

AB ŞEKER REJİMİ REFORMUNUN TÜR K ŞEKER SEKTÖR ÜNE ETKİLERİ

Mahmut Onur KAYA

Yüksek Lisans Tezi

İktisat Anabilim Dalı

Danışman: Yrd. Doç.Dr. Ahmet TİRYAKİ

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Şubat 2010

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

AB ŞEKER REJİMİ REFORMUNUN TÜRK ŞEKER SEKTÖRÜNE ETKİLERİ

Mahmut Onur KAYA

İktisat Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şubat 2010

Danışman: Yrd.Doç.Dr.Ahmet TİRYAKİ

AB’de aşırı korumacı tarım politikaları nedeniyle süregelen şeker arzı fazlalığı AB’nin DTÖ taahhütlerine uyması sonucunda ihracat kısıtlamaları ve 2006 Şeker Reformu ile gelen yeniden yapılandırma sisteminin uygulanması yoluyla dengelenmeye çalışılmış ve büyük ölçüde başarı sağlanmıştır. AB şeker reformu şeker üretiminde büyük ölçüde azalma ile sonuçlanırken, küresel ticaret dengesinde de değişimlere neden olmuştur. Yeniden yapılandırma planı çerçevesinde kaydedilen kota vazgeçmeleri ve reform sonucunda AB, şeker net ihracatçısı konumundan net ithalatçı konuma gelmiştir. AB şeker rejimine ilişkin reformlar arasında şeker üretiminin daha az rekabetçi şartlarda şeker üreten üye ülkelerden, daha fazla rekabetçi şartlara sahip ülkelere aktarılması yer almaktadır. Bu amaçla şeker kotalarının üye ülkeler arasında transfer edilebilmesine imkan sağlanacaktır.

2006 yılında uygulamaya konulan Şeker Reformu sonucunda AB şeker sektöründe ortaya çıkan gelişmeler AB’ye tam üyelik sürecine girmiş olan Türkiye’yi çeşitli fırsat ve tehditlerle karşı karşıya bırakmaktadır.

ABSTRACT**THE IMPACTS OF EU SUGAR POLICY REFORM ON TURKISH SUGAR SECTOR****Mahmut Onur KAYA****M.A. of Economics Main Branch****Anadolu University Institution of Social Sciences, February 2010****Adviser: Assistant Professor Dr.Ahmet TIRYAKI**

EU has tried to balance the surplus supply of sugar which is the result of extreme protective sugar policies by implementing the restructure system of 2006 Sugar Policy Reform and by sticking to the components that has pledged to WTO. The Sugar Policy Reform resulted in reduction in Sugar production of EU and also cause changes in world trade balance of Sugar. EU becomes a net importer in consequence of quota withdrawals of restructure system of Sugar Policy Reform. Sugar production transfer from less competitive countries to the more competitive countries is one of the most important point among the other elements regarding the EU Sugar Policy. The possibility of quota transfers between member countries could be provided with this design.

The emerged changes in EU Sugar Sector, which are the results of implementing Sugar Policy Reform carried into effect in 2006 means differrent opportunities and threats to Turkey in the period of being a member country of EU.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Mahmut Onur KAYA'nın “**AB Şeker Rejimi Reformunun Türk Şeker Sektörü Üzerine Etkileri**” başlıklı tezi **26 Şubat 2010** tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **İktisat** Anabilim dalında **yüksek lisans tezi** olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : **Yrd.Doç.Dr.Ahmet TİRYAKİ**

Üye : **Prof.Dr.İnan ÖZALP**

Üye : **Doç.Dr.Özgür TONUS**

Prof.Dr.Ramazan GEYLAN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

İÇİNDEKİLER

| | <u>Sayfa</u> |
|------------------------------|--------------|
| YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ | ii |
| ABSTRACT | iii |
| JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI | iv |
| ÖZGEÇMİŞ | v |
| TABLolar LİSTESİ | ix |
| GRAFİKLER LİSTESİ | x |
| GİRİŞ | 1 |

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYA ŞEKER PİYASASININ GÖRÜNÜMÜ

| | |
|---|-----------|
| 1. ŞEKERİN DÜNYADAKİ DURUMU | 5 |
| 1.1 Dünyada Şekerin Yeri | 5 |
| 1.2 Dünya Şeker Sektöründe Son Yıllarda Meydana Gelen Gelişmeler | 5 |
| 1.3 Dünya Şeker Üretimi | 7 |
| 1.4 Dünya Şeker Tüketimi | 9 |
| 1.5 Dünya Şeker Ticareti | 11 |
| 1.5.1 Dünyada Şeker İhracatı | 11 |
| 1.5.2 Dünyada Şeker İthalatı | 12 |
| 1.5.3 Dünya Şeker Dengesi | 13 |
| 2. DÜNYA ŞEKER SEKTÖRÜ GENEL VİZYONU | 14 |
| 3. DÜNYA ŞEKER FİYATLARI | 15 |
| 3.1 Dünya Şeker Fiyatlarının Görünümü | 16 |
| 3.2 2008 Yılında Dünya Şeker Fiyatlarında Göze Çarpan Belirgin Özellikler | 18 |

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ŞEKER SEKTÖRÜ

| | |
|---|-----------|
| 1. AVRUPA BİRLİĞİ TARIM POLİTİKASINA GENEL BİR BAKIŞ | 19 |
| 1.1 AB Ortak Tarım Politikası (OTP) | 19 |
| 1.2 Topluluk Tarım Politikasının Temelleri | 20 |

