



T.C. BAŞBAKANLIK
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI

Yayın no: DPT 2652

ŞEKER POLİTİKALARINDA YENİ YÖNELİMLER
VE TÜRKiYE'NİN KONUMU

Taylan KIYMAZ

İKTİSADİ SEKTÖRLER VE KOORDİNASYON
GENEL MÜDÜRLÜĐÜ

Ocak 2002

ISBN 975 – 19 – 2982 - 2 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, adresindedir.

Bu yayın 600 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir.

ÖNSÖZ

Gıda güvencesinin sağlanmasında şekerin önemli bir yeri bulunurken, hammaddeleri olan kamış ve pancar da birçok ülkenin tarım ekonomisi açısından önem taşımaktadır. Günümüzde şeker politikaları, özellikle pancar şekeri üreten ülkelerin destekleme maliyetleri ve ticareti saptırıcı uygulamaları nedeniyle tartışılır durumdadır.

Bu çalışmanın amacı, dünyada ve Türkiye’de uygulanan şeker politikaları ile bu politikalarda mevcut ve gündeme gelebilecek değişiklikleri değerlendirmek ve Türkiye’de şeker sektörünün kısa vadede tamamen özel sektöre terk edilmesi ile şeker sektöründe yaşanması muhtemel gelişmeleri iki senaryo halinde ele alarak öneriler geliştirmektir.

Çalışmanın sonucunda, özelleştirme sonrası kapanabilecek şeker fabrikaları nedeniyle, Türkiye'nin ileriye dönük şeker talebini yerli üretimle karşılayamayacağı, tarım ve sanayide önemli istihdam kaybına uğrayacağı anlaşılmaktadır. Sektörde özelleştirme öncesi yapısal bir reformla kapatılabilecek işletmeler ile bölgesel önem taşıyanların saptanması ve bunlara yönelik alternatif bölgesel politikalar uygulanması önerilmektedir.

Bu çalışma, Hacettepe Üniversitesi İktisat Bölümüne sunulan yüksek lisans tezinden özetlenerek hazırlanmış ve 2001 yılında Türkiye Ekonomi Kurumu tarafından düzenlenen yüksek lisans tezleri yarışmasında birincilik kazanmıştır. Çalışmanın yürütülmesi sırasında bilgi ve görüşlerine başvurulmuş Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. çalışanlarına teşekkürü borç bilirim. Görüş ve düşünceleri ile bana yol gösteren danışmanım Prof. Dr. Ahmet ŞAHİNÖZ'e, çalışmalarımızı teşvik eden Daire Başkanım Hayri YÜRÜR'e, görüşlerinden faydalandığım çalışma arkadaşım Mehmet TARAKCIOĞLU ile Türk şeker sanayinin tarihi konusunda kaynak sağlayarak destek olan Osman N. MÖREL ve bilgi ve kaynaklarına başvurduğum diğer adımı saymadığım kişilere teşekkür ederim. Beni, çalışmanın zor zamanlarında destekleyen sevgili eşim Zeynep'e de ayrıca teşekkür ediyorum.

Taylan KIYMAZ, 2001

İÇİNDEKİLER

	Sayfa no.
KISALTMALAR	vii
1. GİRİŞ	1
2. ŞEKER SEKTÖRÜ	5
2.1. DÜNYADA ŞEKERİN TARIMSAL ÜRETİM VE TİCARETEKİ YERİ	5
2.2. ŞEKER HAMMADDELERİ ÜRETİMİ	9
2.3. ŞEKER ALTERNATİFİ TATLANDIRICILAR	12
3. ŞEKER POLİTİKALARININ GELİŞİMİ	15
3.1. ŞEKER ÜRETİMİNİN KISA TARİHİ	15
3.2. ŞEKER POLİTİKALARINDA GELİŞMELER	17
3.3. ULUSLARARASI ŞEKER ANLAŞMALARI	19
4. URUGUAY TURU TARIM ANLAŞMASI VE SEKTÖRÜN GELECEĞİ	23
4.1. TARIM ANLAŞMASININ ŞEKER SEKTÖRÜNE ETKİLERİ	23
4.1.1. İhracat Sübvansiyonları	23
4.1.2. Pazara Giriş	26
4.1.2.1. Tarifeleştirme ve Tarife İndirimleri	26
4.1.2.2. Pazara Girişin Kolaylaştırılması	28
4.1.3. İç Destekler	30
4.2. ÜLKE POLİTİKALARININ İNCELENMESİ	32
4.2.1. ABD	33
4.2.2. Avrupa Birliği (AB)	36
4.2.3. Japonya	42
4.2.4. Avustralya	43
4.2.5. Brezilya	44

4.2.6. Tayland.....	44
4.4. YENİ POLİTİKA SEÇENEKLERİ	45
5. TÜRKİYE'DE ŞEKER POLİTİKALARI.....	52
5.1. İÇ DESTEK SİSTEMİ	52
5.1.1. Desteklemenin Maliyet Yapısı	56
5.1.2. DTÖ İç Destek Taahhütleri	60
5.2. DIŞ TİCARET DÜZENLEMELERİ.....	61
5.2.1. Pazara Giriş	61
5.2.2. İhracat Sübvansiyonu	63
5.3. YENİ ŞEKER KANUNU.....	66
5.4. ŞEKER SEKTÖRÜNÜN MEVCUT DURUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ	69
5.4.1. TŞFAŞ Fabrikalarının Geleceği Konusunda Değerlendirme	70
5.4.2. Senaryolar ve Sektörün Arz-Talep Durumuna Etkileri	78
5.4.2.1. Arz Açısından Değerlendirme	78
5.4.2.2. Talep Açısından Değerlendirme	83
5.4.2.3. Alternatif Tatlandırıcıların Kullanım Durumu	87
5.4.2.4. Sonuçların Arz-Talep Dengesi Açısından Değerlendirilmesi	90
6. ÖNERİLER	96
6.1. DÜNYA ŞEKER POLİTİKALARINDAKİ DEĞİŞİM VE TÜRKİYE'NİN SEÇENEKLERİ	96
6.2. TÜRKİYE'NİN DTÖ TARIM ANLAŞMASI TAAHHÜTLERİ.....	99
6.3. YENİ ŞEKER KANUNU'NDAN KAYNAKLANAN EKSİKLİK VE SORUNLARIN GİDERİLMESİ.....	100
6.4. SEKTÖRDE ÖZELLEŞTİRME VE YENİDEN YAPILANDIRMANIN OLASI OLUMSUZ ETKİLERİNİN AZALTILMASI	104
7. SONUÇ	113
EK : Şeker Fabrikalarının Durumunun Değerlendirilmesi.....	131

TABLolar

	Sayfa no.
Tablo 2.1: Şekerin Fert Başına Ortalama Günlük Enerji Alımı İçerisinde Payı	5
Tablo 2.2: Önemli Ülkeler İtibariyle Şeker Üretim, Tüketim ve Dış Ticareti	7
Tablo 2.3: Belli Ülke Ekonomilerinde Şekerin Yeri	8
Tablo 2.4: Şeker ve Alternatif Tatlandırıcıların Tatlılık ve Fiyat Karşılaştırması.....	14
Tablo 4.1: Uruguay Turu Tarım Anlaşması Kapsamında Şekerde İhracat Sübvansiyonu Taahhütleri.....	25
Tablo 4.2: Bazı Önemli İthalatçı ve İhracatçı Ülkelerde Tarife İndirim Oranları.....	27
Tablo 4.3: Minimum Pazara Giriş Taahhütleri	29
Tablo 4.4: Şekerde Üretici Destek Tahminleri	32
Tablo 4.5: ABD'nin Şeker İthalatı ve Dünya Ticaretindeki Yeri.....	35
Tablo 4.6: Fiyat Politikası Değişikliklerinden Etkilenenler	47
Tablo 5.1 : TŞFAŞ Pancar Üretim Kotası Uygulaması.....	55
Tablo 5.2: Şeker Pancarına Aktarılan Desteklerin Dağılımı	57
Tablo 5.3: Şeker Destekleme Politikaları Kapsamında Şeker Pancarına Yapılan Destekleme Ödemeleri.....	59
Tablo 5.4: 2000 Yılında Türkiye'nin Şeker Pancarı Toplu Destek Ölçüsü Bildirimi.....	61
Tablo 5.5: Yıllar İtibariyle Türkiye'de Şekere Uygulanan İthalat Vergileri ve Uygulanan Koruma Düzeyi.....	63
Tablo 5.6: İhracat Teşviğinden Faydalanan Şeker İhtiva Eden Mamullerde DTÖ Taahhütleri ve Gerçekleşmeler	65
Tablo 5.7: Yıllar İtibariyle İhraç Kaydıyla Kullanılan Şeker Miktarı.....	65
Tablo 5.8: Değerlendirmede Kullanılan Veriler (1994-2000 Dönem Ortalamaları)	76
Tablo 5.9: Değerlendirmede Kullanılan Verilerin Ortalamadan Sapma Oranları.....	77
Tablo 5.10: Şeker Sektöründe Oluşabilecek Durumun Senaryolarla Değerlendirilmesi...	80
Tablo 5.11: Fabrikalar İtibariyle Mevcut Ortalama Çiftçi Sayısı ile Ekili Alan Miktarı (1994-2000 Ortalaması)	81
Tablo 5.12: Senaryolara Göre Çiftçi Sayısı ve Ekili Alanda Değişim.....	83
Tablo 5.13: Şeker İçeren Mamullerde Şeker Kullanımı.....	84

	Sayfa no.
Tablo 5.14: Şeker Sektörü Dengesi	85
Tablo 5.15: Şeker Yurtiçi Tüketim ve Kişi Başına Tüketim	86
Tablo 5.16: Şeker Tüketim Tahmini	87
Tablo 5.17: Türkiye’de Nişasta Kökenli Tatlandırıcıların Üretimi	88
Tablo 5.18: Nişasta Kökenli Tatlandırıcılar Talebindeki Gelişim	89
Tablo 5.19: Yapay Tatlandırıcıların İthalat Miktarları	90
Tablo 5.20: Arz-Talep Dengesinin Senaryolar İtibariyle Gösterimi	91
Tablo 5.21: Bölgelere Göre Üretim ve Ekim Potansiyeli.....	93
Tablo 5.22: Senaryolar İtibariyle Bölgelere Göre Üretim ve Ekim Potansiyelinin Değerlendirilmesi.....	94
Tablo 6.1: Şeker Pancarının Bölgelerin Tarım Yapısı İçindeki Yeri.....	105
Tablo 6.2: Bölgelere Göre Şeker Pancarı ile İkame Ürünlerin Karlılık Açısından Sıralaması	106
Ek Tablo 1: Şeker Fabrikalarının Mevcut Kapasiteleri.....	132
Ek Tablo 2: Şekerin Birim Sınai Maliyetini Oluşturan Unsurlar.....	141

GRAFİKLER

	Sayfa no.
Grafik 3.1: Uluslararası Şeker Anlaşmaları ve Dünya Fiyatlarındaki Gelişmeler.....	22
Grafik 5.1: Türkiye’de Fiyatlar, Üretim ve Stok Durumu İlişkisi (1995=100)	56
Ek Grafik 1: Şeker Fabrikalarının Ortalama Günlük Nominal Pancar İşleme Kapasitelerini Kullanım Oranı.....	134
Ek Grafik 2: Diğer Fabrikalardan Nakledilen Pancarın Toplam İşlenen İçinde Payı.....	134
Ek Grafik 3: Fabrikaların Bulunduğu Bölgelerde Pancar Şeker Varlığı	135
Ek Grafik 4: Pancar Şeker Varlığı Oranı ile Pancarın İşlenme Randıman Oranı Arasındaki Fark.....	136
Ek Grafik 5: Şeker Fabrikaları İtibariyle Bir Kampanya Boyunca Üretilen Şeker Miktarı	137
Ek Grafik 6: Fabrikalar İtibariyle Birim Pancar Maliyeti	138
Ek Grafik 7: Fabrikalar İtibariyle Birim İstihdam Başına Şeker Üretimi	139
Ek Grafik 8: Fabrikalar İtibariyle Kristal Şeker Sınai Maliyeti	140
Ek Grafik 9: Fabrikalar İtibariyle Satışların Üretime Oranı	143
Ek Grafik 10: Fabrikalar İtibariyle Birim Şeker Üretimi Başına Kar-Zarar.....	144

KISALTMALAR

ABARE: Avustralya Tarım ve Doğal Kaynaklar Bürosu (Australian Bureau of Agriculture And Resource Economics)

ACP: Afrika, Karayip ve Pasifik

AMS = TDÖ : Aggregate Measurement of Support (Toplam Destek Ölçüsü)

DFİF : Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu

DİE: Devlet İstatistik Enstitüsü

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

DTÖ : Dünya Ticaret Örgütü

FAO : Gıda ve Tarım Örgütü (Food and Agriculture Organization)

GATT : General Agreement on Tariffs and Trade (Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması)

HFCS: Yüksek Fruktozlu Mısır Şurubu (High Fructose Corn Syrup)

HİŞFİK: Ham İpek ve Şeker Fiyat İstikrar Kurumu

IMF: Uluslararası Para Fonu (International Money Fund)

ISO: Uluslararası Şeker Örgütü (International Sugar Organization)

NAFTA: Kuzey Amerika Serbest Ticaret Alanı (North American Free Trade Area)

NKT: Nişasta Kökenli Tatlandırıcılar

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Org. for Economic Cooperation and Development)

OTP : Ortak Tarım Politikası

TEFE : Toptan Eşya Fiyat Endeksi

TMO: Toprak Mahsulleri Ofisi

TŞFAŞ : Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.

ÜDT: Üretici Destek Tahmini

UNCTAD: Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (United Nations Conference on Trade and Development)

USDA: ABD Tarım Bakanlığı (United States Department of Agriculture)

UT: Uruguay Turu

YDK: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

1. GİRİŞ

Şeker, insanların beslenme alışkanlıkları içerisinde tatlıya ayrı bir yer ayırmaları nedeniyle tarih boyunca önemli bir gıda maddesi olmuştur. Şekerin üretim tarihi çok eskilere gitmektedir. Ancak, Avrupa'da yaygınlaşarak tercih edilir bir gıda maddesi olması 1900'leri bulmuş, bununla beraber, ülkeler arası ticarete önemi artmıştır. Avrupa ülkelerinin sömürgelerinde büyük çaplı yatırımlara girmelerinin yanısıra, kendi ülkelerinde şeker üretimi ve işlenmesiyle ilgili faaliyetlere girişmeleri ile, şeker, ekonomi içerisinde kayda değer bir yer edinmiştir. Halen yüzden fazla ülkede üretilen şeker hammaddeleri işlenerek toplumun önemli bir gereksinimi karşılanmaktadır.

Şeker, dünyada önceleri sadece şeker kamışından üretilebilirken savaşlar sonrasında çekilen açlık ve yoklukların ardından Avrupa'da yeni bir hammaddenin ortaya çıkmasıyla, şeker pancarından da üretilir olmuştur. Günümüzde, iki farklı hammaddeden elde edilebilmesi dolayısıyla iki farklı maliyet yapısı bulunan birbirine rakip ancak kamıştan elde edilenin diğerine nazaran daha ucuza malolduğu iki ayrı şekerden söz etmek mümkündür. Kamış şekerinin toplam dünya şeker üretiminde %70'in üzerinde ve ihracatında ise %90'a yakın payının olması dolayısıyla oluşan görece düşük dünya fiyatları nedeniyle pancardan şeker üreten ülkelerin ulusal politikalarında korumacılık önemli bir yer tutmaktadır. Ticarete büyük ülke sayılabilecek pancar üreticisi olan korumacı ülkelerin başında Avrupa Birliği (AB), Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Japonya gelmektedir. ABD ve Japonya'da aynı zamanda şeker kamışı üretimi olduğu belirtilmelidir.

Kamış şekerine göre daha pahalıya üretilmekle birlikte, pancar şekeri, gelişmiş ülkelerin gıda güvencesi, üretici geliri ve tarımsal ekonomi politikaları, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ise, öncelikle gıda güvencesi politikaları ve tarımsal yapıları açısından tarihsel gelişim içerisinde ayrı bir yere sahip "politik" bir ürün olmuştur. Bu bağlamda, şeker üretimini desteklemeye yönelik politikalar, ucuz olan ithal şekerden kaçınmak amacıyla dış ticaret önlemleri ile birlikte ele alınmaktadır. Söz konusu önlemler ise, doğal olarak dünya şeker piyasasında bozucu etkiler yaratmaktadır.

Öte yandan, 1995 yılında yürürlüğe giren Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'nü kuran Anlaşma kapsamındaki anlaşmalardan biri olan Tarım Anlaşması sonrasında tarımsal politikalarda öngörülen değişikliklerin ilk safhası gelişmiş ülkeler açısından 2001 yılı başı itibariyle tamamlanmıştır. Ancak, günümüze kadar en az değişime uğrayan ürün politikalarının başında şeker destekleme ve ticaret politikalarının gelmekte olduğu bir gerçektir. Bu olgu, şeker piyasasındaki sorunların da devam etmesine neden olmaktadır. 2001 yılı başından itibaren başlayan yeni dönem ileri tarım müzakereleri çerçevesinde, önümüzdeki yıllarda tüm tarımsal politikalarda reform sürecinin devam etmesi beklenmektedir. Ancak, şeker politikaları açısından reform için çeşitli zorluklar bulunmaktadır. Söz konusu zorlukların, topraklarında şeker pancarı üretilen gelişmiş ülkelerin, üreticilerine belli bir geliri garanti edebilme amaçlarının yanısıra, bu ülkelerdeki şeker sektörüne yönelik yatırım ve üretim koşulları ile üretici-işleyici ilişkilerinin serbestleşmeye engel teşkil etmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Şeker sektöründe reform sürecine girilmesi söz konusu ülkeler açısından maliyetli ve gıda güvencelerinin sürdürülebilirliği açısından sakıncalı görülmektedir.

Dünyadaki üretim fazlaları ve stoklar şeker piyasalarını olumsuz etkilemektedir. Diğer taraftan da, alternatif tatlandırıcılar, kullanım alanları belirli olmakla beraber tamamlayıcı ara madde ya da doğrudan şeker alternatifi olabilmeleri ve üretimlerinin yaygınlaşarak yüksek miktarlara varması nedeniyle, şekerle rekabet etmekte ve böylece şeker piyasasındaki dengeleri tehdit etmektedir.

Bütün bunlarla birlikte, önümüzdeki dönemde değişimin kaçınılmaz hale gelmesi ve bu değişimin de Türkiye'de uygulanmakta olan şeker politikalarının geleceğini yakından etkilemesi beklenmelidir. Diğer taraftan, Türkiye'de 2000-2002 yılları döneminde uygulanmak üzere, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası tarafından desteklenmekte olan ekonomik reform paketi çerçevesinde, şeker sektörünün özelleştirilmesi çalışmalarına hız verilirken, yeni yürürlüğe konulan Şeker Kanunu ile şeker politikalarında değişiklik yapılması öngörülmektedir.

Son yıllarda, reel olarak yüksek destekleme fiyatlarının uygulanmasıyla oluşan ürün fazlaları ve stoklar nedeniyle şeker sektörünün Türkiye bütçesi üzerindeki yükü artmıştır. Bu

durum, yeni reform tedbirleri ile birlikte bir kamu iktisadi teşebbüsü olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ)'ne ait şeker fabrikalarının özelleştirme işleminin hızlandırılması baskısını artırmaktadır. Ancak, daha önce tarım sektöründe yaşanan özelleştirme deneyimleri nedeniyle bu konuda belli çekinceler ortaya çıkmaktadır.

Münavebeli ekim yöntemiyle ekilmesi gerektiğinden ürün deseninin oluşumu ve toprağın besin materyallerinin temininde önemli yeri olan şeker pancarının işlenebilmesi oldukça büyük yatırım gerektiren fabrikaların kurulmasına bağlı olmuştur. Halen Türkiye'de bu amaçla kurulmuş olan 30 adet fabrika bulunmaktadır. Bu fabrikaların çevresinde ekonomik faaliyet alanları oluştuğu için şeker fabrikaları bölgesel kalkınmanın sağlanmasında önemli birer araç olarak görülmüştür. Yan ürünleri ile diğer sektörlere katkısı ve insan beslenmesindeki yeri nedeniyle, diğer ülke ekonomilerinde olduğu gibi, Türkiye ekonomisinde de şeker pancarı ve şeker üretiminin yeri önemli görülmektedir.

Dünyada şeker sektöründe korumaların azaltılmasıyla ortaya çıkacak daha serbest bir ticaret ortamında, kamış şekeri üreten ülkeler karşısında Türkiye'nin rekabet şansı yaratması gerekmektedir. Bunun için, şeker arz fazlası ya da eksikliği oluşturulmaksızın mevcut şeker pancarı üretim potansiyelini bölgesel bazda dikkate alan ve koruyan politikalarla daha rekabetçi ve özel sektör tarafından işletilen bir şeker sanayiinin oluşturulması gereğine inanılmaktadır. Bu bağlamda, halen faaliyette bulunan şeker fabrikalarının tamamı olmasa da çalışması özelleştirme sonrasında ekonomik olacakların faaliyetlerine devam etmelerinin sağlanması gerekmektedir. Geri kalmış bölgeler açısından önemli görülenlerin durumlarının ise ayrıca değerlendirilmesi gerekecektir.

Bu çalışmanın başlıca amaçlarından ilki, neden şekerin tüm dünyada üretimi hassasiyetle korunan bir ürün olduğunun ve uygulanan şeker politikalarının tarih içerisindeki gelişimlerinin detaylarıyla ortaya konmasıdır. İkinci amaç, yeni politika seçeneklerinin belirlenerek ülkeler açısından değerlendirilmesidir.

Üçüncü amaç, Türkiye'de uygulanmakta olan şeker politikalarının değerlendirilmesi sonucunda, yeni dönemde Türkiye'de altyapısı hazırlanmadan uygulanacak özelleştirme ve

sektörel yeniden yapılandırma politikalarının sektöre yansımalarının nasıl olabileceğinin ortaya konması ve bu konuda öneriler geliştirilmesidir. Son olarak ise, dünya şeker politikalarında yaşanabilecek muhtemel gelişmelere Türkiye'nin nasıl hazırlanması gerektiği konusunda önerilerde bulunulması amaçlanmaktadır.

Belirtilen çerçeve içerisinde, çalışma giriş hariç altı bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, şeker hammaddeleri ile şekerin dünya tarımsal üretim ve ticareti açısından önemi üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde, şekerin tarihi ile sektörde destekleme politikalarının evrimine değinilmektedir. Bir sonraki bölümde, DTÖ Uruguay Turu Tarım Anlaşması'nın dünya şeker sektörüne etkileri ile şeker üretim ve ticareti açısından önemli görülen ülkeler itibariyle izlenen şeker politikaları değerlendirilmektedir. Yine aynı bölümde, şeker politikalarında yaşanabilecek değişiklikler hakkında yapılmış olan çalışmalar gözönüne alınarak çeşitli sonuçlara varılmaya çalışılmıştır.

Sonraki iki bölüm Türkiye'ye ayrılmıştır. Bunların ilki olan dördüncü bölümde, Türkiye'de uygulanan politikalar, DTÖ Tarım Anlaşması kapsamı ve Türkiye'de uygulanmakta olan reform kararları ile yeni Şeker Kanunu esas alınarak değerlendirilmiştir. Aynı bölümde sektörde özelleştirme ya da yeniden yapılandırma sonrası senaryoların oluşturulması amacıyla dönük olarak Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye ait fabrikaların durumları ortaya konulmuştur. Buna paralel olarak, sektörde yaşanacak değişimlerin ekonomik ve sosyal yansımaları üzerinde durulmaktadır. Beşinci bölümde ise, bir önceki bölümlerdeki değerlendirmeler gözönüne alınarak sektörel konularda çeşitli öneriler geliştirilmektedir. Altıncı ve son bölümde, çalışmanın çıktıları ve çıkarılması gereken dersler üzerinde durulmaktadır.

Çalışmada dünyada şeker konusunda yayınlanmış birçok makale ve kitap taranmış olup internet üzerinden birçok bilgiye doğrudan ulaşma imkanı bulunmuştur. Gerektiğinde yurtdışı kurum ve kuruluşlara danışılarak bilgilere erişilmeye çalışılmıştır. Türkiye ile ilgili bölümlerde kullanılmak üzere, özellikle TŞFAŞ'nden gerekli bilgi ve veriler derlenmiştir. Genel tarım ve ekonomi ile ilgili verilerde DPT ve DİE kaynakları esas alınmıştır.

2. ŞEKER SEKTÖRÜ

2.1. DÜNYADA ŞEKERİN TARIMSAL ÜRETİM VE TİCARETTEKİ YERİ

İnsanlar tarafından, yüksek kalorili ve ucuz bir gıda olduğu kadar beslenme alışkanlıkları açısından belli başlı bir tat oluşturması nedeniyle tercih edilen şeker, bu yönden tüm dünyada özel öneme sahip bir ürün olarak kabul görmektedir. Şeker alternatifi olarak kullanılan birçok doğal ve yapay ürün bulunmakla birlikte bunların hiçbiri şeker pancarı ya da şeker kamışından üretilen şekerin yerini tümüyle alamamıştır. Birleşmiş Milletler Tarım ve Gıda Örgütü (Food and Agriculture Organization [FAO])'nün verilerinden faydalanılarak yapılan hesaplamalara göre, 1980-1999 dönemi itibariyle şeker tarafından sağlanan enerjinin (kalori olarak) fert başına ortalama günlük enerji alımı içerisindeki payı ile ilgili bilgiler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler itibariyle, aşağıdaki tabloda sunulmaktadır. Buna göre, bahsedilen 20 yıllık dönemde şekerin fert başına ortalama günlük enerji alım değeri içerisindeki payı, gelişmiş ülkelerde %12'den %10'a düşerken, gelişmekte olan ülkelere %5,6'dan %6,1'e yükselmiştir.

Tablo 2.1: Şekerin Fert Başına Ortalama Günlük Enerji Alımı İçerisinde Payı (%)

Ülke Adı	1980	1990	1999
Gelişmiş Ülkeler	12,0	10,8	10,0
Gelişmekte Olan Ülkeler	5,6	5,9	6,1

Not: Ham şeker eşdeğeri üzerinden verilmiştir.

Kaynak: FAO web sayfası.

Dünyada hammaddesi kamış veya pancar olsun, yüzden fazla ülkede şeker üretilmektedir. 1995-2000 döneminde üretilen yaklaşık 126,5 milyon ton şekerin %30'u üretici ülkeler tarafından ihraç edilmektedir (Tablo 2.2). Toplam dünya üretiminde kamış şekerinin %72 gibi bir ağırlığı bulunmaktadır. Toplam dünya ihracatında ise kamış şekerinin %90'a yakın oranda ağırlığı olduğu anlaşılmaktadır.

Dünyada en büyük şeker üreticisi AB ülkeleri bu Hindistan ve Brezilya takip etmektedir. Kişi başına tüketim olarak incelendiğinde, 1995-2000 döneminde Küba'nın 75 kg ile başta olduğu, bunu Brezilya ve Avustralya'nın yaklaşık 55 kg ile izledikleri, AB'nin 38 kg ve ABD'nin 32 kg kişi başına tüketimlerinin olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye'nin ise 29 kg civarında ortalama tüketimi bulunmaktadır. Toplam tüketim tahmini 1995-2000 döneminde ortalama 123,0 milyon ton civarındadır (TŞFAŞ 2001a).

Şeker ihraç eden ülkeler incelendiğinde yine 1995-2000 ortalaması olarak sıralamanın, Brezilya, AB, Avustralya, Tayland, Küba olarak oluştuğu anlaşılmaktadır. Bu ülkeler toplam ihracatın yaklaşık %68'ini ellerinde bulundurmaktadır. İthalatçılar incelendiğinde ise, AB, Çin, ABD, Japonya toplam ithalatın %18'ini gerçekleştirirken Rusya, Güney Kore ve Kanada'nın hesaba katılmasıyla bu oranın %30'u aştığı görülmektedir. AB'nin Afrika, Karayip ve Pasifik ülkelerinden tercihli ticaret anlaşmaları yoluyla belli miktarda şekerini her yıl ithal etme zorunluluğunda bulunması bu ülkeyi en büyük ihracatçı olmak yanında en büyük ithalatçı da yapmaktadır. Ayrıca, Karayip ülkelerinde oluşan ortalama ham şeker fiyatı dünya fiyatı olarak kabul edilmektedir.

Öte yandan, iki tür şekerin ticarete konu olduğu belirtilmelidir. Bunlar ham ve rafine şekerdir. Pancar şekerini sadece rafine olarak ihraç edilirken, kamış şekerini ham ve rafine halde ihraç edilebilmektedir. Son yıllarda, ham şeker toplam şeker ihracatından %50 civarında pay almaktadır (Koo ve Taylor 1999).

Yıllık şeker stoklarının oldukça yüksek değerlerde seyretmesi ve son yıllarda giderek artması nedeniyle dünya şeker piyasasında fiyatların düşmekte olduğu belirtilmelidir. Ülkeler şeker stoklarından kurtulabilmek için fiyatlarını düşürme veya mali güçleri doğrultusunda ihracat sübvansiyonu uygulama yolunu seçmektedirler.

Tablo 2.2: Önemli Ülkeler İtibariyle Şeker Üretim, Tüketim ve Dış Ticareti
(bin ton, ham şeker eşdeğeri)

Ülke	Şekerin Türü	1995-2000 Ortalaması				Yılsonu Stok
		Üretim	Tüketim	İhracat	İthalat	
AB	P	18.280,8	14.279,2	5.578,7	1.842,8	2.925,2
ABD	P/K	7.326,7	8.997,5	193,3	1.964,2	1.576,7
Avustralya	K	5.225,5	967,5	4.154,3	2,7	347,7
Brezilya	K	16.308,3	8.808,3	7.508,3	0,0	718,3
Çin	P/K	7.892,8	8.745,0	434,7	880,2	2.073,8
G. Afrika	K	2.505,0	1.387,2	1.138,3	49,0	465,5
Hindistan	K	17.130,7	16.540,7	317,2	496,4	8.240,5
Japonya	P/K	806,0	2.379,2	6,8	1.598,0	172,0
Küba	K	3.955,0	708,3	3.283,3	0,0	290,0
Meksika	K	4.989,0	4.330,7	719,3	66,3	636,3
Polonya	P	2.072,3	1.755,2	341,7	44,2	249,5
Tayland	K	5.531,3	1.748,7	3.803,7	0,0	558,5
Türkiye	P	2.179,8	2.035,0	281,0	150,8	612,7
Diğer		32.319,8	50.341,0	7.820,0	25.849,7	10.308,8
TOPLAM		126.523,2	123.023,3	35.580,7	33.473,0	29.175,5

P: Pancar Şekeri K: Kamış Şekeri

Kaynak: ABD Tarım Bakanlığı (USDA 2000)

Şeker üretimi birçok az gelişmiş veya gelişmekte olan ülke açısından önemli bir ekonomik değer oluşturmaktadır. Aşağıdaki tabloda yer verilen ülkeler açısından ülkelerin toplam ihracat gelirleri içerisinde şekerin ağırlığı ve sektörde çalışanların sayıları itibariyle şeker üretim faaliyetinin önemi anlaşılmaktadır. Küba, Fiji gibi ülkelerde şeker ihracat değeri toplam ülke ihracatının %50'sinin üzerinde bulunmakta ve sektörde önemli ölçüde istihdam sağlamaktadır.

Tablo 2.3: Belli Ülke Ekonomilerinde Şekerin Yeri

Ülke	Şeker İhracatının Ülkenin Toplam İhracatı İçindeki Payı (%)	Üretici ve Sanayide Çalışan Sayısı (000 kişi)
Küba	74,7	480
Fiji	51,9	43
Belize	36,0	72
Mauritus	34,0	32
Guyana	31,7	-
Guadelup	30,3	-

Kaynak: CAP Tales 1993.

Konuya gelişmiş ülkeler açısından yaklaşılabilecek olursa, özellikle büyük şeker fabrikası yatırımları ve şekere dayalı gelişmiş bir işlenmiş ürün pazarının bulunması şeker hammaddesinin üretimini önemli kılmaktadır. Örneğin, AB'de 154 adet pancar şekeri fabrikası ile 12 adet kamış şekeri rafinerisi bulunmaktadır. 34 adet pancar şekeri işleme fabrikası ile 50'den fazla kamış şekeri işleme fabrikası bulunan ABD'de 391.000 kişinin dolaylı olarak şeker sektöründe istihdam edildiği ve her yıl yaklaşık 18,5 milyar \$'ın ABD ekonomisine kazandırıldığı belirtilmektedir (USDA 2001). OECD (1997:7) verilerine göre, Meksika'da kamış işlenen 80 işletme bulunurken, Japonya'da toplam 56 işletme şeker üretmektedir. Arjantin'de 170'in üzerinde, Rusya'da ise 100 civarında fabrika bulunduğu belirtilmektedir. Ülkelerde fabrika sayılarının yüksekliği sektörün ekonomi içerisindeki önemi ve sağlanan istihdam hakkında fikir verir niteliktedir.

Türkiye'de de önemli bir ekonomik faaliyet olan şeker ve şekerli mamuller üretiminin 2000 yılında gıda sanayii toplam üretim değeri içerisindeki payı yaklaşık %12 iken şeker üretim değerinin tek başına payı %7,5 civarındadır. İmalat sanayii toplam üretim değeri içerisinde şeker ve şekerli mamullerin payı %2,5, tek başına şeker üretiminin payı ise %1,5'tir. Toplam gıda sanayii ihracatı içerisinde şeker ve şekerli mamullerin 2000 yılı rakamlarıyla yaklaşık %22'lik payı bulunmaktadır. Halen üretim yapılan toplam 29 adet şeker fabrikası ve bu fabrikalarda istihdam edilen 20.000 dolayında çalışan ise önemli bir ekonomik değere işaret etmektedir.

2.2. ŞEKER HAMMADDELERİ ÜRETİMİ

Dünyada çok uzun bir geçmişi bulunan şeker hammaddeleri üretiminin tarımsal üretim ve ekonomiye olan katkılarından bu bölümde bahsetmekte fayda bulunmaktadır.

Şeker pancarı üretiminin tarıma katkıları şu şekilde sıralanabilecektir:

- Toprakların fiziki yapılarının iyileştirilmesi ve biyolojik aktivitenin artırılması.
- Tarımda münavebe uygulamasının öncüsü ve modern tarım tekniklerinin yaygınlaştırıcısı olması.
- Pancardan sonra ekilen ürünlerde verim artışı sağlanması (hububatta ortalama % 20).
- Atıklarının kaba yem veya doğal gübre olarak kullanılabilmesi.

Makina kullanımı, pancarın yetiştirildiği topraklarda alternatif ve münavebe ürünleri olan buğday ve ayçiçeğine göre sırasıyla 1,5 ve 1,9 kat daha fazladır.

Bunlara ek olarak, şeker pancarı tarımı iyi bir tarla hazırlığı, özenli ekim, gübreleme, sulama ve ilaçlama gerektirmesi nedeniyle çiftçinin tarım kültürünü artırmakta, münavebe bitkisi olması nedeniyle de çiftçinin bilgi artışı ve uygun üretim yöntemlerinin kullanılması konusunda katkı yapmaktadır.

Ekonomi açısından bakıldığında; şeker pancarı tarımıyla kırsal kesimde buğdaya göre 18, ayçiçeğine göre 4,4 kat fazla istihdam sağlanmaktadır. Söküm döneminde taşımacılık sektörüne pazar oluşturmaktadır. Pancar tarımı aynı zamanda girdi kullanımını artırmaktadır. Endüstri bitkileri içinde sağladığı katma değer açısından tütünden sonra ikinci sırada bulunmaktadır. Türkiye'deki 1990 yılı maliyet etüdülerine göre bir dekar şeker pancarının tarla hazırlığından kantara teslimine kadar 10 erkek işgücüne ihtiyaç bulunmaktadır. Çapa ve hasat dönemlerinde yaklaşık 250 bin topraksız, az topraklı ve işsizlere 100 gün süre ile iş imkanı sağlanmaktadır. Tarımsal mekanizasyonun sağlanması açısından pancar tarımı, Türkiye'de olduğu kadar diğer ülkelerde de öncülük etmiştir (Pankobirlik 2001).

Öte yandan, şeker pancarı tarımı ile bir dekarda yaklaşık altı kişinin bir yılda kullanacağı kadar oksijen üretilerek çevreye olumlu katkıda bulunulurken, yoğun girdi kullanımı ile ekonomik katkı artırılmaktadır. Türkiye'de üretilen gübrenin yaklaşık % 10'u şekerpancarı tarımında kullanılmaktadır.

Şeker pancarından elde edilen melas, bazı kimya sanayii kolları ile özellikle alkol üretiminde kullanılmaktadır. Bunun yanısıra, şeker pancarının işlenmesi sırasında elde edilen yaş pancar posası, şekerpancarı baş ve yaprak kısmı ile melasın bir kısmı hayvan yemi olarak kullanılmaktadır.

Şeker kamışına gelince, şeker pancarından daha eski bir şeker ham maddesi olarak tropik ülkelerde yetiştirilebilen, bu nedenle, ülkemiz dahil birçok Kuzey yarıküre ülkesinde yetişmesi mümkün olmayan bir üründür. İlk defa ekilen ürünün yetiştirme döngüsü 1-1,5 yıl sürmekte ve hasattan sonra kalan kısmı her yıl filizlenerek 3-6 ay arasında ürün verebilmektedir. Bu özelliğiyle münavebe bitkisi olan şeker pancarından ayrılır. Şeker kamışı şeker içeriği bakımından (%9-12) şeker pancarından (%13-20) biraz farklıdır. Ancak hasattan hemen sonra işlenmesi zorunluluğu şeker pancarıyla benzerlik arz eder. Şeker kamışı, Brezilya gibi üretimi yüksek olan ülkelerde yakıt olarak kullanılmak üzere alkol üretiminin de hammaddesi olmaktadır. İşleme sonrası ortaya çıkan yan ürünlerinin değerlendirilmesi pancarinkine benzemektedir. Melas, yem ve kimya sanayilerinde, ezme-öğütme artığı olan bagassa (kamış cibresi) kimya sanayiinde hammadde ve fabrikalarda yakıt olarak kullanılabilir. İşleme artıkları ise gübre olarak toprağa geri dönmektedir.

Şeker pancarı tarımının yapıldığı ülkelerle kamış üretilen ülkeler arasındaki en önemli fark, işçilik masrafları ile işleme giderlerinden kaynaklanan değişik maliyet yapılarından doğmaktadır. Tarımsal ve sınai verim rakamlarının ülkeler itibariyle değişiklik göstermesi ülkelerin maliyetlerini yakından etkilemektedir. Örneğin, OECD verilerine göre (1999), Avustralya ve Brezilya gibi kamıştan şeker üreten ülkelerde ortalama maliyetler 335 \$/ton iken, pancardan şeker üreten ülkelere AB'de maliyetler 700 \$/ton, ABD'de 500 \$/ton ve Japonya'da ise 1200 \$/ton civarındadır. Türkiye'de maliyetler AB ortalamalarına yakındır.

Türkiye’de çiftçiler teslim ettikleri net pancar miktarının % 25’i oranında yaş küspe alabildikleri için pancar üretimi kırsal kesime ek bir gelir sağlamaktadır. Bu kapsamda, 1960’lı yılların sonunda uygulamaya konan Türkiye’de Hayvancılığın Geliştirilmesi ve Islahı Projesinin bir parçası olan Sığır Besi Projesinin şeker fabrikaları tarafından yürütülmesi gündeme getirilmiştir. Proje kapsamında 200 bin baş hayvan beslenmiş ve Et ve Balık Kurumu vasıtasıyla pazarlanmıştır. Ancak, besi bedellerinin zamanında ödenmemesi ve hayvan ve yem kredilerinin yetersiz kalması nedeniyle proje aksamış ve önemini yitirmiştir (Ersun vd. 1997:27).

Türkiye’de şeker pancarı tarımı Ege, Doğu ve Batı Karadeniz, Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri haricinde yaklaşık 64 ilde 350.000’e yakın çiftçi tarafından yürütülen bir tarımsal üretim faaliyetidir (TŞFAŞ 2001b:15). Yıllara göre, 300 bin ile 500 bin hektar (ha) arasında değişen ekim alanında tarımı yapılan şeker pancarı, böylece ekilen alanlarının yaklaşık %1,5 ile %2,7’sinde üretilmektedir. Sanayi bitkileri için ayrılan ekili alandan ise ortalama % 25’lik bir pay almaktadır.

Tarımsal üretim değeri olarak ele alınacak olursa, DPT (2001:17) verilerine göre 2000 yılı itibariyle şeker pancarının üretim değerinin bitkisel üretim içerisinde %4’lük bir paya sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Dünyadaki duruma bakıldığında, ABD’de 10.000, Meksika’da 135.000, Japonya’da 43.000, Avustralya’da 6.300, AB’de 375.000 civarında bir üretici kitlesinin şeker pancarı ve/veya şeker kamışı üretimiyle uğraştığı belirtilebilecektir. Buna karşılık, şeker hammaddelerine ayrılan tarımsal alanların toplam ekilebilir alan içerisindeki payının ABD’de %0,5, Meksika’da %2,3, Japonya’da %2,4, Avustralya’da %0,7, AB’de %2,7 civarında bulunduğu anlaşılmaktadır (OECD 1997b:7).

Şeker piyasalarını izledikleri politikalarla yönlendiren gelişmiş ülkelerin tarım sektörleri içerisinde Türkiye’ye kıyasla daha küçük yeri olan şeker pancarı üretiminin desteklenmesi için

önemli miktarda kaynak ayrılmakta ve korumacı politikalar tavizsiz uygulanmaktadır. Bu politikalardan ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak bahsedilecektir.

2.3. ŞEKER ALTERNATİFİ TATLANDIRICILAR

Şeker politikalarının, özellikle şeker pancarı şekerinin üretildiği ülkelerin iç piyasalarındaki şekeri dünya fiyatlarının iki misli veya daha yüksek oranda değerli hale getirmesi şekere alternatif ve üretimi karlı maddelerin ortaya çıkışını kolaylaştırmıştır. Bu duruma sağlıklı beslenme kaygıları da eklenince, şekerden daha az enerji sağlayan gıdaların üretimi özendirilmiş olmaktadır.

Şeker fiyatlarının aşırı bir biçimde yükseldiği 1974 ve 1980 gibi petrol krizlerini izleyen yıllarda şeker alternatiflerinin pazarı da genişlemiştir. Bu genişleme daha ziyade ABD ve Japonya gibi o yıllarda şeker talebi ve dolayısıyla ithalatı da azalan gelişmiş ülkelerde gözlenmiştir. Dünyada şekerin sınıai kullanımda en ciddi alternatifi kabul edilen ve genelde mısırdan üretilen izoglikoz (Yüksek Fruktozlu Şurup) dışında sakarin gibi düşük kalorili tatlandırıcıların diyet içeceklerin yanısıra diğer içeceklerde kullanımı da yaygınlaşmıştır. Yükselen şeker maliyetlerine göre izoglikozun avantajlı duruma geçmesi ve avantajını devam ettirmesi pazar payının izoglikoz lehine gelişmesine neden olmuştur (Dünya Bankası 1981). Bu gelişmede özellikle ABD ve Japonya'da sektöre yönelik olarak uygulanan vergi indirimi gibi teşvik unsurları etkili olmuştur.

Genelde yüksek fruktozlu mısır şurubu iki temel ürün olarak ticarete konu olmaktadır. Bunlar sırasıyla %42 (HFCS-42) ve %55 (HFCS-55) fruktoz içeren mısır şuruplarıdır.

İlk defa 1972 yılında ABD'de mısırdan üretilmeye başlanan izoglikozun üretim kapasitesi 1976 yılı itibarıyla dört misline çıkmış, 1980'lerin başında pazar payı %20'yi bulmuştur. AT'de şeker üretimi için duyulan politik kaygılar nedeniyle alternatiflerin yaygınlaşması getirilen kotalarla önlenmiştir. Japonya'daki üretim artışı, şeker üretiminde

uygulanan korumalar ve tatlandırıcı üretimi için ithal hammadde gerekliliği dolayısıyla oldukça yavaş seyretmiştir.

1975 yılında 76,4 milyon ton olarak kaydedilen şeker tüketimine karşılık izoglikoz tüketimi bunun %1'i oranında seyretmiştir. 1995 yılına gelindiğinde 115 milyon ton olan şeker tüketimine karşılık izoglikoz tüketimi 10,1 milyon ton ile bunun %8,8'i oranındadır (ISO 1996). 2000 yılında sözkonusu oranın %11'e yaklaşmış olduğu tahmin edilmektedir. Üretimin yaklaşık %75'i ABD'de gerçekleştirilmektedir. ABD Tarım Bakanlığı verilerine göre, 1995-2000 döneminde ABD'de yüksek fruktozlu mısır şurubu üretimi yaklaşık 7 milyon tondan 8,5 milyon tona yükselmiş ve şeker sektöründeki pazar payı %45'in üzerine çıkmıştır.

Yüksek fruktozlu mısır şurubu üretiminin ABD'de yaygınlaşmasındaki temel neden şeker üretimine göre daha ucuza mal edilebilmesi ve yüksek yatırım gerektiren üretim teknolojisinin maliyetini karşılayabilecek sermayenin varlığı olmuştur. Yüksek fruktozlu mısır şurubu fiyatları son yıllarda şekere nazaran yarı yarıya ucuz kalabilmektedir. Yüksek fruktoz şuruplarının pazar payı Japonya ve Güney Kore'de %30 seviyesinde bulunmaktadır. Buna karşılık, AB ülkelerinde uygulanan üretim kotaları ve ithalat koruması sektörün gelişimini engellemekte ve yüksek fruktoz şurubunun pazar payı %2 seviyesinde kalmaktadır.

Öte yandan, sakarin, aspartam, siklamat ve asesülfam-K gibi diğer bazı maddeler yüksek yoğunluklu yapay şeker alternatifleri olarak bilinmektedir. Tatlılık oranları şekerin 200-300 mislidir. 1985 ile 1994 arası dönemde toplam şeker eşdeğeri üzerinden bakıldığında üretimlerinin 5,3 milyon tondan 6,4 milyon tona çıktığı anlaşılmaktadır. Bunun içinde sakarinin ağırlığı %80'den %67'ye gerilemiş, aspartamın payı %14'den %23'e yükselmiştir. Diğer maddelerin kullanımının payı da artmıştır.

1985-1994 dönemi içerisinde şeker tüketimi %14 artarken, izoglikoz tüketimi %42,8, yüksek yoğunluklu şekerlerin tüketimi %46,3 yükselmiştir. Aynı dönemde toplam dünya nüfusunun %15,6, toplam şeker ve tatlandırıcı kullanımının ise %17,1 oranında arttığı belirtilmelidir. Asya ülkeleri toplam talep içerisinde önemli bir pay sahibi olmaya başlamışlardır.

1990'ların ikinci yarısında yüksek yoğunluklu şekerlerin şeker eşdeğeri üzerinden pazar payı ABD'de %12 olurken dünyadaki pazar payı %6 olarak tahmin edilmektedir (OECD 1997b:9).

Tablo 2.4: Şeker ve Alternatif Tatlandırıcıların Tatlılık ve Fiyat Karşılaştırması

Şeker ve Alternatif Tatlandırıcılar	Tatlılık Oranı (şeker=1)	Şeker Eşdeğeri Fiyatlar (\$/kg)
Sukroz (Şeker)	1	
-Dünya		0,30
-ABD		0,69
-AB		1
Glikoz	0,7-0,8	
HFCS-55%	>1	
-ABD		0,45
-AB		0,85
HFCS-42%	1	
-ABD		0,41
-AB		0,80
Sorbitol	0,5	5,0
Manitol	0,72	7,0
Xylitol	1	6,0
Sakarın	300-500	0,015
Asesülfam K	200	
Aspartam	180	0,35
Siklamat	30	0,18

Kaynak: USDA 2000; OECD 1997b.

