



T. C.

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İKTİSAT ANA BİLİM DALI

**1980 SONRASI SERBESTLEŞME DÖNEMİNDE
TÜRKİYE'DE ŞEKER SANAYİİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Ömer YILDIRIM

BURSA – 2011



**T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI**

**1980 SONRASI SERBESTLEŞME DÖNEMİNDE
TÜRKİYE'DE ŞEKER SANAYİİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Ömer YILDIRIM

**Danışman:
Prof.Dr. Hüseyin ŞAHİN**

BURSA - 2011

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Ömer YILDIRIM
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : İktisat
Bilim Dalı : İktisat Politikası
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : XII + 128
Mezuniyet Tarihi : / / 2011
Tez Danışman(lar)ı : Prof. Dr. Hüseyin ŞAHİN

1980 SONRASI SERBESTLEŞME DÖNEMİNDE TÜRKİYE’DE ŞEKER SANAYİİ

Bu çalışmada dünyanın önemli şeker üreticilerinden biri olan Türkiye’de şeker sektörünün Türkiye ekonomisindeki büyük önemi, 1980 serbestleşme döneminin Türk şeker sektörüne etkileri, şeker sektörünün özelleştirilme süreci, şeker sektöründe uygulanan devlet politikaları ve sektörün sorunları incelenmiştir. Aynı zamanda, dünya şeker sektörünün durumu, dünyanın en büyük şeker üreticisi ülkeleri, bu ülkelerde uygulanan politikalar ve dünya şeker sektörünün Türkiye şeker sektörüyle karşılaştırmalı durumu ortaya konmuştur. Ayrıca nişasta bazlı şeker sektörünün durumu ve bu sektörün pancar şeker sektörüne olan olumsuz etkileri de ayrıntılarıyla belirtilmiştir.

Anahtar Sözcükler:

Serbestleşme, özelleştirme, şeker politikaları, şeker sanayii, şeker kanunu

ABSTRACT

Name and Surname : Ömer YILDIRIM
University : Uludağ University
Institution : Social Science Institution
Field : Economics
Branch : Economic Policy
Degree Awarded : Master Thesis
Page Number : XII + 128
Degree Date : / / 20.....
Supervisor (s) :

TURKISH SUGAR INDUSTRY IN THE POST-1980 LIBERALIZATION PERIOD

In this study, the importance of the sugar industry in the Turkish economy, the effects of the 1980 liberalisation process on sugar industry, the privatisation of the sugar industry, government policies applied concerning the sugar industry and the problems of the sugar industry is investigated. At the same time, the situation of the world sugar industry, the biggest sugar producing countries, policies applied in those countries and a comparison of world sugar sector and Turkish sugar sector is put forth. Besides, the issue of high fructose corn syrup and negative affects of this sector on the beet sugar sector is specified.

Keywords:

Liberalisation, privatisation, sugar policies, sugar industry, sugar law

ÖNSÖZ

Şeker sanayii hem sanayi sektörünün gelişmesine öncülük etmesi hem de ülkemiz ekonomisine sağladığı yüksek katma değer nedeniyle her zaman korunması gereken bir sektör olmuştur. Bu nedenle şeker sektöründe yaşanan gelişmeler, özellikle özelleştirme çalışmaları büyük önem taşımaktadır.

Bu çalışmada ülkemiz için çok büyük önemi olan şeker sanayiinde gerçekleşen özelleştirmeler ve halen devam eden özelleştirme çalışmalarının şeker sektörü üzerindeki etkileri incelenmiş ve son bölümde ise özelleştirilen şeker fabrikalarının, özelleştirme öncesi döneme göre mali yapılarının nasıl değiştiği istatistiksel olarak belirtilmiştir.

Bu çalışma sırasında çalışma taslaklarını sabırla ve itinayla okuyarak bana yol gösteren tez danışmanım sayın Prof. Dr. Hüseyin Şahin'e ve maddi manevi desteklerini esirgemeyen aileme teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR DİZİNİ.....	ix
TABLolar DİZİNİ.....	x
GRAFİKLER DİZİNİ.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ŞEKER SANAYİİNİN TARİHÇESİ VE TÜRK ŞEKER SANAYİİNİN YAPISI

1. Şeker Sanayiinin Tarihçesi.....	3
2. Cumhuriyetin Kuruluş Yıllarından 1980’li Yıllara Kadar Olan Dönemde Türkiye’de Şeker Sanayii.....	5
3. Şeker Sanayiinin Kapsamı.....	8
4. Şeker Üretim Yöntemleri.....	16
4.1. Şeker Kamışından Şeker Üretimi.....	16
4.2. Şeker Pancarından Şeker Üretimi.....	17
4.3. Mısır ve Benzeri Ürünlerden Şeker Üretimi.....	22
4.4. Kamış Şekeri ve Pancar Şekerinin Maliyet ve Fiyat Bakımından Karşılaştırılması.....	23
5. Şeker Sanayiinin Önemi.....	25

İKİNCİ BÖLÜM

1980'Lİ VE 1990'lı YILLARDA TÜRKİYE'DE ŞEKER SANAYİİNİN YAPISI EKONOMİDEKİ YERİ VE SORUNLARI

1. Türkiye'de Şeker Üretimi.....	29
2. Türkiye'de Şeker Üretiminde Verim.....	33
3. Türkiye'de Şeker Sektörünün İstihdam Durumu.....	36
4. Türkiye'de Şeker Tüketimi.....	39
5. Türkiye'de Şeker Sanayiinin Dış Ticaretteki Yeri.....	41
6. 1980'li ve 1990'lı Yıllarda Türk Şeker Sanayiinin Sorunları.....	49

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ŞEKER SANAYİİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ VE 2000'Lİ YILLARDA TÜRK ŞEKER SANAYİİNDE YAŞANAN GELİŞMELER VE SORUNLAR

1. Özelleştirme Kavramı ve Türk Tarımında Özelleştirme Uygulamaları.....	51
1.1. Özelleştirme Kavramı.....	51
1.2. Özelleştirmenin Amaçları.....	53
1.3. Türk Tarımında Özelleştirme Uygulamaları.....	55
1.4. Şeker Sektöründe Özelleştirme Modelleri.....	56
2. Türkiye'de Özelleştirme Süreci ve Şeker Sanayiinde Özelleştirme Çalışmaları.....	60
3. Şeker Sanayiinde Özelleştirmenin Şeker Sektörüne Zarar Vereceği Yönündeki Görüşler.....	66
4. Türk Şeker Sanayiinde Özelleştirme Öncesi Dönemle Özelleştirme Sonrası Dönemin Karşılaştırması.....	68
5. Özelleştirmenin Sosyal Boyutu.....	73
6. 2000'li Yıllarda Türk Şeker Sanayiinde Yaşanan Gelişmeler.....	74

6.1. Şeker Kanunu ve Şeker Sektöründe Yapılan Düzenlemeler.....	81
6.2. Şeker Kurumunu Kaldırma Teşebbüsü.....	84
6.3. 2000’li Yıllarda Dünyada Şeker Sektörü,Türk ve Dünya Şeker Piyasasının Durumu.....	86
6.3.1. 2000’li Yıllarda Türk ve Dünya Şeker Sektöründe Yaşanan Gelişmeler.....	97
6.3.2. 2000’li Yıllarda Türk Şeker Sanayiinde Yaşanan Sorunlar.	106
7. Pancar Şekerine Rakip Bir Mal Olarak Nişasta Bazlı Şeker ve Kimyasal Tatlandırıcı Sektörü.....	108
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	115
KAYNAKLAR.....	118

KISALTMALAR DİZİNİ

Kısaltma	Bibliyografik Bilgi
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ARIP	Agriculture Reform Implementation Project
DİİB	Dahilde İşleme İzin Belgesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
DTM	Dış Ticaret Örgütü
FAS	Foreign Agricultural Service
GDO	Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar
HFCS	High Fructose Corn Syrup – Yüksek Fruktozlu Mısır Şurubu
IMF	Uluslararası Para Fonu
ISO	International Sugar Organization
KDV	Katma Değer Vergisi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKDF	Kaynak Kullanım Destekleme Fonu
NBŞ	Nişasta Bazlı Şeker
OTP	Ortak Tarım Politikası
ÖİB	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	Özelleştirme Yüksek Kurulu
PANKOBİRLİK	Pancar Ekicileri Kooperatifi Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TŞFAŞ	Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi
TÜRKŞEKER	Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
USDA	United States Department of Agriculture

TABLolar DİZİ

	Sayfa
Tablo 1: Pancardan Şeker Üreten Şirketler.....	10
Tablo 2: En Çok Kamış Şekeri Üreten 5 Ülke.....	17
Tablo 3: En Çok Pancar Şekeri Üreten 5 Ülke.....	18
Tablo 4: Türkiye'nin Pancar Üretimi ile İlgili Yerler.....	19
Tablo 5: Türkiye'nin Melas Üretimi.....	26
Tablo 6: Türkiye'nin Alkol Üretimi.....	27
Tablo 7: Yıllar İtibariyle Şeker Pancarı Üretim Miktarı.....	30
Tablo 8: Yıllar İtibariyle Şeker Üretim Miktarı.....	32
Tablo 9: Türkiye'de Şeker Pancarı Üretiminde Verim.....	34
Tablo 10: Dünyada Şeker Pancarı Verimi.....	35
Tablo 11: Şeker Pancarı Üretiminde Çalışan İşçi Sayısı.....	38
Tablo 12: Türkiye Şeker Sanayiinde Çalışan İşçi Sayısı.....	38
Tablo 13: Türkiye'de Şeker Tüketimi.....	39
Tablo 14: Yıllar İtibariyle Londra Borsası'nda, Paris Borsası'nda ve Türkiye'de Yurt İçinde Beyaz Şeker Satış Fiyatları.....	40
Tablo 15: Türkiye'nin Şeker İhracatı.....	46
Tablo 16: Türkiye'nin Şeker İthalatı.....	48
Tablo 17: Özelleştirilen Şeker Fabrikalarında Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Üretim ve İstihdam Düzeylerindeki Değişimler.....	69
Tablo 18: Konya Şeker Fabrikası'nın Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Karlılık Analizleri.....	71
Tablo 19: Yıllar İtibariyle Şeker Pancarı Üretim Miktarı.....	77
Tablo 20: Yıllar İtibariyle Şeker Pancarı Üretim ve Kota Miktarları.....	79
Tablo 21: Yıllar İtibariyle Şeker Kotası Miktarları.....	80

Tablo 22: Yıllar İtibariyle Şeker Üretim Miktarı.....	81
Tablo 23: Şeker Üretiminde Uluslararası Rekabeti Belirleyen Faktörler.....	88
Tablo 24: 2003-2009 Dönemi Dünya Şeker Dengesi.....	89
Tablo 25: Dünya Şeker Üretim ve Tüketiminde En Büyük 10 Ülke.....	90
Tablo 26: Yıllar İtibariyle Dünyada Beyaz Şeker Fiyatları ve Değişim Oranları	91
Tablo 27: Yıllar İtibariyle Dünyada Ham Şeker Fiyatları ve Değişim Oranları	91
Tablo 28: Şeker İhracatında En Büyük 10 Ülke.....	92
Tablo 29: Dünya Ülkelerinin Şeker İthalatı.....	93
Tablo 30: Avrupa Birliği'nde, Avrupa'da ve Dünya'da Beyaz Şeker Üretim Rakamları.....	94
Tablo 31: Avrupa Birliğinde 2008/2009 Şeker Kota Miktarları.....	95
Tablo 32: Dünya Şeker Bilançosunun Bölgeler İtibariyle Dağılımı.....	98
Tablo 33: AB'de Şeker Üretimi, Tüketimi, İhracatı ve İthalatı.....	99
Tablo 34: Dünya Etanol Üretimi.....	105
Tablo 35: Yıllar İtibariyle Dünyada HFCS Üretim.....	110
Tablo 36: Yıllar İtibariyle Türkiye'de Pancar Şekeri ve NBŞ Kotaları.....	112

GRAFİKLER DİZİNİ

	Sayfa
Grafik 1: Türkiye Şeker Pancarı Üretim Alanı ve Çiftçi Sayısı.....	20
Grafik 2: Yıllar İtibariyle Türkiye'nin Pancar Üretim Miktarı.....	21
Grafik 3: Türkiye ve Dünya Şeker Fiyatları.....	24
Grafik 4: 2003/2004 Piyasa Yılında Dünya Şeker Üretimi ve Ticareti.....	92

GİRİŞ

1980’li yılların başında, ülkemizde şeker üretimi, bir Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olan TÜRKŞEKER’e bağlı şeker fabrikaları tarafından gerçekleştirilmekteydi. Cumhuriyetin ilk yıllarında, haklı gerekçelerle kurulan KİT’ler, zaman içinde ekonomide büyük sorunlar yaratmaya başlamışlardır. KİT’lerin yapıları itibariyle şeker sanayiinin kâr etmemesi ve hatta zarar etmesi ülke ekonomisi için ciddi bir sorundu. KİT’lerin 1980’li yıllardan sonra sürekli zarar etmesinin en önemli nedenleri arasında, ağır finansman giderleri, yönetimde bürokrasinin fazla olması ve politik baskılar nedeniyle istihdamın çok hızlı bir şekilde artmasını gösterebiliriz. Tüm bu sorunların çözümü olarak şeker sanayiinde özelleştirme çalışmalarına başlanmıştır.

Özelleştirme çalışmalarının sonucunda şeker sanayiinde özelleştirmenin ilki 1991 yılı sonunda Konya Şeker Fabrikası A.Ş.’deki iştirak payının Konya-Ilgın-Ereğli Pancar Ekicileri İstihsal Kooperatifleri Birliği’ne devredilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Bu özelleştirme ile TÜRKŞEKER özelleştirme kapsamına alınmamış ancak uzun süre yönetimini üstlendiği Konya Şeker Fabrikası’ndaki kamu payının satılmasıyla birlikte, TÜRKŞEKER’in söz konusu fabrikanın idaresi konusunda herhangi bir yetkisi kalmamıştır. 1992 yılında Kayseri ve Amasya Şeker Fabrikaları’nın da yönetimleri özelleştirilmiş ve bu tarihe kadar TÜRKŞEKER tarafından yönetilen fabrikaların yönetimlerinin özelleştirilmesinden sonra, ortakları tarafından seçilen yönetim organlarınca yönetilmişlerdir.

Yönetimlerinin özerkleştirilmesinden sonra özellikle Kayseri ve Amasya Şeker Fabrikaları’nın pancar alacakları yeniden düzenlenmiş ve bu fabrikalara pancar veren bölge şeflikleri, çevredeki diğer kamu fabrikaları ile ilişkilendirildiği için, fabrikaların istihdam hacminde bir daralma olmuştur. Özelleşen fabrikaların ambarda yükleme ve depolama ile personel servisleri gibi hizmetler de işletme yöneticilerince özel kuruluşlara devredilmiştir. Bu faktörlere bağlı olarak özelleştirme sonrası dönemde istihdam edilen kişi sayısında ciddi bir azalma meydana gelmiş ve bu durum maliyetlerin azalmasını sağlamıştır. İstihdam hacmindeki azalmaya rağmen, yönetimlerin özerkleşmesinin de etkisiyle, şeker üretiminde ciddi artışlar gerçekleşmiştir.

1980’li yıllarda dünyada yaşanan küreselleşme sürecinin Türk şeker sanayiine bir diğer etkisi de dış ticaret üzerinde olmuştur. Ülkemizde şeker her zaman öncelikli olarak ülke ihtiyacını karşılamak üzere üretilmiştir. Artan şeker ise ihraç edilerek yurt dışına satılmaya çalışılmıştır. Ancak ülkemizde sadece şeker pancarından üretilen şeker, tropikal iklimlerin yaşandığı ülkelerde şeker kamışından da üretilmektedir. Kamış şekerinin pancar şekeri karşısındaki önemli maliyet avantajı, pancar şekeri ihracatında şeker sanayiinin devlet tarafından desteklenmesini adeta zorunlu kılmaktadır. Ancak şeker sanayiine devlet tarafından verilen destek diğer ülkelerle kıyaslandığında her zaman yetersiz kalmış ve ülkemiz şeker ihracında dünya ülkeleriyle rekabet edememiştir.

Bu çalışmanın ilk bölümünde, Dünya’da ve Türkiye’de şeker sektörü detaylıca incelenmiştir. Ayrıca Türk şeker sanayiinde faaliyet gösteren şirketler ve fabrikaların sektördeki durumları, şeker üretim yöntemleri, kamış şekerinin pancar şekeri karşısındaki önemli maliyet avantajı ve şeker sanayiinin ülke ekonomimiz açısından önemi ayrıntılarıyla belirtilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Türkiye’de 1980’li ve 1990’lı yıllarda şeker sanayiinin yapısı; üretim, verim, istihdam, tüketim ve dış ticaret bazında incelenmiştir. Bu incelemeler yapılırken istatistiki verilerden yararlanılarak, şeker sanayiinin yıllar itibariyle gelişimi gözler önüne serilmiştir. Ayrıca 1980’li ve 1990’lı yıllarda Türk şeker sanayiinin yaşadığı sorunlar da ayrıntılarıyla açıklanmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise özelleştirme kavramı üzerinde durularak Türk tarımında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları yer almaktadır. Türk şeker sanayi de yaşanan özelleştirme süreci ve gerçekleştirilen özelleştirmeler ayrıntılarıyla incelenmiştir. Ayrıca özelleşen şeker fabrikalarının özelleştirme öncesi döneme göre; üretim, verim, maliyet ve istihdam hacminde meydana gelen değişiklikler istatistiksel bilgiler yardımıyla açıklanmaya çalışılmıştır. Son olarak, 2000’li yıllarda Türk ve dünya şeker sektöründe yaşanan gelişmeler ve şeker sektörünün sorunları detaylı bir şekilde belirtilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ŞEKER SANAYİİNİN TARİHÇESİ VE TÜRK ŞEKER SANAYİİNİN YAPISI

1. Şeker Sanayiinin Tarihçesi

Şekerin anavatanı Doğu ve Güneydoğu Asya olarak kabul edilir. Pasifik Okyanusu'nda 5000 yılı aşkın süredir şeker kamışından şeker üretilmektedir. Şeker kamışının tatlandırıcı olarak kullanılabilmesi bilgisi, Hindistan'dan Perslere, Perslerden Büyük İskender aracılığıyla Akdeniz ülkelerine ve Afrika'nın doğu kıyılarına, en son olarak da İspanya'ya Arap işgali sırasında getirilmiştir. Nitekim Araplar 8. ve 13. yüzyıllarda şeker üretimini büyük ölçekli sanayilerde gerçekleştirmeye başlamışlardır. İspanya ve Portekiz, Arapları ülkelerinden çıkardıktan sonra yüksek geliri nedeniyle şeker kamışı yetiştirebilecekleri yeni yerler aramaya başladılar. Amerika'yı keşfeden Christoph Colomb, 1493 yılında Karayip Adaları'na şeker kamışı götürerek deneme dikimleri yaptı. Bu coğrafyanın iklim yapısının ve verimli topraklarının şeker kamışı üretimine çok elverişli olduğunu gören Colomb, İspanya Kraliçesi Isabella'ya şeker kamışının bu coğrafyada daha hızlı geliştiğini rapor etti. Yeni Dünya'da şeker kamışı yetiştirilecek yerler aranırken Fransız, İngiliz ve Hollandalılar keşifler yaptılar. En çok Brezilya'da olmakla birlikte, Küba, Meksika ve Batı Hint Adaları'nda da şeker kamışı tarımı yapımına önem verildi. Elde edilen ürünlerin tamamı ihraç edildi. Yerli halkın tamamı şeker kamışı üretiminde istihdam edildi. Yeni Dünya'nın keşfedilmesinden sonra 1520 yılında, St. Thomas Adası'nda 60'a yakın şeker fabrikası kuruldu. 1540 yılında Brezilya'nın Santa Catarina Adası'nda şeker fabrikası sayısı 800'ü, Latin Amerika'nın kuzey kıyılarında yer alan Demamara ve doğusundaki Surinam'daki fabrika sayısı 2 bine geçti. 1550 yılına gelindiğinde ise küçük ölçekli fabrika sayısı 3 bine ulaştı.¹

Şeker kamışı tarımının ve şeker fabrikalarının bu kadar çoğalması, bu sektörle ilişkili olan diğer sektörlerinde gelişmesini sağladı. Özellikle dökme demirden yapılmış aletlere, millere, kaldıraçlara ve diğer mekanizmalara olan talebi artırdı. Ayrıca uzmanlık gerektiren

¹ Ahmet Atalık, **Şekerin ve Şeker Sanayiinin Tarihçesi**, <http://www.karasaban.net>, 2008, Erişim Tarihi: 22.08.2010

demir dökümü ve kalıp yapımı ticareti Avrupa’da hızla gelişti. Zaman geçtikçe büyük ölçekli şeker fabrikaları da açılmaya başlandı. Bu fabrikalar adeta sanayi devriminin habercisi niteliğini taşıyordu. Şeker aynı zamanda içinde kullanıldığı maddelerin sanayisinin de gelişmesini sağladı.

Amerika’nın, Avrupalıların koloni kurduğu bölgeler ile Karayipler, şeker üretiminin merkezi oldular. Üretim arttıkça işçi ihtiyacını karşılamak amacıyla Afrika’dan köleler getirildi. Yani şeker aynı zamanda kölelik sisteminin de çıkmasına neden oldu. Bu sayede üretim maliyetleri düştü ve fiyatların Doğu’dan ithal edilen şeker kamışının altında oluşmasını sağladı. Şekerden sağlanan kazanç o kadar yüksekti ki insanlar şekerle “beyaz altın” adını taktılar. Kölelik sistemine 1800’lü yıllarda son verildi ve işçilere ücret ödenmeye başlandı.²

Dünyada tüm bu gelişmeler yaşanırken henüz şeker pancarından şeker elde edilebileceği konusunda kimsenin bilgisi yoktu. Pancar genellikle gıda ve hayvan yemi olarak kullanılıyordu. 1747 yılında Alman kimyacı Andreas Sigismund Marggraf pancarın kristalleşme özelliği olan ve son derece tatlı bir madde içerdiğini fark etti. Marggraff, pancardan elde edilen şeker ile kamıştan elde edilen şekerin farklı olmadığını ispatladı. Bu tarih şeker pancarının ilk kez şeker kaynağı olarak tanımlandığı tarihtir. Marggraf’ın bu çalışmasını Fransız öğrencisi Carl Achard daha da geliştirdi ve dünyanın ilk pancar şeker fabrikasını 1802 yılında Aşağı Silezya’da kurdu. Şeker pancarı 1880’lerde Avrupa’da şekerin ana hammaddesi durumuna geldi.³Günümüzde Almanya, Fransa, Polonya, İspanya ve İtalya dünyanın en önemli pancar şeker üretici ülkeleri arasında yer almaktadır. İngiltere şeker ihtiyacının büyük bölümünü pancar üretiminden karşılamaktadır ve dünyanın en büyük pancar şeker üreticilerindedir.

² Atalık, a.g.e., <http://www.karasaban.net>

³ Atalık, a.g.e., <http://www.karasaban.net>

2. Cumhuriyetin Kuruluş Yıllarından 1980'li Yıllara Kadar Olan Dönemde Türkiye'de Şeker Sanayii

Türkiye'de şeker sanayiini kurma çalışmaları 1840 yılında Arnavutköylü Dimitri Efendi'ye verilen imtiyazla başlamış ve bunu diğerleri izlemiştir. Ancak bu imtiyazların hiçbiri fiili sonuç sağlayamamıştır. Kurtuluş Savaşı bitiminde Uşak'ta Mollazade Nuri Ağa (Şeker), 51 kişiden oluşan bazı yerli müteşebbisler ile bir araya gelerek, 600 bin lira sermayeli Uşak Terakki Ziraat A. Ş. 'yi kurmuş, bu anlamda ilk ciddi teşebbüsü yapmıştır. Bu şirket 1925'te amacına ulaşmıştır. Temeli 6 Aralık 1925 tarihinde atılabilen, bir Çekoslovakya firmasına kurdurulan ilk şeker fabrikası olan Uşak Şeker Fabrikası, 17 Aralık 1926 tarihinde, günlük pancar işletme kapasitesi 500 ton olarak üretime başlamıştır.⁴ Bu arada Uşak'ta bir şeker fabrikası kurma uğraşları devam ederken, aynı yıllarda İstanbul'da Türkiye İş Bankası A.Ş., Ziraat Bankası ve Trakya illeri Özel İdare Müdürlükleri ile özel şahısların iştiraki ile 1925 yılında 500 bin lira sermayeli İstanbul ve Trakya Şeker Fabrikaları T.A.Ş. kuruldu. Bu şirket Alpulu Şeker Fabrikası'nın temelini aynı yıl attı ve fabrika 11 ay gibi kısa bir sürede 26.11.1926 tarihinde ilk Türk şekerini üretti. Bu tarih ülkemiz şeker sanayiinin kuruluş günü olarak kabul edilmektedir.⁵

Uşak Şeker Fabrikası'nın işletilmesinde karşılaşılan güçlükler nedeniyle bu tesis, önce Sanayi ve Maadin Bankası'na (1933) ve aynı yıl Sümerbank'a devredilmiştir. Bu arada hızla gelişmeye başlayan pancar üretimi 4.728 tondan (1926) 37.813 tona (1933) yükselmiştir. 1933'te Eskişehir, 1934'te de Turhal Şeker Fabrikaları kurulmuştur.⁶ Bu iki fabrikanın şeker üretimine geçmesinin ardından, 1933'te Eskişehir ve 1934'te de Turhal Şeker Fabrikalarının işletmeye açılmasıyla şeker fabrikası sayımız dörde yükselmiştir. Şeker fabrikalarının bir çatı altında toplanarak şeker politikalarının tek elden yürütülmesi, fabrikalar arasında teknik ve mali dayanışmanın sağlanması amacıyla 1935'te mevcut dört fabrikanın bir çatı altında toplanmasıyla Türkiye Şeker Fabrikaları AŞ (TÜRKŞEKER) kuruldu.⁷ Bu dört fabrikanın

⁴ Atalık, a.g.e., <http://www.karasaban.net>

⁵ Ahmet Atalık, **Türkiye Şeker Sanayiinin Tarihçesi**, <http://www.karasaban.net>, 2008, Erişim Tarihi: 24.08.2010

⁶ Ender Kaya, **Şeker Pancarı Politikaları ve Üreticiye Yansımaları; Konya Çumra İlçesi Örneği**, Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2006, 16 s.

⁷ Ahmet Atalık, **Türkiye'de Şeker Üretimi ve Sorunları**, <http://www.karasaban.net>, 2008, Erişim Tarihi: 24.08.2010

kapasiteleri zaman içinde artırılarak 1950'li yıllara kadar şeker tüketimimiz karşılanmaya çalışıldı. Ancak, nüfus artışı ve insanımızın yaşam düzeyinin yükselmesiyle birlikte şekere olan talebin artması yeni fabrikalara ihtiyaç olduğunu ortaya koydu. Bu kapsamda o günden 1980'li yıllara kadar sektörde;

- 1953'te Adapazarı,
- 1954'te Amasya, Konya, Kütahya,
- 1955'te Burdur, Kayseri, Susurluk,
- 1956'da Elazığ, Erzincan, Erzurum, Malatya,
- 1962'de Ankara,
- 1963'te Kastamonu,
- 1977'de Afyon şeker fabrikaları kurulmuş ve fabrika sayısı 18'e ulaşmıştır.

1950'li yıllarla birlikte artmaya başlayan şeker fabrikası sayısı çiftçilerin teşkilatlanması konusunu da gündeme getirmiştir. Pancar ekicilerinin kooperatifler halinde teşkilatlanması; Türkiye Şeker Sanayii'nin genişletilmesi konusunda alınan kararların uygulama başlangıcı olan 1951 yılına rastlar. Fabrikaların kurulması için gerekli sermayenin oluşumunun yanında, şeker endüstrisinin üretim faaliyetlerini meydana getirmek amacıyla, çiftçi potansiyelinden de yararlanılması fikri doğmuştur. Çiftçilerin tek başına fabrikaya ortak olmalarından ziyade, toplu halde meydana getirdikleri bir kuruluşun sermayeye katılması güçlenme yönünden daha uygun görülmüş ve 250–300 kişilik gruplar halinde bir araya gelme imkânı bulan çiftçiler Adapazarı Pancar Ekicileri Kooperatifi'ni kurmuşlardır.

1951 yılında kurulan Adapazarı Pancar Ekicileri İstihsal Kooperatifi'ni; yine aynı yıl kurulan Eskişehir, Amasya, Turhal, 1952 yılında; Kütahya, Akşehir-İlgin, Uşak, Alpullu, Konya, 1953 yılında; Kayseri, Burdur-Isparta, Balıkesir-Bursa, Erzurum, Erzincan, 1954 yılında, Elazığ, Malatya, 1962 yılında; Ankara, 1963 yılında; Kastamonu, 1969 yılında Dinar Kooperatifi'nin kuruluşları izlemiştir. Bu kooperatifler ise 1972 yılında 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu gereğince, kooperatiflerinin üst kuruluşu olan PANKOBİRLİK'i kurmuşlardır.

Türkiye'nin şeker üretim politikalarının geçmişi incelendiğinde, belli dönemlerde üretimin teşvik edildiği, belli dönemlerde ise üretimde kısıtlamaya gidildiği görülmektedir. Bunun en önemli nedeni, şeker pancarı tarımının sosyo-ekonomik hayat üzerindeki etkisi nedeniyle, siyasilerin şeker pancarı üretimini günün koşullarına göre desteklemeleri veya desteklememeleridir. İkinci Dünya Savaşı yıllarında savaş koşulları nedeniyle bu temel ihtiyaç maddesinin getirilememesinin yarattığı kısıtlamalar, 1950'den itibaren siyasi iktidarın da el değiştirmesi ve yeni iktidarın şeker sanayiini geliştirmek için çalışmalar yapması nedeniyle, yurtiçinde şeker pancarı üretimine önem verilmeye başlanmıştır. Buna karşılık 1960 yılında askeri yönetim esnasında, şeker pancarı ekimi sahalarının çok genişlediği savıyla, alan daraltılmasına gidilmiştir.⁸

Türkiye'de 1980'li yıllara gelmeden önce tarım kesimine yönelik politikaların temelini, destekleme fiyatı ve alım politikaları oluşturuyordu. Yine ülkemizdeki diğer bir destekleme de girdi ve ürün bazında yapılıyordu. Belirli zaman dilimlerinde gübre, zirai ilaç, tohum vb. girdilerin ucuza temin edilmesi sağlanıp, süt ve pamuk gibi bazı ürünlere de primler verilmekteydi. Ayrıca dış ticaret de, tarife ve tarife dışı önlemlerle düzenlenerek, iç pazar; arz, talep ve fiyat yönünden dengelenmeye çalışılıyordu. Yine bu dönemde, tarım kesimine, tercihli ve ayrıcalıklı kredi olanakları, Ziraat Bankası ve Tarım Kooperatifleri tarafından sağlanmıştır. Bu politikalar, iç pazarda üretimi desteklerken dış ticarete de iç pazarı koruyucu bir görev üstleniyordu.

3. Şeker Sanayiinin Kapsamı

Şeker sektörü ülkemiz ekonomisi için çok büyük öneme sahiptir. Bu büyük önemin nedeni, ülkemiz ekonomisine yarattığı katma değer yanı sıra, birçok kişinin geçimini şeker sektöründen sağlamasıdır. Ülkemizde şeker fabrikalarının kurulmasının ana hedefi; ülkemizin şeker ihtiyacının karşılanması yanında, tarımı ve dolayısıyla çiftçiyi kalkındırmaktır. Şeker pancarı tarımı ülkemizin sosyal ve ekonomik yaşantısında da çok önemli rol oynamıştır. Üretilen pancar; taşımacılık, tarım alet ve makinaları başta olmak

⁸ Sedat Avcı, "Dünya'da şeker sanayiinin dağılışı ve gelişmesini etkileyen unsurlar", İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi, Sayı 5, 1997, ss. 226-258

üzere birçok sanayiinin gelişmesini ve gübre, ilaç gibi girdilerin kullanımı ile endüstriyel sektöre önemli katkılar sağlamaktadır.⁹ Ayrıca sektör, şeker üretiminin yanında, yan çıktılarla (pancar küspesi ve melas) hayvancılık sektörünün girdi kaynağı ve iştirakle üretimiyle de içki sanayiinin hammaddesi olduğu için Türkiye’de önemli bir yere sahiptir.

Şeker sanayiinin kuruluş ve işleyişi çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnamelele düzenlenmiştir. 05.04.1941 tarihini taşıyan 601 sayılı “Şeker Fabrikalarına Bahşolunan İmtiyaz ve Muafiyet Hakkında Kanun” ile yapılan düzenlemeler 22.06.1956 tarihinde kabul edilen 6747 sayılı Şeker Kanunu ile değiştirilmiş, 10.10.1983 tarihli 118 sayılı “Türk Şeker Sanayi Kurumu’nun Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile son şeklini almıştır. Bu kanun hükmünde kararnamede şeker sanayiinin yapılanması ve geliştirilmesi için Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. görevlendirilmiştir. Buna göre Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’nin amacı; “Kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde şeker üretimi ve yan ürünlerin değerlendirilmesi konularında kuruculuk ve işletmecilik yapmak, üretim, satış, yatırım, ihracat ve ithalat politikalarını tespit etmek ve bu konularda planlar hazırlamak veya hazırlatmak ve bu çalışmaları verimlilik ve kârlılık ilkelerine göre yürütmektir.” Söz konusu şirketin faaliyet konuları arasında; şeker üretimi, şeker pancarı ile münavebeye girebilecek bitki türlerinin tespiti ve geliştirilmesi, yan ürünler ile münavebeye giren bitkilerin değerlendirilmesine yönelik çalışmaların yapılması, yan ürünler ile münavebe ürünlerinin pazarlanması için gerekli koşulların sağlanması, üretimde sürekliliği sağlayacak her türlü tedbirin alınması yer almaktadır. Bu kanunun en önemli özelliği şeker sanayiinin “devlet malı” olduğunun belirtilmesidir.¹⁰

Buna karşılık 04.04.2001 tarihinde çıkarılan ve günümüzde şeker sanayiinin işleyişini düzenleyen 4634 sayılı Şeker Kanunu’nda, bu kanunun amacının “ ... yurtiçi talebin yurt içinde karşılanmasına ve gerektiğinde ihracatına yönelik olarak Türkiye’de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenleme...” olarak belirlenmiştir.¹¹ Yani kanunun amacında artık şeker üretmek değil, şeker ve şeker yerine kullanılan diğer tatlandırıcıların piyasasının düzenlenmesi esas alınmıştır. Bu

⁹ Türkşeker, **Hakkımızda**, <http://www.turkseker.gov.tr/hakkimizda.aspx>, Erişim Tarihi: 12.02.2009

¹⁰ Sedat Avcı, “**Türk şeker sanayiinin kuruluş ve gelişmesinde devletin etkisi**”, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi, Sayı 4, 1996, ss. 295-298

¹¹ **Şeker Kanunu**, <http://www.hukuki.net/kanun/4634.15.frameset.asp>, Erişim Tarihi: 27.12.2010

nedenle “Şeker Kurumu” adı altında yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu kurum, şeker ve tatlandırıcıların üretimi ve üretimin paylaşılması ile ilgili düzenlemeleri yapmaktadır.¹²

Şeker sanayinin günümüzde işleyişi geçmişteki yapılanmadan çok daha farklı bir yapılanma ile sürdürülmek zorundadır. 2001 yılında çıkarılan yasa ile kurulan Şeker Kurumu ve bunun karar organı olan Şeker Kurulu, hangi şekilde olursa olsun, şeker üretimini gerçekleştiren kuruluşları kotalar ile yönlendirmekte ve bu kotalar kapsamında üretim yapmalarına imkân sağlamaktadır. Bu kotalara uymayanlar hakkında cezai işlemler uygulayabilmektedir.¹³ Ancak, kotaların dağıtımında tek yetkili olan Şeker Kurumu 31.12.2004 tarihli Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayınlanan bir Bakanlar Kurulu Kararı ile kaldırılmış, buna karşılık Şeker Kurulu'nun görevlerine 2 yıl süre ile devam etmesine izin verilmiştir. Kurulun görevini hangi personel ile nasıl yerine getireceği sorununun ortaya çıkması nedeniyle Kurul, Danıştay tarafından Bakanlar Kurulu Kararı ile kaldırılmıştır. Bütün bunlar; şeker sanayiinin kuruluş ve gelişmesinde büyük katkısı olan devletin, bu sanayi kolu konusunda artık karar alan, yönlendiren ve uygulayan olmayacağını da göstermektedir.

İlk olarak cumhuriyetin ilk yıllarında başlanılan şeker üretme çalışmaları meyvesini vermiş ve Türkiye’de kurulan ilk şeker fabrikası olan Uşak Şeker Fabrikası, 17 Aralık 1926 tarihinde, günlük pancar işletme kapasitesi 500 ton olarak üretime başlamıştır. Şeker fabrikası sayımız yıllar itibariyle sürekli artış göstermiştir. Halen sektörde çalışır durumda 33 pancar şeker fabrikası ile bunların bağlı olduğu 7 şirket faaliyet göstermektedir.

¹² Şeker Kurumu, “2002/2003 Pazarlama Yılı ve 2003/2004 İlk Yarı Uygulama Sonuçları”, T.C. Şeker Kurumu Basın Bülteni, 09.04.2004, Ankara, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/basinBultenleri.aspx>, Erişim Tarihi: 19.12.2010

¹³ Şeker Kurumu, NBS üretmek ve Bu şeker Nihai Ürün Olarak Pazarlamak İsteyen Şirketlerin Kota Talebi, Şeker Kurumu Basın Bülteni, 21.03.2005, Ankara, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/basinBultenleri.aspx>, Erişim Tarihi: 19.12.2010

Tablo 1: Pancardan Şeker Üreten Şirketler (Yıl: 2010)

Şirket	Fabrika Sayısı
Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.	25
Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.	1
Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.	1
Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.	2
Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş.	2
Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş.	1
Keskinkılıç Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.	1
Toplam	33

Kaynak: <http://www.turkseker.gov.tr/sekerfabrikalari.aspx>, Erişim Tarihi: 25.05.2010, Konu: Türkiye’de ve Dünya’da Şeker Sektörü

Türkiye’de şeker politikalarını tek bir elde toplamak, şeker sektörünü geliştirmek ve üretim ile pazarlama alanlarında daha doğru stratejilerin belirlenmesi amacıyla kurumlaşma yoluna gidilmiş, 6 Temmuz 1935’te Uşak, Alpullu, Turhal ve Eskişehir Şeker Fabrikaları’nın da bünyesine katılımıyla Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi, 22 milyon TL sermaye ile kurulmuştur. TÜRKŞEKER’in kurulmasında dönemin büyük kuruluşları olan T.C. Ziraat Bankası, Türkiye İş Bankası ve Sümerbank’ın katkıları olmuştur. TÜRKŞEKER, bu fabrikalarda sermayesi kadar sorumlu bir Kamu İktisadi Teşekkülü(KİT)’dür. 1984 yılında KİT hüviyeti kazanan TÜRKŞEKER, 2001 Şeker Kanunu’nun çıkmasıyla birlikte, bu kanunun hükümlerine bağlı olarak yönetilmeye başlanmıştır. TÜRKŞEKER’in kuruluş amaçları şunlardır;

- 1- Şeker, şeker pancarı ve diğer şekerli mamuller üretiminde kullanılabilecek hammaddelerin sağlanması,
- 2- Şeker üretiminde hammaddelerin kullanımını sonrasında artan başka maddelerin değerlendirilmesi,

- 3- Mnavebeli Şeker üretimine paralel olarak, münavebeye dahil olan tarımsal ürünlerin üretiminin yapılması,
- 4- Şeker fabrikalarının kurulması ve modernleŐtirilmesiyle ilgili çalıŐılması, kurulan fabrikalarda gerekirse kapasite artırımında bulunulması,
- 5- Kurulmuş olan küçük ve orta iŐletmelere öncülük edilmesi, kurulacaklara yol gösterilmesi,
- 6- Şeker pancarı, diğer Şeker üretilebilecek hammaddeler ve Şeker için araştırma-geliştirme faaliyetlerinin düzenlenmesi,
- 7- İŐtihdam için beceri kazandırma programlarının uygulanmasıdır.¹⁴

Tablo 1’de gösterilen 33 fabrikanın 25’ine sahip olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ő, bu fabrikaların yanı sıra, 4 alkol fabrikası, 2 makina fabrikası, 1 elektromekanik aygıtlar fabrikası, 1 tohum işleme fabrikası, 1 araştırma enstitüsü ile faaliyetlerini sürdürmektedir.

