önem taşımakta, hasat döneminde yaşanan arz fazlasının neden olabileceği aksaklıkları azaltma imkanı vermektedir. Hasat döneminde ürününü bekleterek depolayan üreticiler bu dönemde TMO satış fiyatına yakın fiyatlardan satış yapabilmektedir.

320 Tablo 1’de görüldüğü üzere 2006-2007 yıllarında kuraklık, arz kısıtı ve buna ilişkin alınan önlemlerin etkisiyle fiyatlar normal seyrinin dışında ve yüksek seyretmiş ve TMO alım fiyatı açıklama, alım gerçekleştirme gereği duymamıştır. Yukarıda açıklanan yıl içindeki fiyat seyri 2008 yılı fiyatlarında daha net görülebilmektedir.

Tablo 1. 2006-2008 Yılları Arasında TMO Alım Fiyatı ve Aylar Bazında Borsalarda Oluşan Mısır Fiyatları (TL/kg)

	TMO Alım ve Satış Fiyatı	Ortalama Borsa Fiyatları											
		Oca	Şub	Mar	Nis	May	Haz	Tem	Ağu	Eyl	Eki	Kas	Ara
06	-	0,247	0,246	0,265	0,290	0,304	0,323	0,382	0,343	0,336	0,351	0,353	0,357
07	-	0,386	0,392	0,384	0,388	0,448	0,459	0,454	0,399	0,410	0,436	0,432	0,411
08	0,430 0,500	0,420	0,427	0,437	0,481	0,485	0,485	0,470	0,392	0,387	0,387	0,366	0,366

Kaynak: TMO 2008 Hububat Raporu

TMO 2009 yılında mısır alım fiyatını 0,450 TL/kg; satış fiyatını ise 0,580 TL/kg olarak belirlemiştir. Anılan fiyatlar 10.9.2009 tarihinde açıklanmıştır. Açıklanan alım fiyatı TMO tarafından üreticiye ödenen fiyatın üst limitini ifade etmektedir. Alınan mısırın kalitesi ölçülmekte, belirlenen kriterlerin altında kalan ürünler için fiyat bir miktar düşürülebilmektedir.

330 Tablo 2’de 2009 yılı içerisinde Adana Ticaret Borsası’nda oluşan bazı fiyatların aylık ortalamalarına yer verilmiştir.

Tablo 2. 01.01.2009-08.12.2009 Tarihleri Arasında Oluşan Mısır Fiyatları (TL/kg)

	Oca	Şub	Mar	Nis	May	Haz	Tem	Ağu	Eyl	Eki	Kas	Ara
Adana Tic.Bor.	-	0,438	0,445	0,457	0,453	0,460	0,507	-	0,410	0,415	0,412	0,413

Kaynak: <http://borsa.tobb.org.tr>

Tabloda sunulan 2009 yılı fiyatlarında görüldüğü üzere hasat dönemi dışında yüksek seyreden fiyatlar hasat döneminin başladığı Ağustos ve Eylül aylarında düşmektedir. 10.9.2009 tarihi itibarıyla, hasat dönemindeki fiyatlar TMO’nun yasal kesintiler sonrası ödediği fiyatlara yakın seviyelerde oluşmuştur.

340 I.2.6. Mısır Üretiminde Prim Desteği

2000’li yılların başından itibaren Türkiye mısır politikası, önemli değişikliklere uğramıştır. Destekleme alımlarına son verilmesinin ardından 2005 yılında başlayan mısır üretim miktarına göre verilen “prim desteği” uygulaması, bu dönemdeki en önemli politikadır. Prim uygulamasının en önemli faydası primin ürün miktarına göre verilmesi ve yeni üretim dönemi başlamadan önce ödenmesidir. Çünkü üreticilerin finansman desteğine en fazla ihtiyaç duydukları dönem üretim döneminin başlangıcı, diğer bir deyişle ekim zamanıdır. Dolayısıyla bir önceki üretim dönemine ait primlerin yeni ürünlerin ekim zamanından önce verilmesi üreticilere önemli derecede finansman kolaylığı sağlamaktadır. Primler TMO’nun alım yapıp yapmamasından bağımsız olarak her yıl Tarım ve Köyşleri Bakanlığı’nca ödenmektedir. 2008 yılı için

belirlenen destekleme primi 0,04 TL/kg; 2009 yılı için ise 0,05 TL/kg'dır. Üreticilerin destekleme primini alabilmeleri için Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) adı verilen sisteme kayıtlı olmaları gerekmektedir.