| | |
|---|-----------|
| 1.3 Ortak Tarım Politikasının Prensipleri ve İşleyişi | 21 |
| 1.3.1 Fiyat Politikası | 21 |
| 1.3.1.1 Topluluk İçerisinde İzlenen Politika | 22 |
| 1.3.1.2 Üçüncü Ülkelerle olan Ticarete İzlenen Politika | 22 |
| 1.3.2 Ortak Pazar Organizasyonu | 23 |
| 1.3.2.1 İthalatta Uygulanan Vergilendirme Yöntemi | 24 |
| 1.3.2.1.1 Tüm Topluluk Üyesi Ülkeler İçin Belirlenmiş Sabit Vergilendirme Yöntemi | 24 |
| 1.3.2.1.2 Topluluk Gümrük Tarife Cetvelinde Entegre Edilmemiş Değişik Vergilendirme Yöntemi | 24 |
| 1.3.2.3 İhracatta Uygulanan İade Yöntemi | 24 |
| 1.3.3 Topluluk Tarım Politikasının İlkeleri | 26 |
| 1.3.3.1 Tek Pazar İlkesi | 26 |
| 1.3.3.2 Topluluk Tercih İlkesi | 26 |
| 1.3.3.3 Mali Dayanışma İlkesi | 27 |
| 1.3.4 İzlenen Tarım Politikasının Doksanlı Yıllarda Ulaştığı Nokta | 27 |
| 1.3.4.1 1992 Reformu ve Avrupa Birliğinin Uruguay Raundu Kapsamında G.A.T.T Anlaşmalarına Uyumu | 28 |
| 1.3.4.2 Berlin Anlaşması | 29 |
| 1.3.5 Ortak Tarım Politikasının Finansmanı | 29 |
| 1.3.5.1 FEOGA (Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu) Yapısı ve Bölümleri | 30 |
| 1.3.5.1.1 Garanti Bölümü | 30 |
| 1.3.5.1.2 Yönverme Bölümü | 31 |
| 1.3.5.2 FEOGA Bütçesi | 32 |
| 1.3.5.3 Tarımsal Desteklerin 2008 Yılı AB Bütçesi İçerisindeki Payı | 33 |
| 1.3.6 Ortak Tarım Politikasının Geleceği | 33 |
| 1.3.7 Ortak Piyasa Düzenleri | 34 |
| 1.3.8 AB Ortak Tarım Politikası Çerçevesinde Tarımsal Destekler | 34 |
| 1.3.8.1 Üretimden Bağımsız Destekler | 36 |
| 1.3.8.2 Tek Ödeme Planı (Single Payment Scheme) | 36 |
| 1.3.8.3 Tek Alan Ödemesi | 37 |
| 1.3.8.4 Ayrı Şeker Ödemesi | 37 |
| 1.3.8.5 Şeker Pancarı ve Kamışı Üreticilerine Topluluk Yardımı | 38 |
| 1.3.8.6 Çapraz Uyum | 38 |
| 2. AB ŞEKER SEKTÖRÜ | 39 |
| 2.1 AB Şeker Sektörüne Genel Bir Bakış | 39 |
| 2.2 AB Şeker Üretimi | 40 |
| 2.3 AB Şeker Tüketimi | 41 |
| 2.4 AB Şeker Dengesi | 42 |
| 3. AB ŞEKER REJİMİ REFORMU | 43 |
| 3.1 AB Şeker Rejimi Reformunun Temel Unsurları | 47 |
| 3.1.1 Fiyat İndirimleri | 47 |
| 3.1.2 Şeker Kotaları | 48 |
| 3.1.3 Yeniden Yapılandırma Planı | 49 |

| | |
|---|----|
| 3.1.4 Şeker Pancarı Yetiştiricileri İçin Kısmi Ödemeler | 50 |
| 3.2 Şeker Rejimi Reformu Ekseninde Şeker Dış Ticareti | 50 |
| 3.3 AB Şeker Rejimi Reformunun Birlik Şeker Sektörüne Yansımaları | 52 |
| 3.3.1 AB Şeker Sektöründe Son Gelişmeler | 54 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK ŞEKER SEKTÖRÜ

| | |
|---|------------|
| 1.ŞEKER SEKTÖRÜ GENEL VİZYONU | 57 |
| 1.1 Sektörün Tarihsel Gelişimi | 57 |
| 1.2 Türkiye’de Şeker Rejimi ve Politikaları | 58 |
| 1.3 Arz – Talep Durumu | 62 |
| 1.4 Türkiye’de Pancar Tarımı | 64 |
| 1.5 Türkiye’de Şeker Üretimi | 67 |
| 1.6 Türkiye’de Şeker Tüketimi | 69 |
| 2. ŞEKER DIŞ TİCARETİ | 70 |
| 2.1 Şeker İhracatı | 70 |
| 2.2 Pancar Şekeri ve Nişasta Bazlı Şeker (NBS) İthalatı | 71 |
| 2.3 Türkiye’nin Şeker Dengesi | 72 |
| 3. ŞEKER FİYATLARI | 74 |
| 4. TÜRK ŞEKER SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ | 75 |
| 5. TÜRK ŞEKER SEKTÖRÜNDE REKABET VE SORUNLAR | 77 |
| 5.1 Türkiye’de Özel Sektör Şeker Fabrikaları ile Kamu Sektörü Şeker Fabrikalarında Kapasite ve Pancar Üretimi | 81 |
| 6. AB ŞEKER REJİMİ REFORMUNUN TÜRK ŞEKER SEKTÖRÜNE MEVCUT VE POTANSİYEL ETKİLERİ | 86 |
| SONUÇ | 91 |
| KAYNAKÇA | 100 |

TABLOLAR LİSTESİ

| | <u>Sayfa</u> |
|---|--------------|
| Tablo 1. Şeker Üretim Miktarları (Beyaz Değer, Bin Ton) | 7 |
| Tablo 2. Şeker Tüketim Miktarları (Beyaz Değer, Bin Ton) | 10 |
| Tablo 3. Dünyanın Başlıca Şeker İhracatçısı Ülkeleri (Bin Ton, Beyaz Değer) | 11 |
| Tablo 4. Dünyanın Başlıca Şeker İthalatçısı Ülkeleri (Bin Ton, Beyaz Değer) | 12 |
| Tablo 5. Dünya Şeker Dengesi (Bin Ton, Beyaz Değer) | 13 |
| Tablo 6. Dünya Şeker Dengesi (Bin Ton, Beyaz Değer) | 14 |
| Tablo 7. AB Şeker Üretimi (Bin Ton) | 40 |
| Tablo 8. AB Şeker Tüketimi (Bin Ton) | 41 |
| Tablo 9. AB Şeker Dengesi (Bin Ton) | 42 |
| Tablo 10. Şeker Rejimi Reformu Kapsamında Fiyat İndirimleri | 48 |
| Tablo 11. 2008/09 Pazarlama Yılı AB Şeker ve İzoglukoz Kotaları (Ton) | 49 |
| Tablo 12. Pancar Şekeri ve NBS Kotaları (Bin Ton) | 63 |
| Tablo 13. Türkiye'de Şeker Pancarı Ekim, Üretim ve Taban Fiyatları | 65 |
| Tablo 14. Kota - Üretim İlişkisi (Pancar Şekeri) | 68 |
| Tablo 15. Türkiye'de Yıllar itibarıyla Şeker Üretimi (Bin Ton) | 69 |
| Tablo 16. Türkiye'de Yıllar itibarıyla Şeker Tüketimi (Bin Ton) | 69 |
| Tablo 17. Türkiye'nin Şeker İhracatı (Bin Ton) | 70 |
| Tablo 18. Türkiye'nin Şeker İthalatı (Bin Ton) | 71 |
| Tablo 19. Türkiye Şeker Üretimi ve Tüketimi (Bin Ton) | 72 |
| Tablo 20. Türkiye Şeker İthalat ve İhracatı (Bin Ton) | 72 |
| Tablo 21. Pancar Şekeri Satış Fiyatları (TL/kg) | 74 |
| Tablo 22. NBS Satış Fiyatları (TL/kg) | 74 |
| Tablo 23. Kamu Şeker Fabrikalarının Pancar İşleme Kapasiteleri ve Ortalama İşlenen Pancar Miktarı (Ton/Gün) | 82 |
| Tablo 24. 2004-2008 Yılları İçin Kamu Şeker Fabrikalarında İşlenen Pancar Miktarları (Ton) | 83 |
| Tablo 25. 2004-2008 Yılları İçin Kamu Şeker Fabrikalarında Üretilen Şeker Miktarları (Ton) | 84 |