Yukarıda belirtilen 2 makina fabrikasında, Şeker sanayi için gerekli olan makinaların hemen hemen tamamının yanı sıra; petrokimya, imento, demir yolları ve enerji başta olmak üzere birçok sanayi kolu için makina imal edilmektedir.

Yine yukarıda sözü geçen TÜRKŞEKER’ e ait Erzurum, Eskişehir, Malatya ve Turhal Şeker Fabrikaları bünyesinde, melastan alkol üreten 4 adet alkol fabrikası faaliyet göstermektedir. Alkol üretiminin evre kirliliğine neden olması ve bu kirliliği engellemeye yarayan arıtma tesisinin sadece Eskişehir Alkol retim Tesisi’nde bulunması nedeniyle diğer alkol üretim tesisleri çalıŐtırılmamaktadır.¹⁵ Yıllık alkol retimi, Tekel ile yapılan protokol ile belirlenmekte ve buna göre gerçekleştirilmektedir.

TÜRKŞEKER, yurt içi yatırımlarının yanı sıra yurt dışında da yatırımlar gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda 1996 yılında bir Türk inşaat firmasıyla konsorsiyum

¹⁴ Zafer Güler, A. Tamer Güler, IMF, **Dünya Bankası ve Uluslararası Sermayenin Kıskaçında Şeker Savaşı**, Neden Kitap Yayınevi, İstanbul, 2006, s. 74

¹⁵ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ő., **Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü**, Ankara, Mart, 2009, <http://www.turkseker.gov.tr/WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf>, s. 39., Erişim Tarihi: 09.08.2010

ortağı olarak yapımına başladığı; günde 3000 ton pancar işleme kapasitesine sahip Özbekistan Horezm Şeker Fabrikası'nı iki yılda tamamlayarak cumhuriyetimizin 75. kuruluş yılı olan

1998'de işletmeye açmıştır. En son teknolojiye sahip fabrikanın makina ekipmanının tamamına yakını TÜRKŞEKER'in makina fabrikalarında imal edilmiş, yapımı tamamen Türk mühendis ve işçisi tarafından gerçekleştirilmiştir. 83 milyon 250 bin \$ tutarındaki projede TÜRKŞEKER'in payı %53,7'dir. TÜRKŞEKER çalışanları tarafından eğitilen Özbek elemanlar, fabrikayı başarılı bir şekilde çalıştırmaktadır.¹⁶

25 şeker fabrikasını bünyesinde bulunduran TÜRKŞEKER bir Kamu İktisadi Teşebbüsü'dür (KİT). Cumhuriyetin ilk yıllarında haklı gerekçelerle kurulan KİT'ler zaman içinde çeşitli nedenlerle ekonomide büyük sorunlar yaratmaya başlamışlardır. Devletin ekonomideki yerini küçültmek, rolünü azaltmak amacıyla uygulamaya konulan özelleştirme diğer dünya ülkelerine nazaran, ülkemiz gündemine gecikmeli olarak girmiştir.

1950'li yılların başında çiftçilerin toplu halde meydana getirdikleri bir kuruluşun sermayeye katılması güçlenme yönünden uygun görülmüş ve 250–300 kişilik gruplar halinde bir araya gelme imkânı bulan çiftçiler Adapazarı Pancar Ekicileri Kooperatifi'ni kurmuşlardır. Bu kooperatifi diğer kooperatifler izlemiş ve bu kooperatifler 1972 yılında 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu gereğince kooperatiflerinin üst kuruluşu olan 'PANKOBİRLİK'i kurmuşlardır.

PANKOBİRLİK'in kurulmasıyla kooperatifler yeni bir döneme girmiştir. Daha sonra yeni şeker fabrikalarının faaliyete geçmelerine paralel olarak da 1980 yılında Afyon, 1983 yılında Muş, 1984 yılında Bor, 1985 yılında Ağrı, 1986 yılında Elbistan, 1990 yılında Samsun, Çorum ve Ereğli, 1991 yılında Erciş, 2000 yılında ise Sivas, Yozgat ve Kırşehir Pancar Kooperatifleri kurulmuş ve sayıları 31'e ulaşmıştır.¹⁷

¹⁶ Şeker-İş, **Şeker Fabrikaları**, http://www.sekeris.org.tr/s128__fabrikalar_hakkinda.htm, Erişim Tarihi: 25.05.2010

¹⁷ PANKOBİRLİK, **Amacımız, Çalışma Konularımız**, <http://www.pankobirlik.com.tr/AmacimizCalismaKonularimiz.aspx>, Erişim Tarihi: 25.05.2010

Kurulan bu kooperatiflerin amaçlarını ve çalışma konularını ise şu şekilde ifade etmek mümkündür;

1- Toprak hazırlığı, ekim işleri, pancar ve diğer tarım ürünlerinin yetiştirilmesi, korunması, verimin artırılması konularında gerekli tedbirleri almak ve ortaklarının yararlı bilgiler edinmesine yardımcı olmak,

2- Ortaklarının ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmalarını sağlamak, tarımsal çalışmalarını düzenlemek, bu amaçla PANKOBİRLİK'in müsaadesi alınmak kaydıyla sosyal tesis ve işletmeler kurmak, ifti işletmelerinin verimini artırmak ve gelir düzeyini yükseltmek için her türlü tedbirleri almak ve bu konularda ilgili bakanlıkların teknik ve kredi yardımlarından yararlanmak ve gerektiğinde işbirliği yapmak,

3- Ortaklarının gereksinim duyduğu her türlü tarım araç ve gereçleri ile iş hayvanlarını toptan temin ederek, ortaklarına peşin veya uygun vadeli taksitlerle satmak, ortaklarının satın alma gleri bakımından temin etmekte zorluk çektikleri büyük tarım araç ve gereçlerine sahip olmak ve bunların ortaklar yararına işletilmesini sağlamaktır. Ayrıca ortakların ürünlerine zarar veren hastalık ve haşerelere karşı mücadele tedbirleri almak ve bu konuda çalışmalarda bulunan kurum ve kuruluşlarla ilişki kurmak,

4- st birlike de kabul edilmiş olmak şartıyla, kooperatifin amaçlarına uygun şeker sanayii ve tarım ürünleri ile ilgili kurulmuş ve kurulacak her türlü şirket, kooperatif ve kuruluşlara iştirak etmek, kooperatif amaçlarına uygun her türlü taşınır veya taşınmaz mallar edinmek, yaptırmak, kiralamak, ipotek ettirmek, ipotek almak,

5- Ortaklarının pancar ve pancarın dışındaki çeşitli ürünleri değerlendirmesi ve pazarlaması amacıyla, plan ve projeleri st birlike hazırlanmış veya onaylanmış olan her türlü işlemleri yapmak, gerektiğinde bununla ilgili şirket ve tesisler kurmak ya da bu amaçla kurulmuş şirket ve kuruluşlara iştirak etmek, sulama işleri için gerekli etütleri yaptırmak ve

bu konuda ortakları uyarmak, teşvik etmek, ayrı ayrı veya toplu olarak sulama tesisleri kurma teşebbüslerini desteklemek, gerekli malzeme ve makinaların tedarikinde yardımcı olmak ve sulama ile ilgili tesisler kurmak veya bunlara ortak olmak, Üst Birlik'e (Sınırlı Sorumlu Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği) ortak olmak ve ortak olduğu takdirde üst birliğin finansmanına katılmak, ortaklarının faaliyet konularıyla ilgili sosyal amaçlı her türlü gereksinimlerini karşılamaktır.¹⁸

Tablo 1'de yer alan 5 şirket ve 7 adet şeker fabrikası da Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği'ne bağlı olarak çalışmaktadır. Bunlar; Konya Şeker Fabrikası A.Ş. bünyesindeki Konya ve Çumra Şeker Fabrikaları, Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş. bünyesindeki Kayseri ve Boğazlıyan Şeker Fabrikaları, Amasya Şeker Fabrikası A.Ş., Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş. ve Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.'dir. Bu fabrikaların hepsi özelleştirilmiş fabrikalardır. Keskinliç Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye ait olan şeker fabrikası da kamu ve PANKOBİRLİK bünyesi dışındadır ve özelleştirilmiştir.¹⁹

Türkiye'de şeker, 1990'lı yılların ikinci yarısına kadar sadece “şeker pancarından” üretilmekteyken mısırdan “Nişasta Bazlı Şeker”(NBS) üreten şirketlerin faaliyete geçmesiyle birlikte şeker, şeker pancarı ve mısırdan üretilmeye başlanmıştır. Yurt içi şeker tüketiminin % 90'ı şeker pancarından, % 10'u ise mısırdan karşılanmaktadır.

Türkiye şeker sektöründe; toplam tatlandırıcı kurulu kapasitesi, 990 bin tonu NBS'ye ait olmak üzere toplam 4 milyon 137 bin tondur. Ülkemizde tümü özel sektöre ait olmak üzere 5 şirkete ait, 6 nişasta bazlı şeker fabrikası faaliyet göstermektedir. Türkiye'nin dünya yüksek fruktozlu mısır şurubu (HFCS) üretimindeki payı % 2,6 civarındadır.

Hammaddesi mısır olan nişasta bazlı tatlandırıcılar doğrudan tüketilmemekte, daha çok şekerli ürünler sanayisinde girdi olarak kullanılmaktadır. Bu tatlandırıcıların başlıca

¹⁸ PANKOBİRLİK, **Amacımız, Çalışma Konularımız**, <http://www.pankobirlik.com.tr/AmacimizCalismaKonularimiz.aspx>, Erişim Tarihi: 25.05.2010

¹⁹ TÜRKŞEKER, **Dünya'da ve Türkiye'de Şeker Sektörü**, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 17. Erişim Tarihi: 25.05.2010

kullanım alanları şekerlemeler, şekerli ve unlu ürünler, geleneksel tatlılar, dondurma, helva, reçel ve marmelat, alkollü ve alkolsüz içeceklerdir.

Aşağıda nişasta bazlı şeker (NBŞ) üretimi gerçekleştiren 5 şirkete ait 6 fabrika (Cargill Tarım ve Gıda Sanayi Ticaret A.Ş.'nin 2, diğer şirketlerin 1'er adet NBŞ fabrikası) yer almaktadır. Bunlar;

- _ Cargill Tarım ve Gıda Sanayii Ticaret A.Ş.
- _ Amylum Nişasta Sanayii ve Ticaret A.Ş.
- _ PNS Pendik Nişasta Sanayii A.Ş.
- _ Tat Nişasta Sanayii ve Ticaret A.Ş.
- _ Sunar Mısır Entegre Tesisleri Sanayii ve Ticaret A.Ş.'dir.²⁰

Bugün ülkemizde kotası bulunan yukarıdaki 5 NBŞ şirketinin içinde en büyük paya sahip olan yabancı sermayeli Cargill Tarım ve Gıda Sanayi Ticaret A.Ş.'dir. NBŞ sektöründeki 936 bin tonluk toplam kurulu kapasitenin 440 bin tonu Cargill'e aittir. Cargill'in kendi tesisleri ve Ülker'le yarı yarıya ortak olduğu Pendik Nişasta ile birlikte dikkate alındığında, Cargill'in toplam kotası ve pazar payı yaklaşık %60'a ulaşmaktadır.²¹

Pancardan şeker üreten şirketler ve pancar tarımıyla uğraşan insanlar NBŞ üretiminin ülkemiz ekonomisine büyük zarar verdiği görüşündedirler. Bu görüşe paralel olarak, Şeker-İş Sendikası tarafından hazırlanan raporda, Türkiye'de kişi başına 5, 27 üyeli AB'de ise kişi başına 1 kilogram nişasta bazlı şeker (NBŞ) tüketildiği belirtilerek yaşanan sorun gözler önüne serilmiştir. NBŞ üreten firmaların önemli pazarlarının şekerleme ve şekerli madde, unlu mamul, baklava ve helva, dondurma, alkollü ve alkolsüz içecek ve sakız imalatçıları olması, NBŞ sektöründe yaklaşık 750-800 kişinin istihdam edilmesi ve sağlanan katma

²⁰ Şeker Kurumu, **Şeker Fabrikaları**, www.sekerkurumu.gov.tr/doc/sekerkurumu_bilgi_ozet_.doc, Erişim Tarihi: 25.05.2010

²¹ TÜRKŞEKER, **Şeker Fabrikaları**, <http://www.turkseker.gov.tr/sekerfabrikalari.aspx>, Erişim Tarihi: 25.05.2010

değerin çoğunun sektörde yabancı firmaların ağırlığının etkisiyle yurt dışına çıkıyor olması, şeker pancarından elde edilen şekerin tüketilmesinin ülkemiz açısından önemini gözler önüne sermektedir. Çünkü geçimini pancar sektörüne bağlayan, sektörde yaratılan katma değeri paylaşan kesim yaklaşık 10 milyonu bulmaktadır. Ancak her bir birim NBSŞ üretimi, pancar

şekeri üretiminin aynı miktarda düşmesi, istihdamın, yaratılan ve paylaşılan katma değerın azalması anlamına gelmektedir.

4. Şeker Üretim Yöntemleri

Dünyada tatlandırıcı talebi, üç değişik kaynaktan karşılanmaktadır. Bunlar; pancar ve kamıştan üretilen sakkaroz kökenli şekerler, mısır, buğday, patates gibi nişasta içeren hammaddelerden elde edilen nişasta bazlı şekerler ve sakarin, aspartam, asesulfam-K gibi sentetik tatlandırıcılardır. Pancar ve kamıştan üretilen sakkaroz kökenli şekerler ile nişasta bazlı şekerler kalorili tatlandırıcılar sınıfında, sentetik tatlandırıcılar ise kalorisiz tatlandırıcılar sınıfında yer almaktadır.

4.1. Şeker Kamışından Şeker Üretimi

Şeker üretimi için en uygun bitki tropikal iklimlerde yetiştirilebilen şeker kamışıdır. Şeker kamışı, boyu 3-5 metre arasında değişen, tropikal iklimlerde yetiştirilebilen bir bitkidir. Şeker kamışının ana vatanı Doğu Hindistan'dır. Sıcak ve nemli iklimi olan tropik bölgelerde yetiştirilir. Şeker kamışının öz kısmı % 20-25 sakkaroz ihtiva eder. Şeker kamışı el veya makina ile hasat edilir. Dünya şeker kamışı üretiminin yaklaşık yarısından fazlası elle yapılan hasatlama ile gerçekleştirilir. Hasatlama el ile yapıldığında önce tarla yakılır. Alev hızla yayılır, yaprakları yakar fakat su bakımından zengin sap ve gövdeler bundan zarar görmez. Hasatçılar daha sonra toprak üzerinde bulunan kamışları bıçakla budarlar. Kalifiye bir hasatçı 1 saat içerisinde 500 kg şeker kamışı budayabilir. Dünyada gerçekleşen şeker üretiminin yaklaşık 3/4'ü şeker kamışından elde edilmektedir.²²

²² Food-Info, **Şeker Kaynakları**, <http://www.food-info.net/tr/products/sugar/sources.htm>, , Erişim Tarihi: 24.06.2009

Tablo 2: En Çok Kamış Şekeri Üreten Beş Ülke (Milyon Ton)

En Çok Kamış Şekeri Üreten Ülkeler	
Ülke	Üretim Miktarı
Brezilya	35,9
Hindistan	16,3
Çin	13,5
Tayland	7,7
Meksika	5,8

Kaynak: Illovo Sugar Limited Annual Report, http://www.illovo.co.za/Financial/Annual_Reports/AnnualReportArchive.aspx, 2009, Erişim Tarihi: 15.09.2010

Yukarıdaki tabloda en çok kamış şekeri üreten beş ülke yer almaktadır. Görüldüğü üzere, en çok kamış şekeri üreten ülke 35,9 milyon ton ile büyük bir farkla Brezilya'dır. Brezilya'yı Hindistan, Çin, Tayland ve Meksika takip etmektedir.

Şeker kamışı son yıllarda enerji kaynağı üretiminde de kullanılmaktadır. Dünyanın en büyük şeker üreticilerinden olan Brezilya'da, şeker kamışı üretiminin yaklaşık yarısı yeni bir enerji kaynağı olan biyoetanol üretimine tahsis edilmektedir. Bu durum şeker sektörüne olan ilgiyi artırdığı gibi, şeker alternatif bir enerji kaynağı olarak da kullanılmaya başlanmıştır.

Şeker kamışından elde edilen şeker, şeker pancarından veya nişasta içeren bitkilerden elde edilen şekerden daha ucuza elde edilmektedir.

4.2. Şeker Pancarından Şeker Üretimi

Bazı bölgelerde gerekli iklim koşulları sağlanamadığı için şeker kamışı üretilmemektedir. Bu bölgelerde şeker pancarından şeker elde edilmektedir.

Şeker pancarı yüzyıllarca sebze olarak kullanılmıştır. 1747 yılında Berlinli Marggraf pancar üzerinde yaptığı çalışmalar sonucunda şeker elde ettiğinde pancar kökünde sadece % 0,5 - 1,5 oranında şeker bulunmaktaydı. Marggraf'ın yaptığı çalışmalar bu tarihten sonra da sürekli olarak devam etti ve günümüzde şeker pancarından yaklaşık olarak %14-25 oranında şeker elde edilmektedir.

Tablo 3: En Çok Pancar Şekeri Üreten Beş Ülke (Milyon Ton)

En Çok Pancar Şekeri Üreten Ülkeler	
Ülkeler	Üretim Miktarı
AB	14,9
ABD	6,9
Rusya	3,5
Türkiye	2,5
Ukrayna	2,5

Kaynak: Illovo Sugar Limited Annual Report, http://www.illovo.co.za/Financial/Annual_Reports/AnnualReportArchive.aspx, 2009, Erişim Tarihi: 15.09.2010

Yukarıdaki tabloda en çok pancar şekeri üreten beş ülke yer almaktadır. Görüldüğü üzere, en çok kamış şekeri üreten 14,9 milyon ton ile AB'dir. AB'yi ABD, Rusya, Türkiye ve Ukrayna takip etmektedir.

Pancar şekeri üreticisi ülkelerde pancar ve pancar şekerinde destek alımı yapılır, ihracat sübvansiyonu ve ithalat kotaları ile yüksek ithalat vergileri yaygın olarak uygulanır. Şeker üretiminin tarıma dayalı olması ve birçok kişiyi istihdam etmesi nedeniyle uygulanan bu politikalar büyük önem taşımaktadır.

Ülkemizde şeker, iklim gereği şeker pancarından üretilmektedir. Pancar rekoltesi, taban fiyatına, fiyatın açıklanma zamanına, iklim koşullarına, başta buğday ve ayçiçeği olmak üzere alternatif ürün fiyatlarına bağlı olarak yıldan yıla dalgalanma göstermektedir.

Tablo 4: Türkiye'nin Pancar Üretimi ile İlgili Veriler

Yıllar	Pancar Eken Çiftçi (Adet)	Ürün Taşıyan Alan (Bin Da)	Üretilen Pancar (Bin Ton)
2002	492.232	3.718	16.523
2003	459.571	3.195	12.758
2004	390.635	3.207	13.753
2005	347.814	3.356	15.181
2006	311.799	3.237	14.452
2007	246.797	2.989	12.414
2008	209.115	3.207	15.488

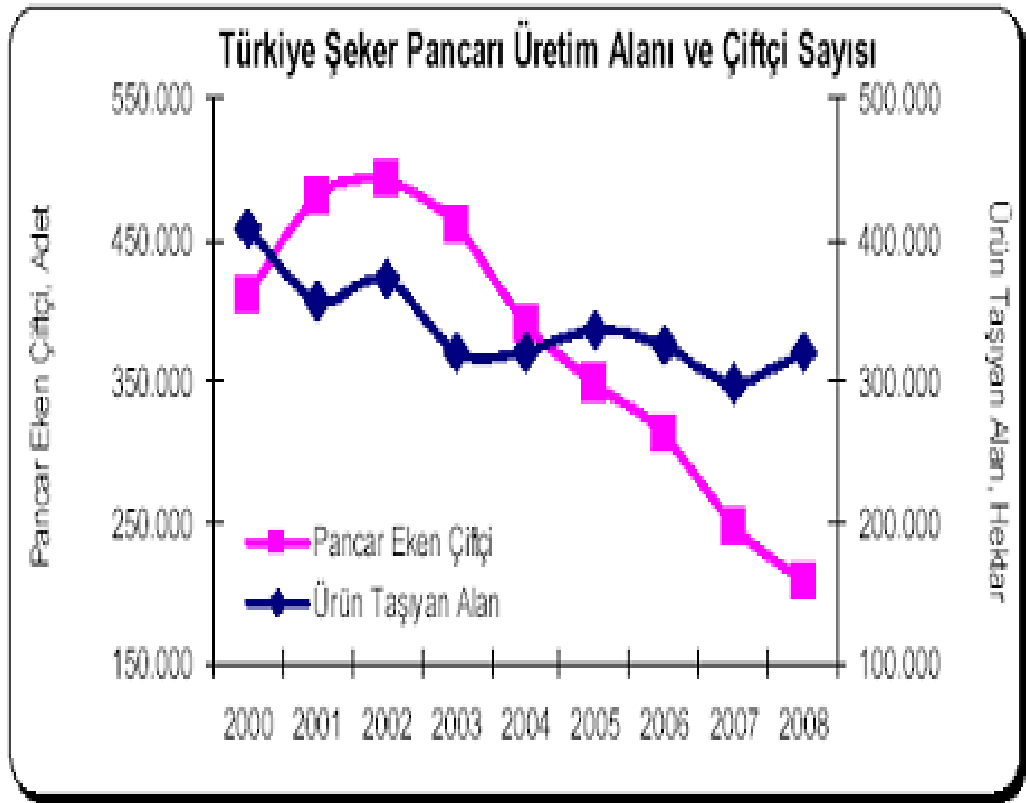
Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya'da ve Türkiye'de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 24. Erişim Tarihi: 25.05.2010

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere, pancar eken çiftçi sayımız yıllar itibariyle azalmaktadır. 2002 yılında 492.232 çiftçi pancar ekimi ile uğraşırken bu rakam 2008 yılında 209.115 çiftçiye kadar düşmüştür. Pancar ekim alanlarında da yıllar itibariyle artış ve azalışlar gerçekleşerek dalgalı bir seyir izlemiştir. Üretilen pancara baktığımızda ise 2003 ve 2007 yıllarında büyük düşüşler gerçekleşmiştir. 2003 yılındaki düşüşün nedeni olarak 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 2002/2003 pazarlama yılından itibaren fiilen uygulamaya geçmesi ve bu kanuna uyum sağlama yönünde sıkıntıların yaşanmasını gösterebiliriz. 2007 yılındaki

düşüşün nedeni olarak ise yaşanan büyük kuraklık ile şeker pancarının yetişmesi için gerekli olan su ihtiyacının karşılanamamasını gösterebiliriz.

Şimdi çiftçi sayısındaki %60'ın üzerinde yaşanan düşüşü bir grafik yardımıyla gösterelim:

Grafik 1: Türkiye Şeker Pancarı Üretim Alanı ve Çiftçi Sayısı



Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, Ankara, Mart, 2009, <http://www.turkseker.gov.tr/WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf>, s. 33., Erişim Tarihi: 09.08.2010

Çiftçi sayısındaki bu düşüşün en önemli nedenleri, planlı tarıma yönelik çalışmalar kapsamında;

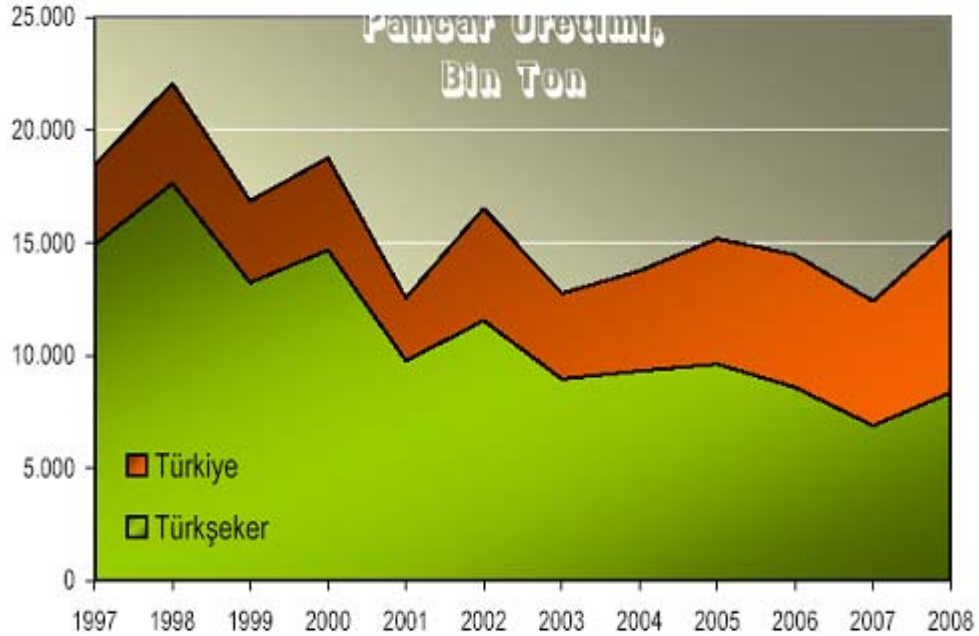
_ 2002 yılından itibaren çiftçi kayıt sistemine geçilmesi,

- _ Ziraat odasına kayıt zorunluluğunun getirilmesi
- _ Kotalı üretimin uygulanması

gibi nedenlerle aile bireylerinin tek tek çiftçi sayılmayıp toplu olarak kayıt altına alınmasından kaynaklanmaktadır.

Pancar üretiminin ülkemize sağladığı katma değer nedeniyle pancar üreticilerinin uzun vadede düzenli gelir temin etmeleri, şeker fabrikalarını optimum düzeyde çalıştırılmasını sağlayabilecek düzeyde hammadde teminine bağlıdır. Bu hususa özel hassasiyet gösterilmekte, üretici maliyetlerinde; pancar üretim giderleri, tarla kirası, gübre bedeli, işçilik, çeki gücü, tohum bedeli, mibzer(tohum atma aleti) kirası gibi masraf unsurları ayrı ayrı değerlendirilmektedir.

Grafik 2: Yıllar İtibariyle Türkiye'nin Pancar Üretim Miktarı



Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Dünya'da ve Türkiye'de Şeker Sektörü, Ankara, Mart, 2009, <http://www.turkseker.gov.tr/WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf>, s. 32., Erişim Tarihi: 09.08.2010

Yukarıdaki grafiğe baktığımızda ise, ülkemizde pancar üretiminin çoğunluğu TÜRKŞEKER tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak, bir yandan yeni kurulan özel şeker fabrikaları, diğer yandan geçmiş yıllardan devreden stoklar nedeniyle, 2002 yılında toplam pancar üretiminde TÜRKŞEKER'in payı %70 iken, 2008 yılında bu pay %54'e gerilemiştir.

4.3. Mısır ve Benzeri Ürünlerden Şeker Üretimi

Şeker, kamış ve pancarın dışında mısır ve mısır benzeri ürünlerden de üretilir. Mısırdan ve mısır benzeri ürünlerden üretilen şeker genellikle gıda sanayiinde kullanılmaktadır. Mısır ve mısır benzeri ürünlerden üretilen bu şeker, nişasta bazlı şeker olarak adlandırılmaktadır.

Gazlı içecekler, meyve suları vb. endüstriyel ürünlerde yüksek oranda şeker kullanılır ve kullanılan bu şeker daha çok mısırdan elde edilir. Özellikle son yıllarda bu sanayilerde kullanılan şekerlerde, mısırdan elde edilen şekerin kullanılmasında çok büyük bir artış olmuştur. Bunun en büyük nedeni mısırdan elde edilen şekerin daha ucuza elde edilebilmesidir. Ayrıca mısırdan elde edilen şeker içerisinde fruktoz barındırmaktadır. Fruktozdaki tatlandırıcılık oranı sukroz ve glukoz maddelerine göre daha yüksek olduğu için de gıda sanayisinde mısırdan üretilen şeker tercih sebebi olmaktadır.

Bu kadar çok kullanılmasına rağmen nişasta bazlı şeker üretiminde pancar şekeri sektörüne göre çok küçük bir oranda katma değer sağlanır ve bu katma değerinin çoğu, sektördeki yabancı ağırlığı nedeniyle yurt dışına aktarıldığı görülür. Ülkemizde en çok katma değer yaratan sektörlerden birisinin pancar şekeri sektörü olduğu düşünüldüğünde, nişasta bazlı şeker sektöründe meydana gelen her üretim artışı ülkemiz adına olumsuz bir etki yaratmaktadır.

Bu olumsuzlukların yanı sıra, ülkemizde satılan nişasta bazlı şekerlerin fiyatları dünya fiyatlarının çok üzerindedir. Bu nedenle sektördeki firmalar üretimini dışarıya satmak yerine

iç piyasaya daha fazla sokabilmek amacıyla NBŞ kotasının artırılması için sürekli mücadele vermektedir.

Şeker kamışından olduğu gibi mısırdan da etanol üretilmektedir. Şeker kamışından elde edilen etanol daha verimli olsa da mısırdan da etanol üretilebilmesi mısır tarımına olan talebi önemli ölçüde artırmaktadır.

4.4. Kamış Şekeri ve Pancar Şekerinin Maliyet ve Fiyat Bakımından Karşılaştırılması

Dünyada hali hazırda üretilen şekerin (sakaroz) %75'i kamış, %25'i ise pancardan üretilmektedir. Kamış ve pancardan elde edilen şekerler arasında kalite bakımından bir farklılık bulunmamaktadır. Bununla birlikte dünya şeker borsa fiyatlarını (17 Ağustos 2009 itibarı ile 551 \$/ton), dünyada üretilen şekerin %75'ini oluşturan ve bu nedenle de ticarete hakim pozisyonda olan düşük maliyetli kamış şekeri belirlemektedir. Sadece tropik ve subtropik bölgelerde yetiştirilebilen şeker kamışının ekildikten sonra 6 - 7 yıl tarlada kalabilmesi, yılda 2 - 3 kez biçilerek hasat edilebilmesi; şeker pancarının ise, aynı tarlaya 3 veya 4 yılda bir ekilmek suretiyle yetiştirilebilmesi, yılda 1 dekardan elde edilebilen şeker veriminin, kamış için 2 – 3 ton arasında olmasına karşın, pancar için 0,6 – 1,2 ton arasında olması dolayısıyla kamışın dekara şeker veriminin pancarın 2 - 4 katı olması gibi nedenlerle kamışın yetiştirilme maliyeti pancara göre çok daha düşük olmaktadır.²³ Bunun sonucu olarak, kamıştan elde edilen şekerin maliyet ve fiyatı, pancardan elde edilen şekerden çok daha düşük olmakta ve pancardan elde edilen şekerin ihracat olanakları kısıtlı olmaktadır.

Ülkemizdeki iklim şartları Avrupa ülkelerine benzer şekilde, daha ucuz bir hammadde olan kamışın yetişmesine uygun değildir. Stratejik bir ürün olan şekerin, pancardan üretildiği ülkelerde temel amaç, yerli talebin ithalata meydan vermeksizin yerli üretimle karşılanmasıdır. Pancar şekerinin ihraç pazarlarında kamış şekeri ile maliyet olarak rekabet şansı bulunmaması nedeniyle, dünyada pancar şekeri ticaret amacıyla değil, stratejik bir ürün olması nedeniyle kendine yeterlilik ilkesi çerçevesinde üretilmektedir.

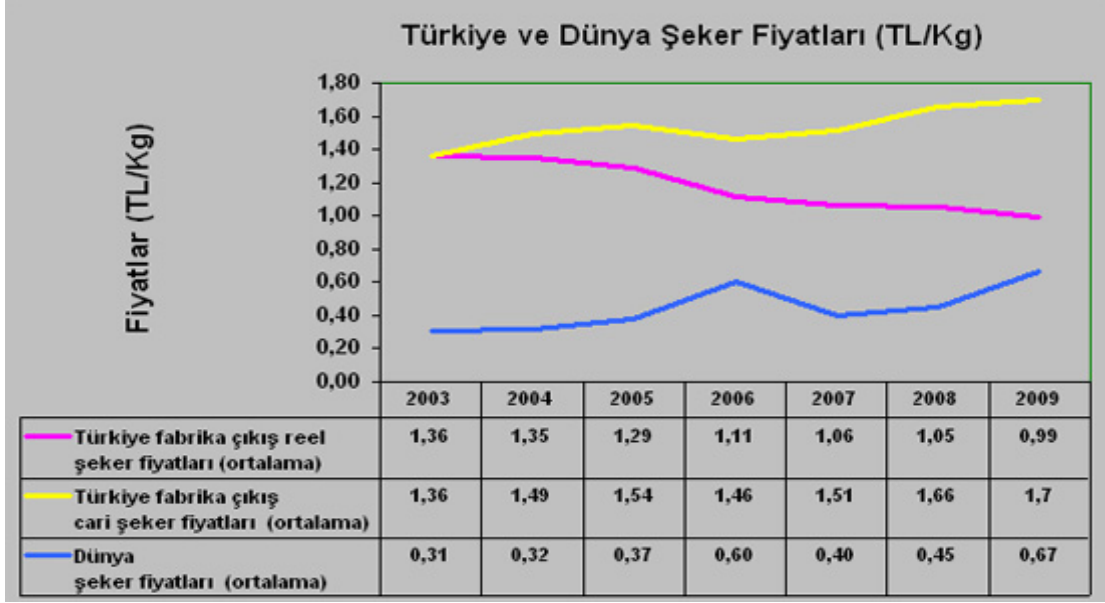
²³ Mehmet Azmi Aksu, **18 Ağustos 2009 Tarihli Şeker Kurumu Basın Bülteni**, 18 Ağustos 2009 <http://www.sekerkurumu.gov.tr/basinBultenleri.aspx>

Ülkelerdeki şekerin perakende satış fiyatını, ülkelerin şeker üretip üretmediği, üretiyorsa hammaddesinin çeşidi, üretiliyorsa şekerin temin etme şekli gibi faktörler belirlemektedir. Kendine yeterli ölçüde pancardan şeker üreten ülkelerde, şekerin maliyet ve fiyatı, kamıştan şeker üreten ülkelere göre yüksek olmaktadır. Kendi üretimi bulunmayan veya üretimi yetersiz olan ülkeler ise şekerini; dünya borsa fiyatından ithal etmelerine karşın, navlun ve gümrük vergisi oranlarına da bağlı olarak borsa fiyatının üzerinde maliyetle temin etmektedir. Sonuç olarak tüm dünyada şekerin perakende satış fiyatı, dünya borsa fiyatından yüksektir. Dünya borsa fiyatını belirleyen ülkelerin başında gelen ve en büyük kamış şekerini ihracatçısı konumunda olan Brezilya'da bile yurt içi perakende satış fiyatı borsa fiyatından yüksek olmaktadır. Bu nedenle şekerin perakende satış fiyatı ile borsa fiyatının karşılaştırılması doğru bir yaklaşım olmayıp ülkelerin perakende satış fiyatlarının şekerin hammaddesi ve temin şekli de dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Dünya tarım sektöründe bağımsız ekonomi ve iş danışmanlığı yapan uluslararası araştırma şirketi LMC International tarafından hazırlanan 2009 yılı Haziran ayı raporunda; Türkiye'nin perakende şeker satış fiyatı kilogram başına 1,54 ABD Doları iken; bu rakamın Fransa'da 1,92; Finlandiya'da 1,83; Japonya'da 1,81; Belçika'da 1,48; Portekiz'de ise 1,34 olduğu ve ülkemizdeki perakende satış fiyatının pancar şekerini üreticisi ülkeler (Fransa, Almanya ve Belçika gibi AB ülkeleri) seviyesinde olduğu görülmektedir.

Ülkemizde yıllar itibariyle, cari ve reel şeker fiyatları ile dünya borsa fiyatlarındaki değişim aşağıdaki grafikte verilmiş olup, grafikten 2001 yılında yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanunu ile şeker fiyatlarında istikrar, piyasada rekabet tesis edildiği ve ülkemiz şeker fiyatlarının reel olarak (enflasyona göre düzeltilmiş, 2003 yılı fiyatlarıyla) düştüğü görülmektedir.

Grafik 3: Türkiye ve Dünya Şeker Fiyatları (TL/Kg)



Kaynak: Mehmet Azmi Aksu. Şeker Kurumu'nun 18 Ağustos 2009 Tarihli Basın Bülteni, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/basinBultenleri.aspx>

Şeker fiyatlarındaki artışın nedenleri şu şeklide açıklanabilir:

Dünyadaki şekerin yaklaşık %75'inin kamıştan üretilmesi ve dünyada dış ticarete konu olan şekerin de kamış şekeri olması nedeniyle, dünya şeker borsası fiyatını yukarıda da açıklandığı üzere kamış şekeri belirlemektedir. Dolayısıyla, dünya kamış şekerindeki arz eksikliği, borsa fiyatının artmasına, arz fazlalığı ise düşmesine neden olmakta, pancar ve pancar şekeri üretiminin borsa fiyatlarına doğrudan bir etkisi bulunmamaktadır. Son yıllarda, dünyanın en büyük kamış şekeri üreticisi olan Brezilya'da yağışların çokluğu, büyük şeker tüketicisi ve üreticisi Hindistan'da ise yağış azlığı nedeniyle kamış üretiminde düşüş olacağı, Hindistan'ın büyük miktarda (5 milyon ton) ithalat talebiyle pazara gireceğine dair göstergeler, dünya şeker fiyatlarının yükselmesine neden olmuştur.

4. Şeker Sanayiinin Önemi

Şeker sanayii ülkemiz ekonomisi için çok önemli bir yere sahiptir. Şeker sanayiinin bu önemi, ülkemizin şeker ihtiyacını karşılamasının yanı sıra, ülkemize büyük bir katma değer ve istihdam olanağı yaratmasından gelmektedir. Zira pancar şekeri et ve süt gibi temel gıda ürünlerinin önemli bir hammaddesi, hayvancılık sektörü için ise önemli bir yem kaynağıdır. Ayrıca beslenme alışkanlıklarımız ve geleneksel damak zevkimizi de ilave ettiğimizde dışa

bağımlı kalmadan mutlak üretmemiz gereken bir üründür. Şeker sanayiinin önemi bölümünde ilk olarak, Türkiye’de şeker üretiminde kullanılan pancarın öneminin belirtilmesi gerekir.

Ülkemizde yaklaşık 450 bin çiftçi ailesi, geçimini pancar tarımından karşılamaktadır. 1 dekar şeker pancarı tarımında, tarımda 80, sanayide 13 saat olmak üzere toplam 93 saat istihdam sağlanmaktadır. Ortalama 3,2 milyon dekar pancar ekimi yapıldığı dikkate alındığında, 123 bin kişiye bir yıl boyunca istihdam sağlanmaktadır. Pancar tarımı, alternatif ürünlerden buğdaya kıyasla 13, mısıra kıyasla 8 ve ayçiçeğine kıyasla 5 kat daha fazla istihdam yaratmaktadır.²⁴ Pancar tarımı, yarattığı büyük tarımsal istihdam düzeyi ile nüfusun kırsal kesimde tutulmasına, iç göçün yavaşlatılmasına ve bölgesel kalkınmışlık farklarının azaltılmasına en büyük katkıyı sağlayan ürünlerin başında gelmektedir.

Şeker fabrikalarında yan ürün olarak melas ve yaş küspe üretilmektedir. Yaş pancar posası doğrudan veya melas ile karıştırılarak hayvan yemi olarak değerlendirilmektedir. Üretim miktarı işlenen pancar miktarı ile paralellik göstermektedir. Melasın birçok kullanım alanı vardır. İçerisinde %50’ye yakın miktarda şeker bulunmasından dolayı şeker üretimi için de uygundur. Ayrıca meşrubat ve etil alkol üretiminde, doğrudan hayvan yemi olarak, sirke, hamur mayası, yemlik maya, kozmetik sanayiinde ve inşaat harçlarında kullanılmaktadır.

Tablo 5: Türkiye’nin Melas Üretimi (Ton)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Şeker Sanayi	683	520	562	598	524	467	563
TÜRKŞEKER	492	374	391	390	261	269	321

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, Ankara, Mart, 2009, <http://www.turkseker.gov.tr/WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf>, s. 38., Erişim Tarihi: 09.08.2010

²⁴ Konya Şeker, **Şeker Pancarının Önemi**, <http://www.konyaseker.com.tr/?sayfa=icerik&pgid=245&text=245>, Erişim Tarihi: 25.05.2010

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere, 2002 yılında melas üretiminde devletin payı %72 iken, aradan geçen 6 yılda sektörde meydana gelen değişiklikler nedeniyle, üretim ve kota miktarlarıyla paralellik içinde 2008 yılında %58'e gerilemiştir.