Bunlara ek olarak mısır üreticileri tohumluk, mazot, gübre desteği, doğrudan gelir desteği gibi desteklerden de faydalanabilmektedir. TMO müdahale alım fiyatını belirlerken verilen prim ve diğer destekleri de dikkate almaktadır.

360

I.2.7.Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar (GDO) Yönetmeliği

Bir canlının doğal yapısında bulunan gen diziliminin daha fazla ürün, daha fazla verim veya kârlılık gibi talebe uygun amaçlarla değiştirilmesi ya da ona kendi doğasında bulunmayan başka bir yapı veya karakter kazandırılması yoluyla elde edilen organizmalara GDO adı verilmektedir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca hazırlanan "Gıda ve Yem Amaçlı Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerinin İthalatı, İşlenmesi, İhracatı, Kontrol ve Denetimine Dair Yönetmelik" 26.9.2009 tarih ve 27388 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

370

Söz konusu yönetmelik ile mısırın da dahil olduğu GDO içeren ürünlerin ithalatı için bir denetim mekanizması getirilmiştir. Yönetmeliğin uygulamaya girdiği tarihten itibaren ithal mısırın denetiminde yaşanan aksaklıklar nedeniyle ithal mısır gümrükte beklemiş, iç piyasaya girememiştir. Hasat dönemine denk gelen bu durumun iç piyasada fiyatların yukarı doğru bir seyir izlemesine neden olması mümkünken 20.11.2009 tarihinde Danıştay nezdinde anılan yönetmeliğin iptali ve öncelikle 11. ve 20. maddelerinin yürütülmesinin durdurulması istemi ile açılan davanın sonuçlanması ile yönetmeliğin 11. ve 20. maddelerinin yürütülmesi durdurulmuş ve 20. madde yürürlük maddesi olduğundan ötürü tüm yönetmeliğin yürütülmesi de durdurulmuştur. Dolayısıyla ithal ürünlerin iç piyasaya giremediği süre yaklaşık bir aydır ve hasat dönemine denk gelen bu süreçte yüksek gümrük vergileri nedeniyle mısır ithalatı sınırlı düzeyde gerçekleşmektedir. Bu nedenlerle söz konusu yönetmeliğin iç piyasa fiyatlarına etkisinin de sınırlı düzeyde kaldığı kanaati oluşmuştur. 24.12.2009 tarihinde ise Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu söz konusu yürütmeyi durdurma kararına yapılan itirazı kabul etmiş ve böylelikle yönetmelik yeniden yürürlüğe girmiştir. Anılan yönetmeliğin önümüzdeki hasat sonrası dönemde yürürlükte olacak olmasının, halihazırda Türkiye'de ithalatın büyük kısmının GDO'lu mısır tarımının yaygın olduğu ABD, Arjantin gibi ülkelerden yapıldığı dikkate alındığında, ithalatta sınırlamalara ve iç piyasa fiyatlarında artışa neden olabilecektir.

380

390

I.3.Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

Şikâyette Manisa ilinde mısır alımı yapan altı adet firmanın düşük fiyatla mısır alımı yapmak suretiyle aralarında anlaşmaları ve söz konusu firmaların aracı tüccarlara ödediği fiyatın 0,430-0,435 TL/kg olduğu ifade edilmektedir. Tüccarlar ise bu fiyat üzerinden farklı kar payları düşerek üreticiden alım yapmaktadır. Firmaların doğrudan alımda ise üreticiye 0,410-0,415 TL/kg seviyelerinde fiyat verdikleri, fakat genellikle doğrudan alım yapmadıkları dosya mevcudundan anlaşılmaktadır. Üreticinin doğrudan firmaya satış yapabilmek için ürününü fabrikaya götürmesi ve nakliye masrafını karşılaması gerekmektedir, tüccara satış yaparken ise ürününü taşımak zorunda kalmamakta ve nakliye masrafı ödememektedir. Bu anlamda

400

tüccara satışın üretici açısından daha kolay ve tercih edilir bir yol olduğunu söylemek mümkündür.