GRAFİKLER LİSTESİ

| | <u>Sayfa</u> |
|---|--------------|
| Grafik 1. Şeker Üreticisi Ülkelerin Dünya Şeker Üretimindeki Payları (%) | 8 |
| Grafik 2. Dünya Şeker Tüketiminde Dünya Ülkelerinin Payları (%) | 10 |
| Grafik 3. Dünya Şeker Fiyatları (US\$) / Değişim (%) | 16 |
| Grafik 4. Dünya Şeker Üretimi, Tüketimi ve Fiyatları (Milyon Ton, Ton/\$) | 17 |
| Grafik 5. Dünya Şeker Üretiminde AB'nin Payı (%) | 41 |
| Grafik 6. AB Şeker Dengesi (Bin Ton) | 42 |
| Grafik 7. 2002/03 ile 2007/08 Dönemleri Arasında Türkiye'de Şeker Üretimi ve Tüketimi Arasındaki İlişki (Bin Ton) | 72 |
| Grafik 8. 2003-2008 Yılları Arasında Türkiye'de Şeker İhracatı-İthalatı Arasındaki İlişki (Bin Ton) | 73 |
| Grafik 9. AB-15 Şeker Fabrikaları ve Türkiye Şeker Fabrikaları Ortalama Pancar İşleme Kapasitesi ile Çumra Şeker Fabrikası Pancar İşleme Kapasitesi (Bin Ton) | 86 |

GİRİŞ

Üretim tarihi çok eskilere dayanan şeker, insanlık tarihinin en önemli besin maddelerinden bir tanesi olmuştur. Ancak, insanların çok eski tarihlerden beri kullanıyor olmalarına rağmen şekerin Avrupa’da yaygın olarak kullanılmaya başlanması ve daha çok tercih edilir bir hale gelmesi 1900’lü yılları bulmuştur. Bunun sonucunda şeker, uluslararası ticarete önemli bir konuma gelmiştir. Uluslar arası ticarete şeker üzerinden gelir elde etmeyi amaçlayan Avrupa ülkeleri bir yandan sömürgelerinde büyük çaplı yatırımlara girişirken diğer yandan da kendi ülkelerinde şeker üretimi ve işlenmesiyle ilgili faaliyetlere başlamışlardır. Bu gelişmeler neticesinde şekerin ekonomi içerisindeki önemi artmıştır. Hali hazırda yüzden fazla ülkede tarafından üretilen şeker hammaddelerinin işlenmesi gerçekleştirilmekte ve gerçekleştirilen şeker üretimiyle dünya nüfusunun önemli bir ihtiyacı karşılanmaktadır.

Daha önce şekerin tek hammaddesi şeker kamışı iken, şeker pancarının hammadde özelliğinin değerlendirilmesi ile birlikte, şeker üretiminde şeker kamışının tekeli kırılmıştır. Günümüzde, şekerin temelde iki farklı hammaddeden elde edilebilmekte olduğu göz önünde bulundurulduğunda iki farklı maliyet yapısı bulunan iki ayrı şekerden söz edilebilir.

Şeker kamışından üretilen şekerinin dünyanın toplam şeker üretiminde %70’in üzerinde payı olması ve dünya ihracatından ise %90’a yakın pay alıyor olması nedeniyle ortaya çıkan görece düşük dünya fiyatları, pancardan şeker üreten ülkelerin ulusal politikalarında korumacılığın önemli bir faktör olmasına yol açmaktadır.

Pancar şekeri her ne kadar kamış şekerine göre daha pahalıya üretiliyor olsa dahi, gelişmiş ülkelerin gıda güvencesi, üretici geliri ve tarımsal ekonomi politikaları, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ise, öncelikle gıda güvencesi politikaları ve tarımsal yapıları açısından ayrı bir yere sahip politik bir ürün olmuştur. Bu perspektiften bakıldığında, ülkelerin şeker üretimine yönelik rejim ve politikaları, göreceli olarak daha ucuz olan ithal şekerden kaçınmak amacıyla dış ticaret önlemleri ile birlikte ele alınmaktadır. Uygulanan önlemler ise, doğal olarak dünya şeker piyasasında bozucu etkiler yaratmaktadır.

Dünyanın önde gelen şeker üreticilerinden ve ticaretini yapan Avrupa Birliği, bu pozisyonunu, üretim ve fiyatlardan ithalat ve ihracata sanayinin tüm yönlerini bir kurula bağlayan korumacı politikaları uzun zamandır uygulayarak sağlamıştır. Şeker için ortak

piyasa düzeni diye bilinen AB şeker politikası, piyasa yönetimine ilişkin üretim kotaları, referans fiyat uygulaması, geri çekme gibi bir dizi araçlar kümesini içermektedir. Ayrıca reformun ilk üç yılındaki ihracat sübvansiyonunu, tercihli anlaşmaları ve iç üreticileri dış rekabete karşı korumak için yüksek tarifeleri de kapsamaktadır.

AB'nin kendi şeker ihtiyacını karşılayabilmesi ve bu ihtiyacı karşılayan kesimlerin de ortalama bir gelir elde etmesini sağlamak amacıyla kurulan Şeker Ortak Piyasa Düzeni 1968'den beri çok az değişime uğramıştır. 1973'te Birleşik Krallık AB'ye üye olmuş ve bunun sonucunda Birleşik Krallık'ın eski kolonileriyle olan tercihli ithalat taahhütleri de ortak piyasa düzenine dâhil olmuştur. AB'nin Ortak Tarım Politikası (OTP) reform çabalarının her birinde de şeker rejimi kapsam dışı tutulmuştur. Fakat 2003 OTP'yi takiben birçok iç ve dış faktör, şeker politikasını düzenlemek için bir aciliyet duygusu oluşturmuştur. İlk olarak, 2009'dan itibaren tarifelerin tamamen kalkacağı "Silahlar Dışında Herşey" (EBA) inisiyatifi, 48 en az gelişmiş ülkeden ham şeker ithalatı için ek tercihli şeker ithalatının kapılarını açmıştır. İkinci olarak, DTÖ paneli, AB şeker rejiminin, AB'nin DTÖ ihracat taahhütlerinin ihlali olduğuna hükmetmiştir. Bu hüküm, DTÖ'ye göre dolaylı destek sayılan AB'nin kota dışı şeker ihracatlarını durdurmasını gerektirmekte ve ihracat destekleri hesaplanırken, çifte avantaj sayılan ve ithal edilen ham şekerden üretilen rafine şeker tekrar ihraç edilen miktarın katılmasını da içermektedir.

AB'de kronikleşen fazla şeker arzının AB'nin DTÖ taahhütlerine uyması sonucunda ihracat kısıtlamaları ve "Silahlar Dışında Herşey" inisiyatifi uygulamalarının birlikte etkisiyle daha da artacağı beklentisi, 2006 Şeker Reformu ile gelen yeniden yapılandırma sisteminin uygulanması yoluyla şeker arzını kısmak süretiyle dengelenmeye çalışılmış ve büyük ölçüde başarı sağlanmıştır.