Şeker fabrikalarında yan ürün olarak elde edilen melastan etil alkol üretimi de gerçekleştirilmektedir. Devlet bünyesindeki; Erzurum, Eskişehir, Malatya ve Turhal Şeker Fabrikaları'nda 4 alkol üretim tesisi mevcuttur. Ancak alkol üretirken ortaya çıkan atık maddeler çevre kirliliğine neden olduğu için ve atık madde arıtım tesisi sadece Eskişehir Alkol Üretim Tesisi'nde bulunduğu için sadece bu fabrika alkol üretimi görevini yürütebilmektedir. Ayrıca özel statülü şeker fabrikalarından Amasya Şeker Fabrikası'nda, melastan etil alkol üretmek üzere, günlük 50 bin litre, yıllık 10 milyon litre alkol üretme kapasiteli etil alkol fabrikası bulunmaktadır.²⁵

Tablo 6: Türkiye'nin Alkol Üretimi (Bin Litre)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
İşlenen Melas	51.500	32.374	25.790	22.324	21.880	20.930
Üretilen Alkol	14.460	9.612	9.555	7.045	6.650	6.560

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Dünya'da ve Türkiye'de Şeker Sektörü, Ankara, Mart, 2009, <http://www.turkseker.gov.tr/WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf>, s. 40., Erişim Tarihi: 09.08.2010

Üretilen alkol, alkollü içeceklerde, sağlık sektöründe ve sanayi sektöründe kullanılmaktadır. Alkol üretimi, çevresel kısıtlamalar ve talebin sınırlı kalması nedeniyle düşük miktarda gerçekleşmektedir.

Pancardan üretilen şekerde dünyanın önemli şeker üreticileri arasında olan Türkiye, dünya şeker üretiminin %8'i ile 4. sırada olup Avrupa şeker üretiminde %10 ile 3. sıradadır ve Orta Doğu pancar şekeri üretiminde %65 paya sahiptir.²⁶

²⁵ TÜRKŞEKER, **Dünya'da ve Türkiye'de Şeker Sektörü**, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 34. Erişim Tarihi: 25.05.2010

²⁶ A. İsmet Tortopoğlu, **Vatan Sevgisi ve Şeker Pancarı**, PANKOBİRLİK Yayını, Ankara, 2004, 80 s

Son yıllarda, motorlu taşıtlarda kullanılan yakıtlara belirli oranlarda yerli tarım ürünlerinden elde edilen yakıt alkolünün katılması da önem kazanmıştır. Devlete ait olan Eskişehir Şeker Fabrikası'nda 15 milyon kapasiteli "alkol susuzlaştırma tesisi" bulunmaktadır. İlk olarak 21.05.2008 tarihinde deneme üretimi olarak 160 bin litre biyoetanol elde edilmiştir. Ayrıca, Konya Şeker Fabrikası A. Ş. bünyesinde bulunan Çumra Şeker Entegre Tesisleri'nde, üretim kapasitesi 84 milyon litre olan biyoetanol üretim tesisi bulunmaktadır. Yürürlükte olan yasal düzenlemelere göre benzine karıştırılabilecek yerli tarım ürünlerinden elde edilecek biyoetanolün Özel Tüketim Vergisi'nden muaf olan kısmı halen % 2'dir. Türkiye'nin yıllık benzin tüketimine ve % 2'lik orana göre, vergi muafiyetinden yararlanarak benzine katılabilecek biyoetanolün miktarı 60-70 milyon litredir. Oysa sektörde mevcut ve kurulmakta olan diğer alkol susuzlaştırma tesisleri ile birlikte yıllık kapasite 300 milyon litreyi bulmaktadır.²⁷

Biyoetanol üretimi ve kullanımının yaygınlaştırılması; etanolün piyasaya arzı açısından, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Başkanlığı mevzuatında yapılacak düzenlemelere ve biyoetanolün benzine karıştırılma oranı ve bunun Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ile olan muafiyet ilişkisinin tespiti hakkında ihtiyaç duyulan kararlara bağlıdır.

Şeker pancarı; tarımda münavebenin, planlı üretimin ve sulu tarımın öncüsüdür. Münavebe sistemi ile yapılan şeker pancarı tarımı, iyi ve bakımlı bir tarla bıraktığından kendisinden sonra yetiştirilecek ürünlerde verim artışı sağlamaktadır. Nitekim bu verim artışı buğdayda %20'ye kadar yükselebilmektedir. Şeker pancarı tarımı, Gayri Safi Milli Hasıla'ya, buğdaya göre 6, ayçiçeğine göre ise 3.5 kat daha fazla katkı sağlamaktadır. Ülkemizde yaklaşık 450 bin çiftçi ailesi geçimini pancar tarımından karşılamaktadır. 1 dekar pancarın tarımı, tarımda 80, sanayide 13 saat olmak üzere toplam 93 saat istihdam sağlar. Şeker sektörü doğrudan veya dolaylı olarak bu sektörle ilişkilendirmiş 10 milyon insanımızın geçimini sağlamaktadır.²⁸

²⁷ TÜRKŞEKER, **Dünya'da ve Türkiye'de Şeker Sektörü**, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 34. Erişim Tarihi: 25.05.2010

²⁸ Konya Şeker, **Şeker Pancarının Önemi**, <http://www.konyaseker.com.tr/?sayfa=icerik&pgid=245&text=245>, Erişim Tarihi: 25.05.2010

Kırsal kalkınma konusunda çok önemli görevler üstlenen ve kuruluşundan bugüne, ülkemiz tarımına okul, sanayisine öncü olan şeker fabrikaları, ekonomiye ve istihdama olan katkıları nedeniyle, pancardan şeker üreten tüm ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de mutlaka desteklenmesi ve yaşatılması gereken tarımsal sanayi kuruluşlarıdır. Bugün birçok gelişmiş ülke dünya pazarlarından alacakları kamış şekeri ile iç tüketimlerini karşılayabilecekleri halde, şeker pancarı tarımının ve şeker sanayiinin ülke ekonomilerine olan katkılarını göz önüne alarak pancar tarımından vazgeçmemekte, aksine koruyucu tedbirler almaktadırlar. Sosyal ve ekonomik kalkınmayı hızlandıran şeker pancarı tarımı ve şeker sanayii Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde birçok sanayiye katma değer sağladığı için ekonomide ve istihdamda önemleri büyüktür.

İKİNCİ BÖLÜM

1980'Lİ VE 1990'LI YILLARDA TÜRKİYE'DE ŞEKER SANAYİİNİN YAPISI, EKONOMİDEKİ YERİ VE SORUNLARI

1. Türkiye'de Şeker Üretimi

Temel gıda maddelerinin en önemlilerinden biri olan şeker ve şekerin hammaddesi olan şeker pancarı, ülkemiz için tarladaki bitki ve sofradaki şeker olmayıp çok daha yüksek katma değeri olan, ülkemize yarattığı katma değer yanında önemli istihdam olanakları yaratan bir üründür. Zira pancar şekeri et ve süt gibi temel gıda ürünlerinin önemli bir hammaddesi, hayvancılık sektörü için ise önemli bir yem kaynağıdır. Ayrıca beslenme alışkanlıklarımızı ve geleneksel damak zevkimizi de ilave ettiğimizde dışa bağımlı kalmadan mutlaka üretmemiz gereken bir üründür.

Tablo 7: Yıllar İtibariyle Şeker Pancarı Üretim Miktarı (1000 Ton)

YIL	MİKTAR(BİN TON)	YIL	MİKTAR(BİN TON)
1960	4,385	1989	10,929
1970	4,254	1990	13,986
1980	6,796	1991	15,474
1981	11,165	1992	15,126
1982	12,732	1993	15,621
1983	12,775	1994	12,943
1984	11,108	1995	11,171
1985	9,830	1996	14,543
1986	10,662	1997	18,401
1987	12,717	1998	22,283
1988	11,534	1999	17,102

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?id=3754&sayfa=giris&metod=IlgiliGosterge>, Erişim Tarihi: 20.05.2010, Konu: Bitkisel Üretim İstatistikleri, Endüstriyel Bitkiler, Türkiye İstatistik Kurumu

Yukarıdaki tabloda yıllar itibariyle şeker pancarı üretim miktarları gösterilmiştir. Tablo incelendiğinde yıllar itibariyle üretim miktarlarında iniş-çıkışlar olduğu görülmektedir. 1960 ve 1970 yıllarında 4.3 milyon ton olan şeker pancarı üretim miktarı 1980 yılına gelindiğinde 6.7 milyon tona yükselmiştir. 1980-1990 yılları arasında 11-12 milyon ton seviyelerinde gerçekleşen şeker pancarı üretimi 1990 yılı itibariyle 13.9 milyon tona ulaşmıştır. 1998 yılında 22.2 milyon ton şeker pancarı üretimi gerçekleştirilmiştir. 1998 yılında çıkarılan kota uygulaması ilk yılında etkisini göstermiş ve 1999 yılında şeker pancarı üretiminde büyük bir düşüş gerçekleşmiş ve üretim 17.1 milyon tona düşmüştür.

Yukarıda değindiğimiz kota uygulamasını açacak olursak, 1990'lı yılların sonlarına doğru pancarda ihtiyacın üzerinde meydana gelen üretim, şeker stoklarında artışa yol açmış ve buna bağlı olarak kamu sektörü 1998 yılında, şeker pancarı politikamızda önemli bir değişiklik yapmış ve o güne kadar uygulanmakta olan ekim alanı sınırlaması yerine, kontenjan uygulamasına yani kota uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama ile pancar

üreticisinin tüm ürününe satın alma garantisi verilmesi, üretimde istikrarın, kendi kendine yeterliliğin ve pazar büyümesine uyumun sağlanması, özelleştirme için sektörel alt yapının hazırlanması ve AB Ortak Tarım Politikası'na uyum amaçlanmaktadır. Uygulama ile makro düzeyde ülke ekonomisine olumlu yönde katkı, sektörde istikrarlı ve planlı büyüme hedeflenmiştir.

1998 yılında hava şartlarının uygun olması sonucunda pancar veriminin çok yüksek düzeyde gerçekleşmesi ve ilk kontenjan uygulama yılında oluşan tereddütlerin ortadan kaldırılması için kontenjan üretiminde sınır, Bakanlar Kurulu'nun 20.09.1998 tarihli kararıyla iki kat artırılarak %25'ten %50'ye çıkarılmıştır. Böylece şeker pancarı üretimini kısıtlamak için yapılan yeni politika uygulamaları ilk firesini vermiştir. 1998 yılında kontenjan uygulaması ile ekim alanları daraltılmayıp 408 bin hektar alanda pancar ekimi yapılmıştır.²⁹

İç talep ile arzı dengelemek için kontenjan uygulaması 1999 yılında da devam etmiştir. Bu yılda kontenjan miktarı, üretim fazlalığından kaynaklanan stok artışı ile dünyada yaşanan ekonomik durgunluk nedeniyle ithalatçı ülkelerin şeker taleplerindeki daralma göz önünde bulundurularak belirlenmiştir. 1999 yılında ekilen alan 335 bin hektar olmuştur. 1999 yılında kota kapsamında 15,7 milyon ton pancar alınmış ve bu ürün için 369 trilyon TL ödeme yapılmıştır.³⁰

Şimdi ülkemizde üretilen şekerin üretim maliyetini hesaplayalım: Ülkemizde yetiştirilen şeker pancarının içerdiği şeker miktarı ortalama % 16-17'dir. Şeker fabrikası şeker üretim randımanı ortalama % 13-14'tür. 100 kg pancardan ortalama 13-14 kg şeker elde edilir. 7,5 ton pancardan 1 ton şeker elde edilir. Şeker üretim maliyetinde ; (ortalama)

Hammadde masrafları : % 60,

Personel masrafları : % 20,

Yakıt, işletme malzemeleri, diğerleri : % 20

²⁹ Aysel Özdeş Akbay. **Türkiye'de Şeker Üretimine Ekonomik ve Sosyal Kârlılığının Değerlendirilmesi**, Ankara, 2003, s. 15.

³⁰ Akbay, a.g.e., 16.

50 Dolar/ton pancar bedeli ile yapılacak hesaplamada 1 ton şekerin maliyeti,

Hammadde:	375 Dolar/ton (7,5 ton pancar x 50 Dolar/ton = 375 Dolar/ton)
Personel:	115 Dolar/ton
Yakıt + Diğer:	110Dolar/ton
Toplam:	600 Dolar/ton

Şeker pancarı alım fiyatı 50 Dolar/ton değerine göre, 1 kg şekerin maliyeti 0,6 dolar/kg olacaktır.³¹

Pancarda şeker varlığı ve pancar işleme kapasitesi yüksek olan şeker fabrikalarında şeker üretim maliyetinde hammaddenin payı % 70'e kadar çıkmaktadır. Dolayısı ile şeker üretim maliyeti düşmektedir.

Tablo 8: Yıllar İtibariyle Şeker Üretim Miktarı

YIL	MİKTAR(BİN TON)	YIL	MİKTAR(BİN TON)
1960	643	1989	1, 432
1970	518	1990	1, 579
1980	1, 049	1991	1, 824
1981	1, 117	1992	1, 805

³¹ A. İsmet Tortopoğlu, **Şeker Sektöründe Değişim**, Ankara, 2003, s. 8.

1982	1, 617	1993	1, 743
1983	1, 714	1994	1, 727
1984	1, 703	1995	1, 290
1985	1, 430	1996	1, 842
1986	1, 294	1997	2, 012
1987	1, 346	1998	2, 530
1988	1, 332	1999	2, 120

Kaynak:Türkiye İstatistik Kurumu, İstatistiki Göstergeler, 1923-2009

Yukarıdaki tabloda yıllar itibariyle şeker üretim miktarları gösterilmiştir. 1960 ve 1970 yılındaki üretim miktarları çok yüksek değildir. 1980 yılında üretim miktarı ilk defa 1 milyon ton seviyesine ulaşmış ve üretim 1998 yılında yaklaşık 2,5 milyon tona kadar yükselmiş ama yine aynı yılda kota sistemine geçilmesiyle birlikte yıllar itibariyle üretim miktarında azalma meydana gelmiş ve üretim 1999 yılında 2,1 milyon tona gerilemiştir.

Türkiye’de şeker, 1990’lı yılların ikinci yarısına kadar sadece “şeker pancarından” üretilmekte iken mısır ve benzeri ürünlerden “Nişasta Bazlı Şeker”(NBS) üreten şirketlerin faaliyete geçmesiyle, şeker pancarı ve mısırdan üretilmeye başlanmıştır.

Türkiye şeker sektöründe; toplam tatlandırıcı kurulu kapasitesi; 990 bin tonu NBS’ye ait olmak üzere toplam 4 milyon 137 bin tondur. Ülkemizde tümü özel sektöre ait olmak üzere 5 şirkete ait, 6 nişasta bazlı şeker fabrikası faaliyet göstermektedir. Bu fabrikalar 1990’lı yılların ortalarında faaliyete geçmişler ve faaliyetlerini büyüyerek sürdürmüşlerdir.

Hammadde olarak mısır kullanan nişasta bazlı tatlandırıcılar doğrudan tüketilmemekte, daha çok şekerli ürünler sanayisinde girdi olarak kullanılmaktadır. Bu tatlandırıcıların başlıca kullanım alanları şekerlemeler, şekerli ve unlu ürünler, geleneksel tatlılar, dondurma, helva, reçel ve marmelat, alkollü ve alkolsüz içeceklerdir.

2. Türkiye’de Şeker Üretiminde Verim

Bir ülkenin şeker üretiminin çok olması kadar, şekerden elde edilen verimin yüksek olması da önemlidir. Şekerde verimden kastettiğimiz ise, 1 hektar ekim alanından kaç ton şeker elde edildiğidir.

Ülkemizde pancar üretimine paralel olarak yıllar itibariyle değişen ve artan şeker üretiminde büyük ölçüde; açıklanan pancar fiyatları, diğer ürün fiyatları, üreticilere yapılan ayni ve nakdi yardımların yeterliliği ile bedel ödeme tarihleri ve iklim koşulları etkili olmaktadır. Şeker fabrikalarında yapılan yatırımlar ve üretici imkânlarının artması da üretim ve verimi etkilemektedir. Tarımsal üretimde, üretim dönemi boyunca tarla hazırlıklarının zamanında ve tekniğine uygun olarak yapılması, bakım ve sulama işleminin iyi yapılması sonucu verim ve rekolte artmaktadır.

Tablo 9: Türkiye’de Şeker Pancarı Üretiminde Verim

Yıllar	(Ton/Ha)	İndeks (1926-38:100)
1926-1938	12,255	100
1939-1948	14,074	115
1949-1958	18,595	152
1959-1968	25,191	206
1969-1978	34,778	284
1979-1988	32,217	263
1989	32,169	262
1990	37,044	302
1991	38,677	316
1992	38,281	312
1993	36,323	296
1994	31,454	257

1995	35,021	286
1996	33,396	273
1997	39,031	318
1998	43,152	352
1999	39,431	322

Kaynak: Aysel Özdeş Akbay. Türkiye’de Şeker Üretiminin Ekonomik ve Sosyal Kârlılığının Değerlendirilmesi, Ankara, 2003, s. 22.

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere, ülkemizdeki şeker pancarı verimi şeker sanayiinin ilk kuruluş yıllarında 12,25 ton/ha olarak gerçekleşmiştir. Yıllar itibariyle artan şeker pancarı verimi 1979-1988 32,2 ton/ha’ya yükselmiştir. Yıllar itibariyle iniş çıkışlar sergileyen şeker pancarı verimi 1998 yılında 43,1 ton/ha’ya yükselerek en üst düzeye çıkmış ve 1999 yılında 39,4 ton/ha’ya gerilemiştir. Şeker pancarı verimindeki düşüslere, iklimde yaşanan olumsuzluklar, ekim alanlarının uygun ekolojik koşullar dışındaki alanlara kayması ve girdilerin amaç dışı ve rasyonel olmayan şekillerde kullanılması neden olabilmektedir.

Tablo 10: Dünyada Şeker Pancarı Verimi (ton/ha)

Ülkeler	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ortalama
Dünya	35,7	33,3	33,4	34,8	31,8	33,6	34,8	37,2	37,7	38,2	39,6	35,4
Yugoslavya	_	_	30,6	24,3	31,5	24,4	34,6	36,8	36,7	37,7	24,4	31,6
Türkiye	37,0	38,7	38,2	37,1	31,4	35,8	34,4	39,2	40,0	40,0	40,0	37,4
İrlanda	45,8	42,3	44,6	34,7	39,3	44,1	45,7	43,6	42,6	42,6	56,7	43,8
Kanada	39,1	43,8	34,3	35,3	42,8	45,6	44,2	44,7	48,4	50,0	42,8	42,8
İtalya	43,0	43,3	49,4	40,1	44,8	46,4	44,9	46,8	43,5	47,2	50,2	45,4
İsveç	55,6	42,3	44,5	49,6	44,0	43,1	41,0	43,4	42,6	44,1	48,4	45,3
Mısır	40,1	53,4	46,0	47,3	46,5	43,7	39,4	42,6	44,8	48,4	46,5	45,3
Fas	46,4	43,9	52,9	49,1	31,1	27,7	47,1	45,6	57,5	56,9	91,1	49,9
ABD	44,8	45,6	46,3	41,7	49,5	44,3	45,2	46,9	54,0	49,1	51,1	46,8
Tunus	55,0	42,1	52,8	43,5	44,4	47,2	48,6	44,3	48,2	50,0	38,0	46,7

Danimarka	55,0	49,9	45,6	54,7	47,5	46,2	43,8	48,8	53,3	51,7	56,6	50,3
İspanya	43,7	40,4	44,4	51,2	45,6	43,1	52,4	55,2	59,5	62,0	65,7	51,2
Almanya	49,7	46,8	50,9	54,8	48,2	49,8	56,0	51,1	53,2	51,0	56,6	51,1
Japonya	55,5	57,2	50,7	48,3	55,2	54,5	47,3	51,4	54,0	53,1	54,1	52,9
Lübnan	60,0	51,2	56,2	55,3	56,3	58,1	58,2	54,0	50,0	50,0	53,2	54,8
Avusturya	50,1	49,0	48,4	56,1	49,2	55,9	59,0	58,4	66,8	62,5	63,4	56,3
Hollanda	69,0	58,3	68,3	63,9	53,5	55,6	54,8	57,9	51,8	50,9	49,1	57,6
Yunanistan	60,5	61,9	60,5	56,5	60,5	63,3	56,7	56,8	48,7	64,2	56,7	58,8
Bel-Lüksemburg	63,7	58,8	60,8	66,9	59,9	61,2	62,5	68,3	57,7	59,1	70,3	62,7
Şili	53,7	55,5	69,1	65,0	67,0	70,3	62,1	64,0	59,3	61,9	69,7	63,4
Fransa	66,8	64,6	68,8	72,1	66,4	66,7	67,9	74,4	68,3	72,5	72,4	69,2

Kaynak: Aysel Özdeş Akbay. Türkiye’de Şeker Üretiminin Ekonomik ve Sosyal Kârlılığının Değerlendirilmesi, Ankara, 2003, s. 24.

Yukarıdaki tabloda ise Türkiye’nin şeker pancarı veriminin, dünya ülkelerinin verimleri arasındaki yeri gösterilmiştir. Tabloda yüksek şeker pancarı verimine sahip olan dünya ülkelerinin 1990-2000 yılları arasındaki şeker pancarı verimleri ve bu yılların genel

ortalamasına yer verilmiştir. Tabloda 1990-2000 yılları arasında dünya şeker pancarı verimi ortalaması 35,4 ton/ha olarak gerçekleşmiştir. Yine aynı yıllarda Fransa 69,2 ton/ha ortalama ile en yüksek verime sahip olan ülke olmuştur. Türkiye’nin şeker pancarı üretimindeki verimi ise dünya ortalamasının biraz üzerinde 37,4 ton/ha olarak gerçekleşmiştir. Bu rakam her ne kadar dünya ortalamasının üzerinde olsa da yine de dünyanın en büyük şeker üreticileri arasında yer alan Türkiye için yeterli bir rakam değildir.

3. Türkiye’de Şeker Sektörünün İstihdam Durumu

Şeker pancarı, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de en fazla istihdam ve katma değer yaratan ürünlerden birisidir. Şeker pancarı, 1 dekarlık ekim ile 10 kişiye istihdam sağlanmasıyla istihdam sorununa çözüm olabilecek çok önemli bir tarım ürünüdür.

Türkiye’de dar kıyı şeridimiz hariç olmak üzere tüm bölgelerimizde yapılabilen pancar tarımı halen 65 ilimizde sürdürülmekte, tarımın ana itici gücünü oluşturmakta, münavebeli tarımın yaygınlaşmasını ve hayvancılığın gelişmesini sağlamaktadır. Ayrıca gübre, tarımsal ilaç gibi tarımsal girdiler ve taşımacılık gibi yan sektörlerle en fazla katkı sağlayan sektördür. Şeker pancarı, eşdeğer büyüklükteki bir orman arazisine göre 3 kat daha fazla oksijen üretmekte, dolayısıyla çevre açısından son derece büyük bir önem arz etmektedir. Aile içi işgücünün tamamının kullanılmasını sağlamakta ve en yüksek oranda çiftçi geliri yaratan ürün olma özelliğini taşımaktadır. Geleceğin yakıtı olarak tanımlanan biyoetanol üretiminde de şeker pancarı başlıca hammaddelerden birisidir ve çok büyük verim sağlamaktadır. Ülkemizde pancar tarımı ve pancar şekeri sektörü, pancar ekicileri, tarım işçileri ve sanayi işçileri ile yan sektörlerde çalışanlar aileleriyle birlikte düşünüldüğünde, yaklaşık 10 milyon insanımızı doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendirmektedir.³²

Ülkemizde yaklaşık 450 bin çiftçi ailesi geçimini pancar tarımından karşılamaktadır. 1 dekar pancarın tarımı, tarımda 80, sanayide 13 saat olmak üzere toplam 93 saat istihdam sağlar. Ülkemizde 3,2 milyon dekar şeker pancarı tarımı yapıldığı göz önüne alınırsa, yılda yaklaşık 123 bin tam istihdam sağlar. Şeker sektörü doğrudan veya dolaylı olarak bu sektörle ilişkilendirmiş 10 milyon insanımızın geçimini sağlamaktadır. Pancar tarımı, alternatif ürünlerden buğdaya kıyasla 20, mısıra göre 10 ve ayçiçeğine kıyasla 5 kat daha fazla istihdam yaratmaktadır. Şeker pancarı tarım ve sanayide 26 dekada 1 tam istihdam sağlarken, Orta Anadolu’da hibrit tohum kullanılarak yapılan mısır tarımında 200 dekada, buğday tarımında ise 320 dekar sulu tarımda 1 tam istihdam sağlanmaktadır. Şeker fabrikalarında daimi ve mevsimlik olarak 32.500 kişi çalışmaktadır. Ayrıca şeker pancarı, bakım ve hasat dönemlerinde 200 bin mevsimlik tarım işçisine, yılda 100 gün süreli istihdam imkânı sağlamaktadır. Şeker pancarı çiftçisinin kendi imkânları ile sulama suyuna kazandırdığı kıraç tarım arazisi miktarı 1,7 milyon dekadır. 1,7 milyon dekar sulu tarım ile tarımda 36 milyon saat ilave istihdam sağlanır. Bu da yaklaşık olarak 15.000 tam istihdam

³² Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası, **Şeker Sanayinin Özelleştirilmesi Gerçeği**, Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası Yayınları, Ankara, 2008

karşılığıdır. Şeker pancarı tarımı, Gayri Safi Milli Hasıla'ya, buğdaya göre 6, ayçiçeğine göre ise 3.5 kat daha fazla katkı sağlamaktadır.³³

Biyoenerji ya da yeşil enerji olarak da tanımlanan ve son yıllarda dünyada üretimi ve kullanımı yaygınlaşan biyoetanolün en önemli hammaddesi olan şeker pancarı yılda yaklaşık 25 milyon tonluk taşıma hacmi yaratarak, taşıma sektörüne büyük bir pazar oluşturan bir bitkidir. 1 dekar pancarın yan ürünü olan pancar posası, pancar baş ve yaprağı ve melasın hayvansal besin değeri 500 kg arpaya eşdeğerdir.³⁴ Şeker pancarının yan ürünü olan yaş pancar posası ve melas ile pancarın baş ve yaprak kısmı, hayvan yemi olarak kullanılmaktadır. Bu yan ürünlerin kolay temin edilebilir ve ucuz olması, kırsal kesimde hayvancılığın gelişmesine ve yaygınlaşmasına yardımcı olmakta ve bu kesime ek gelir kaynağı yaratmaktadır. Pancar üreticisine teslim ettiği net pancarın % 25'ine kadar bedelsiz olarak yaş pancar posası verilmektedir.³⁵

Tablo 11: Şeker Pancarı Üretiminde Çalışan Çiftçi Sayısı

Yıllar	(Adet)	İndeks (1926-38:100)
1926-1938	30.268	100
1939-1948	84.003	278
1949-1958	122.596	405
1959-1968	201.768	667
1969-1978	232.319	768
1979-1988	401.143	1325
1989	384.097	1269
1990	393.639	1301
1991	397.666	1314
1992	358.765	1185
1993	378.050	1249
1994	384.593	1271

³³ Konya Şeker, **Şeker Pancarının Önemi**, <http://www.konyaseker.com.tr/?sayfa=icerik&pgid=245&text=245>, Erişim Tarihi: 25.05.2010

³⁴ Tortopoğlu, a.g.e., s.2.

³⁵ PANKOBİRLİK, **Pancarın Ülke Ekonomisine Katkıları**, <http://www.pankobirlik.com.tr/UlkeEko> nomisineKatkilari.aspx, Erişim Tarihi: 25.05.2010

1995	290.017	958
1996	356.332	1177
1997	379.578	1254
1998	413.547	1366
1999	347.293	1147

Kaynak: Aysel Özdeş Akbay. Türkiye’de Şeker Üretiminin Ekonomik ve Sosyal Kârlılığının Değerlendirilmesi, Ankara, 2003, s. 22.

Yukarıdaki tabloda Türkiye’de yıllar itibariyle şeker pancarı üretiminde çalışan çiftçi sayıları gösterilmiştir. Şeker sanayiinin kuruluş yıllarında, 1926-1938 arası dönemde 30.268 kişi olan bu rakam, 1979-1988 döneminde 401.143 kişiye kadar çıkmıştır. Daha sonra yıllar itibariyle iniş-çıkışlar sergileyen işçi sayısı 1998 yılında 413.293 kişiye çıkmıştır. Ancak 1998 yılında getirilen kota uygulaması ile şeker pancarı üretimindeki çalışan sayısında büyük bir düşüş meydana gelmiş ve çalışan sayısı 347.293’ye gerilemiştir.

Tablo 12: Türkiye Şeker Sanayiinde Çalışan İşçi Sayısı

YILLAR	ÇALIŞAN SAYISI	YILLAR	ÇALIŞAN SAYISI
1987	24.624	1993	23.838
1988	25.909	1994	25.607
1989	26.109	1995	28.092
1990	25.964	1996	25.500
1991	26.356	1997	28.284
1992	24.642	1998	32.075

Kaynak: TÜİK, Yıllık Sanayi ve Hizmet İstatistikleri, 1987-1998

Yukarıdaki tabloda ise şeker pancarının tarladan toplanıp fabrikaya taşınarak işleme aşamasına geçilmesinden sonraki şeker endüstrisinin istihdam durumu yer almaktadır. Şeker sanayiinde çalışan sayısında bazı yıllarda düşüş olduğu görülse de genelde artış eğilimi vardır. Son olarak 1998 yılında 32.075 kişi ile şeker sanayiinde çalışan sayısı en yüksek seviyeye çıkmıştır.

4. Türkiye’de Şeker Tüketimi

Şeker, insanlar için çok önemli bir tüketim maddesidir. Ayrıca birçok imalat sanayiinde de hammadde olarak kullanılmaktadır. Türkiye'nin yıllık tatlandırıcı talebi 2,5 milyon ton düzeyindedir. Tatlandırıcı talebinin yüzde 70'i TÜRKŞEKER’e bağlı

fabrikalarca, yüzde 20'si PANKOBİRLİK'e bağlı fabrikalarca, yüzde 10'u ise nişasta bazlı şeker fabrikalarınca karşılanmaktadır.

Tablo13: Türkiye'de Şeker Tüketimi

Yıllar	Kişi Başına Şeker Tüketimi (Kg)	İndeks (1926-38:100)
1927-38	4,4	100
1939-48	5,1	115
1949-58	7,5	152
1959-68	12,7	206
1969-78	19,1	284
1979-88	25,7	263
1989	27,5	262
1990	21,7	302
1991	26,3	316
1992	27,8	312
1993	28,3	296
1994	29,1	257
1995	26,5	286
1996	20,3	273
1997	30,8	318
1998	29,0	352
1999	26,1	322

Kaynak: Aysel Özdeş Akbay. Türkiye'de Şeker Üretiminin Ekonomik ve Sosyal Kârlılığının Değerlendirilmesi, Ankara, 2003, s. 38.

Yukarıdaki tabloda Türkiye'nin kişi başına şeker tüketimi yer almaktadır. Tabloda kişi başına düşen şeker tüketiminin şeker sanayiinin kurulduğu ilk yıllarda 4,4 kg seviyesindeyken yıllar geçtikçe büyük bir artış eğilimi sergileyerek 1999 yılında 26,1 kg seviyesine çıktığı görülmektedir. Bu tüketim miktarı ile Türkiye 20,6 kg olan dünya ortalamasının bir hayli üzerinde olmasına rağmen, 40 kg olan AB ortalamasının altında kalmıştır. Dünyada kişi başına şeker tüketiminde 61,2 kg ile Küba ilk sırayı alırken, Küba'yı 54,1 kg ile Avustralya ve 53,7 kg ile Brezilya izlemektedir. Kişi başına düşen en az şeker tüketimi ise 6,9 kg ile Çin ve 15,3 kg ile Hindistan'dadır.³⁶

³⁶Akbay, a.g.e., 38.

Tablo 14: Yıllar İtibariyle Londra Borsası'nda, Paris Borsası'nda ve Türkiye'de Yurt İçinde Beyaz Şeker Satış Fiyatları

Yıllar	11980	11981	11982	11983	11984	11985	11986	11987
Londra Borsası	693,9	457,1	250,4	250,6	170,1	149,9	186,6	192,1
Paris Borsası	760,9	452,7	250,1	250,1	169,2	149,5	186,7	192,1
Yurtiçi Satış Fiyatları	491,4	586,5	448	382,4	290,5	269,7	297,3	274,1

Kaynak: Taylan Kıymaz, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Temel Ürünlerde (Hububat, Şeker ve Süt) Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Hammadde Temini Açısından Gıda Sanayiine Etkileri, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Tarım Dairesi, Mayıs, 2000, s. 177.

Yukarıdaki tabloda yıllar itibariyle Londra Borsası'nda, Paris Borsası'nda ve Türkiye'de yurt içinde beyaz şeker satış fiyatları yer almaktadır. Hammadde ve Şeker Yönetmeliği kapsamında belirlenen bu fiyatlar yıllar itibariyle iniş-çıkışlar sergilese de genellikle artış eğilimi göstermiştir. Yurtiçi beyaz şeker satış fiyatlarının 1980 yılında Londra ve Paris Borsası fiyatlarına göre daha ucuz olmasına rağmen, yıllar geçtikçe yurt içi satış fiyatları hızla artarak borsa fiyatlarının çok üzerine çıkmıştır. Yurtiçi beyaz şeker satış fiyatının uluslararası ticarete baz alınan borsa fiyatlarının üzerinde bulunması Türkiye'nin şeker ihraç edebilmesi için devlet tarafından desteklenmesini adeta zorunlu kılmaktadır.

Ülkemizde son yıllarda yaşanan sorunların başında nişasta bazlı şeker (NBS) tüketiminde yaşanan artış gelmektedir. Şeker-İş Sendikası tarafından hazırlanan raporda, Türkiye'de kişi başına 5, 27 üyeli AB'de kişi başına 1 kilogram nişasta bazlı şeker (NBS) tüketildiği belirtilerek yaşanan sorun gözler önüne serilmiştir. NBS üreten firmaların önemli pazarlarının şekerleme ve şekerli madde, unlu mamul, baklava ve helva, dondurma, alkollü ve alkolsüz içecek ve sakız imalatçıları olması, NBS sektöründe yaklaşık 750-800 kişinin istihdam edilmesi ve sağlanan katma değerinin çoğunun yurt dışına çıkıyor olması şeker

pancarından elde edilen şekerin tüketilmesinin ülkemiz açısından önemini gözler önüne sermektedir. Çünkü geçimini pancar sektörüne bağlayan, sektörde yaratılan katma değeri paylaşan kesim yaklaşık 10 milyonu buluyor.³⁷ Ancak her bir birim NBŞ üretimi, pancar şekeri üretiminin aynı miktarda düşmesi, istihdamın, yaratılan ve paylaşılan katma değer azalması anlamına geliyor. NBŞ kotasının arttırılması, aynı miktardaki pancar şekerinden vazgeçildiğini ifade etmekte ancak kayıplar pancar şekeri üretimiyle sınırlı kalmamaktadır. Şeker Yasası ile NBŞ üretimine kota getirilmesine rağmen NBŞ şirketlerinin üretim kapasitelerini sürekli arttırmalarının nedeni, NBŞ şirketlerinin Türkiye’de elde ettikleri fahiş kârlardır. Ülkemizdeki NBŞ satış fiyatları, dünya fiyatlarının çok üzerinde bulunmaktadır. Bu nedenle sektördeki firmalar üretimini dışarıya satmak yerine iç piyasaya daha fazla sokabilmek amacıyla NBŞ kotasının artırılması için sürekli mücadele vermektedir.

5. Türkiye’de Şeker Sanayiinin Dış Ticaretteki Yeri

Kamış şekeri çok ucuza üretilmesi nedeniyle uluslararası fiyatların belirlenmesinde başrolü oynamaktadır. Pancardan üretilen şeker ise daha önce belirtilen nedenlerden dolayı yüksek maliyetle üretilmesi nedeniyle, uluslararası ticarete konu olan şekerin devlet tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Örneğin; AB, şeker sanayiini, destekleme fiyatları,

üretim kotaları, ithalatı sınırlandırmak amacıyla gümrük vergisini kullanarak ve üretim fazlası şekeri ihraç etmek için ise ihracat iadeleriyle desteklemektedir. AB’nin, tarım desteğinin büyük bölümünü ise ihracat desteği oluşturuyor. AB’nin şeker rejimine ilişkin reformları arasında, şeker üretiminin daha az rekabetçi şartlarda şeker üreten üye ülkelerden, daha fazla rekabetçi şartlara sahip ülkelere aktarılması yer almaktadır. Bu sayede şeker kotalarının üye ülkeler arasında transfer edilebilmesine imkân sağlanacaktır. Bu da AB’ye üyelik durumunda sanayimiz bünyesinde yer alan ve sosyal amaçlar ön planda tutularak kurulan, verimlilik ve kârlılığı düşük olan fabrikaların, önemli oranda kota kaybına uğramasına ve hatta kapanmasına, şekerde iç piyasanın AB şekerine karşı rekabet gücünün

³⁷ Türkiye’de ‘Nişasta Bazlı Şeker’ Tüketimi Avrupa’nın Beş Katı, <http://www.gidateknik.com/turkiyede-nisasta-bazli-seker-tuketimi-avrupanin-bes-kati>, Erişim Tarihi: 15. 10. 2009

daha da azalmasına ve sonuçta Türk şeker sektörünün çökmesine neden olabilecektir. Bu nedenle ihtiyaca cevap verecek miktarda üretim istikrarı ve ülke şeker kotasının belirli bir düzeyin altına düşmemesi gerekmektedir.

Ülkemizde şeker ihracatı için “Dahilde İşleme İzin Belgesi” gerekmektedir. Türkiye’de gümrük birliği ile birlikte uygulamaya başlanan ve Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı’ndan alınan "Dahilde İşleme İzin Belgesi" ile yararlanmaya hak kazanılan dahilde işleme rejiminde; ihraç konusu mal ya yurt içinden ya da ithalat yoluyla temin edilir. İthal edilen malların vergileri teminata bağlanmaktadır. Bu statüde ithal edilen malların yurt içinde işlenerek ihraç edilmesi gerekmektedir. İthalat sırasında vergi alınması halinde ise, ürünün dahilde işlenmesinden sonra ihraç edilmesi durumunda, ödenen vergiler geri alınır. Dahilde işleme rejimi kapsamında yapılan ithalattan anti-damping vergisi, KDV, Kaynak Kullanım Destekleme Fonu (KKDF) ve gümrük vergisi alınmamaktadır. Bu kapsamda yapılan ithalatta kota kısıtlaması da bulunmamaktadır.

İhracatta “Dahilde İşleme İzin Belgesi” istenmesine rağmen yine de yolsuzluğun önüne geçilememektedir. Malın temin edilme şekline göre (yurt içinden veya geçici ithalat yoluyla) yapılan yolsuzluğu iki şekilde ele alabiliriz:

Birinci şekilde, dahilde işleme izin belgesi kapsamında ihraç edilecek mal, işlenmek üzere ülke içerisinden temin edilmektedir. Örneğin, şeker fabrikalarından KDV’siz olarak alınan şeker, iç piyasaya sürülmekte, hayali belgelerle de ihraç edilmiş gibi gösterilmektedir.

İkinci şekilde ise, dahilde işleme izin belgesi kapsamında ithal edilen malların vergileri ödenmeksizin yurda sokularak yine iç piyasaya satılması ve sahte belgelerle yurt dışına satılmış gibi gösterilmektedir. Bazen de ithal edilen kaliteli şekerin yerine imalat sektöründe kalitesiz şeker kullanılarak üretilen ürün ihraç edilmektedir.