3. ŞEKER POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

3.1. ŞEKER ÜRETİMİNİN KISA TARİHİ

Beslenmenin temel maddelerinden olan şeker, ham maddesi olan pancar ve kamışın tarımsal üretim ve istihdama katkısı ile işleme sırasında ortaya çıkan yan ürünler nedeniyle tüm ülkelerde fazlasıyla korunan “oldukça politik bir üründür” (OECD 1998:5).

Kuşkusuz, şekerin tüm ülkelerde öncelikli olarak yetiştirilmesinin ve ticari koruma altında bulundurulmasının ardında yatan birtakım tarihsel deneyimler bulunmaktadır.

Şekerin şifalı bir gıda olarak tanınıp kullanımının yaygınlaşması, talebin gelişmesinde önemli rol oynamıştır. Şeker kamışı tüm Avrupa'da yaygın olarak yetiştirilmesi mümkün olmayan bir bitki olduğundan sadece İspanya ve Atlantik Denizinde yer alan Kanarya Adaları gibi iklimi elverişli bölgelerde yetiştirilmiştir. Bu nedenle, lüks bir tüketim maddesi olarak uzun yıllar tüketimi yaygınlaştırılamamıştır. Şeker kamışının nihai şeklini alarak tüketime sunulması için gerekli olan rafinasyon işlemi Avrupa'da ilk olarak İtalyanlar tarafından gerçekleştirilmiş ve bu ülkede üretilen şeker tüm Avrupa'ya pazarlanmıştır. Rafineri teknolojileri daha sonra Batı Avrupa ve Amerika'ya yayılmıştır. 1750'li yıllarda İngiltere'de 120 tane şeker rafinerisi 30 bin ton civarında şeker üretildiği saptanmıştır.

Amerika'nın keşfiyle birlikte şeker kamışı tarımında tarihi bir dönüşüm yaşanmıştır. Kamış şekeri önce Dominik Cumhuriyeti ve Brezilya'da daha sonra Küba, Jamaika, Barbados gibi ülkelerde yetiştirilmeye başlanmıştır. 1500'lerde Portekiz sömürgesi olarak Brezilya'da yüksek miktarlarda kamış üretilmeye başlanmış ve böylece dünya şeker ticaretinde Portekiz hakim konuma geçmiştir. 1600'lerin ortalarında İngiltere Barbados'u şeker üretim kolonisi haline getirmiştir. 1700'lerde ise İspanya'nın sömürgesi olan Küba'da yaşanan üretim artışı ile dünya şeker piyasasında İspanya söz sahibi olmuştur. Brezilya ve Karayipler'deki üretim artışı nedeniyle şeker fiyatları düşmüş, bu da talebi canlandırmıştır. Avrupa'da şeker ticareti yapan ülkeler arasına, Portekiz ve İspanya'dan bir kısım sömürge toprağı satın alan Hollanda da girmiştir. 17. yüzyılda şeker ticaretinin merkezi haline gelen Hollanda'da 1000'e yakın şeker rafinerisi kurulmuştur (Kiple ve Ornelas 2000).

Şeker kamışının dayanıklı bir madde olmaması nedeniyle öncelikle yetiştirildiği bölgelerde kurulan değirmenlerde ezilip öğütülerek ticarete ham şeker olarak bilinen şekilde taşınması ve Avrupa ülkelerinde rafine edilmesi yoluna gidilmiştir.

Özellikle 1500 ile 1680 yılları arasında kamıştan şeker üretiminde kullanılan değirmen sanayiinin Amerika'ya aktarımı nedeniyle Avrupa'daki işleme sanayii rekabet gücünü yitirmiştir. 1530 yılında Antillerde 28 adet değirmen bulunduğu kaydedilmiştir ("A Short..." 2001). Üretim faaliyetlerinin yapılabilmesi için gerekli olan işgücü Afrika'dan getirilen kölelerle karşılanmış, bu da dünya kölelik tarihi açısından önemli bir olay olmuştur.

1700'lerde İngiltere şeker ticaretinde önemli bir konum kazanmış, ticaretteki karlılığın yüksek olması nedeniyle şeker 'beyaz altın' denmeye başlanmıştır. Kardan yararlanmak üzere, İngiliz hükümetlerince şeker ithalatına vergi konmuştur.

Üretim artışıyla birlikte düşen şeker fiyatları nedeniyle, 1700'lere kadar Avrupa'da lüks bir gıda olan şeker yavaş yavaş kitle tüketim malı haline gelmiştir.

Öte yandan, Avrupa ülkelerinde büyüyen taleple birlikte şeker kamışından elde edilen şeker bağımlılık artmıştır. Sözkonusu ülkelerin aralarındaki çekişmeler ve savaşlar sırasında birbirlerine karşı uyguladıkları ambargolar ve diğer ticareti engelleyici önlemler nedeniyle şekerde tedarik sıkıntısı yaşanmıştır. Örneğin, 1800'lerin başında Napolyon Fransa'sının İngiltere'ye karşı uyguladığı ambargo sonrası İngiltere tarafından karşılık olarak uygulanmış bulunan ambargo ve ablukalar nedeniyle deniz yollarının tehlikeye girmesiyle Kıta Avrupa'sının şeker tüketimi zora girmiştir. Fransa'da şeker pancarı üretimi ile pancar işleme sanayiinin kurulması Napolyon'un o yıllarda sağladığı büyük teşviklerle olmuştur. İki yıl gibi kısa bir sürede (1813) Fransa'da 300'den fazla fabrika bulunduğu ancak 160'ın üretim yaptığı kaydedilmektedir.

Deniz yollarına ulaşmaları her zaman diğer ülkelerle olan ilişkilerinden etkilenmiş Almanya ve Rusya gibi ülkeler bir alternatif olarak şeker pancarı yetiştirerek şeker üretimi yolunu denemiş ve zamanla yaygınlaştırmışlardır. Hollanda gibi şeker kamışı ticaretinin merkezi olmuş bir ülke de ambargolardan olumsuz yönde etkilenerek zaman içerisinde pancar üretimine yönelmiştir.

Şeker pancarı ilk olarak 1747 yılında Almanya'da üretilmiş ve 1880'lerde tüm Kıta Avrupası'nda yaygınlaşmıştır. Bu durumun ortaya çıkışında ülkelerin pancar üretimine sağladıkları destek sonucu tarım alanında yaşanan gelişmeler ile teknolojik gelişmenin yanısıra 1800'lerin ortalarında ucuzlayan hububata gelir olarak alternatif olabilecek bir ürünün ortaya çıkarılması ihtiyacı da bulunmaktadır.

ABD'de şeker üretimine geçilmesi ilk defa 1850'lerde Florida'da kamış şekeri yetiştirilmesiyle başlamıştır. Önceleri Küba'ya olan yakınlığı nedeniyle fazlaca gelişme olanağı bulamayan şeker kamışı üretimi ve işleme sanayii, Küba'daki ihtilal sonrasında uygulanan ambargo nedeniyle 1960 yılından sonra hızla büyümüştür. Kuzey Amerika'da şeker pancarı üretimi 1880'lerde başlamış ve özellikle ABD'nin iç bölgelerinde yaygınlaşmıştır.

3.2. ŞEKER POLİTİKALARINDA GELİŞMELER

Avrupa'da şeker pancarı tarımsal üretim ve üretici açısından avantajlı bir ürün olduğu kadar ülkelerin gıda güvencesi politikaları açısından da önemli bulunmuştur. Bununla birlikte, kamış şekeri ile rekabet olanağı hiçbir zaman bulunmamıştır. İşte bu nedenle, 1830'lardan başlayarak şeker üretimi ve ticareti konusunda Kıta Avrupa'sında çeşitli tedbirler alınmaya başlanmıştır. İthalatta tarifeler yoluyla kamış şekerine karşı koruma getirilirken dışsattım açısından da ihracat sübvansiyonu uygulamalarına yer verilmiştir. 1900'lerin başlarında, Almanya Avrupa'daki en büyük üretici haline gelirken, İngiltere hariç, tüm Avrupa şeker pancarı üretimine başlamıştır.

Şeker üretim politikalarına fazla duyarlı olunmayan ve şeker pancarı üretimi yerine ucuz olan yerden şekeri ithal ederek kullanma politikası benimsenmiş olan İngiltere'de, 1920'lerde bu politikalar değiştirilmek zorunda kalınarak pancar üretimi desteklenmeye başlamıştır. Bu politika değişikliğinin en büyük nedenleri, Birinci Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında Kıta Avrupa'sında üretimin büyük düşüş göstermesi ile sömürgelerden şeker sağlanamaması sonucu oluşan yokluk ve savaş sonrası yıllarda üreticilerin tarım sektöründe yaşanan krizden çıkabilmeleri açısından karlı bir tarımsal ürünün üretimine yönlendirilmeleri gereği olarak gösterilebilecektir.

19. yüzyılın ilk yarısından itibaren şeker pancarının da devreye girmesiyle artan şeker üretimi, şeker fiyatlarında azalmayı beraberinde getirmiş ve tüketim artmıştır. Birinci Dünya

Savaşı'ndan 1920'lerin ortalarına kadar savaş ve savaş sonrası toparlanma döneminde Avrupa'da şeker üretiminin kesintiye uğramasının ardından 1930'ların ilk yıllarına kadar tekrar dünyada bir arz fazlası sorunu yaşanmaya başlamıştır. Ülkeler maliyetlerinin altında şeker ihraç ederken özellikle şeker pancarı tarımına yönelik Avrupa ülkelerinde üretime devam etmek zorlaşmıştır.

Tarımda korumacılık, tarım dışı sektörlerden elde edilen gelir artışından tarım sektöründe çalışanların da faydalandırılmasının temini amacına yönelik olarak artma eğiliminde olmuştur. 1930'larda yaşanan ekonomik kriz tarımda korumacılığı teşvik ederken korumacılık da krizi derinleştirmiştir (Tyers ve Anderson 1987). Özellikle komşuyu fakirleştirme (beggar-thy-neighbor) ve karşılık verme (retailation) politikaları krizin derinleşmesine yardımcı olmuştur (Finger 1992).

1929 dünya bunalımı sonrasında azalan talep sonrası şeker piyasa fiyatlarında normalleşmeyi temin etmek üzere ilk girişim, 1931 yılında, şeker üreticileri birlikleri arasında yapılan bir anlaşma olmuştur. Ancak, öngörülen üretim ve ihracat kısıtlamaları uygulamaları başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

1929 Büyük Buhranı sonrasında tarımın desteklenmesi amacıyla şeker üretim ve ticaret politikaları açısından önemli bir gelişme, 1934 yılında ABD'de Şeker Yasası'nın kabulüyle olmuştur. Arz fazlası-yıkıcı düşük fiyat sarmalında bulunan şeker sektörünü rahatlatmak amacıyla, gerek yurtiçi üretim gerek ithal edilen kamış şekerine kota uygulanmaya başlamış, fiyat destekleme politikaları ile kredi destekleri sistemleri yoluyla üretici ve işleyiciler desteklenmiştir.

İkinci Dünya Savaşı öncesinde, yine şeker piyasasının düzenlenmesine yönelik girişimlerde bulunulmuş ve 1937 yılında Şeker Üretimi ve Pazarlanmasına Dair Düzenleme anlaşması bu defa hükümetler tarafından imzalanmıştır. Bu anlaşmaya o tarihlerde şeker üretimi ve ticaretiyle uğraşan ülkelerin büyük bir kısmı taraf olmuştur. 1931 anlaşmasına benzer şekilde ihracat kotalarına dayanarak istikrarlı bir fiyattan ithalatçı ülkelerin taleplerinin karşılanmasını esas alan sözkonusu anlaşma, savaş yılları boyunca uzatılmış ancak uygulamaya geçilememiştir (Raffaelli 1995).

3.3. ULUSLARARASI ŞEKER ANLAŞMALARI

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, dünyada barışın kalıcı kılınması ve ticaretin de bunun sağlanmasında bir araç olarak kullanılması amacına dönük olarak, 1945 yılında Birleşmiş Milletler Örgütü'nün kurulmasının yanısıra, 1947 yılında Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) imzalanmıştır. Bundan sonra, uluslararası alanda sağlanmaya çalışılan barış, ticarete oluşturulan ortaklıklarla pekiştirilmeye çalışılacaktır.

Savaş sonrası toparlanma yıllarının ardından, dünya şeker piyasalarında savaş öncesi yıllardaki istikrarsız fiyat ve pazar yapısının devam etmesi, sorunun sadece piyasa koşullarında çözülmesinin mümkün olamayacağını göstermiştir. Şeker ihracatçısı konumundaki az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler, düzenli bir ihracat geliri elde ederek gelişmelerini devam ettirebilmeleri açısından uluslararası ürün anlaşmaları konusunda ısrarcı olmuşlardır.

Ticaretin serbestleştirilerek ticareti engelleyici her türlü önlemin kaldırılması ve ticaret için küresel bir düzen oluşturulması amacıyla 1947'de imzalanan GATT'ta yer almadığı halde, gelişmekte olan ülkelerin zorlaması ve uluslararası alanda ürün fiyat ve arz-talep dengelerinin kurulmasında başka bir aracın bulunamaması sonucu, 1955 GATT revizyon çalışmaları sırasında anlaşmanın Genel Muafiyetlerle ilgili XX. maddesinde tadilat yapılarak uluslararası ürün anlaşmalarına GATT kapsamında herhangi bir engel olmadığı hükmü eklenmiştir (Josling vd. 1996). Bu gibi anlaşmalara katılımın zorunlu olmaması ve anlaşmanın beş yıllık dönemler için geçerli olması konusunda mutabakata varılmıştır.

Uluslararası ticaret hukukunda sonradan yerini bulmuş olan ürün anlaşmaları konusundaki görüşmeler ise Birleşmiş Milletler çatısı altında devam etmiş ve 1953 Uluslararası Şeker Anlaşması 1937 yılından 1952'ye kadar uzanan bir dizi düzenleme anlaşmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu anlaşmanın ortaya çıkışında Kore Savaşı nedeniyle şeker fiyatların fırlamasının ve bunun sonucu oluşan üretim fazlasının ticareti bozucu etkileri önemli olmuştur.

Günümüze kadar birçok Uluslararası Şeker Anlaşması imzalanmıştır. Bunlar sırasıyla; 1953 ve bunu izleyen 1958 Anlaşmaları (1954-1961 dönemi), 1968 Anlaşması (1969-1974 dönemi), 1973, 1977 ile 1983 ve 1987 Anlaşmaları ile 1992 Anlaşmasıdır. İlk beş tanesinde ihracat kotaları uygulanmıştır, yani şeker fiyatlarının daha önceden belirlenen fiyat aralıkları

içerisinde kalarak istikrarlı fiyatlardan ve yeterli şekilde sağlanmasını teminen, ihracatçı ülkelerin ihracat miktarlarını artırıp azaltmaları gözetilmiştir (FAO 1985). Bunun yanısıra, şeker tüketiminin artırılması, sektörde çalışan işgücünün iyi koşullarda ve adil ücretlerle çalıştırılmasının sağlanması amaçlanmıştır.

Öte yandan, sözkonusu anlaşmalar şeker politikalarının değiştirilmesi ve korumaların azaltılması konusunda fazla bir yaptırıma sahip olamamıştır. Zira, ticareti bozan ülkeler gelişmiş ülkelerdir ve düzenlemelerden karlı çıkabilecek geliştirmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelerin korumacı politikalarına karşı güçleri kısıtlı kalmıştır (Ropa 1996).

AT ve ABD, 1974 yılında ortaya çıkan yüksek fiyatları kendi şeker politikalarında değişiklik yapmak üzere bir avantaj olarak görmüşlerdir. Gerek kendi politikalarının belirlenmesi sırasında gerekse Şeker Anlaşmalarına katılımları konusunda her zaman lobilerin etkisiyle hareket eden iki bloğun yönetimleri, şekerde dünya piyasalarının ve diğer ülke politikalarının oluşumunda sonraki yıllarda da yönlendirici olmuşlardır.

Şeker sektöründe yaşanan istikrarsızlık ve 1972 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın AT'ye katılımıyla Topluluğun şekerde net ithalatçı konumuna geçmesiyle oluşan ortam, Topluluğun kendi kendine yeterlilik ve tarımda istikrarlı bir arz-talep dengesini kurma politikaları açısından olumsuzluklar yarattığından şeker için yeni bir politika benimsenmesi gereğini beraberinde getirmiştir. Ayrıntıları daha sonra incelenecek sözkonusu politika ile, yüksek ithalat korumasına dayalı bir piyasa düzeninin üretici fiyat desteğinin sağlandığı ihracat sübvansiyonları ile desteklendiği, dünya fiyatlarından bağımsız bir sistem kurulmuştur.

ABD'deki durum ise biraz farklıdır. 1948 yılından 1974 yılına kadar uygulanması öngörülmüş olan ve üretim ve ithalat kotalarına dayanan Şeker Kanunu yürürlükten kalktığı tarihlerde dünya şeker fiyatlarının yüksek seyretmesi nedeniyle iç piyasaya fiyat etkisinin olumlu olması nedeniyle şeker ithalat kotası oldukça yüksek bir noktaya çekilerek yaklaşık % 3'e tekabül eden bir gümrük vergisi uygulanmıştır.

1970'lerin ikinci yarısında ABD'ye bakıldığında, fiyatların düşmeye başladığı dönemlerde ithalat vergilerinin artırıldığı, şeker ihracat sübvansiyonu uygulayan ülkeler için ek

ithalat vergilerinin getirildiği ve ithalat kotalarının azaltıldığı görülmektedir (Raffaelli 1995). İthalat vergileri dolayısıyla, anlaşmaya taraf olmayan AT'den ABD'ye yapılan ithalat durmuş, anlaşmaya imza atmamış diğer ülkelere tanınan kotalar ise azaltılmıştır. ABD, 1977 Anlaşmasına 1980 yılında taraf olabilmiş ve anlaşmaya taraf olmamış ülkelere tanıdığı ithalat kotalarını daha da azaltmıştır. Bu arada, uluslararası stokların finansmanı konusu ise işlemez durumda kalmıştır.

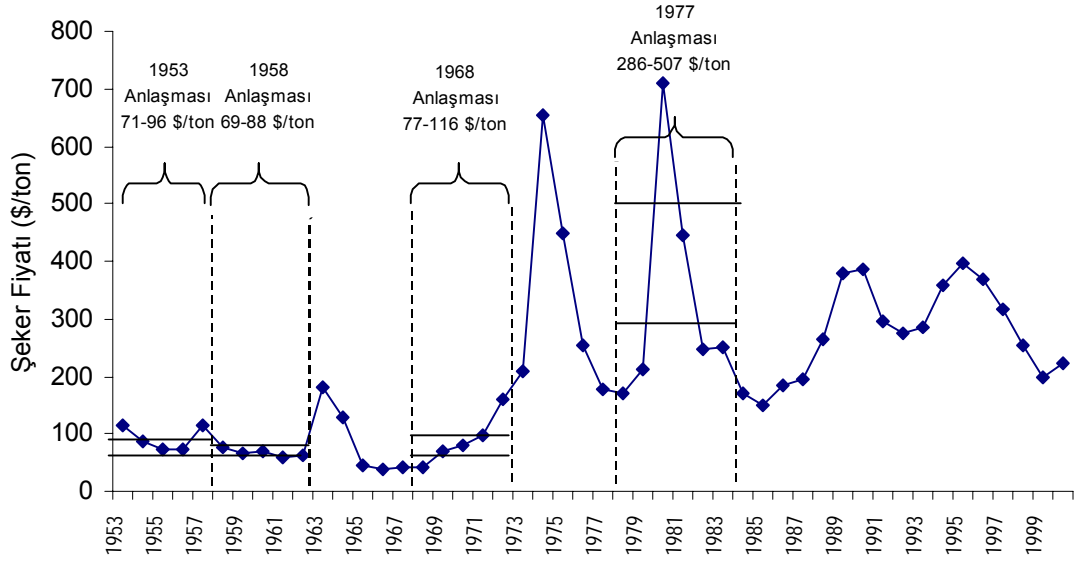
1974 yılı sonrasında yükselen fiyatlar AT'nin şeker üretimini de olumlu etkilemiştir. 1975 yılında net ithalatçı durumunda bulunan AT'nin pozisyonu değişmiş ve bundan sonraki yıllarda üretim fazlasını ihraç etmeye başlamıştır. AT'de yeni gelişen şeker ihracatının kotalar yoluyla engellenmemesi açısından Şeker Anlaşmasına katılma eğilimi olmamıştır.

1982 yılında, ABD'de iç destek sistemi tekrar çalıştırılmaya başlamış ve giderek yükseltilmiştir. İthalat kotası sistemi için de yeni bir ülke listesi hazırlanmış ve gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler bu listeye dahil edilmiştir. Ancak, yeni kotalar önceliklere nazaran daha düşük belirlenmiş, böylece getirilen tedbirler ABD piyasasında şeker fiyatlarının yükselmesine neden olmuştur (1977 yılında iç tüketimin %51'i kadar ithalat yapılmışken 1982 yılında bu oran %28'e düşmüş, üretim düzeyi ise 1977-1982 döneminde aynı kalmıştır).

1983/1984 döneminde yeni bir anlaşma için biraraya gelinmiş AB tarafı da görüşmelere katılmıştır. Ancak, önerilen sistemler ile ülkeler arası kota dağılımı üzerine çıkan anlaşmazlıklar sonucu yeni anlaşma yaptırımdan yoksun şekilde yürürlüğe girmiştir.

1990'lı yıllara girilirken yüksek üretim miktarları buna karşılık aynı hızda artmayan talep nedeniyle şeker fiyatları düşük seviyelerde seyretmiş, stok oluşumu devam etmiş ve yeni önlemlerin alınması konusunda ülkeler tek başlarına hareket etmek durumunda kalmışlardır. 1993 yılında, yine ekonomik yaptırımı olmayan bir anlaşma üç yıllığına yürürlüğe girmiştir. Daha sonra 1998 yılına kadar uzatılmıştır (ISO 2000).

Grafik 3.1: Uluslararası Şeker Anlaşmaları ve Dünya Fiyatlarındaki Gelişmeler



Kaynak: Hannah ve Spence 1996:137.

4. URUGUAY TURU TARIM ANLAŞMASI VE SEKTÖRÜN GELECEĞİ

4.1. TARIM ANLAŞMASININ ŞEKER SEKTÖRÜNE ETKİLERİ

1994 yılında imzalanan GATT Uruguay Turu Tarım Anlaşması ile ülkelerin pazarı bozucu nitelikteki korumacı iç destek politikalarının uluslararası ticaret üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılmasına yönelik düzenlemeler öngörülmüştür. Ancak, bu düzenlemelerin, kısa vadede, dünya şeker pazarları üzerinde çok kısıtlı bir etkisi olmaktadır, zira anlaşma ile korumacı şeker politikaları çok az değişikliğe uğramıştır.

1994 yılı sonu itibariyle Anlaşmaya taraf olmuş toplam 87 ülkenin dünya şeker talebi içerisindeki payı %72 civarındayken, üretimde %85, toplam dünya şeker ihracatında %94 ve toplam ithalatta ise %58 olmuştur. Büyük ihracatçılardan sadece Ukrayna, büyük ithalatçılardan ise Cezayir, İran, Rusya Federasyonu ve Çin anlaşmaya taraf olmamıştır.

DTÖ taahhütlerinde özel muamele uygulanarak indirimlerden muaf tutulan 48 az gelişmiş ülkenin dünya şeker ticaretine fazla etkilerinin olmayacağı anlaşılmıştır. Zira, 1990-1993 ortalamalarına göre, bu ülkelerin tüketimde %7, üretimde %5, ithalatta %13 ve ihracatta %3 ağırlıkları bulunmaktadır (UNCTAD, 1996).

UT Tarım Anlaşması'nın başlıca konuları, şeker sektörü özelinde aşağıdaki bölümlerde değerlendirilmiştir.

4.1.1. İhracat Sübvansiyonları

2000 yılı itibariyle gelişmiş ülkelerce şeker ihracatına uygulanmış olan teşviklerin 1986-1990 dönemi esas alınarak miktar olarak % 21, değer olarak %36 azaltılması öngörülmüştür. Ancak, önceden yükleme (front loading) denilen hükümlerin uygulanması seçeneği ülkelere tanınmış bu kapsamda yüksek olduğu takdirde indirime esas olan ihracat miktarlarının 1986-1990 dönemindekiler yerine 1990-1992 dönemindekiler olarak alınmasına izin verilmiştir. Gelişmekte olan ülkeler ise, 1995-2004 yılları arasında şeker ihracatında 1986-1990 dönemi esasına göre miktarda %14, değerinde %24 indirim yapacaklardır.

İndirime esas dönemlerde ihracat sübvansiyonu uygulanmayan ürünlerin bundan faydalanması mümkün olmayacaktır. Şeker, Türkiye'de bu kapsamda yer almaktadır.

Ülkelere indirim taahhütlerinin yerine getirilmesinde esneklik tanınmıştır. Ülkeler taahhütlerini, indirim uygulayacakları ikinci yıldan uygulama dönemi sonuna kadar, her yıl eşit seviyede ve nihai yıldaki nihai taahhütlerini yerine getirme zorunluluğu ile indirime tabi tutmaktadırlar. Öte yandan, bir önceki yıl kullanılmayan ihracat sübvansiyonu miktar ve değerinin sonraki yıllara aktarılmasını mümkün kılan bir uygulama (roll-over), Anlaşma'nın temel anlayışına ters olsa da taraf ülkelerce hukuka uygun olduğu gerekçesiyle kullanılmaktadır.

İhracat teşviği uygulamasında indirim taahhüdünde bulunan dokuz ülke bulunmaktadır. Bunlar, Brezilya, Kolombiya, AB, Macaristan, Meksika, Polonya, Romanya, Slovak Cumhuriyeti ve Güney Afrikadır (ISO 1999). Verilen taahhütler nedeniyle 2000 yılında ihracat sübvansiyonu uygulanan şeker miktarının baz dönemindeki yaklaşık 6,55 milyon tondan 5,48 milyon tona düşmesi, gelişmekte olan ülkelerin taahhütlerinin gerçekleştirileceği son yıl olan 2004 yılında ise 5,25 milyon tona inmesi öngörülmüştür. Böylece, toplamda %20'lik bir miktar indirimi oluşmaktadır (Tablo 4.1). Bu da gerek ihracat gerek üretim miktarlarında ciddi azalmaları beraberinde getirmiştir. Yine de indirimler sonucu ortaya çıkan teşvik edilebilir miktar dünya ticaretinde önemli bir miktara denk gelmiştir. Baz dönemde, teşvik edilebilecek şeker ihracatının toplam dünya şeker ihracatı içerisindeki payı % 23 seviyesindeyken 2000 yılı rakamlarıyla %17 seviyesine gerilemiştir.

AB dışında ihracat sübvansiyonu uygulamaları içerisinde şekerli mamullere de yer veren başka ülke bulunmamaktadır. ABD ise uyguladığı ihracat programları ile reeksport şekerin şekerli ürünlerde kullanılarak ihracatta rekabet edilebilirliğin artırılmasını desteklemektedir.

Tüm ürünler bazında incelendiğinde, toplam ihracat sübvansiyonlarının %80'lik bölümünden fazlasının AB tarafından uygulandığı anlaşılmıştır (Ruiz ve DeGorter 2000:4). İhracat teşviği uygulayan ülkelerden Güney Afrika Cumhuriyeti'nde 1997 yılında ihracatın desteklenmesi sisteminden vazgeçilmiştir.

AB dışında diğer büyük ihracatçı ülkelerin ihracat iadesi uygulamalarına fazla başvurmadıkları DTÖ Sekreteryasına yaptıkları bildirimlerden saptanabilmektedir. 1999 yılına

kadar AB ihracat sübvansiyonu taahhütlerinde sıkıntı yaşamamıştır. Ancak, 2001 yılında gerek miktar gerek değer olarak taahhütlerin aşılması ihtimali bulunmaktadır. Çünkü, uygulamanın son yılı olan 2001 yılına kullanılmayan ihracat sübvansiyonu taahhütlerini aktarmak (roll-over) mümkün olmayacaktır. Bu nedenle, AB'nin iç fiyatları düşürmesi, üretim kotalarını indirmesi, teşvikli ihracat miktarını kısıtlaması, ithalat kotalarının aşımını engellemesi gibi seçenekleri kullanması beklenebilecektir.

İhracat teşviği verilen diğer ürünlerle kıyaslandığında baz dönemde şekerin, buğday ve un, diğer hububat ve meyve-sebzeden sonra dördüncü en yüksek ihracat sübvansiyonundan yararlanan ürün olduğu anlaşılmaktadır. Bu sıralamanın hemen hemen tüm ürünlere verilen teşviklerde eşit seviyede indirime gidilmesi dolayısıyla değişmesi beklenmemektedir.

Tablo 4.1: UT Tarım Anlaşması Kapsamında Şekerde İhracat Sübvansiyonu Taahhütleri

	Taahhüt Temel Miktarı	1995	2000	2004	Bin Ton	
					İndirim Fark	%
Brezilya	1.740	1.716	1.600	1.500	240	14
Kolombiya	260	256	240	224	36	14
AB-15	1.612	1.556	1.273	1.273	340	21
Macaristan	166	166	32	32	134	81
Meksika	1.530	1.500	1.367	1.260	270	18
Polonya	172	132	104	104	68	40
Romanya	176	170	159	151	25	14
Slovakya	5	5	4	4	1	20
G.Afrika*	889	858	702	702	187	21
Toplam	6.550	6.359	5.481	5.250	1.300	20

*G. Afrika'da teşvik sisteminde değişikliğe gidildiğinden dolayı ihracat sübvansiyonu uygulaması yürürlükten kaldırılmıştır.

Not: ACP ve Hindistan'dan Lomé Anlaşması kapsamında AB-15'e yapılan ihracata karşılık gelen miktar kadar şekeri AB indirim taahhüdü dışı bırakmıştır.

Kaynak:ISO 1999.

4.1.2. Pazara Giriş

Pazara giriş taahhütlerinde başlıca konular: mevcut tarifeler ile tarife dışı engellerin tarifeleştirilmesi, tarife indirimleri (1986-88 baz dönem kabulüyle) ve belli bir miktar için pazara girişin kolaylaştırılması. Bu taahhütlerden sapmalar sadece özel korunma önlemleri hükümleri çerçevesinde mümkündür.

4.1.2.1. Tarifeleştirme ve Tarife İndirimleri

Tarife dışı engellerin tarifeleştirilmesi 1986-88 baz dönemine göre gerçekleştirilmiştir. Gelişmekte olan ülkelere tarifelerini tavan konsolidasyonu denilen yöntemle uygulamakta olduklarının çok üzerinde tarife oranlarından bağlama imkanı tanınmıştır. Şekerde de tarifelerini bu şekilde belirleyen ülke sayısı fazladır.

Tarife indirimlerinin 6 yıl içerisinde gelişmiş ülkelerce basit ortalama olarak %36 oranında uygulanması ancak her üründe bunun en az %15 olması karara bağlanmıştır. Gelişmekte olanlarda bu oranlar sırasıyla %24 ve %10'dur. Az gelişmiş ülkeler sınıfına giren ülkeler herhangi bir yükümlülük altına girmemiş ancak bağlı tarifeleri uygulamaya konmuştur. Tavan konsolidasyonuna giden ülkelerin de indirimle gitme zorunluluğu bulunmamaktadır.

Sonraki dönemlerde bağlı tarifelerin üzerine çıkılması tarifeleştirme ile engellenmektedir. Ancak, fiyatların çok düştüğü ve ithalat miktarının birden aşırı yükseldiği durumlarda önceden belirlenmiş "tetik" miktar veya fiyatlar için Özel Koruma Önlemlerinin uygulanması söz konusu olmaktadır. Bu uygulama sadece tarifeleştirme yoluna giden ülkelere tanınmış bir ayrıcalıktır ve takvim yılı sonunda sona ermektedir.

Öte yandan, basit ortalama yöntemiyle tarifelerin indirimle tabi tutulması yöntemi ile baz dönemi ortalamalarının yüksek tutulması ve tavan konsolidasyonu oranının uygulanmakta olanın çok üzerinde belirlenebilmesi gibi uygulamalarla GATT bağlı tarifeleri ile uygulanmakta olan tarifeler arasında büyük fark yaratılarak tarifeler "sulandırılmıştır". Söz konusu uygulamalarla şeker gibi hassas görülen ürünlerde yüksek tarifeler belirlenmiş ve tarifelerdeki indirimler alt seviyede (%15) tutulabilmiştir. Bu da, şeker tarife oranlarında yapılan indirimlerin pazara girişte hiçbir olumlu etki yaratamamasına neden olmuştur.

Böylece, Tarım Anlaşması ile şeker konusunda sağlanan tarife indirimleri oldukça yetersiz kalmıştır. Toplam 128 ülkeden 67'si rafine beyaz şekerde bağlı tarife üzerinden indirim yapmayı taahhüt etmiş, 1986-88 dönemi temel alınarak ağırlıklı ortalama tarifinin %109'dan %88'e (%19,3) düşürüleceği hesaplanmıştır. Kalan 61 ülke tavan konsolidasyonuna gitmiştir. Ham şekerde ise 65 ülke bağlı tarife üzerinden indirim yaparken 63'ü tavan konsolidasyonu yolunu seçmiştir. Tarifeleştirme sonucu ağırlıklı ortalama tarifinin %93'ten %72'ye (%22,6) indirilmesi sözkonusudur. Tavan konsolidasyonu yoluna giden gelişmekte olan ülkelerde indirim tabi ağırlıklı ortalama tarife beyaz şekerde %102, ham şekerde %110 olarak bağlanmıştır (ISO 1999:2). En sık rastlanan tavan konsolidasyon oranı %30-40'dır (ham şekerde 17, rafine şekerde 15 ülke). Bazı önemli ithalatçı ve ihracatçı ülkeler itibarıyla tarife indirim oranlarının baz dönemi seviyeleri ile taahhüt edilen tarife seviyeleri Tablo 4-2'de sunulmaktadır.

Tablo 4.2: Bazı Önemli İthalatçı ve İhracatçı Ülkelerde Tarife İndirim Oranları

	1986-88 ad valorem tarifeleri (%)		Taahhüt Edilen Bağlı Tarifeler (%)	
	Ham Şeker	Rafine Şeker	Ham Şeker	Rafine Şeker
İhracatçı Ülkeler				
AB-15	168 ^b	133 ^b	134 ^b	106 ^b
Avustralya	43	34	21	17
Brezilya	55	85	35	35
Küba	^a	^a	40	40
Guatemala	178	178	160	160
Tayland	104	104	94	94
Türkiye	150	150	135	135
Kolombiya	130	130	117	117
Maritus	^a	^a	122	122
G. Afrika	124	124	105	105
İthalatçı Ülkeler				
Kanada	10	11	8	10
Mısır	30	30	20	20
Hindistan	^a	^a	150	150
Japonya	339	376	288	320
Meksika	173	173	156	156
Pakistan	^a	^a	150	150
Nijerya	^a	^a	150	150
Malezya	17	17	15	15
ABD	136,1 ^b	106 ^b	115,7 ^b	90 ^b
G. Kore	23,7	23,7	18	18

^a Tavan konsolidasyonuna giden ülkeler.

^b Tarife kotasının üzerinde yapılacak ithalat için uygulanan tarife.

Kaynak: ISO 1999; UNCTAD 1996.

Özellikle, dünya şeker piyasası fiyatlarının fazlasıyla düştüğü 1998 yılında yüksek tarifeler ülkelerin iç piyasalarını korumalarını sağlayabilen tek araç olarak kalmıştır. AB ve ABD de bağlı tarifelerinin altına inmemiş hatta AB çok büyük düşüş gösteren dünya fiyatlarından özel korunma önlemleri sayesinde tarifelerini yükseltme imkanı bularak korunmuştur. Toplam 27 ülkenin özel korunma önlemi uygulama hakkı bulunmakta olup bazıları yine fiyatların düştüğü dönemde önlemleri yürürlüğe koymuşlardır.

Gelişmiş ülkelerin tarife indirim taahhütleri içerisinde, diğer ürünlerle şekerin durumu karşılaştırıldığında, en düşük seviyede indirim uğrayan süt ürünlerinin (%26) ardından şekerin ikinci sırada yer aldığı anlaşılmaktadır (%30). Hayvansal ürünlerde indirim %32 seviyesindeyken diğer tüm ürünlerde indirim oranları %35'in üzerindedir.

4.1.2.2. Pazara Girişin Kolaylaştırılması

Tarım Anlaşması'nda pazara girişin kolaylaştırılması çerçevesindeki hükümlere ticaretin geliştirilmesi ve mevcut ihracat pazarlarının güvence altında tutulması amacıyla yer verilmiştir. Buna göre, her ülke her ürün için kendi pazarına giriş (ithalat) miktarının baz dönemindekinden daha düşük bir seviyede olmaması için pazara girişi aynı seviyede (ithalat/iç tüketim oranı) tutmak durumundadır. Baz döneminde hiçbir şekilde pazara girişi sağlanmamış ya da ithalat/iç tüketim oranı %3'ün altında bulunan ürünler için taahhütler belirlenirken öncelikle %3 oranının esas alınması ve uygulama dönemi sonunda bu oranın %5'e çıkartılması gerekmektedir.

Koruma oranları tarifeleştirmeye uğramış olan ürünlerde başlangıç ve nihai tarife kotası miktarlarının taahhüt listesinde gösterilmesi gerekmektedir. Tarife kotaları, ithalat kotası ve değişken ithalat vergisi uygulamaları gibi tarife dışı engel uygulayan ülkelerin koruma uygulamalarının sadece tarifeler yoluyla yapılmasını temin etmektedir. Tarife kotası içindeki ithalata düşük oranda vergi uygulanırken kotayı aşan miktar için daha yüksek oranda vergi uygulanmaktadır. Tarife kotasını aşan miktar için belirlenen koruma oranları indirim tabi tutulmaktadır.

Öte yandan, şekerdeki tarife kotalarının uygulanmasında minimum giriş kotaları uygulamasının (tüm ülkelere ayırım gözetmeksizin kota dahilinde ihracat hakkı tanınması)

tersine AB ile az gelişmiş ülkeler arasında olduğu gibi tercihli ticaret anlaşmaları kapsamında bir kota kullandırımı sözkonusu olabilmektedir.

Yine AB ve ABD'nin yüksek koruma seviyeleri nedeniyle pazara girişi kotalarla kısıtlayarak ulusal politikalarını kolladıkları görülmektedir. Ondokuz ülkenin pazara girişle ilgili taahhütleri bulunmakta olup bu kapsamda uygulama dönemi sonuna kadar 163.500 tonluk bir giriş kolaylığı sağlanacağı saptanmıştır. Bu miktar 1995 dünya şeker ticaretinin %0,5'i oranındadır. 1995-1997 döneminde kotaların doldurulma oranına bakıldığında şeker kotalarının %71-76 ile diğer ürünlere göre daha yüksek oranda kullanıldığı ortaya çıkmaktadır. Bu oran hububat ile süt ürünlerinde %63 seviyesindedir.

Öte yandan, 1996-1998 dönemi ile 1992-1994 ortalama ithalatı karşılaştırıldığında gerçekleşen ithalatın, taahhütlerin çok üzerinde yaklaşık 1,6 milyon ton olduğu anlaşılmaktadır (Tablo 4.3). Bu durumun tarife indirimlerinden ziyade düşük dünya fiyatları ve bazı ülkelerin arz eksikliğini kapatmalarından kaynaklandığı belirtilebilir (ISO 1999). Bu dönemde, AB ile ABD'nin tarife kotalarını doldurma oranı %100'e yakın olmuştur zira fiyatların düşüş gösterdiği son dönemde bu pazarlara ihracat oldukça kazançlı görülmüştür. Kotaları dolmayan Kolombiya, Guetamala, Güney Afrika ve Tayland gibi ülkelerde ise, iç fiyatlar kota içi vergiler ödedikten sonraki ithal fiyatının altında oluşmuştur.

Tablo 4.3: Minimum Pazara Giriş Taahhütleri (Ton, Ham Şeker Karşılığı)

Ülke	Başlangıç Kotası	Nihai Kota	Kota İçi Tarife	Kotadaki Artış	1996-98 1992-94 Dönemleri Farkı
Barbados	1.454	2.423	%122	969	5.429
Kolombiya	33.860	57.325	%80	23.465	5.432
Kosta Rika	4.617	7.699	%55 -45	3.082	0
El Salvador	3.887	6.479	%40	2.592	0
AB-15	1.418.209	1.418.209	%0	0	77.465
Guatemala	8.620	14.367	%45	5.747	0
Macaristan	556	556	%60	0	-82.273
İzlanda	11.816	11.816	%0	0	-1.904
Malezya	17.400	29.600	%5 +220,46	12.200	187.212
Meksika	110.000	183.800	%50	73.800	11.741
Fas	274	274	%168	0	143.045
Nikaragua	29	48	%60	19	-3.555
Filipinler ²	38.430	64.050	%50	25.620	361.134
Slovak Cum.	75	75	%50	0	-2.219

Ülke	Başlangıç Kotası	Nihai Kota	Kota İçi Tarife	Kotadaki Artış	1996-98 1992-94 Dönemleri Farkı
G. Afrika Cum.	46.667	62.037	Bağlı tarifenin azami %20'si	15.370	-38.482
Tayland	13.105	13.760	%65	655	7
Tunus	100.000	100.000	%15	0	25.485
ABD ³ .	1.139.195	1.139.195	\$13,80/T Ham \$36,60/T Rafine	0	800.756
Venezuela	132.013	132.013	%40	0	115.056
TOPLAM	3.165.670	3.329.189		163.519	1.604.185

1. AB-15: ACP 1.294.700 (rafine); Hindistan 10.000 (rafine)

2. Filipinler: Rafine ve ham şeker birlikte

3. ABD: 1.117.000 ham; 22.000 rafine ve diğer şeker.

Kaynak: ISO 1999.

4.1.3. İç Destekler

İç destekler konusu, özellikle gelişmiş ülkelerin yüksek seviyedeki desteklerinin azaltılması amacıyla UT Tarım Anlaşması kapsamına alınmıştır. İç desteklerin azaltılabilmesi için özel bir hesap yöntemiyle önce toplam desteğin ölçüsünün belirlenmesi gerekmiştir. Toplu Destek Ölçümü (TDÖ) [Aggregate Measurement of Support (AMS)] olarak ifade edilen sistemle 1986-1988 baz dönemi desteklerinin hesaplanarak indirim dönemi boyunca gelişmiş ülkeler için %20, gelişmekte olanlarda %13,3 azaltılması kararlaştırılmıştır.

Ülkeler toplam TDÖ'yü hesaplarken üretim miktarı üzerine etki eden ürüne özel ve genel tarımsal politikaları gözönüne almaktadır. Pazar fiyat destekleri, baz dönemi için belirlenmiş olan referans fiyatlara göre hesaplanmakta ve TDÖ hesabında önemli yer tutmaktadır.

İç desteklerde TDÖ hesaplarına alternatif bir yaklaşım, 'de minimis' olarak gösterilebilecektir. Herhangi ürünlerdeki toplam iç destek bu ürünün üretim değerinin gelişmiş ülkelerde %5, gelişmekte olanlarda %10'unun üzerinde bulunmadığı takdirde ya da ürüne özel olmayan desteklerle toplam tarımsal üretim değerinin %5'i (ya da %10) geçilmediği sürece de minimis uygulaması kabul edilmektedir. Toplam TDÖ hesaplayan ülkeler ürün bazındaki destek oranı de minimisin altındaysa bunu hesaba dahil etmemektedirler.

TDÖ metodunun kullanılabilir bir konumda bulunmadığı durumlarda, politika bazındaki uygulamaların toplam mali yükü alınarak Eşdeğer Destek Ölçümü (EDÖ) hesaplanmaktadır. Toplam TDÖ hesabında, ürün bazında hesaplanan TDÖ, ürüne özel olmayan TDÖ ve EDÖ toplamaları bulunmaktadır. Her yıl hesaplanan Toplam TDÖ ile taahhütlerin aşılmadığı anlaşılabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin UT Tarım Anlaşmasında hak kazandıkları özel ve ayrıcalıklı muamele kapsamında, iç destek uygulamalarında kalkınma programları çerçevesinde tarım sektörüne sağladıkları tarımsal ve kırsal kalkınma yardımları indirimlerden hariç tutulmuştur. Buna göre, tarımsal ve kırsal kalkınma kapsamında, yatırım teşvikleri, fakir veya kaynağı kısıt üreticilere sağlanan girdi destekleri indirimlerden muaf tutulmuştur.

İç desteklerin genel hükümleri içerisindeki muafiyetlerin özünü oluşturan iki şart vardır: tüketiciden üreticiye transfer gerektirmeyen yani kamu tarafından finanse edilen şeffaf programların uygulanması ve üreticiye fiyat desteğinin verilmemesi. Bu şartlar yeşil kutu diye bilinen politika seçeneklerinin uygulanabilmesi için önemlidir. Bu bağlamda, bölgesel yardım programları, doğrudan ödemeler, çevreye yönelik politikalara destek, doğal afet ödemeleri, gıda güvenliği programları, geliri destekleyici nitelikteki diğer program ve uygulamaların desteklenmesi ile ilgili harcamalar muafiyetler kapsamındadır (UT Tarım Anlaşması Ek-2).

Gelişmiş ülkelerin tümü ile geliştirmekte olan ülkelere 12'si baz dönemi iç desteklerini Toplam TDÖ olarak verirken, kalan 88 geliştirmekte olan ülkeden 8'i de minimis, 80 tanesi ise sıfır veya negatif iç destek bildirmiştir (FAO 1999).

İç desteklerdeki değişimi gözlemek üzere üretici destek tahminlerindeki (ÜDT = producer subsidy estimate (PSE)) değişikliklerin incelenmesinden faydalanılabilir. ÜDT hesabında TDÖ'den farklı olarak referans fiyatlar her yıl yeniden belirlenirken tarımsal desteklerin tümü muafiyet bulunmaksızın sistemde yer almaktadır. Şeker destekleme politikaları konusunda önemli bir gösterge OECD ülkelerinin şeker sektörüne sağladıkları desteğin hacmindeki değişimdir. Desteklerin hacmindeki değişim irdelenerek ülkelerin iç destek politika uygulamalarındaki değişiklikler konusunda fikir sahibi olunabilecektir.

Şekere yönelik ortalama ÜDT baz dönemi olan 1986-1988 dönemi ile 1998-2000 döneminde aynı seviyede bulunmaktadır (%54). Son dönemde, şeker için üreticilere ödenen

fiyat dünya fiyatlarının ortalama iki misli üzerinde seyretmiştir (OECD 2001). Pirinç gibi yalnızca Japonya ve Güney Kore tarafından desteklenen bir ürün kenara bırakıldığında, OECD ülkeleri tarafından yaygın olarak ve yüksek seviyede desteklenen ilk ürünün şeker olduğu görülecektir. ÜDT değerleri genel ortalama ve ülke bazında aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

ÜDT değerlerinde yıllar itibariyle görülen farklılıklar daha ziyade dünya fiyatlarında meydana gelen değişimler nedeniyle ülkelerin iç piyasa fiyatları ile referans alınan dünya fiyatları arasındaki fark olarak hesaplanan pazar fiyat desteği değerlerinde meydana gelen dalgalanmalardan kaynaklanmaktadır. Ülkelerin iç destek politikalarında büyük bir farklılaşma yaşanmadığı için pazar fiyat desteği dışındaki destek kalemlerinde de önemli değişiklik olmamaktadır.

Tablo 4.4: Şekerde Üretici Destek Tahminleri (%)

Ülke	1986-1988	1995	1999-2000
OECD	54	50	54
AB	60	59	53
ABD	58	36	61
Avustralya	14	9	6
Japonya	66	71	58
Türkiye	23	34	68

Kaynak: OECD 2001.