Dünyada stratejik bir ürün olarak kabul edilen şeker büyük ölçüde uluslararası ticarete de konu olan bir üründür. Uluslararası ticareti yapılan 40 milyon tonluk şeker dünya üretiminin ortalama olarak %30'unu bulmaktadır. Brezilya dünya ticaretinin 1/3'lük kısmını gerçekleştirerek dünya piyasasına hâkim konumdadır. Bu bağlamda dünya piyasa fiyatları tüm ülkeler için büyük önem taşımaktadır. Dünya şeker piyasası fiyatları hayli değişkendir. 1974 ve 1981 yıllarında tarihsel olarak en yüksek düzeylerine ulaşan fiyatlar, 1990'lar boyunca ton başına 115 ila 260 Euro arasında seyretmiştir. Dünya piyasalarında şekerin uluslararası fiyatının 1995 yılından beri tüketimin üzerinde meydana gelen üretim artışı

sonucu üretimin tüketimi aşması ve stok birikmesi nedeniyle düşüş gösterdiği tespiti yapılabilir. Günümüzde ise tüm dünya, Kyoto Protokolü'nün ve çevre konusunda alınan tedbirleri içeren diğer anlaşmaların da etkisiyle yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelmiş durumdadır. Özellikle Brezilya ve ABD bu konuda önemli mesafeler almışlardır. Kyoto Protokolü, 2008 ile 2012 yılları arasındaki dönemde sera gazı salınımlarının % 8 azaltılarak 1990 yılı seviyesine indirilmesini öngörmektedir. Protokol, henüz cezai bir yaptırım içermemekle beraber, tazminat ödemeyi gerektirecek bir yaptırım sisteminin oluşturulmasına çalışılmaktadır. Buna göre, Kyoto Protokolündeki taahhütleri yerine getiremeyen ülkelerin, 2008'den itibaren başlayan ve 2012 yılından sonra ağırlaşacak bir şekilde veya 2012 yılından sonra başlamak kaydıyla tazminat ödemeleri öngörülmektedir.

Sera gazı salınımı en yüksek ürünlerin başında da fosil yakıtlar ve türevleri gelmektedir. Bu çerçevede çevreci yakıtlar olarak tanımlanan biyodizel ve biyoetanol üretimi önem kazanmıştır. Şeker içerikli tarımsal ürünler de özellikle biyoetanol üretiminde kullanılmaktadır. Dünyada biyoetanol üretiminin artması ve şeker pancarı ile şeker kamışının biyoetanol üretiminde değerlendirilmesi şeker fiyatlarının yukarı yönlü hareketine neden olmaktadır. Bu durum, özellikle Brezilya gibi kamış şekeri üreten ülkelerin şeker kamışı üretimlerini arttırmalarına neden olsa da, biyoetanol üretimindeki hızlı artış nedeniyle önümüzdeki dönemlerde şeker fiyatlarındaki yükselmenin devam etmesi beklenmektedir.

Tüm dünyada enerji tarımına yönelme eğilimlerinin artması ve AB Şeker Rejimi Reformu, dünya şeker sektörünü etkileyen gelişmeler arasında ön plana çıkmaktadır. 2006 yılında yürürlüğe giren ve aşama aşama uygulanarak 2014 yılında tamamlanması öngörülen AB Şeker Reformuyla ise, Birlik içindeki şeker üreticisi ülke sayısının kademeli olarak 6'ya düşürülmesi, şeker fiyatlarının % 36, pancar fiyatlarının % 49 azaltılması planlanmaktadır. Bu çerçevede fabrikalarının kapasitesi yetersiz olan, pancar ve şeker maliyetleri yüksek, verimliliği düşük olan ülkeler sektörden dışlanmış olacaktır.

Bu çalışma ile özellikle 2006 yılında uygulamaya konan AB Şeker Rejimi Reformunun Türk Şeker sektörü üzerindeki mevcut ve potansiyel etkileri değerlendirilmiş ve bu reform perspektifinde AB şeker sektöründe meydana gelebilecek muhtemel gelişmelerle Türkiye'nin nasıl hazırlanması gerektiği konusunda önerilerde bulunulması amaçlanmıştır.

Belirtilen çerçeve içerisinde, çalışma giriş hariç dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, şekerin dünyadaki üretim, tüketim ve ticareti incelenmiş olup, ikinci bölümde, AB şeker sektörü Birliğin uyguladığı Ortak Tarım Politikası ile birlikte ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca 2006 yılında uygulamaya konulan AB Şeker Rejimi Reformu ve bu reformun Birlik şeker sektörüne yansımaları da değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde, Türk Şeker Sektörü ile sektörde uygulanan rejim ve politikalar detaylı olarak ele alınmış ve 2006 yılında AB bünyesinde uygulamaya konulan AB Şeker Rejimi Reformunun Türk şeker sektörü üzerindeki mevcut ve potansiyel etkileri değerlendirilmiştir. Dördüncü bölüm olan Sonuç bölümünde ise genel bir değerlendirme yapılarak Türk şeker sektörünün mevcut yapısının iyileştirilmesi ve AB şeker Rejimi Reformunun olası etkilerine karşı yapılabilecek faaliyetlere ilişkin öneriler ortaya konmuştur.

Çalışmada Türkiye’de ve dünyada şeker ve şeker sektörü konusunda yayınlanmış birçok kitap, dergi, rapor ve makale taranmıştır. Ayrıca yurt içi kurum ve kuruluşlardaki şeker ve şeker sektöründe uzman olan kişiler ile irtibata geçilerek de çeşitli bilgilere erişilmiştir. İlgili bölümlerde kullanılmak üzere, özellikle ISO (International Sugar Organization), F.O Licht’s, T.C. Şeker Kurumu, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., DPT ve Pankobirlik’ten gerekli bilgi ve veriler derlenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYA ŞEKER PİYASASININ GÖRÜNÜMÜ

1. ŞEKERİN DÜNYADAKİ DURUMU

1.1. Dünyada Şekerin Yeri

Dünya’da şeker üreten ülkelerin sektörel politikaları; rekabet güçlerine, gelişmişlik düzeylerine, pancar ya da kamış şekeri üreticisi olmalarına, ithalatçı veya ihracatçı konumlarına, hammaddeyi alternatif üretimlere (etanol) yönlendirebilme yeteneklerine göre değişiklik gösterebilmektedir. Sektörel Politikaları oluşturan argümanlar ülke şartlarına göre birlikte ya da tek başına uygulanmaktadır. Şeker üretiminin tarıma dayalı özelliği gereği en gelişmiş ülkelerde dahi sektörün ekonomik ve sosyal menfaatleri, sürdürülebilirliği ve büyüebilmesi açısından bu politikalarından taviz verilmeksizin uygulanmaktadır. Pancar şekeri üretim maliyetlerine göre çoğu zaman düşük kalan dünya borsa fiyatlarına rağmen pek çok ülke, sektörü koruma ve büyütme yönünde tavır sergilemektedir. Ülkelerin şekerde Dünya Ticaret Örgütü’ne (DTÖ) verdikleri taahhütler de, sektörün liberalleşmesi yönünde tutucu ve ihtiyatlı davranışların sergilenmesine yol açmaktadır.¹