İhracatta bir diğerk yolsuzluk ise hayali ihracattır. Hayali ihracat kısaca; fiili bir mal ihracatı yapılmadığı halde, paravan şirketler kurularak veya fiilen olan şirketler tarafından naylon fatura ve gümrük beyannamesi kullanılarak haksız yere mali desteklerden yararlanmak olarak tanımlanabilir. Türkiye'de literatüre ilk kez 1970'li yıllarda, bir ihracatçının suntaları mobilya göstermesiyle giren "Hayali İhracat" olayı, şeker ihracatında da gündeme gelen bir yolsuzluk çeşididir. TBMM'de 1993 yılında kurulan Hayali İhracatı Araştırma Komisyonu raporunda, "adına rapor düzenlenen 485 firmadan 468'inin hayali ihracata adının karıştığı, haksız teşvik primi ödenen 256 firmadan 143'ünün yaptıkları ihracatın tamamının hayali olduğu" belirtilmiştir. Günümüzde de bazı firmaların şekerde ve buğdayda, Türkiye Şeker Fabrikaları A. Ş. Genel Müdürlüğü (Türk Şeker) ve Toprak Mahsulleri Ofisi'ne (TMO) başvurarak, daha düşük olan "ihracat fiyatı" üzerinden mal topladıkları, ancak bu ürünleri daha yüksek olan piyasa fiyatından iç piyasada sattıkları ortaya çıkmıştır.³⁸

2005 yılında Dış Ticaret Müsteşarlığı ile yürütölen çalışmalar sonucunda, 21.12.2006 tarih ve 26.383 sayılı Resmi Gazete'de Şeker Kurulu'nun 135/1 sayılı "İmalatçı İhracatçıların, Şekerli Mamul İhracatı Karşılığında C Şekeri Taleplerinin Karşılanması Şartları Ve Uygulama Esaslarına Dair Karar"ı yayımlanmış ve bu karar ile şeker, Dahilde İşleme Rejimi (DİR) kapsamından çıkarılmıştır. Yeni uygulama ile süresi dolmamış olan dahilde işleme izin belgeleri, süreleri dolana kadar eski uygulamaya tabi olup bundan sonra yapılacak yeni

müracaatlar fiili olarak ihracatın gerçekleştirilmesinden sonra C Şekeri (C şeker; A ve B kotaları dışında üretilen ve yurt içinde pazarlanamayan şeker ile işlenmek üzere ihraç kaydıyla temin edilen ham ve beyaz şekerdir.) teminine dayanmaktadır.

Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın 17.08.2007 tarih ve 26616 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2007/9 sayılı İhracı Yasak ve Ön İzne Bağlı Mallara İlişkin Tebliğde (ihracat 96/31) Değişiklik Yapılmasına Dair İhracat Tebliği ile ihracı ön izne bağlı mallar listesine şeker ilave edilmiş ve izni veren kurum olarak Şeker Kurumu yetkili kılınmıştır. Söz konusu

³⁸ Sedat Güner, **Türkiye'de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığa Etkisi**, Gümrük Dünyası Dergisi, Sayı: 50, 2007

tebliğ uyarınca Şeker Kanunu kapsamındaki 1701 ve 1702 GTİP (Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu)'li ürünler için Şeker Kurumu ihraç ön izni vermeye başlamıştır.

Şimdi şekerin üretiminde katlanılan maliyet ile ihraç edilen fiyat arasındaki farka bakalım. Türkiye'de şeker üretim maliyeti ortalama 600 Dolar/ton seviyesindedir. Bu rakam 2001 krizi öncesi 50 Dolar/ton taban fiyatlı pancar değeri ile oluşan rakamdır.

Uluslararası ticarete konu olan şekerin borsa fiyatı ortalama 300 Dolar/ton seviyesindedir. 1 ton şekerin maliyet - ihraç fiyat farkı ise ;600 Dolar/ton maliyet – 300 Dolar/ton ihraç fiyatı = 300 Dolar/ton'dur.

1 dekar şeker pancarından elde edilen 500 kg şekerin, maliyet – ihraç fiyat farkı ise, $300 : 2 = 150$ Dolardır.³⁹ 1 dekar şekerpancarı tarımının ülkemize sağladığı katma değer zarar olarak görülebilecek olan bu 150 Doların çok üzerindedir. Örneğin, şeker ve buğday ihracatından sağlanan döviz mukayese edersek;

Ülkemizde 1 dekar şekerpancarından ortalama 500 kg şeker elde edilmektedir.500 kg şekerin ihracatının döviz getirisi, $500 \text{ kg/dekar} \times 300 \text{ Dolar/ton} = 150 \text{ Dolar/dekardır}$.

Şeker pancarı ektirilmeyen tarlada genellikle hububat tarımı yapılır. Ülkemizde şeker pancarı münavebesinde yetiştirilen hububatın verimi ortalama 330kg/dekardır. Dünya buğday borsa fiyatı 120 dolar/ton seviyesindedir. 1 dekar 330 kg buğday ihracatından sağlanacak döviz, $330 \text{ kg/dekar} \times 120 \text{ Dolar/ton} = 40 \text{ Dolar/dekardır}$.⁴⁰

Şeker pancarı tarımına elverişli olup da şekerpancarı ektirilmeyen tarlaya buğday ekmele ürün ihracatından ülkemizin kaybı, $150 \text{ Dolar/dekar} - 40 \text{ Dolar/dekar} = 110$

³⁹ A. İsmet Tortopoğlu, **Şeker Sektöründe Değişim**, s. 9.

⁴⁰ Tortopoğlu, a.g.e., s. 10.

Dolar/dekar olmaktadır. Buğday samanını dikkate almadan yapacağımız yan ürün değerlendirilmesi hesabı;

1 dekar şekerpancarı yan ürünlerinin hazmedilebilir ham proteini, miktar itibariyle 500 kg arpaya eşdeğerdir. 143 bin TL/kg değeri ile, 500 kg arpa, 71 milyon TL yapar. 1 Dolar = 1.5 milyon TL değeri ile, 1 dekar şekerpancarı yan ürünlerinin hayvan beslenmesindeki değeri 71 milyon TL : 1.5 milyon TL = 48 Dolar yapmaktadır.

Şeker ve buğdayın döviz getirisinin hesaplanması: 110 Dolar/dekar (şeker -buğday döviz getirisi farkı) + 48 Dolar/dekar (yan ürün farkı) = 158 Dolar/dekardır. Şeker pancarı lehine fark 158 - 150 (şeker üretim maliyeti – şeker ihraç fiyat farkı) = 8 Dolar/dekardır.⁴¹

Şekerpancarı tarımının sağladığı istihdamın değeri ile yan ürün olan melasın işlenmesi sonucu elde edilen kuru mayanın ihracatından elde edilen döviz girdisi hesaba katılmasa bile, şeker pancarı tarımının ülkemiz çıkarına olduğu görülmektedir. 1 dekar şeker ihracatı maliyet - ihraç fiyat farkı 150 Dolar/dekardır. Bu tutarı ülkemizin zararı olarak algılamak çok yanlıştır.

Tablo 15: Türkiye'nin Şeker İhracatı

Yıllar	Miktar (1000 Ton)	Değer (1000 \$)
1926-38	—	—
1939-48	—	—
1949-58	16,5	2.019
1959-68	102,2	8.989
1969-78	37,7	8.765
1979-88	138,3	68.573
1989	0,6	243
1990	0,2	86
1991	87,3	28.500
1992	396,1	113.953

⁴¹ Tortopoğlu, a.g.e., s. 10.

1993	503,9	145.790
1994	466,4	162.400
1995	2,7	1.316
1996	2,0	1.300
1997	173,7	59.900
1998	279,2	73.255
1999	506,9	102.320

Kaynak: Aysel Özdeş Akbay. Türkiye’de Şeker Üretiminin Ekonomik ve Sosyal Kârlılığının Değerlendirilmesi, Ankara, 2003, s. 39.

Tablo 15’te Türkiye’nin şeker ihracatı yer almaktadır. Şeker ihracatı ilk olarak 1950’li yıllarda gerçekleştirildi. Yıllar itibariyle şeker ihracatında iniş çıkışlar gerçekleşmiştir. Şeker ihracatı miktarı şeker üretim miktarına paralel olarak değişmektedir. 1997, 1998 ve 1999 yıllarında şeker üretiminin ülke ihtiyacının üzerinde gerçekleşmesi sonucunda ihracat imkânı doğmuştur. Böylece Türkiye şekerde net ithalatçı konumundan net ihracatçı konumuna geçmiştir. 1999 yılında yapılan şeker ihracatı bir önceki yıla göre %88 oranında artmıştır ve bu hızlı artışla 1992-1994 dönemi ortalamasını yakalamak mümkün olmuştur. Sektörün dünya piyasası içindeki payını gösteren ihracat piyasa payı 1995-1998 döneminde artan bir seyir izlemiştir. Bir başka deyişle sektör, dünya toplam ihracatında giderek daha fazla pay almıştır.

Türkiye’de ilk defa 1986 yılında şekerli mamuller ihracatı konusunda ihracat desteği olarak nitelendirilebilecek bir yardım verildiği görülmektedir. 1996 yılından itibaren DTÖ taahhütleri çerçevesinde ihracat desteklerine devam edilmiştir. 1986-1988 baz döneminde şeker doğrudan ihracat desteği verilmediği için, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kurallarına göre bundan sonra da şeker ihracatının desteklenmesi söz konusu olamamaktadır. Ancak DTÖ’ye bildirilen ihracat sübvansiyonu alabilecek ürünler listesinde şeker içeren ürünlerin (çikolata, bisküvi vb.) gerçekleşen ihracatına göre taahhüt edilen destek miktarları oldukça düşük düzeyde kalmıştır.⁴²

Dünya ülkelerinde şeker pancarı üretim maliyeti 600-700 Dolar/ton düzeyindedir. İhracatta dünya borsa fiyatı esas alındığı için şeker pancarı üreticisi ülkeler üretim maliyetlerinin altında ihracat yapmak durumunda kalmakta, bu nedenle üreticilerin dış pazarlarda rekabet edebilmeleri için çeşitli desteklemeler yapılmaktadır. Ülkemizde de bu

⁴²Akbay, a.g.e., s. 40.

nedenlerle şeker ihraç fiyatları maliyetlerin altında kalmaktadır. Üretim, ülke talebinin üzerinde kaldığı için üretim fazlasının ihraç edilme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

İmalatçı-ihracatçıların dünya ile rekabet edebilirliğini sağlamak için borsa fiyatının üzerine navlun, sigorta, damga vergisi, banka masrafı, gözetim hizmeti, liman masrafı, boşaltma masrafı vb. eklenerek bulunan ithal maliyetinin de altında, sadece borsa fiyatına navlun eklenerek bulunan fiyattan şeker tedarik etme imkânı sağlayan bir sistem ile ithalat yapamayacak kadar küçük firmalara, ilave bir kolaylık ve maliyet avantajı sağlanmaktadır. İmalatçı-ihracatçıların üretimlerinde kullanacakları şekeri yurt içinden temin yerine kendileri ithal etmeleri durumunda; dünya vadeli borsa fiyatına navlun bedeli eklenerek bulunan bedelin üzerine, damga vergisi, banka masrafları, gözetim hizmeti masrafı, dahili nakliye ile boşaltma ve liman masrafları da ekleneceğinden, ithal şekerin maliyeti, yurt içinden temin edilen şekerin maliyetinin üzerinde olacaktır.

Sonuç olarak, mevcut uygulama, imalatçı-ihracatçılara, yurt içinde yetiştirilen pancar kullanılarak yurt içinde üretilen şekerin yurt dışından döviz ödemek suretiyle ithal edilecek olan şekere göre daha düşük fiyatla, zamanında, vadeli, stok maliyeti olmaksızın ve lojistik esneklik içerisinde temin edilmesine imkân sağlamakta olup C şekerinin dünya borsa fiyatı üzerinden satılması nedeniyle ülkemiz imalatçı-ihracatçıları küresel piyasalardaki şekerli mamul imalatçı-ihracatçıları ile eşit şartlarda rekabet etmektedir.

Tablo 16: Türkiye'nin Şeker İthalatı

Yıllar	Miktar (1000 Ton)	Değer (1000 \$)
1926-38	39,3	—
1939-48	15,1	—
1949-58	9,5	—
1959-68	—	—
1969-78	102,7	70.466
1979-88	163,8	87.115
1989	—	—
1990	250,5	114.618
1991	—	—

1992	11,5	3.969
1993	20,3	5.747
1994	0,6	280
1995	408,8	192.600
1996	665,8	270.340
1997	62,9	25.001
1998	5,3	1.994
1999	1,4	482

Kaynak: Aysel Özdeş Akbay. Türkiye’de Şeker Üretimine Ekonomik ve Sosyal Kârlılığının Değerlendirilmesi, Ankara, 2003, s. 39.

1995-1996 yılları arasında üretimin yetersiz olması sonucunda, ithalatta artış yaşanmıştır. 1997, 1998 ve 1999 yıllarında ise ithalat düşmüştür. Türkiye’nin 1998 İthalat Rejimi, AB hariç tüm şeker ithalat CIF değerine (İthal edilen malın bedeli ile sigorta ve navlun bedellerinin toplamını ifade eder.) %144 oranında vergi koymaktadır. 1998-2000 yılları arasında oldukça düşük seviyede seyreden dünya şeker fiyatları nedeniyle korumalar yetersiz kalmıştır. İthalat vergi oranı AB ülkelerinden gelen şekerin CIF değerinin %115,2’si olarak uygulanmış, bu nedenle de yapılan ithalatın çok büyük bir kısmı AB ülkelerinden gerçekleşmiştir. 1999 yılında yapılan ithalatın da çok büyük kısmı (%40) Belçika - Lüksemburg’dan yapılmıştır. Belçika – Lüksemburg’u %18,8’lik pay ile Fransa izlemektedir. Üçüncü sırayı ise Meksika (%12,8) almaktadır.⁴³

6. 1980’li ve 1990’lı Yıllarda Türk Şeker Sanayinin Sorunları

1980’li ve 1990’lı yıllarda Türk şeker sanayii birçok sorunla mücadele ediyordu. Bu sorunların başında devletin şeker sektörüne olan tarımsal desteğini bu yıllarda büyük oranda azaltması, yurda kaçak şeker girişi ve 1990’lı yıllarda ülkemize girmeye başlayan mısır ve benzeri ürünlerden üretilen NBS’nin pancar şekerine olan olumsuz etkileri gelmektedir.

Türkiye’de 1980’li yıllara gelmeden önce tarım kesimine yönelik politikaların temelini destekleme fiyatı ve alım politikaları oluşturuyordu. Yine ülkemizdeki diğer bir destekleme

⁴³ Akbay, A. a.g.e., s.39.

de girdi ve ürün bazında yapıyordu. Belirli zaman dilimlerinde gübre, zirai ilaç, tohum vb. girdilerin ucuza temin edilmesi sağlanıp süt ve pamuk gibi bazı ürünlere de primler verilmekteydi. Ancak ekonominin kötü gidişatı sonucunda 1980 yılında 24 olan desteklenen ürün sayısı, 1990 yılında 10'a kadar düşmüştür. Daha sonra artış gösteren tarımsal destekler 1991 yılında 24'e ve 1992 yılında ise 26'ya yükselmiştir. 1994 yılında yaşanan kriz ve sonrasında alınan 5 Nisan Kararları ile desteklenen ürünler hızla azalmış ve 2000 yılında doğrudan desteklenen ürün sayısı buğday ve şeker olmak üzere ikiye inmiştir. Şeker sektörü her ne kadar desteklense de bu destek yeterli değildir. 2002 yılında ise verilen destekler tamamen kaldırılmıştır.⁴⁴

1990'lı yılların başında şeker pancarı için açıklanan destekleme fiyatlarının yetersizliği, üreticinin yeterli pancar ekmemesine yol açmış ve bunun sonucunda oluşan açık, 1995-1996 yıllarında yapılan dışalım ile karşılanmıştır. Ancak bu iki yılda ülke gereksiniminin çok üzerinde ve 1 milyon tonun üzerinde yapılan şeker dışalımını, yalnızca karar vericilerini yargı karşısında mahkûm etmekle kalmamış, daha da önemlisi ülke şeker sektörünün dengelerini bozmuştur. Bu gereksiz ve abartılı dışalım, bugüne yansıyan stokların önemli bir kaynağını oluşturmaktadır. Bunun dışında, stokların artmasında bir diğer önemli etken olan ve 300 bin ton civarında olduğu tahmin edilen yıllık kayıt dışı pancar şekeri ticareti iki yolla gerçekleştirilmiştir. Dahilde işleme rejimi kapsamında dışsatım yapma koşulu ile ucuza satın alınan hammaddenin şekere dönüştürüldükten sonra, dışsatıma konu edilmeyip yüksek rantlarla ve yasal olmayan şekilde iç piyasaya yönlendirilmektedir. Kontrol yetersizliği nedeniyle kaçak yollarla Türkiye'ye sokulan şekerler de iç piyasaya girmiştir.⁴⁵

Şeker sektörünün sorunlarından bir diğeri de 1990'lı yılların başında ülkemize giriş yapan NBS sektörüdür. Türkiye'de stok fazlalığı gerekçe gösterilerek şeker pancarı üretimine kota getirilirken, diğer taraftan nişasta bazlı şeker üretimine büyük imkânlar tanınmaktadır. NBS sektöründe ikisi yabancı, ikisi yerli sermayeli ve sonuncusu yerli-yabancı sermaye ortaklığından oluşan beş şirket üretim yapmaktadır. Hammadde olarak mısır kullanan nişasta bazlı tatlandırıcılar doğrudan tüketilmemekte, daha çok şekerli ürünler sanayiinde girdi olarak kullanılmaktadır. Bu tatlandırıcıların başlıca kullanım alanları şekerlemeler, şekerli ve unlu

⁴⁴ C. Yenal Kesbiç, Ercan Baldemir, Sibel Doğan, **Rekabet Gücü Ölçümü ve Önemi: Türk Tarım Sektörü İçin Bir Analiz**, 2005, s. 7.

⁴⁵ Gökhan Günaydın, **Şeker Sektöründe Neler Oluyor ?**, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 6, Nisan, 2001, s. 14.

ürünler, geleneksel tatlılar, dondurma, helva, reçel ve marmelat, alkollü ve alkolsüz içeceklerdir. NBŞ üretimi 1995-1998 yılları arasındaki 4 yılda, % 150 oranında büyümüştür. Türkiye, mısır üretimi açısından kendine yetemeyen bir ülkedir. Yıllara göre değişmekle birlikte, 2 milyon tona yakın olan mısır üretiminin, yarısına yakın miktarda mısır, dışarıya konu olmaktadır.⁴⁶ NBŞ sektörü, ülkenin şeker pancarı kullanımını sınırlarken, bu sürecin doğal bir sonucu olarak, şeker pancarı üretimine kota getirilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ŞEKER SANAYİİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ VE 2000'Lİ YILLARDA TÜRK ŞEKER SANAYİNDE YAŞANAN GELİŞMELER VE SORUNLAR

1. Özelleştirme Kavramı ve Türk Tarımında Özelleştirme Uygulamaları

Özelleştirme; milli ekonomi içerisinde kamunun rolünün asgariye inmesi veya tamamen kaldırılmasıdır. Bu anlamıyla özelleştirme, sadece kamu kuruluşlarının elden

⁴⁶ Günaydın, a.g.e., s. 14.

çıkarılması değil, piyasanın tam anlamıyla serbest piyasa koşullarına uygun hale getirilmesi, devletin elini neredeyse tamamen çekmesidir. Dar anlamda özelleştirme ise; sadece kamu iktisadi teşekküllerinin mülkiyet ve yönetiminin özel sektöre devredilmesi anlamına gelir. Bu tür özelleştirmeden bahsedilebilmesi için mülkiyet devri şarttır. KİT'lerin en az %51'lik hissesinin özel sektöre devredilmesi gerekir. Bu bölümde özelleştirme ve Türkiye'de özelleştirme uygulamaları detaylıca belirtilecektir.

1.1. Özelleştirme Kavramı

Özelleştirme; ortaya çıkış nedeni açısından değerlendirildiğinde bir politika veya metod olarak tanımlanabilmektedir. Nitekim 1970'li yılların ilk yarısında karşılaşılan 1. Petrol Şoku, özellikle petrol ihracatçısı ülkelerde önemli krizlere yol açmıştır. Ekonomik kriz etkisini, büyük ölçüde piyasa değişikliklerine karşı yeteri kadar esneklik gösteremeyen kamunun mal ve hizmet üretim faaliyetleri üzerinde hissettirmiştir. Bu durum, kamunun ekonomik faaliyetlerde başarısızlığı olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda özelleştirme, aksak olan serbest piyasa ekonomisinin yeniden yapılandırılmasını sağlayan bir geçiş metodu ve politikasıdır. Diğer bir ifadeyle özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması ve sınırlandırılması metodudur.⁴⁷

Bazı ülkelerde devlet, ekonomiye müdahale etmesini gerektiren gerekçelerin ötesinde bir genişleme göstermiştir. Bu durum, devletin eğitim, sağlık, savunma ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi gibi asli fonksiyonlarını yeterince ve etkin olarak yerine getirememesine neden olabilmektedir. Bu bakış açısıyla özelleştirme, devleti klasik fonksiyonlarına geri döndürmenin ve bu fonksiyonlarda etkin kılmanın bir yolu olarak görülebilmektedir. Özelleştirme ile devlet, bu sağlıksız yapıdan geri dönmekte, gerçek görevine yani düzenleyici, yol gösterici, teşvik edici ve denetleyici fonksiyonuna kavuşmaktadır.

Özelleştirme ile ilgili bir başka tanım da dar ve geniş anlamda ele alınarak yapılabilir. Dar anlamda özelleştirme; devletin çeşitli alanlardaki mal ve hizmet denetimini gerçekleştirdiği iktisadi teşebbüslerinin tamamının veya bir kısmının özel sektöre satılması

⁴⁷ Yusuf Alper, **Özelleştirme**, Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası, Ankara, 1993, ss. 20-30

olarak yorumlanmaktadır.⁴⁸ Bu kapsamda konuya yaklaşan uzmanlara göre KİT'lerin özelleştirilmesinden söz etmek için, sermayesinin en az %51'lik payının özel sektöre devredilmesi veya satılması gerekmektedir.

Geniş anlamda özelleştirme ise, devletin ekonomik anlamdaki faaliyetlerinin sınırlandırılması, azaltılması veya ortadan kaldırılması şeklindeki uygulamalardır. Bu tanımla özelleştirme; kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması, kamu hizmetlerinin özel kesime ihale edilmesi, KİT'lerin yönetim ve mülkiyetinin özel kesime devredilmesi ve kurumsal serbestleşmenin sağlanması gibi konuları kapsamaktadır.⁴⁹ Bu bağlamda sağlık, eğitim gibi alanlarda özel sektörün faaliyetlerine izin verilmesi, devletin tekel olarak üretimde bulunduğu mal ve hizmet üretiminde özel sektörün de üretim yapmasına imkân veren imtiyazların tanınması, devletin sahip olduğu varlıkların ve işletmelerin kiralanması, yönetimlerinin devredilmesi, mal ve hizmet arzının ihale edilmesi gibi her türlü serbestleşme ve üretim faaliyetlerinin özel sektöre açılması özelleştirme olarak tanımlanmaktadır.⁵⁰

1.2. Özelleştirmenin amaçları

Özelleştirmenin yöneldiği amaçlar farklılık göstermesine karşın içerik olarak hemen hemen bütün ülkelerde aynıdır.⁵¹ Özelleştirme, özellikle ekonomik alanda karşılaşılan sorunları çözüme yollarından birisidir. Bu genel amacın dışında, uygulama şekli boyutu ve hedeflerine göre özelleştirmeye diğer bazı amaçlar da yüklenmiştir. Bu kapsamda özelleştirmenin amaçlarını iktisadi, mali, sosyal ve politik amaçlar ile diğer amaçlar şeklinde dört grupta sınıflandırmak mümkündür.⁵²

⁴⁸ **Özelleştirmenin Tanımı**, <http://www.fmtr.com/ekonomi-iktisat-isletme/974728-ozellestirmenin-tanimi.html>, Erişim Tarihi: 25.12.2010

⁴⁹ Harun Gülsün, **Türkiye'de Özelleştirme ve Rekabet Politikaları Açısından Şeker Sanayiinin İncelenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, 2007, s. 49.

⁵⁰ Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş. Vedat Ceyhan, Halil Fidan, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 31.

⁵¹ Harun Gülsün, **Türkiye'de Özelleştirme ve Rekabet Politikaları Açısından Şeker Sanayiinin İncelenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, 2007, s. 50.

⁵² Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş. Vedat Ceyhan, Halil Fidan, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 32.

Ekonomik yönü ağırlıklı olan özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar;

- _ Kaynak kullanımında etkinliği sağlamak ve verimliliği artırmak,
- _ Piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak,
- _ Sermaye piyasasını güçlendirmek,
- _ Döviz gelirlerini artırmak,
- _ Tekelleşmeyi ortadan kaldırmak şeklinde sıralanabilir.

Ekonomik açıdan sağlanan amaçlara bağlı olarak özelleştirme ile hayata geçirilmek istenen mali amaçlar da bulunmaktadır. Bunlar;

- _ Devlete gelir sağlamak,
- _ KİT'leri borç yükünden kurtarmak,
- _ KİT'lerin fiyatlandırma politikalarını ortadan kaldırarak dolaylı vergilerin azaltılmasını sağlamaktır.

Sosyal ve Politik amaçlar ise;

- _ Mülkiyetin tabana yayılması,
- _ Demokratikleşmeyi sağlamak,
- _ Temel hak ve hürriyetleri genişletmek ve
- _ Devleti asli fonksiyonlarına döndürmektir.

Yukarıda belirtilen temel amaçlardan başka özelleştirme uygulamasını gerçekleştiren ülkelerin ulaşmak istediği başka amaçlar da bulunabilmektedir. Nitekim İngiltere'de özelleştirme uygulamalarında varılmak istenen amaçlar arasında sendikaların kamu kesimi üzerindeki gücünün azaltılması da yer almaktadır.⁵³ Ayrıca teknoloji transferini kolaylaştırmak, rüşvet ve yolsuzluğu ortadan kaldırmak veya azaltmak, Dünya Bankası gibi

⁵³ Alper, a.g.e., ss. 20-30

uluslararası finans kuruluşlarından kaynak sağlamayı kolaylaştırmak da özelleştirme uygulamalarının diğer amaçlarına örnek verilebilir.⁵⁴

Ülkemizde ise KİT'lerin özelleştirme nedenleri kısaca şu şekilde özetlenebilir.

- _ KİT'ler üzerinde politik baskı ve müdahalelerin olması,
- _ KİT'lerde aşırı istihdam olması
- _ KİT'lerde aşırı bürokrasi olması,
- _ KİT'lerde sermaye artırımlarının Hazine tarafından gerçekleştirilmesi,
- _ KİT'lerde iflas tehlikesinin söz konusu olmaması,
- _ Personel seçim ve eğitimi konusundaki yetersizlikler,
- _ Yönetim kurulu başkanı ve üyelerinin, genel müdür ve yardımcılarının genel seçimlere paralel olarak sık sık değiştirilmesi,
- _ Verimlilik esasına dayalı ücret politikalarının olmaması,
- _ Fiyatlandırmaların pazar koşullarına göre yapılmaması,
- _ KİT'lerin borçlanma gereğinin karşılanması için Merkez Bankası'nca karşılıksız para basılması,
- _ KİT'lerde denetimin yeterli ve etkin olmaması,
- _ KİT'lerin özel teşebbüslere oranla daha yüksek maliyet ve daha düşük verimlilik ile çalışmaları, böylece ülke ekonomisini ve sanayisini olumsuz bir yapıya sevk etmeleri,
- _ KİT'lerde artan personel harcamalarının sonuçta KİT zamlarını kaçınılmaz kılması ve maliyet enflasyonuna yol açması,
- _ KİT'lerde eski teknoloji kullanımı ve kaynak israfının söz konusu olmasıdır.⁵⁵

1.3. Türk Tarımında Özelleştirme Uygulamaları

⁵⁴ Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş, Vedat Ceyhan, Halil Fidan, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 32.

⁵⁵ Coşkun Can Aktan, **KİT Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi (Türkiye İçin Bir Model ve Stratejik Planlama Önerisi)**, TİSK İnceleme Yayınları No: 12, Ankara, 1994, s. 12.

Ülkemizde gerek tarımsal girdi, gerekse tarımsal üretim veya üretilen tarım ürünlerinin işlenmesinde bizzat görev alan birçok kamu iktisadi teşebbüsü bulunmaktadır. Bu KİT'ler özellikle nüfusun yaklaşık %40'ına yakın bir kısmını doğrudan ilgilendiren, toplumun beslenme ihtiyaçlarını karşılayan ve toplam istihdamda büyük paya sahip olan tarım sektörü içinde yer almaktadır. Bu nedenle söz konusu KİT'lerin özelleştirilmesiyle ortaya çıkacak yeni oluşumdan en fazla etkilenecek kesim tarım sektörü ve dolayısıyla da çiftçiler olacaktır.

Türkiye'de 1985'ten günümüze kadar gerçekleştirilen özelleştirme ile ilgili faaliyetler sonucunda, Et ve Balık Kurumu (EBK), Türk Yem Sanayii A.Ş. (YEMSAN), Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK), Orman Ürünleri Sanayii (ORÜS), Türkiye Gübre Sanayii A.Ş. (TÜGSAŞ), ve Türkiye Zirai Donatım Kurumu A.Ş. (TZDK) özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bunlardan YEMSAN ve TSEK, bağlı işletmeleri ile birlikte tamamen özelleştirilmiştir. Nisan 1987'de özelleştirme kapsamına alınan Gübre Fabrikaları A.Ş. 1989 yılında kapsamdan çıkarılmıştır.⁵⁶ Diğerlerinde ise çeşitli düzeylerde işletme ve taşınmazların özel sektöre satıldığı veya bedelsiz diğer kamu kuruluşlarına devredildiği görülmektedir.

Yem Sanayi A.Ş.'ye bağlı 25 yem fabrikası, 1 arsa ve 4 yem fabrikasındaki iştirak payı, 1993-1995 döneminde tamamen özelleştirilmiş ve söz konusu KİT, 1997 yılında tasfiye edilmiştir. Türkiye Süt Kurumu'na bağlı toplam 32 adet süt ve mamulleri işletmesi, 6 adet süt toplama merkezi, 4 adet arsa ve Süt Endüstrisi Kurumu (SEK)'nin isim hakkı 39 farklı özel kuruluşa satılmıştır. Kısmen özelleştirilen tarımsal KİT'lerden Et ve Balık Kurumu'nda şimdiye kadar çeşitli illerdeki 12 adet kombina (içerisinde et parçalama ve/veya mamul madde üretim tesisi bulunan mezbaha) ve 14 adet arsa özelleştirilmiştir. Türkiye Zirai Donatım Kurumu'na bağlı 2 arsa ve taşınmaz 1998 yılında, 15 adet taşınmaz 1999 yılında özelleştirilmiştir.⁵⁷

Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM)'ne ait inşaatı yarım kalmış Güneş Zeytinyağı Fabrikası, 1991 yılında Kilis Belediyesi'ne satılmıştır. Eylül 2003'te kapsama alınan TİGEM Ağustos 2004 tarihinde kapsamdan çıkarılmıştır. 1992 yılında kapsama alınan

⁵⁶ PANKOBİRLİK, **Şeker Kurumunun Kaldırılması ve Etkileri**, PANKOBİRLİK Dergisi, 83, Ankara, 2005

⁵⁷ T. C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **1985-2011 Dönemi Özelleştirme Uygulamaları**, <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar.htm>, Erişim Tarihi: 04.01.2011

Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'de tesis ve varlık satışı yöntemiyle kısmen özelleştirme uygulamaları gerçekleştirilmiş, ancak 2005 yılında kapsam ve programdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir. İstanbul Gübre San. A.Ş. (İGSAŞ) 15 Nisan 2002'de Türkiye Gübre Sanayii A.Ş. bünyesinde birleştirilmiş ve özelleştirilmiştir. Türkiye Ziraat Donatım A.Ş. 7 Şubat 2003 tarihinde, TÜGSAŞ 19 Eylül 2005 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir.⁵⁸

1.4. Şeker Sektöründe Özelleştirme Modelleri

Kamuya ait şeker fabrikaları, 20 Aralık 2000 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile özelleştirme kapsamına alınmıştır. 27 Haziran 2003 tarihinde TÜRKŞEKER'in özelleştirilmesi ile ilgili gerekli çalışmaların tamamlanması (gerekli portföy gruplarının oluşturulması ve gerekirse anonim şirketler haline dönüştürülmesi), 2004 Mayıs ayından itibaren ihalelere çıkarılarak, 31 Aralık 2004'e kadar ihalelerin tamamlanması karara bağlanmıştır. Ülke şartlarına en uygun özelleştirme modelinin tespiti ve özelleştirmeye yardımcı olmak amacıyla danışmanlık yapmak üzere bir konsorsiyum görevlendirilmiştir. Bu konsorsiyum; OYAK Yatırım Menkul Değerler A.Ş. & Rabo International Advisory Services B.V. & ED&F Man İstanbul Pazarlama Ltd. Şti. konsorsiyumudur.⁵⁹

Sektörün özelleştirilmesinin önünde; iç pazar payındaki daralma, uygulanan sektörel politikalar, dünyadaki gelişmeler, uluslararası anlaşmalar önemli sorunlar oluşturmaktadır. Özellikle sosyo-ekonomik boyutu büyük olan sektörün özelleştirilmesinde stratejiler doğru tespit edilmeli ve milli güvenlik boyutu da unutulmamalıdır. Bu nedenle AB'ye girme yolunda çalışmalarının hızla sürdürüldüğü ülkemizde, özellikle tarım kesiminde, diğer stratejik ürünlerde olduğu gibi pancar tarımında da sürekliliğin sağlanması ve özelleştirme sonrası yaşanabilecek olumsuzlukların şimdiden giderilmesi amacıyla, sektörle ilgili kararların aceleyle getirilmeden ve sektörü temsil edenlerin de içinde bulunduğu teknik çalışmalarla belirlenmesi gerekmektedir. Bu çalışmalarda öncelik 2005 yılı ve sonraki yıllarda Dünya Ticaret Örgütü gibi dış kuruluşların öngörülerıyla hareket edilmeden, mevcut

⁵⁸ T. C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **1985-2011 Dönemi Özelleştirme Uygulamaları**, <http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar.htm>, Erişim Tarihi: 04.01.2011

⁵⁹ Azmi Aksu, **TÜRKŞEKER'İN Özelleştirilmesi**, 29 Eylül 2005 AB Şeker Rejimi Reformu ve Türkiye Şeker Sektörü Toplantısı, Bilkent Otel, Ankara, 2005

sanayiinin yaşatılmasıdır. Bunun için çıkar yol, uygun bir model ve ödeme planı dahilinde, geniş çiftçi kitlelerinin içinde yer aldığı bir özelleştirme modelidir.

AB ülkeleri incelendiğinde şeker sanayiinin büyük ölçüde özelleştirildiği görülmektedir. Ancak sektörlerin tamamını özelleştirmeyerek, olağanüstü durumlara hazırlıklı olabilmek ve pancar tarımının sürekliliğini sağlayabilmek için üretimin bir kısmının işletim hakkını üretici birliklerine devrederek kamunun bünyesinde tutmuşlardır. AB genelinde 20 yıl önce 1 milyon tonun üzerinde kotaya sahip şeker grubu sadece İngiltere'nin "British Sugar" şirketi iken, şirketler arası yapılan evlilikler sonucu "Sudzucker", "Nordzucker", "Tereos" ve "DaniscoSugar" gibi şirketler şeker üretim kotalarını 3 milyon tona kadar ulaştırmışlardır. Sonuçta AB toplam şeker üretiminin %83'ü 15 şirketin elinde toplanmış ve bu gruplar sektörde adeta bir tröst konumuna gelmişlerdir. Yine konu ile ilgili olarak en son 22 Nisan 2006'da Alman "Nordzucker AG", Fransız "ChristalUnion" ve İngiltere'den ED&F Man" şirketleri "EUROSUGAR" adı altında yeni bir şirket kurarak çok büyük bir güç oluşturmuşlardır.⁶⁰

Bu şirketler Türkiye'de özelleşecek fabrikalara da yoğun ilgi göstermektedirler. Özelleştirmenin yukarıda adı geçen şirketlere yapılması durumunda AB şeker reformunda da yer aldığı üzere, olası AB üyeliğimiz sonrası, AB içerisinde ülkeler arası şeker transferinin mümkün olması nedeniyle, Türkiye'de üretilmesi gereken şeker, daha açık bir ifade ile şekerin hammaddesi olan şeker pancarı üretiminin başka ülkelere kaydırılması söz konusu olabilecektir. AB'ye üye ülkeler arasında da tartışma konusu olan bu hususun özelleştirme aşamasında asla göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Kamu şeker fabrikalarının özelleştirilmesi ile ilgili olarak basın ve kamuoyuna bazı modeller sunulmuştur. Bunlar; TÜRKŞEKER'in öncelikli olarak ana üretim ve ana üretim dışı faaliyetlerinin birbirinden ayrılarak satışı, (Örneğin; alkol, makina, elektromanyetik aygıt, tohum işleme ve tarım işletmelerinin öncelikle satışı); özelleştirme kapsamındaki şeker fabrikalarının "kapatılacaklar", "rehabilite edilecekler" ve "satışı sorunsuz" fabrikalar olmak üzere 3 bölümde değerlendirildiği ve bu sırayla özelleştirileceği ve tatlandırıcı üreticileri (çok uluslu şirket destekli), ŞEMAD (Şekerli Mamul Üreticileri) ile Alman ve

⁶⁰ Mehmet Günel, **Şeker Sektöründe Özelleştirme**, Pankobirlik Dergisi, 88, Ankara, 2006, ss.18-23.

Fransız şirketlerine satışı şeklinde ifade edilmektedir (bunun sonucu olarak Türk şeker sektörünün çok uluslu şirketlere geçeceği ve böylece ülkemiz ekonomisinin stratejik ürün olan şekerde açık pozisyona düşeceği söylenmektedir).

Şeker endüstrisinde yeniden yapılandırma kapsamında şeker fabrikalarının özel kişi ve kuruluşlara devredilmesinde tartışılan modellerin birisi de kârlı çalışan bir fabrika ile birlikte zarar eden bir fabrikanın birlikte satışını içeren modeldir. Bu modelde, Orta Anadolu'da bulunan yüksek işleme kapasiteli fabrikaların sürekli olarak kâr ile faaliyet yıllarını kapattığı, diğer fabrikaların ise genellikle zarar ettiği gerçeği öne sürülmektedir.⁶¹ Şeker pancarı alımı yapma ve şeker endüstrisinin gelişmesi amacı ile kurulan TÜRKŞEKER'in üreticilere bedelsiz tohum, bedeli karşılığında kimyasal gübre ve bakım avansları vermesi, modern tarım tekniğinin kırsal kesime uygulaması ve şeker tarımı ve sanayiine önemli sosyal faydalar sağladığı görülmektedir. Bu nedenle sadece kâr eden fabrikalar özelleştirildiğinde, genellikle kârlı ve verimli olarak çalışmayan fabrikaların özelleştirme sonrası dönemde faaliyetlerini

sürdürmesi mümkün olmayacaktır. Böylece zarar ile çalışan fabrikaların üretime devamı koşulu, pancar üreticileri için de önemli bir güvence olacaktır.

Diğer bir model; şeker endüstrisinde çalışanlara belirli bir oranda hisse (%10-30 gibi) verildiği ve bunun yanında bütün kamu fabrikalarının belirli bir hissesinin (%30-40 gibi) üreticilerin ortak olduğu pancar istihsal kooperatiflerine verildiği modeldir. Burada kalan hisseler ise yöre müteşebbisleri ve şekerli mamuller üreten firmalara devredilebilir. Bunun için öncelikle bütün fabrikaların anonim şirket şekline dönüştürülmesi gerekmektedir. Bu model, işletmelerin bedellerinin ödenmesinde üreticilere ve çalışanlara kolaylık sağlanabildiği, peşinatsız veya çok düşük peşinat ile 3-5 yıl vadeli olarak fabrikaların özel kişi ve kuruluşlara devredilebildiği bir modeldir.

⁶¹ Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş. Vedat Ceyhan, Halil Fidan, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 88.

Şeker fabrikalarının tamamen pancar üreticilerinin üye olduğu pancar kooperatifinin üst örgütü olan PANKOBİRLİK'e devredilmesi de özelleştirme modellerinden biridir. Budurumda pancar üreticilerine yönelik hizmetlerin devamlılığı ve nitelikleri iyileştirilebilir.⁶² Diğer tarıma dayalı sanayilerde olduğu gibi şeker sanayiinde de sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesinin temel şartlarından birisi; yeterli düzeyde ve kaliteli hammaddeyi sağlayacak sağlam bir tarımsal alt yapı ve hammadde üretecek bir örgütlenmeyi oluşturmaktır. Şeker sektöründe bu şartın PANKOBİRLİK tarafından başarıldığı ve hammadde üretiminin aksatılmadan sürdürüldüğü, Amasya, Kayseri ve Konya Şeker Fabrikaları'ndan görülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti başlangıçta TŞFAŞ aracılığıyla bir taraftan Türk çiftçisini pancar kooperatifleri biçiminde örgütleyerek bugünkü sivil kuruluş olan PANKOBİRLİK'in kuruluşunda rol almış, sermayenin tabana yayılması politikası ile de Amasya, Kayseri ve Konya Şeker Fabrikaları'nı PANKOBİRLİK ve bağlı kooperatiflerine devretmiştir.