4.2. ÜLKE POLİTİKALARININ İNCELENMESİ

Birçok şeker üreticisi ülke, özellikle de şeker pancarı üretenler, ithal şekeri pahalılaştırmak ve ihraç şekeri ucuzlatmak üzere çeşitli politikalar uygulamaktadırlar. Uruguay Turu boyunca, ülkelerin ortalama şeker maliyetleri incelendiğinde Çin, AB ve BDT gibi ülkelerin maliyetlerinin dünya fiyatlarının iki katı olduğu ve hiçbir ülkenin üretim maliyetlerinin dünya fiyatlarının altında olmadığı anlaşılmıştır. Bu koşullar altında şeker piyasasında söz sahibi olabilecek çok az ülke şeker ticaretini serbestleştirmiştir; Avustralya, Kanada ve Singapur. Diğer ülkelerde tarife ve tarife dışı engeller ile destek politikaları kapsamında üretimlerini korumaya devam etmektedirler. Aşağıda gelişmiş ve gelişmekte olan bazı ülkelere dünya üretim ve/veya ihracatı üzerinde söz sahibi olanlar (Avustralya, Brezilya,

Tayland) ile uyguladıkları şeker politikaları itibariyle piyasaları etkileyen ve etkileme potansiyeli olan önemli ülkelerin (ABD, AB ve Japonya) şeker sektöründeki destekleme ve dış ticaret politikaları incelenecektir.

4.2.1. ABD

ABD şeker politikaları tarih boyunca üç ayrı dönemden geçmiştir. Bunlardan birincisi olan 1789-1890 döneminde, şeker üretimi önemli miktarlarda olmadığı için koruma gereği duyulmamış ancak şeker ithalatından gelir elde edilmesine dönük tarifeler konulmuştur. 1890 sonrası ikinci dönemde, ithalatta tarifelerin kaldırılmasıyla yüksek miktarda şeker girişi olmuş ve yerli işleme sanayii teşviklerle desteklenmiştir. Ancak, 1894 yılında teşviklerin yerini %40 tarife almıştır.

1930'larda başlayan üçüncü dönemle birlikte, artan şeker üretimi nedeniyle düşen fiyatlara karşılık yerli sanayiye korumak üzere 1934 yılında Şeker Kanunu çıkarılmış ve şeker ithalat ve üretimini sınırlandırma uygulaması başlatılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı yıllarında askıya alınan 1934 Kanunu, 1948 yılında ithalat kotalarında yapılan değişiklikler ve eklemelerle tekrar yürürlüğe girmiştir. 1974 yılına kadar devam eden uygulamalara o yıl dünya şeker fiyatlarının yaklaşık üç misli artması nedeniyle son verilmiştir. 1977 yılında artan üretim ve düşen şeker fiyatları ile birlikte şeker sektöründe yeni bir koruma politikasına geçilerek Amerikan Ürün Kredi Kurumu (Commodity Credit Corporation [CCC]) tarafından fiyat desteği amaçlı kredi programları başlatılmıştır. Bununla üretimde devamlılığın sağlanması amaçlanmış olup, işleyicilerin üretilen ürünü minimum bir fiyatla satın alarak işlemeleri sonrasında büyük bölümü stoklanarak yıl içinde satılan şekerin, işleyicinin talebine göre, hükümetçe açıklanan 9 ay vadeli kredi ve faiz oranlarından CCC tarafından geçici olarak, yani kredinin faiziyle birlikte geri dönüşü esasıyla, ya da kalıcı olarak, yani ürünün kredinin geri ödemesine sayılarak, satın alınması sistemi getirilmiştir. İthalat vergileri ile kredi ve faiz oranları arasında ürünün CCC'ye bırakılmasını önleyici bir fiyat ilişkisi gözetilmiş ve 'pazar destek fiyatı' olarak ilan edilmiştir. Bu krediden yararlanabilmek için pancar ya da kamış üreticisine belli oranda bir ödemenin yapılıyor olması esası getirilerek kötüye kullanım riski ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca, kredi kullanımında caydırıcı bir uygulama olarak kredi kullanan işleyicilerden teslim ettikleri şekerin belli oranına denk gelecek şekilde kesintiler yapılmaktadır (2 cent/kg civarında). Kredilerin faiz geri ödemelerinde

kamıştan şeker üretenler bu masrafları üretici ile ortak karşılamaktayken pancardan şeker üretenler sattıkları şekere bu masrafları yansıtabilmektedir ("Sugar and ..." 2001).

Sözkonusu destek uygulaması 1981 yılında hazırlanan yeni Tarım Kanunu ile kalıcı hale getirilmiştir. Bu arada, oldukça düşen dünya şeker fiyatları nedeniyle ithalat kotası uygulamalarına 1982 yılında geri dönülmüştür. 1974 öncesi uygulamalardan şeker üretiminin kısıtlanmasına dönük politikalar 1990 yılına kadar terk edilmiştir.

1985 Tarım Kanunu ile ham pancar ve kamış şekeri için belirlenmiş olan kredi oranları sonraki yıllar korunmuş, iç piyasa fiyatlarının ithalat kotaları ile korunması politikası devam ettirilmiştir. 1990 yılında kabul edilen Tarım Kanunu ile gelişmekte olan ülkelerin şeker politikaları konusundaki şikayetleri ve GATT dahilindeki tartışmalar gözönüne alınarak şeker üretiminin kısılarak belli miktarda ithal şekerin iç piyasaya verilmesi sağlanmıştır. Şeker üretimindeki kısıtlama her zamanki gibi işleyicilere belli bir pazarlama kotası tanınması yoluyla uygulanmakta ve geçmişte yapılan satışlar esas alınmaktadır. Üretime dönük kısıtlamalar 1996 yılındaki Tarım Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır (USDA 1996).

Bunların yanısıra, 1990 yılında Avustralya'nın ABD'nin uyguladığı kota sistemine karşı GATT nezdinde yaptığı itiraz sonucu, ABD, tarife kotası tanımlamasını getirerek mevcut uygulamasına devam etmiştir. Önceki kota uygulamalarında ABD, kendi üretim-tüketim dengelerini gözeterek belli ülkelere doğrudan kota tahsisi yoluna giderken, yeni uygulamada iki yönlü bir ithalat vergisi yoluna gidilerek belli bir kota miktarına kadar sıfır ya da çok düşük vergi, kota miktarının üstünde yüksek vergi uygulaması ile kotalar ülkelerin önceki yıllardaki ihracatları baz alınarak dağıtılmıştır.

ABD'de iki ayrı ihracat programı uygulanmaktadır. Birincisinde, şeker rafinerilerinin desteklenmesi amacıyla reeksport amaçlı kota dışı ham şeker ithalatı sözkonusudur. İkinci programda, rafine şekerin şekerli mamul ihraç eden firmalara kullanılması konusundaki destekler kapsamaktadır.

1970'li yıllardan 1999 yılına kadar, ABD şeker ithalat miktarının dünyada ithalata konu olan şeker miktarı içerisindeki payının Tablo 4.5'den izlenebileceği gibi % 27'den %7'ye gerilediği anlaşılmaktadır.

Tablo 4.5: ABD'nin Şeker İthalatı ve Dünya Ticaretindeki Yeri

Yıl	İthalat (bin ton)		Pay(%)
	ABD	Dünya	
1970	4821	17658	27.3
1975	4157	18401	22.6
1980	2828	23056	12.3
1985	1940	23013	8.4
1990	2040	23138	8,8
1995	1664	20651	8,0
2000	1612	24028	6,7

Kaynak: FAO web sitesi, ISO 1999.

1996 yılında yayımlanan ABD Tarım Kanununda, Uruguay Turu Tarım Anlaşmasının ABD şeker sektörüne önemli bir yansıması olmadığından, şeker ile ilgili global politikalar değişikliğe uğramamıştır.

ABD'de şeker konusunda bir başka uygulama ise 1997-1999 yılları arasındaki pazarlama kesintileridir. Bu uygulama ile ton başına 2,5 \$ civarında bir kesinti uygulanmış ve destekleme sisteminin finansmanında kullanılmıştır. Söz konusu uygulama 2000 yılında terk edilmiştir.

2000 yılındaki birçok değişikliğin nedeni, ABD müdahale kuruluşu olan CCC'de yüksek şeker stoklarının birikmesi olmuştur. Bu stokların eritilebilmesini teminen 2000 yılında şeker pancarı ve kamış üreticilerinin belli büyüklükteki arazilerini üretimden çekmeleri karşılığında CCC'nin elinde bulunan şekerin kendilerine verilerek kayıplarının karşılanması (aynı ödeme [payment in kind]) söz konusu olmuştur. Böylece, ekim alanlarında yaklaşık %7'lik azalma kaydedilmiştir ("Sugar and ..." 2001).

4.2.2. Avrupa Birliği (AB)

AB'de şeker piyasasının tek bir sistem dahilinde düzenlenmesi ve ülkeler arasında politika birliğinin sağlanması yürürlükte bulunan 1785/81 sayılı Yönetmelik ile gerçekleştirilmektedir. Temelde hububat ortak piyasa düzeni örnek alınmakla birlikte şeker ortak piyasa düzeninin kendine has düzenlemeleri de bulunmaktadır:

- Müdahale alımları ham maddeye (şeker pancarı veya şeker kamışı) değil, son ürüne (ham ve rafine [beyaz] şeker) uygulanmaktadır.
- Üretim kotalarla sınırlandırılmıştır.
- Destekleme sistemi diğer piyasa düzenlerinde olduğundan daha fazla kendini finanse edebilecek şekilde düzenlenmiştir.
- Afrika, Karayip ve Pasifik (ACP) ülkeleri ile yapılmış olan Lomé Anlaşması nedeniyle AB piyasasında belli miktarda şeker için giriş garantisi tanınmaktadır.

İlk defa 1968 yılında oluşturulan şeker ortak piyasa düzeni pancar ve kamış şekeri için geçerli olmuş, 1977 yılında bunların doğrudan yerini tutan izoglikoz da sistem içerisine alınmıştır. En son 1994 yılında inülin şurubu sisteme dahil edilmiştir (Agra-Europe 1998).

i. Kapsam ve Bazı Uygulamalar

AB Şeker Rejimine dahil başlıca ürünler: Beyaz şeker (tatlandırıcı ya da renklendirici içermeyen ve kuru halde ağırlık itibarıyla % 99,5 veya daha fazla oranda saf ürün içeren şeker), ham şeker (tatlandırıcı ya da renklendirici içermeyen, ve kuru halde ağırlık itibarıyla % 99,5'dan daha az oranda saf ürün içeren şeker), izoglikoz (glikoz ve onun polimerlerinden (nişasta dahil) üretilen ve kuru halde ağırlık itibarıyla en az % 10 fruktoz içeren) ve 1994 yılında sisteme katılan inülin şurubudur (inülin veya oligofruktozların hidrolizi ile elde edilen ve kuru halde iken içinde serbest durumda en az % 10 fruktoz veya sukroz bulunan ürün).

Adı geçen ürünler için üretim dönemi 1 Temmuz ile izleyen yılın 30 Haziranı arasındadır. Şeker pancarı ya da şeker kamışı yetiştiricilerinin hayat standartlarını ve işlerini güvence altına alan ve şeker piyasalarında dengeyi gözetten bir yapının oluşmasını teminen; her yıl, rafine şeker için bir hedef fiyatın belirlenmesi, üretim açığı bulunmayan bölgelerden (kuzey Fransa) elde edilen rafine ve ham şeker için bir müdahale fiyatının, üretim açığı bulunan bölgelerden (İrlanda, İtalya, İngiltere, Portekiz) elde edilen rafine ve ham şeker için ise

türetilmiş müdahale fiyatının uygulanması öngörülmüştür. Açığı bulunan bölge, üretim kotasının normal tüketimin altında kaldığı bölgeyi tanımlamaktadır. Müdahale fiyatı, hedef fiyatın % 95'i seviyesindedir.

Ham şeker için müdahale fiyatı, rafine şeker müdahale fiyatından işleme maliyeti ve verimle ilgili oranlar düşülerek belirlenir. Şeker pancarı için ise, her yıl, rafine şeker müdahale fiyatıyla aynı esnada bir temel fiyat ilan edilir. Pancar temel fiyatı belirlenirken rafine şeker için ilan edilen müdahale fiyatı ile pancarın işleme masrafları, verimi, işletmenin melas satışından elde edeceği gelir ve pancar işletmeye gelene kadar oluşan maliyetler gözönüne alınır.

Pancar için ilan edilecek bir temel fiyat ile üretim kotası sistemine bağlı olarak A tipi şeker işlenecek A tipi pancar için bir minimum fiyat belirlenmektedir. B tipi şeker işlenecek B tipi pancar için de bir minimum fiyat belirlenerek şeker pancarı işleyenlerin daha düşük fiyatlarla ham madde temin etmesi önlenmiş, böylece üretici korunmaya çalışılmıştır.

A pancarı için minimum fiyat, pancar temel fiyatının % 98'i, B pancarı için % 60,5-68'ine eşit olmaktadır. İşleyicilerin şeker pancarını alacakları fiyat en az bu minimum fiyat olup kaliteye göre fiyat değişebilmektedir. Şeker pancarı, hayvan yemi olarak kullanıldığı takdirde ya da şeker ve işlenmiş ürünlere işlenerek ihracatı söz konusu olduğunda müdahale fiyatına eşit ya da düşük bir fiyatla satılabilmektedir.

Politika hedeflerine varmak için, gerektiğinde müdahale kuruluşları tarafından müdahale fiyatlarıyla alım yapılması söz konusudur. Müdahale alım sistemi şekerde çok nadiren kullanılmış, en son 1986/87 üretim döneminde uygulanmıştır (Agra-Europe 1998:13).

ii. Kota Sistemi

Toplulukta ürün fazlasının neden olduğu stoklar nedeniyle üreticilerin ürün fazlalarından kendilerinin sorumlu olduğu bir kota sistemi oluşturulmuştur.

Şeker konusunda ilk düzenlemenin yapıldığı 1968 yılından itibaren kota sistemi uygulamasına başlanmıştır. İlki 1968/69-1974/75 dönemini kapsayan uygulama, daha sonraki dönemlerde beş yıllık periyotlarla devam etmiştir.

1981 yılında yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunan, 1785/81 sayılı yönetmelikte, 1981/82 kampanya döneminden 1985/86 kampanya dönemine kadar uygulanacak kotalarla ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Sonraki yıllarda kota uygulama süreleri birkaç defa uzatılmış ve kota miktarları tekrar belirlenmiştir. 1986/87-1990/91 dönemi için yapılan düzenlemelerin ardından 1995/96 üretim dönemine kadar her yıl yeni düzenleme getirilmiş ve en son GATT Uruguay Turu Tarım Anlaşması'nın uygulama dönemi olan 1995/96 ile 2000/01 arası dönemde uygulanmak üzere kota düzenlemeleri yapılmıştır. Kotalar, 1981/82 döneminde saptanan miktarların devamı gibi olmakla birlikte, yeni katılan ülkeler ve inülin şurubunun sisteme dahil edilmesi nedeniyle bazı ekleme ve düzeltmeler yapılmıştır.

Öte yandan, yüksek fruktoz şurubu (izoglikoz) için herhangi bir destekleme önlemi alınmamış yalnızca, şekerde olduğu gibi üretim kotalarına tabi tutulmuştur.

Üye ülkeler, kota sistemi içinde kendilerine tahsis edilen A ve B kotalarını belirlenen şartlarla her şeker ve izoglikoz üreten işletmeye dağıtmaktadırlar. Bu uygulamada :

- A şeker ve A izoglikoz, işletmenin belli bir kampanya döneminde kendi A kotasında ürettiği şeker veya izoglikoz miktarı;
- B şeker ve B izoglikoz, işletmenin belli bir kampanya döneminde kendi A kotasının dışında ancak, A ile B kotası toplamını geçmeyecek şekilde ürettiği şeker veya izoglikoz miktarı;
- C şeker ve C izoglikoz, işletmenin belli bir kampanya döneminde kendi A ile B kotası toplamının dışında ürettiği şeker veya izoglikoz miktarı, olarak tanımlanır.

Bir işletmenin B kotası, A kotası için duyurulan temel kotanın % 10'undan az olamaz. İzoglikoz için saptanan B kotası A kotasının % 23,55'i olarak hesaplanmıştır.

Üye ülkeler işletmelerin A ve B kotalarından bir miktarını azalttıkları takdirde bunu aynı bölge içerisinde bulunan diğer işletmelere dağıtırlar. Kota ile sınırlandırılan şeker üretimi fazlası olan C şeker ya da C izoglikoz, herhangi bir iç pazar ya da ihracat desteği almaksızın ve daha fazla işlem görmeden kampanya yılı içerisinde 1 Ocak tarihine kadar ihraç edilmelidir.

Her ülkede, şeker işleyen sanayi kuruluşları kendilerine sağlanan üretim kotalarını doldurma garantisini elde edebilmek için şeker pancarı üreticilerini temsil eden kurumlarla anlaşmalar (Interprofessional Agreements) yapma yolunu seçmektedirler. Bu anlaşmalar

yoluyla yetiştirici ile işleyici arasındaki sözleşmeye dayalı tüm ilişkiler, yani; satın alma, teslim, kabul ve ödeme koşulları düzenlenir (Kıymaz 2000).

iii. Kotaların Sonraki Üretim Dönemine Aktarımı

Her işletme A kotası dışında (B ya da C kotasına dahil şeker) yaptığı tüm ya da bir bölüm üretimi, bir sonraki kampanya dönemine aktarabilir. Bu üretim aktarılan yılın şeker üretimi sayılır. Sonraki yıla aktarılması düşünülen miktarın depolama maliyetleri karşılanır. Eğer bir sonraki yıla aktarılan C kotasına dahil şeker ise, aktarılan miktar sonraki yılın A kotası üretimi içerisinde değerlendirilir. Aktarılan miktar, A kotasının % 20'sini aşamaz. Aktarım yapılmasındaki amaç, kota üretimindeki noksanlığa karşı bir tedbir oluşturması ve C kotası şekerin ihraç zorunluluğundan kurtulma imkanı da bulunmasıdır (TŞFAŞ, 1996a:26).

iv. Üretim Vergisi

A ve B şekerleri için işleyicilere bir temel üretim vergisi uygulanır. Bu vergi Topluluk talep fazlası üretilen şekerin ihraç masraflarını karşılamak üzere alınır. Vergiye esas olan değer rafine şeker müdahale fiyatının % 2'sine eşittir. Şekerden elde ettikleri gelire göre, şeker işleme sanayii ile pancar üreticisi arasında vergi yükü sırasıyla % 40 ve % 60 oranında dağıtılmaktadır. Kota/üretim vergisi düzenlemeleri üreticiye pancar fiyatı ödemeleri sırasında yansır. İşleyici, ham maddeyi alırken verginin üreticinin payına düşen bölümünü fiyattan düşmektedir. İzoglikozda uygulanan üretim vergisi, şeker üreten işleyicilerin verdiği vergi oranındadır.

İhraç edilebilir üretim fazlasını elden çıkarma masraflarını karşılamada alınan vergilerin getirisi yetersiz kaldığından, B kotası rafine şeker müdahale fiyatının en fazla % 30'una kadar bir ek vergi kesilmektedir. Bu kesintinin de yetersiz kalması durumunda % 7,5 oranında ek bir kesintinin yapılması öngörülmüştür.

v. Minimum Stok Sistemi

Normal arzın temini açısından, Topluluk düzeyinde veya bir bölgeye özgü olarak minimum stok sistemi etkin bir tedbir olarak kullanılır. Bu sistemin getirilmesinin nedeni, 1970'li yıllarda Toplulukta yaşanan şeker kıtlığı olmuştur. Prensip olarak minimum stok, A kotasının % 5'i veya gerçekleşen üretim kotanın altındaysa, bunun % 5'idir. Depolama

masrafları karşılanırken minimum stok miktarı da hesaba katılır. 1995/96 üretim dönemi itibariyle tutulması gereken minimum stok oranı % 3'e düşürülmüştür. İzoglikoz için de bir minimum stok miktarı belirlenmektedir.

vi. Depolama ile İlgili Düzenleme

Şeker üretiminin mevsimselliği nedeniyle, şeker arzının yıl içerisinde düzenli şekilde yapılabilmesi ve tüketiciye makul fiyatlarla ulaştırılması açısından depolama maliyetleri aylık olarak karşılanmaktadır. Gerek Topluluk kaynaklı ham maddelerden elde edilmiş olan şeker, gerekse tercihli olarak ithal edilmiş ham maddelerden elde edilmiş olan şekerin depolama maliyetleri için bir yardım ödenir. Bu yardımlar; şeker fabrikalarına, şeker ticareti ile iştigal eden uzman tüccarlara ve müdahale kuruluşlarına ödenmektedir. Depolama yardımı için gerekli olan kaynak, şeker satışlarından kesilen bir depolama vergisi yoluyla karşılanır. Kendi kendini finanse eden bu uygulama, kesintilerin tüketici fiyatlarına yansımını gerektirmektedir. Depolama yardımı miktarı tüm Toplulukta aynıdır (Agra-Europe 1998).

vii. Üçüncü Ülkelerle Ticaret

İzoglikozun da dahil olduğu ortak şeker piyasası, ortak ticaret sistemini getirmektedir. Oluşturulan ticaret sistemi, ithalat vergileri ile ihracat yardımlarını içermekte olup Topluluk içi fiyatların dengede bulunması ve dünya pazarlarındaki fiyat dalgalanmalarından etkilenilmemesini sağlamaktadır. Üçüncü ülkelerden yapılan ithalattan alınan vergiler, üçüncü ülkelere yapılacak ihracata verilen yardımlara ayrılmaktadır. Sözkonusu vergiler rafine şekerde, Topluluk içi fiyatlar dünya piyasalarındaki fiyatlardan daha yüksek bir noktada olduğu için, izoglikozda ise, Topluluk sanayiini koruma amacına dönük olarak uygulanmaktadır.

1995 yılında uygulama değişmeden önce, her yıl rafine şeker, ham şeker ve melas için bir eşik fiyat ilan edilmiştir. Rafine şeker için eşik fiyat; hedef fiyata Topluluğun en fazla üreten bölgesinden en az üreten bölgesine yapılan taşıma masraflarının ve birim üretimden yapılan kesintilerin eklenmesiyle bulunmuştur. Her ürün için, Topluluk sınırındaki bir noktada cif fiyatları hesaplanmıştır. Cif fiyatları, dünya piyasalarından en uygun koşullarla elde edilebilecek ürün için, bu piyasalardaki fiyatlara dayalı olarak ve eşik fiyatın uygulandığı ürün ile aynı standart kalitede ürün esas alınarak hesaplanır.

Rafine şeker, ham şeker ve melasa uygulanan ithalat vergisi, eşik fiyattan cif fiyatın çıkartılmasıyla bulunmuştur.

GATT Uruguay Turu Tarım Anlaşması ile birlikte 1995/96 kampanya döneminden itibaren ithalat vergileri yerine gümrük vergilerinin uygulanmasına başlanmıştır. Şeker sektöründe gümrük vergileri 1995/96 - 2000/01 üretim dönemleri arasını kapsayan altı yılda % 20 oranında azaltılmıştır.

Topluluk pazarının korunması amacıyla "tetik fiyatlar" ilan edilmiştir. Cif ithal fiyatları tetik fiyatların belli oranlarda (fark % 10'dan fazla olmak kaydıyla) altına düştüğünde ek ithalat vergisi uygulamasına başvurulabilmektedir.

Şekerin doğrudan ya da mamullere işlendikten sonraki ihracatlarında ürünlerin dünya piyasa fiyatları esas alınarak Topluluk fiyatlarıyla olan farka göre ihracat yardımı ödenmektedir. Ham şekerde ödenen yardım, rafine şekerdekini geçemez.

Şeker alternetifi tatlandırıcılardan kimyaca saf fruktoz ithalatının şeker ve izoglikoz üretim kotası düzenlemelerini olumsuz etkilememesi için ithalatta kota uygulamasına 1990 yılında başlanmıştır. Ayrıca, diğer tatlandırıcılardan aspartamın üçüncü ülkelerden yapılan ithalatı gözetim altında tutulmaktadır (Kıymaz 2000).

viii. Tercihli İthalat Sistemi

Tercihli ithalata konu olan mal, ham ya da rafine kamış şekeridir. Topluluk üyesi ülkelerin eski sömürgelerinin bulunduğu ACP [Afrika, Karayip ve Pasifik] ülkelerinin taraf olduğu Lomé Anlaşması uyarınca ve bazı deniz ötesi ülkeler ile Hindistan'dan, Topluluğa rafine şeker eşdeğeri olarak yılda ortalama 1,3 milyon ton ham şeker ithal edilerek rafine edilmektedir. İthalat garanti edilen fiyatlarla yapılır. Söz konusu fiyatlar, Topluluğun ham ve rafine şeker müdahale fiyatlarıyla aynı olmuştur.

1987/88 kampanya döneminden bu yana uygulanan ve 2000/2001 dönemine kadar uzatılan uygulamaya göre, tek faaliyeti tercihli ithalata konu şekerin rafinasyonu olan işletmelere depolama nedeniyle bir uyum ödemesi yapılmaktadır. Topluluk içi serbest dolaşıma

çıkan tercihli ham şekerin rafınasyonu için 100 kg rafine şeker eşdeğeri başına yıllara göre farklılık gösteren ödemeler yapılır (AB Komisyonu 1995:9).

Topluluk tercihli olarak ithal ettiği miktara eşit bir seviyede şeker ihracatını GATT indirim taahhütleri dışında bırakmıştır.

4.2.3. Japonya

Japonya dünyanın üçüncü büyük ithalatçısı (toplam ithalatın yaklaşık % 8'i) ve büyük şeker tüketicilerinden biri (toplam talebin % 12'si) olarak oldukça karmaşık bir destekleme sistemi ile şeker pancarı tarımını ve şeker üretimini desteklemektedir. Kuzey bölgelerinde pancar, güneyde ise kamış şekerini üretimi için dünyanın en yüksek fiyat desteklerini uygulanmaktadır. Japonya'da sözkonusu destekleme sistemi için Ham İpek ve Şeker Fiyat İstikrar Kurumu (HİŞFİK) işleyicilerin pancar ve kamışa ödemeleri gereken en düşük fiyatları ilan etmektedir. Bu fiyatları ödemiş olan işleyicilerin hammadde masrafları devletçe karşılanır. Üretilen şeker ise HİŞFİK tarafından işleme masraflarının gözetildiği fiyatlardan satın alınmaktadır. Aynı şeker daha sonra tekrar aynı işleyici firmalara iç piyasada ithal şekerle rekabet edebilecekleri bir fiyattan satılmaktadır. Gerekli desteğin finansmanı ise, doğrudan devlet yardımları ile ithalattan ve izoglikoz üreticisi firmalardan kesilen vergilerle sağlanmaktadır.

İçerde fiyat desteklerinin yüksek değerlerle yapılabilmesi amacıyla ithal şekerle yönelik gümrük tedbirleri alınmıştır. Buna göre, ithal edilen şeker HİŞFİK tarafından dünya fiyatlarından alınmakta ve üzerine tarifeler konularak iç piyasa için belirlenen hedef fiyattan serbest olarak satılmaktadır. İthalatçıların kotaları bulunmaktadır. Piyasanın zayıf olduğu dönemlerde bu kotaların aşılması halinde yapılan fazladan ithalat vergilendirilmektedir. Öte yandan, izoglikoz sanayii ile şeker sanayii arasında eşit rekabet şartlarının oluşturulabilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmış ve 1982 yılında, izoglikoz, şeker rejimine dahil edilerek, şeker fiyat istikrar fonunu desteklemek için vergilendirilmiştir (Hannah ve Spence 1996:40).

Uruguay Turu Tarım Anlaşması ile ithalatta yüksek tarifelerle iç piyasada yüksek maliyetlerle şeker tüketilmesi politikası devam etmiştir. Ancak, 1999 yılında yeni tarım kanunu ile pazar fiyat desteği politikalarından doğrudan destek politikalarına geçiş sağlanarak tarife indirimleri ve iç fiyatlarda indirim sağlanmıştır (OECD 1999).

4.2.4. Avustralya

19. yüzyılda Avustralya'nın, İngiliz sömürgesi haline gelmesiyle birlikte şeker üretimi de önemli bir ticari ürün olarak ortaya çıkmıştır. 2000 yılı itibariyle ürettiği ham kamış şekerinin % 85'ini ihraç etmekte olan Avustralya dünya ihracatının %12'sini tek başına gerçekleştirmektedir. Dünya üretimindeki payı %4, dünya piyasasındaki payı ise %16 civarındadır.

Avustralya şeker sektöründe uygulanan politikaların büyük kısmının geçmişi 20. Yüzyılın ilk yarısına rastlamaktadır. Bu politikalar, geneli itibariyle kamunun aşırı müdahaleci ve düzenleyici olmasını gerektirmiştir. İthalata yasaklama, üretime sınırlama, fiyat belirleme, iç ve dış pazarlamada monopol durumunda bir kuruluşun rol oynaması, üretici ve işleyicinin devamlı kontrol altında bulundurulması vb.

Avustralya'da şeker ithalatına 1989 yılı ortalarına kadar yasak (ambargo) uygulanmış daha sonra bunun yerine ham ve rafine şeker ithalatına tarifeler getirilmiştir. Tarifelendirme uygulaması ile birlikte, iç destek olarak daha önce rafine şeker için belirlenmekte olan iç fiyatlar yerine, yerel şeker rafinerileri için dünya piyasa fiyatlarına paralel fiyat oluşumuna izin verilmiştir. Yine şeker ihracatı üzerinde bulunan kontroller 1990'lı yılların başında kaldırılmıştır.

1992 yılından başlayarak Avustralya hükümeti, tarifelerde indirim yapmaya ve şeker sanayiini daha rekabetçi hale getirmeyi amaçlamıştır. Böylece, ihracata yönelik çalışan sektörde korumaya bağlı etkinsizliklerin azaltılması sözkonusu olmuştur. 1997 yılında ise ithalatta uygulanan tarifeler de kaldırılmıştır. Böylece, doğrudan ihracat sübvansiyonlarının uygulanmasına gerek duyulmamaktadır.

Şeker sektörü, belirtildiği gibi kamu tarafından belirlenmiş kurallar çerçevesinde çalışmaktadır. Şeker kamışı yetiştiricilerinin sayısı, ekili alan genişliği ve bulunduğu yer, üretilen şeker miktarı ve şeker işleyicilerinin sayısı ve kapasiteleri izlenmektedir. Üreticinin işleyici ile fiyat, kalite ve teslim koşullarını müzakere etmesi mümkün kılınmamıştır. Şeker işleyicilerinin iç piyasada rekabeti, fiyat belirleme politikalarıyla önlenmiştir.

Öte yandan, ülkenin şeker piyasa mekanizması içerisinde monopol durumunda bulunan Queensland Şeker Şirketi'nin yeri büyüktür. Şirket, sektördeki kamu düzenlemelerinin hayata geçirilmesinin yanısıra havuz fiyatlandırma sistemi denilen ürünün tek elden fiyatlandırılıp pazarlanması ve bu yolla dış piyasada avantaj yaratılması uygulamalarını üstlenmiştir.

1980'lerin ikinci yarısından sonra üretim üzerindeki kısıtlamalar hafifletilerek üretimde belli bir artış öngörülmüştür. Kısıtlamaların azaltılması sektörün daha verimli çalışmasını beraberinde getirmiştir (ABARE 1991). Ancak, üretimde kota dahilinde alan tahsisi yapılırken bölgeler arası kota transferlerine izin verilmemiş, böylece, etkinsiz ve ekonomik olmayan üretim şekli devam etmiştir.

4.2.5. Brezilya

Brezilya en düşük maliyetle kamış şekeri üreterek dünyaya pazarlayan en büyük ihracatçı konumundadır. Brezilya'da diğer ülkelere göre izlenen en değişik politika, 1975 yılında yürürlüğe konulan ulusal alkol yakıtı programıdır. PROALCOOL diye anılan programın başlatılmasında petrol ithalat maliyetinin artışı ile dünya şeker fiyatlarının düşük seyretmesinin etkisi bulunmaktadır. Bu politika ile alkol üreticilerine ucuz krediler temin edilmiş araştırma-geliştirme faaliyetleri desteklenmiştir (Brown 1987:33). 1980'lerin ikinci yarısında petrol fiyatlarının düşmesiyle birlikte alkol maliyetleri ile benzin maliyetleri arasında marj alkol aleyhine dönmüş, bu da alkol üretiminin devamlılığını olumsuz yönde etkilemiş ancak alkol politikası günümüze kadar devam etmiştir.

1990'larda alkol politikası nedeniyle şeker piyasalarına yapılmakta olan ve şeker üretim düzeyini etkileyen müdahaleler azaltılmaya başlamış, piyasaların serbestleştirilerek pazar sinyallerine göre hareketi amaçlanmıştır. Düşük tutulan tarifeler yoluyla iç piyasalar korunmaktadır (OECD 1999).

4.2.6. Tayland

Tayland, üreticinin yeterli geliri elde etmesine yönelik bir amaç dahilinde ihracata dönük şeker üretimi yapan gelişmekte olan bir ülkedir. Şeker piyasasındaki fiyat dalgalanmaları nedeniyle 1980'lerde iç fiyatlar yüksek bir seviyede tutulmuş, buradan elde edilen gelirler ile ihracat gelirlerinin üreticinin yeterli geliri sağlaması için kullanılması sözkonusu olmuştur.

1982-83 döneminde şeker satışından elde edilen gelirin üretici ile işleyici arasında %70-%30 oranında paylaşılması politikası belirlenmiştir. Tayland'da, üç tip kota dahilinde üretim yapılmıştır: A kotası iç tüketime eşit olup yüksek fiyatla satılmaktadır; B kotası ihracata yönelik üretim; ve C kotası talep fazlası olup ihraç edilen ya da günlük B kotası şeker fiyatından pazarlanabilen şekerdir. A kotası şeker, ihraç fiyatının iki mislinden fazla fiyatla satılmaktadır. Bu nedenle, iç piyasanın gelişmesi engellenerek tüketicinin üzerine büyük bir maliyet yüklenmiştir.

Günümüzde, üretim kotaları sabitlenmiştir. A ve B kotası dışında kalan şeker herhangi kısıta bağlı olmaksızın ihraç edilebilmektedir. Referans şeker ihraç fiyatları, yarı kamu kuruluşu niteliğindeki Tayland Kamış ve Şeker Şirketi tarafından belirlenmektedir.

Uygulanan sistemle, Tayland'da kamuya maliyeti çok düşük olan büyük ve etkin bir şeker sanayii kurulmuştur. İthalata karşı tarife kotası uygulanmakta olup kota içi ve kota sonrası tarifeler oldukça yüksek seviyelerde bulunmaktadır (sırasıyla %65 ve %99). Öte yandan, son yıllarda dünya şeker fiyatlarının düşmesi nedeniyle Tayland şeker sanayii üretim maliyetlerini karşılayamaz duruma gelmiştir (OECD, Aralık 1999).

4.4. YENİ POLİTİKA SEÇENEKLERİ

UT Tarım Anlaşması sonrasında şeker sektöründeki korumacı politikalarda kaydadeğer bir değişikliğin olmadığı anlaşılmaktadır. Dünya piyasalarını etkileyen korumacı uygulamalarda Japonya, AB ve ABD başta yer alırken, Avustralya ve Brezilya gibi ülkeler şeker politikalarını diğer ülkelere nazaran serbestleştirmişlerdir. Korumacılığın yüksek olduğu ilk üç ülke (ABD ve Japonya'da kamış şekeri de üretilmektedir) ile diğer pancardan şeker üretimi yapan ülkelerde dünya fiyatlarının oldukça üzerinde bulunan maliyetlerde şeker üretilirken özellikle pancar üretiminin üretici gelirleri bakımından vazgeçilmezliği ve şekerin işlenmesinden doğan katma değerinin fazla olması gözönünde bulundurulmaktadır. Öte yandan, şeker hammaddelerinin işlenmesi için büyük yatırımlarla kurulmuş olan birçok fabrikanın varlığı ve işleyici ile üreticinin birbirine olan bağımlılığı da ülkelerin bu sektörden vazgeçememelerinde rol oynamaktadır.

Avustralya ve Brezilya gibi kamış şekeri üretiminin fazla miktarlarda ve düşük maliyetlerle yapıldığı ülkelerde fiyat ve gelir avantajları nedeniyle şeker üretimini destekleyici politikalar göreceli olarak önemini kaybetmektedir.

Devlet müdahalesi ve/veya tarifeler olmadan birçok ülkede şeker üretiminin yapılması zor olacaktır. Ülkelere göre maliyetler büyük ölçüde değişkenlik göstermektedir. Değişkenliğin başlıca nedeni ürün verimlerindeki farklılıklardır. Kamışın tropikal mevsim nedeniyle verimi pancardan daha fazla olduğundan birim maliyet farklılaşmasını getirmektedir. Şeker pancarı üretim maliyetleri özellikle işçilik masrafları ve girdi maliyetleri nedeniyle kamıştan yüksek olmaktadır. Öte yandan, böylesine değişken bir yapı içerisinde özellikle AB'nin ihracat sübvansiyonları ile dünya piyasalarına satmakta olduğu şeker miktarının yüksek olması ve yapısal arz fazlası dünya fiyatlarının maliyetlerin altına inmesine neden olmaktadır. Bu ortamda, ülkeler farklı müdahale yöntemleriyle şeker üretim politikalarını yönlendirmektedirler.

Alternatif tatlandırıcı maliyetlerinin şekere göre ucuz kalması şeker tüketimini daha da aşağı çekebileceğinden şeker üretiminin aynı düzeyde devam etmesi şeker piyasalarındaki olumsuzlukların artmasını beraberinde getirmektedir. Piyasalarda ortaya çıkacak olumsuzluklar özellikle Türkiye gibi pancardan şeker üreten ülkelerin dış korumalarını yetersiz kılarak şeker üretimlerinin devamlılığını tehdit edebilecektir.

Öte yandan, yapılan hesaplamalara göre her yıl ABD'deki şeker tüketicilerinin uygulanan korumacı şeker politikalarından kaybı 1,4 milyar \$'ı bulmaktadır. Korumacılığın maliyeti, tüm OECD ülkelerinde toplam 6,8 milyar \$'a ulaşmakta olup korumacılık nedeniyle artan fiyatlar tüketicilerin %94'ünün üzerinde bir alım vergisi varmış etkisi yaratmaktadır (OECD 1999).

Ülkelere maliyeti yüksek ve piyasa mekanizmasından uzak olan şeker politikalarında, değişimi zorlayan etkenlerin başında UT Tarım Anlaşması'nın 20. maddesi gelmektedir. Söz konusu madde, tarımda reformu devamlı kılmakta ve bunun DTÖ nezdindeki ileri tarım müzakerelerinde gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Şeker konusunda yaşanabilecek değişikliklerin hükümetlere, üretici ve işleyicilere belli bir maliyetinin olacağı açıktır. Bu maliyet, üretici ve işleyicilere daha düşük getiri ve daha fazla rekabet olarak yansıtılabilecektir. Yaşanacak değişimin etkin üretim yapılamayan alanlarda daralma ve dolayısıyla üretim düşüşünü beraberinde getirmesi kaçınılmaz olacaktır. Örneğin, AB ülkelerinde sanayinin sermaye yoğun yapısı ve 1980'lerin ortalarından beri reel kar marjlarında meydana gelen düşüş

nedeniyle, destekleme sisteminde değişikliğin uygulanmadığı 1989-1999 döneminde bile, birleşmeler fabrika sayılarındaki azalmayı beraberinde getirmiş ve toplam şeker fabrikası sayısı 189'dan 154'e gerilemiştir. AB'de şeker politikalarında yaşanabilecek değişim ile şeker fiyatlarının gerilemesi pancar ve kamış işleyicilerinin daha rekabetçi bir ortamda maliyetlerini düşürme yolunda uğraş vermelerini gerektireceğinden, birleşmelerin devam edeceği düşünülmektedir.

Fiyat kontrol mekanizmalarının dünyada tamamen terkedilmesiyle birlikte kazananlar kadar kaybedenlerin de olacağı açıktır. Bunu Tablo 4.6'da olduğu gibi tablolştürmak mümkündür (Tablo 4.6).

Tablo 4.6: Fiyat Politikası Değişikliklerinden Etkilenenler

Kazananlar	Kaybedenler
Verimin yüksek olduğu bölgelerdeki etkin üretim yapan üreticiler	Verimi düşük bölgelerde düşük etkinlik düzeyinde üretim yapabilen üreticiler
Şeker kullanan sanayiler	Çiftçiler ve işleyiciler
Yüksek fiyatla şeker satılan tüketiciler	Dünya fiyatından şeker tüketenler
	ABD ve AB'ye tercihli fiyatla şeker satan ülkeler

Piyasa koşullarında pancar ve şeker üretimini en etkin şekilde yapabilenler kazançlı çıkarken etkin çalışmayanlar rekabet nedeniyle zorlanmaya başlayacaklardır. Daha düşük destekleme fiyatları nedeniyle destekleme maliyetinden kurtulacak olanların başında, Japonya, AB, ABD ve Türkiye gibi pazarları yüksek düzeyde korunan ülkelerin tüketicileri gelmektedir. Ancak, şekerin daha ziyade işlenmiş ürünlerin içinde tüketiliyor olması yaşanacak fiyat indirimlerinin aynen tüketiciye yansımısını yavaşlatabilecektir. Buna karşılık, yurtdışı piyasada ihracat yardımlarına bağlı kalmaksızın rekabet şansı artacaktır. Öte yandan, düşük yurtiçi fiyatlar nedeniyle üreticilerin desteklenme düzeylerinde oluşacak azalma doğrudan gelir desteği gibi mekanizmaların kullanılmasını beraberinde getirecektir. Koruma düzeylerinin düşük olduğu dünya fiyatlarına yakın ya da aynı seviyedeki fiyatlardan şeker tüketenler, dünya fiyatlarında yaşanması beklenen artışla birlikte eskisine oranla daha pahalı şeker tüketmeye başlayacaklardır.

Şeker konusunda önümüzdeki on yılda politikalar ve dolayısıyla piyasalar üzerinde etkili olabilecek olaylar şu şekilde sıralanabilecektir:

2001 : DTÖ nezdinde yeni tarım müzakere takviminin belirlenmesi

2001 : AB'nin şeker politikalarının gözden geçirilmesi

- 2001 : AB'nin az gelişmiş ülkelere dönük politikalarının yeniden ele alınması
- 2001 : MERCOSUR ülkelerinde şekerde ortak tarife uygulamasının başlaması
- 2002/2005 : AB'nin Doğu Avrupa ülkelerinin birkaçını içine alarak genişlemesi
- 2002 : ABD tarım kanununun süresinin dolması
- 2003 : UT Tarım Anlaşmasındaki Barış Hükümünün yürürlükten kalkması
- 2004 : Gelişmekte olan ülkelerin UR Tarım Anlaşması taahhütlerinin son yılı
- 2009 : NAFTA ülkelerinde şeker ticaretinin serbestleşmesi
- 2009 : APEC ülkeleri arasında ticaret ve yatırımların serbestleşmesi

2000 yılı sonu itibariyle gelişmiş ülkeler DTÖ taahhütlerini yerine getirmiştir. Öte yandan, yeni tarım müzakereleri takviminin 2001 yılı sonunda açıklık kazanması sözkonusu olabilecektir. Bu takvime göre önümüzdeki dönemde tarım politikalarında çeşitli değişiklik ve yeni şekillenmeler beklenebilecektir. Şeker politikalarında yaşanacak değişiklikler tamamen korumacı büyük ülkelerin izleyecekleri stratejiye bağlı olacaktır. Öte yandan, 1998 yılından sonra düşük dünya fiyatları nedeniyle gelişmiş ülke pazarlarına tercihli anlaşmalar dahilinde öngörülenden fazla ithal şeker girmesi nedeniyle arz fazlası oluşması ve ABD'de üreticilerin arz fazlasından olumsuz etkilenmeleri, uygulanan sistemlerin kamuya maliyetini artırırken, değişim yönünde baskılar da artmaktadır. Aynı yönde dünya çapında bir organizasyon olan Şeker Ticaretinde Reform İçin Küresel Birleşme (Global Alliance for Sugar Trade Reform) adlı Avustralya, Brezilya, Kolombiya, Kanada, Honduras, Hindistan, Tayland ve Güney Afrika'dan oluşan grup dünya şeker piyasasında serbestleşme talep etmektedir. Hindistan ve Honduras hariç Cairns Grubu üyesi olan ülkelere oluşan adı geçen grup tarafından, Cairns grubunun DTÖ'de dile getirdiği politika değişim taleplerine paralel şekilde şeker sektörünü serbestleştirici reformlar istenmektedir.

AB, yeni katılımcı ülkelerin Birliğe girişinden önce tarım politikalarının mali yönden daha fazla yük oluşturmaması açısından bazı önlemleri Gündem 2000 çerçevesinde uygulamaya koymayı hedeflemiştir. 2000/2001 kampanya yılı sonunda süresi dolacak olan AB şeker rejiminin beş yıllık uygulama döneminin sonunda, özellikle ihracat sübvansiyonları konusunda AB'nin DTÖ taahhütlerini yerine getirmekte zorlandığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, daha önceki bölümlerde belirtildiği üzere üretim fazlası şekerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak üretim kotalarında 115.000 tonluk indirimle gidilmesi ve mali bir tedbir olarak depolama yardımlarının kaldırılması uygulamasının 2001/2002 kampanya yılından itibaren başlatılması kararlaştırılmış ancak asıl reform ertelenerek 2003 yılına bırakılmıştır. 2003 yılında Tarım Anlaşması kapsamında uygulanan "barış hükmü"nin sona erecek olması, yeni müzakereler dahilinde sistem uzatılmadığı takdirde, AB'nin şeker ihracat sübvansiyonu uygulaması ile şekeri

ilgilendirmemekle birlikte mavi kutu olarak bilinen politikaların gözden geçirilmesi mecburi hale gelecektir.

AB'nin genişleme süreci içerisinde Doğu Avrupa ülkelerinin şeker üretim ve ticaretleri gözönüne alındığında; Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan gibi ülkelerin önemli miktarlarda üretim yaptıkları ve aralarından Polonya'nın en önemli ihracatçı ülke konumunda bulunduğu anlaşılmaktadır. FAO verilerine göre, Doğu Avrupa ülkelerinin toplam şeker üretimleri AB üretiminin yaklaşık %20'sini bulmaktadır. Buna karşılık, AB'nin %0,2'si civarında bir ihracat rakamları bulunmaktadır. Mevcut durumda, Doğu Avrupa ülkelerinin önemli şeker fazlalarının olmaması avantaj sayılmakla birlikte, AB'nin yüksek destekleme fiyatı politikaları benimsendiği takdirde üretimde önemli sıçramalar olabilecektir. Zira, bu ülkelerde şeker pancarı ve şeker fiyatları AB fiyatlarının oldukça altındadır (AB Komisyonu 1997). Bu koşullar altında AB, yeni adayların katılımının ardından ya şekerden kaynaklanan maliyetleri ödeyecek ya da reformu hızlandıracaktır.

Diğer taraftan AB'nin tercihli ticaret anlaşmaları yoluyla yürütmekte olduğu şeker ithalat kotası politikaları konusunda 2001 yılında yeni bir gelişme yaşanmıştır. AB'ye Lomé Anlaşması ile şeker ihraç etmekte olan 39 az gelişmiş Afrika, Pasifik ve Karayipler ülkesine 9 az gelişmiş ülkenin daha katılımıyla -bu ülkeler aynı zamanda AB'nin Genelleştirilmiş Preferanslar Sistemi içerisinde yer alan ülkelerdir- bu ülkelere AB'nin "Silahlar Dışında Herşey" inisiyatifi kapsamında tercihli ticaret dahilinde AB pazarlarına silah dışında herşeyi ihraç edebilmeleri olanağı tanınmıştır. Şeker de ithal edilebilecek ürünlerden olmakla birlikte, 2009 yılına kadar belli bir kota dahilinde AB pazarına girmesine izin verilmektedir. Şeker, 2009 yılından itibaren tamamen serbest ticarete konu olacaktır. Bu konu, AB'yi politika değişikliğine götürebilecek nitelikte görülmektedir.