410 TMO mısır piyasasında müdahale kurumu olarak faaliyet göstermektedir. Piyasadaki rekabeti etkileyen en önemli etken TMO'nun faaliyetleridir. Piyasa fiyatları TMO tarafından açıklanan fiyata yakın seviyelerde oluşmaktadır. TMO'nun alıcılar arasındaki rekabeti önemli ölçüde etkilediği açıktır. Mısır alım pazarında TMO, üreticiye daha avantajlı koşullarda ürününün tamamını alma taahhüdü sunmaktadır. Alıcıların faaliyetlerini bu alternatif alıcıdan bağımsız olarak yürütmeleri söz konusu değildir. Bu nedenle öncelikle TMO'ya satış koşulları ve üreticinin eline geçen birim fiyat değerlendirilecektir.

420 İnceleme kapsamında mısır pazarına ve TMO'nun faaliyetlerine ilişkin detaylı bilgi edinmek amacıyla raportörler tarafından 12.11.2009 tarihinde TMO Genel Müdürlüğü'nde yetkililerle bir görüşme yapılmıştır. Görüşmede ifade edilen hususlara ilişkin olarak 19.11.2009 tarih ve 4895 sayılı yazıyla bilgi istenmiş ve TMO tarafından cevaben gönderilen yazı Kurum kayıtlarına 10.12.2009 tarih ve 8741 sayı ile intikal etmiştir.

420 I.3.1. TMO Mısır Alım Koşulları

430 TMO peşin alım ve emanet alım olmak üzere iki çeşit alım gerçekleştirmektedir. Peşin alımda TMO, kendisine yönelen üreticilerin ÇKS belgelerinde kayıtlı ürün miktarının tamamını alabilmektedir. Bu noktada belirtmek gerekir ki üreticilerin destek ve primlerden faydalanabilmek için de ÇKS'ye kayıtlı olmaları gerekmektedir. Peşin alımda ödemeler bir ay içerisinde yapılmaktadır. Peşin alımda 0,450 TL/kg olarak belirlenen fiyat üzerinden kalite ve rutubet oranlarına göre kesintiler yapılmaktadır. Bu yıl TMO tarafından ilk kez Avrupa Birliği alım sistemi standartları uygulanmaktadır. Bu uygulama, yeni alım sisteminde önceki dönemlere göre söz konusu kesintiler anlamında üretici lehine % 2 oranında iyileşme sağlamıştır.

440 TMO'dan gelen bilgi yazısında ifade edildiği üzere 2009 yılında kaliteye ve rutubete göre yapılan iskontolar sonucunda üreticiye ödenen ortalama fiyat 0,440 TL/kg'dır. Ayrıca kanuni kesintiler³ (%2 borsa, %0,2 stopaj) ve 0,002 TL/kg boşaltma ücreti düşüldükten sonra üreticinin eline yaklaşık 0,428 TL/kg geçmektedir. Üreticiler bu fiyattan ürünlerinin tamamını TMO'ya satabilmektedir. Üreticinin satış için ürününü TMO bürolarına götürmesi gerekmekte, nakliye ve ürün satışı için sıra olması halinde bekleme masraflarını da karşılaması gerekmektedir. Dolayısıyla TMO'ya satış yapan üreticinin eline geçen net fiyat 0,428 TL/kg'dan nakliye ve bekleme masraflarının çıkarılması ile oluşacaktır. TMO'nun şikayet konusu bölgede Manisa, Aydın ve Çine'de büroları mevcuttur. Nakliye masrafı ve bekleme söz konusu olsa da TMO peşin alımda üreticiye piyasadaki en avantajlı fiyatı sunmaktadır.

Emanet alımda ise TMO üreticinin ürününü depolamak üzere almaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere hasat döneminde ürününü depolayan üreticinin hasat sonrası dönemlerde daha yüksek fiyata satabilme imkanı vardır. TMO mısırı uygun koşullarda ve etkin bir şekilde depolayabilmektedir. Emanet alım koşulları da üretici açısından oldukça uygundur. Ürünü emanete bırakan üreticilere talepleri halinde

³ Kayıtdışı alım-satım yapılmadığı sürece söz konusu kanuni kesintiler tüccara ya da firmalara yapılan satışlarda da söz konusu olmaktadır.