2. Türkiye'de Özelleştirme Süreci ve Şeker Sanayiinde Özelleştirme Çalışmaları

Bütün dünyada, kamu sektörünün verimsiz ve ağır işleyen yapısından kaçarak özel sektörün aktif ve verimli yapısına doğru bir yöneliş mevcuttur. Devletçi ekonomik sistemin temsilcisi olan Sovyetler Birliği'nin çöküşü, özelleştirme çabalarının hızlanmasına sebep olmuştur. Türkiye de bu çabalarda geri kalmamaya özen gösteren ülkeler arasında olmuştur.

1980'li yıllara bakıldığında; zarar eden kuruluşların özelleştirilmesi, sermayenin tabana yayılması, verimliliğin, kalitenin ve istihdamın artırılması gibi gerekçelerle özelleştirme uygulamalarına başlandığı görülmektedir.⁶³ Bu gerekçeler o dönemde tutarlı olarak ifade edilebilir. Ancak son zamanlarda tartışılan özelleştirme uygulamalarına bakınca, asıl özelleştirilmeye çalışılan kuruluşların zarar eden kuruluşlar değil, Türkiye'de "doğal

⁶² Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş. Vedat Ceyhan, Halil Fidan, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 88.

⁶³ Günal, a.g.e., ss.18-23.

tekel'' olan kuruluşlar olduğu görülmektedir. Yani petrokimya tesisleri ile iletişim ve enerji alanındaki tesisler özelleştirilmektedir. Bunların üçü de Türkiye'de doğal tekeldir. Bu kuruluşların satış amaçları incelendiğinde özelleştirmenin başlangıç felsefesinden uzaklaştığı görülmektedir.

Özelleştirme bakımından en hassas sektörlerin başında yüksek gümrük vergileri ile korunan şeker sektörü gelmektedir. Cumhuriyetimizin ilk yıllarında tamamen özel girişimciler tarafından ön ayak olunarak kurulan şeker sanayimiz, o dönemdeki devlet imkânsızlıkları ve girişimcilerin mali güçlerinin yetersizliği sonucunda 1935 yılında devletin yarattığı kaynaklarla sektörün KİT haline getirilmesi gerçekleştirilmiştir. Bu yolla ülkemizin ihtiyacı olan ve sürekli ithal edilen şekerin ülke kaynaklarıyla karşılanması yolu tercih edilmiş ve devlet bu yönde özel girişimciye rehberlik etmiştir.

1951 yılında mevcut 4 şeker fabrikasının, ülkenin artan şeker tüketimini karşılayamaz duruma düşmesi nedeniyle şeker sanayiinin genişletilmesine karar verilmiş, yurt genelinde yeni pancar ekim sahaları meydana getirilmiş, şeker fabrikalarının sayısı artırılmış ve bu suretle artan tüketimin karşılanması sağlanmıştır. Ancak bu büyük projeye karar verilirken hareket noktası olarak, çiftçinin fabrikalara yalnız pancarını teslim eden bir üretici değil aynı zamanda pancarını götürdüğü fabrikanın sahibi olması ilkesi benimsenmiştir.⁶⁴ Bu düşünceden hareketle, pancar çiftçilerinin sosyal ve ekonomik sorunlarının çözülmesi ve refah düzeylerinin artırılması için uygun ortamın en kısa zamanda teşkilatlanmak suretiyle yaratılmasına karar verilmiştir.

Bu aşamada pancar üreticilerinin yalnız başlarına başaramayacakları önemli girişimleri organize etmek ve sosyo-ekonomik durumlarını iyileştirmek amacıyla Pancar Ekicileri Kooperatifleri kurma çalışmaları hız kazanmıştır. Çiftçilerin kooperatifler kanadıyla yeni kurulan şeker fabrikalarının sahibi olması 1953-1956 yılları arasında kurulan 11 şeker fabrikasının hepsinin özel A.Ş. olarak kurulması amaçlanmış ise de, üreticilerin ve kooperatiflerin o günkü ekonomik şartları buna izin vermemiştir.⁶⁵ Ancak Adapazarı,

⁶⁴ Günal, a.g.e., ss.18-23.

⁶⁵ Günal, a.g.e., ss.18-23.

Amasya, Kayseri, Konya ve Kütahya Şeker Fabrikaları pancar kooperatiflerinin sermayelerine iştirak ettikleri kuruluşlar olarak şeker sektöründe ilk özel girişimciliğin örneklerini vermiştir.

Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği (PANKOBİRLİK) ve pancar kooperatifleri, pancar üreticilerinin sosyo-ekonomik faaliyetlerini düzenlemek ve çıkarlarını korumak amacıyla kurulmuş olan sivil toplum kuruluşlarıdır. Ekonomik ve sosyal güçlerini bir araya getirerek pancar kooperatiflerini kuran pancar çiftçileri profesyonel çiftçiliğe öncülük yapmışlardır.

Türkiye’de tarımsal KİT’ler, diğer ülkelerdeki örneklerinden farklı olarak, özelleştirme uygulamalarında yeterince deneyim kazanılmadan ve özelleştirme uygulamalarının ilk yıllarında programa alınmıştır. Bu nedenle söz konusu işletmelerin özelleştirme süreçleri ve özelleştirme sonrası dönemleri sorunlu olmuştur. İşletmeler çoğunlukla kuruluş amaçları ve işlevleri dikkate alınmadan, yapılan ihalelerde en yüksek teklifi veren firmalara devredilmiştir. Bu nedenle birçok işletme faaliyet alanından çekilmiş, üretim ve istihdamda önemli oranlarda azalma olmuş, verimlilik ve kârlılık özellikle süt, orman ve et kombinalarında istenilen düzeye çıkarılamamıştır.

Kuruluşlarından itibaren kooperatif şeker fabrikası olan Konya, Kayseri ve Amasya Şeker Fabrikaları A.Ş.’lerinde 1991 ve 1992’de TŞFAŞ’ye verilen yönetim yetkisi kaldırılarak, fabrikaların yönetimleri özerkleştirilmiştir.⁶⁶ Böylece fabrika yönetimi pancar kooperatiflerine devredilmiştir. 1992-1999 döneminde bu fabrikaların şeker üretiminde %33,35 oranında artış, istihdam hacminde ise %31,65 oranında azalma olmuştur. Bu üç şeker fabrikasının günlük pancar işleme kapasitesinde ise, özelleştirme sonrası dönemde %50 oranında artış gerçekleşmiştir.⁶⁷

Özelleştirme uygulamalarının tarım kesimi ve ulusal ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılabilmesi için, özelleştirme sonrası dönemde söz konusu faaliyet

⁶⁶ Günal, a.g.e., ss.18-23.

⁶⁷ Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş. Vedat Ceyhan, Halil Fidan, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 101.

alanlarında yeni yatırımların teşvik edilmesi ve gerçekleştirilmesi gerekmektedir. YEMSAN'da özelleştirmenin başladığı 1993'ten günümüze kadar, Türkiye'de 38 ilde 69 adet yem fabrikası kurulmuş ve endüstriye yıllık 2,6 milyon tonluk ilave üretim kapasitesi kazandırılmıştır.⁶⁸ Şimdi Türkiye'de şeker sanayiinin özelleşme sürecini detaylarıyla belirtelim:

Şeker sanayiindeki özelleştirme uygulamalarının ilki, 1992 yılı başında Konya Şeker Fabrikası A.Ş.'deki iştirak payının Konya-Ilgın-Ereğli Pancar Ekicileri İstihsal Kooperatifleri Birliği'ne yaklaşık 9,8 milyon dolara devredilmesidir. Bu bağlamda, TÜRKŞEKER özelleştirme kapsamına alınmamış, ancak uzun süre yönetimini üstlendiği Konya Şeker Fabrikası'ndaki kamu payının satılmasıyla birlikte, TÜRKŞEKER'in bu fabrikanın yönetiminde söz hakkı kalmamıştır.⁶⁹

TÜRKŞEKER, 22 Haziran 2000 tarihinde IMF'ye verilen "Ek Niyet Mektubu"nda belirtilen esaslar dahilinde özelleştirme kapsamına alınmış, TŞFAŞ'nin Özelleştirme İdaresi'ne devri öngörülmüştür. Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK)'nun 27.06.2003 tarihinde aldığı kararlarla özelleştirme yol haritası belirlenmiştir. TÜRKŞEKER'in bağlı ortaklık ve iştiraklerindeki hisselerin özelleştirme programına alınmasına ve özelleştirme işlemlerinin 31 Aralık 2003 tarihine kadar tamamlanmasına karar verilmiştir.⁷⁰ ÖYK kararında, 31 Ekim 2003 tarihine kadar, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) ile TÜRKŞEKER tarafından yapılacak çalışmalar neticesinde, TÜRKŞEKER'e ait fabrikalardan portföy grupları oluşturulması öngörülmüştür. Ayrıca bu portföy gruplarının özelleştirme programına alınmasına ilişkin takvimin belirlenmesi, özelleştirme programına alınan portföylerin satış yöntemiyle özelleştirilmesi, 2004 yılı Mayıs ayından itibaren ihale ilanına çıkarılması ve ihalelerin 31 Aralık 2004 tarihine kadar tamamlanması, TÜRKŞEKER'in faaliyeti ve kullanımı ile doğrudan ilgisi olmayan işletme dışı atıl durumdaki varlıklar ve

⁶⁸ Günal, a.g.e., ss.18-23.

⁶⁹ Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş, Vedat Ceyhan, Halil Fidan, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 101.

⁷⁰ Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası, **Pancar Tarımı ve Şeker Sanayii**, Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası Yayınları, Ankara, 2006

şeker üretimiyle ilgisi olmayan birimlerin TÜRKŞEKER tarafından satılarak sonuçlandırılması karara bağlanmıştır.⁷¹

Aynı zamanda TŞFAŞ Genel Müdürlüğü tarafından Ağrı ve Iğın Şeker Fabrikaları'nın muhtelif taşınmazları satışa çıkartılmıştır. Iğın Şeker Fabrikası'nın 8 adet taşınmazı için 17 Ekim 2003 tarihinde, Ağrı Şeker Fabrikası'nın 2 adet arazi ve arsası 16 Ekim 2003 tarihinde ihaleye çıkartılmıştır. Ancak satışlar gerçekleşmemiştir.⁷²

2004 yılı özelleştirme programı, 11 Şubat 2004 tarihinde açıklanmıştır. Programda, şeker sanayinin özelleştirilmesine ilişkin olarak 2003 yılında belirlenen yol haritasında yer alan ve öncelikle TÜRKŞEKER'e ait bağlı ortaklık ve iştiraklerin özelleştirme programına alınmasını öngören kararlar doğrultusunda bilgiler yer almıştır. Başta Kütahya Şeker Fabrikası olmak üzere bağlı ortaklık ve iştiraklerdeki özelleştirme hazırlık çalışmalarının tamamlanmış olduğu ve ihale ilanına çıkılacağı belirtilmiştir. Programda ayrıca, Sanayi Bakanlığı ve TÜRKŞEKER koordinasyonu ile belirlenecek TÜRKŞEKER'e ait bazı fabrikaların kısa bir süre içerisinde özelleştirme programına alınarak gerekli hazırlıkların tamamlanmasından sonra özelleştirilmesi öngörülmüştür.⁷³

Bu doğrultuda Amasya, Kayseri ve Kütahya Şeker Fabrikaları'ndaki kamu hisselerinin satışı için ihaleye çıkmıştır. Amasya Şeker Fabrikaları A.Ş.'de bulunan %15 oranındaki idare hissesinin özelleştirme ihalesinde en yüksek teklifi 1,25 milyon ABD doları ile Sınırlı Sorumlu Amasya Pancar Ekicileri Kooperatifi vermiş, nihai pazarlık görüşmeleri 20.05.2004 tarihinde tamamlanarak sözleşme imzalanmıştır. Kayseri Şeker Fabrikaları A.Ş.'de bulunan %10 oranındaki idare hissesinin özelleştirme ihalesi, yeterli teklif verilmemesi üzerine ihale komisyonu kararı ile iptal edilmiştir. %10 oranındaki kamu payı halen Özelleştirme İdaresi Başkanlığı portföyündedir.⁷⁴

⁷¹ Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası, **Pancar Tarımı ve Şeker Sanayii**, Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası Yayınları, Ankara, 2006

⁷² PANKOBİRLİK, **Kamu Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesi**, PANKOBİRLİK Dergisi, 82, Ankara, ss. 28-29

⁷³ Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası, **Pancar Tarımı ve Şeker Sanayii**, Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası Yayınları, Ankara, 2006

⁷⁴ PANKOBİRLİK, **Şeker Kurumunun Kaldırılması ve Etkileri**, PANKOBİRLİK Dergisi, 83, Ankara, 2005

Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 30.09.2004 tarih ve 2004-93 sayılı kararı ile Kütahya Şeker Fabrikası'nda bulunan %56 oranındaki Özelleştirme İdaresi'ne ait hisse yaklaşık 23.8 milyon ABD doları bedelle en yüksek teklifi veren Torunlar Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye satılarak özelleştirme işlemi tamamlanmıştır.⁷⁵

21 Ocak 2005 tarih ve 2005/17 sayılı ÖYK kararı ile özelleştirme haritası revize edilmiş, TÜRKŞEKER'in özelleştirmeye hazırlık süresinin 31 Aralık 2006 tarihine kadar uzatılmasına, Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.'deki kamu hisselerinin 31 Aralık 2005 tarihine kadar satış suretiyle özelleştirilmesine, Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.'de bulunan kamu hisselerinin özelleştirme programına alınmasına ve 12 ay içerisinde satış yöntemiyle özelleştirilmesine karar verilmiştir.⁷⁶Nitekim Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.'de bulunan %95,37 oranındaki Özelleştirme İdaresi'ne ait hissenin satışında yaklaşık 45,7 milyon ABD doları bedelle Adapazarı Pancar Ekicileri Kooperatifi en yüksek teklifi vermiştir. Fabrikanın devri 15 Kasım 2005 tarihinde gerçekleşmiştir.⁷⁷

6 Aralık 2005 tarih ve 26015 sayılı resmi gazetede yayınlanan ÖYK kararı ile Bor, Ilgın ve Ereğli Şeker Fabrikaları özelleştirme programına alınmıştır. Bor, Ereğli, Ilgın Şeker Fabrikaları şeker üretim faaliyetlerine Sümer Holding A.Ş. bünyesinde devam etmektedirler. Bu 3 fabrikanın da özelleştirilmesi halinde Türkiye'deki pancar şeker kurulu kapasitesinin %49'u özel sektörün eline geçecek ve %51'i ise TÜRKŞEKER'de kalacaktır.⁷⁸

TÜRKŞEKER A.Ş.'nin özelleştirme çalışmaları Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 12.08.2008 tarihli ve 2008/50 sayılı ve 20.11.2008 tarih ve 2008/65 sayılı kararları çerçevesinde yürütülmektedir. Söz konusu kararlarda;

⁷⁵ M. Azmi Aksu, **TÜRKŞEKER'in Özelleştirilmesi**, 29 Eylül 2005 AB Şeker Rejimi Reformu ve Türkiye Şeker Sektörü Toplantısı, Bilkent Otel, Ankara, 2005

⁷⁶ Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası, **Pancar Tarımı ve Şeker Sanayii**, Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası Yayınları, Ankara, 2006

⁷⁷ M. Azmi Aksu, **TÜRKŞEKER'in Özelleştirilmesi**, 29 Eylül 2005 AB Şeker Rejimi Reformu ve Türkiye Şeker Sektörü Toplantısı, Bilkent Otel, Ankara, 2005

⁷⁸ Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası. **ÖİB'nin İddiaları Gerçekçi Değil, İşte Gerçekler**, Şeker-İş Sendikası Genel Merkezi, 2009

1-Şeker fabrikalarının portföyler halinde özelleştirilmesi ve her bir portföy grubunun ayrı ayrı ve kendi içinde bir bütün olarak “varlık satışı” yöntemiyle özelleştirilmesi,

2-Coğrafi bazı portföy gruplarının;

Portföy A: Kars, Erciş, Ağrı, Muş ve Erzurum Şeker Fabrikaları

Portföy B: Elazığ, Malatya, Erzincan ve Elbistan Şeker Fabrikaları

Portföy C: Kastamonu, Kırşehir, Turhal, Yozgat, Çorum ve Çarşamba Şeker Fabrikaları

Portföy D: Bor, Ereğli ve Ilgın Şeker Fabrikaları

Portföy E: Uşak, Alpullu, Burdur, Afyon ve Susurluk Şeker Fabrikaları

Portföy F: Eskişehir ve Ankara Şeker Fabrikaları şeklinde belirlenmesi,

3- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanacak şartnamelerde, portföy gruplarını satın alacak alıcılara, portföy grubu için Şeker Kurulu tarafından belirlenecek toplam şeker kotası çerçevesinde en az 5 yıl şeker üretim şartı getirilmesi,

4- Özelleştirme ihalelerine; Portföy A, Portföy B ve Portföy C’den başlanılmasına, sonra Portföy D, Portföy E ve Portföy F ile devam edilmesi yer almaktadır.⁷⁹

3. Şeker Sanayiinde ÖzelleştirmeninŞeker Sektörüne Zarar Vereceği Yönündeki Görüşler

Özelleştirme çalışmaları tüm hızla devam ederken, sektörde yer alan birçok kuruluş özellikle Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası gerçekleştirilen özelleştirmelerin şeker sektörüne zarar verdiği yönünde görüş belirterek özelleştirme işlemlerinin durdurulması yönünde görüş belirtmektedir.

⁷⁹ Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası. **ÖİB’nin İddiaları Gerçekçi Değil, İşte Gerçekler**, Şeker-İş Sendikası Genel Merkezi, 2009

Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası şeker sanayiinde yapılacak özelleştirmelerin şeker sektörüne büyük zararının olacağı görüşündedir. Şeker-İş yaptığı bir çalışmanın sonucuna dayanarak şeker fabrikalarının özelleştirilmesi halinde en az 18-20 fabrikanın kapanacağını savunmaktadır. Bu çalışmada, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun yukarıda yer alan 12.08.2008 tarihli ve 2008/50 sayılı ve 20.11.2008 tarih ve 2008/65 sayılı kararlarının da yanlış olduğu belirtilerek bazı itirazlarda bulunulmuştur. Bu itirazların birinde, sadece kârlı fabrikaların yer aldığı portföylerin, içinde yer alan düşük kârlı fabrikalar nedeniyle çok ucuz miktarlara satılacağı, daha sonra ise fabrikalar arası kota transferi yoluyla kotaların kârlı olan fabrikalarda toplanacağı ve kâr eden 4-5 fabrikanın dışında kalan tüm fabrikaların kapanacağı görüşü savunulmaktadır.

Yine aynı çalışmada, doğu bölgelerimizde bölgesel kalkınma ve istihdam gibi gerekçelerle kurulan düşük kâr oranlarıyla çalışan küçük fabrikaların ise özel sektörün ilgisini çekmeyeceği ve satılamayacağı görüşü savunulmaktadır.⁸⁰ 2008 yılında gerçekleşen Portföy A fabrikalarına (Ağrı, Erciş, Kars, Erzurum, Muş) talep olmaması da bu görüşü desteklemiştir. Yani Şeker-İş'in üzerinde durduğu en önemli konu, özelleşen fabrikaların kârlı fabrikalar olması ve düşük kârlı olan ve kâr etmeyen fabrikaların ise özelleştirilememesidir. Kâr getiren ve özelleşen fabrikaların kârının da ortadan kalkması sonucunda, kâr etmediği için özelleştirilemeyen fabrikaların, devletin üzerindeki yükünün daha da artmasıdır. Devletin üzerindeki yükün artması nedeniyle zarar eden özellikle Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki fabrikaların kapanması gündeme gelecek, bu ise bölgesel kalkınmayı sekteye uğratacaktır.

Ayrıca işsizlik artacak ve köyden kente göçte artış yaşanacaktır. Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası özelleştirmeden derhal vazgeçilmesi gerektiğini ve Türkşeker'in özerkleştirilmesinin sağlanmasının daha iyi olacağını savunmaktadır. Özerkleştirme ile varlık satışı yerine işletme hakkı devri benimsenerek, pancar çiftçileri, şeker işçileri ve devletin birlikte yer alacağı yeni bir modelin oluşturulması görüşünü belirtmektedir.

⁸⁰ Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası. **ÖİB'nin İddiaları Gerçekçi Değil, İşte Gerçekler**, Şeker-İş Sendikası Genel Merkezi, 2009

Özelleştirmeye ilgili Pankobirlik'in de bazı olumsuz düşünceleri bulunmaktadır. Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği'nin (Pankobirlik) 37. Mali Genel Kurulu'nda konuşan Pankobirlik Genel Başkanı Recep KONUK, "Özelleştirme modeli geride kaldı. Şimdi yeni model, kooperatifleşme. Bunu siyasi karar mercilerinin, özelleştirme idaremizin ve değerli bürokratlarımızın dikkatine sunuyorum. Bunu incelesinler, tarım sektörünün geleceği açısından bunu değerlendirsinler. Dünya iki renkten oluşmuyor, sadece siyah ve beyaz yok. Yani ya özel sektör, ya kamu sektörü yok. Üçüncü bir sektör daha var, kooperatifçilik" açıklamasını yaptı. Hükümetin gerçekleştireceği özelleştirmenin içinde pancar üreticisinin olması gerektiğinin altını çizen Pankobirlik Genel Başkanı Recep KONUK konuşmasını şöyle sürdürdü: "Biz hem ülkemizdeki hem de dünyadaki özelleştirmelerin tarihlerini ve sonuçlarını inceledik. Modelleri tek tek çıkardık. Başarıları, başarısızlıkları tek tek not ettik ve hala da takip etmeye devam ediyoruz. ABD ve Kanada gibi ülkelerde tarıma dayalı sanayide zaten özel sektör ve kooperatifler etkindir. Örneğin ABD'de pancar şekeri fabrikalarının tamamı pancar kooperatiflerindedir. Bizim ülkemizde tarım işletmeleri küçük aile işletmesi. Ortalama işletme büyüklüğü 7 hektar, hayvancılık yapıyorsa 3-5 hayvanla yapıyor. Onları büyük sermaye karşısında nasıl koruyacaksınız? Bunun için kooperatif işletmelerini desteklemekten başka çare yok."⁸¹ Pankobirlik, şeker sanayinin özel sektöre devredilmesinden ziyade çiftçinin ve üreticinin de üretimde söz hakkının bulunabilmesi için kooperatifçilik sistemine geçilmesinin daha yararlı olacağı ve hiçbir şeker fabrikasının kapanmaması gerektiği görüşünü savunmaktadır.

4. Türk Şeker Sanayiinde Özelleştirme Öncesi Dönemle Özelleştirme Sonrası Dönemin Karşılaştırılması

⁸¹ **Özelleştirmenin İçinde Üretici Olmalı**, <http://www.konajans.com/news/2591/Devlete-tek-kurus-yukumuz-yok.html>, Erişim Tarihi: 29.12.2010

Bu bölümde Konya Şeker Fabrikası A.Ş., Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş. ve Amasya Şeker Fabrikası A.Ş. kuruluşlarının özelleştirilmelerinden sonra yaşanan sosyo-ekonomik değişimlerini ayrıntılarıyla belirtilecektir.

Kuruluşlarından itibaren özel fabrika olan Konya Şeker Fabrikası A.Ş., 18.08.1992’de, Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş. 25.09.1992’de ve Amasya Şeker Fabrikası A.Ş. ise 28.12.1991 tarihinde TŞFAŞ’ce yönetilen fabrikaların yönetimlerini özerkleştirmişlerdir. Bu tarihlere kadar TŞFAŞ’ce yönetilen fabrikaların yönetimlerinin özelleştirilmesinden sonra, ortakları tarafından seçilen yönetim organlarınca yönetilmişlerdir.

Yönetimin özerkleştirilmesinden sonra, özellikle Kayseri ve Amasya Şeker Fabrikaları’nın pancar alacağı yeniden düzenlenmiş ve daha önce bu fabrikalara pancar veren bölge şeflikleri, çevredeki diğer kamu fabrikaları ile ilişkilendirildiği için, fabrikaların istihdam hacminde bir daralma olmuştur. Diğer yandan fabrikaların özelleştirilmesine paralel olarak fabrikalarda ambarda yükleme ve depolama, personel servisleri gibi hizmetler de işletme yöneticilerince özel kişi ve kuruluşlara devredilmiştir. Bu faktörlere bağlı olarak özelleştirme sonrası dönemde istihdam edilen kişi sayısında azalma ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, özel şeker fabrikalarında kapasite artışı ve buna bağlı olarak üretim artışının sağlanabilmesi için, bu fabrikalara bağlı köylerde şeker pancarı ekim alanlarının artırılması yoluna gidilmiştir.⁸²

Harun Tanrıvermiş ve diğerleri tarafından yapılan Türkiye’deki özelleştirme uygulamalarıyla ilgili olan bir çalışmada, özelleştirme sonrası dönemde Konya Şeker Fabrikası, Kayseri Şeker Fabrikası ve Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.’nin üçünün de işleme teknolojisinin modernize edildiği ve fabrikaların kapasitelerinin yükseldiği ifade edilmektedir. Aynı çalışmada, üç şeker fabrikasının nominal şeker pancar işleme kapasitesinin özelleştirme öncesi dönemde 14.100 ton/gün olduğu, özelleştirme sonrası dönemde günlük pancar işleme kapasitesinin %50 oranında arttığı belirtilmiştir. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü üzere, özel şeker fabrikalarında 1992-1999 döneminde, şeker üretiminde %33,35 düzeyinde artış gerçekleştirilmiştir. Aynı dönemde istihdam hacminde ise %31,65 oranında azalma olmuştur.

⁸² Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş. Vedat Ceyhan, Halil Fidan, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 101.

Tablo 17: Özelleştirilen Şeker Fabrikalarında Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Üretim ve İstihdam Düzeylerindeki Değişimler

Şeker Fabrikaları	Özelleştirme Öncesi*		Özelleştirme Sonrası**		Değişim (%)	
	İstihdam (Kişi) (1)	Yıllık Şeker Üretimi (ton) (2)	İstihdam (Kişi) (3)	Yıllık Şeker Üretimi (ton) (4)	İstihdamda (5=3/1)	Üretimde (6=4/2)
Amasya	1.935	121.768	1.553	178.855	-19,74	46,88
Kayseri	1.882	64.115	1.087	95.219	-42,24	48,51
Konya	1.800	79.951	1.199	80.417	-33,39	5,83
TOPLAM	5.617	265.834	3.839	354.491	-31,65	33,35

(*) 1985-1991 dönemi ortalaması olup, söz konusu işletmelerin yıllık faaliyet raporlarındaki veriler kullanılarak hesaplanmıştır.

(**) Araştırmacılarla söz konusu işletme yöneticileri ile yapılan görüşmelerle elde edilen verilere göre (1992-1998 dönemi ortalaması) hesaplanmıştır.

Kaynak: Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş. Vedat Ceyhan, Halil Fidan, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 102.

Yine yukarıdaki tabloya bakıldığında, özelleştirme öncesi dönemde kişi başına düşen şeker üretimi 47,33 ton ve özelleştirme sonrası dönemdeki şeker üretimi ise 92,34 ton olarak hesaplanabilir (Yıllık toplam şeker üretimi/toplam istihdam yoluyla). İki dönem arasındaki kişi başına düşen şeker üretimi artış oranı %95,10 olmuştur.

1998-1999 yıllarında şeker sektöründe devletin uyguladığı bir takım politikalar neticesinde, şeker fiyatları ve şeker pancarı alım fiyatlarının maliyetin altında kaldığı ve bu durum sonucunda ortaya çıkan kamu fabrikalarının zararlarının kamu kesimince giderilmesine rağmen, özel fabrikaların bu koşullarda kârlılığının azaldığı ve bazılarının da zarar ile çalışma yılını kapattığı görülmüştür. Bu yapı içinde tahkim kanunları ile KİT’lerin borçları ortadan kaldırılarak mali yapılarının düzeltilmesine çalışılmış, ancak hükümet politikalarından olumsuz etkilenen özel fabrikalara yönelik olarak bu tür olanaklar

sağlanmamıştır. Bu koşullarda üç özel şeker fabrikasının mali yapısının zamanla bozulduğu ve özelleştirme sonrası dönemde özellikle 1998 ve 1999 yıllarında verimlilik ve kârlılık göstergelerinde olumsuz gelişmeler olmuştur.

Şeker pancarı tarımı ve şeker sanayiine yönelik politikaların bir sonucu olarak özellikle Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.'nin mali yapısının olumsuz etkilendiği ve firmanın likidite sorunu ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Bu koşullarda söz konusu firma, üreticilerden aldığı şeker pancarı bedelini ödeyemediğinden, 99/13716 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TŞFAŞ, Amasya Şeker Fabrikası A.Ş. ile pancar ekim sözleşmesi yapan üreticilerin ürettiği 1999 yılı ürünü şeker pancarının bedelini doğrudan üreticilere ödemekle görevlendirilmiştir. Pancar bedeli olarak üreticilere yapılan ödemelerin görev zararı olarak Hazine Müsteşarlığı'nca karşılanması kararlaştırılmıştır.⁸³

Söz konusu kararda üreticilere yapılacak ödemelerin üreticilerden veya üreticiler ile sözleşme yapan firmadan nasıl tahsil edileceği ile ilgili bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir. Ayrıca üreticilere yapılan ödemelere karşılık fabrikanın hisselerinin ilgili KİT'e geçmesine de olanak sağlanmamıştır. Bu koşullarda doğrudan doğruya özel bir firmanın üreticilere olan mali sorumluluğu devlet tarafından yerine getirilmiş olmakta ve özelleştirme politikaları ile çelişmektedir.

Tablo 18: Konya Şeker Fabrikası'nın Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Karlılık Analizleri

Özelleştirme Öncesi Dönem	KARLILIK ORANLARI (%)			
	Net Kârlılık Oranı	Öz Sermaye Kârlılık Oranı	Aktif Sermaye Kârlılık Oranı	Satış Kârlılık Oranı
1985	2,61	8,47	1,62	9,20
1986	6,11	16,11	3,86	11,82
1987	5,67	17,76	3,68	7,83
1988	8,13	20,73	4,33	14,93

⁸³ Resmi Gazete, Sayı: 23921, Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı: 99/13716, Ankara, 1999

1989	6,63	21,10	3,98	12,08
1990	10,05	22,34	4,24	18,42
1991	15,07	29,79	6,07	26,74
Ortalama	7,75	19,47	3,97	14,73
Özelleştirme Sonrası Dönem				
1992	24,80	69,73	30,19	23,66
1993	30,46	67,67	26,38	28,33
1994	14,39	40,06	15,95	23,14
1995	13,47	17,28	9,01	30,52
1996	6,76	25,14	13,16	16,49
1997	15,95	55,19	34,80	23,62
1998	3,06	18,37	6,42	5,16
Ortalama	15,56	41,92	19,42	21,56
Ortalamadaki Değişme (%)	100,77 (ARTIŞ)	115,31 (ARTIŞ)	389,17 (ARTIŞ)	46,37 (ARTIŞ)

Kaynak: Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş, Vedat Ceyhan, Halil Fidan, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 122.

Yukarıdaki tablo bize Konya Şeker Fabrikası A.Ş.’nin 1985-1991 özelleştirme öncesi dönem ile 1992-1998 özelleştirme sonrası dönem arasındaki kârlılık ve verimlilik farkını göstermektedir. Tablo incelendiğinde, özelleştirme sonrasında Konya Şeker Fabrikası A.Ş.’nin kârlılık durumunda önemli iyileşmeler olduğu görülmektedir. Tablodan da görüldüğü üzere, 1985-1991 döneminde fabrikada net kârlılık oranı ortalama %7,75’tir. Öz sermaye kârlılık oranı %19,47, aktif sermaye kârlılık oranı %3,97 ve satışların kârlılık oranı ise %14,73’tür. 1992-1998 döneminde ise net kârlılık ortalama %15,56, öz sermaye kârlılığı %41,92, aktif sermaye kârlılık oranı %19,42 ve satış kârlılık oranı ise %21,56 olmuştur. Genel olarak özelleştirme sonrası dönemde şirketin kârlılık göstergesinde önemli iyileşme olmuştur. Net kârlılık oranında %100,77, öz sermaye kârlılık oranında %115,31, aktif kârlılığında %389,17 ve satış kârlılığında ise %46,37 oranında artış söz konusudur.⁸⁴

Şirketin kârlılık oranlarındaki artışı sınırlayan en önemli faktör, o dönemde şeker pancarı alım ve kristal şeker satış fiyatlarının kamu kesimince belirlenmesi (bilindiği gibi yürürlükteki Şeker Kanunu’nun geçici 7. maddesi uyarınca pancar alım fiyatı son kez 2001 yılında Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmiş, 2002 yılından itibaren ise aynı kanunun 5.

⁸⁴ Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş, Vedat Ceyhan, Halil Fidan, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 122.

maddesinde yer alan “şeker pancarı fiyatları her yıl, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenir” hükmü ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuştur) ve özellikle kristal şeker satış fiyatlarının saptanmasında, üretilen ürünlerin maliyetlerinin yeterince dikkate alınmamasıdır. Bu koşullarda şirketin ilgili kamu kuruluşlarınca belirlenen politikalara uyması zorunlu olmaktadır.

Şirketin fiziksel işgücü verimliliği 1985-1991 döneminde ortalama 63,37 ton/kişi ve 1992-1998 döneminde ise 118,77 ton/kişidir. Buna göre özelleştirme öncesi dönemde bir işçi bir kampanya döneminde ortalama 63,37 ton ve özelleştirme sonrasında ise 118,77 ton şeker üretimi gerçekleştirmiştir. Özelleştirme sonrası dönemde fabrikanın kapasitesinin artırılması, fabrikanın işleme teknolojisinin iyileştirilmesi ve bilgisayarlı otomasyona geçilmesine bağlı olarak üretimin arttığı ve istihdam edilen personel sayısında %28,3 oranında azalmaya gidildiği görülmektedir.⁸⁵ Buna göre verimlilik artışındaki en önemli etkenler, üretim artışı ve istihdamdaki azalmadır. Gerçekleştirilen modernizasyon yatırımları, fabrikanın yılda 150 günden daha fazla çalıştırılmasını sağlayabilecek kadar şeker pancarının üretilmesi ve pancarın görece olarak düşük miktarda yakıt (enerji) masrafı ile işlenmesi şeker üretim maliyetini düşürmekte ve verimliliğin yükselmesine olumlu katkı yapmaktadır.

5. Özelleştirmenin Sosyal Boyutu

KİT’lerin 1980’li yıllardan sonra sürekli zarar etmesinin en önemli nedenleri arasında, ağır finansman giderleri ve politik baskılar nedeniyle istihdamın çok hızlı bir şekilde artması öncelikle ileri sürülmektedir. Özelleştirilecek bu kuruluşlardaki fazla işgücünün özelleştirmeden sonraki sosyo-ekonomik durumu ve işgücü piyasasındaki dengelerin sağlanması konusu çok iyi değerlendirilmeli ve alınacak kararlar titizlikle incelenmelidir.

⁸⁵ Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş, Vedat Ceyhan, Halil Fidan, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 123.

Özelleştirme öncesinde istihdama yönelik olarak yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu düzenlemelerin başında hukuk kuralları çerçevesinde çalışanların haklarının güvence altına alınması gelmektedir. Bu amaçla sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları güçlendirilerek işsizlik sigortası uygulamasının alt yapı çalışmaları gerçekleştirilmelidir.⁸⁶ Bunun yanı sıra işini kaybedenlere başka kurumlarda öncelikli iş olanağının sağlanması, tatmin edici kıdem tazminatı ödenmesi, emeklilik süresini doldurmuş olanların emekliye sevk edilmeleri, işten gönüllü ayrılacak personele kendi işini kurmaları için uygun koşullarda kredi verilmesi gibi hizmetlerin sağlanması gerekmektedir. Ayrıca kamu şeker fabrikalarının özelleştirilmesinin başarılı olabilmesi için “sosyal özelleştirme politikasının” tercih edilmesi gereklidir. Bu amaçla; işletme hakkının belirli bir kısmının çalışanlara devredilmesi ve işletmede kârlılık ve verimlilik oranlarında olumlu gelişmelere paralel olarak çalışanlara destek olunması gerekmektedir.

Kamu şeker fabrikalarının ve tarım kesiminde görev alan diğer KİT’lerin toplam yıllık harcamalarının önemli bir kısmı personel ve faiz giderlerinden oluşmaktadır. Bu kuruluşların özelleştirilmesi gerekiyorsa, öncelikle yeniden yapılandırılmaları sağlanmalı, kârlı veya daha az zarar eden bir duruma getirilmelidir. Bunun için kuruluşlar, öncelikle özleştirilmeli ve daha sonra özelleştirilmelidir.⁸⁷ Özelleştirmenin en önemli amaçlarından birisi serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve devlet tekellerini ortadan kaldırmak olduğuna göre, bu tür politikaları yönlendirirken doğal tekeller veya özel sektör tekellerinin oluşturulmamasına özellikle dikkat edilmelidir.⁸⁸ Bu nedenle faaliyet gösteren tarım işletmelerinin ve milyonlarca tüketicinin korunabilmesi için özelleştirmeden sonra oluşacak tekellere karşı yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca devlet etkin denetim fonksiyonunu sürdürmelidir.

Özelleştirmenin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için toplumda bilinçlenmenin sağlanmış olması gerekmektedir. Bunun için özelleştirmede izlenen yöntemlerin belirgin

⁸⁶ Harun Gülsün, **Türkiye’de Özelleştirme ve Rekabet Politikaları Açısından Şeker Sanayiinin İncelenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, 2007, ss. 60-61.

⁸⁷ Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş, İ. Polat, Cengiz Sayın, **Türkiye Ekonomisinde Özelleştirme Çalışmaları Sorunları ve Çözüm Yolları: Tarımsal Faaliyet Alanında Görev Alan KİT’lerin Durumu Üzerinde Bir İnceleme**, Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü Çalışma Raporu, Ankara, 1994, ss. 13-18.

⁸⁸ Harun Gülsün, **Türkiye’de Özelleştirme ve Rekabet Politikaları Açısından Şeker Sanayiinin İncelenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, 2007, s. 61.

olması ve özelleştirme işleminde tam bir şeffaflığın sağlanmış olmasına özellikle dikkat edilmelidir. Yapılan özelleştirme işlemlerinde usulsüzlükler ve eksiklikler daha sonra yapılacak özelleştirme uygulamalarının etkinliğini azaltacaktır. Böylece özelleştirme çalışmaları, hedeflenen süreden daha uzun sürede gerçekleşecektir. Ayrıca toplumun çeşitli kesimlerinin bu ekonomi politikası aracına tepki göstermesi de sosyal huzursuzluklara neden olabilir.

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların çevreye olan zararının en düşük düzeye indirilmesi gerekmektedir. Türkiye’de özellikle birçok KİT’in kirlilik kaynağı oluşturduğu dikkat çekmektedir. Bu nedenle de bu kuruluşların özelleştirmeden önce uygulanacak yeniden yapılanma ile performanslarının iyileştirilmesinde çevre tahribatı da dikkate alınmalı, arıtma tesisleri, filtre vb. ilave yatırımlara büyük önem verilmelidir.

6. 2000’li Yıllarda Türk Şeker Sanayiinde Yaşanan Gelişmeler

Özellikle 1990’lı yıllarda şeker sektöründe meydana gelen gelişme ve değişimler ile Türkiye’de şeker rejimini düzenleyen 22 Haziran 1956 tarihli ve 6747 sayılı Şeker Kanunu’nun birçok maddesinin işlerliğini yitirmesi ve günün gereklerini yerine getiremez duruma gelmesi sektörde yeni bir hukuki altyapı oluşturulması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Pancar ve şeker üretimindeki istikrarsız yapının kronikleşmesi, sektörde pancar şekerine alternatif tatlandırıcıların faaliyet göstermeye başlaması ile Amasya, Kayseri ve Konya Şeker Fabrikaları’nın farklı bir statü ile PANKOBİRLİK bünyesinde birleşmesi, sektörün hukuki yapı açısından bir çatı altında toplanmasını gerekli kılmıştır. Bu nedenle 1996 yılından itibaren şeker rejiminin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar başlatılmıştır.