1.2. Dünya Şeker Sektöründe Son Yıllarda Meydana Gelen Gelişmeler

2007 yılının hemen başlarında dünya genelinde fiyatları artmaya başlayan tüketim mallarına 2008 yılının ilk çeyreğinde şeker de katılmıştır. İlgili dönemde fonlar ve diğer bir kısım yatırımlar, piyasalarda yeni yeni dikkat çekmeye başlayan şekerde yönelmiştir. Bu durumun ortaya çıkmasındaki faktörler arasında ABD ekonomisine ilişkin endişeler nedeniyle Amerikan dolarının uluslar arası piyasalarda güç kaybedeceği beklentisi ön plana çıkmaktadır. Bunun sonucu olarak ham şeker fiyatları Mart 2008 itibariyle önemli bir artış kaydederek 331 \$/ton düzeyine yükselmiştir.² Buna ek olarak, dünyada etanol ve şekerde meydana gelen ve bu ürünleri çekici hale getiren gelişmelerin yaşanması sonucunda Hindistan ve Brezilya’nın şeker sektöründeki yatırımlarını yüksek seviyede artırmaları ve hava koşullarının da şeker açısından olumlu olması, dünya şeker stokunun Eylül 2007 itibariyle 13,2 milyon tona

¹ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, Şeker Sektörü Raporu, Mart 2009 s.2

² Gökçin TOPAL, “Dünya Şeker Fiyatlarının Görünümü”, Çalışma Kağıdı, 2009, s.4-5

yükselmesine yol açmıştır.³ Buna karşın, 2006/2007 ve 2007/08 dönemlerinde üretim fazlalığı gerçekleşmesine ve dünya şeker piyasalarında arz bolluğu görülmesine rağmen fiyatların artmış olması çelişki yaratmıştır. Ancak, daha sonraki üç ay içinde tüm bu kazanımlar kaybedilmiş olup, A.B.D ekonomisinin bozulması ve dünyada yaşanan finansal kriz nedeniyle ham şeker fiyatları 4 Haziran 2008'de 210 \$/ton'a kadar düşmüştür.⁴ 2008 yılında makro ekonomik faktörler tüm emtia piyasalarında sıkıntılara yol açmıştır. Ham petrol fiyatları varili 147 \$'a kadar çıktıktan sonra, yılın sonlarına doğru 40 \$'ın altına düşmüştür. Navlun fiyatları da düşmüş olup, örneğin Santos'tan Karadeniz'e yapılan şeker sevkiyatlarında navlun fiyatları 29 Ağustos 2008'de 135 \$/ton iken, 25 Ekim 2008'de 35 \$/ton'a kadar gerilemiştir. 2008 yılı sonlarında döviz piyasalarında da hareketlenme olmuştur. A.B.D. bankacılık sisteminin çökmesi sonucunda A.B.D. Dolarının zayıflayacağı tahmin edilirken, bunun tam tersi gerçekleşmiş olup, A.B.D. Doları dünyadaki tüm ülkelerin paraları karşısında değer kazanmıştır. Bu ise, A.B.D. Dolarının dünyada hala güvenli bir rezerv para birimi olmaya devam ettiğini göstermiştir.

2008 yılında yaşanan bir dizi olaylar, şeker piyasasında uzun vadede etkileyecek olan radikal değişikliklere yol açmıştır. Şeker fiyatlarının belirlenmesinde dışsal faktörler artık eskiden olduğundan daha fazla rol oynamakta olup, şeker kamışından etanol üretilmesi, enerji piyasası ile bağlantı sağlayan yeni bir faktördür. Dışsal faktörler şu şekilde sıralanabilir:

- Spekülatif faaliyetler
- Ham petrolün ve genel olarak tüketim mallarının fiyatları
- Enerji politikası
- Şeker politikası
- Navlun fiyatları
- Döviz kurları ve faiz oranları

³ Fatih YILDIRIM, "Avrupa Birliği Şeker Rejimi", Çalışma Kağıdı, 2009, s.5

⁴ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, **a.g.e.**, s.2

- Uluslararası Ticaret Politikası ve Anlaşmalar
- Enflasyon
- Politik reform

1.3 Dünya Şeker Üretimi

Dünyada yaklaşık 120 ülkede şeker üretilmektedir. Bazı ülkeler son yıllarda şeker üretiminden tamamen vazgeçmiş olup hâlihazırda; 71 ülke kamıştan, 43 ülke pancardan şeker üretmektedir. ABD, İran, Japonya, Pakistan, Mısır, Fas gibi bazı ülkeler ise hem kamış, hem de pancardan şeker üretmektedirler.

1998–2008 yılları arasındaki AB, Avrupa ve dünya şeker üretim miktarları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

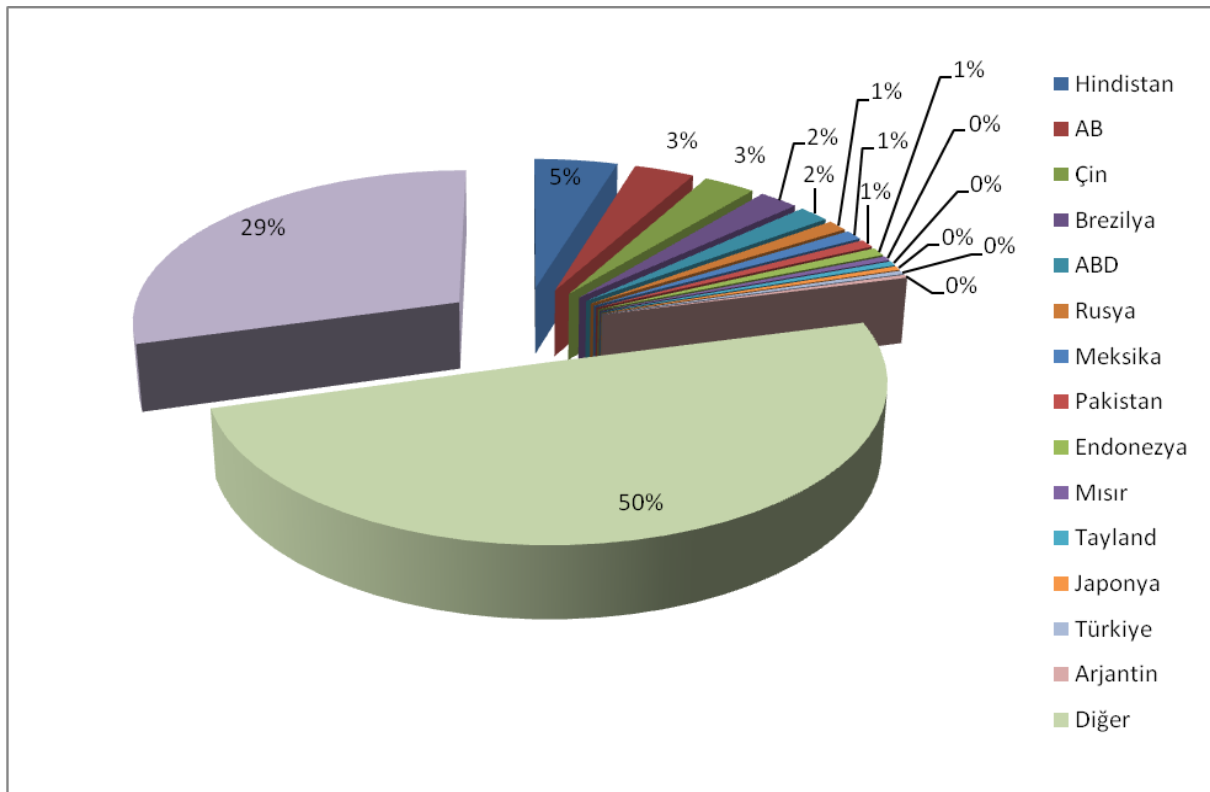
Tablo.1 Şeker Üretim Miktarları (Beyaz Değer, Bin Ton)