450 % 30 avans ödenmekte, depodaki ürünün TMO'ya satılmaması, diğer alıcılara satılmak üzere geri çekilmesi durumunda bile üreticiden depo kira ücreti alınmamaktadır. Ürünlerini TMO'ya emanet için veren ve anlaşmalı bankalardan TMO tarafından verilen makbuz senedi karşılığında kredi kullanan üreticilerin, kredi faizinin % 25'lik kısmı da TMO tarafından karşılanmaktadır. Yerinde emanet alım sistemi adı verilen sistem kapsamında ise kendi depolarında veya kiraladıkları depolarda ürününü stoklayan üreticiler de belirlenen esaslar dâhilinde makbuz senedi karşılığı kredi kullanabilmektedirler. TMO'nun bu uygulamaları ile ürününü depolayıp bekleten üreticiyi desteklediği, ürün depolanmasını teşvik ettiği anlaşılmaktadır.

460 I.3.2. TMO ve Piyasa Fiyatları

Yukarıda 2006 ve 2008 yılları arası aylık piyasa fiyatları ve 2009 yılında Adana Ticaret Borsası'nda oluşan ortalama aylık fiyatlara yer verilmiştir. 2006 ve 2007 yıllarında kuraklık ve buna bağlı arz kısıtı sebebiyle fiyatlar normalin dışında ve yüksek bir seyir izlemiştir. Bu nedenle TMO'nun fiyat açıkladığı 2008 ve 2009 yıllarındaki hasat dönemi, özellikle şikayete konu durumun gerçekleştiği iddia edilen Eylül- Ekim ayı piyasa fiyatları karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir.

470 2008 yılında Eylül-Ekim ayı piyasa fiyatı 0,387 TL/kg; TMO tarafından çiftçilere ödenen net fiyat yaklaşık 0,405⁴ TL/kg'dır. 2009 yılı Eylül-Ekim aylarında Adana'daki ortalama piyasa fiyatı 0,412 TL/kg iken TMO'nun üreticiye ödediği net fiyat ise ortalama 0,428 TL/kg'dır. 2008 ve 2009 yılı Ekim ayında Manisa Ticaret Borsası'nda oluşan bazı fiyatlar ise sırasıyla ortalama 0,407 ve 0,425 TL/kg seviyesindedir. Sonuç itibarıyla 2008 ve 2009 yıllarında Manisa ilinde oluşan fiyatlar ilgili yılın net TMO fiyatı ve üretim hacminin en yüksek olduğu Adana ili ile karşılaştırıldığında, 2009 yılında şikayete konu ilde fiyatların normal seyrinde olduğu görülmektedir.

I.3.3. TMO Alım Miktarları

480 Aşağıdaki tablolarda Türkiye geneli ve Manisa ilinde, 2008 yılında ve 2009 yılı için 7.12.2009 tarihine kadar TMO tarafından gerçekleştirilen peşin ve emanet alımlar ve bunların toplam mısır üretimine oranına yer verilmiştir.

Tablo 3. Türkiye Geneli Mısır Üretim Miktarı, TMO Peşin ve Emanet Alım Miktarları

Yıllar	Mısır Üretimi (Ton)	Peşin Mısır Alımı (Ton)	Emanet Alım (Ton)	Peşin Mısır Alımlarının Toplam Üretime Oranı (%)
2008	4.274.000	832.378	13.432	19,5
2009 (7.12.2009 itibarıyla)	4.250.000 ⁵	169.427	30.227	4,0

Kaynak: Bilgi yazısı

2008 yılı Türkiye geneli rakamlarına göre TMO'nun mısır alım pazarındaki pazar payı yaklaşık %20'dir. 2008 ve 2009 yıllarındaki toplam üretim miktarları birbirine yakındır. 2009 yılı peşin alım miktarı 7.12.2009 tarihine kadarki rakam olmakla birlikte TMO,

⁴ 2008 yılında açıklanan müdahale alım fiyatı 0,430 TL/kg'dan ortalama kalite kesintileri, yasal kesintiler (%2 borsa, %0,2 stopaj) ve 0,005 TL/kg boşaltma ücreti düşülmüştür.