Türkiye’de 2000’li yıllara kadar uygulanan tarım politikaları girdi sübvansiyonu ve fiyat desteği şeklindedir. Bunun sonucu olarak, hem istenen düzeyde tarım sektörünü başarıya götürememesi hem de bütçeye ağır yükler getirmesi ve uluslararası kuruluşların da baskısı ile son yıllarda destekleme sistemleri değiştirilerek birçok yeni uygulama hayata geçirilmiştir. Bu değişimde Tarım Reformu Uygulama Projesi (Agriculture Reform

Implementation Project, ARIP) temel rolü oynamaktadır. Bu proje 3 ana unsuru içermektedir. Bunlar;

- 1- Doğrudan gelir desteği,
- 2- Fiyat ve girdi desteklerinin aşamalı olarak kaldırılması,
- 3- Tarımdaki devlet işletmelerinin özelleştirilerek tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasındaki hükümet müdahalelerinin azaltılmasıdır.⁸⁹

Türk Tarım Politikası son yıllarda gerek dışsal gerekse içsel faktörlerin etkisiyle bir değişim içindedir. Avrupa Birliği'nde 1958'den itibaren uygulanmakta olan AB Ortak Tarım Politikası, özellikle tam üyelik sürecinde Türk Tarım Politikası'nı yönlendirmede önemli bir rol oynamaktadır. Türk tarımının yapısı ve uygulanan politikalar ile ilgili konular, Avrupa Birliği ile yapılacak olan müzakerelerin en zor alanı olarak belirtilmektedir. Zorluk hem Türkiye tarımının mevcut durumu ve uygulanan politikaların farklılığından hem de Avrupa Birliği'nin tarım politikalarında zaman içinde yaşanan sürekli değişimin ve bu değişime ayak uydurabilmenin güçlüğünden kaynaklanmaktadır. AB müzakereleri ve AB tarım politikalarına uyum çalışmaları Türkiye'nin tarım sektöründe yıllardır yapmaya çalıştığı ancak başarılı olamadığı yapısal dönüşüm için bir itici güç olarak değerlendirilebilir.

1996 yılından itibaren şeker rejiminin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar başlatılmış ve 19 Nisan 2001 tarihinde 4634 sayılı Şeker Kanunu yürürlüğe girmiştir. Türkiye'de şeker sektörü; 2002/2003 pazarlama yılından bu yana, 4634 sayılı Şeker Kanunu ve bu kanuna dayalı olarak çıkarılan yönetmelikler çerçevesinde düzenlenmektedir. 4634 sayılı kanun ile uygulamada meydana gelen başlıca değişiklikler; şeker üretim ve arzında kota uygulanması, pancar ve şeker fiyatlarındaki serbest piyasa sistemi ve kanun kapsamındaki konularda sektörü düzenlemek ve denetlemekle Şeker Kurulu'nun yetkilendirilmesidir.

4634 sayılı Şeker Kanunu'nda;

__ Şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması,

⁸⁹ Canan Abay, **AB'de Bitkisel Ürünlerde Uygulanan Politikalar ve Türkiye'nin Uyumunu Açısından Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 134, ss.27-41, Ankara, 2005

- _ Sektörün iç piyasada rekabet kurallarına göre yönlendirilmesi,
- _ Avrupa Birliği düzenlemeleri, Dünya Ticaret Örgütü ve diğer uluslararası taahhütlere uyum sağlanması,
- _ Özelleştirmeye olanak sağlayacak hukuki alt yapının hazırlanması ilke olarak benimsenmiştir.

Söz konusu kanunun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, kanun ile verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve ülkemizin şeker sektörüne ilişkin diğer görevleri yerine getirmek üzere, bir kamu tüzel kişiliği olan T.C. Şeker Kurumu oluşturulmuştur. Kurum, 7 üyeden oluşan Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Üretimin kotalar aracılığıyla planlanmasını hükme bağlayan 4634 sayılı Şeker Kanunu uyarınca; yurtiçi şeker talebi doğrultusunda şeker kotalarının kanun kapsamında yer alan tüm şirketlere tahsisi görevi Şeker Kurumu'na aittir. Bu kapsamda Şeker Kurumu; sektördeki tüm gelişmeleri takip edip değerlendirerek, ilgili bütün kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde, ülke ve sektör menfaatlerini gözeterek, politika ve stratejiler belirleyip bunların uygulanmasını sağlamakta ve sektörde faaliyet gösteren şirketlerin şeker üretim ve arzına yönelik faaliyetlerini yönlendirmektedir. Kapasite artırımı ve yeni fabrika kurulabilmesi, kurum tarafından kota tahsis edilmesini gerektirmektedir. Bir başka deyişle şirketlerin, kurumdan izin ve kota temin etmeksizin kapasite artırımı amaçlı yatırımlar yapmaları engellenmiştir. Bir sonraki bölümde Şeker Kanunu ve Şeker Kurumu hakkında daha detaylı bir açıklama yapılacaktır.

1990'lı yılların sonunda uygulamaya konulan bazı politikaların da Türk şeker sanayii üzerinde önemli etkileri olmuştur. Şimdi 1998 yılında geçilen kota uygulamasının şeker pancarı üretimine olan etkileri şu şekilde olmuştur;

Tablo 19: Yıllar İtibariyle Şeker Pancarı Üretim Miktarı

YIL	MİKTAR(BİN TON)
-----	-----------------

1997	18. 401
1998	22. 283
1999	17. 102
2000	18. 821
2001	12. 633
2002	16. 524
2003	12. 623
2004	13. 517
2005	15. 181
2006	14. 452
2007	12. 415
2008	15. 524
2009	18. 401

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/Gosterge.do?id=3754&sayfa=giris&metod=IlgiliGosterge>, Erişim Tarihi: 20.05.2010, Konu: Bitkisel Üretim İstatistikleri, Endüstriyel Bitkiler, Türkiye İstatistik Kurumu

Yukarıdaki tabloda yıllar itibariyle şeker pancarı üretim miktarları gösterilmiştir. Tablo incelendiğinde yıllar itibariyle şeker pancarı üretim miktarlarında iniş-çıkışlar görülmektedir. 1998 yılında 22,2 milyon ton şeker pancarı üretimi gerçekleştirilerek en yüksek miktara ulaşılmıştır. Yine bu yıl içinde kota uygulamasına geçilmiş ve üretim miktarında yıllar itibariyle düşüş yaşanmıştır. Tablodan da görüldüğü üzere 2007 yılında yaşanan aşırı kuraklık sonucu ülke genelinde su kaynaklarında önemli ölçüde azalmalar meydana gelmiş, hatta bazı bölgelerde su kaynakları tamamen kurumuştur. Bunun sonucunda diğer tarımsal ürünlerde olduğu gibi şeker pancarı veriminde de önemli oranlarda düşüşler meydana gelmiş ve ülke genelinde toplam ürün, bir önceki yıla göre % 14 azalma ile 12 milyon 414 bin ton civarında gerçekleşmiştir. 2008 yılında ise pancar tarımı için verimli bir yıl yaşanmış, üretim 2007 yılına göre % 25 oranında artarak 15, 5 milyon tona ulaşmıştır.

Yukarıda değinilen kota uygulamasını açacak olursak; son yıllarda pancarda ihtiyacın üzerinde meydana gelen üretim, şeker stoklarında artışa yol açmış ve buna bağlı olarak kamu sektörü 1998 yılında şekerpancarı politikasında önemli bir değişiklik yapmış ve o güne kadar uygulanmakta olan ekim alanı sınırlaması yerine, kontenjan uygulamasına yani kota uygulamasına geçmiştir. Bu uygulama ile pancar üreticisinin tüm ürününe satın alma garantisi verilmesi, üretimde istikrarın, kendi kendine yeterliliğin ve pazar büyümesine uyumun sağlanması, özelleştirme için sektörel altyapının hazırlanması ve AB Ortak Tarım Politikası'na uyum amaçlanmaktadır. Uygulama ile makro düzeyde ülke ekonomisine olumlu yönde katkı, sektörde istikrarlı ve planlı büyüme hedeflenmiştir.

1998 yılında hava şartlarının uygun olması sonucunda pancar veriminin çok yüksek düzeyde gerçekleşmesi ve ilk kontenjan uygulama yılında oluşan tereddütlerin ortadan kalkması için kontenjan üretimindeki sınır, Bakanlar Kurulu'nun 20.09.1998 tarihli kararıyla bir misli artırılarak %25'ten %50'ye çıkarılmıştır. Böylece şeker pancarı üretimini kısıtlamak için yapılan yeni politika uygulamaları ilk firesini vermiştir. 1998 yılında kontenjan uygulaması ile ekim alanları daraltılmayıp 408 bin hektar alanda pancar ekimi yapılmıştır.⁹⁰

İç talep ile arzın dengelenmesi amacıyla kontenjan uygulaması 1999 yılında da devam etmiştir. Bu yıldaki kontenjan miktarı, üretim fazlalığı sonucunda ortaya çıkan stok artışı ve dünyada yaşanan ekonomik durgunluk nedeniyle ithalatçı ülkelerin şeker taleplerindeki daralma göz önünde bulundurularak belirlenmiştir. 1999 yılında ekilen alan 335 bin hektar olmuştur. 1999 yılında kota kapsamında 15, 7 milyon ton pancar alınmış ve bu ürün için 369 trilyon TL ödeme yapılmıştır⁹¹

Tablo 20: Yıllar İtibariyle Şeker Pancarı Üretimi ve Kota Miktarları

⁹⁰ Akbay, a.g.e., 16.

⁹¹ Akbay, a.g.e., 16.

	2005/2006 Pazarlama yılı (A Kotası)			2006/2007* Pazarlama yılı (A Kotası)		
	Kota Bin Ton	Üretim Bin Ton	Kota Kullanım Oranı, %	Kota Bin Ton	Üretim Bin Ton	Kota Kullanım Oranı, %
TÜRKŞEKER	1387	1 269	91,5	1302	1 098	84,3
Özel Fabrikalar	720	659	91,5	805	713	88,6
GN. TOPLAM:	2107	1 928	91,5	2107	1 811	85,9

(*) Bor, Ereğli, Iğın Türkşeker'e dahil edilmiştir

	2007/2008 Pazarlama yılı (A Kotası)		
	Kota Bin Ton	Üretim Bin Ton	Kota Kullanım Oranı, %
TÜRKŞEKER	1215	934	76,9
Özel Fabrikalar	869	752	86,5
GN. TOPLAM:	2 084	1 686	80,9

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya'da ve Türkiye'de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 29. Erişim Tarihi: 25.05.2010

Yukarıdaki tabloda 2005/2006, 2006/2007 ve 2007/2008 pazarlama yıllarındaki TÜRKŞEKER ve özel fabrikaların üretim-kota ilişkileri ayrı ayrı gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere, yıllar itibariyle hem kota miktarları hem üretim miktarları hem de kota kullanım oranları azalmıştır. TÜRKŞEKER'in kotayı üretim ile karşılama oranı, stokları nedeniyle özel fabrikalara göre daha düşük gerçekleşmiştir. 2006/2007 pazarlama yılında, pancar şekeri için tahsis edilen kotanın % 86'sı, nişasta bazlı şekerler için de %100'ü kullanılmıştır. 2007/2008 pazarlama yılında ise pancar şekerinde kotanın %81'i, nişasta bazlı şekerde ise kotanın %99'u seviyelerinde üretim gerçekleştirilmiştir.

Tablo 21: Yıllar İtibariyle Şeker Kotası Miktarları

Pazarlama Yılı	PancarŞekeri Kotası (A+B)	NBŞ Kotası (A)	NBŞ Kota Artışı %*	Toplam Kota
2000 / 2003	2.149	234	50	2.500
2003 / 2004	2.149	234	50	2.500
2004 / 2005	2.149	234	50	2.500
2005 / 2006	2.191	234	50	2.542
2006 / 2007	2.191	234	50	2.542
2007 / 2008	2.168	234	35	2.484
2008 / 2009	2.475	267	**	2.742
2009 / 2010	2.560	271	**	2.831

* Bakanlar Kurulu Kararı ile Nişasta Bazlı Şeker Kotasında Yapılan Artış Oranı

** Bakanlar Kurulu Kararı ile henüz artış yapılmamıştır.

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya'da ve Türkiye'de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 22. Erişim Tarihi: 25.05.2010

Tablo 21'de ise şeker kotası miktarları yer almaktadır. Sektörde faaliyet gösteren şirketler, 4634 sayılı Şeker Kanunu kapsamında pazarlama yılı itibariyle belirlenen A kotası kadar şekeri aynı pazarlama yılında yurtiçinde pazarlayabilmektedirler. Şirketler sahip oldukları A kotası kadar şekeri pazarlayamamaları halinde, pazarlanamayan miktar gelecek pazarlama yılının A kotasına aktarılır ve bir sonraki yılın A kotası bu miktar kadar düşürülür veya şirketlerin talepleri halinde ihraç edilmek üzere C şekerine aktarılabilir. Yine kanun gereğince şirketler güvenlik stoklarını (B kotası) muhafaza etmek zorundadırlar.

Şekerin, genel olarak Eylül ayında başlayıp Ocak ayında tamamlanan 4-5 aylık üretim dönemine karşılık, pazarlanması 12 ay boyunca yapılmaktadır. Özel fabrikalar, kamunun elinde bulunan fabrikalara göredaha esnek pazarlama politikaları uygulayabilmeleri ve buldukları coğrafi konumları nedeniyle, üretim döneminin tamamlanmasından kısa süre sonra stoklarını eritebilmektedirler. Şeker sektörünün devreden stoklarının tamamı, işletilmesi devlet tarafından yürütülen fabrikalara ait olmaktadır.

Tablo 22: Yıllar İtibariyle Şeker Üretim Miktarı

YIL	MİKTAR(BİN TON)
2000	2, 273
2001	2, 122
2002	1, 944
2003	1, 881
2004	1, 924
2005	1, 928
2006	1, 898
2007	1, 800
2008	2, 100
2009	3, 100

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, İstatistiki Göstergeler, 1923-2009

Yukarıdaki tabloda 2000’li yıllarda gerçekleştirilen şeker üretim miktarları yer almaktadır. 2000 yılında yaklaşık 2,2 milyon ton şeker üretimi gerçekleştirildikten sonra 2007 yılına kadar şeker üretim miktarında bir düşüş eğilimi yaşanmış ve 2007 yılında ise en düşük miktar olan 1,8 milyon ton şeker üretimi gerçekleştirilmiştir. 2008 yılında 300 bin tonluk bir artışla şeker üretimimiz 2,1 milyon tona çıkmıştır. 2009 yılında ise yaklaşık 3.1milyon ton şeker üretimi yapılarak, en yüksek üretim seviyesi gerçekleştirilmiştir.

6.1. Şeker Kanunu ve Şeker Sektöründe Yapılan Düzenlemeler

Şeker sektörü 2001 yılına kadar 1956 tarih ve 6747 sayılı Şeker Kanunu ile düzenlenmiştir. Sözü geçen bu kanun, şeker üretimi ve şeker pancarı tarımını tek elde düzenleyen, şeker üretimini ve bu alandaki diğer faaliyetleri monopolle yürüten bir mevzuattır. Bu kanunun, fabrika kurma iznini ve ürünün fiyatlarını belirleme yetkisini Bakanlar Kurulu’na bırakması ve şeker tüketim vergisinin katma değer vergisine dönüşmesi gibi nedenlerden ötürü uygulama olanağı kalmamıştı. Ayrıca sektörde yer alan özel fabrikaların Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde 6747 sayılı Şeker Kanunu’na tabi olmaları, bu fabrikalar için müdahaleci ve kısıtlayıcı bir durum arz etmektedir.⁹²Gelişen ekonomik koşullar nedeniyle birçok teşebbüs gibi TŞFAŞ’nin de özelleştirilmesinin gündemde olduğu 1990’ların sonlarında, şeker üretimi pazar ve fiyat mekanizmalarının sektör

⁹² Akbay, a.g.e., s. 16.

bazında yeniden değerlendirilmesi, böylece hukuki anlamda yeni bir sektörel alt yapı oluşturulması gereği ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler neticesinde ve AB Helsinki Zirvesi sonrası kazanılan aday ülke statüsünün yanı sıra, DTÖ çerçevesindeki taahhüt ve gelişmeler de şeker rejiminin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Bu bakımdan yeni düzenlemeler ile;

- _ Şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması,
- _ Sektörün iç piyasadaki rekabet kurallarına göre yönlendirilmesi,
- _ AB düzenlemelerinin yanı sıra, DTÖ ve diğer uluslararası taahhütlere uyum sağlanması,
- _ Özelleştirmeye olanak sağlayacak hukuki alt yapının hazırlanması, ilke olarak benimsenmiştir.

4634 sayılı yeni Şeker Kanunu 04.04.2001 tarihinde TBMM’de kabul edilerek, 19.04.2001 tarih ve 24378 sayılı resmi gazetede yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Fiyat müdahaleleri ve ihracat destekleri dışında, temel olarak Avrupa Birliği Şeker Rejimine oldukça benzer uygulamalar getiren 4634 sayılı Şeker Kanunu ile şeker politikalarında önemli bir değişim yaşanması beklenmektedir.

Şeker Kanunu, ülkemizde üretimin %70-80’i kamu tarafından düzenlenen ve siyasi bir ürün olan şeker pancarının yüksek fiyat politikaları ile desteklenmesine son verilerek, şeker fabrikalarının özel sektöre devrini sağlamaya yönelik düzenlemelerin alt yapısını hazırlamaktadır. Şeker pancarı üretimi, fabrikalarla üretici arasında yapılacak sözleşmelerle düzenlenecek olup pancar alım fiyatı ile şeker satış fiyatlarının bağımsız olarak belirlenmesi esas teşkil etmektedir. Bu Kanun ile;

- _ Yurtiçi talebin yurtiçi üretimle karşılanması,
- _ Şeker fabrikalarının iç pazar paylarına kota getirilmesi,

- _ Sektörün iç piyasada rekabete açılması ve devletin sektör üzerindeki ilgisinin asgari düzeye çekilmesi,
- _ Pancarda ve şekerde tek fiyat uygulamasının kaldırılması,
- _ Şeker fabrikası kurulmasına yönelik 6747 sayılı Şeker Kanunu'nda yer alan kısıtlamaların kaldırılması suretiyle sektöre yeni bir hareket kazandırılması amaçlanmaktadır.

Bir ülke politikası haline gelmiş olan şeker talebinin öncelikle yurt içi üretimle karşılanması amacı bu kanunda da değişmemektedir. Söz konusu kanun gereğince, iç talebi karşılayacak arz miktarını sağlayacak şekilde şeker üretimini gerçekleştirmek üzere, şirket ve şeker kategorileri bazında kotalar oluşturulması öngörülmektedir. Kota sistemi, ülke gereksiniminin her yıl düzenli olarak karşılanmasına yönelik olup, şirketler arasında adil bir paylaşımını açıklamaktadır. Getirilen kota sistemi, Avrupa Birliği'nin şeker rejimine benzer şekilde A ve B kotaları ile C şeker kavramlarını getirmektedir. A kotası, talebe eşdeğer olarak belirlenen üretimi gösterirken, B emniyet stoku olarak hesaplanmaktadır. C şeker ise talep fazlası olup, doğrudan ihraç edilmesi gerekmektedir. Kotalar fabrikaların son üç yıllık ortalama fiili günlük hammadde işleme kapasiteleri ve/veya üretim miktarları ve randımanları esas alınarak hesaplanmaktadır.

Yeni Şeker Kanunu'na göre pancar ve şeker fiyatlarının belirlenmesi şirketlerin yetkisine bırakılmakta, pancar fiyatlarının tespitinde şirket ve üretici uzlaşması aranmaktadır. Böylece şeker pancarının yüksek fiyat politikaları ile desteklenmesine son verilerek, şeker fabrikalarının özel sektöre devrini sağlamaya yönelik düzenlemelerin alt yapısı hazırlanmaktadır.⁹³ Eski kanunun yürürlükte olduğu dönemde, şeker pancarı destekleme alımları kapsamında bir ürün olduğu için, fiyatı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmekteyken, şeker fiyatlarını belirleme yetkisi TŞFAŞ ve PANKOBİRLİK'e aitti.

Şeker Kanunu'nun maddeleri incelediğinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmeliklerin, Şeker Kurumu ile hayata geçirilmesinin öngörüldüğü bir sistem kurulmaktadır. Yeni kurumsal düzenleme ile kamudan üç, kamuya ait şeker fabrikaları, özel fabrikalar ve şeker üretici kooperatifleri birliğini temsilen birer ve alternatif tatlandırıcı üreten şirketlerden nominal kapasitesi itibarıyla son 3 yılda en fazla üretim yapandan bir olmak

⁹³ Akbay, a.g.e., s. 17.

üzere toplam yedi üyeden oluşan bir Kurul kurulmuştur. Yurtiçi üretim ve pazar işleyişlerinde düzenleme yetkisine sahip olan Kurul; sistemin işleyişi ile ilgili kritik kararların alınması ve uygulamaların takibinden sorumludur.

Şeker Kurulu'nun üyelerinin kamu fabrikaları da dahil dördü devlet temsilcileridir. Ayrıca ülkemizin şeker üreticilerinin %10'unu karşılayan nişasta kökenli şeker üretenlere bir üye hakkı verilmiştir. Şeker pancarı üreticilerine kamu dahil 3 üye hakkı verilmesi kanunun tartışılması gereken yanlarından biridir.

Kanun ile şeker alternatif ürünlerin sisteme katılarak üretimlerinin kota dahilinde kısıtlanması öngörülmektedir. Kanun ile getirilen kota düzenlemelerinin özellikle doğrudan şeker alternatifi olarak kabul edilen izoglikozu kapsamı, bu ürünün yakından izlenmesini gerektirmektedir.⁹⁴ İzoglikozun hammaddesi mısırdır. İzoglikozun hızla şekerin yerini alması Türkiye açısından önemli bir risktir. Son 20 yılda ekim alanında önemli bir değişim olmamasına rağmen, mısır üretiminde iki katına yakın artış gerçekleşmiştir.⁹⁵

6.2. Şeker Kurumunu Kaldırma Teşebbüsü

Şeker Kurumu, Şeker Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanun'da verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kurulmuş, Şeker Kurulu tarafından yönetilen, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı ile ilişkili bir kurumdur. Kotaların tespiti ile ilgili kararların alınması yetkisi Şeker Kurulu'na aittir. Buna karşılık hizmetlerin yürütülmesinden Kurum Hizmet Birimleri sorumlu bulunmaktadır. Kurum, belirlenen kotalara uyulup uyulmadığını, bizzat fabrikalarda denetlemektedir. Bu denetlemeler sonucunda da kurumun nişasta bazlı şeker üreten bazı fabrikalara ceza kestiği bilinmektedir.

⁹⁴ Taylan Kıymaz, **Şeker Politikalarında Yeni Yöntemler ve Türkiye'nin Konumu**, DPT, Ankara, 2002, s. 67.

⁹⁵ Taylan Kıymaz, **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Şeker Politikaları**, http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/fe77ac7060e716f_ek.pdf?tipi=14&sube=, s. 21., Erişim Tarihi: 20.11.2010

Bakanlar Kurulu Kararı ile 4634 sayılı Şeker Kanunu'nda yer alan Şeker Kurumu ve hizmet birimlerinin görev süresinin 31 Aralık 2004 tarihi itibariyle sona erdirilmesine karar verilmiş, Şeker Kurulu'nun görev, yetki ve görev süresi 31 Aralık 2006 tarihine kadar uzatılmıştır.⁹⁶

Bu kararda; söz konusu kanunun 8. geçici maddesi “Uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulu, Kurum ve Organlarının görev, yetki ve görev süresini 31 Aralık 2004 tarihinde yeniden belirler” hükmüne göre alındığı ifade edilmektedir. Ancak uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde meydana gelen gelişmeler bu görüşün aksi yönündedir. Nitekim Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın talimatları ile kanunun yürürlüğe girdiği 19 Ocak 2001 tarihinden itibaren uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde meydana gelen gelişmeler ve bu konuda ilgili resmi kuruluşlardan alınan görüşler kurumun devamlılığı yönündedir.⁹⁷

4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 8. geçici maddesi “Uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulu Kurum ve Organları'nın görev, yetki ve görev süresini 31 Aralık 2004 tarihinde yeniden belirler” hükmüne göre kapatılmasına karar verilen Şeker Kurumu'nun kapatılmaması için, 10.06.2005 tarihinde 8. geçici maddenin iptali ve yürürlüğün durdurulması için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. 02.05.2008 tarihinde 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun geçici 8. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle karar verildi. Alınan bu kararla Şeker Kurumu görevini yürütmeye devam etmiştir.

Şeker Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin ve uygulanmasının neticesi olarak, şeker sektörüne birçok katkı sağlanmıştır. Ancak sistemin daha iyi ve etkin işleyebilmesi için eksikliklerin giderilmesine ihtiyaç vardır. Bu eksiklikleri gidermek ve şeker piyasasını bugün olduğundan çok daha iyi düzenlenmiş bir piyasa haline getirebilmek için, mevcut yasal düzenlemelerin pekiştirilmesi suretiyle, düzenleyici ve denetleyici kurumun, takviye edilerek güçlendirilmesinin gerekli olduğu söylenebilir.

⁹⁶ 31.12.2004 Tarih ve 25687 Sayılı Resmi Gazete, 2004/8330 Sayılı Kararname, Ankara, 2004

⁹⁷ PANKOBİRLİK, **Şeker Kurumunun Kaldırılması ve Etkileri**, PANKOBİRLİK Dergisi, 83, Ankara, 2005

6.3. 2000’li Yıllarda Dünyada Şeker Sektörü, Türk ve Dünya Şeker Piyasasının

Durumu

Dünyada 120 ülkede üretilen şekerin yaklaşık %75’i şeker kamışından ve %25’i ise şekerpancarından elde edilmektedir. Kamış şekeri üretiminin %40’ı Asya’da, %24’ü Güney Amerika’da, %19’u Kuzey ve Orta Amerika’da yapılmaktadır. Şekerpancarı tarımı ise dünyanın kuzey yarım küresine yayılmıştır. Genel olarak şekerpancarı yetiştiriciliğinin yapıldığı ülkeler Kuzey Amerika, Orta ve Kuzey Avrupa ve Orta Asya ülkeleri olup, dünya üretimin yaklaşık %80’i Avrupa kıtasında yapılmaktadır.⁹⁸

Şeker piyasası bugüne kadar dünyada en fazla korunan pazarlardan birisi olmuştur. Uluslararası anlaşmalar ve artan liberalleşme girişimleri, ürünlerin dünya piyasalarında rekabet gücünü giderek daha da önemli yapmaktadır. Bu nedenle ürünlerin rekabet edebilirlikleri artık günümüzde daha fazla sorgulanmaktadır. Dünya şeker üretiminde rekabeti etkileyen en önemli faktör; şeker kamışı ve şeker pancarından elde edilen şeker fiyatları arasında iki katından fazla bir fark olması ve iklim sınırlayıcı faktörü nedeniyle her yerde şeker kamışı yetiştirilememesidir. Buna karşın, şeker pancarı tarımı yapılan ülkelerde bu ürün halen gıda güvencesi, gelir idamesi ve sosyal nedenlerden stratejik ürün kapsamında değerlendirilmeye devam etmektedir. Ülkelerin tarım politikaları içinde özel önemi olan şeker üretimi, uluslararası gelişmeler ve anlaşmalarla birlikte zamanla bazı değişimlere uğramıştır. Gerek AB’de gerekse ülkemizde ve diğer üretici ülkelerde son olarak Dünya

Ticaret Örgütü (DTÖ) taahhütleri çerçevesinde şeker politikalarının nasıl olacağı ve bu ürün için ne kadar taviz verilebileceği ise, ülkelerin hassasiyetle üzerinde durduğu konular olmuştur.

⁹⁸ Akbay, a.g.e., s. 10.

Dünya şeker üretimini ve ticaretini düzenlemek amacıyla 1968 yılında Uluslararası Şeker Örgütü (ISO) kurulmuştur. Örgüt, 1953 yılına kadar faaliyette bulunan Uluslararası Şeker Konseyi'nin devamı niteliğindedir. 1973 ve 1977 Şeker Antlaşmaları, sırasıyla 1975'den 1977'ye ve 1978'den 1984'e kadar yürürlükte kalmıştır. 1983-1984 yıllarında yapılan Birleşmiş Milletler Şeker Konferansı'nda, ekonomik yükümlülükleri olan yeni bir anlaşma görüşmelerinin başlatılması girişimi başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Son olarak, 2 yıllık bir idari anlaşma 1985'te yürürlüğe girmiştir. Diğer bir anlaşma ise 1988-1992 yılları arasında yürürlükte kalan ve yıllık bazda yenilenen bir anlaşmadır. Mart 1992'de görüşülen yeni Uluslararası Şeker Anlaşması, Ocak 1993'te yürürlüğe girmiştir.

46 üye ülkesi bulunan Uluslararası Şeker Örgütü'nün amaçları, dünya şeker sorunları ile ilgili konularda geniş bir iş birliği oluşturmak, dünya şeker ekonomisini geliştirmek amacıyla yapılan hükümetler arası toplantılara bir forum teşkil etmek, dünya şeker ve diğer tatlandırıcı piyasaları ile ilgili bilgi toplamak ve şeker ticaretini geliştirmektir.⁹⁹

Uluslararası anlaşmalar ve ticaretin serbestleşmesi ulular arası rekabetin önemini artırmakta ve rekabeti belirleyen faktörler öne çıkmaktadır. Şeker üretiminde uluslararası rekabeti belirleyen çeşitli faktörler vardır. Bu faktörler genel olarak; tabii, ekonomik ve politik faktörler olarak özetlenebilir. Aşağıdaki tabloda bu faktörler ayrıntılarıyla yer almaktadır:

Tablo 23: Şeker Üretiminde Uluslararası Rekabeti Belirleyen Faktörler

⁹⁹ T.C. Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Kuruluş ve Fonksiyonları**, <http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detayrk&yayınID=980&icerikID=1089&dil=TR>, Erişim Tarihi: 25. 07. 2009

	Hammadde Üretimi (Ş.Pancar / Ş.kamışı)	Şeker İşleme
Tabii Faktörler -Sıcaklık -Yağış -Topografya	- Şeker verimi, - Sulama-/drenaj, - Mekanizasyon imkanları	- Kampanya süresi
Ekonomik Faktörler - İşgücü, sermaye ve arazi masrafları - Produktivite	- İşgücü, toprak ve sermaye fiyatı, - Birim masraf	- İşgücü, toprak ve sermaye için fiyat, - Birim masraf
Politik Faktörler -Sübvansiyonlar:- Ürün fiyatı - Faktör fiyatı -Vergiler Mükellefiyetler: - Sosyal düzenlemeler - Çevre düzenlemeleri	- Şeker pancarı/şeker kamışı fiyatı, - Su ve enerji fiyatı vb. Gelir, arazi, enerji vergileri vb. - Ücret yan masrafları, - Çevre masrafları	- Şeker fiyatı, - Su ve enerji fiyatı vb. Gelir, arazi, enerji vergileri vb. - Ücret yan masrafları, - Pis su, hava ve diğer artıklara ait düzenlemelerin masrafları

Kaynak: Gülşen Keskin. AB’de Şeker Politikalarında Değişiklikler, Biyoetanol Üretiminin Önemi ve Türkiye, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, s. 3.

Dünya şeker pazarının özelliği hem şekere olan talep elastikiyetinin çok düşük olması hem de şeker pancarı ve şeker kamışının iklim istekleri ile sınırlı üretim bölgelerinde yetiştirilmesidir. Şeker kamışı üreticilerinin ucuz işgücü temin edebilmesi, şeker kamışı veriminin yüksek ve üretiminin bol olması nedeniyle maliyet avantajının bulunması ile fiyatı daha ucuz oluşmakta ve dünya şeker fiyatını kamıştan elde edilen şeker fiyatı belirlemektedir.

Dünyada şeker üretiminde önemli yer tutan ülkeler; Brezilya, Hindistan, Pakistan, Tayland ve Avustralya ülkeleridir. Uluslararası şeker ticareti dünya beyaz şeker borsa fiyatları esas alınmak suretiyle yapılmaktadır. Dünyadaki en büyük şeker borsaları New York Ham Şeker Borsası ve Londra Şeker Borsası’dır. Diğer borsalar dünya fiyatlarına yön verecek güçte değildirler. Paris Beyaz Şeker Borsası büyük ölçüde Londra Borsası’na bağlıdır(Paris şeker borsası Ocak 2000’den bu yana kapalı durumdadır).Kamış şekeri fiyatları dünya fiyatlarında belirleyici rol oynamaktadır. Bunun nedeni kamış şekeri maliyetinin pancar şekerine göre daha düşük olması vekamış şekeri üretiminin daha fazla olmasıdır.

Tablo 24: 2003-2009 Dönemi Dünya Şeker Dengesi (Bin Ton)

Pazarlama Yılı	Üretim	Tüketim	İthalat	İhracat	Dönem Sonu Stoku
2003-2004	130.871	132.892	40.946	41.478	58.728
2004-2005	129.537	135.062	44.273	44.328	53.471
2005-2006	138.151	140.132	44.508	44.322	51.676
2006-2007	152.917	143.927	44.884	45.075	60.475
2007-2008	153.747	147.847	44.295	44.393	66.278
2008-2009	140.283	151.021	46.063	46.064	55.539
2009-2010	144.587	153.258	49.939	47.984	48.823

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, Ankara, Mart, 2009, <http://www.turkseker.gov.tr/WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf>, s. 7., Erişim Tarihi: 09.08.2010

Yukarıdaki tabloda 2003-2009 dönemi dünya şeker dengesi yer almaktadır. Tabloda 2005-2006 ve 2006-2007 döneminde büyük artış gösteren dünya şeker üretiminin, 2008-2009 döneminde yaşanan elverişsiz iklim koşulları nedeniyle büyük bir düşüş yaşadığı görülmektedir. Yine tabloda dünya şeker tüketiminin yıllar itibariyle sürekli olarak arttığı görülmektedir. Bu durumu dünyanın artan nüfusuyla açıklayabiliriz. Dünya ithalat ve ihracat rakamları ise yıllar itibariyle sürekli olarak küçük artışlar göstermiştir.

Aşağıdaki tabloda, dünya şeker üretim ve tüketiminde ilk 10 sırada yer alan ülkeler sırasıyla gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere Brezilya üretimde ilk sırada yer alırken tüketimde dördüncü sırada yer almaktadır. Yani ürettiği şekerin büyük bölümünü ihraç etmektedir. Hindistan ise üretimde ikinci sırada yer alırken tüketim de ilk sıradadır ve şeker talebinin bir kısmını ithalat yoluyla karşılamaktadır..

Tablo 25: Dünya Şeker Üretim ve Tüketiminde En Büyük 10 Ülke(Yıl 2008)

ÜRETİM	TÜKETİM
BREZİLYA	HİNDİSTAN
HİNDİSTAN	AB
AB	ÇİN
ÇİN	BREZİLYA
ABD	ABD
TAYLAND	RUSYA
MEKSİKA	MEKSİKA
AVUSTRALYA	ENDONEZYA
PAKİSTAN	PAKİSTAN
RUSYA	MISIR

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 5. Erişim Tarihi: 27.05.2010

Dünya şeker piyasasında fiyatlar, son zamanlarda yıllardır görülmeyen düzeylere yükselmiştir. Uzmanlar, dünya şeker fiyatlarındaki artışın dünyadaki en büyük şeker tüketicisi ülke olan Hindistan’ın şeker talebini artırması ve çok yağışlı geçen bir yılın ardından Brezilya’da şeker hasadının beklenenden düşük olmasından kaynaklandığını söylemektedir. Tablo 26 ve Tablo 27 ‘dedünya genelinde ham şeker ve beyaz şeker fiyatları ve yıllar itibariyle şeker fiyatlarında meydana gelen yüzdelik değişimler görülmektedir. Hem ham şeker fiyatlarında hem de beyaz şeker fiyatlarında iniş çıkışlar gerçekleşmiştir. Brezilya’dan sonra dünyanın ikinci büyük üreticisi ve dünyanın en büyük tüketicisi olan Hindistan’da son 83 yılın en kurak Haziran ayı 2009 yılında yaşanmıştır. Brezilya’nın ana şeker üretim bölgesi olan Merkez/Güney’in bir kısmının normalden 4 kat daha fazla yağış almasının da etkisiyle, 2009 yılında şeker fiyatlarında ciddi bir artış yaşanmıştır.

Tablo 26: Yıllar İtibariyle Dünyada Beyaz Şeker Fiyatları ve Değişim Oranları (\$/Ton)

YILLAR	BEYAZ ŞEKER	DEĞİŞİM %
2000	222	11
2001	249	12
2002	228	-8
2003	215	-6
2004	240	12
2005	291	21
2006	422	45
2007	309	-26
2008	356	15
2009	485	36

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 11. Erişim Tarihi: 28.05.2010

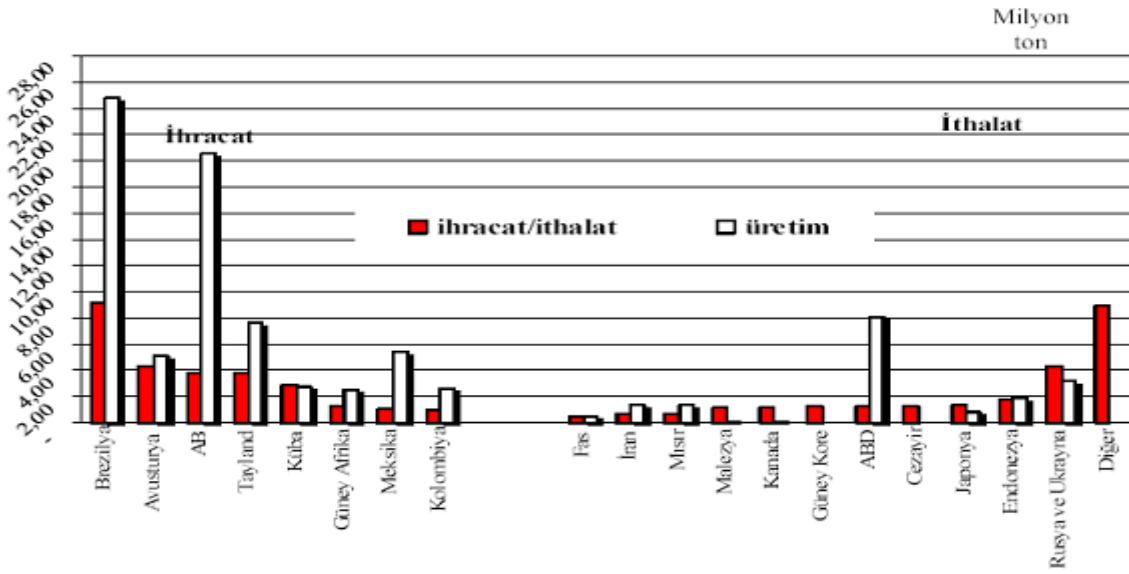
Tablo 27: Yıllar İtibariyle Dünyada Ham Şeker Fiyatları ve Değişim Oranları (\$/Ton)

YILLAR	HAM ŞEKER	DEĞİŞİM %
2000	179	30
2001	190	6
2002	151	-20
2003	156	3
2004	157	1
2005	217	38
2006	325	50
2007	222	-32
2008	282	27
2009	450	37

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 11. Erişim Tarihi: 28.05.2010

Dünya’da ticarete konu olan şeker; ham ve rafine şekerdir. Pancar şekeri sadece rafine olarak ihraç edilirken, kamış şekeri ham ve rafine halde ihraç edilebilmektedir. Dünya tarım ürünleri ticaretinin 2003 yılında değer olarak %2’sini şeker ihracatı oluşturmuştur. En önemli ilk 5 ihracatçı ülke ise, dünya ihracatının yaklaşık üçte ikisini gerçekleştirmektedir. Grafik 4’de 2003/2004 piyasa yılında dünya şeker üretimi ve dış ticaretinde önemli ülkelerin üretim, ithalat ve ihracat miktarları görülmektedir.

Grafik 4: 2003/2004 Piyasa Yılında Dünya Şeker Üretimi ve Ticareti



Kaynak: Gülşen Keskin. AB’de Şeker Politikalarında Değişiklikler, Biyoetanol Üretiminin Önemi ve Türkiye, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, s. 2.

Dünya toplam şeker ihracatının yaklaşık yarısı Brezilya tarafından yapılmaktadır. Dünya şeker ihracatında Brezilya’yı takip eden ülkeler ise; Tayland, Avustralya, Guatemala ve Birleşik Arap Emirlikleri’dir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta ise en büyük şeker ihracatçısı ülkelerin hepsinin şekeri, şeker kamışından elde etmeleridir.