| YILLAR | AB | AVRUPA | DÜNYA | AB' nin Dünya Üretimindeki Payı, % |
|-----------|--------|--------|---------|------------------------------------|
| 1998/1999 | 19.827 | 26.346 | 124.584 | 16 |
| 1999/2000 | 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 | 20.677 | 148.348 | 9 |

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, Şeker Sektörü Raporu, Mart 2009

1998 – 2009 yılları arasındaki dünya şeker üretimine ilişkin veriler incelendiğinde dünya şeker üretiminin inişli çıkışlı bir seyir izlediği görülmektedir. Ancak özellikle 2006-2009 döneminde önceki dönemlere nazaran gözlemlenen yüksek üretim miktarı kayda değer niteliktedir. Dünya üretiminde meydana gelen üretim artışına karşın aynı yılları kapsayan dönemde AB şeker üretiminde ise düşüş yaşanmıştır. Bu iki gelişme neticesinde ise doğal olarak AB'nin dünya şeker üretimindeki payı azalmıştır. 2006-2009 yılları arasında AB şeker üretiminde meydana gelen düşüşün temel nedeni 2006 yılında uygulamaya konulan AB şeker rejimi reformundaki politikalar olduğu düşünülmektedir. Daha önce yukarıda bahsedildiği üzere, aynı dönemde dünya şeker üretimindeki kayda değer artışın temelinde ise Kyoto Protokolü çerçevesinde enerji tarımına yönelim başta olmak üzere, AB Şeker Rejimi Reformu dolayısıyla, AB şeker üretiminde meydana gelen düşüş sonucu dünya şeker piyasasında ortaya çıkan üretim boşluğunun diğer şeker üreticisi ülkelerin doldurmak istemesi olduğu düşünülmektedir.

Grafik 1. Şeker Üreticisi Ülkelerin Dünya Şeker Üretimindeki Payları (%)



2008/09 şeker üretim tahminlerine göre yaklaşık % 81'i Güney Yarım Kürenin tropikal ve yarı tropikal bölgelerinde üretilen şeker kamışından elde edilirken; % 19'u daha çok kuzey yarım kürenin ılıman bölgelerinde üretilen şeker pancarından üretilmektedir. Genel

olarak şeker kamışından üretilen şekerin maliyeti şeker pancarından üretilene nazaran üç kat daha düşüktür. Avrupa'daki şeker üretimi, Dünya şeker üretiminin yaklaşık % 10' u kadardır.

Yukarıdaki grafikten de görüleceği üzere, Dünya şeker üretiminde önemli yer tutan ülkeler; Brezilya, Hindistan, AB, Çin, ABD, Tayland, Meksika, Pakistan ve Rusya'dır.

1.4 Dünya Şeker Tüketimi

Dünya şeker tüketimi son 10 yıldır yıllık ortalama % 2,4' lük bir artış gösterirken, son üç yılda bu oran % 2,9' a yükselmiştir. Bu artışın nedenleri şu şekilde sıralanabilir:

- Dünya şeker fiyatlarının düşük olması ve dünya şeker üretiminde arz fazlalığı,
- Asya' da ekonomik krizin güçlenmesi ve nüfusun artması,
- Tahıl fiyatlarının yükselmesi ile birlikte nişasta bazlı tatlandırıcıların rekabet gücünün azalması.

İktisat teorisi çerçevesinde ekonomik krizlerin gelir düşüşüne yol açacağı ve gelir düşüşünün ise tüketimi düşüreceği beklentisi genel kabul görmüş bir prensip iken, Asya Krizinin şeker tüketiminin artmasına yol açan faktörler arasında sayılması şekerin insanların temel gıda maddeleri arasında çok önemli bir yer tuttuğunun göstergesi olarak kabul edilebilir.

2008/09 döneminde dünya şeker talebinin, kayıt dışı tüketim hariç 162 milyon ton (149 milyon ton beyaz değer) olduğu tahmin edilmektedir⁵. Son 5 yıllık şeker tüketim miktarları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

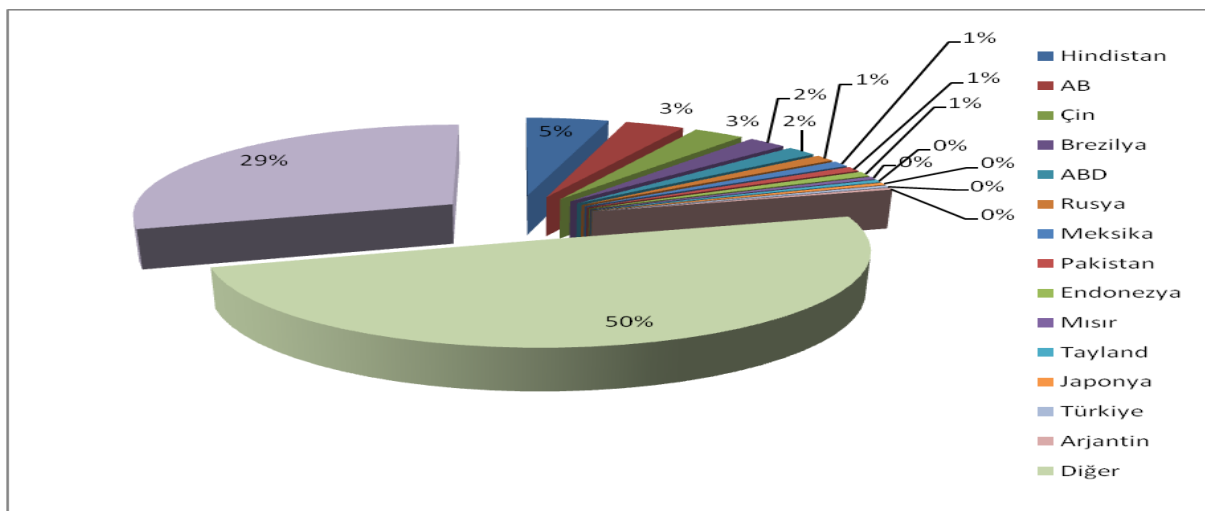
⁵ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, "Şeker Sektörü Raporu", Mart 2009, s.9