⁵ TÜİK 2. tahmini

490 bilgi yazısında 2009 yılı toplam alımının yaklaşık 250.000 ton seviyesinde gerçekleşeceğini tahmin edildiğini ifade etmiştir. Bu rakam 2008 yılı toplam peşin alım rakamı ile kıyaslandığında oldukça düşüktür.

Tablo 4. Manisa İli Mısır Üretim Miktarı, TMO Peşin ve Emanet Alım Miktarları

Yıllar	Mısır Üretimi (Ton)	Peşin Mısır Alımı (Ton)	Emanet Alım (Ton)	Peşin Mısır Alımlarının Toplam Üretime Oranı (%)
2008	349.766	18.352	80	5,3
2009 (07.12.2009 itibarıyla)	350.000 ⁶	483	345	0,1

Kaynak: Bilgi yazısı

500 Manisa ili rakamlarına bakıldığında ise üreticilerin 2008 yılına kıyasla TMO'ya çok az miktarda satış yaptığı görülmektedir. 2009 yılında, 2008 yılına kıyasla TMO alım miktarında Türkiye genelinde görülen düşüş, Manisa ilinde çok daha yüksek orandadır. 7.12.2009 tarihi itibarıyla Türkiye geneli toplam mısır alım miktarı (169.427), 2008 yılı toplam alım miktarının (832.378) %20'si kadardır. Manisa ilinde ise 2009 yılında anılan tarihe kadar yapılan alımların (483), 2008 yılı alım miktarının (18.352) ancak %2'si olduğu görülmektedir. TMO ile yapılan görüşmede Türkiye geneli ve Manisa ilinde gözlemlenen bu durumun sebebinin bu sene fiyatların geçen seneye oranla yüksek seviyede oluşması, üreticinin piyasa fiyatlarından memnun olması ve bu nedenle TMO'ya yönelmemesi olduğu ifade edilmiştir. TMO yetkililerince ayrıca bu sene Manisa ili Kırkağaç ilçesine geçici bir alım birimi kurulmasının gündeme geldiği fakat TMO'ya satışa çok fazla talep olmadığı için birimin kurulmadığı belirtilmiştir.

510

I.3.4. Hukuki Değerlendirme

Mısır, arzı belirli bir dönemle sınırlı talebi ise tüm yıl süren bir üründür. Hasat döneminde geçici süreli arz fazlası oluşması nedeniyle, fiyatlar aşağı yönde baskılanmaktadır. Mısırın depolanabilen bir ürün olması piyasadaki bu aksaklıkları giderebilmekte ise de üreticilerden hasat döneminde nakit ihtiyacı yüksek seviyede olanlar depolamaya yönelmemektedir. Yüksek girdi fiyatları ve diğer etkinsizlikler nedeniyle üretici maliyetleri de yüksektir. Bu durum temelde etkin ve verimli işlemeyen piyasada faaliyet gösteren üreticilerin korunması gereğini doğurmaktadır. 520 İlgili makamlarca bu yönde çeşitli tedbirler alınmaktadır.

530 Çiftçilere her yıl Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca prim desteği verilmektedir. Bu yönde alınan diğer tedbir de yüksek gümrük vergileridir. Mısır piyasası yüksek gümrük vergileriyle korunmakta, bu anlamda dışa kapalı bir pazar niteliği taşımaktadır. Bu nedenle iç piyasa fiyatları dünya arz ve talebine göre değil yurt içindeki arz ve talebe göre oluşmaktadır. Alıcılar ise mısıra yönelik ithalat kısıtları nedeniyle "Dried Distillers Grains with Solubles"⁷ (DDGS) ve mısır grizi gibi düşük gümrük vergileriyle ithal edilebilen düşük maliyetli ürünlere yönelebilmekteyse de bu ürünler mısırın doğrudan kullanımı için alternatif oluşturmadığından mısırın tam ikamesi konumunda değildir.