Güney Ortak Pazarı (Mercosur) Brezilya, Arjantin, Uruguay ve Paraguay arasında zaman içerisinde tüm alanlarda tam bir ortak pazar kurulmasına yönelik olarak 1994 yılı sonunda oluşturulmuştur. Şekerde 2001 yılı sonu itibariyle ortak tarifeye geçilmesi sözkonusudur. Ortak koruma düzeyinin belirlenmesi ve Mercosur ülkelerinin birbirlerine uyguladıkları tarifelerin ortak tarifinin üzerinde bulunmaması Brezilya'yı bölgede avantajlı kılarken özellikle Arjantin'de şeker üretiminin sürdürülebilmesinde sorunlar yaratmaktadır.

Öte yandan, Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) kapsamında Meksika'dan ABD'ye şeker ihracatında 2009 yılına kadar her yıl 250.000 tonluk kotalı gümrüksüz giriş hakkı sağlanmıştır. ABD pazarlarındaki fiyatların yarısına kadar fiyatlarla

Meksika'nın şeker ihraç edebilmesi ve kotanın üstüne uygulanan tarifelerin yetersiz kalması ABD açısından sorun yaratmaktadır. Öte yandan, ABD'den Meksika'ya yüksek fruktozlu şurup ihracatında uygulanan vergiler 2005 yılından itibaren sıfırlanacaktır. ABD'de şeker ithalatının büyümesi nedeniyle şeker üretici lobileri yeni önlemler üzerinde durmaktadırlar. Üretici baskıları altında ve özellikle AB politikalarında değişiklik olmadan, ABD'nin ithalatı kısıtlayıcı önlemlerden vazgeçerek yerine piyasaları serbestleştirilmesi beklenmemektedir.

1980 ve 1990'lı yıllarda doğrudan şeker sektörüne yönelik bazı model çalışmalarının yapılmış olduğu ve bunların çoğunun UT Tarım Anlaşması sonrası oluşabilecek durum hakkında mevcut taahhüt yapısı çerçevesinde tahminlere yer verdiği anlaşılmaktadır. Bu çalışmalarda genelde Tarım Anlaşmasının uygulama dönemi sonunda fiyat artışlarına yol açacağı tahmin edilmiştir. Ancak, konjonktürdeki farklılık bu tahminlerin tam tersi yönünde bir hareketi ortaya koymuştur (Borrell ve Pearce 1999:18).

Öte yandan, sektöre yönelik diğer çalışmalarda politikalarda meydana gelebilecek serbestleşmenin dünya şeker fiyatlarına etkisi ile ülkeler arası ticaret ve refahın değişimi konuları ele alınmaktadır. Model sonuçlarının her zaman şüpheli karşılanması gerektiği düşünülmeyle birlikte geleceğe yönelik öngörülere yer vermekte fayda görülmektedir.

Şeker piyasaları için Borrell ve Pearce (1999), Koo ve Taylor (2000), Sheales vd. (1999), Ingco ve diğerlerinin (1999), Poonyth ve diğerlerinin (2000) çalışmalarının genel sonuçları değerlendirilecek olursa politika değişiklikleri konusunda fikir edinmek mümkün olabilecektir. AB, ABD ve Japonya gibi korumacı büyük ülkelerin destekleme ve koruma sistemlerinde yapacakları radikal değişiklikler dünya ticaretinde önemli değişiklikler yaratması beklenmektedir. Bu dünya refahının artmasını da sağlayacaktır. Çoktarafli ticaret serbestleşmesinin en önemli etkisi, dünya şeker fiyatlarında bir yükseliş yaşanmasıdır. Bunun sonucu olarak, Brezilya, Avustralya, Hindistan, Tayland gibi iç piyasasında dünya fiyatlarından ya da buna çok yakın fiyatlarla şeker satılan ülkelerde iç piyasa fiyatlarının artması buna karşılık başta Brezilya, Avustralya ve Tayland gibi üretim potansiyelinin harekete geçirilebileceği ülkelerde üretim ve ihracat artışının yaşanması beklenmektedir. Halen Avustralya üretiminin %90'ından fazlasını, Brezilya ise %45'inden fazlasını ihraç etmektedir. Diğer taraftan, AB ve ABD'ye tercihi ticaret kapsamında yüksek fiyatla şeker satan 40 ülkeden en yüksek ihracatı gerçekleştiren Maritus, Guyana, Fiji, Jamaika ve Swaziland gibi ülkeler pazara giriş fiyatları düştüğü için kayba uğrayacak ancak ihracat düzeyleri artacaktır. Öte yandan, serbestleşme başta Japonya ve AB olmak üzere koruması yüksek ülkelerde ithalat artışını ve iç piyasa fiyatlarında

düşüşü beraberinde getirecektir. ABD'de benzer şekilde ithalat kotası kaldırıldığı takdirde ithalat artacak iç piyasa fiyatları düşecektir.

Şeker politikalarında ülkelerin tek tek politika değişikliğine gitmelerinin kendi zararlarına olabileceğini hesaba katacaklarından değişimin toplu şekilde uygulanması ancak her ülkenin nasıl bir reforma gideceğini şeffaf şekilde önceden bildirmesi önemli görülmektedir. Bir takvim çerçevesinde, özellikle gelişmiş ülkelerde oluşturulacak serbestleşme sonucu, ülkelerin fiyat müdahaleleri yerine, şimdikinden pahalıya da gelse, Tarım Anlaşmasına uygun olarak üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemesi sistemine geçmeleri, buna karşılık şeker ithalatının artacak olması nedeniyle düşük düzeyde tutulabilecek gümrük vergilerinden elde edilecek kaynağın bir finansman desteği olarak kullanılması sözkonusu olabilecektir. (Halen doğrudan gelir desteği sistemi üretim düzeyleri görece düşük olan Japonya ve Kanada'da uygulanmaktadır.) Reform tedbirlerinin daha ciddi olarak ele alınmaya başlanması, tarımsal ticarete daha fazla serbestlik isteyen gelişmiş ülkelerin yeni müzakerelerde kredibilitelerini de artıracaktır.

Bölgesel işbirliği anlaşmalarının boyutlarının büyümesi ve şekerin bunun bir parçası olması da serbestleşmeyi hızlandırıcı bir etken olabilecektir. Şekerin üretim maliyetlerinin ve korumaların yüksek düzeyde seyrettiği ülkelerde şeker fiyatları nedeniyle rekabet gücü kısıtlanan sanayiciler ve destekleme politikalarının maliyetini karşılayan diğer tüketiciler, değişim için hükümetler üzerinde belli baskılar kurmaya başlamışlardır. Bunun yanında, şeker ticaretinde rekabet gücüne sahip ülkeler, yapılan çalışmalarla desteklenen tezlerine uygun olarak toplam refahın artırılması için daha fazla serbestleşmeyi talep etmektedirler. Getiri ve götürüleri daha net bir şekilde ortaya konması gereken değişim politikalarının tüm ülkelere değerlendirilerek uygulama zemininin aranması uygun olacaktır. Tüm ülkeler açısından gerek üretici gelirleri gerekse de gıda güvencesinin sağlanması bakımından önemli görülen şeker üretimi konusunda yine ülkelere has detay çalışmaların yapılması önem arz etmektedir. Sonuç olarak, şeker politikalarında serbestleşmenin sağlanması kolay bir gelişme olmayacak gibi görünmektedir.

Şeker politikalarında büyük değişiklik yaşanmadığı takdirde alternatif tatlandırıcıların daha fazla ülkede yaygınlaşarak önümüzdeki yıllarda şekerin pazar payını daha da aşağı çekmesi beklenecektir.

Politika değişikliklerinin Türkiye'ye olası yansımaları konusundaki değerlendirmeyi Türkiye'de uygulanmakta olan politikaların tanıtımından sonra ele almak uygun olacaktır.

5. TÜRKİYE'DE ŞEKER POLİTİKALARI

Türkiye'de şeker pancarı üretiminin teşviği, girdi sübvansiyonları ile destekleme alım fiyatı uygulaması aracılığıyla yürütülmektedir. İthalat kısıtlamaları, yüksek gümrük tarifeleri üretimi desteklemeye yönelik olarak kullanılırken iç piyasa fiyat müdahaleleri aracılığıyla tüketiciye sunulan şekerin fiyatına müdahale edilmektedir. Verimi artırarak üretim ve gelir artışı sağlamak için girdi kullanımı desteklenirken bazı tarımsal hizmetler ücretsiz ya da düşük bedellerle kamu tarafından çiftçiye götürülmektedir.

Şeker politikalarının uygulanması ve doğru şekilde yönlendirilmesinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı bir Kamu İktisadi Teşekkülü olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ) görevlendirilmiştir. Şeker üretiminde, 1993 yılında özel statüye kavuşan üç fabrika dışında, tekel oluşturan TŞFAŞ, şeker üretimi, satışı, ihracat ve ithalatı ile yan ürün fiyatlarının tesbitinden sorumlu olmuştur.

Şeker destekleme politikaları DTÖ taahhütleri çerçevesinde iki konu başlığı altında sunulmaktadır. Bunlar iç destek sistemi ve dış ticaret düzenlemeleri olup, dış ticaret düzenlemeleri konusu piyasaya giriş ve ihracat sübvansiyonları alt başlıkları şeklinde verilmektedir.

5.1. İÇ DESTEK SİSTEMİ

Tarımsal üretime ve ekonomiye büyük katkısı olan şeker pancarı ve şeker üretimi ilk kez Cumhuriyet'in ilk yıllarında dolaylı olarak desteklenmiştir. Şeker sanayii yatırımlarının başladığı Cumhuriyet'in ilk yıllarında 5 Nisan 1925 tarihinde 601 no'lu "Şeker Fabrikalarına Bahşolunan İmtiyaz ve Muafiyet Kanunu" yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile şeker fabrikası kuracak olan teşekküllere devlet arazisinden parasız arsa verilmesi veya elverişli özel kesime ait arazilerin istimlakı ile pancar tarımının on yıl süre ile vergiden muaf tutulması öngörülmüştür. 25 Ocak 1926 tarihinde çıkartılan "Şeker İnhisar Kanunu" ile şeker ithalatı tekel altına alınmış ve hükümet kararına bırakılmıştır (Ersun vd. 1997).

Şeker sektörü ile ilgili olarak 22 Haziran 1956 tarihinde yürürlüğe giren 6747 sayılı Kanun o tarihe kadar yayımlanmış tüm mevzuatı bünyesinde toplamış ve 2001 yılına kadar

yürürlükte kalmıştır. Kanuna göre, fabrika kurma izni Bakanlar Kurulu Kararı ile verilmiş olup, şeker pancarı ve şeker fiyatları da aynı Kurul tarafından tesbit ve ilan edilmiştir. Uygulanan politikalarla, emniyet stoku dahil yurtiçi şeker talebinin yurtiçi kaynaklardan üretilerek karşılanması yaklaşımı benimsenmiştir.

Her sonbahar, o yılın mahsülü şeker pancarının alım fiyatı ve primleri kararname ile ilan edilmiştir. Sektörde yaklaşık olarak %80 paya sahip kamu yapısı nedeniyle, yurtiçi şeker fiyatları, kamu satış fiyatları düzeyinde oluşmaktadır. 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 35. maddesi gereğince Teşebbüs, İşletme ve Bağlı Ortaklıklar, işletmelerinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarını tespitinde serbest bırakılmışlardır. Öte yandan, aynı madde ile, gerektiğinde Bakanlar Kurulu tarafından da fiyat tespiti yapılabileceği belirtilmektedir. Bu çerçevede, şeker fiyatlarına yapılan müdahaleler hem TŞFAŞ'ın hem de özel sektör fabrikalarının piyasa şartlarına göre fiyat belirlemelerini engellemiştir (TŞFAŞ 2001b:51).

6747 sayılı Şeker Kanununa göre, TŞFAŞ'nin üretim maliyetleri ile satış fiyatı arasındaki farkın % 10 kar sağlayacak şekilde ilan edilmesi, aksi takdirde aradaki farkın Hazine tarafından kuruluşa aktarılması gerekmektedir. Bu kanuna uygun şekilde, 1984 yılında kabul edilen KİT'lerle ilgili 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde, TŞFAŞ hükümetçe yapılan fiyat ayarlamaları ile ilgili olarak Hazine'den görev zararı ödemeleri alma hakkına sahip olmakla birlikte, 1984 yılından bu yana üretim maliyetlerinin altında bir fiyatla satış yapılmadığı gerekçesiyle herhangi bir ödemede bulunulmamıştır.

TŞFAŞ'nin şeker pancarı üreticilerine verdiği destek, % 16 polar şeker içeren firesiz şeker pancarı için bir minimum pancar fiyatı ve pancarın polar şeker derecesine göre verilen bir ilave primden oluşmaktadır. Normal polar şeker derecesine sahip şeker pancarını erken teslim ederek hemen işlenmesini sağlayan üreticilere "erken söküm tazminatı" ve "erken söküm teşvik primi" verilmektedir. Doğu Anadolu'da şeker pancarı verimi düşük olduğu için üretici gelirinde telafi sağlamak amacıyla "üretimi teşvik primi" mevcuttur. Üretim teşvik primi olumlu sonuç vermediği için 1993 yılı kampanya dönemiyle birlikte kaldırılmış, ancak 1995 yılında tekrar uygulanmaya başlamıştır.

Ödenen destekleme fiyatı, şeker pancarının şeker içeriği içindir. Şeker sanayii artışı olan yaş küspe, hayvan yemi olarak kullanılmak üzere, çok az bir ücret karşılığı veya alınan şeker pancarı ağırlığına göre bedava olarak şeker pancarı üreticilerine verilmektedir.

Pancar ekiminden önce, TŞFAŞ tahmin edilen pancar üretim değerinin % 40'ına kadar avans ödemesi yapmaktadır. Geri kalan % 60 ise pancarın teslim tarihini takip eden 2-3 ay içinde ödenmektedir. Avans ödemelerinin verimsiz alanlarda da üretimi teşvik etmesi olumsuz etki yaratmaktadır. Öte yandan, yüksek enflasyon dönemlerinde ödemelerin gecikmesi üreticilerin ekonomik kayba uğramasına neden olmaktadır (OECD 1994).

1998 yılına kadar, şeker pancarı üretiminde resmen tesbit edilmiş ekim alanı kısıtlamaları olmamış üreticilerle pancar ekim sözleşmeleri hazırlanırken ekilecek alan genişliği önceden tesbit edildiği için bu sistem, üretim kontrol mekanizması olarak da etkili olmuştur. 1997 yılı sonrasında şeker stoklarının artması nedeniyle yurtiçi şeker talebini karşılayacak miktarda pancar üretilmesi, pancar üretiminde istikrar sağlanması ve kaçak pancar üretiminin engellenmesi amacıyla üretici geliri de gözetilerek 1998 yılında üretilecek pancar miktarı için kota sistemi getirilmiştir. Bu amaçla “Şeker Pancarı Yetiştirme Sözleşmesi”ne bir madde eklenmiş, mücbir sebepler dışında pancar ekicilerinin teslim edecekleri pancarın miktarının taahhütlerinden en çok %50 fazla veya eksik olabilmesi, bu oranların üzerinde ya da noksan miktarda pancar teslim edilmesi halinde kendi pancarlarında oluşan fiyatın %20'si kadar tazminatın pancar bedelinden düşürülmesi hükmü getirilmiştir. 1998 yılında rekoltenin yüksek olması nedeniyle kampanya döneminde üretilen şekerin fazlalığı stokların da artmasına neden olmuş, buna karşın, 1999 yılında yoğun talep üzerine kotalar artırılmış ve şeker stoklarındaki fazlalık süreklilik arz etmiştir (YDK 2000:71). 1999 yılında tolerans %25'e indirilmiş, tazminat tutarı ise oluşan ortalama fiyatın %20'si yerine %50'si olarak açıklanmıştır. 2000 yılında ise tolerans sınırları %15'e indirilerek kota miktarı aşağıya çekilmiştir. 1998-2000 arası uygulanan kota miktarları Tablo 5.1'de gösterilmektedir.

Tablo 5.1 : TŞFAŞ Pancar Üretim Kotası Uygulaması

	1998	1999	2000
Pancar Üretim Kotası (bin ton)	13.500	15.700	12.500
Tolerans Oranı	%50	%25	%15
Cezai Tazminat Oranı	%20	%50	%50
Pancar Üretimi	17.619	13.223	14.678
Oluşan Fark	4.119	-2.477	2.178

Kaynak: TŞFAŞ 2000.

Şeker pancarı ekiminde denetim görevi, TŞFAŞ'ın Ziraat Bölge Şefliklerince yapılmaktadır. Ayrıca, teslimatın üreticiye en yakın kantara yapılmasında yardımcı olunmaktadır. Taşra kantarlarında yükleme ve boşaltma esnasında meydana gelen kayıplar ile silo firelerinin azaltılması ve fabrikaların tam kapasite çalıştırılabilmesini teminen taşra kantarlarının çiftçilerinden pancarlarını fabrika merkezlerine teslim edenlere 1988 yılından başlatılarak nakliye tazminatı ve primi uygulanmıştır. 1994 yılından itibaren ürünün merkez kantarlara getirilmesini daha fazla özendirebilmek üzere ek nakliye prim ve tazminatları verilmeye başlanmıştır. (TŞFAŞ 1996). Bu uygulamalar sonucu, 1996-2000 döneminde merkeze taşınan pancar oranı %22'den %30'a yükselmiştir.

TŞFAŞ'dan alınan bilgiye göre, pancar fiyatı dışında sağlanan tüm prim ve tazminatlar, uygulama yılları itibariyle ortalama pancar fiyatının yaklaşık %1-2'sini oluşturmaktadır. Yalnız Doğu Anadolu'daki fabrikalara sağlanan üretimi teşvik priminin sözkonusu fabrikalarda ödenen ortalama şeker fiyatlarına oranı ise yaklaşık %3 seviyesinde bulunmaktadır.

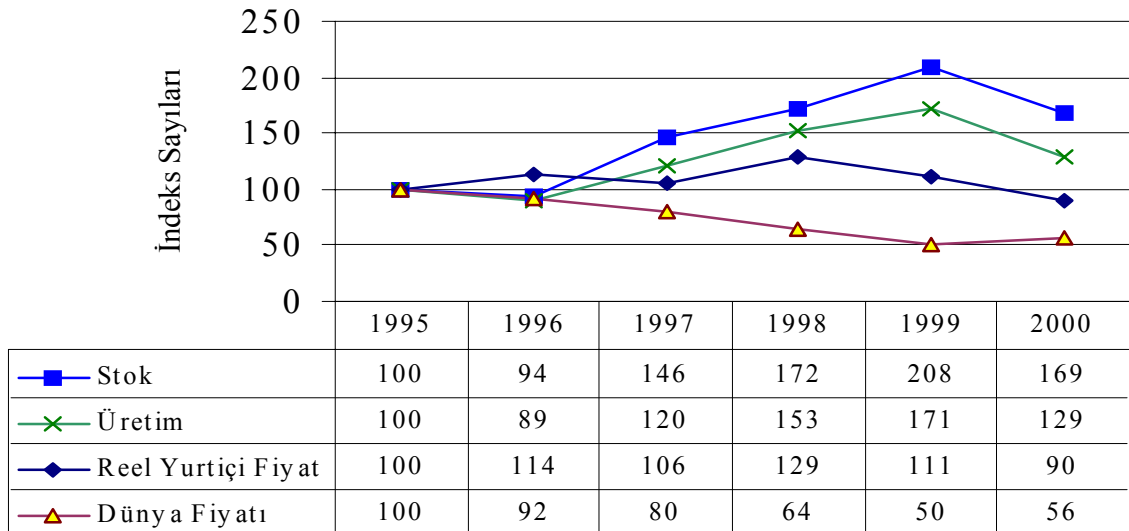
TŞFAŞ; üreticilere, bedeli pancar bedellerinden mahsup edilmek üzere, gübre ve ilaç avansı verirken, yarı fiyatlı tohum girdisini sağlamış; girdi maliyetlerini düşürmek amacıyla pancar tohumunun ekimi ile ekim ve hasatta kullanılan makina ve aletlerin bakımını da üstlenmiştir (1995 yılında ekim ücreti alınmaya başlamıştır). Bunların yanısıra, üretim maliyetlerinin karşılanmasında üreticinin duyacağı kaynak ihtiyacı, Şekerbank tarafından sağlanmaya çalışılmaktadır. Şekerbank'ın üreticiye kullandırdığı kaynakların faizi ticari faizlerin altında olmuştur (1996-1998 döneminde ticari faiz oranı %140 iken üreticiye %90, 2000 yılında %69 yerine %55 faiz uygulanmıştır).

5.1.1. Desteklemenin Maliyet Yapısı

Avans ve nakdi ödemelerden oluşan destekleme alımları için gereken kaynak, ticari banka kredileri ve TŞFAŞ'nin şeker satış hasılatından karşılanmaktadır (OECD 1994). TŞFAŞ'ın faaliyetlerini yerine getirebilmek için kullandığı özkaynaklarının yetersiz kalması, 1989 yılından bu yana her yıl Hazine'den sermaye transferleri yapılmasını gerektirmiştir.

1997 ve 1998 yıllarında şeker pancarı alımından doğan borçların ödenmesi amacıyla TŞFAŞ'a Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) kaynaklarından düşük faizli kredi kullandırılması da sözkonusu olmuştur. Bu kapsamda, 1997 yılında 97/9185 Kararname ile 20 Trilyon TL'nin 1996 yılı ürünü pancar ödemelerinde kullanılmak üzere %50 faizle TŞFAŞ'a tahsisi, 98/10660 ve 98/10874 sayılı Kararnamelerle ise toplam 70 Trilyon TL'nin 1997 yılı ürünü ödemeleri için TŞFAŞ'a tahsisi sözkonusu olmuştur. Ticari banka faizlerinin %140 olduğu yıllarda böylesine ucuz kredilerin temin edilmesi sektöre önemli bir kaynak aktarımı sağlamıştır.

Grafik 5.1: Türkiye'de Fiyatlar, Üretim ve Stok Durumu İlişkisi (1995=100)



1997 yılı sonrasında Türkiye'de artan üretimle birlikte oluşan şeker stoklarının bir kısmının dünya fiyatlarından ihraç edilmesi şeker sektörüne aktarılan kaynakları artırmıştır. Nitekim, TŞFAŞ'a aktarılan görev zararı ödemelerindeki artış bunun en büyük göstergesidir. 2000 yılı itibariyle tahakkuk eden görev zararı 250 milyon \$ seviyesindeyken, 1995-2000 dönemi ortalaması 114 milyon \$ civarında olmuştur.

Öte yandan, 1996-1998 döneminde TŞFAŞ ve Hazine'nin karşılıklı borç silmesi (mahsup) yöntemiyle TŞFAŞ'a sermaye aktarılmış ve kuruluşun finansman ihtiyaçları karşılanmıştır. Aşağıdaki tabloda yıllar itibariyle ulaşılan destek değerleri Hazine'den ödendiği için tanım itibariyle vergi verenler tarafından finanse edilen kaynaklar olarak gösterilebilecektir. Aktarılan kaynakların hacmindeki genişleme TŞFAŞ'ın faaliyetlerini devam ettirebilmesi için ne büyüklükte bir kaynağa ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.

Şeker fiyatlarındaki reel değişimin üretim ve stok artışları ile ilişkisi ve dünya fiyatlarındaki düşüş aşağıdaki grafikten izlenebilmektedir. Stokların üretimden daha hızlı artması sonucu oluşan üretim fazlası ihracata yöneltildiğinden, dünya fiyatlarıyla yurtiçi fiyat arasındaki farkın yüksek olması TŞFAŞ'a görev zararı olarak yazılan ihracattan doğan zararları da büyütülmektedir.

Üreticiye sağlanan şeker pancarı destek maliyeti konusunda OECD'nin Üretici Destek Tahmininden (ÜDT) faydalanmak mümkündür. OECD'nin her yıl gözden geçirilerek yeniden hazırlanan Tarımda Genel Görünüş 2001 raporunun ilgili bölümü olan OECD Ülkelerinde Tarım Politikaları– ÜDT Tabloları ve Destek Çalışmaları dokümanı çerçevesinde şeker pancarına aktarılan destek tablolarından yararlanılarak aşağıda tabloda şeker pancarına ve dolayısıyla doğrudan üreticiye aktarılan destekler gösterilmektedir.

Tablo 5.2: Şeker Pancarına Aktarılan Desteklerin Dağılımı (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (tahmin)
1. Pazar Fiyat Desteği	74,9	83,6	90,1	92,7	94,6	92,2
2. Girdi Desteği Toplamı	25,1	16,4	9,9	7,3	5,4	7,8
3. Toplam Destek Değeri	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: OECD 2001'den derlenmiştir.

ÜDT olarak incelendiğinde son yıllarda toplam destekler içerisinde girdi desteklerinin ağırlığının oldukça azaldığı buna karşılık pazar fiyat desteği olarak tanımlanan ve dünya fiyatları ile yurtiçi fiyatlar arasındaki farkın üretim düzeyi ile çarpımından bulunan desteğin arttığı anlaşılmaktadır (Tablo 5.2).

Pazar fiyat desteğinin maliyeti, yüksek şeker fiyatları olarak tüketiciye yansımakta yani bir anlamda tüketicilerden bir nevi vergi alınarak finanse edilmektedir. Dünya şeker fiyatlarındaki düşüşe karşılık yurtiçinde sağlanan destek düzeyinin aynı paralelde azalmaması, hatta reel olarak artması, pancar üreticisine sağlanan desteklerin pancar üretim değerine oranının, 1996 yılındaki %34'lük düzeyinden 1997 yılında %57'ye, 1999 yılında %66'ya çıkmasında ve 2000 yılında ise %56 düzeyinde kalmasında en büyük nedeni oluşturmuştur (Tablo 5.3).

Girdi desteklerindeki duruma bakıldığında; sağlanan gübre destekleri bütçeden, sulama altyapı yatırımları ile sulamada kullanılan elektriğe tüm ürünlerde sağlanan toplam yardımın şeker pancarı ekim alanları oranında şeker pancarına paylaştırılan maliyetleri DSİ kaynaklarından, şeker pancarı ekimi ile ilgili konulardaki destekler ise TŞFAŞ'ın kaynaklarından karşılanmaktadır. Bunların genel destekler içerisindeki payı Tablo 5.2'de belirtildiği üzere oldukça düşük seviyede kalmakta olup 2000 yılı düzeyinin yaklaşık %8 olduğu belirtilebilecektir.

Tablo 5.3 : Şeker Destekleme Politikaları Kapsamında Şeker Pancarına Yapılan Destekleme Ödemeleri

Üretici Destek Tahmininin Hesaplanması	Finansman Kaynağı						2000
		1995	1996	1997	1998	1999	(Tahmin)
Pazar Fiyat Desteği Hesabı							
a	Üretim Miktarı (Bin Ton)	10.289	13.321	14.324	19.961	18.144	16.200
b	Paris Borsası Fiyatı (\$/ton)	397,0	367,0	316,0	255,0	200,0	222,0
c	Verim (%) (AT'deki pancarın şeker verimi) (*)	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3
d	Eşdeğer Ş. Pancarı Fiyatı (\$/ton) (b/c)	52,80	48,81	42,03	33,92	26,60	29,53
e	Ş. Pancarı Nakliye+Paz. Masraflarının Fiyatı % 11 (*) artırdığı kabul edilirse oluşacak ş. pancarı fiyatı (\$/ton) (d*0,89)	46,99	43,44	37,40	30,18	23,67	26,28
f	Yıllık Ortalama Dolar Kuru	45.705	81.137	151.429	260.040	417581	623419
g	Ş. Pancarı Nakliye+Paz. Masraflarının Fiyatı % 11 (*) artırdığı kabul edilirse oluşacak ş. pancarı fiyatı (TL/ton) (e*f)	2.147.810	3.524.737	5.664.171	7.849.126	9.885.810	16.382.292
İ	TŞFAŞ Ş. Pancarı Alım Fiyatı (TL/ton)	2.985.481	5.048.722	12.287.878	17.709.000	27.887.000	35.797.000
j	Ş.Pancarı Alım Fiyatı - Eşdeğer Ş.Pancarına Fiyatı (TL/ton) (İ-g)	837.671	1.523.986	6.623.707	9.859.874	18.001.190	19.414.708
1.	Pazar Fiyat Desteği (Milyon TL) (j*a)	8.618.886	20.301.433	94.880.123	196.813.223	326.615.166	314.518.273
		TŞFAŞ+					
		Tüketici					
2.	Girdi Desteği Toplamı (Milyon TL)	2.887.385	3.970.368	10.396.738	15.396.790	18.562.444	26.666.085
	Gübre Yardımı (Milyon TL)	Bütçe	1.730.937	1.338.938	3.386.470	4.860.393	3.168.631
	Zirai Mücadele Yardımı (Milyon TL)	DFİF	16.000	18.567	374.729	160.492	141.967
	Tohum Destekleme Ödemeleri (Milyon TL)	TŞFAŞ	328.230	680.452	1.479.878	2.328.562	4.838.972
	Üreticiye Sağlanan Yaş Küspe Desteği (Milyon TL)	TŞFAŞ	654.768	1.333.860	2.742.685	3.008.486	4.475.558
	Ekim Masrafları Desteği (Milyon TL)	TŞFAŞ	0	0	259.036	373.587	398.280
	Ekim ve Hasat Makina ve Aletlerinin Bakımı (Milyon TL)	TŞFAŞ	0	0	455.214	51.723	0
	Küçük Tarla İçi Geliştirme Yatırım Harc. (Milyon TL)	DSİ	157.450	598.551	1.317.414	4.014.835	5.504.948
	Sulama Masrafları Destek Eşdeğeri (Milyon TL)	DSİ	0	0	381.312	598.712	1.182.289
3.	Toplam Destek Değeri (Milyon TL) (1+2)		11.506.271	24.271.801	105.276.861	212.210.013	345.177.610
4.	Üretici Destek Eşdeğeri (ÜDT) (3/((İ*a)+2)/1000)*100)		34,2	34,1	56,5	57,5	65,8

(*) OECD Ülke Tarım Politikaları ve Ticareti, Türkiye Raporu çalışmalarında kullanılan ortalama oranlardır.

Kaynak: OECD Ülke Tarım Politikaları ve Ticareti, Türkiye Raporu Çalışmaları (2001) ve Kendi Hesaplarımız

5.1.2. DTÖ İç Destek Taahhütleri

İç destek taahhütleri kapsamında şeker pancarına sağlanan destekler ÜDT'den farklı olarak hesaplanmakta ve girdi destekleri DTÖ taahhütleri çerçevesinde muaf olan destekler kapsamında kabul edildiğinden hesaba katılmamaktadır. Pazar fiyat desteği bulunurken ise sadece kamu tarafından alımı yapılan miktarlar için destek eşdeğeri hesaplanmaktadır.

DTÖ'ye şeker pancarı ile ilgili iç destek taahhütleri 'de minimis' düzeyinde yani üretim değerinin en fazla %10'u olarak bildirilmekteyken iç destek düzeyinin 'de minimis'in oldukça üzerinde olduğu anlaşılmaktadır. İç destek bildirimlerinde baz dönem olan 1986-88 döneminde özel kesim tarafından alım yapılmadığı bildirilmekte ancak 1995 yılı ve sonrasında yapılan iç destek hesaplarında, üç özel fabrikanın varlığı nedeniyle, pazar fiyat desteği eşdeğeri bulunurken özel sektörün alımını yaptığı şeker pancarı miktarı düşülmektedir. Kamunun alımını yaptığı düzey üzerinden yapılan hesaplarda ise toplam destek ölçüsü %50 civarında olmakta ve bu oran üzerinden DTÖ'ye bildirimde bulunmaktadır (Tablo 5.4). Doğaldır ki, bu konu oldukça sorunludur ve üye ülkelerin eleştirisi ve sorularına neden olmaktadır. Nitekim, Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan öğrenildiğine göre, ABD, Kanada, Yeni Zelanda ve Avustralya tarafından DTÖ nezdindeki çeşitli toplantılarda ülkemize yönlendirilen sorularla şeker pancarı desteklerinin de minimis düzeyini aşması nedeniyle taahhütlere aykırı olarak oluşan koşulların düzeltilmesi istenmiştir. Bunun karşılığında verilen cevaplarda ülkemizin reform tedbirleri uygulamakta olduğu ve TŞFAŞ'ın özelleştirme kapsamına alındığı anlatılmaya çalışılmaktadır. Zira, toplam destek ölçüsünün de minimis seviyesini aşan kısmının ortadan kaldırılabilmesi ancak kamunun pancar alımının azaltılması yani özel fabrika sayısının ve alım miktarının artırılması ile mümkün olabilecektir. İç destek hesaplama yöntemi aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak gösterilmektedir.

Tablo 5.4: 2000 Yılında Türkiye'nin Şeker Pancarı Toplu Destek Ölçüsü Bildirimi

1.	Toplam Şeker Pancarı Üretimi (ton)	18,781,380
2.	İlan Edilen Fiyattan Faydalanan Ürün Miktarı (Kamu tarafından alınan miktar)	14,666,793
3.	İlan Edilen Fiyat (\$/ton) (1 \$=624.000 TL)	54,09
4.	Pazar Fiyatı (Özel Fabrikaların Alım Fiyatı)	54,47
5.	1986-88 Baz Dönemi Fiyatı (\$/ton)	19,60
6.	Pazar Fiyat Desteği (3-5)	34,49
7.	Toplam Üretim Değeri (milyon \$) (1*4)	1.023,02
8.	Pazar Fiyat Desteği İçin Ayrılan Kaynak (2*6)	505,86
9.	Toplu Destek Ölçüsü (8/7)*100	49,45

Kaynak: TKİB APK Dairesi, 2001; DTÖ web sitesi.

5.2. DIŞ TİCARET DÜZENLEMELERİ

5.2.1. Pazara Giriş

Türkiye'de şeker üretiminin desteklenmesinin yanısıra yerli üretimin tercihini sağlamak üzere yüksek oranlı ithalat koruma mekanizması işlemekte olup pancardan şeker üreten diğer ülkelerde olduğu gibi sektörün dünya pazar fiyatlarından etkilenmesi önlenmektedir. 6747 sayılı Şeker Kanununa göre TŞFAŞ, hükümet tarafından görevlendirildiği takdirde şeker ithalat ve ihracatı yapmıştır. Dış ticaretten doğan ticari zararlar, Hazine tarafından karşılanmıştır.

1989 yılına kadar, sadece TŞFAŞ tarafından şeker ithalatına izin verilmiştir. Kuraklık nedeniyle 1989 Mart ayında şeker pancarı üretimi düşüp şeker stokları azalınca, hükümet, ilk defa, başka bir KİT'e (TMO), bir ay sonra da, izne bağlı olarak, özel şirketlere şeker ithal etme hakkı tanımıştır. O tarihlerde, şeker ithalatı gümrük vergisinden muaf tutulmuş ve sadece 3 \$/ton TKF kesintisi uygulanmıştır; aynı yılın Eylül ayında bu prim sifıra indirilmiştir. En yüksek miktarlı şeker ithalatı 1990 yılında, 650 bin ton olarak gerçekleşmiştir. Şeker stoklarının artmasıyla birlikte, aynı yılın Ağustos ayından itibaren 100 \$/ton TKF konmuştur. İzleyen yıllarda fon kesintisi artırılmış, 1991 Ocak ayında 200 \$'a, 1992 yılı sonunda da 400 \$'a çıkarılmıştır.

1994 yılında yaşanan 5 Nisan krizinin ardından 1995 yılındaki olumsuz fiyat beklentileri ve bir önceki yıla göre % 150'lik artış sağlanan şeker pancarı fiyatlarının çok geç açıklanması nedeniyle ekim alanlarında görülen azalma, üretimi olumsuz şekilde etkilemiştir. 1995 yılındaki yetersiz arz koşulları nedeniyle, şeker ithalatından alınan fon 400 \$/tondan 100 \$/tona düşürülmüş, ithalatla yurtiçi talep karşılanmaya çalışılmıştır. 1996 yılı başında belli bir miktar (300 bin ton) dahilinde izin verilmiş olan şeker ithalatı, Nisan ayında bu miktara 350 bin tonluk yeni bir iznin eklenmesiyle 1996 yılı Eylül ayına kadar devam etmiştir.

1996 yılında, şeker ithalatının yalnız TŞFAŞ tarafından değil, izin dahilinde özel kişi ve kuruluşlarca da yapılması sağlanmıştır. Gümrük Birliği ve DTÖ Tarım Anlaşması kapsamında ithalatta izin uygulamasının 1996 yılında son kez uygulanmasıyla birlikte korumalar yeni sisteme göre ad-valorem bazında yürürlüğe konarak yükseltilmiştir (%100 ad-valorem).

Pazara giriş konusunda şeker ile ilgili olarak DTÖ'ye verilen taahhütler ve uygulanan oranlar ile koruma düzeyi aşağıda gösterilmiştir. Fabrika çıkışı ortalama şeker fiyatları ile 35 \$ navlun fiyatı ve uygulanan yıllık ortalama tarife dahil dünya şeker fiyatının arasındaki farktan bulunan koruma düzeyi Tablo 5.5'te incelendiğinde, 1998-2000 yılları arasında oldukça düşük seviyede seyreden dünya şeker fiyatları nedeniyle korumaların yetersiz kaldığı görülmektedir. Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından teknik engel uygulanarak ithal izni verilmemesi nedeniyle büyük çaplı bir ithalat gerçekleşmemektedir. AB ülkeleri için tarifelerin %80'inin uygulanıyor olması koruma düzeyinin daha da yıpranmasını beraberinde getirmektedir. Kaçak şeker ithalatı olduğu ile ilgili iddialar ise TŞFAŞ yetkililerince dile getirilmektedir. Şirketin satışlarında yaşanan düşüş ise buna kanıt olarak gösterilmektedir: 1997-2000 döneminde satışlar 1.733 bin tondan 1.243 bin tona inmiştir.

Tablo 5.5: Yıllar İtibariyle Türkiye'de Şekere Uygulanan İthalat Vergileri ve Uygulanan Koruma Düzeyi

	Ham ve rafine şeker	Ortalama Yıllık İç Fiyat (fabrika çıkış) (ABD \$)	Ortalama Dünya Fiyatı (navlun dahil) (ABD \$)	Koruma Düzeyi (ABD \$)
Türkiye	1	2	3	(3*1)-2
1986-88 baz dönem tarifeleri (ad-valorem)	% 150			
1995	% 144	546	397	423
1996	% 100	637	367	97
1997	%135	590	316	153
1998	%144 *	661	255	-39
1999	%142,5*	607	200	-122
2000	%141 *	561	222	-26
2004 Taahhüdü	% 135			

*Rafine şekerde AB'ye %80'i uygulanır.

Kaynak: Resmi Gazete 1995.

5.2.2. İhracat Sübvansiyonu

6747 sayılı Şeker Kanunu'nda da yer aldığı üzere, içeriğinde şeker bulunan işlenmiş ürünler için, iç fiyatlarla dünya fiyatları arasındaki farkın ihracatçı işletmelere ödenmesi yoluyla ihracatın teşviki mümkün kılınmıştır. Ancak, ihracat sübvansiyonu uygulamaları genel kararlarla uygulamaya konduğundan doğrudan sözkonusu Kanuna atıf yapılmamıştır. İlk defa 1986 yılında uygulanan ihracat yardımları, 1989 ile 1993 yılları arasında uygulanmamış, 1994 yılında uygulamaya konulan yardımlar ise, 1995 yılı Ekim ayına kadar yürürlükte kalmıştır. Uygulama kapsamındaki ürünler arasında, bisküvi, kakao içermeyen şekerli ürünler, çikolata ve kakao içeren diğer gıda müstahzarları bulunmuştur.

1996 yılından itibaren DTÖ taahhütleri çerçevesinde ihracat destekleri devam ettirilmiştir. 1986-88 baz döneminde şekere doğrudan ihracat desteği verilmediği için DTÖ kurallarına göre bundan sonra da şeker ihracatının desteklenmesi sözkonusu olamamaktadır. Ancak, şeker stoklarının arttığı dönemlerde TŞFAŞ tarafından şeker ihracatı yapılmakta ancak dünya fiyatları maliyetlerin oldukça altında bulunduğundan oluşan zarar Hazine tarafından kuruluşa ödenmektedir. DTÖ'ye bildirilen ihracat sübvansiyonu alabilecek ürün listesinde şeker

içeren ürünler olarak sadece, 18.06 Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu (GTİP) numaralı çikolata ve çikolata içeren diğer gıda müstahzarları ile 19.05 GTİP numaralı bisküvi, ekmekçi mamulleri bulunmaktadır. Bu ürünlerin DTÖ'ye verilen miktar ve değer taahhütleri birarada hesaplanmış, taahhüt yapısı ile gerçek ihracata göre desteklenme oranları aşağıda sunulmuştur. Gerçekleşen ihracata göre taahhüt edilen destek miktarı oldukça düşük düzeydedir. Miktar üzerinden verilen taahhütler son yıllarda, ihracatın yaklaşık %20'sini, değer üzerinden taahhütler ise %2'sinden az bir bölümünü kapsamaktadır. Anlaşılacağı üzere, değer taahhütleri ihracat desteklerini kısıtlayıcı durumda bulunmaktadır (Tablo 5.6).

Üretim miktarının talebin üzerinde gerçekleştiği ve TŞFAŞ stoklarının yüksek olduğu yıllarda dünya fiyatlarından şeker ihracatı yapılırken, 1992 yılında çıkarılan 92/23 sayılı Para - Kredi ve Koordinasyon Kurulu Kararı ile mamullerinde şeker kullanan ve ihracatı teşvik belgesini haiz imalatçı-ihracatçılara ve/veya ihracatçılara sözkonusu mamulun ihraç edilmesi kaydıyla, yine TŞFAŞ stoklarından dünya borsa fiyatları baz alınarak şeker satışı yapılmıştır. Satış fiyatı, Londra Borsasında oluşan fiyatların ortalamasına ton başına navlun bedeli olarak 35 \$ eklenmesiyle bulunmuştur. Bu işlemlerden doğan görev zararı yine Hazine tarafından karşılanmıştır. 1996 yılında uygulanamayan Karar, şeker stoğunun artmasıyla birlikte yeniden yürürlüğe girmiş ve ihracat amaçlı ürün üretmek üzere gıda sanayiine şeker satışı, adı geçen Karar'a göre Dahilde İşleme Belgesi sahibi olan imalatçı ihracatçılara yönelik olarak devam etmiştir. Bu uygulama kapsamında kullanılan şeker miktarları yıllar itibariyle Tablo 5.7'de verilmektedir.

Tablo 5.6: İhracat Teşviğinden Faydalanan Şeker İhtiva Eden Mamullerde DTÖ Taahhütleri ve Gerçekleşmeler

Yıl	DTÖ Taahhütleri		İhracat Desteği Uygulanan Ürünlerin İhr. Gerçekleş.		Destek Oranı (%)	
	Miktar (ton)	Değer (\$)	Miktar (ton)	Değer (\$)	Miktarda	Değerde
Baz Dönemi	19.428,0	2.778.204,0				
1995	25.070,8	2.551.143,5	146.046,2	32.711.723	17,2	1,1
1996	24.141,6	2.502.287,0	203.327,4	310.479.972	11,9	0,8
1997	23.212,4	2.453.430,5	227.321,2	300.471.153	10,2	0,8
1998	22.283,2	2.404.574,0	122.354,0	135.609.628	18,2	1,8
1999	21.354,1	2.355.717,5	108.954,0	137.140.922	19,6	1,7
2000	20.424,9	2.306.861,0	97.100,6	128.067.858	21,0	1,8
2001	19.495,7	2.258.004,5				
2002	18.566,5	2.209.148,0				
2003	17.637,3	2.160.291,5				
2004	16.708,1	2.111.435,0				

Kaynak: Resmi Gazete 1995, DPT Dış Tic. Verileri.

Tablo 5.7: Yıllar İtibariyle İhraç Kaydıyla Kullanılan Şeker Miktarı (ton)

	1997	1998	1999	2000
Şeker Satışı	66.652,4	95.757,5	110.524,3	90.996,9

Kaynak: TŞFAŞ

5.3. YENİ ŞEKER KANUNU

19.04.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4634 sayılı yeni Şeker Kanunu ile şeker politikalarında önemli değişim yaşanması beklenmektedir. Bir ülke politikası haline gelmiş olan şeker talebinin öncelikle ülke içerisinde sağlanması amacı bu kanunda da değişmemektedir.

Şeker Kanunu, ülkemizde üretiminin %70-80'i kamu tarafından düzenlenen ve siyasi bir ürün olan şeker pancarının yüksek fiyat politikaları ile desteklenmesi politikasına son vererek, şeker fabrikalarının özel sektöre devrini sağlamaya yönelik düzenlemelerin altyapısını hazırlamaktadır. Şeker pancarı üretimi fabrikalarla üretici arasında yapılacak sözleşmelerle düzenlenecek olup pancar alım fiyatı ile şeker satış fiyatlarının bağımsız belirlenmesi esas teşkil etmektedir.

Yapısı itibariyle kendi içerisinde tutarlı kılınmaya çalışılan Şeker Kanunu'nun maddeleri incelendiğinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmeliklerin, kurulacak Şeker Kurumu marifetiyle hayata geçirilmesinin öngörüldüğü bir sistem kurulmaktadır. Yeni kurumsal düzenleme ile kamudan (Sanayi ve Ticaret, Tarım ve Köyişleri Bakanlıkları ve DTM) üç, kamuya ait şeker fabrikaları, özel fabrikalar ve şeker üretici kooperatifleri birliğini temsilen birer ve alternatif tatlandırıcı üreten şirketlerden nominal kapasitesi itibariyle son üç yılda en fazla üretim yapandan bir olmak üzere yedi üyeden oluşan bir Kurul kurulmuştur. Kurul, sistemin işleyişi ile ilgili kritik kararların alınması ve uygulamaların takibinde sorumlu bulunmaktadır.

Şeker Kanunu ile kota sistemi dahilinde üretim tüketim dengesinin kurulması, bu yolla üretim fazlasından oluşan stokların zararına ihraç edilmesinin önlenmesi ve üretim fazlasının kamu maliyesi üzerinde yarattığı olumsuzlukların ortadan kaldırılmasına çalışılacaktır. Getirilen kota sistemi AB'nin Şeker Rejimine benzer şekilde A ve B kotaları ile C şeker kavramlarını getirmektedir. A kotası talebe eşdeğer olarak belirlenen üretimi gösterirken B kotası emniyet stoku olarak saptanacaktır. C şeker ise talep fazlası olup doğrudan ihraç edilmesi gerekecektir. Kotalar fabrikaların son üç yıllık ortalama fiili günlük işleme kapasiteleri ve/veya üretim miktarları ve randımanları esas alınmak suretiyle hesaplanmaktadır.

Kanun ile şeker alternatif ürünlerin sisteme katılarak üretimlerinin kota dahilinde kısıtlanması öngörülmektedir. Ancak, doğrudan şeker alternatifi durumunda olmayan glikoz şurubu, invert şeker ve şurubuna da yeni sistem içerisinde yer verilmiştir. Bunlardan nişasta kökenli tatlandırıcı olan glikoz şurubu, şeker alternatifi değil şekeri tamamlayıcı bir hammadde olarak şekerli mamuller sanayiinde kullanılan ve teknik bakımdan kullanılması gereken bir üründür. Bu nedenle kota ile kısıtlanmasının mantığı anlaşılmamaktadır. Kanun ile getirilen kota düzenlemelerinin özellikle doğrudan şeker alternatifi olarak kabul edilen izoglikozu kapsamaması ve bu ürünün üretiminin yakından izlenmesi doğru olacaktır. İzoglikozun hızla şekerin yerini alması Türkiye açısından önemli bir risktir. Zira, izoglikozun hammaddesi olan mısır ülkemize ithal edilmektedir. Ülkemizde yeterli mısır üretilse dahi bunun işlenmesi ile ortaya çıkacak katma değer ve istihdamın şeker pancarı kadar yüksek olmaması nedeniyle tarım politikası açısından dikkatle değerlendirilmesi gerekecektir.