Tablo 2. Şeker Tüketim Miktarları (Beyaz Değer, Bin Ton)

| | 2008/2009 | 2007/2008 | 2006/2007 | 2005/2006 | 2004/2005 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Hindistan | 23 500 | 22 500 | 21 000 | 18 500 | 18 500 |
| AB | 17 061 | 17 330 | 16 909 | 16 953 | 17 165 |
| Çin | 14 595 | 14 056 | 12 638 | 10 865 | 10 520 |
| Brezilya | 11 217 | 10 965 | 10 471 | 9 960 | 9 763 |
| ABD | 8 792 | 8 709 | 8 458 | 8 781 | 8 526 |
| Rusya | 5 817 | 5 836 | 5 842 | 5 846 | 5 851 |
| Meksika | 5 125 | 5 079 | 5 066 | 4 921 | 5 057 |
| Pakistan | 4 306 | 4 200 | 3 959 | 3 812 | 3 941 |
| Endonezya | 4 376 | 4 229 | 4 055 | 3 937 | 3 738 |
| Mısır | 2 504 | 2 452 | 2 407 | 2 353 | 2 258 |
| Tayland | 2 433 | 2 383 | 2 471 | 2 181 | 1 969 |
| Japonya | 2 176 | 2 208 | 2 195 | 2 091 | 2 170 |
| Türkiye | 1 950 | 1 935 | 1 917 | 1 883 | 1 846 |
| Arjantin | 1 748 | 1 699 | 1 644 | 1 577 | 1 505 |
| Dünya | 148 782 | 146 081 | 140 725 | 134 412 | 132 453 |
| Toplamı | | | | | |

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, Şeker Sektörü Raporu, Mart 2009

Grafik 2. Dünya Şeker Tüketiminde Dünya Ülkelerinin Payları (%)



Brezilya, şeker üretiminde lider ülke konumundayken; Dünya şeker tüketiminde dördüncü sırada yer almaktadır. Dünyada en fazla tüketimin Hindistan'da gerçekleştiği

yukarıdaki tablo ve grafikten de anlaşılmaktadır. Burada dikkat çeken bir nokta ise 2005 – 2009 yılları arasında dünyada şeker tüketiminin artan bir seyir izlediğidir.

2004 – 2009 döneminde dünyada şeker üretimi 727.850.000 ton olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde ise dünya şeker tüketimi 702.453.000 ton olarak gerçekleştiği göz önünde bulundurulduğunda dünya şeker stokunda artış ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

1.5 Dünya Şeker Ticareti

Şeker, dünya ticaretindeki önemli ürünlerden biridir ve ülkelerin kendi ihtiyaçlarını sağlamaları bakımından da büyük politik öneme sahiptir. Dünya’da ticarete konu olan şeker; ham ve rafine şekerdir. Pancar şekeri sadece rafine olarak ihraç edilirken, kamış şekeri ham ve rafine halde ihraç edilebilmektedir⁶. Şekerin talep esnekliğinin düşük olması, şeker pancarı ve şeker kamışının sınırlı üretim bölgelerinde yetiştirilmesi dünya şeker piyasasını ve pazarını şekillendiren önemli faktörler arasında yer almaktadır.

1.5.1 Dünyada Şeker İhracatı

Tablo 3. Dünyanın Başlıca Şeker İhracatçısı Ülkeleri (Bin Ton, Beyaz Değer)

| | 2008/2009 | 2007/2008 | 2006/2007 | 2005/2006 | 2004/2005 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Brezilya | 19 632 | 17 344 | 19 806 | 15 517 | 17 620 |
| Hindistan | 736 | 4 554 | 2 445 | 1 347 | 73 |
| Avustralya | 3 450 | 3 544 | 3 516 | 3 556 | 3 956 |
| Tayland | 4 606 | 3 305 | 4 198 | 1 958 | 3 117 |
| BAE | 1 809 | 1 677 | 1 607 | 1 542 | 1 508 |
| Guatemala | 1 302 | 1 093 | 1 211 | 1 428 | 1 015 |
| G.Afrika | 858 | 870 | 638 | 1 047 | 970 |
| Küba | 851 | 823 | 732 | 670 | 708 |
| Kolombiya | 658 | 634 | 878 | 820 | 1 079 |
| Meksika | 394 | 579 | 156 | 803 | 254 |
| Dünya Toplamı | 49 472 | 50 365 | 52 002 | 51 816 | 49 742 |

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, Şeker Sektörü Raporu, Mart 2009

⁶ Gülşen KESKİN, “AB’de Şeker Politikasındaki Değişiklikler, Biyoethanol Üretimine Önemi ve Türkiye”, s.1; <http://eab.ege.edu.tr/pdf/5/C5-S1-2-M1.pdf>

Dünya şeker üretiminden aldığı yaklaşık %29 pay ile dünyanın en büyük şeker üreticisi konumunda olan Brezilya, aynı zamanda dünyanın en büyük şeker ihracatçısı durumundadır. Diğer ülkelere göre çok daha fazla dünya şeker ihracatında söz sahibi olan Brezilya'nın 2004-2009 yılları arasındaki şeker ihracatı, dünya toplam ihracatı gibi dalgalı bir seyir izlemektedir. Brezilya'yı Tayland, Avusturya ve yıllar itibariyle istikrarsız şeker ihracatına sahip olan Hindistan izlemektedir.

1.5.2 Dünyada Şeker İthalatı

2004 – 2009 dönemine ilişkin olarak dünya şeker ithalatına ilişkin veriler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. Bahse konu yıl aralığında en yüksek ithalat hacmi 2005/2006 döneminde, en düşük ithalat hacmi ise 2007/2008 döneminde gerçekleşmiştir.

Tablo 4. Dünyanın Başlıca Şeker İthalatçısı Ülkeleri (Bin Ton, Beyaz Değer)

| | 2008/2009 | 2007/2008 | 2006/2007 | 2005/2006 | 2004/2005 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Rusya | 2 937 | 2 261 | 2 947 | 3 104 | 3 501 |
| Endonezya | 1 627 | 1 468 | 2 554 | 1 505 | 1 708 |
| İran | 552 | 1 104 | 1 656 | 1 334 | 543 |
| ABD | 2 484 | 2 229 | 1 782 | 2 913 | 1 677 |
| BAE | 1 829 | 1 778 | 1 723 | 1 670 | 1 619 |
| Malezya | 1 391 | 1 333 | 1 618 | 1 267 | 1 350 |
| G.Kore | 1 373 | 1 461 | 1 367 | 1 430 | 1 478 |
| Çin | 681 | 872 | 1 312 | 1 108 | 1 215 |
| Japonya | 1 334 | 1 380 | 1 296 | 1 277 | 1 225 |
| Nijerya | 1 334 | 1 320 | 1 159 | 1 271 | 1 285 |
| Kanada | 1 279 | 1 259 | 1 069 | 1 144 | 1 244 |
| Bangladeş | 1 150 | 975 | 998 | 828 | 966 |
| S.Arabistan | 1 275 | 1 223 | 1 172 | 1 157 | 1 137 |
| AB | 3 882 | 3 018 | 3 073 | 2 940 | 3 076 |
| Dünya Toplamı | 47 928 | 45 966 | 47 392 | 49 768 | 46 910 |

Dünya şeker ithalatının son 5 yıllık dönemde 45.900.000 ton ile 50.000.000 ton arasında, dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. İlgili döneme ilişkin verilere göre AB, dünyanın en büyük şeker ithalatçısı konumundadır. AB'den sonra en büyük şeker ithalatçısı ülkeler sırasıyla Rusya ve ABD'dir.