Tablo 28: Şeker İhracatında En Büyük 10 Ülke (Bin Ton)

İHRACAT
BREZİLYA
TAYLAND
AVUSTRALYA
GUATEMALA
BAE
KOLOMİYA
SWAZİLİND
G. AFRİKA
KÜBA
BOLİVYA

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 5. Erişim Tarihi: 29.05.2010

Tablo 29: Dünya Ülkelerinin Şeker İthalatı (1000 Ton)

İTHALATÇI ÜLKELER	
Ülke	İthalat(Bin Ton)
Hindistan	3.870
Rusya	2.700
ABD	2.645
BAE	1.777
İran	1.500
Kanada	1.417
Japonya	1.395
Nijerya	1.376
Malezya	1.360
Kore	1.351

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 7. Erişim Tarihi: 29.05.2010

Dünyada üretilen şekerin yaklaşık %30’u ticarete konu olmaktadır. Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere, ithalatta 3,87 milyon ton ile Hindistan birinci sırada yer alırken, Rusya 2, 7 milyon ton ile ikinci sıradadır. Rusya’yı ise 2,64 milyon ton ile ABD takip etmektedir.

Yukarıdaki ihracat ve ithalat rakamlarını veren iki tabloda dikkatimizi çeken önemli bir ayrıntı bulunmaktadır. O da Birleşik Arap Emirlikleri’nin hem ihracatta hem de ithalatta ilk 10’da yer almasıdır. Tablolardan da görüleceği üzere Birleşik Arap Emirlikleri, şeker ihracatında dünya beşincisi, şeker ithalatında ise dünya dördüncüsüdür. Bu ilginç durumun nedeni ise re-exporttur. Yani ithal edilen ürünün tekrar ihraç edilmesidir. Birleşik Arap Emirlikleri’nde re-export yöntemi ticaret hacminin üçte birini oluşturmaktadır. İthalatın % 25’inden fazlası re-export edilmektedir. Ülke, Hong Kong ve Singapur’dan sonra en büyük re-export merkezi olarak gösterilmektedir. Birleşik Arap Emirlikleri’nin re-export

konusundaki rekabet gücü, düşük vergiler, modern altyapı, hızlı nakliyat ve tarihsel olarak da tüccarların yoğun olduğu bir bölge olmasından kaynaklanmaktadır.¹⁰⁰

Tablo 30: Avrupa Birliği'nde, Avrupa'da ve Dünya'da Beyaz Şeker Üretim Rakamları

YILLAR	AB	AVRUPA	DÜNYA	AB'nin Dünya Üretiminde Payı (%)
1998 / 1999	19.827	26.346	124.584	16
1990 / 2000	20.786	27.236	123.583	17
2000 / 2001	19.650	25.740	122.350	16
2001 / 2002	17.697	23.634	127.232	14
2002 / 2003	19.901	26.205	138.406	14
2003 / 2004	18.589	24.642	132.248	14
2004 / 2005	20.195	27.452	129.859	16
2005 / 2006	19.384	27.352	139.283	14
2006 / 2007	15.974	24.978	153.608	10
2007 / 2008	15.629	23.889	156.752	10
2008 / 2009	12.922	20.767	148.348	9

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya'da ve Türkiye'de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 4. Erişim Tarihi: 01.06.2010

Yukarıdaki tabloda AB'nin, Avrupa'nın ve Dünya'nın beyaz şeker üretimi yer almaktadır. Tablodan da görüleceği üzere AB'nin beyaz şeker üretimi yıllar itibariyle büyük düşüş gösterirken, Dünya'nın beyaz şeker üretimi ise artmaktadır. Bunun sonucunda AB'nin Dünya şeker üretimindeki payı sürekli olarak azalmıştır. 1998/1999 pazarlama yılında %16 seviyelerinde gerçekleşen bu oran, 2008/2009 döneminde %10 seviyelerine kadar gerilemiştir.

¹⁰⁰ Nesli Öztürk, **Birleşik Arap Emirlikleri**, <http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/CDB6D910-D7A4-4E02-A6A7-6A108BECE322/8056/BAE1.pdf>, Erişim Tarihi: 19.07.2009

Tablo 31: Avrupa Birliğinde 2008-2009 Şeker Kota Miktarları (Bin Ton)

Üye Ülke/Bölge	Şeker	İzoglukoz
Belçika	676,23	114,58
Bulgaristan	—	89,19
Çek Cumhuriyeti	372,45	—
Danimarka	372,38	—
Almanya	2.898,25	56,64
İrlanda	—	—
Yunanistan	158,70	—
İspanya	630,58	123,42
Fransa (Kıta)	2.956,78	—
Fransa (Denizaşırı)	480,24	—
Letonya	—	—
Litvanya	90,25	—
Macaristan	105,42	220,27
Hollanda	804,89	—
Avusturya	351,02	—
Polonya	1.405,61	42,86
Portekiz (Anakara)	—	12,5
İtalya	508,38	32,49
Azor Otonom Bölgesi	9,95	—
Romanya	104,69	15,88
Slovenya	—	—
Slovakya	112,32	68,09
Finlandiya	80,99	—
İsveç	293,19	—
İngiltere	1.056,47	43,59
Toplam	13.468.847	819.524

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 13. Erişim Tarihi: 01.06.2010

Yukarıdaki tablodan da görülebileceği üzere, 2008-09 döneminde AB şeker üretimi 13,5 milyon ton civarında gerçekleşmiştir. Bu rakam bir önceki yılın rakamına göre yaklaşık %17,5 daha azdır. Gelecek dönemde AB’nin en büyük üç şeker üreticisi ülkesinde (Fransa, Almanya ve İngiltere) iklim koşullarının elverişli geçmesi nedeniyle kota dışı üretimin beklenenin üzerinde olacağı tahmin edilmektedir. Bulgaristan, İrlanda, Letonya, Portekiz ve Slovenya gibi ülkeler şeker üretimi yapmayı durdurmuş ve kotalarını sıfırlamışlardır. Amacı iç pazarda arz-talep dengesini sağlamak olan AB’de, şeker rejiminin ilk iki yılında

beklenenden daha az duyurulan üretim kotaları ile ilgili pürüzlerin giderilmesine çalışılmıştır. AB’de, şeker şirketlerinin 2008-2009 kotalarının %20,5’ini geri satmalarından (iade etmelerinden) dolayı bu sezon da üretimde belirgin bir azalma beklenmektedir.¹⁰¹ AB şeker politikası reformu, şeker üretiminde büyük ölçüde azalmaya neden olurken, küresel ticaret dengesinde de büyük bir değişim yaratmıştır. Yeniden yapılandırma planı çerçevesinde kaydedilen kotadan vazgeçmeleri ve reform sonucunda AB, şeker net ihracatçısı konumundan net ithalatçı konuma gelmiştir.

Dünya şeker üretiminde önemli bir yere sahip olan Çin’de şeker, hem şeker kamışı hem de şeker pancarından üretilmesine karşın şeker kamışının payı %80’dir. Çin’de 1997-1999 yılları arasında düşük iç piyasa fiyatları nedeniyle şeker sanayiinin yaşadığı kayıpları karşılamak ve üretimi artırmak amacıyla ithalat kontrol altına alınırken, ihracat teşvik edilmiştir. 1980’li yıllardan bu yana artan gelir ve şekerli ürün talebindeki artış sonucunda şeker üretimi hızla artmıştır. Başta “sakarın” olmak üzere suni tatlandırıcıların fiyatlarının şekerden daha ucuz olması nedeniyle bu ürünler Çin’in büyük çoğunluğu tarafından tüketilmektedir.

ABD’li şekerleme üreticileri ve tüketiciler, yüksek kaliteli ve korunmalı şeker arzından olumlu yönde etkilenmektedir. ABD’deki tüketici fiyatları, gelişmiş ülkelerin fiyatlarından %32 daha ucuzdur. Dünyadaki tüketiciler ve gelir düzeyleri göz önüne alındığında ABD’li tüketiciler, Singapur’dan sonra en ucuz şeker satın alabilen tüketicilerdir. ABD’de 1996 yılındaki tarım reformundan sonra üreticiler için ham şeker kamışı ve toptan rafine pancar şekeri fiyatları büyük oranda gerilemiştir. Ancak perakende olarak tüm şekerleme ürünlerinin fiyatları %1-4 oranında artış göstermiştir. ABD aynı zamanda nişasta bazlı şeker üretiminde de dünya sıralamasında ilk sıradadır. ABD’de hem yüksek miktarda mısır üretimi olması hem de NBŞ üretimini çok ucuza gerçekleştirilebilmesi nedeniyle ABD NBŞ tüketiminin yaygınlaşması için çalışmalar yürütmektedir.

¹⁰¹ TÜRKŞEKER, **Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü**, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 14. Erişim Tarihi: 25.05.2010

6.3.1. 2000'li Yıllarda Türk ve Dünya Şeker Sektöründe Yaşanan Gelişmeler

Şeker; şeker kamışı, şeker pancarı ve alternatif ürünlerden (glikoz ve mısır) üretilmektedir. Daha yaygın olarak yetiştirilen kamış şekerinin üretim maliyeti, pancar şekerine oranla daha düşüktür. Bu nedenle şeker kamışı üreten Brezilya, Hindistan ve Çin, dünya şeker piyasalarına hakim konumdadırlar. Türkiye'de ise ekolojik koşullar nedeniyle şekerin tamamı şeker pancarından üretilmektedir. Beslenmenin temel hammaddelerinden olan şekerin hammaddesi olan pancar ve kamışın tarımsal üretime ve istihdama katkısı ile işleme sırasında ortaya çıkan yan ürünler nedeniyle tüm ülkelerde fazlasıyla korunan oldukça politik bir üründür. Stratejik bir ürün olan şekerin piyasasına tüm devletler müdahale etmektedir. Bu müdahaleler yurtiçi şeker üretiminin desteklenmesi ve uluslararası piyasada şeker ticaretinin düzenlenmesi amacı gütmektedir. Şeker üretimi tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de yıllardır desteklenmektedir.

Dünya beyaz şeker borsalarına şeker kamışından üretilen beyaz kristal şeker hakimdir. Uluslararası ticarete şeker fiyatından söz edildiği zaman kamış şekerinden bahsedilmektedir. Dünyada şeker kamışından üretilen şekerin ton fiyatı 300 dolar civarındadır. Pancardan üretilen şekerde ise fiyat 750-850 dolar arasında değişmektedir. Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye pancardan üretilen şekerini kullanmaktadır. Ama dünyada şeker pancarından şeker üretilip de 300 dolara mal eden hiçbir ülke yoktur. Herkes 500-700 dolara mal etmektedir. Türkiye'nin özellikle Doğu'daki komşuları daha çok şeker ithalatçısıdır. 300 dolara ithal edilen şekerin fiyatı Türkiye sınırları içine girince 700-800 dolara yükselmektedir. Böyle yüksek birkâr oranı olunca da sınırdan bir çuval şeker bile getirmek olağanüstü kârlı bir hale gelmektedir. Özel sektörün yaklaşık 1-1,2 TL maliyetle ürettiği şeker, Türk Şeker A.Ş.'nin bazı fabrikalarında 1,98 TL'ye mal edilmektedir. En verimli tesislerinde şekerini 1 lira 23 kuruştan üreten Türk Şeker, ortalama olarak şekerini 1 lira 36 kuruşa mal etmektedir. Bir kilo şeker için kaliteli ürünün olduğu yerlerde 6-7 kilo, kalitesiz üründe ise 10-12 kilo pancar gerekmektedir. Bu nedenle bir kilo şekerin maliyetinin yüzde 60'ı pancara gitmektedir.¹⁰²

¹⁰² <http://gidasanayii.com>, Erişim Tarihi: 19.08.2009, Konu: Türkiye'de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığın Etkisi

Tablo 32: Dünya Şeker Bilançosunun Bölgeler İtibariyle Dağılımı (2008/09; 1000 Ton)

Bölgeler	Toplam Arz	%	Üretim	%	Tüketim	%	İhracat	%	İthalat	%
Asya-Okyanusya	100.102	40	62.533	39	67.574	42	11.215	23	14.820	32
Batı Avrupa	26.563	11	17.125	11	20.973	13	1.760	0.04	4.362	0.09
Güney Amerika	43.787	18	40.239	25	19.341	12	21.988	47	1.415	0.04
Kuzey Amerika	19.974	0.08	12.903	0.08	16.955	11	767	0.02	3.929	0.08
Doğu Avrupa	12.141	0.05	5.734	0.04	9.820	0.06	1.142	0.02	4.761	10
Afrika	18.636	0.07	8.376	0.05	12.217	0.08	3.448	0.07	7.323	15
Orta Doğu	18.890	0.07	5.244	0.04	11.767	0.07	3.868	0.08	10.080	21
Orta Amerika	5.450	0.03	4.480	0.03	1.899	0.01	2.617	0.05	2	0.00
Karayipler	3.316	0.01	2.147	0.01	1.536	0.00	1.364	0.03	726	0.01
Toplam	248.169	100	158.781	100	162.082	100	48.169	100	47.418	100

Kaynak: <http://iletisim.atauni.edu.tr/eisemp/html/tammetinler/137.pdf>, Erişim Tarihi: 05.01.2010, Konu: Dünyada Şeker Sektörü

Yukarıdaki tablo incelendiğinde dünya şeker bilançosunun bölgeler itibariyle dağılımında Asya-Okyanusya'nın ihracat dışındaki tüm göstergelerde ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Bu bölgeyi Batı Avrupa, Güney Amerika ve Kuzey Amerika takip etmektedir. Diğer taraftan üretim ve tüketim rakamları bir arada değerlendirildiğinde, üretimleri tüketimlerinden yüksek olan bölgeler Güney Amerika, Orta Amerika ve Karayipler olmuştur. İhracat ve ithalat rakamları dikkate alındığında ise Batı Avrupa, Güney Amerika, Orta Amerika ve Karayipler'in net ihracatçı, buna karşın diğer bölgelerin net ithalatçı konumunda oldukları görülmektedir..

AB'de şeker, Lüksemburg, Estonya, Kıbrıs ve Malta haricindeki tüm AB üyesi devletlerde üretilmektedir. AB şeker üretiminin % 50'si Fransa ve Almanya tarafından gerçekleştirilmektedir. Polonya, İtalya ve İngiltere de sıralamada bu iki ülkenin ardındadırlar.

Tablo 33: AB’de Şeker Üretimi, Tüketimi, İhracatı ve İthalatı

	2008 / 09	2007 / 08	2006 / 07	2005 / 06	2004 / 05
ÜRETİM	13.644	16.314	17.240	18.950	20.172
TÜKETİM	18.163	18.061	18.043	17.015	16.315
İHRACAT	138	971	1.465	7.431	5.559
İTHALAT	3.882	3.018	3.073	2.940	3.076

Kaynak : Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, Ankara, Mart, 2009, [http://www.turkseker.gov.tr /WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf](http://www.turkseker.gov.tr/WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf), s. 15., Erişim Tarihi: 09.08.2010

Tarım reformu sonrasında AB ülkelerinde şeker pancarı ekim alanlarında da küçülme meydana gelmiştir. 2008 yılında ekim alanı, 2007 yılına göre % 6,8 oranında daralmıştır. 2003-2007 ortalaması ile karşılaştırıldığında ise bu rakam yaklaşık % 19,3 olmaktadır.¹⁰³ AB’de son beş yıllık dönemde şeker üretiminde sürekli bir düşüş seyri gözlenmekte iken; tüketimin giderek arttığı yukarıdaki tablodan da görülmektedir. Bu durumda arz- talep dengesinin bozulduğu noktada, AB şeker sektöründe sıkıntılar ortaya çıkabilecektir. Çünkü üretim ile tüketim arasındaki bu negatif farkın büyümesi ithalatta artışa neden olacak, bu da AB ekonomisini olumsuz yönde etkileyecektir.

AB sürecinde, doğrudan tarımsal ve işlenmiş tarımsal ürünlerimizin dünya pazarlarında pay sahibi olması büyük önem kazanmaktadır. Bundan dolayı özellikle şeker sanayi, Türkiye için hem ekonomik hem de sosyo-politik olarak son derece büyük önem taşımaktadır

Ülkemizde şeker sektörü pek çok sorunla karşı karşıyadır. Bürokrasiden ve ülkeye kontrolsüz şeker girişinden kaynaklanan pazarlama sorunu ve bu sorunlardan kaynaklanan şeker stokları, üretim verimliliğini ve sağlıklı revizyon yapılmasını olumsuz yönde engelleyecek boyutlara ulaşan kadro durumu, nişasta bazlı şeker üreticileri lehine düzenlenmiş olan mevzuattaki eksiklikler ve özellikle mevcut kota sistemi ile özelleştirme bu sorunların en önemlileridir.

¹⁰³ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, Ankara, Mart, 2009, [http://www.turkseker.gov.tr /WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf](http://www.turkseker.gov.tr/WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf), s. 16., Erişim Tarihi: 09.08.2010

Türkiye’de stoklar nedeniyle verilen kotaların tamamı kullanılamamaktadır. Stoklar kaçak şeker girişi ve kayıt dışı şeker dolaşımı nedeniyle artmaktadır. Yerli şekerin dış pazarda rekabet gücü sübvansiyonla mümkün olabilmektedir. Ayrıca, Türkiye’nin DTÖ dayatmaları, AB müzakereleri, kaçak şeker girişleri ve nişasta bazlı şekerler ile kimyasal tatlandırıcıların kontrolsüz kullanımı gibi çoklu ve haksız rekabet tehlikesi ile karşı karşıya olması da son yıllarda sıkça gündeme gelmektedir.

Şeker sektöründe 11 şirket bünyesinde 37 fabrika bulunmaktadır. Bir tanesi kamuya ait olmak üzere 6 adet pancar şekeri üreten şirket 31 fabrikayla, tümü özel sektöre ait olmak üzere 5 adet nişasta bazlı şeker üreten şirket 6 fabrika ile faaliyet göstermektedir.¹⁰⁴ Ancak devletin elindeki şeker fabrikalarının büyük bir kısmının eski olması ve ekonomik ömrünü tamamlaması nedeniyle, yarısından çoğu işlevsiz durumdadır.

Türkiye’de pancar şekeri kurulu kapasitesi 2,9 milyon tondur. Türkiye’de 2005 yılında, 9,6 milyon ton pancar üretilmiş ve bu pancarın 9,5 milyon tonu işlenmek suretiyle 2.419 bin ton şeker üretimi gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de nişasta bazlı şeker fabrikalarının kurulu şeker üretim kapasitesi 935 bin tondur. Türkiye nişasta bazlı şeker üretimi 2005 yılında 351 bin ton olmuştur. Ülkemizde şeker sektörünün 2004-2005 dönemi itibariyle ekonomik büyüklüğü 4 milyar TL (3 milyar dolar) olmuştur. Ülkemizde yıllık şeker tüketimimiz yaklaşık 2,5 milyon tondur. Dünyada kişi başına sakaroz kökenli şeker tüketimi beyaz şeker cinsinden yılda 19 kg civarındadır.¹⁰⁵

Bugün ülkemizin pancar şekeri tüketimi (yurda kaçak olarak giren şeker de dahil) 2,5 milyon tondur. Resmi üretim ise 1,7 milyon ton civarındadır. Buna rağmen yurda çok miktarda kaçak şeker ve tatlandırıcı girişinin yapılması, yurtiçinde kaçak şeker ve tatlandırıcı üretim ve satışı, kimyasal tatlandırıcıların resmi ithalatının 13 kat artmış olması, nişasta bazlı şekerlerin kotasının yüksek belirlenmesi gibi nedenlerle şeker stokları oluşmakta ve şeker üretimi yıldan yıla düşüş göstermektedir. Yıllık 3 milyar dolar ekonomik büyüklüğü olan sektörde kayıt dışı faaliyetlerin sektör büyüklüğünün yarısına yaklaşması, yaklaşık 1,5 milyar

¹⁰⁴ Sedat Güner, **Türkiye’de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığa Etkisi**, <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/50/8.html>, Erişim Tarihi: 25.05.2010

¹⁰⁵ Sedat Güner, **Türkiye’de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığa Etkisi**, <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/50/8.html>, Erişim Tarihi: 25.05.2010

dolar civarında ekonomik kayıp anlamına gelmektedir. 2005/2006 pazarlama yılında yurt içinde yaklaşık 1,7 milyon tonu pancar şekeri, 360 bin tonu nişasta bazlı şeker olmak üzere toplam 2 milyon ton şeker satışı yapılmıştır. 2006/2007 pazarlama yılında ise 1,9 milyon tonu pancar şekeri, 350 bin tonu nişasta bazlı şeker olmak üzere toplam 2,25 milyon ton şeker satılmıştır.

Pancar tarımı ve pancar şekeri sektörünün istihdam yaratıcı, tarımı ve hayvancılığı geliştirici, yan sektörleri destekleyici etkileri, çevre dostu olması, en fazla katma değer yaratan sektörlerden biri olması, özellikle de sağladığı sosyal faydanın büyüklüğü göz önüne alındığında, pancar tarımı ve pancar şekeri sektörü tüm dünyada korunan ve desteklenen bir sektör olmuştur. Ancak Türkiye’de, doğrudan ve dolaylı olarak nüfusumuzun % 15’ini ilgilendiren bu sektöre verilen destek çok yetersizdir. Türkiye’de pancar çiftçisi AB’deki çiftçiden 2-3 kat fazla maliyetle pancar yetiştirmektedir. AB ve ABD’de mazot, gübre, tarımsal ilaç ve tarımsal mekanizasyon gibi girdilerde özellikle pancar çiftçilerine yönelik ek sübvansiyonlar uygulanmaktadır. Örneğin; Fransa çiftçisi mazotu %40 daha ucuza kullanmakta, Polonya çiftçisi mazotu ÖTV ödemedi alabilmektedir. Dünyanın en pahalı mazotunun satıldığı Türkiye’de ise bu tür tarımsal destekler verilmemektedir.¹⁰⁶

Son yıllarda bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de mısırdan elde edilen tatlandırıcılar sanayimizde giderek yoğun bir şekilde kullanım alanı bulmaktadırlar. Mısır üretiminde dünyada önde gelen ülkeler ABD, Çin, Brezilya ve Meksika’dır. 2008 yılında 775,3 milyon ton olan dünya mısır üretiminin yüzde 42’sini ABD, yüzde 19’unu Çin gerçekleştirmiştir. Türkiye ise dünya mısır üretiminden yüzde 0,4 oranında pay almaktadır. Türkiye’de 1980 yılında 583 bin hektar alanda mısır üretimi yapılırken, ekim alanlarında yıldan yıla artış ve düşüşler gerçekleşmiş, 2008 yılında mısır ekim alanı 595 bin hektara ulaşmıştır. Ülkemize 2002 yılında 2 milyon tonun üzerinde ithal mısır gelirken, 2005 yılında 4 milyon tonun üzerinde mısır üretimi gerçekleştirdik. Mısır üretiminde 2005 yılında da %33’lük bir artış sağladık. Türkiye’nin ortalama mısır üretimi geçmiş yıllarda dünya ortalamasının altında gerçekleşirken, son yıllarda dünya ortalamasının üzerine çıkmıştır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre 2008 yılında 4 milyon 274 bin ton mısır üretimi yapılan

¹⁰⁶ Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası, **ÖİB’nin İddiaları Gerçekçi Değil, İşte Gerçekler**, Şeker-İş Sendikası Genel Merkezi, 2009

ülkemizde üretimin yoğunlaştığı Akdeniz ve Marmara Bölgesi'nde ortalama verim 10 ton/ha olarak gerçekleşerek, dünya ortalamasının iki katını geçmiştir.¹⁰⁷

Ülkemizde son yıllarda ortaya çıkan bir diğer konu ise nişasta bazlı şeker kotalarının artırılması talebidir. Nişasta bazlı şeker düşük maliyeti nedeniyle, sanayi tüketiminde pancar şekerinin yerini almaktadır. Ancak bu durum ülkemiz için büyük bir istihdam kaynağı olan pancar şekeri sektörünü olumsuz yönde etkileyerek sosyo-ekonomik sorunlara yol açabilir.

Avrupa Birliği'ne girmeye çalıştığımız bu yıllarda tarım sektörü özellikle de şeker sektörü çok önemli bir sektörü durumuna gelmiştir. Ülkemizin tarım sektörü AB tarım sektörü ile mukayese edildiğinde, yapısal ve hukuki birçok sorun ve uygulama farklılıkları bulunmaktadır. Şeker, AB'de ortak piyasa düzenine sahip 23 ürün grubundan biridir. Tüm üye ülkeler aynı rejime uymak ve onu uygulamak durumundadır. AB Şeker Rejimi ve Müktesebatı ise tarım kesiminde uymak zorunda olduğumuz en kapsamlı konuların başında gelmektedir. AB Şeker Reformu kapsamında ülkemizdeki şeker sektörünü doğrudan etkileyecek en önemli unsurlar, kota, fiyat ve yeniden yapılandırmaya yönelik düzenlemelerdir. AB'de halen %2 olarak uygulanmakta olan izoglikoz kotasına karşın, ülkemizde toplam Nişasta Bazlı Şeker (NBS) kotası %10 olarak uygulanmakta olup, son üç yılda %50 oranında arttırılmıştır. Reform kapsamında artırılması öngörülen izoglikoz kotasına uyum sağlanabilmesi için, öncelikle ülkemizdeki nişasta bazlı şeker kotasının AB'ye uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. AB'de şeker fabrikalarının sayısındaki azalmaya karşın fabrika başına ortalama şeker üretim kapasitesi artmaktadır. Bu ise şeker maliyetini önemli ölçüde düşüren ekonomik bir karardır. Günümüzde Polonya ve Çek Cumhuriyeti dışında, AB üyesi ülkeler içerisinde düşük kapasiteyle üretim yapan şeker fabrikası kalmamıştır. Diğer taraftan; AB üyesi ülkelerde son yirmi yıl içerisinde büyük şeker fabrikalarının sayısının (günde 12 000 tondan fazla kapasite ile çalışan) üç kattan fazla artmış olduğunu görülmektedir.¹⁰⁸

¹⁰⁷ **Dünya'da ve Türkiye'de Ekim Alanı Aran Vazgeçilmez Ürün**, <http://muratpalabiyik.blogcu.com/dunya-da-ve-turkiye-de-ekim-alani-artan-vazgecilmez-urun/76416> 26, Erişim Tarihi: 28.03.2009

¹⁰⁸ Sedat Güner, **Türkiye'de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığın Etkisi**, <http://www.gidasanayii.com/modules.php?name=News&file=article&sid=14554>, Erişim Tarihi: 19.08.2009

Avrupa Birliği üyesi ÷lkelerde şeker üretimine herhangi bir kısıtlama getirilmemektedir. Ayrıca, arz fazlası stoklar ihracat iadeleri ve çeşitli sübvansiyonlarla desteklenmektedir. Türkiye’de ise şekerpancarı üretimine kısıtlama getiren birtakım mevzuat düzenlemelerine yönelik baskılar, bu alanda faaliyet gösteren üreticileri zor durumda bırakmaktadır. AB’de, özellikle Fransa gibi şeker üretiminde söz sahibi olan ÷lkelerde, arz fazlası üretim stoklarını ihracata kanalize etmek amacıyla şeker ihracatçısına ton başına 239 Euro ile 340 Euro arasında ihracat iadesi ödenmektedir. Bunun yanında üretim aşamasında da üreticiler çeşitli şekillerde sübvansiyon edilmektedir. Türkiye’nin, tarımsal üretiminde önemli bir yere sahip olan şekerpancarı üretimiyle, tarıma dayalı sanayi üretiminde önemli yere sahip olan şeker sanayiinin, rakip ÷lkelerin rekabet baskısı karşısında yok olmasını önlenmek için Avrupa Birliği’nde uygulanan ihracat iadesi ve sübvansiyon sistemini uygulaması gerekmektedir. Ancak ÷lkemizde şeker sanayiine gerekli destek verilmemektedir.¹⁰⁹

Türkiye bir taraftan AB’ye tam üyelik ve uyum sürecini, diğer taraftan da DTÖ tarım anlaşması gereği ortaya çıkan gelişmeleri yakından takip edip zamanında ve gerekli önlemleri almak durumundadır. Artan küreselleşme hareketleri ve dünya ticaretindeki ileri liberalizasyon niyetleri, artık ÷lkelerin tarım politikalarında bu küresel gelişmelere göre adımlar atmasını gerektirmektedir. Uluslararası anlaşmalara imza atan ÷lkeler ticaretin serbestleşmesinden mümkün olduğunca en az kayıpla çıkmanın yollarını aramakta ve bunun sonucunda birçok alternatif senaryolar üretmektedirler.

Ticaretin serbestleşmesi ile iç desteklerin azaltılması, ihracat desteklerinin kaldırılması ve pazara girişin kolaylaşması sonucunda piyasalarda var olabilmeyi rekabet gücü belirlemektedir. Ancak, farklı ürünlerden farklı maliyetlerle üretilmesine rağmen, öz tüketimi karşılması (gıda güvencesi), önemli bir kitle için geçim idamesi sağlaması, AB için çevre, kırsal kalkınma ve alternatif enerji konularının daha sık gündeme gelmeye başlaması, ekonomik ve sosyal olarak şeker pancarı tarımının stratejik önemini halen korumaktadır. Türkiye için de şeker pancarı tarımı ve endüstrisi önemini korumakta ve bu nedenle zamanında gerekli tedbirleri almak önem kazanmaktadır.

¹⁰⁹ Bora Erđin, **Şekerde Kota Uygulaması Yatırımcıyı Kaçırıyor**, <http://www.gidasanayii.com/modules.php?name=News&file=article&sid=13285>, Erişim Tarihi: 09.05.2009

Türkiye'nin en kritik sektörlerinden biri olan tarım ve tarım sektöründeki en değerli ürünlerden biri olarak değerlendirilen şeker, enerji elde edilebilmesi bakımından da gelecek yüzyılın en önemli kaynaklarından biri haline gelecektir.

Günümüzde kullanılan enerji kaynaklarının önemli bir bölümünün yenilenemeyen enerji kaynakları olması ve bu kaynakların da hızla tükenmesi nedeniyle gelişmiş ülkeler, enerji çeşitliliğini artırmak ve belli bir enerji kaynağına bağımlı kalmamak için çalışmalar yapmaktadır. Çalışmalar sonucunda bulunan alternatif yakıtlardan en yeni ve en hızlı yaygınlaşanı biyoyakıtlardır. Biyoyakıtların bu kadar hızlı yaygınlaşmasının sebepleri şöyle sıralanabilir:

- _ Fosil kökenli yakıtların neden olduğu çevresel tahribatın azaltılması, CO2 emisyonunun sağlık açısından en az riske sahip olması,
- _ Tarımsal kalkınmayı geliştirebilmesi,
- _ Elde edilen enerjinin son derece güvenli olması,
- _ Enerji konusunda dışa bağımlılığı azaltacak olması,
- _ Fosil yakıt kaynaklarının arz-talep dengesindeki düzensizlikler sonucu oluşan fiyat belirsizlikleri ve bu kaynakların tükenme olasılığının bulunmasıdır¹¹⁰

Bu noktada dünyada pancar üretiminde önemli sıralarda yer alan Türkiye'nin bu stratejik ürünün geleceği açısından, dünyanın önde gelen ülkeleri arasında yer alması kaçınılmazdır. Ancak bu ülkede şeker pancarından şeker üretimine ağırlık verilmesi ile mümkün olabilecektir.

¹¹⁰ Güler Z. Güler A.T.,a.g.e., s. 109

Tablo 34: Dünya Etanol Üretimi (Bin Metreküp)

	2008	2007	2006	2005	2004
Fransa	1.550	1.150	850	910	830
Brezilya	26.790	22.551	17.830	15.889	14.663
Hindistan	1.963	2.075	1.687	1.117	1.133
AB	4.369	3.600	3.402	2.811	2.491
Çin	4.100	4.050	3.900	3.500	3.500
Tayland	599	396	383	309	247
ABD	35.315	25.864	19.689	16.044	14.158
Meksika	64	39	50	59	35
Pakistan	280	240	185	137	100
Avustralya	200	180	149	125	125
Rusya	548	559	558	716	745
Endonezya	200	190	180	170	165
Filipinler	110	105	84	84	84
G. Afrika	399	404	409	404	385
Kolombiya	300	283	269	29	20
Arjantin	220	212	188	165	167
Guatemala	110	90	80	65	65
Türkiye	70	70	50	45	20
Ukrayna	370	370	332	320	250
Mısır	40	40	37	37	36
Küba	134	121	110	89	134
Dünya Toplamı	78.885	63.821	51.502	44.132	40.519

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 20. Erişim Tarihi: 15.06.2010

Dünyada etanol üretimi sınırlı alanda yapılmakla birlikte, en büyük üreticiler olan Brezilya ve ABD ile kıyaslanamayacak seviyede olmasına rağmen pek çok ülkede üretim yapılabilmektedir. Son aylarda biyoyakıtta üretim maliyetinin bir miktar düştüğü görülmektedir. Brezilya’da etanol fiyatları, 2008 yılı Aralık ayında, bir önceki yıla göre % 25 daha düşük gerçekleşmiştir. İhracat miktarına bakıldığında ise Brezilya’da toplam etanol ihracatı 2008 yılında, bir önceki yıla göre % 45 oranında artış göstererek, 5138 milyar litreye ulaşmıştır.¹¹¹

¹¹¹ TÜRKŞEKER, Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 19. Erişim Tarihi: 15.06.2010

6.3.2. 2000'li Yıllarda Türk Şeker Sanayiinde Yaşanan Sorunlar

Günümüzde Türk şekersanayii birçok sorunla mücadele etmektedir. Özellikle kamu şeker fabrikalarının yenileme yatırımlarını yapamadıkları için, kapasite kullanım oranlarının ve verimliliklerinin düşük olması, birim alanda verimi arttırmak için, toprak ve tohum ıslahı, sulama, ileri tarım teknik ve teknoloji yatırımlarının yapılamaması sorunların bazılarıdır. Ayrıca tarımsal ürün maliyetinde kâr ve emek karşılığı olmamasına rağmen, tarım arazilerimizin, bölünmüşlüğü nedeniyle optimum işletme büyüklüğüne sahip olmamalarının işletme maliyetlerini yükseltmesi de çok önemli bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)'nin "Türkiye'de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar, Öneriler" başlıklı raporunda "AB'de toplam bütçenin yüzde 38'inin, Türkiye'de ise yüzde 2,48'inin tarıma ayrıldığı, çiftçi başına tarımsal desteğin, AB ülkelerinde 1670 Euro iken ülkemizde 142 Euro olduğu, AB ve ABD'de tarımsal girdilere uygulanan KDV oranı standart oranın üçte biri iken Türkiye'deki oranın lüks tüketime uygulanan standart KDV oranıyla aynı olduğu belirtilmiştir. Bu verilerin de gösterdiği gibi, ülkemizde şeker sektörünün en önemli sorunlarının başında devlet tarafından yeterince desteklenmemesi gelmektedir.

Ülkemize yasal olmayan yollardan şeker girişleri; şeker ile şekerin hammaddeleri olan pancar ve mısırdaki yerli üretimin düşmesine, buna bağlı olarak istihdamda azalma yaşanmasına, şeker stok miktar ve maliyetlerinde artışa, ülkemizin vergi geliri kaybına uğramasına ve bunun yanı sıra haksız rekabet ve haksız kazançta neden olmakta, şekerin uygun olmayan koşullarda sevki ve muhafazası nedeniyle de halkın sağlığını çok ciddi anlamda tehdit eden bir mahiyet taşımaktadır.

Şeker Kurumu'nun; kaçak şeker arzını engellemek amacıyla 2007 yılının Kasım ayından itibaren başlattığı uygulamalardan biri olan, kaçak şekerin analiz yoluyla tespiti, ilgili kamu otoritelerinin de katkı ve desteği ile kaçak şeker girişlerinin önlenmesinde etkili olmuştur. T.C. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TASİŞ) tarafından daha önceden kaçak olduğu tespit edildiği için devlet malı haline gelen şekerler satış yolu ile iç veya dış piyasaya arz edilebilmektedir. Yasal

olmayan yollardan şeker temin ettiği tespit edilen firmaların, söz konusu şekerleri TASİŞ'den yasal yollarla temin ettiklerine dair iddialarla kaçak şekeri yasallaştırabilme çabaları, TASİŞ ile sağlanan mutabakat çerçevesinde yurt içinde üretilmeyen şekerlerin TASİŞ tarafından yurt içine arz edilmemesi yoluyla önlenmiştir.

Kaçak şekerle mücadelenin başladığı 2007 yılının Kasım ayı ile 2007/2008 pazarlama yılının tamamlandığı 2008 yılı Ağustos ayı sonuna kadar geçen 10 aylık sürenin ikinci 5 aylık diliminde bir önceki 5 aylık dilime göre; kaçak ve kayıt dışı şüphesiyle el konulan numune sayısında önemli miktarda düşüş, yurt içi pancar şekeri satışlarında ise büyük oranda artış meydana gelmiştir. Söz konusu sürenin ikinci 5 aylık dilimde, ilk 5 aylık dilime göre; kaçak şüphesiyle Şeker Kurumu'na ulaşan ve kaçak olduğu tespit edilen numune sayısı yaklaşık % 64'lük bir azalma göstermiş, yurt içi pancar şekeri satış miktarında ise yaklaşık % 60'lük artış ortaya çıkmıştır. Yurt içi pancar şekeri satış miktarında ikinci 5 aylık dönemdeki artışta en büyük rolü, kaçak şeker arzı ile yapılan mücadelenin oynadığı düşünülmektedir.¹¹²

Kaçak şüphesiyle Şeker Kurumu'na ulaştırılan şeker numune sayısındaki düşüş ve buna bağlı olarak arttığı düşünülen yurtiçi şeker satış miktarı, hiç şüphesiz; ülkemizin vergi kayıplarının engellenmesini sağlamakta, piyasadaki haksız rekabeti önleyerek yasal üretimin ve arzın önünü açmakta, üreticinin haklarını korurken, tüketicinin sağlığına yönelik tehditlerin de önüne geçmektedir.

Pancar ve mısırdan elde edilen şeker, yukarıda belirtilen kapasite ve kapasite fazlası için rekabet halindedirler. Başka bir ifadeyle, bir tarafın pastadaki payını artırması, diğer tarafın payının azalması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, her iki sektörün sermaye ve emek yapısı, ekonomik ve sosyolojik açıdan özellikleri, şeker maliyeti ve tüketicinin şeker için ödediği fiyat, dış ticaret gelişmeleri, bu iki sektörün konumunu ülke açısından oldukça duyarlı hale getirmektedir.

¹¹² T.C. Şeker Kurumu, **21.03.2005 Tarihli Basın Bülteni**, 21.03.2005, Ankara, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/basinBultenleri.aspx>, Erişim Tarihi: 19.12.2010

7. Pancar Şekerine Rakip Bir Mal Olarak Nişasta Bazlı Şeker ve Kimyasal Tatlandırıcı Sektörü

Dünyada tatlandırıcı talebi, üç değişik kaynaktan karşılanmaktadır. Bunlar; pancar ve kamıştan üretilen sakaroz kökenli şekerler, mısır, buğday, patates gibi nişasta içeren hammaddelerden elde edilen nişasta bazlı şekerler (NBS) ve sakarin, aspartam, asesulfam-K gibi sentetik tatlandırıcılardır. Pancar ve kamıştan üretilen sakaroz kökenli şekerler ile nişasta bazlı şekerler kalorili tatlandırıcılar sınıfında, sentetik tatlandırıcılar ise kalorisiz tatlandırıcılar sınıfında yer almaktadır.

NBS'ler mısır nişastasından elde edilmektedir. Dünyada 781 milyon ton mısır üretilmektedir. Üretilen bu mısırın yaklaşık %7'lik kısmı NBS üretiminde kullanılmaktadır. Dünya Yüksek Fruktozlu Mısır Şurubu(HFCS) üretimi ise 12 milyon 215 bin ton civarındadır. Dünyanın en büyük HFCS üreticisi ülkeleri sırasıyla, ABD, Japonya, AB ülkeleri, Meksika ve Kanada'dır.¹¹³Nişasta ve nişasta bazlı şekerler sanayii; ana ürünleri doğal ve modifiye nişastalar ile glikoz ve fruktoz şuruplarından oluşmaktadır. Mısır nişastası; oluklu mukavva, kâğıt, tekstil, gıda, tutkal ve yapıştırıcı, nişasta bazlı şekerler ise; şekerlemeler ve şekerli maddeler, unlu mamuller, baklava, helva, dondurma, reçel, alkollü ve alkolsüz içecekler ve sakız sanayilerinde kullanılmaktadır.

Şeker politikalarının, özellikle şeker pancarı şekerinin üretildiği ülkelerin iç piyasalarındaki şekerli dünya fiyatlarının iki misli veya daha yüksek oranda değerli hale getirmesi şeker alternatif ve üretimi kârlı maddelerin ortaya çıkışını kolaylaştırmaktadır. 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 yanı sıra diğer içeceklerde kullanımı da yaygınlaşmıştır. Yükselen şeker maliyetlerine göre izoglikozun avantajlı duruma geçmesi ve avantajını devam

¹¹³Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası. **ÖİB'nin İddiaları Gerçekçi Değil, İşte Gerçekler**, Şeker-İş Sendikası Genel Merkezi, 2009

ettirmesi pazar payının izoglikoz lehine gelişmesine neden olmuştur. Bu gelişmede özellikle ABD ve Japonya'da sektöre yönelik olarak uygulanan vergi indirimi gibi teşvik unsurları etkili olmuştur.