Şeker alternatiflerinin toplam kotası, tüketime eşdeğer toplam şeker arzı için belirlenen A kotasının %10'u olarak belirlenmiş ancak, bu rakam belirlenirken belli bir hesaptan yola çıkıldığı kuşkuludur. Bu kotanın özellikle glikoz aleyhine bir durum yaratacağı düşünülmektedir. Belirlenen kotanın yetersiz kalması, kurulması öngörülen Şeker Kurulu üzerindeki siyasi baskıları artıracak gibi kayıtdışılığı da özendirilebilecektir.

Bu noktada, kurulması öngörülen Kurum konusunda da bazı eleştirilere yer verilebilir.

Kotaların belirlenmesinde siyasi baskıların göğüslenmesi kadar belirlenen kotaların dağılımının ülkemizin genel tarım politikaları çerçevesinde oluşturulması önem arz etmektedir. Bu konularda çalışmak üzere yeni bir kamu Kurumunun kurulması kaynak israfı yaratılması yerine, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde çalışmakta olan Tarımda Yeniden Yapılanma ve Destekleme Kurulu'nun politika belirleme konusunda, halen şeker politikalarının yürütülmesinden sorumlu olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın ise sistemin denetimi konusunda görev yapmalarının yeterli olacağı düşünülmektedir.

Öte yandan, şeker sanayiini denetleyip gözetlemek gibi bir görev üstlenecek olan Şeker Kurumunda denetim ve cezai yaptırımların uygulanması konularında geçici görevle çalışacak olan ve aralarında özel sektör temsilcilerinin de yer alacağı kurul üyelerinin sorumluluk taşımaları öngörülmektedir. Geneli itibariyle sektördeki rekabet koşullarının denetim altında bulunduruluyor olması nedeniyle konunun Rekabet Kurumu'nun da ihtisas alanına giriyor olması ayrı bir değerlendirme konusudur.

Sektörü liberalleştirmek amacıyla çiftçilerle sözleşmelerin serbestçe yapılması konusu yanında şeker fiyatlarının serbestçe belirlenmesi ile ilgili olarak yönetmeliklerle düzenleme yapılması öngörülmektedir. İyi düzenlenmediği takdirde, sektörde özelleştirmeye süt sanayiine benzer şekilde bir oligopolleşme ve çiftçinin fakirleştirilerek üretimden vazgeçirilmesi politikasının ortaya çıkması muhtemeldir. Burada tek güvence, Pankobirlik gibi bir örgütün varlığıdır. Gerek şeker pancarı gerekse şeker fiyatlarının oluşumunda özel sektörün piyasayı bozucu uygulamalara gitmemesi konusunda Şeker Kurumundan ziyade Rekabet Kurumuna görev düşmektedir. Şeker Kurumu'nun mevcut diğer kurumlarla çakışan bir görev ve sorumluluk anlayışı içerisinde kurulmuş olduğu ve bu yapısı ile tarım politikalarının oluşturulmasında şikayet konusu edilen dağınıklığın genişletildiği düşünülmektedir.

Şeker Kurumu ile bu kurumun yapacağı faaliyetlerden doğacak maliyetin karşılanması amacıyla getirilen ve şeker satışlarına yansıtılacak ek verginin tüketici aleyhine fiyatları etkileyecek olması ayrı bir problem kaynağıdır. Önerilen vergi düzeyinin yeterli gelmemesi için birçok neden ortaya çıkacak ve vergilerin zaman içerisinde artırılması gerekebilecektir.

2004 yılında Şeker Kurulu ve Kurumunun görev süresinin uzatılması konusundaki karar Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Özelleştirme ile birlikte şeker piyasalarını düzenleyecek bir kurulun varlığı uygun olacaktır. Böyle bir kurulun Şeker Kurumu yapısıyla göreve devam etmesi gerekmekte olup kurul görevlerinin ilgili Bakanlıklardaki mevcut ya da oluşturulacak birimlerce yerine getirilmesi mümkündür.

Öte yandan, TŞFAŞ'ın 20.12.2000 tarih ve 2000/92 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsamına alındığı belirtilmelidir. Söz konusu Kararda Özelleştirme

hazırlıklarının tamamlanması için Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve TŞFAŞ ile Özelleştirme İdaresi'nin işbirliğinde çalışmaların yürütüleceği ve bu çalışmaların altı ay içerisinde tamamlanması öngörülmüş ancak bu süre altı ay daha (31.05.2002 tarihine kadar) uzatılmıştır.

Yeni Şeker Kanunu ile özelleştirme işlemlerinin hızlandırılmasında, IMF ile 1999 yılı sonunda gerçekleştirilmiş olan stand-by anlaşmasının etkisi önemli olmuştur. Anlaşma çerçevesinde tarımsal KİT'lerin ekonomiye yüklerinin azaltılması amacıyla özelleştirilmeleri taahhüt altına alınmış ve bunun 2002 yılı sonuna kadar gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, şeker pancarı destekleme fiyatı 2000 yılında hedeflenen enflasyon oranına göre artırılmıştır. 2001 yılında Bakanlar Kurulu'nun son kez fiyat açıklaması beklenmektedir. Niyet mektuplarına göre, 2001 ve 2002 yıllarında TŞFAŞ, şeker pancarı üretim desteğini, Hükümet tarafından bütçe dengeleri gözetilerek belirlenen değerleri geçmemesi koşuluyla yürütecektir. Buna ek olarak, yürürlüğe giren Şeker Kanunu ile, özellikle 2002 yılında TŞFAŞ fabrikalarına fiyatları ve üreticiler ile yapılan anlaşmalardaki miktarı belirlemekte daha büyük serbesti sağlanarak fabrikaların daha ticari çalışmasına imkan sağlanmış olacaktır.

5.4. ŞEKER SEKTÖRÜNÜN MEVCUT DURUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Şeker sektöründe bir yeniden yapılanma gereğinin daha net ortaya konması ve son dönemde yürürlüğe giren yeni Şeker Kanunu ile birlikte özelleştirmenin gündeme gelmesi nedeniyle ortaya çıkabilecek koşulların değerlendirilmesi amacıyla, özellikle kamu fabrikalarının incelenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu kapsamda, TŞFAŞ'tan elde edilerek derlenen veriler yardımıyla şeker fabrikaları 1994-2000 yılları ortalamaları esas alınarak detaylı şekilde incelenmiştir. Bu konuda ayrıntılı bir çalışma Ek'te sunulmaktadır. Yeniden yapılanma ya da özelleştirme gibi politikaların gerçekleşmesi olasılığına karşılık olarak mevcut fabrikaların nasıl ele alınabileceğinin ve kapatılması sözkonusu olabilecek fabrikalar varsa bunların yerine ikame edilebilecek alternatiflerin bölgesel politikalar çerçevesinde neler olabileceğinin değerlendirilmesi gerektiğine inanılmaktadır. Bununla bağlantılı olarak, Türkiye'de şeker talebi ve alternatif tatlandırıcılar konusu gözönüne alınarak dünyada benimsenecek değişik şeker politikaları ile birlikte Türkiye'nin pozisyonunun yeniden belirlenmesi konusu üzerinde

düşünülmesi gereken bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bundan sonraki alt bölümlerde yukarıda bahsi geçen konular ele alınmaktadır.

Sektörle ilgili değerlendirmelere kamuya ait fabrikalar ile bağlı ortaklıkların incelenmesi ve sözkonusu fabrikaların geleceği ile ilgili öngörü ve özelleştirme kararları sonrasında ortaya çıkabilecek senaryolarla başlanmaktadır. Daha sonra bu senaryoların yardımıyla, sektörün arz-talep dengeleri gözetilerek, ortaya çıkabilecek koşullar değerlendirilmektedir.

5.4.1. TŞFAŞ Fabrikalarının Geleceği Konusunda Değerlendirme

Çalışmanın bu aşamasında fabrika bazında verilen değerlendirmelere dayanarak bazı senaryolar üretilmekte (çalışmanın Ek'inde ayrıntılı göstergeler sunulmuştur) ve bunların sonuçlarının Türkiye'deki şeker arz ve talebi üzerine etkileri incelenmeye çalışılmaktadır. Aynı zamanda, değerlendirmelerde alternatif tatlandırıcı sektörünün durumu da hesaba katılmaktadır.

Şeker fabrikalarının 1994-2000 döneminde gösterdikleri performansın belli bir temel yaklaşımla ele alınması sonucunda, TŞFAŞ'ın bundan önceki tarımsal KİT'lerin -Süt Endüstrisi A.Ş. (SEK), Et ve Balık Ürünleri A.Ş. (EBK)- özelleştirme çalışmalarında olduğu gibi, belli bir altyapı hazırlığından yoksun olarak özelleştirilmesi halinde fabrikaların akıbetlerinin ne olacağıın belirlenmesi bu bölümün konusunu oluşturmaktadır. Bu bölümde yapılan değerlendirmelerde, yedi yıl gibi uzunca sayılabilecek bir dönemin ele alınması nedeniyle şeker fabrikaları ile bu fabrikaların faaliyette bulunduğu bölgelerdeki yapısal sorunların dönem ortalamalarına yansıdığı kabul edilmektedir.

Fabrikalar itibariyle değerlendirmeler yapılırken, sadece tek unsur değil birkaç unsur birarada değerlendirilmektedir. Bu unsurlar, Ek'te fabrikalar itibariyle tanıtılan, bölgenin şeker varlığı, fabrikanın işleme kayıpları, kar-zarar durumu, pancar ve şeker maliyetleri, verimlilik değerleridir. Sözkonusu değerlerin ortalamaların altında kalmaları ya da üstünde olmaları gösterge kabul edilerek olumlu ya da olumsuz olarak nitelendirilmektedirler. Buradan çıkacak sonuçlara göre fabrikaların eksikleri konusunda yorum yapılmakta, olumsuz yönler ağırlıktaysa

özelleştirme sonrası kapanma olasılığının yüksek olduğu sonucuna varılmaktadır. Fabrikalara özgü edinilen ek bilgiler de değerlendirmelerde kullanılmaktadır.

Değerlendirme için kullanılan fabrika bazındaki veriler, Tablo 5.8'de verilmektedir. Genel ortalamalardan sapmaları gösteren hesaplar ise bir sonraki tabloda (Tablo 5.9) sunulmaktadır. Ortalamaların altında kalan veriler eksi işaretliken üzerindeki artışta yönde gösterilmektedir. Fabrikaların kar durumları doğrudan ton başına karşılıkları bulunarak her iki tabloda korunmuştur. Ek bir bilgi olarak fabrikaların TŞFAŞ toplam üretimi içerisindeki payı tabloda yansıtılmaktadır. Olumsuz veriler koyulaştırılarak sergilenmektedir.

Fabrikaların çoğunun küçük kapasiteli ve daha ziyade bölgesel gelişme ve sosyal amaç ön planda tutularak işletilmekte oldukları daha önce vurgulanmıştır. Ancak, verileri kullanarak bu fabrikaların özelleştirme ya da sektörde radikal bir yeniden yapılandırma sonucunda yaşama şansları değerlendirilirken; öncelikle bölgenin şeker pancarı yetiştirilme elverişliliği yani şeker varlığı oranı, işletmenin randıman ve kayıp oranları ile kar durumu, ortalama pancar ve şeker sınai maliyeti öncelikle göz önünde bulundurulmaktadır. Personelin verimliliği, satışın üretime oranı ve şeker üretim hacmi açısından fabrikaların tüm TŞFAŞ fabrikaları içerisindeki yeri de ayrıca kriter olarak ele alınabilecektir.

Bu çerçevede, sırasıyla fabrika bazında bakılacak olursa;

- Adapazarı fabrikasının sadece pancar maliyeti bakımından avantajlı bir fabrika olduğu – ki bu da şeker varlığının düşük olması nedeniyle ödemelerde yapılan kesintilerden kaynaklanmaktadır-, bunun yanında, verimlilik ve satış/üretim oranı açısından ortalamalar seviyesinde olduğu diğer tüm unsurlar açısından olumsuz bir konumda bulunduğu anlaşılmaktadır. 1999 yılındaki depremle birlikte işlemez hale gelen fabrikanın kapatılması sözkonusu olabilecektir.
- Afyon fabrikasında olumsuz unsurlardan biri randıman düşüklüğünden kaynaklanan kayıp oranıdır. Gerekli teknolojik tedbirlerle bunun önüne geçilebileceği düşünülebilir. Ayrıca, işlenen pancarın yaklaşık %40'ının nakil pancar olması nedeniyle de kayıpların artmakta olduğu ve pancar maliyetlerin arttığı belirtilebilecektir. Pancar naklini daha ucuza yapma yolları araştırılabilir ya da nakil miktarı olabildiğince azaltılabilir. Bu arada, personel başına

verim düşük olduğu için bazı çalışanların işine son verilmesi gerekebilecektir. Faaliyetini devam ettirebilecek nitelikte bir fabrika olarak görünmektedir.

- Ağrı fabrikası, gerek bölgesindeki şeker varlığının düşük olması, gerekse işleme randımanı yönünden olumsuzluk içerisinde bulunmasının yanısıra maliyetler nedeniyle zararda ya da düşük seviyede karlı çalışmaktadır. Fabrikanın ürettiğini pazarlama oranı düşük görünmektedir. Fabrikanın 1996 yılından bu yana Nahçıvan'dan gönderilen şeker pancarını işliyor olması nedeniyle bölgedeki önemi artmıştır. Özelleştirme sözkonusu olduğunda çalışmaya devam etmesi zor görünmektedir ancak bölgesel önemi dolayısıyla kamu tarafından yaşatılması düşünülebilecektir.
- Alpullu şeker üretilen ilk şeker fabrikası olup üretim teknolojisi konusunda da sorunlar yaşanmaktadır. Büyük çaplı yenileme gerektirmekte olduğu daha önceki bölümde de belirtilmiştir. Tüm öncelikli değerlendirme unsurları olumsuz görünmekte sadece verimlilik ve satış ortalamaların üzerindedir. Fabrikanın kapanma olasılığı yüksektir.
- Ankara şeker fabrikası zararda gözükmekte olup teknolojik sorunlar nedeniyle işleme kayıpları yüksektir. Teknolojide ciddi bir yenileme yapılabildiği takdirde verimlilik ve satış oranlarının yüksek olması nedeniyle çalışma şansı bulunmaktadır.
- Bor şeker fabrikası için olumlu bir tablo ortaya çıkmaktadır. Tüm göstergeler olumlu yönde izlenirken verimlilik fazla istihdam nedeniyle düşüktür. Üretimden satışların ortalamasının altında olması pazarlamanın iyileştirilmesi gerektiğini göstermektedir.
- Burdur fabrikasında pancar maliyetleri ortalamanın biraz üzerinde görülmekte ayrıca fazla istihdamda fazlalık ve satışlarda sorun izlenmektedir. Diğer göstergeler ise olumludur.
- Çarşamba fabrikası bulunduğu bölge itibarıyla düşük şeker varlığına sahip şeker pancarını işlemekte yüksek kayıplarla karşılaşmakta ve sını maliyetleri çok yüksek olmaktadır. Kapasite kullanımı en düşük fabrikadır. Nakil pancarın işlenen içindeki payı %25'lere varmaktadır. Çarşamba fabrikasının karlı görünmesinde özellikle 1996 yılında işletmeye alınan ham şeker işleme tesisinin etkisi bulunmaktadır. Bu tesiste, şeker üretiminin talebe yetmediği yıllarda ithal ham şekerin rafinasyonu yoluyla talebe cevap verilebileceği hesaplanmıştır. Fabrikanın mevcut göstergelerle ancak ham şeker işlemeye dönük çalışması mümkün olabilecektir. Teknolojik yenileme gerektiren fabrikanın kapatılması da olasıdır.
- Büyük kapasiteli fabrikalardan Çorum fabrikasında, kayıpların yüksek oranlı olduğu, pancar maliyetlerinin yüksekliği ve fazla istihdam dikkat çekicidir. Teknolojik yenileme ve

istihdamın azaltılması sözkonusu olduğunda daha karlı çalışma imkanı bulacağı düşünülebilecektir.

- Elazığ fabrikası, göstergeleri büyük ölçüde olumsuz olan fabrikalardandır. Bölgede şeker varlığının düşük olması ve kayıplar nedeniyle sınai maliyetlerin yüksekliği fabrikayı karlı çalışmaktan uzak kılacak niteliktedir. Kapanması yüksek bir olasılık olarak görülebilir.
- Elbistan bölgesi pancarın şeker varlığının düşük olduğu bir bölge olarak görülse de kayıpların düşük seviyede olması ve maliyetlerin uygunluğu nedeniyle karlı çalışmaktadır. Fazla istihdam ve pazarlama sorunları olmadığı takdirde daha da karlı olabileceği düşünülmektedir.
- Erciş küçük kapasiteli bir fabrika olmakla birlikte pancar şeker varlığının ortalama seviyesinde ve işleme kayıplarının düşük olması açısından avantajlı görünmekte ancak pancar ve şeker maliyetleri yüksek olmaktadır. Verimlilik yüksek, üretim/satış oranı düşüktür. Sınai maliyetleri azaltıcı çalışmalar yapılabildiği takdirde işletilmesine devam edilebileceği düşünülmektedir.
- Ereğli fabrikasında göstergelerin büyük kısmı olumlu olup pancar nakliye maliyetleri nedeniyle pancar maliyeti yükselmektedir. İstihdam fazla gözükmekte olup pazarlamanın iyileştirilmesi gerekebilecektir. Pancar şeker varlığının artırılması için tarımsal üretimle ilgili çalışmalar yapılabilecektir.
- Erzincan fabrikasında veriler tümü olumlu görünmekte yalnızca pancar üretiminde şeker varlığının artırılması konusunda bazı çalışmalar yapılması önerilebilecektir.
- Erzurum şeker fabrikasında özellikle maliyetlerden kaynaklanan bir faaliyet zararı izlenmektedir. Pancar maliyetlerinin yanısıra sınai maliyetleri azaltıcı teknolojik iyileştirmeler gerekli görülmektedir. Bu koşulla pancar üretime elverişli bir bölgede olması nedeniyle üretime devam etmesi sözkonusu olacaktır.
- Eskişehir şeker fabrikası, fazla istihdam dışında büyük bir sorunla karşı karşıya bulunmamaktadır. Dolayısıyla, üretime devam edebilecektir.
- Iğın fabrikası da karlı bir fabrika olup işleme kayıplarının ve istihdam fazlasının azaltılması yoluyla daha karlı duruma geçebilecektir. Satışların artırılması için pazarlama ile ilgili önlem düşünülebilecektir.

- Kars pancar şeker varlığının ortalamanın biraz üzerinde olması dışında üretime karlı şekilde devam etmesi zor görülen bir fabrikaya sahiptir. Ancak, belli desteklerle işletilebilecektir. Aksi takdirde kapatılabilecektir.
- Kastamonu fabrikasında pancar işleme ile ilgili bir olumsuzluk görülmektedir. Fabrikanın işlediği pancar şeker varlığı düşük olsa da bunun fazla sorun oluşturduğu söylenemez.
- Kütahya şeker üretimi açısından uygun bir bölge gibi görünmekte olup pancar maliyetlerinin yüksek olması dışında bir sorun yaşamadığı anlaşılmaktadır. Ancak, zarar eden bir fabrikadır. Gerekli tedbirlerle karlı duruma geçebildiği takdirde üretime devam etmesi yüksek olasılıktır.
- Malatya bulunduğu bölge itibarıyla şeker pancarına uygun bir bölge gibi görünmemekte ve teknolojik sorunlar nedeniyle tüm göstergeler olumsuz olmaktadır. Fabrikanın faaliyete devamı kuşkuyla görülmektedir.
- Muş fabrikasında kayıplar azaltıldığı ve üretim maliyetleri azaltılabildiği takdirde karlı çalışma olanağı bulunmaktadır.
- Susurluk, geri teknoloji ve nakliyeden kaynaklanan yüksek maliyetlere ek olarak bölgedeki düşük şeker varlığı ile faaliyetlerini uzun dönem sürdürme şansından uzak bir fabrika olarak görülmektedir.
- Turhal şeker fabrikası, birçok bakımdan üretimini devam ettirebilecek niteliktedir. Yalnızca, fazla istihdam ve pazarlama sorunlarını çözmesi beklenebilecektir.
- Eski ve teknolojik bakımdan sorunlu olmakla birlikte, Uşak şeker fabrikasının karlı duruma geçirilmesi için bazı yatırımlara gerek bulunabilecektir. Aksi takdirde kapanması gündeme gelebilecektir.
- Yozgat şeker fabrikası, en son üretime açılan fabrika olarak bazı altyapı sorunları yaşansa da zaman içerisinde belli düzelmelerin ardından üretime devam edileceği düşünülmektedir.

Varılan sonuçları şu şekilde özetlemek mümkündür:

Fabrika Adı	Sonuç	Fabrika Adı	Sonuç
Adapazarı	-	Erzincan	+
Afyon	+	Erzurum	+/-
Ağrı	+/-	Eskişehir	+
Alpullu	-	İlgın	+
Ankara	+/-	Kars	-
Bor	+	Kastamonu	+
Burdur	+	Kütahya	+
Çarşamba	+/-	Malatya	-
Çorum	+	Muş	+/-
Elazığ	-	Susurluk	-
Elbistan	+	Turhal	+
Erciş	+/-	Uşak	+/-
Ereğli	+	Yozgat	+

- + Faaliyete devam
- Kapanması büyük olasılık
- +/- Şartlara bağlı olarak ikisi de olabilir

Tablo 5.8: Değerlendirmede Kullanılan Veriler (1994-2000 Dönem Ortalamaları) (Parasal Büyüklükler 2000 Yılı Fiyatlarıyla)

Fabrika Adı	Pancar	Randıman	Kayıp KKO (%)		Kar durumu	Pancar	Sınai	Verimlilik	Satış/üretim	İşlenen	Şeker
	Şeker varlığı (%)	(%)	3 = (1-2)	4	(milyon TL/ton)	maliyeti (TL/kg)	maliyet (TL/kg)	(Ton/kişi)	oramı (%)	pancar (bin ton)	üretimi (bin ton)
	1	2	3 = (1-2)	4	5	6	7	8	9	10	11
Adapazarı	14.4	10.5	3.9	100,0	-98,0	46.800	620.949	13,3	77,0	492,2	56.403
Afyon	18.1	14.3	3.7	99,8	21,5	55.029	446.556	6,7	80,7	934,1	145.019
Ağrı	16.4	13.0	3.4	99,4	1,0	51.293	552.774	19,5	66,5	278,8	38.463
Alpullu	15.6	11.0	4.6	96,4	-4,6	51.551	602.580	19,1	89,5	295,0	25.172
Ankara	17.5	13.6	3.9	96,4	-3,5	51.060	560.790	21,7	94,0	416,1	63.648
Bor	17.8	14.8	3.0	95,9	34,8	49.096	451.788	10,3	62,4	512,6	83.739
Burdur	17.3	14.1	3.3	102,7	11,2	52.019	429.057	7,9	69,7	734,5	108.641
Çarşamba	14.7	10.5	4.2	90,7	17,5	49.250	651.275	20,3	97,0	285,1	32.025
Çorum	18.3	14.5	3.9	103,3	15,3	60.988	441.189	4,9	79,3	714,3	112.708
Elazığ	15.5	11.9	3.6	102,9	-24,2	46.682	582.154	24,0	87,9	215,6	27.443
Elbistan	15.9	13.1	2.8	98,7	27,3	45.606	448.460	10,6	56,3	510,9	72.556
Erciş	17.4	14.8	2.6	105,1	-17,1	58.512	594.703	27,1	63,9	140,0	24.429
Ereğli	17.1	14.6	2.6	101,7	32,2	51.272	408.731	5,1	62,2	1002,9	165.675
Erzincan	17.2	14.5	2.6	102,7	4,0	49.971	450.884	18,2	84,2	228,3	38.260
Erzurum	18.3	15.4	3.0	104,0	-7,7	58.608	511.347	16,5	73,6	289,4	51.233
Eskişehir	17.0	13.8	3.2	100,3	12,0	49.134	447.074	7,9	90,6	1026,8	155.933
İlgın	17.5	14.1	3.4	102,6	19,6	49.847	436.031	8,1	61,4	944,0	145.896
Kars	17.5	13.7	3.9	97,6	-37,2	63.510	660.832	25,3	47,1	109,2	17.394
Kastamonu	16.5	13.2	3.3	105,9	24,0	49.332	453.768	13,6	54,8	339,5	48.486
Kütahya	17.9	15.2	2.7	103,9	-9,2	53.341	463.926	13,8	88,0	251,7	41.284
Malatya	15.4	11.3	4.1	98,3	-6,0	53.619	629.038	18,3	76,9	323,2	39.665
Muş	17.5	13.9	3.6	105,8	2,4	55.183	603.907	19,5	88,8	252,9	38.834
Susurluk	14.4	10.7	3.6	97,9	8,8	53.241	557.864	12,6	83,9	647,4	70.023
Turhal	17.3	13.9	3.4	97,9	36,6	51.631	461.926	8,2	52,6	891,2	133.638
Uşak	17.2	14.3	2.8	101,9	-27,6	53.468	477.090	18,5	88,7	210,7	31.623
Yozgat	18.8	13.2	5.6	94,3	-23,4	56.668	692.958	13,7	73,9	251,8	27.650
Ortalama	17.3	13.6	3.4			51.146	488.245	11,3	73,2		

Kaynak: TŞFAŞ, Yıllık Faaliyet Raporları; TŞFAŞ, Yıllık Mali Analiz ve Maliyetler Raporları

Tablo 5.9: Değerlendirmede Kullanılan Verilerin Ortalamadan Sapma Oranları (Kar Durumu ve TŞFAŞ Üretiminde Pay Kolonları Hariç)

Fabrika Adı	Pancar Şeker varlığı (%)	Randıman (%)	Kayıp (%)	Kar Durumu (milyon TL/ton)	Pancar maliyeti (%)	Sınai maliyet (%)	Verimlilik (%)	Satış/üretim oranı (%)	TŞFAŞ Üretiminde Payı (%)
Adapazarı	-16.6	-22.4	14.4	-98.0	-8.5	27.2	17.4	5.1	3.1
Afyon	4.4	0.8	8.7	21.5	7.6	-8.5	-40.9	10.3	8.1
Ağrı	-4.9	-0.6	1.0	1.0	0.3	13.2	72.6	-9.1	2.1
Alpullu	-9.7	-2.6	35.7	-4.6	0.8	23.4	69.2	22.3	1.4
Ankara	1.3	0.1	14.4	-3.5	-0.2	14.9	92.1	28.4	3.5
Bor	2.8	1.2	-11.3	34.8	-4.0	-7.5	-8.8	-14.8	4.7
Burdur	0.3	0.5	-4.1	11.2	1.7	-12.1	-29.7	-4.8	6.0
Çarşamba	-15.0	-3.1	24.4	17.5	-3.7	33.4	79.0	32.5	1.8
Çorum	6.0	0.9	13.7	15.3	19.2	-9.6	-56.8	8.3	6.3
Elazığ	-10.2	-1.6	5.9	-24.2	-8.7	19.2	112.0	20.0	1.5
Elbistan	-8.2	-0.5	-17.9	27.3	-10.8	-8.1	-6.6	-23.0	4.0
Erciş	0.5	1.2	-24.2	-17.1	14.4	21.8	139.6	-12.7	1.4
Ereğli	-0.9	1.0	-24.8	32.2	0.2	-16.3	-55.1	-15.1	9.2
Erzincan	-0.7	1.0	-22.3	4.0	-2.3	-7.7	60.9	15.0	2.1
Erzurum	6.1	1.8	-13.2	-7.7	14.6	4.7	46.3	0.5	2.9
Eskişehir	-1.6	0.2	-5.6	12.0	-3.9	-8.4	-30.0	23.7	8.7
Ilgın	1.4	0.5	1.0	19.6	-2.5	-10.7	-28.1	-16.2	8.1
Kars	1.2	0.1	13.1	-37.2	24.2	35.3	123.6	-35.7	1.0
Kastamonu	-4.7	-0.4	-3.8	24.0	-3.5	-7.1	20.4	-25.1	2.7
Kütahya	3.4	1.6	-20.3	-9.2	4.3	-5.0	21.7	20.2	2.3
Malatya	-11.0	-2.3	20.2	-6.0	4.8	28.8	62.1	5.1	2.2
Muş	1.2	0.3	5.7	2.4	7.9	23.7	72.2	21.3	2.2
Susurluk	-16.8	-2.8	6.6	8.8	4.1	14.3	11.7	14.6	3.9
Turhal	0.3	0.3	0.6	36.6	0.9	-5.4	-27.5	-28.2	7.4
Uşak	-0.7	0.8	-16.7	-27.6	4.5	-2.3	63.7	21.1	1.8
Yozgat	8.6	-0.4	65.0	-23.4	10.8	41.9	21.3	1.0	1.5

5.4.2. Senaryolar ve Sektörün Arz-Talep Durumuna Etkileri

5.4.2.1. Arz Açısından Değerlendirme

Bir önceki bölümde sunulan sonuçların öncelikle sektörde kısa ve orta dönemde arzı nasıl etkileyeceği konusu incelenmeye değer bir durumdur. Fabrikaların belli önlemler alınmadan sadece özelleştirilip kurtulmak amacıyla özel kişi ya da şirketlere satılması sonrasında sektörde zorunlu olarak yaşanacak yeniden yapılandırma ve TŞFAŞ'ın sadece kar amacı güden bir teşebbüs haline getirilmesi, bazı fabrikaların kapatılma olasılığını beraberinde getirecektir. Bu bölümde iki senaryo üzerinden gidilerek sektörde oluşabilecek durum öngörülebilir. Bunlardan ilki önceki bölümde yalnız eksi işaretiyle gösterilen ve uygun koşullara sahip olmadığı için kapatılması mümkün olan fabrikaların eksilmesi sonucu oluşacak durumu; diğer senaryo ise, durumu yapılması gereken bazı tarımsal ve teknolojik yatırımlar ile karlılığı artırıcı tedbirlere bağlı ve değerlendirmelerde +/- ile ifade edilen fabrikaların da sektörden çekilmesini ele almaktadır.

Senaryolarda öncelikle işletmelerin kapanması sonucu, pancar işleme miktarı ile şeker üretiminin ve kapanan fabrikalarda istihdamda gerileme düzeyinin ortaya konması gerektiği düşünülmektedir.

Bu bağlamda, ilk senaryoda Adapazarı, Alpullu, Elazığ, Kars, Malatya ve Susurluk fabrikalarının faaliyetine son verilecek olursa, toplam pancar işleme kapasitesi 109.500 ton/günden 86.200 ton/güne (% 21) düşmektedir. Buna paralel olarak, mevcut kapasiteler artırılmadığı takdirde, kapanan fabrikaların işleyeceği pancarın başka bölgelere nakledilmediği ve kapanan fabrika bölgelerinde pancar üretiminin yerini başka ürünlerin aldığı kabul edilirse, işlenen pancar miktarının ortalama 12.300.000 tondan 10.200.000 tona düşmesi (%17'lik düşüş) sözkonusu olacaktır. Şeker üretimi ise, yaklaşık 1.800.000 tondan 1.560.000 tona düşecektir (%13 azalma). Buna karşılık istihdamda %20'lik bir azalma görünse de memurların başka fabrika veya işyerlerine tayini ile bu rakamın altında kalınacağı ancak özellikle geçici işçi statüsünde çalışanların işsiz kalacağı ifade edilebilecektir.

İkinci senaryoda, ilk senaryodakine ek olarak, gerekli yatırım ve rehabilitasyonun yapılmaması sonucu fabrikaların kapanması sözkonusu olduğu takdirde, yedi fabrikanın daha faaliyetine son verilecektir. Toplam 13 fabrikanın kapandığı varsayımıyla, işleme kapasitesi baz dönemin yaklaşık %40 altına düşerek 66.500 ton pancar/gün olacak, yine bölgeler arası pancar nakli olmadığı varsayımıyla işlenen pancar 8.350.000 ton civarına düşerken şeker üretimi 1.280.000 ton olacaktır. Bu koşullar altında fabrikalardaki toplam istihdamın %50 oranında azalması beklenebilecektir. Öte yandan, ikinci senaryoda, ilk senaryoda kapanması olası görülen Kars ile aynı bölgedeki Ağrı fabrikası ve yine aynı bölgedeki Muş ve Erciş fabrikalarından daha karlı çalışabileceği değerlendirilmelerden anlaşılan Muş fabrikasının kapasitelerinin büyütülüp faaliyetlerini sürdürmelerinin sözkonusu olabileceği düşünülmektedir.

Bu arada, üç özel şeker fabrikası tarafından yapılmakta olan 440-470.000 tonluk üretim aynı seviyede devam ettiği takdirde, birinci senaryoya göre yaklaşık 2.000-2.030 bin ton, ikincisine göre ise 1.720-1.750 bin ton civarında bir şeker arzı olacağı hesaplanmaktadır. Sonuçlar rakamsal büyüklükler olarak Tablo 5.10'da verilmektedir.

Tablo 5.10: Şeker Sektöründe Oluşabilecek Durumun Senaryolarla Değerlendirilmesi

Fabrika Adı	1994-2000 Ortalamaları			Senaryo 1			Senaryo 2		
	İşlenen Pancar (bin ton)	Üretilen Şeker (ton)	İstihdam (kişi)	İşlenen Pancar (bin ton)	Üretilen Şeker (ton)	İstihdam (kişi)	İşlenen Pancar (bin ton)	Üretilen Şeker (ton)	İstihdam (kişi)
Adapazarı	492,2	56.403	699	-	-	-	-	-	-
Afyon	934,1	145.019	902	934,1	145.019	902	934,1	145.019	902
Ağrı	278,8	38.463	707	278,8	38.463	707	-	-	-
Alpullu	295,0	25.172	622	-	-	-	-	-	-
Ankara	416,1	63.648	1234	416,1	63.648	1234	-	-	-
Bor	512,6	83.739	782	512,6	83.739	782	512,6	83.739	782
Burdur	734,5	108.641	826	734,5	108.641	826	734,5	108.641	826
Çarşamba	285,1	32.025	597	285,1	32.025	597	-	-	-
Çorum	714,3	112.708	511	714,3	112.708	511	714,3	112.708	511
Elazığ	215,6	27.443	612	-	-	-	-	-	-
Elbistan	510,9	72.556	704	510,9	72.556	704	510,9	72.556	704
Erciş	140,0	24.429	562	140,0	24.429	562	-	-	-
Ereğli	1.002,9	165.675	743	1.002,9	165.675	743	1.002,9	165.675	743
Erzincan	228,3	38.260	604	228,3	38.260	604	228,3	38.260	604
Erzurum	289,4	51.233	739	289,4	51.233	739	-	-	-
Eskişehir	1.026,8	155.933	1128	1.026,8	155.933	1128	1.026,8	155.933	1.128
İlgın	944,0	145.896	1084	944,0	145.896	1084	944,0	145.896	1.084
Kars	109,2	17.394	377	-	-	-	-	-	-
Kastamonu	339,5	48.486	610	339,5	48.486	610	339,5	48.486	610
Kütahya	251,7	41.284	528	251,7	41.284	528	251,7	41.284	528
Malatya	323,2	39.665	667	-	-	-	-	-	-
Muş	252,9	38.834	691	252,9	38.834	691	-	-	-
Susurluk	647,4	70.023	875	-	-	-	-	-	-
Turhal	891,2	133.638	1010	891,2	133.638	1010	891,2	133.638	1.010
Uşak	210,7	31.623	562	210,7	31.623	562	-	-	-
Yozgat	251,8	27.650	503	251,8	27.650	503	251,8	27.650	503
Toplam	12.298,0	1.795.836	18.879	10.215,4	1.559.735	15.027,0	8.342,5	1.279.483	9.935

Bu senaryolardaki varsayımlar işlenen pancar ve üretilen şeker açısından en kötü durumu sergilemektedir. Öte yandan, çalışır durumdaki fabrikaların da verimliliği artırma çabaları hesaba katılırsa istihdamın daha da azalması olasıdır. Ancak, geriye kalan fabrikalarda yeni kapasitelerin eklenmesi ve üretim koşullarının iyileştirilmesine bağlı gelişmeler sonucu gerek şeker üretiminde gerekse istihdamda artış kaydedilebilecektir.

Şeker pancarı üretimiyle uğraşan çiftçiler ile ortalama ekili alan incelendiğinde şeker fabrikaları ile ilgili yaşanacak gelişmelerin oldukça büyük bir kitleyi ilgilendirdiği açıktır. Üç yıllık münavebe sistemi nedeniyle (2000 yılından itibaren dört yıla çıkartılmıştır) ortalama çiftçi başına düşen toprak parçası 10 dekar civarındayken ilk senaryo ile kapanması öngörülen fabrikalardan Kars hariç hepsinde ortalama çiftçi başına ekilen alan 10 dekarın altındadır ve küçük çiftçi ağırlıklı yapı ortaya çıkmaktadır. Kars ilinde çiftçi sayısı fazla olmayıp ortalama alan daha yüksektir bu nedenle şeker pancarından elde edilen gelir çiftçi açısından önemli görülmektedir.

Tablo 5.11: Fabrikalar İtibariyle Mevcut Ortalama Çiftçi Sayısı ile Ekili Alan Miktarı (1994-2000 Ortalaması)

Fabrika Adı	Ort. Çiftçi Sayısı	Ortalama Ekili Alan (dekar)	Dekar/çiftçi
Adapazarı	14.469	97.347	6,73
Afyon	19.046	173.704	9,12
Ağrı	10.809	115.102	10,65
Alpullu	14.560	86.994	5,97
Ankara	14.382	167.167	11,62
Bor	18.403	300.841	16,35
Burdur	28.747	205.099	7,13
Çarşamba	7.608	55.989	7,36
Çorum	13.231	107.458	8,12
Elazığ	7.769	67.149	8,64
Elbistan	12.820	163.273	12,74
Erciş	6.800	61.712	9,07
Ereğli	10.246	168.824	16,48
Erzincan	7.999	67.755	8,47
Erzurum	12.271	114.755	9,35

Fabrika Adı	Ort. Çiftçi Sayısı	Ortalama Ekili Alan (dekar)	Dekar/çiftçi
Eskişehir	22.866	283.682	12,41
Ilgın	20.744	242.757	11,70
Kars	1.671	24.304	14,54
Kastamonu	14.513	103.934	7,16
Kütahya	10.625	63.209	5,95
Malatya	6.344	59.858	9,44
Muş	12.375	137.172	11,08
Susurluk	9.241	77.212	8,36
Turhal	33.051	242.795	7,35
Uşak	10.754	61.384	5,71
Yozgat	12.479	131.643	10,55
Toplam	353.823	3.381.116	9,56

Kaynak: TŞFAŞ Faaliyet Raporları

Kapanma olasılığı olan fabrika bölgelerinden mevcut pancar naklinin devam edeceği ancak bunun dışında fabrika bölgesinde üretilerek işlenen miktara karşılık gelen pancarın üretiminden vazgeçileceği kabulüyle, senaryolar itibarıyla oluşacak durum incelendiğinde; sadece ikinci senaryoda Ankara fabrikasının kapanması halinde bu bölgeden diğer bölgelere kaydırılan yıllık ortalama 330 bin tonluk pancarın fabrika bölgesinde üretimine devam edileceği anlaşılmaktadır. Mevcut durumda diğer kapanan hiçbir fabrikadan faaliyetleri devam edenlere nakil olmadığından bu durumun devam edeceğini kabul etmek uygun bir yaklaşımdır. Bu nedenle, kapatma sonrası sadece Ankara'da yaklaşık 80.000 hektar alan üretimde kalabilecek diğer fabrikalarda ise şeker pancarı üretimi yerine başka ürünler ya da iş kolları ikame edilmek durumunda kalacaktır.

Halen Elbistan, Eskişehir, Ağrı ve Turhal'dan birinci senaryo dahilinde kapanması olası fabrikalara toplam 620.000 tonluk pancar nakli yapılmaktadır. İkinci senaryoya göre ise, Ağrı fabrikası faaliyet dışı kaldığından bu miktar 555.000 tona düşmektedir. Sözkonusu pancarın kalan fabrikalarda işlenememesi durumunda Elbistan, Eskişehir, Ağrı ve Turhal bölgelerinde üretimin düşürülmesi ya da başka fabrikalardan nakledilen pancar varsa bunun miktarının düşürülmesi veya durdurulması gerekecektir.

Belirtilen koşullarda, senaryolarla verilen şeker üretim rakamları değişmeyecek ancak fabrikaları kapatılan bölgeler dışındaki bölgelerde ekilen pancar alanlarında da daralma olacaktır. Münavebenin üç ya da dört yıl olmasına göre ekili alanlar ve çiftçi sayıları değişecektir. Pancar nakli yöntemiyle yakın bölgeler arası geçişler devam ettiği takdirde, belli bölgelerde pancar ekim alanı ve çiftçi sayılarının artması mümkündür. Kapanan fabrikaların yerine kalan fabrikalarda kapasite artırımı yaşanmadığı sürece mevcut çiftçiler ile ekili alan miktarının azalması kaçınılmaz olacaktır. Sonuçları aşağıdaki tabloda verilen hesaplamalar sonucu birinci senaryo ile üretici sayısı 1994-2000 ortalamasına göre yaklaşık %19 azalırken, ekili şeker pancarı alanı %17 civarında azalmaktadır. İkinci senaryoda ise, aynı kalemlerde sırasıyla yaklaşık %38 ve %35'lik azalış olmaktadır.

Tablo 5.12: Senaryolara Göre Çiftçi Sayısı ve Ekili Alanda Değişim

	Çiftçi Sayısı 1	Ekili Alan (dekar) 2	Baz döneme göre değişim	
			1	2
1. Senaryo	286.302	2.817.509	-19,1	-16,7
2. Senaryo	220.165	2.205.165	-37,8	-34,8

Ekili alan ve üretici sayılarında görülen değişiklikler tarımsal yapıda önemli değişiklikleri beraberinde getirecektir. Gerekli altyapı oluşturulmadığı takdirde, şeker arzında oluşabilecek sorunların yanısıra, işsizlik, göç gibi sosyo-ekonomik boyutlu sıkıntılarla karşılaşılması şaşırtıcı olmayacaktır. Bu konuyla ilgili olarak çalışmanın 'Öneriler' bölümünde alınabilecek bazı tedbirlerden bahsedilecektir.

5.4.2.2. Talep Açısından Değerlendirme

Türkiye'de talep açısından bir değerlendirme yapılacak olursa, tüketicinin doğrudan talebi ile şekerli mamuller sanayiinin talebi ve şeker alternatiflerinin üretim düzeyinin etkisi tek tek ele alınmak durumundadır. İleriye dönük olarak yapılan şeker talebi tahmini ile arzda yaşanacak değişikliklerin yansımaları önemli göstergeler oluşturmaktadır.

Türkiye’de şeker talebi içerisinde şekerli mamuller sanayiinin talebi bulunurken VIII. Beş Yıllık Plan Çalışmaları sırasında şekerleme sanayii raporlarında yer alan rakamlar esas alınmıştır. Meşrubat sanayiinin tüketimi ise doğrudan TŞFAŞ’tan alınmıştır.

Buna göre, ortalama şeker kullanım oranları;

- Şekerlemede %55
- Çikolata ve kakaolu ürünlerde %50
- Çiklette %60
- Helvada %50
- Lokumda %70
- Bisküvide %18 ve
- Reçelde %50 ‘dir.

Sayılan ürünlerin üretim rakamları kayıtdışı kalmış olabilecek üretim miktarını içermemekle birlikte şeker kullanımının boyutunu göstermesi açısından önemli bir veriye ulaşılmasını sağlamaktadır. Tablo 5.13’te yukarıda belirtilen şeker kullanım oranlarıyla, ürünlerin üretim miktarlarına göre toplam şeker talebi 2000 yılında 545 bin ton olarak hesaplanmaktadır.

Tablo 5.13: Şeker İçeren Mamullerde Şeker Kullanımı

ŞEKERLİ MAMULLER	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Bin ton 2000
Helva	43	45	46	47	48	49	52
Lokum	35	37	38	38	39	40	43
Çiklet	68	81	79	80	84	74	63
Şekerlemeler	112	128	137	144	137	134	138
Çikolata ve Kakaolu Mamuller	63	83	111	115	108	108	118
Bisküvi	353	415	473	505	454	425	445
Reçel Marmelat v.b.	30	35	37	38	39	40	42
Meşrubat	93	115	143	170	194	192	215
<i>Şeker Kullanımı</i>	<i>351</i>	<i>416</i>	<i>474</i>	<i>515</i>	<i>525</i>	<i>513</i>	<i>545</i>

Kaynak: DPT; TŞFAŞ; Kendi hesaplarımız

Sanayi kullanımı hesabının ardından, genel şeker sektörü dengesi Tablo 5.14'te verilebilecektir. Üretim ve stok rakamlarına özel sektör rakamları dahildir. Tüketim rakamlarında sanayinin ihraç etmek üzere ürettiği işlenmiş ürünlerde kullanılan şeker miktarı da hesaba katıldığından iç talebi yansıtmaktadır.

Tablo 5.14: Şeker Sektörü Dengesi

ŞEKER	(bin ton)						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Yılbaşı Stok	1.884	1.200	1.130	1.753	2.068	2.501	2.027
Üretim	1.547	1.375	1.862	2.371	2.652	1.989	2.504
İthalat	1	409	666	63	5	2	2
Toplam Arz	3.432	2.984	3.658	4.187	4.725	4.492	4.533
Tüketim (sanayi+diğer)	1.775	1.850	1.900	1.950	1.965	1.980	2.020
- Şeker İçeren Mam. San.	351	416	474	515	525	513	545
- Diğer	1.424	1.434	1.426	1.435	1.440	1.467	1.475
İhracat	457	4	4	169	259	485	561
Toplam Talep	2.232	1.854	1.904	2.119	2.224	2.465	2.581
Devir Stok	1.200	1.130	1.753	2.068	2.501	2.027	1.953

Kaynak: DPT; Kendi hesaplarımız

Şeker içeren mamuller ihracatı düşüldükten sonra ortaya çıkan rakamların yurtiçi şeker kullanım eşdeğeri “diğer” tüketimle toplandığında yurtiçi şeker talebi ve bunun nüfusa bölünmesi ile kişi başına şeker tüketimini bulunacaktır. DPT verileri kullanılarak yapılan hesaplamalarda kişi başına tüketimin 2000 yılında 30 kg civarında olduğu, 1994-2000 döneminde ise ortalama 29,5 kg olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 5.15: Şeker Yurtiçi Tüketim ve Kişi Başına Tüketim (Bin ton)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Şeker İç Tüketimi	1.718	1.767	1.807	1.850	1.885	1.916	1.949
- Şekerli Mamuller	294	333	381	415	445	449	474
Sanayii							
- Diğer	1.424	1.434	1.426	1.435	1.440	1.467	1.475
Nüfus (000 kişi)	59.709	60.611	61.528	62.455	63.391	64.337	65.293
Kişi Başına	28,8	29,2	29,4	29,6	29,7	29,8	29,9
Tüketim (kg/kişi)							

Kişi başına tüketimi etkileyen başlıca etkenler gelir, şeker fiyatları ve tüketici tercihlerindeki değişim olarak sıralanabilecektir. Türkiye’de oluşacak üretim senaryolarına göre yurtiçi fiyatlar konusunda net birşey söylemek zor görünmektedir. Zira, kapatılan fabrikalardan sonra kalacak olanların daha rantabl çalışacağı kabul edilirse şeker fiyatları reel olarak ucuzlayacak, ancak sektörde bir monopol ya da oligopol yapı oluşur veya beklenenin aksine üretim maliyetleri azaltılamazsa fiyat reel olarak artacak, en iyi olasılıkla, aynı düzeyde kalacaktır. Yeni düzenlemelerin nasıl işleyeceği görülmeden fiyat oluşumlarına bağlı tahminlerde bulunmak sağlıklı olmayacaktır. Buna bağlı olarak, gelir düzeyindeki değişikliklerin de tahminlerde tek başına yardımcı olması beklenmemelidir. Öte yandan, şunu belirtmek gerekir ki gelişmekte olan ülkelerde şekerin fiyat esnekliği gelişmiş ülkelere göre düşük, gelir esnekliği ise tersine yüksektir (Marks 1993:89).