⁶ TMO tahmini

⁷ "Kurutulmuş Mısır Damıtma Çözünürleri"

Üreticiyi korumaya yönelik tedbirlerin bir kısmı da TMO aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. TMO mısırın da dahil olduğu hububat piyasalarında istikrarı sağlamakta ve üretici lehine önemli fonksiyonları yerine getirmektedir. Dolayısıyla TMO'nun varlığı üreticilerin piyasadaki pozisyonunu güçlendirmektedir. TMO üretimin çok olduğu yıllarda müdahale alım fiyatı açıklamakta ve üreticiye alım garantisi sunmaktadır. TMO ayrıca ürününü depolayan üreticilere ise çeşitli teşvikler vermektedir.

540 Serbest piyasa koşullarının tam anlamıyla oluşmadığı mısır piyasasında, fiyat seviyesi açısından temel göstere TMO'nun açıkladığı fiyatlardır. Bu noktada öncelikle belirtmek gerekir ki yapısal aksaklıkların ve bunları gidermeye yönelik devlet müdahalesinin söz konusu olduğu, müdahale kurumunun üreticileri korumaya ve etkin rekabetin tesisine yönelik tedbirler aldığı bu pazarda 4054 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak değerlendirmede TMO'nun piyasadaki rolü ve TMO tarafından açıklanan fiyat son derece büyük önem arz etmektedir.

Nitekim, anlaşıldığı iddia edilen fiyatların TMO müdahale alım fiyatına bağlı olarak oluşan piyasa fiyatları seviyesinde olduğu, dolayısıyla rekabetçi endişe doğuracak derecede düşük fiyatların oluşmadığı görülmektedir. TMO yetkililerinin ifadeleri de 550 2009 hasat döneminde piyasa fiyatlarının üreticileri tatmin eder seviyede olduğu yönündedir. TMO tarafından incelemeye konu piyasada TMO'nun varlığı ve uygulamalarının teşebbüslerin fiyatı manipüle etmeye yönelik eylemlerine imkan vermeyeceği de ifade edilmiştir. Mısır çok çeşitli kullanım alanları olan bir tarım ürünüdür. Nişasta bazlı şeker, kanatlı, küçükbaş ve büyükbaş hayvan yemi, bitkisel yağ, mısırın doğrudan insan besini olarak kullanımına yönelik ürünlerin üretimi gibi farklı pazarlarda faaliyet gösteren çok sayıda alıcının bulunduğu, piyasada temel göstere niteliğindeki fiyatın TMO tarafından belirlendiği ve TMO'nun gözetiminde bulunan incelemeye konu pazarda; piyasa dinamiklerinden kaynaklanmayan ekstra 560 bir kazancın elde edilme imkanının düşük olduğu ve alıcılar arası olası bir anlaşmanın uygulanabilirliğinin de fazla olmadığı kanaatine varılmıştır.

Sonuç olarak, piyasadaki fiyat seviyesi ve diğer uygulamalara bakıldığında Manisa ilinde şikayette ismi zikredilen firmalar arası bir anlaşmanın mevcut olduğu izlenimini doğuracak yeterli emare bulunmamaktadır. TMO tarafından Manisa ilinde fiyatların 2009 hasat döneminde olağandışı bir seyir izlemediği ve bu sene alım koşullarındaki iyileştirmelere rağmen geçen yıla oranla TMO'ya satışa talebin oldukça düşük olduğu ifade edilmiştir. TMO tahminlerine göre Manisa ilinde, Türkiye toplam mısır üretiminin yaklaşık %8'ini gerçekleştirilmektedir. Mısırın depolanabilen ve nakliyesi mümkün bir 570 ürün olması sebebiyle şikayete konu firmaların farklı bölgelerden alım imkanı mevcut olup Manisa ilinde ise şikayete konu firmalar dışında da mısır alımı gerçekleştiren firmalar mevcuttur. Kaldı ki mısır piyasasında TMO "*fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici halk aleyhine anormal derecede yükselmesini önlemek, bu ürünlerin piyasasını düzenleyici tedbirler almak*" görevlerini yürütmekle olup piyasada oluşan fiyatlarını düzenli olarak takip etmekte, gerektiğinde müdahale yetkilerini kullanabilmektedir.

580 **J. SONUÇ**

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

Dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikâyetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.