İlk defa 1972 yılında ABD'de mısırdan üretilmeye başlanan izoglikozun üretim kapasitesi 1976 yılı itibariyle dört misline çıkmış, 1980'lerin başında pazar payı %20'yi bulmuştur. Avrupa Topluluğu'nda 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.

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. Bu rakam 2006 yılında yaklaşık 9,4 milyon tona yükselmiş, 2009 yılında ise biraz gerileyerek tekrar 8,5 milyon ton seviyesine gelmiştir. ABD'nin mısırdan şeker üretimini bu denli desteklemesinin altında yatan sebep de dünya mısır üretiminin %40'ına sahip olmasıdır. Nişasta bazlı şekerin insan sağlığı üzerindeki olumsuz etkisi bilindiğinden ABD kendi ülkesinde %2 kota koymuş ama bu tarz şekerin dünyada yaygınlaşması için çaba içine girmiştir.¹¹⁴

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 göre yarı yarıya ucuz seyretmektedir. Yüksek fruktozlu mısır 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 fruktozlu mısır şurubunun pazar payı %2 seviyesinde kalmaktadır. Aşağıdaki tabloda yıllar itibariyle dünyadaki HFCS(Yüksek Fruktozlu Mısır Şurubu) üretimleri görülmektedir:

¹¹⁴ Taylan Kıymaz, **Şeker Politikalarında Yeni Yöntemler ve Türkiye'nin Konumu**, DPT, Ankara,2002, s. 67.

Tablo 35: Yıllar İtibariyle Dünyada HFCS Üretimi

ÜLKE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ABD	8.300	8.222	8.370	8.505	8.406	8.137	7.893
KANADA	410	400	385	400	395	383	377
MEKSİKA	125	135	290	385	415	420	416
KUZEY AMERİKA TOPLAMI	8.835	8.757	9.045	9.290	9.216	8.940	8.686
JAPONYA	822	805	817	825	846	869	869
GÜNEY KORE	321	359	370	333	304	295	288
TAYVAN	188	188	189	191	195	195	189
DİĞER (ASYA/OKYANUSYA)	143	152	169	176	199	203	202
ASYA/OKYANUSYA TOPLAMI	1.474	1.504	1.545	1.525	1.544	1.562	1.548
AB-25	514	496	485	485	500	450	430
DİĞER (AVRUPA)	336	343	350	357	364	372	322
AVRUPA TOPLAMI	850	839	835	842	864	822	752
ARJANTİN	330	340	344	390	370	350	347
DİĞER(LATİN AMERİKA/AFRİKA)	77	78	79	120	125	125	124
LATİN AMERİKA/AFRİKA TOPLAMI	407	418	423	510	495	475	471
DÜNYA TOPLAMI	11.566	11.518	11.848	12.167	12.119	11.799	11.457

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya’da ve Türkiye’de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 21. Erişim Tarihi: 18.06.2010

Tablo 35’den de görüleceği üzere, 2008 yılı itibariyle dünyada HFCS üretiminde; birinci sırada 8,1 milyon tonla ABD, ikinci sırada 869 bin tonla Japonya, üçüncü sırada 450 bin tonla Avrupa Birliği (AB-25) yer almaktadır. Yani HFCS(yüksek fruktozlu mısır şurubu) üretiminde Kuzey Amerika bölgesi dünya üretiminin yaklaşık %75’ini gerçekleştirerek bu alanda rakipsiz konumda bulunmaktadır.

Türkiye, 1990’lı yılların başında nişasta üretmek üzere ruhsat alan şirketler, NBS üretimindeki kârlılığın yüksek olması nedeniyle nişasta yerine tatlandırıcı üretimine yönelmişlerdir. 1995 yılından itibaren ise Türkiye, yüksek fruktozlu mısır şuruplarını şekere ikame olarak üretmeye başlayan şirketlerle tanışmıştır. Türkiye’de nişasta sanayii; beş nişasta üreticisi ile faaliyet göstermektedir. Bu üreticiler;

- Amylum Nişasta ve Sanayi Ticaret A. S.
- Cargill Tarım Sanayi ve Ticaret A. Ş.
- PNS Pendik Nişasta Sanayi A. Ş.
- Sunar Mısır Sanayi ve Ticaret A. Ş.
- Tat Nişasta Sanayi ve Ticaret A. Ş. 'dir.

5 üreticiden 4'ü glikoz ile birlikte izoglikoz da (yüksek Fruktozlu mısır şurubu) üretmektedir. Bu firmalardan ikisi yabancı sermayeli, diğer ikisi yerli sermayeli ve beşinci firma da yerli ve yabancı sermaye ortaklığıyla faaliyette bulunmaktadır. Yukarıdaki şirketler arasında Cargill Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin toplam kotası ve pazar payı yaklaşık olarak %60'tır ve sektördeki en büyük firmadır. Ülkemiz şartlarında rekabet altında bulunan bu şirketlerin ihracat yapmak gibi bir düşünceleri yoktur. Çünkü uluslararası ticarete konu olan NBS'lerin fiyatları 700 \$/ton seviyelerinde iken, Türkiye'de bu fiyatlar 900-950 \$/ton seviyelerinde yer almaktadır. Bu büyük fark neticesinde elde edilen yüksek kârdan vazgeçmek istemeyen firmalar, üretimlerinin tamamını yurt içinde pazarlamaktadır. Yaklaşık 750-800 kişinin istihdam edildiği sektörde yaratılan katma değer, pancar şekeri sektörüne göre çok azdır ve sektördeki yabancı sermayenin fazlalığı nedeniyle elde edilen bu düşük katma değer büyük çoğunluğu da yurt dışına aktarılmaktadır.¹¹⁵

4634 sayılı Şeker Kanunu ile son yıllarda pancar şekeri aleyhine gelişme gösteren ve daha önce üretimine herhangi bir kısıtlama getirilmeyen nişasta bazlı şekerler kontrol altına alınarak, pancar ve şeker üretiminin zarar görmesini ve küçülmesini engellemeyi, pancar üreticisinin arazisini, fabrikaların ise kapasitelerini gereği gibi kullanabilmeleri öngörülmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinde NBS için ortalama %2'lik kota bulunurken, şeker pancarından şeker üretiminde birinci ve ikinci sırayı paylaşan ülkelere Fransa'da bu oran %0,42, Almanya'da ise %0,89'dur. Türkiye'de 2001 yılında çıkarılan Şeker Yasası ile bu kota %10 olarak belirlenmiş ve Bakanlar Kurulu'na bu miktarı %50 artırma ve azaltma

¹¹⁵Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası. **ÖİB'nin İddiaları Gerçekçi Değil, İşte Gerçekler**, Şeker-İş Sendikası Genel Merkezi, 2009

yetkisi verilmiştir. Bakanlar Kurulu da bu yetkiye dayanarak NBS kotasını derhal %50 artırarak %15'e çıkarmıştır. Şeker kanununun yürürlüğe girdiği pazarlama yılından itibaren ülkemizin pancar şekeri ve NBS kotaları aşağıda verilmiştir.¹¹⁶

Tablo 36: Yıllar İtibariyle Türkiye'de Pancar Şekeri ve NBS Kotaları(Bin Ton)

Pazarlama Yılı	Pancar Şekeri Kotası (A+B)	NBS KOTASI (A)	NBS Kota Artışı (%)	Toplam Kota
2002 / 2003	2.149	234	50	2500
2003 / 2004	2.149	234	50	2500
2004 / 2005	2.149	234	50	2500
2005 / 2006	2.191	234	50	2542
2006 / 2007	2.191	234	50	2542
2007 / 2008	2.168	234	35	2484
2008 / 2009	2.474	267	25	2808

Kaynak: TÜRKŞEKER, Dünya'da ve Türkiye'de Şeker Sektörü, http://www.turkseker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR_2009.pdf, Sektör Raporu, s. 28. Erişim Tarihi: 20.06.2010

Şeker Kurumu, ilk kota yılı olan 2002/03 dönemi için pancar şekeri A kotasını 2,3 milyon ton olarak belirlemiştir. Kota uygulamasından önceki dönemde yani 2001/02 pazarlama yılında NBS resmi satış rakamı 462 bin ton iken Şeker Kanunu'nun 3. maddesi gereği 2002/03 pazarlama yılı için NBS üreticilerine A kotasının %10'u olarak 234 bin ton kota tahsis edilmiştir. Pancar şekeri üreticilerinin 2001/02 pazarlama yılı resmi satış rakamı 1,5 milyon ton olmasına rağmen 2,1 milyon ton kota tahsis edilmiştir. Bu uygulamayla NBS üreticilerine bir önceki yıl yaptıkları satışın %51'i kota olarak verilirken, pancar şekeri üreticilerine bir önceki yıl satış rakamının % 32 fazlası kota olarak verilmiştir. Verilen NBS kotasının piyasadaki talebin ancak yarısını karşılayabilmesi nedeniyle, Bakanlar Kurulu NBS kotasını %50 artırarak 351 bin tona yükseltmiştir. 2007/08 pazarlama yılına kadar her

¹¹⁶ Nişasta Bazlı Şekerler Hayvancılığı Bitirecek mi ?, <http://www.cumhuriyet.com.tr/?kn=9&hn=216472>, Erişim Tarihi: 15.02.2011

pazarlama yılı için pancar şekeri kotaları 2,1 milyon ton, NBŞ kotası ise 234 bin ton olarak belirlenmiş ancak NBŞ kotası Bakanlar Kurulu Kararıyla %50 artırılmış ve 351 bin ton olarak uygulanmıştır. 2007/08 pazarlama yılında ise pancar şekeri kotası 2,4 milyon tona yükselince NBŞ, kotası da 266 bin ton olmuştur. 25. 04. 2008 tarih ve 26857 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2008/13525 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile NBŞ kotası %35 artırılarak 360 bin tona çıkarılmıştır. NBŞ kotası, 2008/09 pazarlama yılında Şeker kurulunca 266 bin ton olarak belirlenmiş ve 05.06.2009 tarih ve 27249 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2009/15017 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile %25 oranında artırılarak 333 bin tona yükseltilmiştir.¹¹⁷

Ülkemizde Bakanlar Kurulu'nun %50 oranındaki artırımını sonucunda NBŞ'ye koyulan %15'lik kota ülkemizde 351 tonluk NBŞ üretimine denk gelmektedir. Halbuki Sadece Cargill firmasının Bursa Orhangazi'de bulunan tatlandırıcı üretim tesislerinin kapasitesi 440 bin tondur ve Cargill bu kotanın sadece 160 bin tonunu kullanmaktadır. Ülkemizde faaliyet gösteren NBŞ üreticisi 5 firmanın kapasiteleri son yıllarda artırılmış ve toplam kapasiteleri 935 bin tona yükseltilmiştir. Sektörde kontrolsüz sayılabilecek bir büyüme söz konusudur. 2006 yılında 25 AB ülkesinin toplam NBŞ üretimi 320 bin ton olarak gerçekleşmişken, Türkiye, tek başına bu miktarın üzerindeki üretimi kota kapsamında gerçekleştirmektedir.¹¹⁸

Türkiye'de şeker üretiminin hammaddesi şeker pancarıdır. Yurtiçi tüketimin %90'ı şeker pancarından, %10'u ise şeker kısmen ikame olabilen ve ithal mısırdan üretilen nişasta bazlı şekerlerden (NBŞ) karşılanmaktadır. NBŞ üretiminde ana hammadde mısırdır. Türkiye'nin yıllık mısır üretimi 2 milyon ton ve tüketimi ise 3 milyon ton civarındadır. Yani Türkiye mısır açığını kapatmak için her yıl 1-1,5 milyon ton mısır ithal etmek zorundadır. Bu ithalatın büyük bölümü de Arjantin ve Amerika Birleşik Devletleri gibi transgenik (genetiği ile oynanmış) mısır üreten ülkelerden yapılmaktadır. AB ülkelerinde transgenik ürünler üzerinde hassasiyetle durulurken ülkemizde bu konu maalesef gündeme dahi gelmemektedir.

¹¹⁷ Burhan Özfatura, **Cargill'in Nişasta Bazlı Şeker Açıklaması**, www.gozlemgazetesi.com.tr/yazar/2570-cargillin-nisasta-bazli-Seker-aciklamasi.html, Erişim Tarihi: 28.03.2009

¹¹⁸ Güler Z. Güler A.T, a.g.e., s. 83

Yeni Şeker Kanunu ve yönetmelikleri gereği, NBŞ grubunun kota denetimlerinin yeterli ölçüde yapılamaması, sınır ticareti, sentetik tatlandırıcıların çeşitli yollarla ithal edilerek gıda maddelerinde kullanımının yaygınlaşması ve dahilde işleme rejimindeki aksaklıklar gibi nedenlerle pancar şekeri pazarı daralmış, 2003/04 pazarlama yılını 300 bin ton stokla kapatmıştır. Bu stok miktarı 2004/05 yılı kampanya döneminde üretilecek şeker miktarını da olumsuz etkilemiştir.

Türkiye'nin toplam NBŞ ihtiyacı yaklaşık 650 bin tondur. Toplam 650 bin tonluk talep ile arz arasındaki fark, başta Suriye olmak üzere komşu ülkelerden yasadışı yollardan glikoz ithal edilmesi ve bazı firmaların kayıt dışı üretim yapmaları yoluyla karşılanmaktadır. Kayıt dışı NBŞ tedariki, kayıt dışı şeker alımına da neden olmaktadır. Glikoz ve şekeri kayıt dışı kullanan firmaların bu şekilde yaptıkları faaliyetin ekonomik değeri yılda 1 milyar TL dolayındadır.¹¹⁹ Bu uygulama kayıtlı çalışan firmalar aleyhine haksız rekabete neden olmaktadır. Kayıt dışı glikoz rekabete açık olduğu için, daha ucuz fiyata satılmaktadır. Kotalı glikoz arzı kota ile sınırlı olduğu için rekabete açık değildir ve fiyatları yüksektir.

Yağ ve hayvan yemi üretiminin de önemli bir hammaddesi olan mısır, ülkemizde yeterince üretilmemekte ve her yıl 1-2 milyon ton mısır açığı verilmektedir. Türkiye'nin pancar üretiminde kendisine yeterli olduğu ortadayken, çiftçiler açısından da pancar üretiminin mısıra göre iki kat gelir sağladığı biliniyorken, mısırdan şeker üretilmesi, pancar üreticilerimizden sakınılan desteklerin başka ülkelerin mısır üreticilerine verilmesi demektir. Üstelik ithal edilen mısırların GDO'lu olma riski oldukça yüksektir. Ülkemiz için NBŞ'ler hem ekonomik olarak hem de sağlığımız açısından çok büyük tehdit oluşturmaktadır.

¹¹⁹ Burhan Özfatura, **Cargill'in Nişasta Bazlı Şeker Açıklaması**, www.gozlemgazetesi.com.tr/yazar/2570-cargillin-nisasta-bazli-Şeker-aciklamasi.html, Erişim Tarihi: 28.03.2009

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu araştırmada, 1980 sonrası Serbestleşme Dönemi öncesinde Türk şeker sektörünün durumu ve Serbestleşme döneminde yaşanan gelişmeler incelenmiştir. Türk şeker sanayiindeki kamu ağırlıklı yapının devlet ekonomisi üzerindeki ağır yükü ve şeker sanayiinin özelleştirilmesi süreci, ayrıca şeker sektöründe yıllar itibariyle yaşanan gelişmeler; üretim, verim, istihdam, tüketim ve dış ticaret bazında detaylıca incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise 2000’li yıllarda Türk ve Dünya şeker sektöründe yaşanan gelişmeler incelenmiş, Türk şeker sanayiinin yaşadığı sorunlar ayrıntılarıyla açıklanmıştır.

Ülkemizde şeker her zaman öncelikli olarak ülke ihtiyacını karşılamak üzere üretilmiştir. Artan şeker ise ihraç edilerek yurt dışına satılmaya çalışılmıştır. Ancak ülkemizde sadece şeker pancarından üretilen şeker, tropikal iklimlerin yaşandığı ülkelerde şeker kamışından da üretilmektedir. Kamış şekerinin pancar şekeri karşısındaki önemli maliyet avantajı, pancar şekeri ihracında şeker sanayiinin devlet tarafından desteklenmesini adeta zorunlu kılmaktadır. Ancak şeker sanayine devlet tarafından verilen destek diğer ülkelerle kıyaslandığında her zaman yetersiz kalmış ve ülkemiz şeker ihracında dünya ülkeleriyle rekabet edememiştir.

Devlet tarafından verilen desteğin diğer ülkelerle kıyaslandığında yetersiz olduğu, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)’nin "Türkiye’de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar, Öneriler" başlıklı raporunda bazı rakamlarla açıklanmıştır. Raporla "AB’de toplam bütçenin yüzde 38’inin, Türkiye’de ise yüzde 2,48’inin tarıma ayrıldığı, çiftçi başına tarımsal desteğin, AB ülkelerinde 1670 Euro iken ülkemizde 142 Euro olduğu, AB ve ABD’de tarımsal girdilere uygulanan KDV oranı standart oranın üçte biri iken Türkiye’deki oranın lüks tüketime uygulanan standart KDV oranıyla aynı olduğu belirtilmiştir. Bu verilerin de gösterdiği gibi, ülkemizde şeker sektörünün en önemli sorunlarından birisi olarak devlet tarafından yeterince desteklenmemesini gösterebiliriz.

1980 sonrası Serbestleşme Dönemi ile birlikte şeker sanayide faaliyette bulunan ve ekonomimiz için büyük yük olan bu KİT'leri özelleştirmek için çalışmalara başlanılmıştır. Özelleştirme çalışmalarının sonucunda şeker sanayide özelleştirmenin ilki 1991 yılı sonunda Konya Şeker Fabrikası A.Ş.'deki iştirak payının Konya-İlgın-Ereğli Pancar Ekicileri İstihsal Kooperatifleri Birliği'ne devredilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Bu özelleştirme ile TÜRKŞEKER özelleştirme kapsamına alınmamış ancak uzun süre yönetimini üstlendiği Konya Şeker Fabrikası'ndaki kamu payının satılmasıyla birlikte, TÜRKŞEKER'in söz konusu fabrikanın idaresi ile ilgili beklentisi de ortadan kalkmıştır. 1992 yılında Kayseri ve Amasya şeker fabrikalarının da yönetimleri özelleştirilmiş ve bu tarihe kadar TÜRKŞEKER tarafından yönetilen fabrikaların yönetimlerinin özelleştirilmesinden sonra, ortakları tarafından seçilen yönetim organlarınca yönetilmişlerdir.

Özelleştirme sonrası dönemde Konya Şeker Fabrikası, Kayseri Şeker Fabrikası ve Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.'nin üçünün de işleme teknolojileri modernize edilmiş ve fabrikaların kapasiteleri yükseltilmiştir. Bu üç şeker fabrikasının nominal şeker pancar işleme kapasitesi özelleştirme öncesi dönemde günlük 14.100ton iken, özelleştirme sonrası dönemde günlük pancar işleme kapasitesinde %50 oranında artış yaşanmıştır. Yine bu fabrikalarda, 1992-1999 döneminde, şeker üretiminde %33,35 düzeyinde artış gerçekleştirilmiştir. Aynı dönemde istihdam hacminde ise %31,65 oranında azalma olmuştur.¹²⁰

Ayrıca, özelleştirme öncesi dönemde kişi başına düşen şeker üretimini 47,33 ton iken, özelleştirme sonrası dönemde kişi başına şeker üretimi 92,34 ton seviyesine yükselmiştir. (Yıllık toplam şeker üretimi/toplam istihdam yoluyla). İki dönem arasındaki kişi başına düşen şeker üretimi artış oranı %95,10 olmuştur.

Sadece Konya Şeker Fabrikası A.Ş.'nin 1985-1991 özelleştirme öncesi dönem ile 1992-1998 özelleştirme sonrası dönem arasındaki verim farkına baktığımızda ise, özelleştirme sonrasında şirketin fiziksel işgücü verimliliğinde önemli bir artış gerçekleşmiştir. Buna göre

¹²⁰ Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş. Vedat Ceyhan, Halil Fidan, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 101.

özelleştirme öncesi dönemde bir işçi bir kampanya döneminde ortalama 63,37 ton şeker üretirken, özelleştirme sonrası dönemde 118,77 ton şeker üretimi gerçekleştirmiştir. Özelleştirme sonrası dönemde fabrikanın kapasitesinin artırılması, fabrikanın işleme teknolojisinin iyileştirilmesi ve bilgisayarlı otomasyona geçilmesine bağlı olarak üretimin arttığı ve istihdam edilen personel sayısında %28,3 oranında azalmaya gidildiği görülmektedir.¹²¹ Gerçekleştirilen modernizasyon yatırımları ile pancarın görece olarak düşük miktarda yakıt (enerji) ile işlenmesi, şeker üretim maliyetini düşürmüştür.

Sonuç olarak özelleştirilmiş şeker fabrikaları, özelleştirilme öncesindeki durumlarına göre istihdamda ve maliyette önemli oranda azalma, üretimde ve verimde ise önemli miktarda artış gerçekleştirmişlerdir. Bu sonuç şeker sanayide özelleştirmenin ülke ekonomisi için yararlı olduğunu göstermektedir. Ancak istihdamda ortaya çıkan azalma sonucunda, bu kuruluşlardaki işten çıkarılan fazla işgücünün özelleştirmeden sonraki sosyo-ekonomik durumu ve işgücü piyasasındaki dengelerin sağlanması konusu çok iyi değerlendirilmeli ve alınacak kararlar titizlikle incelenmelidir. Ayrıca şeker fabrikalarını özelleştirirken sadece kâr eden fabrikaları değil, zarar eden fabrikaların da uygun koşullar sağlanarak özelleştirilmesi gerekmektedir.

¹²¹ Harun Tanrıvermiş, Erdemir Gündoğmuş. Vedat Ceyhan, Halil Fidan, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara, 2000, s. 121.

KAYNAKLAR

- ABAY, C. 2005. AB’de Bitkisel Ürünlerde Uygulanan Politikalar ve Türkiye’nin Uyumu Açısından Değerlendirilmesi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 134, Ankara
- AKBAY, A. 2003. Türkiye’de Şeker Üretiminin Ekonomik ve Sosyal Kârlılığının Değerlendirilmesi, Ankara
- AKSU, A. 2005. TÜRKŞEKER’İN Özelleştirilmesi, 29 Eylül 2005 AB Şeker Rejimi Reformu ve Türkiye Şeker Sektörü Toplantısı, Bilkent Otel, Ankara
- AKSU, A. M. 2009. Şeker Kurumu’nun 18 Ağustos 2009 Tarihli Basın Bülteni, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/basinBultenleri.aspx>
- AKTAN, C. C. 1994. KİT Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi (Türkiye İçin Bir Model ve Stratejik Planlama Önerisi), TİSK İnceleme Yayınları No: 12, Ankara
- AKYÜZ, R. 2005. Dünya’da ve Türkiye’de Nişasta Sanayi, Nişasta ve Glikoz Üreticileri Derneği, 29 Eylül 2005 AB Şeker Rejimi Reformu ve Türkiye Şeker Sektörü Toplantısı, Bilkent Otel, Ankara
- ALPER, Y. 1993. Özelleştirme, Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası, Araştırma Dizisi, Ankara

AVCI, S., 1996, “Türk şeker sanayiinin kuruluş ve gelişmesinde devletin etkisi”, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi, Sayı 4

AVCI, S. 1997, “Dünya’da şeker sanayiinin dağılışı ve gelişmesini etkileyen unsurlar”, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi, Sayı 5, s. 226-258

BOYACIOĞLU, D. , ÜNAL, S. S., ERCAN, R., BOYACIOĞLU, H. 2001. Nişasta Esaslı Şekerler: Özellikleri, Kullanım Alanları, Nişasta ve Glikoz Üreticileri Derneği Raporu, İstanbul

ÇAKIR, M. 2005. Nişasta Bazlı Şeker Kotası ve AB, Şeker-İş Dergisi, 103, Ankara

DEMİRCİ, S. 1999. Destekleme Alımı ve Fark Ödeme Sisteminin Refah ve Dağılım Etkilerinin İncelenmesi (Şeker, Tütün ve Fındık Örneği), Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Araştırma Raporu 1999 -12, Ankara

DORUKKAYA, Ş. 2005. ÖZER, M. Sıvı Şekerin Katma Değer Vergisi Oranı Düşürülmelidir, Dünya Gazetesi, İstanbul, 21. 12. 2005

DPT. 1999. DPT İller ve Bölgeler İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Ankara

DPT. 2000. Devlet Planlama Teşkilatı Yıllık Program, Ankara

DPT. 2001. Gıda Sanayii [Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı] Özel İhtisas Komisyonu Raporu: Nişasta ve Nişasta Bazlı Şekerler Alt Komisyon Raporu, DPT, Ankara

- DPT. 2001. Gıda Sanayii [Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı] Özel İhtisas Komisyonu
Raporu: Şeker Sanayii Alt Komisyon Raporu, DPT, Ankara
- EGE, Y. 2000. Dünyada Uygulamalar Işığında Rekabet Politikası ve Özelleştirme, Hazine
Dergisi, 13, Ankara
- ER, C. 2007. Türkiye'de Şeker ve Şeker Pancarı Üretiminde Kota Sistemine Geçiş,
Bugünkü Durum ve Geleceği, İstanbul Ticaret Odası
- ERAKTAN, G. 1988. Tarım Politikası II. Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları
NO: 38 Ders Kitabı: 301. Ankara
- ERDİNÇ, Z. 2000. Şeker Pancarı Ziraati ile Şeker Sanayinin Ekonomik Gelişmeye Etkileri,
Türkiye Uygulaması, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir
- GÜLER Z. Güler A.T. 2006. IMF, Dünya Bankası ve Uluslararası Sermayenin Kıskaçında
Şeker Savaşı, Neden Kitap Yayınevi, İstanbul
- GÜLSÜN, H. 2007. Türkiye'de Özelleştirme ve Rekabet Politikaları Açısından Şeker
Sanayiinin İncelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi
- GÜNAL, M. 2006. Şeker Sektöründe Özelleştirme, PANKOBİRLİK Dergisi, 88, Ankara

GÜNAYDIN, G. 2001. Türkiye Şeker Sektörü Analizi, KİGEM-Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Ortak Yayını, Ankara

GÜNER, S. 2007. Türkiye’de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığa Etkisi, Gümrük Dünyası Dergisi, Sayı: 50

http://www.Şekeriz.org.tr/Şeker_san.php, Erişim Tarihi: 18. 07. 2009, Konu: Türkiye’de Şeker Sanayiinin Tarihçesi

<http://ekutup.dpt.gov.tr/gida/oik649.pdf>, Erişim Tarihi: 19. 10. 2009, Konu: Gıda Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu

http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=18454, Erişim Tarihi: 17. 01. 2010, Konu: Doğu Anadolu’da Pancar Ekim Kotası

<http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14. 07. 2009, Konu: T. C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Göstergeler

<http://www.nigud.com/>, Erişim Tarihi: 19. 10. 2009, Konu: Şeker Alternatifi Tatlandırıcı Sektörü

<http://www.PANKOBİRLİK.com/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=168>, Erişim Tarihi, 26. 04. 2009, Konu: Pancar Üreticileri Ve Kuruluşlarının Ekonomik Etkileşimi

<http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detayrk&yayinID=980&icerikID=1089&di>

I=TR, Erişim Tarihi: 25. 07. 2009, Konu: Uluslararası şeker Örgütü (International SugarOrganization-ISO) Kuruluş ve Fonksiyonları

http://www.şekerkurumu.gov.tr/altsayfa/Ar_Ozet/2006_yili_degerlendirme.Html, Erişim

Tarihi: 25. 05. 2010, Konu: Dünyada şeker Sektörü 2006 Yılı Değerlendirmesi

<http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfaNo=1521>, Erişim Tarihi: 14. 07. 2009,

Konu: Dünyada şeker Üretimi, şeker Fiyatları, şeker Kanunu, Tatlandırıcılar Ve Türkiye şeker Fabrikaları A. ř.'nin Özelleştirilmesi

http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=57, Erişim Tarihi: 20.05.2010,

Konu: Bitkisel Üretim İstatistikleri, Endüstriyel Bitkiler, Türkiye İstatistik Kurumu

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/20952.html>, Erişim Tarihi: 14. 07. 2009, Konu:

şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

<http://www.hukuki.net/kanun/4634.15.text.asp>, Erişim Tarihi: 14. 07. 2009, Konu: 4634

Sayılı şeker Kanunu

<http://www.ezo.org.tr/Haberler.aspx?HID=100>, Erişim Tarihi: 12.02.2009, Konu: şeker

Pancarı Üretiminin ve şeker Sanayiinin Önemi

<http://www.aksehirkirazi.com/index.php/arastirmalar/ozellestirme/32-ozellestirmenin-stoklar>

-uzerindeki-etkisi, Erişim Tarihi: 14.03.2010, Konu: Türkiye şeker Sanayiinde

Özelleştirme

<http://gidasanayii.com>, Erişim Tarihi: 19.08.2009, Konu: Türkiye’de Şeker Sektörü ve Kaçakçılığın Etkisi

http://www.turkşeker.gov.tr/WORLD_SUGAR_SECTOR2009.pdf, Sektör Raporu, Erişim Tarihi: 25.05.2010, Konu: Türkiye’de ve Dünya’da Şeker Sektörü

<http://muratpalabiyik.blogcu.com/dunya-da-ve-turkiye-de-ekim-alani-artan-vazgecilmez-urun/7641626>, Erişim Tarihi: 28.03.2009, Konu: Mısır ve Benzeri rnlerden Elde Edilen Nişasta Bazlı Şeker retimi

<http://www.gidasanayii.com>, Erişim Tarihi: 09.05.2009, Konu: Avrupa’da 700 Euro olan Şeker Türkiye’de 1000 Euro

<http://www.ers.usda.gov/briefing/sugar/data.htm>, Table 30--U. S. highfructosecornsyrup (HFCS) supplyanduse, Erişim Tarihi: 25.08.2009, Konu: Şeker retim, Tüketim, İhracat ve İthalat İstatistikleri

<http://www.gozlemgazetesi.com.tr/yazar/2570-cargillin-nisasta-bazli-şeker-aciklamasi.html>, Erişim Tarihi: 28.03.2009, Konu: Cargill’in Nişasta Bazlı Şeker Açıklaması

<http://www.gidasanayii.com/modules.php?name=News&file=article&sid=12979>, Erişim Tarihi: 03.04.2009, Konu: Türkiye’de ve Dünya’da Biyoyakıt retimi

<http://www.şekeris.org.tr/ŞekerSanayi.aspx>, Erişim Tarihi: 12.02.2009, Konu: Türkiye’de Şeker Sanayii

http://www.sekeris.org.tr/s128__fabrikalar_hakkinda.htm, Erişim Tarihi: 25.05.2010, Konu:
Türkiye’de Faaliyet Gösteren Şeker Fabrikaları

<http://www.konajans.com/news/2591/Devlete-tek-kurus-yukumuz-yok.html>, Erişim Tarihi:
29.12.2010, Konu: Türk Şeker Sanayiinde Özelleştirme

<http://www.karasaban.net/seker-sanayi-ve-20082009-donemi-uretim-kotalari/>, Erişim Tarihi:
22.08.2010, Konu:Şeker Sanayii ve 2008/2009 Dönemi Üretim Kotaları

<http://www.hukuki.net/kanun/4634.15.frameset.asp>, Erişim Tarihi: 27.12.2010, Konu: Şeker
Kanunu

<http://www.pankobirlık.com.tr/AmacimizCalısmaKonularımız.aspx>, Erişim Tarihi: 25.05.
2010, Konu: PANKOBİRLİK’in Amacı ve Çalışma Konuları

www.sekerkurumu.gov.tr/doc/sekerkurumu_bilgi_ozet_.doc, Erişim Tarihi: 25.05.2010,
Konu: Türkiye’de Şeker Üretimi Yapan Fabrikaları

<http://www.konyaseker.com.tr/?sayfa=icerik&pgid=245&text=245>, Erişim Tarihi: 25.05.
2010, Konu: Türkiye’de ve Dünya’da Şeker Sektörü, Erişim Tarihi: 12.02.2009,
Konu: Şeker Pancarı Üretiminin ve Şeker Sanayiinin Önemi

<http://www.gidateknik.com/turkiyede-nisasta-bazli-seker-tuketimi-avrupanin-bes-kati>, Erişim
Tarihi: 15. 10. 2009, Konu: Şeker Alternatifi Tatlandırıcı Sektörü

<http://www.frmtr.com/ekonomi-iktisat-isletme/974728-ozellestirmenin-tanimi.html>, Erişim

Tarihi: 25.12.2010, Konu: Özelleştirmenin Tanımları

<http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar.htm>, Erişim Tarihi: 04.01.2011, Konu: 1985-

2011 Dönemi Özelleştirme Uygulamaları

<http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/CDB6D910-D7A4-4E02-A6A7-6A108BECE322/8056>

/BAE1 .pdf, Erişim Tarihi: 19.07.2009, Konu: Birleşik Arap Emirlikleri'nin şeker İhracatı

<http://www.pekşeker.com.tr/şeker.htm>, Erişim Tarihi: 12.06.2009, Konu: Türkiye'de şeker

Sanayii

<http://www.antimai.org/bs/aataliknbs.htm>, Erişim Tarihi: 25.12.2010, Konu: NBS Kotaları

İstanbul Ticaret Odası, 1997. Türkiye'de şeker Pancarı Üretiminde Mevcut Durum, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Yayın No: 1997-12, İstanbul

KESBİÇ, C.Y. BALDEMİR, E. DOĞAN, S. 2005. Rekabet Gücü Ölçümü ve Önemi: Türk Tarım

Sektörü İçin Bir Analiz

KESKİN, G. 2005. AB'de şeker Politikalarında Değişiklikler, Biyoetanol Üretiminin

Önemi ve Türkiye, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü

KIYMAZ, T. 2000. Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Temel rnlerde (Hububat, Şeker ve Süt) Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Hammadde Temeli Bakımından Gıda Sanayiine Etkileri, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2540, Ankara

KIYMAZ, T. 2002. Şeker Politikalarında Yeni Yöntemler ve Türkiye'nin Konumu, DPT, Ankara

KİCİ, M. 1994. KİT'lerin özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayın No:2340, İktisadi Planlama Genel Müdürlüğü: 442, Ankara

KONYALI, S. 2001. AB ve Türkiye'de Şekerde Uygulanan Tarım Politikaları ve Trakya'da Şeker Pancarı Tarımının Ekonomik Yönleri, Trakya Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisanslı Tezi, Tekirdağ

ÖZTÜRK, M. 2000. Pancar Ziraati ve Şeker Sanayiinin nemli Rakibi Nişasta, Nişasta Tabanlı Tatlandırıcılar. PANKOBİRLİK Dergisi, Ankara

ÖZTÜRK, N. 2002. DeđiŐken Devlet AnlayıŐı ve zelleŐtirme, zelleŐtirme Ders Notları, Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara

PANKOBİRLİK. 1998. PANKOBİRLİK Faaliyet Raporu, Ankara

PANKOBİRLİK. 2004a. Genetik Yapısı Değiştirilmiş Tarımsal rnler, Kimyasal Tatlandırıcılar ve Pancar Şekeri Sanayiine Etkileri, PANKOBİRLİK Raporu, Ankara

PANKOBİRLİK. 2004b. A'dan Z'ye Şeker, PANKOBİRLİK Yayını, Ankara

PANKOBİRLİK. 2005a. Şeker Kurumunun Kaldırılması ve Etkileri, PANKOBİRLİK Dergisi, 83, Ankara

PANKOBİRLİK. 2005b. Kamu Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesi, PANKOBİRLİK Dergisi, 82, Ankara

PANKOBİRLİK. 2007. Dünya ve Türkiye Şeker İstatistikleri, PANKOBİRLİK Yayınları, Ankara

PÜRSÜNLERLERLİ, E. 2002. Türkiye'nin İşsizlik Sigortası Sistemi ve Değerlendirilmesi, TİSK İşveren Dergisi Şubat 2000 Sayısı

Resmi Gazete, 2001. 4634 Sayılı Şeker Kanunu, 19. 04. 2001 Tarih ve 24378 Sayılı Resmi Gazete, Ankara

SARIASLAN, H. ve EROL, C. 1993. Türkiye'de Kitlerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi. TOBB Yayın No: 266, Ankara

ŞAHİNÖZ, A. KIYMAZ T. 2002. Şekeri Geleceği ve Alternatif Politika Arayışları. Hazine Dergisi, 15. Ankara

TAN, T. 1992. KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, Sayı: 1, Ankara

Taner, C. A. Gelecekte Petrolün Yerini Alacak Etanol Üretimi, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu

TANRIVERMİŞ, H. GÜNDOĞMUŞ, E. POLAT İ. SAYIN C. 1994. Türkiye Ekonomisinde Özelleştirme Çalışmaları Sorunları ve Çözüm Yolları: Tarımsal Faaliyet Alanında Görev Alan KİT'lerin Durumu Üzerinde Bir İnceleme, Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü Çalışma Raporu, Ankara

TANRIVERMİŞ, H. GÜNDOĞMUŞ, E. CEYHAN V. FİDAN, H. ÖZÜDOĞRU, H. 2000. Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 41, Ankara

TAŞDAN K. 2005a. Biyoyakıtların Türkiye Tarım Ürünleri Piyasalarına Olası Etkileri, Tarım ve Mühendislik Dergisi, Sayı: 75

T. C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. 2005b. Türkiye'de Özelleştirme, Ankara

TORTOPOĞLU, İ. A. 2002a. Kamu Şeker Fabrikaları Özelleştirilmeli Mi? TMOBB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi No: 2, Ankara

TORTOPOĞLU, İ. A. 2002b. Vatan Sevgisi ve Şeker Pancarı, PANKOBİRLİK Yayını, Ankara

TORTOPOĞLU, İ. A. 2004, Vatan Sevgisi ve Şeker Pancarı, PANKOBİRLİK Yayını, Ankara

TŞFAŞ. 1999. TŞFAŞ Tarım Raporu, Ankara

TŞFAŞ. 2003a. Cumhuriyetin 80. yılında Türk Şeker Sanayii, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Ankara

TŞFAŞ. 2003b. TŞFAŞ Faaliyet Raporu, Ankara

TŞFAŞ. 2005. TŞFAŞ Tarım Raporu, İstatistik Özetleri

TÜİK, Yıllık Sanayi ve Hizmet İstatistikleri, 1987-1998

Türkiye İstatistik Kurumu, İstatistiki Göstergeler, 1923-2009

Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası Yayınları. 2006. Pancar Tarımı ve Şeker Sanayii, Ankara

Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası Yayınları. 2008. Şeker Sanayiinin Özelleştirilmesi Gerçeği, Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası Yayınları, Ankara

Türkiye Şeker Sanayii İşçileri Sendikası. 2009. ÖİB'nin İddiaları Gerçekçi Değil, İşte Gerçekler, Şeker-İş Sendikası Genel Merkezi

ÖZGEÇMİŞ

Doğum Yeri ve Yılı : ADANA – 02.08.1985

Öğr. Gördüğü Kurumlar : **Başlama Yılı** **Bitirme Yılı** **Kurum Adı**
Lise : 1999 2003 BURSA ANADOLU LİSESİ
Lisans : 2003 2007 U.Ü. İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER
FAKÜLTESİ
Yüksek Lisans : 2007 U.Ü. SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Doktora :
Medeni Durum : BEKÂR
Bildiği Yabancı Diller ve Düzeyi : İNGİLİZCE (ORTA DÜZEY),

Çalıştığı Kurum (lar) : **Başlama ve Ayrılma Tarihleri** **Çalışılan Kurumun Adı**
1. 2008 2008 MBH GIDA LABNEH-PEYİNİRCİLİK
SÜT VE SÜT ÜRÜNLERİ

...

Yurtdışı Görevleri :
Kullandığı Burslar :
Aldığı Ödüller :
Üye Olduğu Bilimsel ve Meslekî Topluluklar :
Editör veya Yayın Kurulu Üyelikleri :
Yurt İçi ve Yurt Dışında katıldığı Projeler :
Katıldığı Yurt İçi ve Yurt Dışı Bilimsel Toplantılar:
Yayımlanan Çalışmalar :
Diğer :

Tarih-İmza
Adı Soyadı