Bu bilgi ve öngörüler paralelinde, Türk tüketicisi açısından, şeker fiyatı esnekliğinin düşük seviyede olduğu, gelirdeki artış oranının bundan önceki yıllar ortalamasında kalacağı ve bununla birlikte genç bir nüfusa sahip olunması nedeniyle tercihlerde de büyük değişiklik olmayacağı kabulüyle, nüfus artış hızı esas alınarak ileriye dönük tüketim tahminlerinde bulunulabilecektir. Nüfus artışında daha önceki yıllardaki trendin devam edeceği yani 5 yılda kişi başına tüketimin 0,7 kg artacağı varsayılırsa, 2000 yılında 29,9 kg/kişi olan talebin 2005 yılında 30,6 kg/kişi, 2010 yılında ise 31,3 olacağı kabul edilebilir. Buna göre, Tablo 5.19’da verilen nüfus tahminler ile 2005 yılında 2,15 milyon ton ve 2010 yılında 2,33 milyon ton şeker

ihtiyacı olacaktır. Şekerli mamul ihracatı nedeniyle oluşacak talebin alternatif tatlandırıcıların da kullanımı nedeniyle sabit kalacağı kabul edilecek olursa toplam talebin ortalama 90 bin ton civarında artırılması öngörülebilir. Böylece, mamul içinde ihraç edilen miktar dahil, 2005 yılı talep tahmini 2,24 milyon ton, 2010 yılı tahmini ise yaklaşık 2,42 milyon ton olacaktır (Tablo 5.16). Bu arada, dahilde işleme rejimi çerçevesinde ithal şeker kullanılması ihracatçılar açısından bir seçenek olarak görülebileceğinden ihracatta kullanımın düşmesi sözkonusu olabilecektir. Şeker sektöründe üretimle talebin karşılanması prensibi dahilinde üretim hedefi ile tüketim tahmini aynı seviyede olacaktır.

Tablo 5.16: Şeker Tüketim Tahmini (bin ton)

	2000	2005	2010	2000-2010 Yıllık Ort. Artış (%)
Nüfus Tahmini (bin kişi)	65.293	70.225	74.570	1,3
Yurtiçi Tüketim Tahmini	1.949	2.149	2.334	1,8
Mamul İçinde İhraç Dahil Toplam Talep	2.020	2.239	2.424	1,8

Kaynak: DPT; Kendi Hesaplarımız

5.4.2.3. Alternatif Tatlandırıcıların Kullanım Durumu

Türkiye’de şeker alternatiflerinin kullanımı hızla yaygınlaşmaktadır. Nişasta kökenli tatlandırıcılar (NKT) olarak ele alınan glikoz ve izoglikoz gibi şeker yerine kullanılan ürünlerin üretim düzeyi aşağıdaki tabloda sunulmuştur. Sektörün 1998 yılı itibariyle kurulu kapasitesi 222 bin ton civarındadır (DPT 2000b).

Tablo 5.17: Türkiye’de Nişasta Kökenli Tatlandırıcıların Üretimi (ton)

Mallar	Yıllar					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
NKT	66.000	79.500	108.000	151.000	162.000	175.000
Şeker Karşılığı (NKT*0,75)	49.500	59.625	81.000	113.250	121.500	131.250

Kaynak: DPT 2000b.

Türkiye’de daha ziyade mısır hammaddesinden üretilen NKT’ın kullanım alanlarının sakız, şekerlemeler, çeşitli içecekler olduğu bildirilmektedir. 1998 yılı itibariyle, mevcut kapasitenin %45’i (100.000 ton) NKT’ın ürünlerde fonksiyonel özellikli kullanımı ve %55’i de (122.000ton) şeker alternatifi kullanımı içindir (DPT 2000b). Buradan şekerin doğrudan alternatifi olan izoglikoz üretim kapasitesinin 122 bin ton olduğu sonucuna varmak mümkündür.

2001 yılında yürürlüğe giren yeni Şeker Kanunu ile nişasta tabanlı şekerler ile şekerin türevi sayılan invert şeker ve inülin üretimine şeker üretiminin %10’u oranında kota getirilmiştir. Kota uygulaması, AB ülkelerine benzer şekilde şeker alternatiflerinin pazar payını düzenlemeye yönelik olarak getirilmiştir. Ancak, bu uygulama AB ülkelerine benzer şekilde sadece izoglikozla kısıtlı kalmamış, glikoz gibi gıda sanayiinde şeker alternatifi olarak değil daha ziyade tamamlayıcısı olarak kullanılan bir ürünün de üretimi kısıtlanmıştır. Kanuna göre, NKT kota düzeyinin son üç yıllık üretim düzeyi çerçevesinde belirlenecek olması nedeniyle 2001 yılı üretim düzeyine bağlı olarak 170 bin tonun üzerinde saptanması olasıdır. Şeker üretimindeki herhangi azalmayla bu kotanın %10 sınırı nedeniyle azalması söz konusu olacaktır. Bakanlar Kuruluna bırakılan kotayı artırma yetkisi kullanıldığında kota rakamı %50 oranında artırılabilir.

Buradan şöyle bir tahminde bulunmak mümkündür. Glikoz ve izoglikoz üretimi üretim kotası nedeniyle Türkiye’deki talebi karşılayamayacak düzeye çıktığında -VIII. Beş Yıllık Plan için hazırlanan Nişasta ve Nişasta Kökenli Şekerler Özel İhtisas Komisyonu raporunda 2005 yılı üretim hedefi 430 bin tondur- izoglikoz ithalatı fiziksel zorluklar nedeniyle kolay

yapılamayacağı için sektörde glikoz ithalatının artması veya Yunanistan, Bulgaristan gibi komşu ülkelerden izoglikoz ithalatı yoluna gidilerek kota dahilinde kalınmaya çalışılması mümkündür.

Öte yandan, kota uygulamasının altında yatan bir nedenin de, şeker pancarı gibi ülkeye katma değer kazandıran bir ürünün pahalıya da çıksa üretilmesinin gıda güvencesi bakımından önemi ve buna karşılık ithal hammadde (mısır) işleyerek büyümeye çalışan bir sektörün şeker alternatif kılınmasının ülke çıkarına uygun olmayacağı görüşü olduğu düşünülmektedir. Sonuçta, daha önce belirtildiği gibi şeker pancarı tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de stratejik ve siyasi bir üründür.

Öte yandan, fiyatlar açısından değerlendirildiğinde yine ÖİK raporundan edinilen bilgiye göre, nişasta kökenli tatlandırıcı fiyatının 1998 yılında ortalama 395 ABD \$ olduğu ancak şekerin yurtiçi fiyatının ise yine aynı dönemde 560 ABD \$ seviyesinde bulunduğu anlaşılmaktadır. NKT'a üretim kotası uygulanmaması, şeker talebini önemli ölçüde azaltacak koşullar doğurabilecektir ve yıllık ortalama 19,2'lik talep artış hızı bunu bir ölçüde göstermektedir. NKT sektörünün ithalat rakamları 3.000 ton seviyesindeyken ihracat düzeyi son yıllarda 12.500 tona çıkmıştır.

Tablo 5.18: Nişasta Kökenli Tatlandırıcılar Talebindeki Gelişim (ton)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Yıllık Ort. Artış (%)
Nişasta Kökenli Tatlandırıcılar	69.000	81.000	108.000	144.000	150.000	166.000	19,2
Şeker Karşılığı (NKT*0,75)	51.525	60.872	80.642	108.305	112.652	124.500	

Kaynak: DPT 2001a.

Öte yandan, Tablo 5.19'da görüleceği üzere, şeker alternatifi olarak kullanılan manitol, sorbitol, sakkarin, aspartam ve kimyaca saf şeker ithalatı da hızla gelişmektedir. Kimyaca saf şekerler kaleminin önemli bir kısmı ilaç sanayiinde kullanılmakla birlikte gıda sanayiinde kullanımlarının da büyüdüğü tahmin edilmektedir. Tatlandırıcılar ithalatında sorbitol ve

aspartamın büyük yeri olduğu görülmektedir. Sorbitolün başka sektörlerde kullanım alanına sahip olduğu hesaba katılmalıdır.

Tablo 5.19: Yapay Tatlandırıcıların İthalat Miktarları (ton)

Yapay Tatlandırıcılar	1998	1999	2000	Yıllık Ortalama Artış (%)
Sakkarin	46	73	86	22,9
Manitol	297	350	378	8,3
Sorbitol	4.176	4.513	4.632	3,5
Aspartam	2.876	4.077	3.876	16,1
Kimyaca saf şekerler	29	70	68	33,1

Kaynak: DPT Dış Ticaret Verileri

5.4.2.4. Sonuçların Arz-Talep Dengesi Açısından Değerlendirilmesi

Şeker sanayiinin özelleştirme sonrası radikal bir yeniden yapılandırma ile nasıl bir yapı içerisinde bulunabileceğini göstermeye çalışan iki senaryo ve ortaya konulan talep tahminlerinin yansımalarını toplu halde değerlendirirken alternatif tatlandırıcıların durumunu da gözönüne bulundurmak gerekecektir.

Öncelikle şeker sanayiinde oluşacağı senaryolarla gösterilmeye çalışılan durumun 2005 ve 2010 yıllarında devam etmesi halinde, tüketim tahminlerine göre oluşabilecek arz açığı önümüzdeki yıllarda şeker üretiminin ne kadar artırılması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır (Tablo 5.20). Birinci senaryo sonrasında ortalama üretim miktarının daha önce hesaplandığı gibi 2.000 bin ton civarında olduğu ve sektörde önemli bir üretim artışı olmayacağı kabulüyle, ihraç edilen mamullerin içeriğindeki şeker hariç, 2005 yılında yaklaşık 150 bin ton, 2010 yılında ise 334 bin ton arz açığı oluşmaktadır. İhraç mamul talebi de hesaba katılırsa sözkonusu rakamlar sırasıyla 239 ve 424 bin ton olarak bulunmaktadır. Birinciden daha radikal bir değişim öngören ikinci senaryoda ise, 1.750 bin ton civarında bir toplam üretime karşılık yine aynı kabullerle ihraç edilen şeker içeren mamuller talebi hariç, 2005 yılında yaklaşık 400 bin ton, 2010 yılında 584 bin ton açık oluşacağı tahmin edilirken,

ihraç talebi gözönüne alındığında bu rakamlar 489 ve 674 bin tonluk bir açık oluşacağını göstermektedir.

Tablo 5.20: Arz-Talep Dengesinin Senaryolar İtibariyle Gösterimi (bin ton)

	2000	2005	2010
1. İç Tüketim Tahmini	1.950	2.149	2.334
2. Mamul İhracatı Dahil Toplam Talep	2.020	2.239	2.424
3. Birinci Senaryoda Üretim*	2.000		
3.1. Üretim İç Tüketim Farkı (3-1)	50	-149	-334
3.2. Üretim Top.Talep Farkı (3-2)	-20	-239	-424
4. İkinci Senaryoda Üretim*	1.750		
4.1. Üretim İç Tüketim Farkı (4-1)	-200	-399	-584
4.2. Üretim Top.Talep Farkı (4-2)	-270	-489	-674

* Mevcut özel sektör üretimi dahil.

Kırşehir Şeker Fabrikası'nın önümüzdeki dönem bitirilecek olması ile yaratılacak ek kapasite sonucu 500.000 ton şeker pancarı işlenerek ortalama 70.000 ton şeker üretilecektir. Ancak, Kırşehir'de işlenecek şeker pancarı halen diğer fabrikalara nakledildiğinden belirtilen şeker üretim miktarı mevcuda ek sayılmamalıdır.

TŞFAŞ tarafından yapılan çalışmalar sonucu fabrika bölgeleri itibariyle şeker pancarı ekim ve üretim potansiyelleri çıkartılmış ve Tablo 5.21'de gösterilmiştir (TŞFAŞ 2000). Üç ve dört yıllık münavebe sistemine göre pancar üretim düzeylerinin potansiyel çerçevesinde yükseltilmesi sözkonusu olabilecektir. Sözkonusu çalışmadan faydalanarak bölgesel pancar ekim-üretim potansiyelleri değerlendirilecek olursa, münavebe sisteminin üç ya da dört yıl olması koşulları altında ve üreticilerin toplam ekilebilir arazilerinin %50'sini pancara tahsis etmeleri kabulüyle ortalama 3,4 milyon dekar olan ekim alanının sırasıyla üç yıllık münavebede 5,4 milyon dekara ve dört yıllıkta 4,1 milyon dekara çıkması sözkonusudur. Böylece, pancar üretimi de 12,4 milyon tondan üç yıllık münavebede 20,3 milyon tona ve dört yıllıkta 15,2

milyon tona çıkartılabileceği hesaplanmaktadır. Bunların ortalama randımanlarla şeker eşdeğerleri 2,8 ve 2,1 milyon tondur ve bu rakamlara özel sektör üretimi dahil değildir.

Daha önce fabrikaların faaliyetlerine devam edip edememeleri ile ilgili olarak oluşturulan senaryolar itibariyle, bölgesel pancar ekim ve üretim potansiyelleri değerlendirilecek olursa (Tablo 5.22), faaliyetine devam edemeyen fabrika bölgelerinde pancar üretimi olmayacağı kabulüyle;

- Birinci senaryoda üç yıllık münavebe sistemiyle 14,71 milyon ton pancar karşılığı olarak %14 ortalama randıman hesabıyla yaklaşık 2,06 milyon ton şeker ve dört yıllık münavebe sistemiyle 11,03 milyon ton pancar karşılığı ise yaklaşık 1,54 milyon ton şeker üretimi,
- İkinci senaryoda üç yıllık münavebe sistemiyle 11,14 milyon ton pancar karşılığı olarak %14,2 ortalama randıman hesabıyla yaklaşık 1,58 milyon ton şeker ve dört yıllık münavebe sistemiyle 8,36 milyon ton pancar karşılığı yaklaşık 1,18 milyon ton şeker üretimi gerçekleştirilebilecektir.

Tablo 5.21: Bölgelere Göre Üretim ve Ekim Potansiyeli

Fabrika Adı	Ortalama Ekili Alan (dekar)	Ort. Üretilen Pancar (bin ton)	Ekim ve Üretim Potansiyeli 3 Yıllık Münavebe		Ekim ve Üretim Potansiyeli 4 Yıllık Münavebe	
			Alan* (dekar)	Pancar (bin ton)	Alan* (dekar)	Pancar (bin ton)
Adapazarı	97.347	409	263.333	1.107	197.500	830
Afyon	173.704	651	171.667	643	128.750	482
Ağrı	115.102	360	141.667	443	106.250	332
Alpullu	86.994	337	441.667	1.711	331.250	1.283
Ankara	167.167	699	228.333	954	171.250	716
Bor	300.841	1.012	338.333	1.138	253.750	853
Burdur	205.099	779	398.333	1.513	298.750	1.135
Çarşamba	55.989	247	150.000	663	112.500	497
Çorum	107.458	353	173.333	570	130.000	427
Elazığ	67.149	266	75.000	298	56.250	223
Elbistan	163.273	688	268.333	1.131	201.250	848
Erciş	61.712	138	121.667	271	91.250	203
Ereğli	168.824	581	305.000	1.050	228.750	787
Erzincan	67.755	266	138.333	544	103.750	408
Erzurum	114.755	296	226.667	585	170.000	438
Eskişehir	283.682	1.274	311.667	1.400	233.750	1.050
Ilgın	242.757	1.036	200.000	854	150.000	640
Kars	24.304	59	56.667	137	42.500	103
Kastamonu	103.934	334	203.333	654	152.500	490
Kütahya	63.209	234	81.667	302	61.250	227
Malatya	59.858	206	138.333	475	103.750	356
Muş	137.172	312	125.000	284	93.750	213
Susurluk	77.212	379	380.000	1.864	285.000	1.398
Turhal	242.795	848	200.000	698	150.000	524
Uşak	61.384	217	183.333	648	137.500	486
Yozgat	131.643	447	106.667	362	80.000	272
Toplam	3.381.116	12.428	5.428.333	20.298	4.071.250	15.224

* Üreticilerin Toplam Ekilebilir Alanlarının %50'sini şeker pancarı ayırdıkları varsayılmıştır.

Tablo 5.22: Senaryolar İtibariyle Bölgelere Göre Üretim ve Ekim Potansiyelinin Değerlendirilmesi (Alan: Dekar , Pancar: Bin ton)

Fabrika Adı	Senaryo 1				Senaryo 2			
	Ekim ve Üretim Potansiyeli 3 Yıllık Münavebe		Ekim ve Üretim Potansiyeli 4 Yıllık Münavebe		Ekim ve Üretim Potansiyeli 3 Yıllık Münavebe		Ekim ve Üretim Potansiyeli 4 Yıllık Münavebe	
	Alan	Pancar	Alan	Pancar	Alan	Pancar	Alan	Pancar
Adapazarı	-	-	-	-	-	-	-	-
Afyon	171.667	643	128.750	482	171.667	643	128.750	482
Ağrı	141.667	443	106.250	332	-	-	-	-
Alpullu	-	-	-	-	-	-	-	-
Ankara	228.333	954	171.250	716	-	-	-	-
Bor	338.333	1.138	253.750	853	338.333	1.138	253.750	853
Burdur	398.333	1.513	298.750	1.135	398.333	1.513	298.750	1.135
Çarşamba	150.000	663	112.500	497	-	-	-	-
Çorum	173.333	570	130.000	427	173.333	570	130.000	427
Elazığ	-	-	-	-	-	-	-	-
Elbistan	268.333	1.131	201.250	848	268.333	1.131	201.250	848
Erciş	121.667	271	91.250	203	-	-	-	-
Ereğli	305.000	1.050	228.750	787	305.000	1.050	228.750	787
Erzincan	138.333	544	103.750	408	138.333	544	103.750	408
Erzurum	226.667	585	170.000	438	-	-	-	-
Eskişehir	311.667	1.400	233.750	1.050	311.667	1.400	233.750	1.050
Ilgın	200.000	854	150.000	640	200.000	854	150.000	640
Kars	-	-	-	-	-	-	-	-
Kastamonu	203.333	654	152.500	490	203.333	654	152.500	490
Kütahya	81.667	302	61.250	227	81.667	302	61.250	227
Malatya	-	-	-	-	-	-	-	-
Muş	125.000	284	93.750	213	125.000	284	93.750	213
Susurluk	-	-	-	-	-	-	-	-
Turhal	200.000	698	150.000	524	200.000	698	150.000	524
Uşak	183.333	648	137.500	486	-	-	-	-
Yozgat	106.667	362	80.000	272	106.667	362	80.000	272
Toplam	4.073.333	14.706	3.055.000	11.030	3.021.667	11.142	2.266.250	8.356

Bölgesel potansiyellerin senaryolara uygulanması sonucu çıkacak sonuçlara ortalama 450 bin ton civarında bir mevcut özel sektör şeker üretimi dahil edilecek olursa, sadece ilk senaryonun üç yıllık münavebe sistemi üretiminin 2010 yılına kadar mamul ihracatı dahil şeker talebini karşılayabildiği, bunun dışındakilerin ise ileriye dönük olarak talebi karşılayamadığı anlaşılmaktadır. Öte yandan, burada dikkat edilmesi gereken konu, oluşan ek pancar üretiminin zamanında işlenebilmesi açısından yeni kapasitelerin oluşturulması (ya da mevcudun korunması) gereğidir.

Senaryolara göre oluşabilecek şeker arzı açığının şeker alternatifleri ile doldurulmaya çalışılacağı düşünülmektedir. Ancak, büyük miktarda açıkların mevcut mevzuatla üretimine kısıtlama getirilen nişasta kökenli tatlandırıcılarla doldurulması mümkün olmadığı takdirde, şeker ve bazı şeker alternatifleri ithalatında artış görülmesi beklenecektir. Daha net ortaya koymak gerekirse, izoglikozun taşınmasındaki güçlükler nedeniyle sınırlı şekilde ticarete konu olması yüzünden, nişasta kökenli şekerlere tahsis edilen kotanın tümüne yakınının izoglikoza kullanılması, buna karşılık glikoz ve diğer alternatiflerin ise kullanım alanlarına göre ithal edilmesi yoluna gidilebilecektir.

6. ÖNERİLER

6.1. DÜNYA ŞEKER POLİTİKALARINDAKİ DEĞİŞİM VE TÜRKİYE'NİN SEÇENEKLERİ

Dünya şeker politikalarında özellikle gelişmiş ülkeler tarafından gerçekleştirilecek serbestleşme, sektörü korumak için ithalat önlemlerine bağlı olunan ve pazar fiyat desteği uygulanan Türkiye'de politikaların değişimini zorunlu kılacağı için önemli görülmektedir.

Dünya piyasalarında ihracat desteklerinin bozucu etkisi ve üretim fazlası sorunları nedeniyle ucuzlayan şeker fiyatlarının, öncelikle AB, ABD ve Japonya'nın uygulayacağı serbestleşme politikaları ile yükselmesi sözkonusudur. Ancak, bu olsa bile, yapısal arz fazlalarının devam etmesi halinde piyasaların dengeden uzaklaşması olasıdır. Serbestleşme sonrası, şeker fiyatı yüksek olan ülkelerde fiyatların düşmesi sonucu talebin artması ve üretimin karlı yapılamadığı ülkelerde üretimin azalması (ya da ortadan kalkması) dolayısıyla dünya fiyatlarında yaşanacak yükselişle birlikte, korumacı ülkelerde pazara girişte alınan vergilerin aşağılara çekilmesi gündeme gelecektir. Şeker pancarından şeker üreten ülkelerin üretimlerinde azalma olduğu takdirde şeker kamışından mamul şekerin ticaret ve tüketimdeki ağırlığının artması da olağan bir gelişme olacaktır. Bu nedenle, yeni dünya şeker fiyatları şeker kamışından üretilen şeker fiyatlarına daha da bağımlı olacak, Türkiye'de şeker üretiminin devamı için şeker pancarı maliyetleri ile dünya fiyatları arasındaki farkın finansmanı, sözkonusu fark küçülse de sorun oluşturmaya devam edecektir.

Bu çerçevede, Türkiye'de uygulanabilecek alternatif politikalar şöyle sıralanabilir;

- i- İthalat korumalarının uluslararası anlaşmalar çerçevesinde günümüzdeki kadar yüksek olmasa da belli bir ölçüde tutulması yoluyla dünya piyasa fiyatlarıyla yurtiçi fiyatlar arasındaki farkın tüketici tarafından finansmanı, yani mevcut sistemin daha düşük gümrük vergileri ile devamı düşünülebilir. Şahinöz'ün (2000:302) belirttiği gibi gıda güvenliği açısından stratejik önem taşıyan temel tarım ürünlerinde fiyat desteğinin terkedilmesi çok uzun bir zaman dilimine yayılmalıdır. Bu yöntemin kamu finansmanı üzerinde oluşturacağı yük görece düşüktür. Gerekli koruma düzeyinin

sağlanması açısından, özellikle gelişmekte olan ülkelerde korumanın belli bir seviyenin altına inmemesi konusunun uluslararası platformda kabul ettirilmesi için benzer ülkelerle beraber hareket edilebilir. Bunun için en önemli koz, gıda güvencesinin sağlanması amacının dile getirilmesidir.

Mevcudata göre indirimli olmakla birlikte, koruma düzeyinin belli bir düzeyde kaldığı politikaların gelişmiş ülkelere de uygulanması halinde (yarı serbestleşme), sözkonusu ülkelerin ihracat sübvansiyonlarını kaldırmaları büyük önem arz etmektedir. Bu konuda dünya ticaretindeki kilit ülke AB'dir. Halen, Gümrük Birliği dolayısıyla ülkemize ithali kolaylaşan şekerli mamullerin içeriğinde bulunan şeker için AB tarafından ihracat sübvansiyonu veriliyor olması Türkiye'ye zarar veren bir ticaret düzeni oluşturmaktadır. Bunun karşısında Türkiye'nin aynı politikaları uluslararası anlaşmalardan dolayı uygulama şansı bulunmamaktadır.

Türkiye'de girdi desteklerinin yeni reform tedbirlerinin ardından kaldırılmasının şeker pancarı üretimini fiyat değişiklikleri kadar fazla etkilemeyeceği düşünülmektedir. Zira, sözleşmeli yöntemle üretilen şeker pancarının üretim girdilerinin işleyici tarafından aynı avans olarak üreticiye verilmesi sözkonusu olacak, üretilen ürünün de yine işleyici tarafından alınması garantisi bulunacaktır. Bu noktada, tek zorluk üreticinin yüksek faizli tarım kredileri kullanmak zorunda olmasıdır. Tarımsal kredilerin üreticiler tarafından ferdi olarak kullanılması yerine kooperatifler aracılığıyla üreticilerin kredilere ulaşımının sağlanması sağlıklı ve ekonomik bir çözüm olarak görülmektedir.

- ii- Sektörün dünyada yaşanacak bir şeker politikaları reformu sonrasında serbestleştirilerek yükselmesi beklenen dünya fiyatlarının yurtiçinde hakim olması öngörüldüğü takdirde, dünya fiyatının iç piyasada daha önce hakim olan fiyatlara göre daha düşük olması bekleneceği için üreticiye olumsuz yansımaları sözkonusu olacaktır. Bundan dolayı telafi edici iki politikadan bahsedilebilecektir. Bunlardan biri fark ödeme sistemi (ürün için belirlenen hedef fiyat ile piyasa fiyatı arasındaki farkın karşılanması) diğeri ise doğrudan gelir ödemesi (üretimden bağımsız belli bir

gelir düzeyini temin için yapılan ödemeler) sistemidir. Her ikisi de doğrudan bütçeye yük getirecek nitelikte uygulamalardır ancak belli bir geçiş dönemi çerçevesinde uygulanmaları öngörülmektedir. Bu politikaların finansman yükü ve süresi, sektörde üretime devam edecek pancar üreticilerinin sayısı ve dünya şeker piyasası fiyatlarıyla yakından ilişkili olacaktır. Fark ödeme sistemi çerçevesinde saptanacak hedef fiyatların üretim maliyetlerine göre oluşturulması önem arz etmektedir (Şahinöz 2000:303). Sözkonusu sistemlerin uygulanma imkanı şekerpancarı üreticisinin kayıt altında bulunması ve pancarın bölgesel gelir istatistiklerine diğer ürünlerden daha tutarlı şekilde ulaşılabilmesi nedeniyle yüksektir. Ancak, bahsi geçen politikalar mevcut bütçe kısıtları devam ettiği takdirde ideal şekliyle uygulanma şansını bulamayacaktır. Ayrıca, ödeme sisteminin uluslararası yükümlülükler paralelinde üretimden bağımsız destekleme mantığına uygun dizayn edilmesi gerektiğinden doğrudan gelir ödemesi daha uygun bir seçim gibi gözükmektedir.

Özelleştirme amaçlanan şekilde tamamlandığı takdirde, dünya fiyatlarının yurtiçinde hakim olması sonucu sektördeki işleyicilerin arz-talep dengesini gözeterek üretim yapmaya devam edebilmeleri için de gelire yönelik destekleme politikalarına geçiş zorunlu olacaktır. Böyle bir ortamda, şeker sektöründe yer alanların, teknolojik yeniliklere biraz olsun ayak uydurulabilmesi sonucu, Türkiye'de uluslararası rekabete uygun şekilde faaliyetlerine devam etmeleri mümkün görülmektedir.

Halen yürütülmekte olan tarım reformu çalışmalarında üreticiye doğrudan gelir ödemeleri yapılması öngörülmekte olup bunun uzun vadeli ve yeterli seviyede olması beklenmemektedir. Uygulamanın tüm ürünlere yönelik yürütülmesi karlı ürünlere gereğinden fazla destek aktarılmasına neden olurken, tarımsal üretim yapmayanların da gelir desteğinden faydalanması için imkan yaratmaktadır. Ürün fiyatlarının azaltılması durumunda mevcut düzeyiyle doğrudan gelir ödemelerinin telafi edici bir gelir sağlaması mümkün olmayabilir. Bu nedenle, bundan sonraki yıllarda doğrudan gelir ödemelerinin ürün bazında daha seçici uygulanması ve kayıt sisteminin doğru şekilde tutularak izlenmesi gerekecektir.

iii- Şekerin toplumun gıda güvencesinin sağlanmasında önemli bir paya sahip olduğu gerçeği doğrultusunda, DTÖ görüşmeleri çerçevesinde önümüzdeki dönemde yürütülecek olan yeni tarım taahhüt müzakerelerinde, gelişmekte olan ülkelere şeker üretiminin vazgeçilmezliği fikri üzerinde hassasiyet gösterilmesi sağlanmalıdır. Serbestleşme ile görülmesi olası olumsuz etkilerin en aza indirgenmesi ile bunların ülkelere olası maliyetlerinin netleştirilmesi konusunda çalışmalar yapılması gerekmektedir.

6.2. TÜRKİYE'NİN DTÖ TARIM ANLAŞMASI TAAHHÜTLERİ

Türkiye'nin 1995 yılında yürürlüğe giren Tarım Anlaşması taahhütlerinde iç desteklerin ürün bazında üretim değerlerinin %10'undan fazla olmadığı (de minimis) bildirilmiş ancak bu bildirim şeker konusunda sorun yaratmış ve birçok ülkenin dikkatini çektiğinden itiraz konusu olmuştur. %50'ler seviyesinde görülen şeker iç destek oranının düşürülmesi için iki yöntemin bir arada uygulanması düşünülebilir.

- i- Hesaplama yöntemi nedeniyle sadece kamu alımlarının esas alındığı şeker iç destek ölçüsünde, kamu alım rakamının düşürülmesi amacıyla özel sektör tarafından üretilen şeker miktarının artırılması uygun yöntemdir. Özelleştirme yöntemlerinden en zoru ancak mevcut konjonktür içerisinde gerçekleşmesi beklenmektedir.
- ii- İç destek ölçüsü değerlerinin, Tarım Anlaşması çerçevesinde ülkelerin kendi para birimleri üzerinden hesaplanarak bildirilmesi istenmektedir. Ancak, Türkiye bildirimlerini \$ üzerinden yapmaktadır. Bunun TL'na çevrilmesi ve baz dönemi ile içinde bulunulan yıl karşılaştırması yapılırken baz yılı fiyatlarının bugünkü değerlere çevrilmesi için kullanılacak enflasyon endeksinin iki fiyat arasındaki farkı en azda tutarak destek oranını düşük gösterecek şekilde seçilmesi olumlu olacaktır. Toptan Eşya Fiyatları Endeksi (TEFE) ile Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) karşılaştırıldığında 1994=100 bazlı TÜFE'nin TEFE'den daha hızlı arttığı bu nedenle hesaplamalarda kullanılabilmesi görülmektedir. Kur değişiminden gidilmesi seçeneği, reel kurların baz dönemine göre oldukça aşağıda kalmış olması nedeniyle uygun

olmayacaktır (DPT'nin 1982=100 endeksine göre, baz dönem olan 1986-88 döneminde endeks ortalaması 77,9 iken 1995-2000 döneminde 74,3'e gerilemiştir).

6.3. YENİ ŞEKER KANUNU'NDAN KAYNAKLANAN EKSİKLİK VE SORUNLARIN GİDERİLMESİ

2001 yılında yürürlüğe giren yeni Şeker Kanunu ile getirilen düzenlemelerden daha önce bahsedilmiş ve bunlarla ilgili bazı sorunlara da kısmen yer verilmiştir.

Şeker Kanunu ile getirilen yeni düzenlemelerin büyük kısmı yönetmeliklerle uygulanacağından henüz detaylar üzerinde tam bir değerlendirme yapmak mümkün olmamakla birlikte, Kanunun mevcut hükümleri incelenerek bazı konularda öneriler yapmak mümkündür:

- i- Kanun ile, fiziki özellikleri dolayısıyla gıda maddelerinin işlenmesi sırasında şekerin tamamlayıcısı olarak kullanılan glikoz/glikoz şurubu ve şeker alternatifi olarak içecek ve bazı gıda maddelerinde kullanılan izoglikoz için, toplam şeker talebinin %10'luk bölümüne eşit miktarda getirilen üretim kotası, sektör içi dengeler ile bu konularda yapılmış olan yatırımları dikkate almadan Kanun hükümleri içerisine yerleştirilmiştir. AB Ortak Şeker Rejimi içerisinde sadece izoglikoz için uygulanan üretim kotalarının, korumacılık adına bu şekilde başka ürünlere genişletilmesi anlamlı olmadığı kadar ticaret ve yatırımları kısıtlayıcı olduğu iddia edildiğinde de DTÖ nezdinde sorunlara yolaçabilecektir. İzoglikozun mevcut fiyat yapısı içerisinde zamanla daha fazla tercih edilebileceği düşünülürse kısıtlama uygulanması kaçınılmaz görüldüğünden sektörle belli bir uzlaşma içerisinde sistemin uygulanması uygun olacaktır. Kanunda sadece izoglikozu yönelik bir sınır konması uygun olan seçenektir.
- ii- Öte yandan, Kanunla kurulan Şeker Kurumu tarım politikalarındaki mevcut dağılımı daha da genişletmektedir. Yeni bir kurum oluşturmak yerine, mevcut yapı içerisinde Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde çalışan Tarımda Yeniden

Yapılandırma ve Destekleme Kurulu tarafından ilgili sektör temsilcilerinin katılımıyla düzenlenecek politikaların Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulması ve uygulamaya dönük tedbirlerin ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın içinde mevcut ya da yeni oluşturulacak bir birim tarafından izlenmesi uygun olacaktır. Özelleştirme sonrası oluşabilecek rekabet ile ilgili sorunların Şeker Kurumu değil Rekabet Kurumu tarafından çözülmesi gerekecektir.

- iii- Kotaların tespiti, tahsisi, iptali ve transferleri ile yeni kota tahsisine ilişkin hususlar ve uygulamaya ilişkin denetimler; şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında şeker pancarı fiyatlarının belirlenmesine yönelik usul ve esaslar; ve Kurumun yönetim ve temsili, Kurulun çalışma usul ve esasları ile hizmet birimlerinin çalışma usul ve esasları, depolama kesinti ve primi ile ilgili düzenlemeler ve diğer hususların yönetmelikle düzenlenmesi gerekmektedir. Bu yönetmelikler, Bakanlık tarafından hazırlanacaktır (Kurum kurulmuş olsa bile Bakanlığın şeker politikaları konusundaki yürütücülüğü ortadan kalkmamış görünmektedir bu da yapılanma ile ilgili tezimizi güçlendirmektedir).

Söz konusu yönetmelikler içerisinde özellikle işleyici ile üretici arasındaki ilişkileri düzenleyen yönetmelik konusunda hassasiyet gösterilmesi gerektiği diğer ülke deneyimleri incelendiğinde anlaşılmaktadır. Geneli itibarıyla incelendiğinde, sadece şeker pancarı ya da şeker kamışı işleyebilen şeker fabrikalarının atıl kalmasının önlenmesi ve üreticinin ürettiği hammaddenin zayi olmaması açısından üretici ile işleyici arasında ilişkinin düzenlenmesi olgusuna sektörün özel sektör ya da kamu ağırlıklı bir sanayi olmasından bağımsız olarak rastlanmaktadır. Ülkelerin büyük bir kısmında işleyici sağladığı girdilerle üreticiden gerekli şartları sağlayan ürünü belli bir fiyattan alırken hammaddenin fabrikaya taşınmasından da sorumludur (OECD 1999). Öte yandan, üreticinin bölgesel tek bir alıcı ile karşı karşıya kalması nedeniyle işleyiciye karşı korunması gerekli görülmektedir (OECD 1998:6). Üretici ile işleyici arasındaki bu tip bir karşılıklı bağımlılık tarımın birçok üretim kolundan farklılık arz etmektedir. Şeker pancarı üreticilerinin örgütlü bulunması bu konuda yaşanacak sorunları hafifleteceğinden Türkiye'de pancar

üreticilerinin örgütü olan Pankobirlik'in etkin şekilde çalışmaya devam etmesi önemli görülmektedir.

Bunların yanısıra, birçok önemli üretici ve ihracatçı durumdaki ülkede devlet müdahalesiyle fiyatların yönlendirildiği daha önceki bölümlerde ülke şeker politikalarına değinilirken açıklanmıştır. Kamıştan şeker üretiminin yapıldığı ihracatçı ülkelerde müdahale, belli bir ihrac fiyatının altına inilmemesi amacıyla, diğerlerinde ise doğrudan kamunun fiyat açıklaması ya da piyasa fiyatı açıklanan fiyatın altına düştüğünde alım yapılarak yürütülmektedir. Pazara girişin kısıtlanması da fiyat müdahalelerinin bir parçası olarak kullanılmaktadır. Her iki tür müdahalede de fiyatlar olması gerektiğinden daha yüksek bir seviyede oluşmaktadır. Bu da pancar ya da kamıştan elde edilen gelirin diğer ürünlere göre istikrarlı olmasını sağlamaktadır.

Bu çerçevede, sektördeki karşılıklı bağımlılık ve düzenleme gerekleri değerlendirilirken Türkiye'de özelleştirme sonrası üreticinin mağdur olmaması ve şeker üretiminin devamlılığının sağlanması açısından kamunun, pancar üretici kooperatifleri ile özel sektör işleyicileri arasındaki ilişkileri her iki tarafın da çıkarlarını gözetecek hükümlerle düzenleyerek yakından takip etmesi, üretici ve tüketici fiyatlarını uygulanacak ithalat koruma oranlarıyla ve sektörü regüle edecek kurumların gözetiminde cezai yaptırımları çekinmeden uygulayabilecek şekilde izlemesi ve zamanında müdahale etmesi gerekecektir. Sektörde üretimin devamı için üretici ile işleyici arasındaki karşılıklı güven ortamının sağlam temellerle oluşması önemlidir. Şeker pancarı fiyatlarının belli bir değerin altına inmesinin engellenmesi görevi sektörde koordinasyonun sağlanmasıyla olacaktır. Bu görev Şeker Kurumu'na verilmiş durumdadır.

Özellikle fabrikaların bölgesel tek alıcı durumunda olmaları ve izleyecekleri depolama ve pazarlama politikalarının fiyat oluşumları açısından önemi dikkate alınmalıdır. Özelleştirme sonrası oluşabilecek sektörel monopolleşmeye karşı üretici ve tüketicinin korunması da ayrı bir izleme ve müdahale mekanizmasının

işletilmesi gereğini beraberinde getirecektir. Rekabetin üretici fiyatlarının oluşumunda değil şeker fiyatlarında yaşanması esas olmalıdır.

Türkiye’de üretici ile tüketici arasındaki ilişkileri düzenleyen sözleşmeli üretimle ilgili mevzuatın yasal dayanaktan yoksun olması nedeniyle şeker piyasası için hazırlanacak olan yönetmeliğin bir ilk olacağı da unutulmamalıdır.

OECD (1999:16)’nin araştırmalarına göre, özelleştirmenin uygulandığı birçok gelişmiş ülkede sanayinin tek elde toplanması nedeniyle monopolleşme oluşmuş, kamuya ait olan fabrikalar doğrudan tek bir özel şirketin eline geçmiştir. Bu olgu nedeniyle sayılan önerilerde dikkat çekilen konuların önemi bir kez daha anlaşılmaktadır.

- iv- Üreticilerin üretim kararlarını serbestçe vermelerini sağlamak üzere, işleyici ile üretici arasında yapılacak sözleşmelerde ürün fiyatlarının her yılın Şubat ayı sonuna kadar belirlenmesi yoluna gidilmesi yararlı olabilecektir (Er 2001). Bu aynı zamanda bir önceki yıl fiyatlarının üretim kararı için veri kabul edilmesi alışkanlığını ortadan kaldırarak daha dinamik bir karar mekanizması oluşmasına yardımcı olacaktır. Serbest piyasa koşullarının daha ağırlıklı bulunduğu alternatif ürünlerden hububat ve ayçiçeğinde borsa sisteminin işlerlik kazanması ve spot piyasaların yanısıra vadeli işlem piyasalarının geliştirilmesi üretim kararlarının sağlıklı bir şekilde oluşturulmasında faydalı görülmektedir.
- v- Şeker pancarı alımında kalite standartlarının uygulanması, kalite artışını teşvik edici fiyat baremlerinin oluşturulması ve şeker üretiminde kalitenin yükselmesini sağlayıcı teknolojik gelişimin sağlanması, şeker ham madde olarak kullanan gıda sanayiinin üretim kalitesini de olumlu yönde etkileyeceğinden önemli görülmektedir.

6.4. SEKTÖRDE ÖZELLEŞTİRME VE YENİDEN YAPILANDIRMANIN OLASI OLUMSUZ ETKİLERİNİN AZALTILMASI

Şeker sektöründe özel sektör etkinliğinin artırılarak kamu payının azaltılması ve şeker politikalarının kamu finansmanı üzerindeki yükünün hafifletilmesi ile kamu borçlanma gereğinin azaltılmasına yönelik olarak, özelleştirme çalışmaları 2001 yılı itibariyle başlatılmış bulunmaktadır. Ön hazırlık olmaksızın başlanacak özelleştirme ve bunun getireceği sektörel yeniden yapılandırmanın, TŞFAŞ şeker fabrikaları ve toplam üretim düzeyi üzerindeki etkileri ile bundan etkilenen üretici sayıları ve ortaya çıkabilecek işsizlik konusunda bazı hesaplamalar önceki bölümde geniş şekilde yer almıştır. Ancak, özelleştirmenin olası sonuçları ile ilgili bölgesel bazı değerlendirmelere yer vererek, bölgesel politika alternatifleri önermek gerekli görülmektedir.

Bu kapsamda, çalışmada yer verilen iki ayrı senaryo üzerinden değerlendirmelere devam etmek yerinde olacaktır.

Hatırlanacağı üzere, fabrikalar ile ilgili çeşitli kriterler belirlenerek özelleştirme ya da yeniden yapılandırma sonrası ilk senaryoda, mevcut şeker fabrikalarından Adapazarı, Alpullu, Elazığ, Kars, Malatya ve Susurluk'un kapatılabilecekleri sonucuna varılmıştır. İkinci senaryoda ise, ilk beş tanesine ek olarak, Ağrı, Ankara, Çarşamba, Erciş, Erzurum, Muş ve Uşak fabrikaları için aynı durumun oluşma olasılığı üzerinde durulmaktadır. Bu fabrikaların buldukları bölgeler itibariyle kapatma öncesi ve sonrası uygulanabilecek politikalara yönelik olarak bazı öneriler geliştirmeden önce ilk olarak sözkonusu bölgelerde şeker pancarının bölge ekonomilerine katkısı üzerinde durmak uygun olacaktır.

Tablo 6.1: Şeker Pancarının Bölgelerin Tarım Yapısı İçindeki Yeri

Pancar Üretilen Fabrika Bölgeleri	Toplam Ekilen		Şeker Pancarı Alanının Payı (%)	Tarla Ürünleri
	Tarla Alanı (ha)	Şeker Pancarı Ekilen Alan (ha)		Üretim Değeri İçindeki Payı (%)
<i>1. Senaryo</i>				
Adapazarı (Bilecik ve Bolu dahil)	326.745	9.930	3,0	8,3
Alpullu-Kırklareli (Edirne ve Tekirdağ dahil)	1.014.232	8.073	0,8	2,6
Elazığ	89.461	7.333	8,2	35,8
Kars	230.003	2.754	1,2	7,6
Susurluk-Balıkesir (Bursa dahil)	534.676	10.595	2,0	8,7
Malatya (Adıyaman dahil)	181.115	6.728	3,7	18,8
<i>2. Senaryo ile Eklenenler</i>				
Ağrı (Iğdır dahil)	279.374	15.615	5,6	25,4
Erzurum	187.944	8.483	4,5	12,4
Ankara	919.827	16.603	1,8	10,1
Çarşamba-Samsun	292.744	17.226	5,9	13,9
Erciş-Van (Bitlis dahil)	225.557	9.287	4,1	13,5
Muş (Bingöl dahil)	248.479	12.958	5,2	18,1
Uşak (Kütahya dahil)	504.484	9.841	2,0	9,0

Kaynak: DİE

Yukarıdaki tabloda, fabrikaların üretim bölgelerinin bulunduğu çevre iller de değerlendirilmeye yansıtılmıştır. Senaryolar kapsamında şeker pancarı tarımının özellikle Elazığ açısından önemi anlaşılmaktadır. 1998 yılı verileriyle, şeker pancarı Elazığ'da toplam tarla alanının %8,2'lik bir bölümünde yetiştirilirken, toplam tarla ürünleri üretim değerinin yaklaşık %36'sı pancardan elde edilmiştir. Malatya'da ise şeker pancarının toplam tarımsal üretim değeri içindeki payı Elazığ hariç diğer birinci senaryo illerine göre yüksektir. Öte yandan, Alpullu fabrikası bölgesinde şeker pancarı tarımı toplam üretim değerinden aldığı %2,6'lık payla önemini kaybetmiş görünmektedir.

İkinci senaryo ile kapananlara eklenen Ankara ve Uşak bölgelerinin şeker pancarı üretim alanları ve üretim değeri açısından diğer illerin gerisinde kaldığı ancak, Ağrı, Erzurum, Çarşamba, Erciş ve Muş'ta şeker pancarı tarımının belli bir ağırlığının olduğu görülmektedir. Ağrı ve Muş illeri pancar üretim değerinin toplam değere oranında başı çekmektedir.

Söz konusu bölgelerde şeker pancarı ekilmediği takdirde ikame edilebilecek ürünlerin yanısıra, dekara net gelir itibarıyla getirisi en fazla olan ürünler (altı çizilerek belirtilen ürünler) saptanmış ve Tablo 6.2'de üç yıllık veriler derlenerek gösterilmiştir.

Tablo 6.2: Bölgelere Göre Şeker Pancarı ile İkame Ürünlerin Karlılık Açısından Sıralaması

1998	1999	2000	1998	1999	2000
ADAPAZARI			ELAZIĞ		
Arpa(susuz)	Ayçiçeği	Buğday (susuz)	Buğday(susuz)	Buğday (susuz)	Buğday (susuz)
Buğday(susuz)	Buğday (susuz)	Arpa (susuz)	Pamuk	Buğday (sulu)	Buğday (sulu)
Soğan	Arpa (susuz)	Ayçiçeği	Şeker Pancarı	Pamuk	Şeker Pancarı
Mısır	Mısır	Mısır	<u>Soğan</u>	Soğan	<u>Pamuk</u>
Ayçiçeği	Soğan	Şeker Pancarı		Şeker Pancarı	
Patates	Domates	Domates	ERCİŞ		
Şeker Pancarı	Şeker Pancarı	Patates	Arpa(sulu)	Buğday (susuz)	Arpa (sulu)
Domates	Patates	Soğan	Buğday(susuz)	Arpa (sulu)	Buğday (susuz)
Fasulye	Fasulye	Tütün	Yonca	Patates	Şeker Pancarı
<u>Tütün</u>	<u>Tütün</u>	<u>Fasulye</u>	Şeker Pancarı	Yonca	Patates
			<u>Patates</u>	Şeker Pancarı	<u>Yonca</u>
AĞRI			ERZURUM		
Arpa(sulu)	Arpa (sulu)	Arpa (sulu)	Ot	Arpa (sulu)	Buğday (sulu)
Buğday(susuz)	Buğday (susuz)	Buğday (susuz)	Arpa(sulu)	Yonca	Arpa (susuz)
Ot	Ot	Şeker Pancarı	Buğday(sulu)	Buğday (susuz)	Ot
Yonca	Şeker Pancarı	Buğday (sulu)	Yonca	Ot	Şeker Pancarı
Buğday(sulu)	Yonca	<u>Ot</u>	Buğday(susuz)	Buğday (sulu)	Fasulye
Pamuk	<u>Buğday (sulu)</u>		Ayçiçeği	Ayçiçeği	Ayçiçeği
Şeker Pancarı			Lahana	Patates	Yonca
			Fasulye	Şeker Pancarı	Lahana
			Şeker Pancarı	Fasulye	<u>Patates</u>
			<u>Patates</u>	<u>Lahana</u>	

1998	1999	2000	1998	1999	2000
ALPULLU			MALATYA		
Domates	Soğan	Kabak	Pamuk	Buğday (sulu)	Pamuk
Yonca	Arpa (susuz)	Ayçiçeği	Buğday(sulu)	Arpa (sulu)	Buğday (sulu)
Arpa(susuz)	Buğday (susuz)	Buğday (susuz)	Arpa(sulu)	Pamuk	Fasulye
Buğday(susuz)	Kabak	Arpa (susuz)	Buğday(susuz)	Fasulye	Şeker Pancarı
Şeker Pancarı	Ayçiçeği	Şeker Pancarı	Tütün	Şeker Pancarı	Tütün
Karpuz	Buğday (sulu)	Domates	Fasulye	Tütün	Karpuz
Kabak	Karpuz	<u>Çeltik</u>	Şeker Pancarı	<u>Domates</u>	<u>Domates</u>
Ayçiçeği	Şeker Pancarı		<u>Domates</u>		
Çeltik	Çeltik				
Mısır	<u>Domates</u>				
Süpürge					
Sarımsak					
<u>Soğan</u>					
ANKARA			MUŞ		
Ayçiçeği	Ayçiçeği	Arpa (susuz)	Nohut	Buğday (susuz)	Buğday (susuz)
Arpa(susuz)	Arpa (susuz)	Buğday (susuz)	Buğday(sulu)	Buğday (sulu)	Buğday (sulu)
Buğday(susuz)	Buğday (susuz)	Çer.Ayçiçeği	Buğday(susuz)	Nohut	Nohut
Fasulye	Şeker Pancarı	Şeker Pancarı	Yonca	Ot	Ot
Şeker Pancarı	Domates	Kavun	Ot	Fasulye	Fasulye
Soğan	Soğan	Fasulye	Şeker Pancarı	Yonca	Şeker Pancarı
Patates	Patates	Soğan	Fasulye	Şeker Pancarı	Yonca
Kavun	Fasulye	Patates	<u>Tütün</u>	<u>Tütün</u>	<u>Tütün</u>
Domates	Kavun	Havuç			
<u>Havuç</u>	<u>Havuç</u>	<u>Domates</u>			
ÇARŞAMBA			SUSURLUK		
Mısır	Mısır	Mısır	Yeşil Biber	Patates	Buğday (sulu)
Fasulye	Buğday (susuz)	Şeker Pancarı	Buğday(sulu)	Ayçiçeği	Ayçiçeği
Buğday(susuz)	Çeltik	Buğday (susuz)	Buğday(susuz)	Buğday (sulu)	Buğday (susuz)
Domates	Fasulye	Fasulye	Ayçiçeği	Buğday (susuz)	Soğan
Şeker Pancarı	Şeker Pancarı	Çeltik	Pamuk	Şeker Pancarı	Patates
Çeltik	Domates	Domates	Şeker Pancarı	Pamuk	Domates
<u>Yeşil Biber</u>	<u>Yeşil Biber</u>	<u>Yeşil Biber</u>	Domates	Soğan	Pamuk
			Çeltik	Çeltik	Şeker Pancarı
			Soğan	Domates	Çeltik
			Fasulye	Fasulye	Fasulye
			<u>Patates</u>	<u>Yeşil Biber</u>	<u>Yeşil Biber</u>

1998	1999	2000	1998	1999	2000
KARS			UŞAK		
Arpa(sulu)	Arpa (susuz)	Arpa (susuz)	Buğday(susuz)	Haşhaş	Arpa (susuz)
Buğday(sulu)	Buğday (sulu)	Buğday (sulu)	Kendir	Arpa (susuz)	Haşhaş
Arpa(susuz)	Ot	Ot	Arpa(susuz)	Buğday (susuz)	Buğday (susuz)
Ot	Patates	Şeker Pancarı	Haşhaş	Buğday (sulu)	Buğday (sulu)
Şeker Pancarı	Şeker Pancarı	<u>Patates</u>	Buğday(sulu)	Pamuk	Kendir
<u>Patates</u>			Pamuk	Kendir	Nohut
			Nohut	Nohut	Pamuk
			Şeker Pancarı	Şeker Pancarı	Şeker Pancarı

Not: Altı çizili ürünler bölgelerde dekara net gelirin en fazla olduğu ürünlerdir.

Kaynak: TŞFAŞ

Alternatif ürün sayısının fazla olmayıp da şeker pancarının görece yüksek gelir sağladığı bölgeler olan Elazığ, Erziş, Ağrı ve Kars illerinde şeker pancarı yerine buğday, pamuk, yem bitkileri ve patates gibi ürünler alternatif oluşturmaktadır. Yıllara göre sıralamalarda değişkenlik göstermekle birlikte, Muş ve Malatya bölgelerinde şeker pancarı genelde getirisi bakımından ilk üç ürün arasındayken Uşak bölgesinde ilk sıradaki yerini korumuştur. Diğer bölgelerde ise gerek alternatif ürün sayısının fazlalığı gerekse bunların net getirilerinin şeker pancarına kıyasla fazla olması nedeniyle pancar tarımsal gelir açısından vazgeçilmez görülmemektedir.

Çalışmaya konu olan bölge illerinden kalkınmada öncelikli iller kapsamında bulunanlarda, diğer sanayi kollarında faaliyet gösteren fabrikalar ile illerin gayri safi milli hasılaya katkıları değerlendirilecek olursa (DPT 2000c), şeker üretiminin bölge ekonomisi açısından öneminin daha iyi vurgulanabileceği düşünülmektedir. Bu kapsamda şu değerlendirmelere yer verilebilecektir:

- Ağrı: Şeker Fabrikası kamunun en büyük yatırımı olup bölgede en fazla istihdam yaratan fabrika konumundadır.
- Erzurum: En büyük kamu yatırımlarından biridir. Sağladığı istihdam bakımından en büyük yatırımdır.
- Kars: En büyük ve en fazla istihdam sağlayan kamu yatırımdır.
- Muş: Tek kamu yatırımdır. Özel sektör etkin değildir.

- Erciş-Van: En fazla istihdam sağlayan kamu yatırımıdır. Van ilinde küçük çaplı özel sektör yatırımları bulunmaktadır.
- Elazığ: Bölgede bulunan beş adet kamu fabrikasından biridir. İlde çeşitli konularda özel sektör yatırımları bulunmaktadır. Şeker fabrikasının istihdama katkı anlamında büyük önemi bulunmamaktadır.
- Malatya: Toplam beş adet kamu fabrikası içerisinde en büyük ve en fazla istihdam sağlayan yatırımlardan biridir. Ancak, bölgede özel girişimcilik gelişmiştir.
- Çarşamba-Samsun: Oldukça fazla sayıda özel sermayeli yatırım bulunmaktadır. Şeker fabrikası Samsun ilinde bulunan beş kamu fabrikasından birisidir.

Türkiye’de kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla itibarıyla değerlendirildiğinde, Samsun, Malatya ve Elazığ dışındaki kalkınmada öncelikli illerin yıllardır 81 il içinde son 15 arasında yer aldıkları anlaşılmaktadır (DPT 1999).

Yukarıdaki değerlendirmeler kapsamında, konuyla ilgili öneriler aşağıdadır:

- i- Özellikle, Doğu Anadolu fabrika bölgelerinde şeker pancarının önemi dikkate alındığında, kapatılması olası fabrikalardan aynı bölgede bulunmaları dolayısıyla Ağrı ve Kars fabrikalarından en az biri (tercih sözkonusu olursa daha elverişli olduğu için Ağrı) ile Muş ve Erciş’ten en az biri (daha elverişli görüldüğü için tercihen Muş), Erzurum, Elazığ ve Malatya fabrikalarının bölge ekonomisi açısından faaliyetlerine devam etmeleri kısa ve orta vadede yararlı ve öncelikli görülmektedir. Bütün bu fabrikaların faaliyette kalması 250 bin tona yakın bir üretimin devamını sağlamaktadır.

Diğer bölgelerdeki fabrikaların kapanması da ilgili bölge ekonomilerine zarar verecek olmakla birlikte, bu zarara Doğu fabrikalarına göre daha kolay katlanılabileceği düşünülmektedir.

- ii- Yukarıdaki öneride adı geçen fabrikaların kamu tarafından bölgesel kalkınma politika öncelikleri çerçevesinde desteklenmeleri ancak fabrikaların ekonomik

çalışmalarının sağlanması ve gerekiyorsa bazı yatırımlarla verimliliğin artırılması gerekmektedir. Pazarlama koşullarının iyileştirilerek stok sorunlarının yaşanmasının önlenmesi de buldukları bölge itibarıyla fabrikalar açısından önem taşımaktadır. Bunlara paralel olarak, tarımsal üretimde daha az maliyetli ve kaliteli hammadde temininin sağlanmasına katkı için eğitim ve yayım hizmetlerinin geliştirilmesi gerekecektir. Öte yandan, belli bir alandan fazlasının şeker pancarı tarımına ayrılmamasını teminen alternatif ürünlerin yetiştirilmesi yolunu seçen üreticilere gerekli teknik yardımın yapılması uygun olacaktır.

Şeker fabrikası yan ürünlerinin katkısı da düşünülerek, hayvancılığın canlandırılarak geliştirilmesi başta olmak üzere bölgesel projeler dahilinde bölgeye aktarılacak kaynaklardan şeker üreticisi ile fabrikaların yararlandırılmaları sağlanmalıdır. DTÖ Tarım Anlaşmasının çerçevesinde gelişmekte olan ülkelere tanınan belli bir proje dahilinde geri kalmış bölgelerdeki tarımsal yatırımların desteklenmesi ve üretim kaynakları kıt ve fakir bölgelere yönelik girdi desteklerinin uygulanabilmesi gibi avantajlardan öncelikle Doğu fabrika bölgelerinde faydalanılması düşünülebilecektir. Ayrıca, şeker üretimi yapılamayacak bölgelerde hayvancılık faaliyetinde kullanılmak üzere yem bitkileri ve Türkiye üretiminin talebi karşılayamaması nedeniyle ithal edilmek durumunda kalınan yağlı tohum bitkileri ve mısıra yönelik üretimi yönlendirme amaçlı prim ödemeleri yapılması uygun olabilecektir. Bir ürünün üretiminin sınırlandırılmasına yönelik olarak bir proje dahilinde uygulanan destek ödemeleri DTÖ Tarım Anlaşması'na da uygundur. Ancak, ürün bazında değişken ödemeler yoluyla üretimin yönlendirilmesi yasaklanmıştır. Bu bakımdan, uygulanacak prim ödemelerinin düzeyi saptanırken bütçe kısıtları yanında tüm alternatif ürünlerden oluşan ortalama bir üretici gelir sepetinin dikkate alınması gerekmektedir.

Kapanabilecek fabrikalar düşünülerek işten çıkarılması sözkonusu olacak işçiler ile bölgede pancar üretimi yapamayarak geliri düşecek olan üretici ve tarım işçilerine yönelik yeni yatırım alanlarının oluşturulması ve tarımda çalışanlara tarım

dışı sektörlerde çalıştırılmak üzere eğitim verilmesi gerekecektir. Bu esnada, üretici ve işçilere yönelik geçici süreli bir işsizlik sigortası ödemesi yapılabilir.

- iii- Daha olumlu koşullarda işletilebilecekleri ortaya konulduğundan kapanması daha düşük bir olasılık olan fabrikaların öncelikle tarımsal altyapı, eğitim, tarımsal mücadele, pazarlama konusunda teknik yardım, araştırma-geliştirme faaliyetleri ile çevreye zarar vermeyecek üretim koşullarının temini açısından desteklenmeleri DTÖ çerçevesinde mümkündür. Böylece, kalite ve verimliliğin artırılması sağlanabilecektir. Özelleştirme sonrasında bu hizmetlerin sağlanmasında kamu-özel sektör arasında gerekli koordinasyon sağlanmalıdır.
- iv- Özelleştirilecek fabrikalardan karlı ve verimli durumda çalışabilecek olanların öncelikli olması bir strateji olarak kabul edilebilir. Türkiye'de şeker üretiminin devamlılığı sağlanarak, özelleştirme sonrası alıcıların sadece şeker fabrikaları gayrimenküllerinden rant elde etme düşüncesiyle hareket etmeleri önlenmelidir. Fabrikaların gerçekten şeker üretimiyle uğraşmayacak alıcıların elinde bulunması halinde geri alınabilmesi için çeşitli kriterlerin satış sözleşmelerine konması gerektiği düşünülmektedir. Karlı ve verimli çalışamayacağından dolayı kapanması sözkonusu olabilecek fabrikaların önceki önerilere uygun şekilde bulunduğu bölgeye göre ya hemen kapatılması ya da belirlenecek bir geçiş süresinin ardından yaratılacak alternatif üretim ve iş imkanları dahilinde faaliyetlerine son verilmesi için bir program belirlenmelidir.

Özelleştirme sürecinde, bölgesel olarak fabrikaların birarada ele alınması, karlı fabrika/fabrikalarla birlikte bir tane sosyal amaçlı fabrikanın blok olarak satılması gibi yöntemler gündemde olabilecektir. Böylesine bir yöntemin alıcılara daha cazip geleceği düşünülmektedir.

Özelleştirmede en önemli kriter, şeker fabrikalarının Türkiye'de şeker üretimine devam edecek ve bu sektörde verimliliği artırmaya dönük yatırımları yapabilecek mali güç ve düzeyde kişi, birlik ya da şirketin eline geçmesi olmalıdır.

Özelleştirilen şeker fabrikalarının pancar temin ettikleri alanların (hinterlandlarının) çakışması durumunda aralarından kapatılanlar olsa da geriye kalanların tevsi yatırımları ile yeterli düzeyde üretimi sağlamaları ileriye dönük talebin karşılanabilmesi açısından önemli görülmektedir.

7. SONUÇ

Bu çalışmanın birkaç önemli katkısının olduğuna inanılmaktadır. Bunlardan şu şekilde bahsetmek mümkündür. Şeker sektöründe uygulayageldikleri politikalar ve ticaretteki etkinlikleri ile büyük rol oynayan ülkeler, politikaları itibariyle değerlendirilebilmiştir. Böylece, şeker politikalarının dünyadaki mevcut ve beklenen koşullar gözönüne alındığında uğrayacağı olası değişiklikleri belirlemek de kolaylaşmıştır. Söz konusu değerlendirmelerin Türkiye açısından önemi, özel sektör etkinliğinin artırılmasına dönük hazırlıkların yapıldığı ve politika reformlarına girilmiş bulunan bir dönemde, Türkiye'nin politika alternatiflerinin de ortaya konmasıdır. Ayrıca, bu çalışmayla şeker sektörünün Türkiye açısından önemi ile uygulanan politikalar ve bunların ekonomiye yükünün değerlendirilmesinin en güncel verilerle yapılması mümkün olmuştur. Ülke çapında ve bölgesel olarak şekerin nereye kadar vazgeçilmez olabileceği senaryolar yardımıyla ortaya konulmaya çalışılmış ve bölgesel bazda uygulanabilecek politikalar önerilmeye çalışılmıştır. Dünyada ve Türkiye'de şeker alternatifi olan tatlandırıcıların kullanım düzeyleri konusunda aktarılan geniş bilgilerin de katkı oluşturduğu düşünülmektedir. Çalışmanın önemli görülen sonuçları ise aşağıdaki kısımda özetlenmektedir.

İnsanın beslenmesinde önemli yeri olan ve vazgeçilmez tadı nedeniyle hemen her toplumda talep uyandıran şeker, halen yüzden fazla ülkede üretilmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bir insanın günlük enerji gereksiniminin sırasıyla ortalama %10 ve %6'sını karşılayan şekerin, gelişmekte olan toplumlarda tüketimi artış eğilimindedir. Dünyada iki farklı şeker hammaddesinden biri olan kamış şekerinin yoğun olarak üretildiği Küba, Brezilya, Avustralya gibi ülkelerde kişi başına yıllık tüketim rakamları 50 kg'ın üzerindeyken diğer hammadde olan şeker pancarından şeker elde edilen Avrupa ülkelerinde ise kişi başına yıllık tüketimin 30-40 kg arasında bulunduğu belirtilmelidir.

Kamış şekeri, önemli bir ticaret ürünü haline gelmeye başladığı 17. yüzyıla kadar tropikal özellik gösteren çok sayıda ülkede üretilmekteydi. Amerika'nın keşfi ile Avrupa ülkelerinin sömürge ekonomilerinde önemli yer tutmuş olan şeker, Asya ülkelerinin sömürgeleştirilmesinin ardından buralarda da yaygın olarak üretilen, tüketilen ve ihraç edilen bir

ürün olmuştur. Şeker tarımının Amerikan kölelik tarihinin gelişiminde önemli yeri olmuş, sadece bu ürünün hasadı ve işlenmesi amacıyla binlerce insan Afrika'dan Amerika kıtasına getirilmiştir. Şekeri 19. yüzyıla gelindiğinde hemen her gelişmiş ülke tüketir duruma gelmiştir. Şeker ticareti, Avrupa ekonomileri açısından önemli bir gelir kaynağı oluşturmuş ve şekerin işlenmesi ve rafinasyonuna yönelik binlerce yatırım yapılmıştır.

Gerek Avrupa ülkelerinin kendi aralarında yaptıkları savaşlar gerekse Dünya savaşlarının etkisiyle özellikle Avrupa ülkelerinde yaşanan kıtlık ve ticaret yollarının kesilmesi, yeni bir şeker hammaddesinin doğmasını sağlamıştır. Şeker pancarı ilk olarak 18. yüzyılda Almanya'da üretilmeye başlanmış buradan da tüm dünyaya yayılmıştır. Böylece, pancar şekeri üreten ülkelerin ithal kamış şekerine bağlı kalmaksızın gıda güvencelerini artırmaları mümkün olmuştur. Bununla birlikte, şekerin serbest ticaretini olumsuz yönde etkileyerek bütün piyasa düzenini sarsan korumacı politikalar yine gelişmiş Avrupa ülkeleri ve ABD tarafından uygulamaya konmuştur. Korumacı politikaların başlıca amaçları, 19. yüzyılda ithal verigileri yoluyla gelir elde etmek iken, 20. yüzyılda yurtiçi üretimi koruyan ve üretici gelirini kontrol altına alan politikaların uygulanması olmuştur.

1900'lerin başından itibaren tarımsal piyasaların en büyük sorunlarından biri haline gelen şeker piyasalarının istikrara kavuşturulması konusu ilk defa 1953 yılında uluslararası nitelikte bir anlaşmanın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Beş yıllık sürelerle yürürlüğe giren çeşitli Uluslararası Şeker Anlaşmalarının ardından yaşanan petrol krizleri ve global ekonomik krizler, sözkonusu anlaşmaların uygulanabilirliğini ortadan kaldırmış, üretim fazlası sorunları ile korumacı tedbirlerin yarattığı istikrarsız ortam günümüze kadar devam etmiştir.

Kamış şekeri üreticisi birçok az gelişmiş ülke ekonomisi açısından şeker üretimi önemli bir gelir kaynağı olarak görülmektedir. Bu ülkelerin çoğu eski sömürgelerdir. Şeker üretimi, birçok ülkede gıda güvencesinin sağlanması ile tarımsal üretim ve sınai istihdama önemli katkıda bulunmaktadır. Gelişmiş ülkeler açısından şeker, gıda güvencesinin yanısıra tarımsal gelire etkisi ve şeker üretimine yönelik yatırımların yoğunluğu dolayısıyla vazgeçilmez bir ürün olarak görülmektedir.

Kamış şekeri, dünya üretiminde %70 ve ticarete ise %90'lar civarındaki payı nedeniyle dünya şeker fiyatlarının belirlenmesinde temel üründür. Dünyadaki talep fazlası üretim nedeniyle düşen fiyatlara, kamış şekeri üretim maliyetlerinin pancar şekerine göre düşük olması eklendiğinde pancar üreticisi ülkelerin şeker üretimini devam ettirmeleri için katlandıkları maliyet de artmaktadır. Bir yıllık toplam dünya ihracat miktarına yakın şekerin stoklarda bekliyor olması nedeniyle, oluşan bu stokların elden çıkarılması için pancar üreticisi ülkelerde (özellikle AB'de) ihracat sübvansiyonu mekanizmaları uygulanırken yüksek koruma düzeyleri ile birlikte üretimi azaltıcı tedbirler de alınmaktadır. Düşük fiyatlarla piyasaya girmek durumunda kalan kamış şekeri üreticileri ise gelir kaybına uğramaktadırlar. Şeker alternatifi tatlandırıcıların pahalıya şeker tüketen ülkelerde hızlı bir şekilde yaygınlaşması nedeniyle düşen şeker tüketimi de üretici ülkeler açısından sorunlar yaratmakta, buna karşı tedbirleri de beraberinde getirmektedir.

DTÖ Uruguay Turu Tarım Anlaşması'nın yürürlüğe konduğu 1995 yılından itibaren, tüm ürünlerde olduğu gibi şekerde de ticaretin artırılması ve belli bir düzen dahilinde ticaret politikalarının izlenebilmesi açısından; uygulanan ihracat sübvansiyonlarının azaltılması, korumaların şeffaflaştırılarak ithalat vergilerinin azaltılması, ülke piyasalarına belli miktarda girişin garanti edilmesi yoluyla pazara girişin kolaylaştırılması ve nihai olarak iç desteklerin belli oranlarda düşürülmesi ile üretimi doğrudan etkileyen yasaklanmış politikaların yerine kriterleri belli, üretici ve tüketici refahının artırılmasına yönelik uygulamalara geçilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

Ancak, şeker sektöründe AB'nin uygulayageldiği yüksek ihracat sübvansiyonlarının etkisinin devam etmiş olması, pazara girişte tarifelerin çok yüksek bir düzeyden indirilmeye başlanması ile AB ve ABD'nin ithalat kotası uygulamaları ve daha da önemlisi iç desteklerde yani fiyat desteği politikalarında önemli bir değişimin yaşanmaması nedenleriyle Tarım Anlaşması'nın olumlu bir etkisi olmamıştır. Dünya çapında yaşanan arz fazlası sorunları buna eklenince şeker piyasalarında fiyatlar maliyetin altında belirlenmiştir.

Ülkeler itibarıyla uygulanan politikalar incelendiğinde, Avustralya, Brezilya, Tayland gibi ülkelerin liberalleşme yanlısı oldukları, ABD, AB ve Japonya'nın ise tarımsal yapıları

itibariyle korumacılıkta ısrarlı oldukları izlenmektedir. Dünya çapında yapılan model çalışmalarından anlaşıldığı kadarıyla, korumacı ülkelerin daha liberal politikalar benimseyerek reform uygulamaları durumunda, bundan gerek üretim gerek ihracat artışı yoluyla karlı çıkacakların yukarıda adı geçen liberaleşme yanlısı ülkeler olacağı anlaşılmaktadır. Buna karşılık, korumacı ülkelerin üretimleri düşerken, üreticilerinin eksilen gelirlerini karşılamak üzere yeni politika ve kaynak ihtiyacının bulunacağı tahmin edilmektedir. Öte yandan, yine korumacı ülkelerdeki tüketiciler düşük fiyatlar nedeniyle refah artışı yaşayabileceklerdir. ABD ve AB'ye tercihli ticaret anlaşmaları kapsamında şeker ihraç etmekte olan ülkeler ise daha düşük fiyatlarla gelişmiş ülke pazarlarına ürün satarken miktar bazında ihracatta artış beklenmektedir.

Diğer taraftan, dünyada yürürlükte bulunan çeşitli bölgesel anlaşma ve entegrasyonlar nedeniyle gelecek on yıl içinde şeker ticaretinde belli ölçüde liberalleşme yaşanması sözkonusudur.

DTÖ nezdinde önümüzdeki bir ya da iki yıllık dönemde tekrar başlaması olası olan genel bir tur kapsamında şeker politikalarında zaman içerisinde daha geniş bir liberalleşmenin yaşanması beklenmelidir. Ancak, bunun çok kolay ve çabuk ulaşılabilir bir hedef olmadığı bir gerçektir.

Bundan sonraki kısımda, Türkiye'de uygulanan şeker politikalarının incelenmesinde elde edilen sonuçlar değerlendirilecektir.

Türkiye'de şeker sanayiinin kurulması Cumhuriyet'in ilk yıllarına rastlamakla birlikte bir sistem dahilinde desteklenmesine 1956 yılında kabul edilen 6747 sayılı Şeker Kanunu ile başlanmıştır. Bu kapsamda, uygulanan politikalar diğer pancar üreticisi ülkelerde olduğu gibi korumacı hatta önceleri yasakçı olmuştur. Şeker pancarının Türkiye'de oldukça geniş bir alanda üretiliyor olması ve yaklaşık 300-350 bin üreticinin üretim faaliyeti içinde bulunabilmesi pancarın sosyo-ekonomik önemini ortaya koymaktadır.

Şeker pancarına aktarılan destekler gerek gıda güvencesinin sağlanması gerek siyasi açılardan her dönem önemli görülürken, son yıllarda uygulanan yüksek destekleme fiyatları ile

yurtiçinde oluşan talep fazlası üretim, stokları artırmış ve şekerin ihracata yönlendirilmesini gerektirmiştir. Öte yandan, 1998 yılında fazla üretimin ve stok birikiminin önlenmesi için yürürlüğe konulan kota-ceza sistemi istenen sonucu verememiştir. Dünya şeker fiyatlarının düşük seviyelerde seyretmesi destekleme ve ihracat maliyetlerini artırmıştır. Böylece, şekeri desteklemek üzere TŞFAŞ'a ayrılan Hazine kaynakları büyürken, tüketici daha pahalıya şeker tüketmek durumunda kalmıştır.

Türkiye'nin DTÖ taahhütleri incelendiğinde, iç desteklerin "de minimis" (üretim değerinin %10'u) olarak bildirildiği görülmektedir. Ancak, mevcut destekleme yapısı içerisinde bu oranın %50 civarında bulunduğu anlaşılmakta ve DTÖ'ye bildirimler bu oran üzerinden gönderilmekte olduğundan taahhütler açısından zor durumda kalınmaktadır. Tek çıkış yolu olarak, kamunun alım düzeyi düşürülmediği takdirde, sözkonusu sorunun devam edeceği anlaşılmaktadır. Türkiye'de şekerle yönelik ihracat sübvansiyonu uygulanmamakta bu nedenle ihracat sübvansiyonlarında ürün bazında bir sorun bulunmamaktadır. TŞFAŞ'ın kamu kaynaklarından ihracat yapıyor görünmesi de bugüne kadar sorun oluşturmamıştır. Pazara girişte uygulanan koruma düzeyinin ise, 1998-2000 döneminde fazlasıyla düşen dünya fiyatları nedeniyle yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Ancak, 2001 yılında yaşanan yüksek oranlı devalüasyon ile bu sorun geçici de olsa atlatılmıştır.

19.04.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4634 sayılı yeni Şeker Kanunu ile ulusal şeker politikalarında değişiklikler beklenmektedir. Kanunun çıkarılmasında amaç; şeker fabrikalarının özelleştirilmesi için politikaların piyasa koşullarına uygun hale getirilmesi ve aynı zamanda üretim-tüketim dengesinin korunması hedefi doğrultusunda oluşturulan Şeker Kurumu aracılığıyla bir denetim ve izleme sistemi kurulmasıdır. Halen uygulanmakta olan kota sistemi yasalaştırılmakta ve özel kesimi kapsayacak şekilde genelleştirilmektedir. Diğer taraftan, şeker alternatiflerine şeker üretiminin %10'u kadar kota getirilmektedir. Serbest piyasa koşullarının sağlanması amacıyla pancar fiyatlarının üretici ile işleyici arasında belirlenmesi, şeker satış fiyatının serbest bırakılması, ani fiyat dalgalanmalarını önlemek üzere depolama maliyetlerinin karşılanması gibi hükümler getirilmiştir.

Bununla birlikte, Kanun ile getirilen bazı konular eleştiriye açıktır. Bunlardan ilki, şeker alternatiflerine getirilen kotanın şekerin doğrudan alternatifi olan izoglikozu hedeflemesi gerekirken, şekerin tamamlayıcısı durumunda bulunan ve şekerli ürün üretiminde gerek üretim teknikleri gerekse de ihracatta rekabet edebilirlik açısından kullanılması zorunlu glikoz gibi tatlandırıcıların da sistemde yer almasıdır. Böylece, tatlandırıcı üretiminin kota ile sınırlandırılmasında hedef sapması olabilecek ve şekerleme sanayiinin ihtiyaç duyacağı glikozu ithal etmesi gerekebilecektir. İkinci eleştiri ise, tarım politikalarında mevcut dağılımı genişleten ve çalışma sistemi ve misyonu itibariyle mevcut kurumların çalışma sahalarına da müdahale eden bir Kurumun kurulmuş olmasına yönlendirilebilir.

Özelleştirme artık geri dönülemez bir politika gibi görünmektedir. Ancak, bu özelleştirmenin daha önce tarım sektöründe altyapı hazırlanmadan gerçekleştirilen Süt Endüstrisi A.Ş. ve Et ve Balık Ürünleri A.Ş. özelleştirmelerine benzememesi ve şeker üretiminin devamlılığının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

Çalışmada mevcut kamu ve bağlı ortaklık durumundaki şeker fabrikaları tek tek ele alınarak, özelleştirme sonrasında şeker fabrikalarının olası durumları ile şeker üretiminde yaşanacak değişimin sonuçları ve bunların sosyal ve ekonomik yansımaları değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Fabrikalar itibariyle bir önceki paragrafta belirtilen değerlendirme kriterleri daha sonra rakamsal boyutlarıyla bir bütün halinde tekrar incelemeye tabi tutulmuş ve özelleştirme sonrası oluşabilecek durumla ilgili iki senaryo üretilmiştir. İlk senaryoda, ele alınan kriterler fabrikalar açısından tamamen olumsuzluk arzettiği takdirde kapanma olasılıkları yüksek olarak değerlendirilmekte, bunun tersine koşulların bir bütün olarak olumlu görüldüğü ya da yatırım ve rehabilitasyon gereksinimi olan fabrikaların faaliyete devam edeceği öngörülmektedir. Bu senaryoda kapanması beklenen fabrikalar Adapazarı, Alpullu, Elazığ, Kars, Malatya ve Susurluk olarak belirtilmiştir. İkinci senaryoda, gerekli yatırım ve rehabilitasyonun yapılması koşuluyla faaliyete devam edebilecek fabrikaların da devre dışı kaldığı bir durum üzerinde durulmuştur. Bu senaryoda, ilk senaryodakine ek olarak Ağrı, Ankara, Çarşamba, Erciş, Erzurum, Muş ve Uşak şeker fabrikalarının da kapanacağı hesaba katılmıştır.

Özelleştirmenin gerekli politika tedbirleri ve sektörel düzenlemeler yürürlüğe konmaksızın kısa vadede uygulanması sözkonusu olduğu takdirde çalışmada ele alınan senaryoların gerçekleşme olasılıklarının ciddiye alınması gerektiği düşüncesiyle, değerlendirme sonuçlarının bazılarında bahsetmek uygun olacaktır.

- İlk senaryoda, kapanma olasılığı değerlendirilen fabrikalar nedeniyle, 109.500 ton/gün olan mevcut pancar işleme kapasitesinin %21 azalarak 86.200 ton/güne düşeceği ve bu fabrika bölgelerinde şeker pancarı ekimine devam edilmemesi varsayımıyla pancar üretiminin ortalama 12,3 milyon tondan 10,2 milyon tona %17 oranında azalacağı hesaplanmaktadır. Bu koşullarda kamuda şeker üretiminin de %13 azalışla ortalama 1,8 milyon tondan 1,56 milyon tona düşeceği belirlenmiş, fabrikaların sağladığı istihdamda ise %20'lik azalma olacağı ve bu azalmanın daha ziyade geçici işçilerde yaşanacağı tahmin edilmiştir.

Bunlara ek olarak, ülke çapında şeker pancarı ile uğraşan çiftçilerin sayısında %19 azalma ve ekili alanda %17'lik daralmanın sözkonusu olabileceği anlaşılmaktadır.

- İkinci senaryoda, toplam 13 fabrikanın devre dışı kalmasıyla işleme kapasitesinin mevcuda oranla %40 azalarak 66.500 ton pancar/gün olması yine sözkonusu bölgelerde pancar üretilmediği kabulüyle, pancar üretiminin %32 azalmayla ortalama 8,35 milyon tona ve kamunun şeker üretiminin %29 azalmayla 1,28 milyon tona düşmesi sonucuyla karşılaşılmaktadır. Fabrikalardaki istihdam ise mevcudun %50'sine düşmektedir.

Mevcut pancar nakli uygulamalarının devamı halinde senaryo sonuçlarında ufak çaplı bazı değişiklikler olabilecektir. Zira, kapanan fabrikalarla faaliyette olanlar arasındaki pancar nakilleri büyük miktarlara ulaşmamaktadır. Ayrıca, faal kalan fabrikalarda verimi artırmaya dönük yatırımların istihdamı daha aşağıya çekebileceği ancak mevcut kapasitenin tevsiine dönük yatırımların da tam tersine yeni iş imkanı yaratabileceği düşünülmektedir.

Çalışmanın sonraki aşamasında, ele alınan senaryoların üretim-tüketim dengesine etkileri irdelenmiştir. Şeker talebinin 2000-2010 döneminde yılda ortalama %1,8 artacağı hesabı ve kapanan fabrikalar sonrası özel sektör dahil oluşacak şeker üretim ortalamalarının aynı

kalacağı varsayımıyla, şeker üretim açığının birinci senaryoda; 2005 yılında 150.000 tona varabileceği ikinci senaryoda ise 400.000 olabileceği, bunun da mevcut politikalar çerçevesinde ithalatla karşılanmasının gerekeceği sonucuna varılmıştır. 2010 yılında bu rakamlar sırasıyla 350.000 ton ile 600.000 tona yaklaşabilecektir.

Şeker alternatif tatlandırıcılar talebinin son yıllarda ortalama %20'lere varan artış oranları ile bu ürünlerin fiyat avantajı da gözönüne alındığında, şeker yerine kullanımlarının artarak süreceği anlaşılmaktadır. Öte yandan, Türkiye'de şeker alternatifi ürünler üretiminin kısıtlanarak şeker üretiminin korunması, bu ürünlerin ithalatının da kontrol altında tutulmasını gerektirmektedir. Ancak, mevcut uluslararası anlaşmalar ve koruma oranlarıyla bunun sağlanması zor görünmektedir.

TŞFAŞ tarafından yürütülen bölgesel şeker pancarı üretim potansiyeli çalışmaları senaryolar itibariyle değerlendirildiğinde, kapanan fabrika bölgeleri hariç tutularak, üç yıllık münavebe sistemi ve şeker pancarı ekilebilir toplam toprak alanının %50'sinin her yıl bu ürüne ayrılması kaydı ve özel sektör üretiminin aynı miktarda devam edeceği varsayımıyla, yalnız ilk senaryoda 2010 yılına kadar şeker talebinin karşılanabileceği hesaplanmıştır.

Çalışmada son olarak, dünyada yaşanması muhtemel politika değişikliklerine Türkiye'nin uyumu ile Türkiye'deki şeker politikası uygulamaları konusunda geliştirilebilecek öneriler yer almıştır. Özetle bunların bazılarından bahsetmek gerekir.

Dünya şeker politikalarında yaşanacak olası serbestleşme sonrası artması beklenen dünya fiyatlarıyla birlikte, Türkiye'nin kısa vadede uygulayabileceği politikanın; üretilen pancar şekerinin görece yüksek yurtiçi fiyatlarıyla dünya fiyatları arasındaki farkın ithalat vergilerine yansıtılması olabileceği düşünülmektedir. İki fiyat arası farkın günümüzdekinden daha düşük olması bekleneceğinden korumanın da daha düşük seviyelere çekilmesi sakınca yaratmayacaktır. Bu politika günümüzdekinin devamı olup yük tüketiciye aktararak bütçe imkanları kullanılmamaktadır.

Öte yandan, serbestleşme sonrası dünya fiyatlarının yurtiçinde hakim kılınması durumunda, işleme sanayiinin rekabetinin sağlanabilmesi ve üretimin devamı açısından üreticiye yönelik iki tür destekten bahsedilebilecektir. Bunlardan biri belirlenen hedef fiyatla dünya fiyatı arasındaki farkın üreticiye ödendiği fark ödeme sistemi, diğeri ise, belli bir gelir baremine göre ödenen doğrudan gelir sistemidir. Bunlardan doğrudan gelir sisteminin, DTÖ'nün desteklemenin üretimden bağımsız yapılması şartından dolayı, uygulanma imkanı daha fazladır. Bütçe kısıtlarının burada önemli bir kriter olduğu belirtilmelidir.

Türkiye'nin DTÖ taahhütlerinin de minimis seviyesinde bağlanmış olması şekerde sorun yaratmaktadır. Zira, uygulanan iç destek üretim değerinin %50'si olarak hesaplanmaktadır. Bunun azaltılması özelleştirme ve hesaplama yönteminde yapılan hataların düzeltilmesiyle olacaktır. Ayrıca, iç desteklerin ürün bazında değil toplu olarak hesaplanmasının DTÖ nezdinde kabul ettirilmesi uygun bir fikir olabilir.

Yeni Şeker Kanunu ile ilgili önerilerinden şu şekilde bahsetmek mümkündür. Şeker alternatifleri için uygulanan kotaların uzun dönemli bir sorun kaynağı olmaması açısından AB'de olduğu gibi sadece izoglikoza yönelik bir kotaların belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Diğer taraftan, Kanuna göre, özelleştirme sonrası Şeker Kurulu'nun görev süresinin tekrar ele alınması gündeme gelecektir. Bu aşamada, Şeker Kurulu'nun mevcut kamu yapılanması içerisinde gerekliliği tartışılır bulunduğundan, özelleştirme sonrası sözkonusu Kurulun ortadan kaldırılarak şeker piyasalarının devamlı izleme altında tutulabileceği yapının, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları bünyesinde oluşturulacak birimlerle ve Rekabet Kurumu'nun etkin olduğu bir düzen içerisinde oluşturulması önerilmektedir. Kanunla ilgili olarak hazırlanacak yönetmeliklerle üretici-işleyici ilişkileri düzenlenirken, rekabetin şeker pancarı fiyatının değil şeker fiyatının belirlenmesi sırasında oluşması sağlanmalıdır. Üretici-işleyici ilişkilerinde karşılıklı mağduriyetin önlenmesi en can alıcı noktayı oluşturmaktadır.

Diğer taraftan, şeker pancarında kalite standartlarının uygulanması ve kalitenin teşviki önem taşırken, ürün ekim kararlarının piyasa şartlarında dinamik olarak verilebilmesini teminen

fiyatların yeterince erken belirlenmesinin sağlanması ve alternatif ürünlerde piyasa fiyatlarının ileriye dönük izlenebilmesi için borsaların etkin şekilde çalışması gereği dile getirilmelidir.

Son olarak, özelleştirme ve yeniden yapılandırmanın olumsuz etkilerinin azaltılmasına dönük olarak bazı önerilere yer verilebilir. Çalışmadaki senaryolar kapsamında kapanması olasılığı görülen Ağrı, Kars, Muş, Erciş, Malatya ve Elazığ fabrikaları bölgelerinde şeker pancarı tarımının önemli olduğu ve bölgede kamu yatırımlarının çok az olması nedeniyle şeker fabrikalarının istihdamda önemli yer tuttıkları anlaşılmaktadır. Adı geçen bölgelerde alternatif ürün sayısının azlığı ile bunlardan elde edilen gelirin pancara göre düşük olması şeker pancarının önemini daha da artırmaktadır.

Doğu Anadolu Bölgesi dışındaki şeker fabrikası bölgelerinde kısa süreli bir geçiş döneminden sonra çok büyük sorun yaşanmayacağı düşünülmektedir. Geriye kalacak görece verimli çalışan fabrikaların kapasitelerinin büyütülmesi yoluyla olası bir arz açığının zamanla ortadan kaldırılması mümkün olacaktır. Halen yapımı devam eden Kırşehir Şeker Fabrikası ile yatırım izni almış ancak yapımına başlanamamış olan özel sektör girişimlerinin tamamlanması da arz açığının giderilmesinde önemli görülmektedir.

Bu bağlamda, adı geçen fabrikaların kapanmasının kısa ve orta dönemde sakıncalı olacağı ancak, Ağrı-Kars ve Muş-Erciş gibi birbirine yakın bölgelerde bulunan fabrikalardan üretime devamı konusunda birinin seçimi sözkonusu olursa, bunların Ağrı ve Muş olabileceği sonucuna varılmıştır. Geri kalmış bölgelerdeki üretime devam edilecek fabrikaların rehabilitasyonu ile proje dahilinde yeni yatırımların desteklenmesi, gerekiyorsa üreticilere girdi desteği sağlanmasına yönelik politikalar izlenmesi seçenekler arasındadır. Üretimin devam ettirilmeyeceği bölgelerde şeker pancarı yerine Doğu Anadolu'nun hayvancılık potansiyeli düşünülerek yem bitkileri ve Türkiye çapında ise arz açığı bulunan ürünlerin özendirilmesi mümkündür.

İstihdam dışı kalan işçilerin başka sektörlerde iş bulmak üzere eğitim görmeleri ve yönlendirilmeleri sağlanarak bunlara yönelik programlar ve geçici işsizlik sigortası gündeme

getirilebilir. Üretime devam edecek bölge ve fabrikalarda kamu-özel sektör koordinasyonu ile verimlilik ve kaliteyi artırıcı hizmetlerin geliştirilmesi düşünülebilecektir.

Özelleştirme uygulamalarında çözüme ulaştırılması gereken asıl konunun, üretimin devam ettirilmesine yönelik tedbirlerin fabrika satış sözleşmelerinde yer alması ile fabrikaların amaç dışı kullanımının önlenmesidir. Fabrikaların mali yönden güçlü ve yatırım yapabilme kapasiteleri olan özel sektör taliplilerine satılması için satış kriterlerine bazı hükümlerin konmasının uygun olabileceği düşünülmektedir. Bu aynı zamanda, ileriye dönük şeker talebinin yurtiçinden sağlanabilmesi amacına dönük fabrika tevsi ve modernizasyonun gerçekleştirilebilmesinde önemli görülmektedir.

KAYNAKÇA

“A Short History of British Sugar-The Origins of Sugar.” British Sugar. 2001
<<http://www.britishsugar.co.uk/bsweb/bsgroup/history/origin.htm>>.

AB Komisyonu. *CAP Working Notes*, Brussels, 1995.

ABARE. *The Australian Sugar Industry in the 1990s*, Aug. 1991.

AGRA-EUROPE. *CAP Monitor-Sugar Ch. 12*, London, 1998.

Australian Treaty Series. ADTB (Avustralya Dışişleri ve Ticaret Bakanlığı). 2001
<<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/>>.

BORRELL, B. ve D. PEARCE. “Sugar: The taste of trade liberalization”. Centre of International Econ. Sydney, Australia. Sept. 1999.

BROWN, G. James. *The International Sugar Industry*, ABD, Dünya Bankası Yayını, 1987.

ÇAKMAK, Erol. “Agricultural Policy Reforms and Rural Development in Turkey”,
(Mediterranean Development Forum Seminer Notu), Fas:Eylül 1998:13.

“Call for Action/Global Alliance for Sugar Trade Reform and Liberalization.” DTÖ Web Sayfası. Ref. No. WT/L/367, Cenevre, 2000 <<http://docsonline.wto.org/>>.

DİE. *Tarım İstatistikleri Özeti 1979-1998*, Ankara, 1999.

DİE. *Tarımsal Yapı ve Üretim*, Ankara, Çeşitli Yıllar.

DPT. *İller ve Bölgeler İtibariyle Çeşitli Göstergeler*. DPT-BGYUGM, Ankara, 1999.

- DPT. *Şeker Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, (yayınlanmamış rapor) Ankara, 2000a.
- DPT. *Nişasta ve Nişasta Tabanlı Şekerler Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, (yayınlanmamış rapor) Ankara, 2000b.
- DPT. *Kalkınmada Öncelikli İllerde Sanayi Tesisleri*, DPT-BGYUGM, Ankara, Ocak 2000c.
- DPT. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde İktisadi Sektörlerde Gelişmeler*, Ankara, 2000d.
- DPT. *2001 Yılı Programı Eki Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler*, Ankara, 2001a.
- DPT. *Temel Ekonomik Göstergeler*, Ankara, Ocak 2001b.
- DTÖ. "Agriculture." *The WTO Agreements Series*, Geneva, 2000.
- Dünya Bankası. *Sugar Handbook*, ABD, 1981.
- DYE, A. ve R. SICOTTE. "Governing Foreign Trade: The Effects of Quota Regulation on the US-Cuban Sugar Trade." Paper Presented at Year 2000 Conference of the Canadian Network for Economic History, Canada, 2000.
- ER, Celal. "Şeker Kanunu ve Getirdikleri." *Ekin Dergisi* 16 (2001):8.
- ERSUN, C., H. MÜFTÜOĞLU ve T. H. GÜZEL. *Türkiye'de Şeker ve Şekerpancarı Üretiminde Mevcut Durum-Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, İstanbul, İTO (İstanbul Ticaret Odası) Yayınları, Mart 1997.
- FAO. "Assessment of the Impact of the Uruguay Round on Agricultural Markets." Committee on Commodity Problems. 62nd Session, Rome, Jan. 1999. <<http://www.fao.org/unfao/bodies/ccp/>>.

- FAO. "Issues of Stake Relating to Agricultural Trade and Food Security." Symposium on Agricultural Trade and Food Security. Paper no.4, Rome, 1996:15.
- FAO. Impacts of the Uruguay Round on Agriculture. Rome, 1995. <<http://www.fao.org/docrep/>>.
- FAO. *Major Trade and Stabilization Issues in the Eighties*. FAO Econ and Soc. Dev. Paper 50 Rome, 1985.
- FINGER, J. Michael. "Trade Policies in the US." D. SALVATORE, *National Trade Policies*, London:Greenwood Press, 1992 s.81.
- GOODWIN, Ben. "Future of the US Sugar Industry in a Changing Policy Environment." Agricultural Outlook Forum 2000, USA, 2000.
- HANNAH, A.C. ve D. SPENCE. *The International Sugar Trade*, Cambridge, Eng., Woodhead Pub. Ltd., 1996
- "History of Sugar". Sugar Knowledge International. <<http://www.sucrose.com/lhist.htm>>
- ISO. *International Forum Sugar 2000*, 1996.
- ISO. *The 1994 GATT URA on Agriculture and the World Sugar Market*, London, 1999.
- ISO. *Developing Country Perspectives on the 1994 GATT URA on Agriculture and the World Sugar Market*, London, April 2000.
- JOSLING, T.E., S. TANGERMANN, T.K. WARLEY. *Agriculture in the GATT*, London, Macmillan Press, 1996.
- KIPLE, K. F. ve K. C. ORNELAS. "Sugar." The Cambridge World Food History Cambridge Univ. Press. London, Nov. 2000 <<http://www.cup.org/books/kiple/sugar.htm>>

- KIYMAZ, Taylan. *AB ve Türkiye'de Temel Ürünlerde (Hububat, Şeker ve Süt) Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Hammadde Temini Açısından Gıda Sanayiine Etkileri*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, DPT, 2000.
- KOO, W. Won. "The US Cane and Beet Sugar Industry Under Alternative Trade Liberalization Policy Options." USA: North Dakota State University Ag. Econ. Report no.434, 2000.
- KOO, W. W. ve R. D. TAYLOR. "2000 Outlook of the US and World Sugar Markets." USA: North Dakota State University Ag. Econ. Report no.444, 2000.
- MARKS, V. Stephen. "A Reassessment of Empirical Evidence on the US Sugar Program." S.V. MARKS ve DİĞERLERİ (ed.), *The Economics and Politics of World Sugar Policies*. USA:The University of Michigan Press, 1993.
- MINTZ W. Sidney. *Şeker ve Güç*, (1985) (Çev.Şükrü Alpagut), İstanbul: Kabalcı Yayınevi, 1997.
- NASH, John. "Turkey, Supporting Rural Development: Options for Reform." Dünya Bankası, Dec. 1999.
- OECD. *Ülke Tarım ve Ticareti- Türkiye Raporu*, Paris, 1994.
- OECD. *A Note on the Proposed Contents of a Paper Examining Options for the Reform of Sugar Policies in OECD Countries*, Paris, Committee For Agriculture, Aug.1997a.
- OECD. *The Case of Reform of Sugar and Sweetener Policies*, Paris, Committee For Agriculture, Sep. 1997b.
- OECD. *Sugar Policy Reform: Competition Policy Issues*, Paris, Committee For Agriculture, Sep. 1998.

- OECD. *Sugar Policy Reform: Price Regulation Options*, Paris, Committee For Agriculture, Dec.1999.
- OECD. "Agricultural Policies in OECD Countries-Country Chapters." Paris, 2001.
- PANKOBİRLİK. "Kamu Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesi ve Pankobirlik Modeli." (Yayınlanmamış rapor), Ankara, Haz. 2001.
- POONYTH, D., P. WESTHOFF, A. WOMACK ve G. ADAMS. "Impacts of WTO Restrictions on Subsidized EU Sugar Exports." Agricultural Economics 22(2000):233-245.
- RAFFAELLI, Marcelo. *Rise and Demise of Commodity Agreements*, Cambridge, Eng., Woodhead Pub. Ltd., 1995.
- "Reform of the EEC Sugar Regime". Farmers' Link. Norwich, Sep. 1993 <<http://www.transfair.ca/fairtrade/>>.
- RESMI GAZETE. "Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması Eki Tarım Anlaşması." Ankara, no:22213 (mükerrer) 23 Şubat 1995.
- ROPA, Daniel. "International Agricultural Trade and its Impact on the Environment-Cane Sugar: A Case Study." USA, TJP Market Development Midwest Regional Office, Nov. 18, 1996 <<http://www.tjpd.com/sugar.htm>>
- RUIZ, L. ve H. DE GORTER. "The Impacts of Export Subsidy Reduction Commitments in the Agreement on Agriculture." USA, Ithaca: Cornell Univ., 2000.
- SCHMITZ, A. ve D. CHRISTIAN. "The Economics and Politics of US Sugar Policy." S.V. MARKS ve DİĞERLERİ (ed.), *The Economics and Politics of World Sugar Policies*. USA:The University of Michigan Press, 1993.

SHEALES, T., S. GORDON, A. HAFİ ve C. TOYNE. "Sugar: International Policies Affecting Expansion Summary Report." Canberra, Australia: ABARE Research Report, 1999.

"Sugar and Sweetener - Situation and Outlook." USDA-ERS. 2001
<<http://www.ers.usda.gov/>>.

"Sweetening the US Trade Agenda: Reforming the Sugar Program." WTO Watch. Nov. 2000 <<http://www.wtowatch.org/library/>>.

ŞAHİNÖZ, Ahmet. "Tarım Reformu-Made in IMF." *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18 sayı 1, 2000:287-305.

"The Effects on the Union's Policies of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe." AB Komisyonu. Brüksel, 1997
<<http://europa.eu.int/comm/enlargement/agenda2000/impact/>>.

TŞFAŞ. *1996 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara, 1996.

TŞFAŞ. *Beş Yıllık Faaliyet Programı (2000-2004)*, Ankara, TŞFAŞ, 1999.

TŞFAŞ. *2000 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara, 2001a.

TŞFAŞ. *Şeker Sektörü ve Şeker Kanunu*, Ankara, 2001b.

TŞFAŞ. "TBMM KİT Alt Komisyonunda 1999 Yılı Faaliyetleri." (Yayınlanmamış Sunuş Konuşması), Ankara, 2001c.

TŞFAŞ. "Şeker Sektörü ve Şeker Kanunu Tasarısı." (Yayınlanmamış Sektör Çalışması), Ankara, Ocak 2001d.

TŞFAŞ. *Mali Analiz ve Maliyetler Raporları*, Ankara, Çeşitli Yıllar.

TYERS, R. ve K. ANDERSON. "International Effects of Agricultural Policies." R.H. SNAPE, *Issues in World Trade Policy*. London: The Macmillan Press Ltd., 1987:94.

UNCTAD. *Prospects for the World Sugar Economy in the Light of the Uruguay Round Agreements*, Geneva, 16 Aug. 1996.

USDA. *Agricultural Outlook Special Supplement-Provisions of the 1996 Farm Bill, USDA-ERS, 1996*

YDK (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu). *TŞFAŞ 1999 Yılı Denetleme Raporu*, Ankara, 2000.

EK

Şeker Fabrikalarının Durumunun Değerlendirilmesi

Türkiye’de ilk şeker fabrikası Uşak Şeker Fabrikası olmuş ve 1926 yılında işletmeye alınmıştır. İlk Türk şekerini ise yine 1926 yılında işletmeye alınan Alpullu Şeker Fabrikası’nda üretilmiştir. 1933 yılında Eskişehir ve ardından 1934 yılında Turhal şeker fabrikalarının işletmeye alınmasıyla sayıları 4’e ulaşan fabrikalar 1935 yılında Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. olarak birleştirilmiştir. Daha sonraki fabrikalar kuruluş tarihleri itibariyle aşağıda sıralanmıştır:

1953 Adapazarı,	1984 Ağrı ve Bor,
1954 Amasya, Konya ve Kütahya	1985 Elbistan
1955 Burdur, Kayseri ve Susurluk	1989 Erciş ve Ereğli
1956 Elazığ, Erzincan, Erzurum ve Malatya	1989 Çarşamba
1962 Ankara,	1991 Çorum
1963 Kastamonu	1993 Kars
1977 Afyon	1998 Yozgat
1982 Muş ve Iğın	2001 Kırşehir (yapımı sürüyor)

Şeker sanayiinde 3’ü özel, 27’si kamu ve bağlı ortaklık olmak üzere toplam 30 fabrika bulunmakta olup bir kamu fabrikasının yapımına Kırşehir’de devam edilmektedir. TŞFAŞ ve bağlı ortaklıkların toplam 109.500 ton günlük pancar işleme kapasitesi, Kırşehir’in tamamlanmasıyla mevcuda 3.000 ton pancar/günlük kapasitenin eklenmesi ile artacaktır. 1999 yılındaki büyük depremde bu yana Adapazarı Fabrikası kullanılamaz durumda olduğundan 6.000 ton/günlük kapasitenin düşülmesi halinde mevcut işleme kapasitesi 103.500 ton/güne düşmektedir. Özel fabrikaların işleme kapasiteleri ise 20.000 ton/gün civarında bulunmaktadır.

Kamu fabrikaları ve bağlı ortaklıklar ele alındığında, 5.000 ton/gün kapasitenin altında fabrika sayısının 17, 5.000-8.000 ton/gün arası kapasiteli fabrika sayısının ise 9 olduğu anlaşılmaktadır. AB ülkelerinde 1999 yılı itibariyle bulunan 152 fabrikanın 18 tanesinin kapasitesi 15.000 ton/günden büyükken 80’ininki 8.000-15.000 ton/gün, 41’i 5.000-8.000 ton/gün ve kalan 13’ü 5.000 ton/günden küçük kapasitelidir. Buradan şu anlaşılmaktadır:

Türkiye'deki fabrikaların kapasiteleri AB ülkelerinde orta ve küçük kapasiteli fabrikalar seviyesindedir.

Ek Tablo-1 : Şeker Fabrikalarının Mevcut Kapasiteleri

ŞEKER FAB. ADI	Kapasite ton/gün	ŞEKER FAB. ADI	Kapasite ton/gün
TŞFAŞ Fabrikaları			
Afyon	7.000	Erzurum	3.300
Ağrı	3.000	Eskişehir	7.500
Alpullu	4.000	İlgin	7.500
Ankara	3.500	Kars	1.500
Bor	3.700	Kastamonu	3.500
Burdur	5.200	Malatya	3.500
Çarşamba	3.300	Muş	3.000
Çorum	6.300	Susurluk	6.500
Elazığ	1.800	Turhal	7.000
Elbistan	3.800	Uşak	1.800
Erciş	1.800	Yozgat	3.000
Ereğli	8.000		
Erzincan	2.000	<i>TŞFAŞ Toplam</i>	<i>101.500</i>
TŞFAŞ Bağlı Ortaklık		Özel Sektör	
Adapazarı (*)	6.000	Amasya	5.500
Kütahya	2.000	Konya	9.500
Toplam	8.000	Kayseri	5.000
<i>TŞFAŞ+Bağlı Ort.</i>	<i>109.500</i>	<i>Toplam</i>	<i>20.000</i>
<i>Kamu + Özel Toplam</i>	<i>129.500</i>		
(*) 1999 Depremiyle devre dışı kalmıştır			

Kaynak: DPT 2000a.

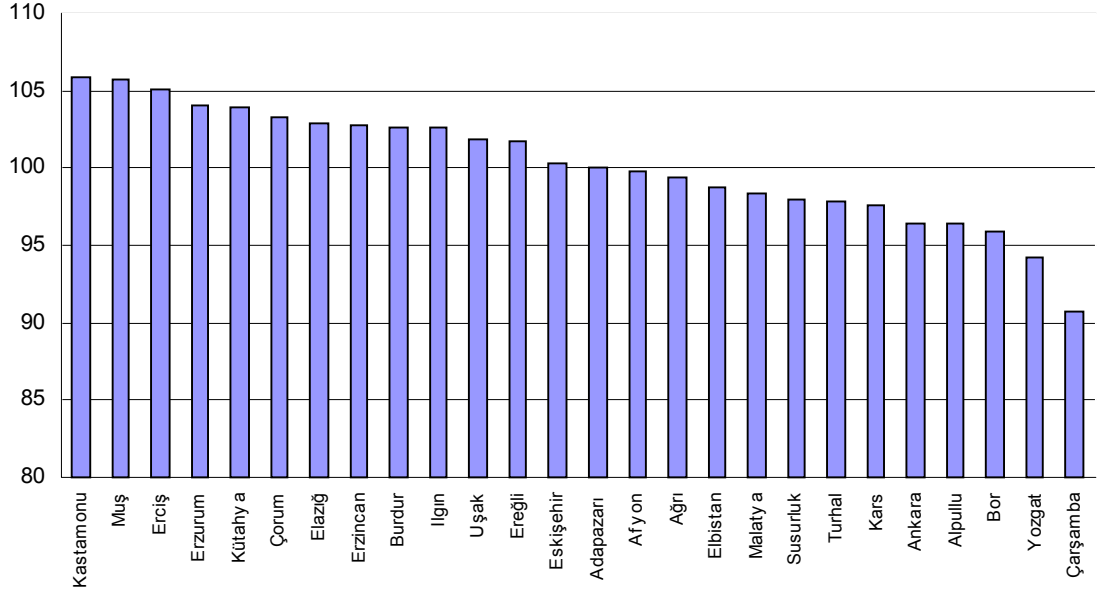
Fabrikalar tek tek ele alındığında; Kars, Uşak, Elazığ, Erciş, Erzincan ve Kütahya'nın 2.000 ton/gün ve altında kapasiteli küçük fabrikalar olduğu gözlenmektedir, ki bunlara sosyal amaçlı fabrikalar demek yanlış olmayacaktır. Yozgat, Muş, Ağrı, Çarşamba, Erzurum, Malatya,

Ankara, Kastamonu, Bor, Elbistan ve Alpullu Fabrikalarının 4.000 ton/gün ve altında kapasitelere sahip oldukları izlenmekte olup bu fabrikaların da yine sosyal amaçlı ve bölgesel kalkınmaya yönelik olarak faaliyetlerini sürdürdükleri anlaşılmaktadır.

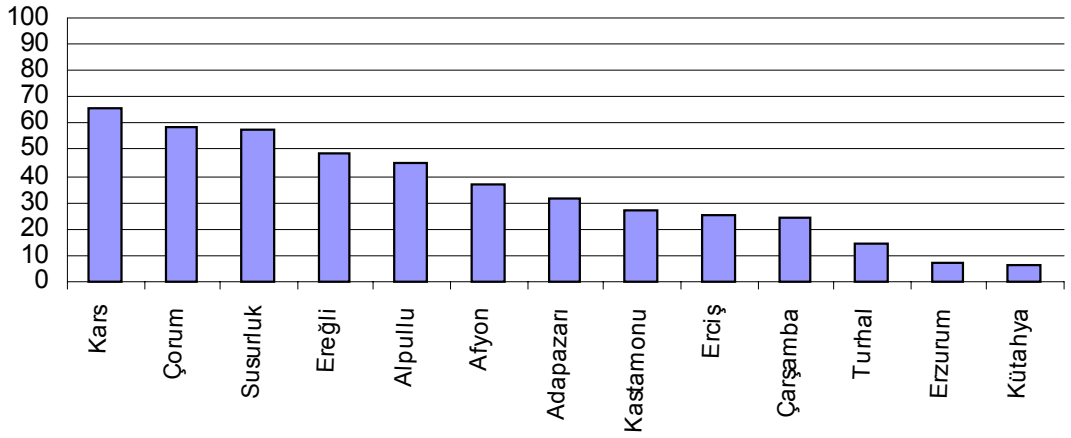
1994-2000 ortalamaları ile nominal günlük pancar işleme kapasitesi ile kampanya dönemi boyunca gerçekleşen ortalama günlük pancar işleme kapasiteleri karşılaştırıldığında (Ek Grafik-1) Kastamonu, Muş, Erciş, Erzurum, Kütahya gibi küçük kapasiteli şeker fabrikalarının mevcut kapasitelerinin biraz üzerinde bir kapasite kullanımına gittikleri anlaşılmaktadır. Öte yandan, Çarşamba fabrikasının kapasite kullanım oranı %90'lar civarında olup en düşük değeri göstermektedir. Yozgat fabrikası incelenen dönemde kurulma aşamasında bulunduğu için kapasite kullanım oranı nispeten düşük seviyede kalmıştır.

Kars, Çorum gibi fabrikalarda civar illerde bulunan fabrikaların alım bölgelerinden yönlendirilen pancarın işlenmesiyle nominal işleme kapasitesi kullanımlarının artırıldığı anlaşılmaktadır. Ek Grafik-2'den izlenebileceği gibi, Kars fabrikasında işlenen pancarın yaklaşık %65'i Ağrı fabrikası pancar üretim bölgelerinden bu fabrikaya aktarılmaktadır. Büyük kapasiteli fabrikalardan Çorum ve Susurluk'ta işlenen pancarın yaklaşık %60'ı diğer fabrikaların bölgelerinden taşınırken Ereğli ve Alpullu'da da bu oranlar sırasıyla %50 ve %45 civarındadır.

Ek Grafik-1: Şeker Fabrikalarının Ortalama Günlük Nominal Pancar İşleme Kapasitelerini Kullanım Oranı (%)



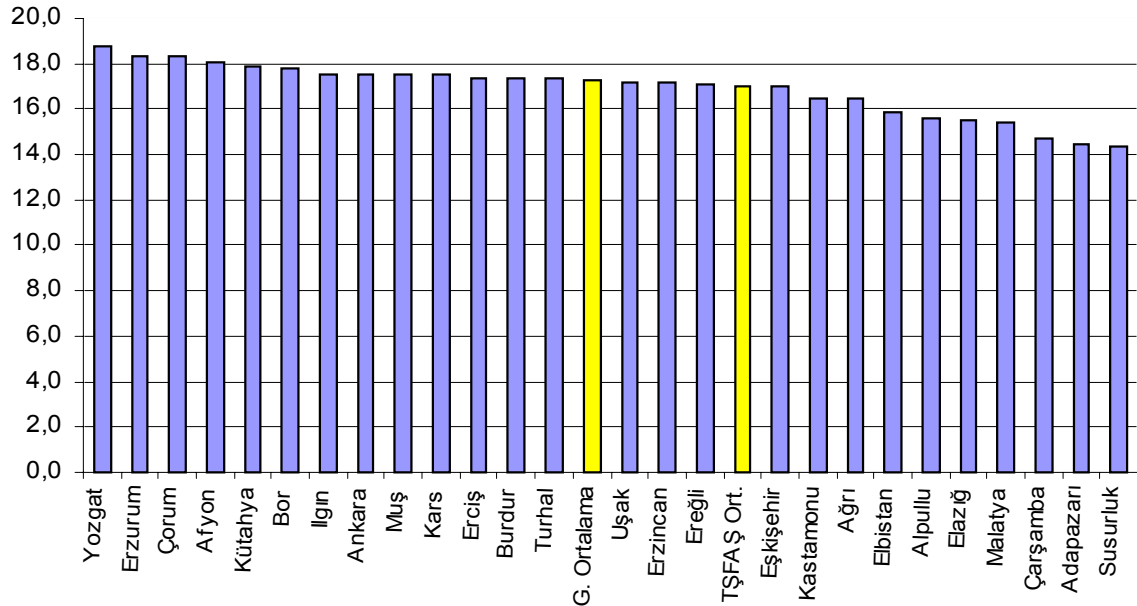
Ek Grafik-2: Diğer Fabrikalardan Nakledilen Pancarın Toplam İşlenen İçindeki Payı (%)



Adapazarı fabrikası kapandıktan sonra bu fabrikanın pancarı Alpullu, Ankara, Kastamonu ve Susurluk fabrikalarına nakledilmekte olup sözkonusu fabrikaların kapasite kullanım oranlarını da yükseltmektedir. Fabrikaların kendi bölgelerinden civar illerdeki fabrikalara yapılan aktarmalarla kapasitelerin boş kalması engellenmeye çalışılmaktadır. Kendi bölgelerinden diğer fabrikalara aktarma yapan başlıca fabrikalar ise, Ankara, Bor, Iğın, Eskişehir olarak belirtilebilecektir. Adıgeçen son dört fabrikanın aynı zamanda başka fabrikalardan pancar aldığı da belirtilmelidir.

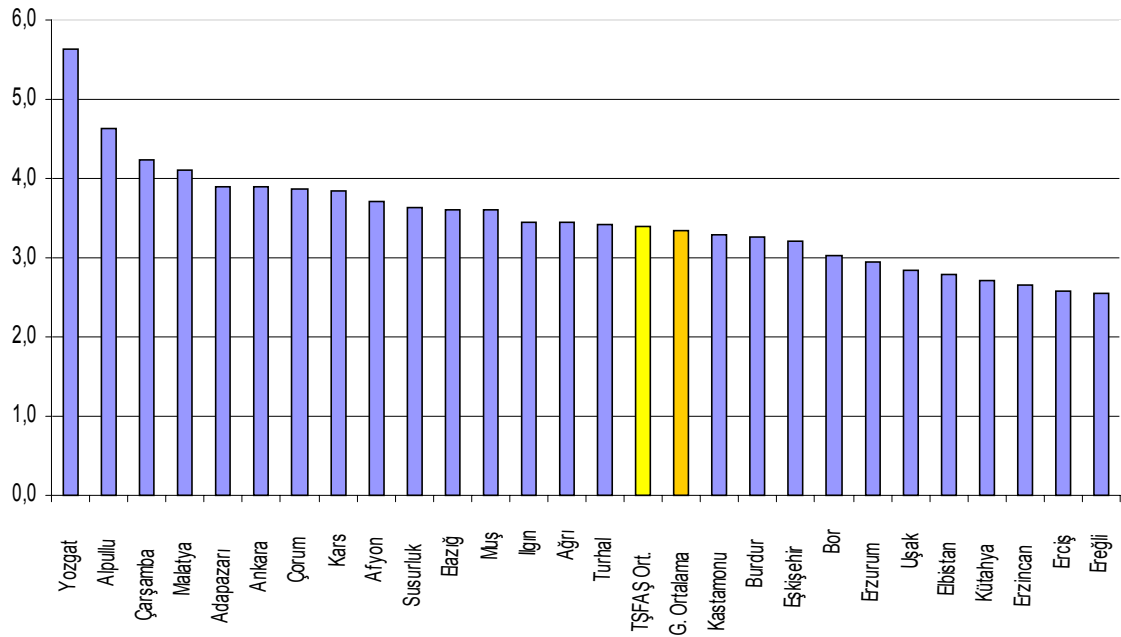
Ek Grafik-3'den izlenebileceği üzere, Türkiye çapında ortalama pancar şeker varlığı (pancarın ihtiva ettiği şeker miktarı oranı) %17 civarındadır. Bu rakam AB ortalamalarını yakalamaktadır. En yüksek pancar şeker varlığına sahip olan il Yozgat (%18,8) olarak görülürken, en düşük pancar varlığına sahip fabrika bölgelerinden dördünün Susurluk (%14,4), Adapazarı (%14,4), Çarşamba (%14,7) ve Malatya (%15,4) olduğu anlaşılmaktadır. Elazığ, Alpullu ve Elbistan bölgesinde de şeker varlığı %16'nın altında görülmektedir.

Ek Grafik-3: Fabrikaların Bulunduğu Bölgelerde Pancar Şeker Varlığı (%)



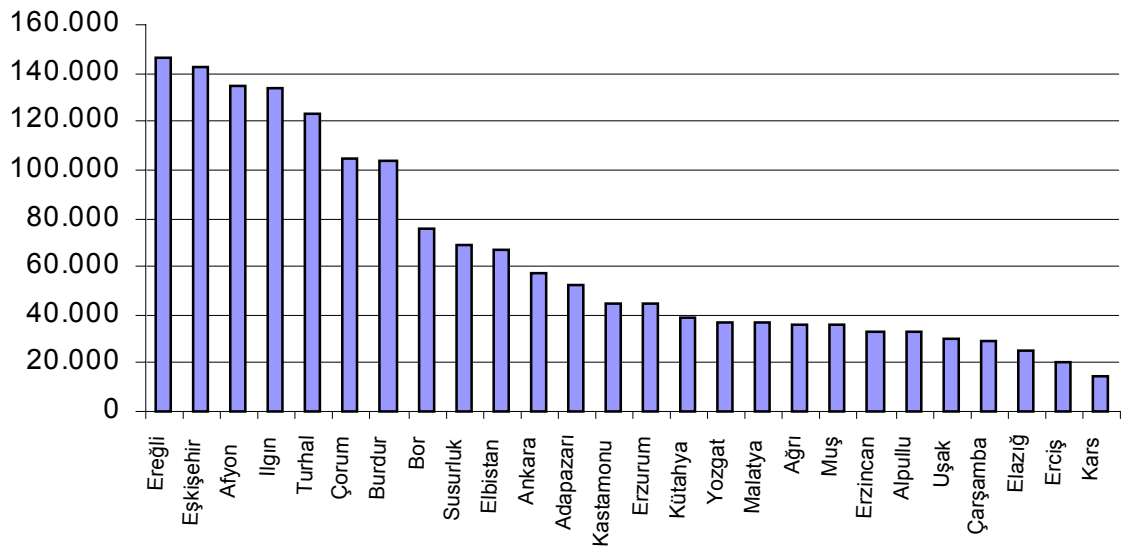
Öte yandan, bir kampanya dönemi boyunca üretilen şeker miktarının işlenen şeker pancarı miktarına bölümünden fabrikanın işleme randımanı bulunmaktadır. Pancarın işlenmeden önceki şeker varlığı (digestion) ile randıman fabrikalar itibariyle karşılaştırıldığında (Ek Grafik-4); pancar şeker varlığı yüksek olan Yozgat'ta randımanın düşüklüğü nedeniyle kayıpların fazla olduğu, diğer yandan, Alpullu, Çarşamba, Malatya, Adapazarı gibi şeker varlığı düşük olan illerde yaşanan kayıpların da ortalamanın üzerinde olduğu anlaşılmaktadır. Kayıplarda teknolojik sorunlar da etkili olmakta geri teknolojiyle çalışan fabrikalarda kayıplar büyümetedir. Yüksek oranda diğer fabrika bölgelerinden nakledilen pancarı işleyen fabrikalarda da -Çorum, Kars, Susurluk, Afyon gibi- kayıpların daha fazla olduğu anlaşılmaktadır.

Ek Grafik-4: Pancar Şeker Varlığı Oranı ile Pancarın İşlenme Randıman Oranı Arasındaki Fark



Üretilen şeker miktarları karşılaştırıldığında; şekerin %53'ünün 7 fabrika (Ereğli, Eskişehir, Iğın, Turhal, Afyon, Çorum ve Burdur) tarafından gerçekleştirildiği 19 fabrikanın kapasiteleri itibariyle ancak toplam üretimin geriye kalan %47'sini üretebildiği hesaplanmaktadır (Ek Grafik-5). Bu da, yine bu bölümün başında bahsedildiği gibi çok küçük kapasiteli birçok fabrikanın bulunmasından kaynaklanmaktadır.

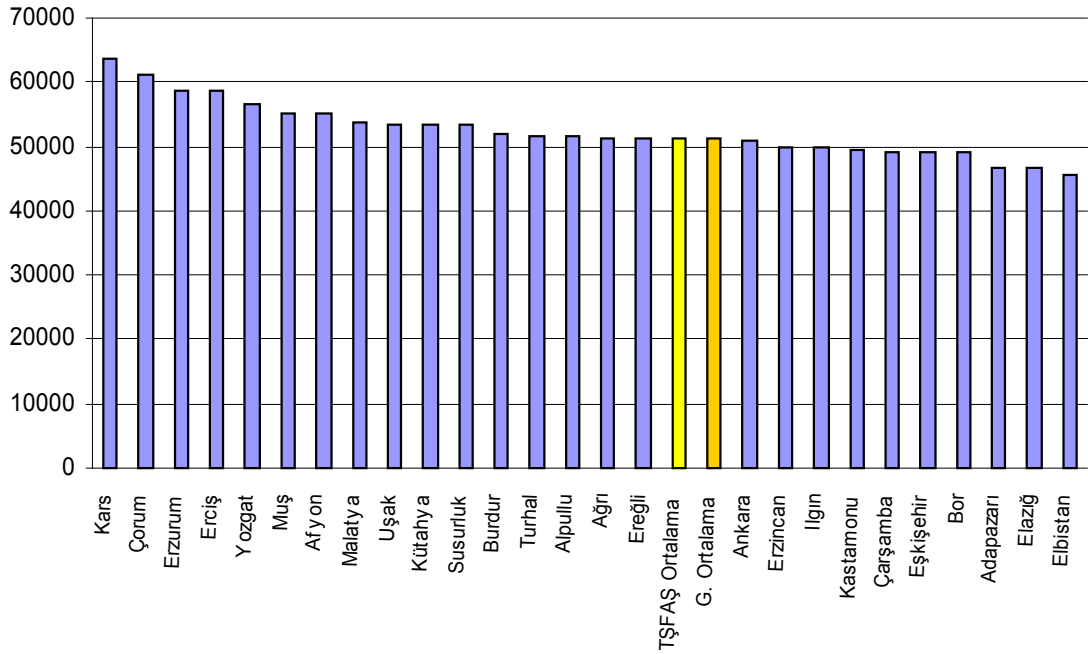
Ek Grafik-5: Şeker Fabrikaları İtibariyle Bir Kampanya Boyunca Üretilen Şeker Miktarı (ton)



Fabrikaların nakledilen pancar dahil 2000 yılı fiyatlarıyla 1994-2000 dönemi ortalama fiili pancar alım maliyetlerinin (pancar alımında ödenen toplam masraflar/alınan toplam pancar miktarı) oluşumu incelendiğinde (Ek Grafik-6), Kars, Çorum, Erzurum, Erciş, Yozgat, Muş ve Afyon gibi illerin başta olduğu görülmektedir. Buralarda maliyetin fazla görünmesinin nedenleri; Yozgat, Çorum, Erzurum, Afyon gibi illerde olduğu gibi pancar şeker varlığının yüksekliği nedeniyle hakedilen primlerin yüksek olması, Erzurum, Kars, Muş ve Erciş gibi Doğu Anadolu Bölgesi illerinde pancara üretimi teşvik amaçlı primlerin ödenmesi ve Kars, Çorum, Afyon, Erciş ve Erzurum gibi illerde başka fabrikalardan nakledilen pancarın işleniyor olması nedeniyle nakliye masraflarının doğrudan pancar alım fiyatına dahil olmasıdır. Pancar şeker

varlığı düşük bulunduğundan pancar alım fiyatından kesinti yapılan illerde maliyetler düşerken sözkonusu illerde başka fabrikalardan nakil pancar işlendiğinde maliyetler artmaktadır (Susurluk, Alpullu ve Çarşamba fabrikalarında olduğu gibi). Geriye kalan illerde oluşan pancar masrafları da sayılan etkenlerin büyüklüğü ölçüsünde sıralanmaktadır.

Ek Grafik-6: Fabrikalar İtibariyle Birim Pancar Maliyeti (TL/kg) (Prim ve tazminatlar ile nakliye dahil, 2000 Yılı Fiyatlarıyla)



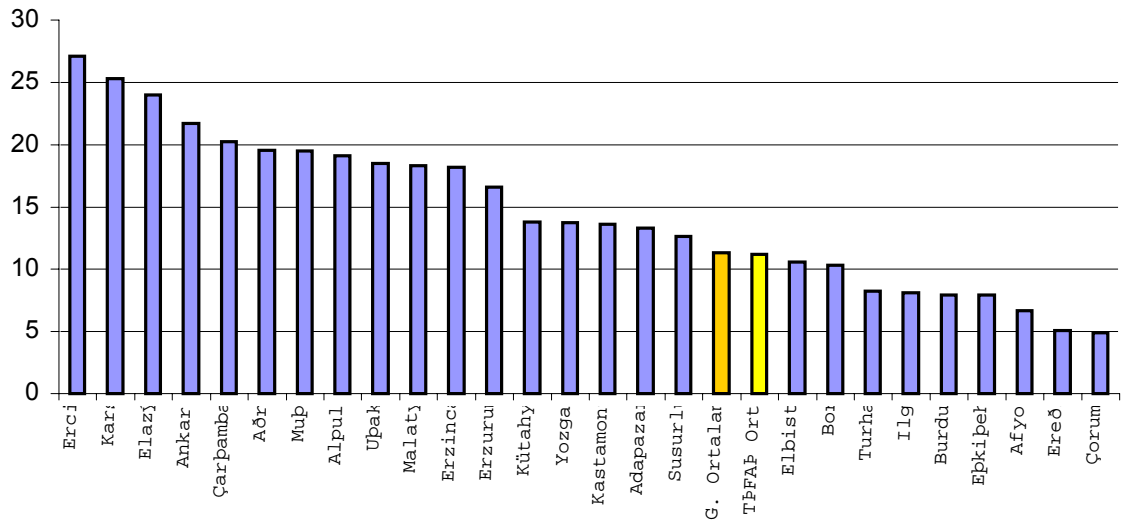
Şeker fabrikaları hakkındaki değerlendirmelerin diğer bir yönünü de fabrikalarda çalışan işçilerin verimlilik düzeyi, şeker üretim maliyetleri, şeker satış/üretim miktarları ve kar-zarar durumları oluşturmaktadır.

İstihdam edilen personelin verimlilik analizinde kişi başına şeker üretim miktarı esas alınmıştır. Çalışan kişi başına şeker üretim rakamları bulunurken TŞFAŞ'tan fabrikalar itibariyle istihdam edilen toplam kişi sayısı (memur, işçi ve geçici işçi) alınmış ve her fabrikanın toplam şeker üretimi istihdam edilen kişi sayısına bölünmüştür. Elde edilen sonuç, çalışanların verimlilik düzeylerinin her fabrikada nasıl değiştiği konusunda bilgi vermektedir. Ek Grafik-7

incelenecek olursa, Türkiye standartlarında büyük kapasiteli fabrikalarda (Çorum, Ereğli, Afyon, Eskişehir, Burdur, Iğın, Turhal) fazla istihdam olduğu sonucuna varılabilecektir. Zira, adı geçen fabrikalarda kişi başına üretilen şeker miktarı genel ortalama olan 11 ton/kişinin altındadır. Söz konusu fabrikalarda istihdamın belli ölçülerde azaltılması maliyetleri düşürürken verimliliği de artırabilecektir. Küçük fabrikalarda kişi başına üretim daha fazla olurken Erciş'teki en yüksek değer olan 27 ton/kişi ile en düşük değer olan Çorum'daki 5 ton/kişi arasında beş kattan fazla fark bulunmaktadır.

AB ülkelerinden Fransa ile kıyaslandığında, Türkiye'de bir birim şeker üretmek için istihdam edilen kişi sayısının ortalama üç kat fazla olduğu anlaşılmaktadır (TŞFAŞ 2001b:27).

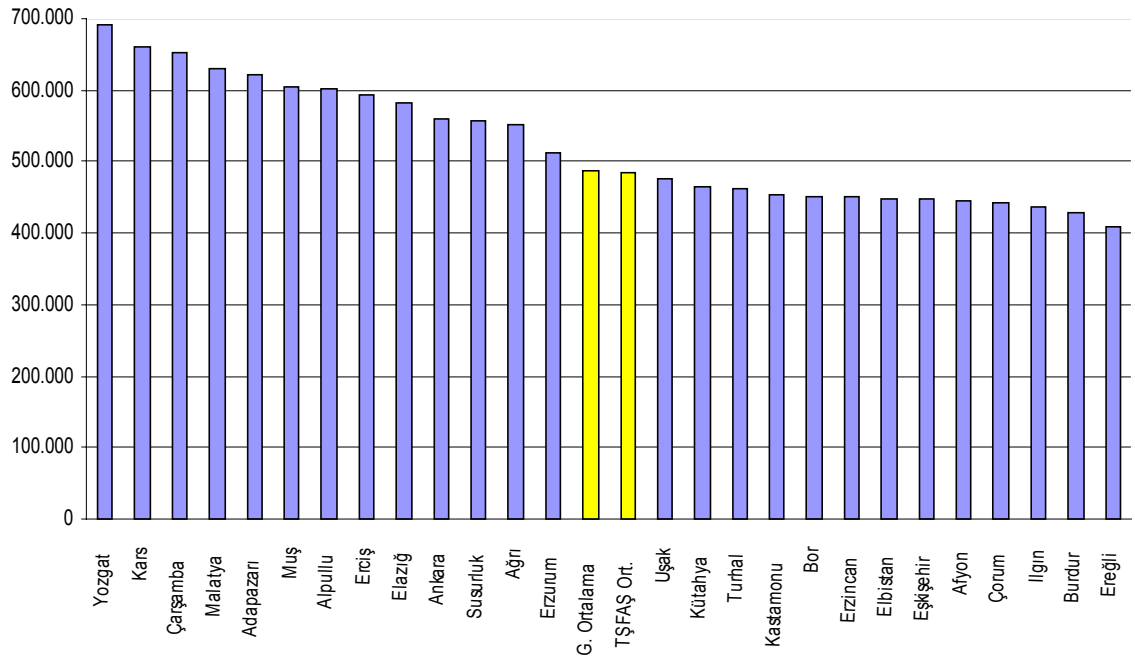
Ek Grafik-7: Fabrikalar İtibariyle Birim İstihdam Başına Şeker Üretimi (ton/kişi)



Tüketime sunulan rafine kristal şekerin fabrikalar itibariyle üretim maliyetleri karşılaştırıldığında (Ek Grafik-8), en yüksek maliyetin Yozgat'ta olduğu, bunu Kars, Çarşamba, Malatya ve faaliyette olduğu yıllarda Adapazarı fabrikaları izlediği anlaşılmaktadır.

Erzincan hariç Doğu'daki tüm fabrikalarda üretim maliyetlerinin ortalamaların üzerinde olduğu anlaşılmaktadır. Şekerin en ucuza üretildiği fabrika Ereğli olup bunu Burdur, Ilgın, Çorum fabrikaları izlemektedir. Kristal şekeri en ucuza üreten Ereğli şeker fabrikasında maliyet 2000 yılı fiyatlarıyla 400.000 TL/kg civarındayken Yozgat'ta 700.000 TL/kg'yi bulmaktadır. TŞFAŞ ve bağlı ortaklıklar itibariyle ortalama 488.000 TL olan şeker maliyetinin 2000 yılı ortalama kuruyla 780 ABD \$ olduğu anlaşılmaktadır. Bu maliyet, 2000 yılı CIF dünya fiyatı ortalaması olan yaklaşık 257 ABD \$'nın üç mislinden fazladır.

Ek Grafik-8: Fabrikalar İtibariyle Kristal Şeker Sınai Maliyeti (TL/kg) (2000 Yılı Fiyatlarıyla)



Maliyetlerdeki temel farklılıkların nedenlerinden bahsedebilmek için öncelikle maliyet kalemlerinden bahsetmek gerekecektir. Bunun için aşağıdaki tablodan faydalanmak mümkündür.

Ek Tablo-2: Şekerin Birim Sınai Maliyetini Oluşturan Unsurlar

Maliyet Unsuru	Payı (%)
Hammadde	67.6
Yakıt	5.9
İşletme ve Bakım	1.7
İşçilik	13.6
Nakliye	5.7
Diğer	5.6
Toplam	100.0

Kaynak: TŞFAŞ Mali Analiz ve Maliyetler Raporları

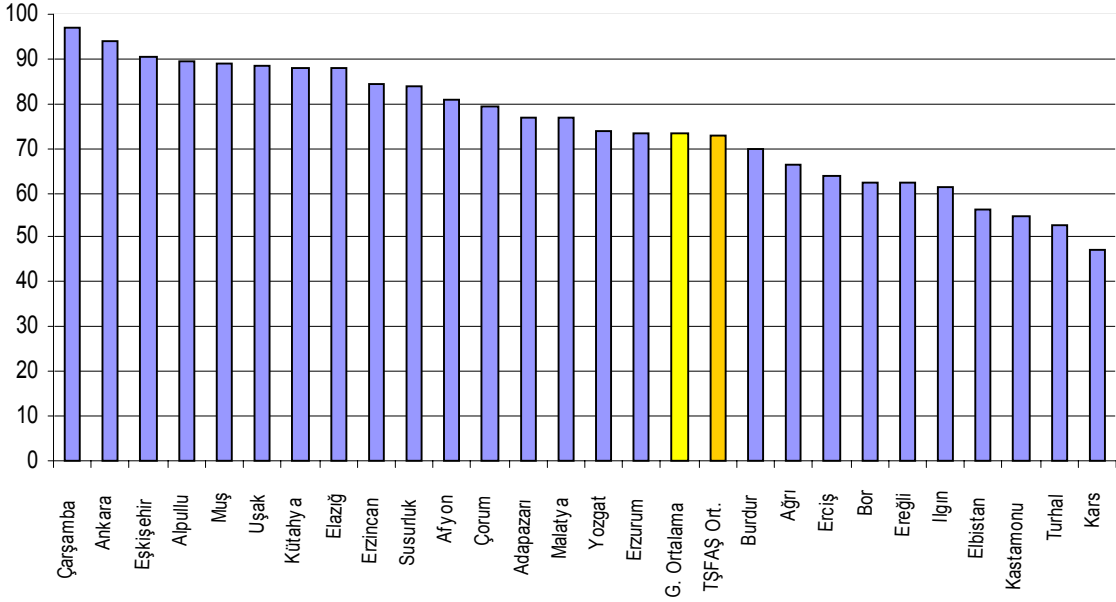
TŞFAŞ'tan fabrika bazında şahsen alınan bilgilere ek olarak, belirlenen maliyet yapısı ve Ek Grafik-7 ve Ek Grafik-9 çerçevesinde şu değerlendirmeler yapılabilecektir:

- Başka fabrikalardan nakledilen pancarla çalışan fabrikaların nakliye maliyetleri yükseldiğinden bu durumun sınai maliyetlere olumsuz yansımaları beklenir. Sözkonusu fabrikalara teslim edilen pancarın randımanı düşük olduğu takdirde birim şekeri elde etmek için harcanan enerji maliyetleri de yükselecektir. Bu durumdaki fabrikalar öncelikle Kars, Çarşamba, Adapazarı, Alpullu, Susurluk, Malatya, Ağrı olarak sıralanabilecektir.
- Yozgat fabrikası 1997 yılında faaliyete geçmiş yeni bir fabrikadır ancak tam randımanla çalışması birkaç yıl alacağından sınai maliyetleri yüksek olmaktadır.
- Özellikle Doğu fabrikalarında kış şartlarında pancarın işlenmesi gerekliliği enerji maliyetlerini yükseltmektedir.
- Büyük yerleşim merkezlerinde yapılan pancar naklinde birim maliyetler yüksek olmaktadır (Adapazarı, Susurluk, Malatya, Çarşamba gibi).
- Kişi başına şeker üretiminin yüksek olduğu fabrikalarda sınai maliyetlerin yüksek, kişi başına üretimin düşük olduğu fabrikalarda ise sınai maliyetin düşük olması işçilik giderlerinin şekerin sınai maliyeti üzerindeki etkisinin önemli olmadığı sonucunu doğurmaktadır.

- Pancar şeker varlığı ile randıman arasındaki farkın en düşük olduğu (kayıpların en düşük olduğu) fabrikalarda birim sınai maliyetin de nispeten düşük olduğu izlenebilmektedir (Ereğli, Erzincan, Bor, Burdur, Eskişehir gibi).
- Ankara, Alpullu, Çarşamba, Susurluk, Malatya gibi fabrikaların teknolojik olarak diğer fabrikaların gerisinde olmaları nedeniyle performansları da yeterli olamamaktadır (YDK, 2000). Bu nedenle sözkonusu fabrikalarda oluşan maliyet yüksek olmaktadır.
- Ortalamanın üzerinde pancar maliyetlerine sahip olmasına karşılık ortalamaların altında sınai maliyetlerle çalışan fabrikaların Çorum, Afyon, Uşak, Kütahya, Burdur, Turhal, Ereğli olduğu izlenmektedir. Bunun tersine (düşük pancar maliyeti-yüksek sınai maliyet) koşullarda çalışan fabrikalar ise, Ankara, Çarşamba, Adapazarı ve Elazığ şeker fabrikalarıdır.

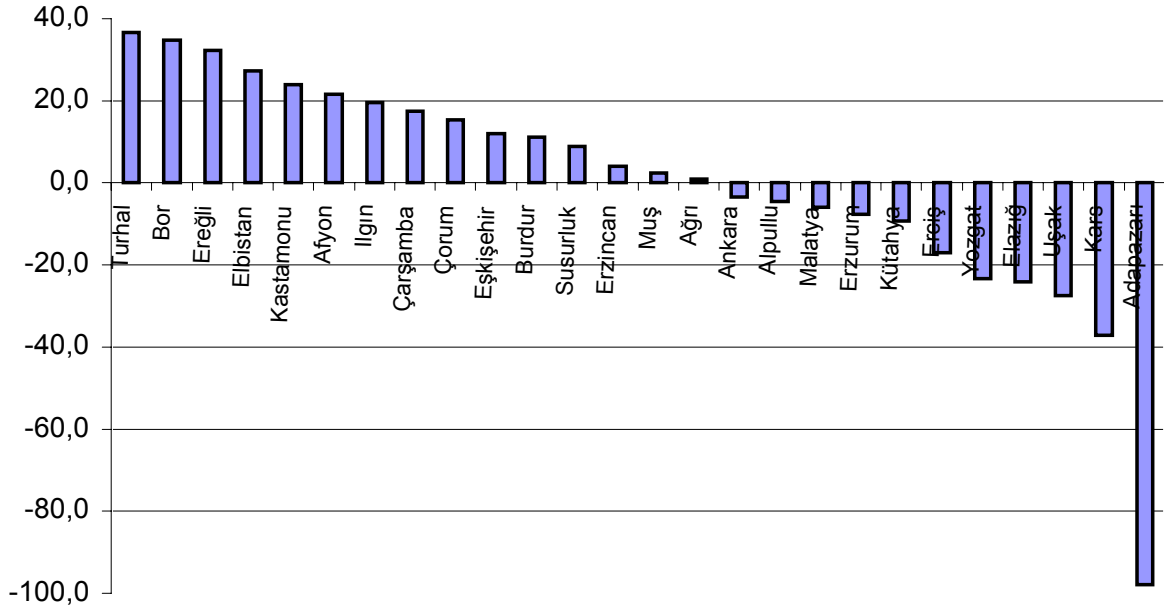
Fabrikaların ürettikleri şekerin ne kadarını sattıkları konusu, karşılaştıkları stok maliyetleri hakkında bilgi verecek niteliktedir. Dikkat çeken saptamalardan birisi, en düşük miktarda şeker üretimi yapmakta olan Kars fabrikasının satış/üretim oranının da en düşük oranda bulunmasıdır (%47 civarında). Satış/üretim oranının TŞFAŞ ve bağlı ortaklıklar ortalaması %73 olarak belirlenmiştir. İncelenen dönem boyunca ortalamasının %70 seviyelerinde kalmasının başlıca nedeni son yıllarda arz fazlası nedeniyle TŞFAŞ stoklarında artış meydana gelmesidir. Kastamonu, Turhal, Elbistan, Iğın, Ereğli, Bor, Erciş gibi fabrikalarda satış/üretim oranları %60 civarında bulunmaktadır (Ek Grafik-9). Satış/üretim oranlarının düşük olmasının fabrikaların stok maliyetlerini olumsuz yönde etkilemesi beklenecektir.

Ek Grafik-9: Fabrikalar İtibariyle Satışların Üretime Oranı (%)



Son olarak, Ek Grafik-10'da fabrikalar itibariyle birim şeker üretimi başına kar-zarar durumları, 1994-2000 dönemi kar-zarar değerlerinin ortalama şeker üretimlerine bölünmesiyle elde edilmiştir. Fabrikaların kar ve zararları TŞFAŞ tarafından hesaplanmakta olup, fabrikaların yıllık üretim ve pazarlama faaliyetlerinden kaynaklanan kar ya da zarara finansman gelir ve giderlerinin eklenmesiyle ortaya çıkan fiili kar-zarar rakamlarından oluşmaktadır. Bu hesaplama sonucu, faaliyette bulunduğu tarihlerde Adapazarı'nın yüksek oranda zarar ettiği (100 milyon TL/ton), bunu Kars (37 milyon TL/ton), Uşak (28 milyon TL/ton), Elazığ, Yozgat ve Erciş'in izlediği anlaşılmaktadır. En karlı fabrikaların ise, Turhal (37 milyon TL/ton), Bor (35 milyon TL/ton), Ereğli (32 milyon TL/ton) olduğu, Elbistan, Kastamonu ve Afyon'un bunları izlediği belirtilebilecektir. Zarar eden fabrikaların içinde teknolojileri eski fabrikalar dışında Doğu Anadolu Bölgesinde karlı çalışma olanağı bulamayan fabrikaların bulunduğu dikkati çekmektedir.

Ek Grafik-10: Fabrikalar İtibariyle Birim Şeker Üretimi Başına Kar-Zarar (Milyon TL/ton)



Bu noktada, şeker fabrikaları itibariyle yapılan değerlendirmelerden bazı sonuçlar çıkarmak mümkün olacaktır. Yeni Şeker Kanunu ve günümüz koşullarında TŞFAŞ'ın özelleştirme kapsamına alınması kararı doğrultusunda ele alınacak olursa, varılacak sonuçlar sektörde radikal değişimlerin meydana gelmesini kaçınılmaz kılacaktır.

Öncelikle özelleştirme ile ekonomik çalışarak kar etme olanağı olmayan veya bölgesinde pancar şeker varlığı düşük olan fabrikaların kapatılması, karlı olarak şeker pancarı ve şeker üretiminde bulunan fabrikaların kapasitelerinin aynı koşullarda yakın bölgelerde bulunan ancak zararlı veya daha düşük karla çalışan fabrikaların kapatılması pahasına büyütülmesi, istihdamın azaltılması gibi sonuçların ortaya çıkması söz konusu olabilecektir. Ortaya konabilecek senaryoların fabrikaların teknik özelliklerinin değerlendirilmesi ve özelleştirilmesine karar verilecek fabrikaların hangileri olacağı ile yakından ilgisi bulunmaktadır.