1.5.3 Dünya Şeker Dengesi

Dünya şeker üretim- tüketim dengesinin son beş yıllık dönemdeki seyri, yine beyaz değer cinsinden aşağıdaki tabloda görülmektedir. Son beş yıllık dönemde, 2008/09 dönemine en yüksek devre başı stokla girildiği görülmektedir. Diğer taraftan ithalat ve ihracatın da global ölçekte yaklaşık birbirlerine yakın miktarlarda gerçekleştiği tablodan açıkça anlaşılmaktadır. Kural olarak dünya şeker ihracatının dünya şeker ithalatına eşit olması gerekmektedir. Ancak dünya şeker ihracatı ile dünya şeker ithalatının aynı miktarda gerçekleşmediği, ihracat miktarlarının devamlı olarak ithalat miktarlarının üzerinde olduğu görülmektedir. Dünya şeker ihracatının dünya şeker ithalatına rakamsal olarak eşit olmamasının temel nedenlerinin ülkeler arasındaki istatistikî farklar ile kayıt dışılık olduğu düşünülmektedir.

Tablo 5. Dünya Şeker Dengesi (Bin Ton, Beyaz Değer)

| | 2008/2009 | 2007/2008 | 2006/2007 | 2005/2006 | 2004/2005 |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Dönem Başı Stok | 71 804 | 67 861 | 59 163 | 56 355 | 61 782 |
| Üretim | 148 348 | 154 422 | 154 033 | 139 269 | 129 859 |
| İthalat | 47 928 | 45 966 | 47 392 | 49 768 | 46 910 |
| Tüketim | 148 782 | 146 081 | 140 725 | 134 412 | 132 453 |
| İhracat | 49 472 | 50 365 | 52 002 | 51 816 | 49 742 |
| Dönem Sonu Stok | 69 825 | 71 804 | 67 861 | 59 163 | 56 355 |

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, Şeker Sektörü Raporu, Mart 2009

Tablo 6. Dünya Şeker Dengesi (Bin Ton, Beyaz Değer)

| | 2008/2009 | 2007/2008 | 2006/2007 | 2005/2006 | 2004/2005 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| +/- Üretim | -6.704 | 389 | 14.764 | 9.410 | -2.389 |
| Değişim % | -3,93 | 0,25 | 10,60 | 7,25 | -1,81 |
| +/- Tüketim | 2.702 | 5.355 | 6.314 | 1.958 | 2.362 |
| Değişim % | 1,85 | 3,81 | 4,70 | 1,48 | 1,79 |
| Stok/Tüketim% | 46,93 | 49,15 | 48,22 | 44,02 | 42,55 |

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, Şeker Sektörü Raporu, Mart 2009

2004-2009 döneminde dünya şeker üretimi dünya tüketiminin üzerinde gerçekleşmiştir. Bunun doğal sonucu olarak dünyada şeker stoklarında artış meydana gelmiş ve daha öncede açıklandığı üzere, dünya 2008-2009 dönemine en yüksek devre başı stokla girmiştir.

2. DÜNYA ŞEKER SEKTÖRÜ GENEL VİZYONU

Dünyada şeker üretiminde önemli yer tutan ülkeler; Brezilya, Hindistan, Pakistan, Tayland, Avustralya, Rusya ve Çin'dir. Brezilya, 2008 yılında kurak bir dönem geçirmiş olmasına rağmen sektörde kara geçmiş ülkeler arasındadır. 2008/09 döneminde etanol üretimi için ayrılan şeker kamışının % 54.57'den % 58.4, şeker üretim miktarının ise, 30.64 milyon tondan 31,5 milyon tona çıkması da tahminler arasındadır.⁷ Hindistan'da son raporlara bakıldığında, ürün bazında düşüş olduğu dikkati çekmektedir. Özellikle 2008 yılı Ekim ve Kasım aylarında, bir önceki yıl aynı döneme göre, elde edilen ürün miktarı, 1,77 milyon tondan; 1,4 milyon tona düşmüştür. Hindistan Tarım Bakanlığı 20 milyon ton şeker üretileceğini belirtmiştir.⁸ Düşük ürün (şeker kamışı) eldesinin sonucu olarak, geniş ölçekte ithalatın artabileceği şüphesi göz önünde bulundurulmalıdır. Hindistan Şeker Fabrikaları Kooperatifi Milli Federasyonu'nun (Nation Federation of Cooperative Sugar Factories)

⁷ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, **a.g.e.**, s.9

⁸ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, **a.g.e.**, s.9

tahminine göre, 2008/09 döneminde 800 bin tona kadar ihracat yapılması beklenmektedir.⁹ Pakistan'da ise alınan üründe belirgin bir şekilde düşüş olacağı beklenmektedir. Pakistan Gıda ve Tarım Bakanlığı, düşük üründen dolayı bir miktar şeker ithal edileceğini bildirmiştir.¹⁰ Dünya şeker ihracatında dördüncü sırada olan Tayland'da ise şeker kamışı hasadı birçok kez gecikmiştir. Yağış dolayısıyla bir aylık bir gecikme olmuş; dolayısıyla bu gecikme ürün sevkiyatını da etkilemiştir. 26 Kasım 2008'den, 6 Ocak 2009'a kadar 1,44 milyon ton şeker üretilmiştir. Gecen sezona göre üretimde % 3,7 oranında düşüş kaydedilmiştir.¹¹ Avustralya'da ise ham şeker üretiminde 2008/09 döneminde, Eylül ayında yapılan tahmine göre, az ekim yapılmasından ötürü % 7' lik bir düşüş beklenmektedir. Avustralya Tarım ve Kaynak Ekonomisi Bürosu (Australian Bureau of Agricultural and Resources Economics (ABARE), 4,6 milyon ton (Eylül 2008 tahmini ise 4,9 milyon tondur.) ham şeker üretileceğini bildirmiştir.¹² 2007/08 döneminde, Dünya şeker ihracatında üçüncü sırada olan Avustralya, 4,8 milyon ton ham şeker üretmiştir. Son birkaç yılda Avustralya şeker üretiminin, düşük fiyatlar, olumsuz hava koşulları ve alternatif ürünler (ormancılık vb.) gibi nedenlerden dolayı azaldığını bildirilmektedir.¹³ Rusya'da pancar ekim sahalarının azalmasına rağmen, şeker üretiminde artış olmuştur. Rusya Şeker Üreticileri Birliği, 29 Aralık 2008 itibariyle, şeker pancarından 3,4 milyon ton beyaz şeker üretildiğini açıklamıştır. 2007 yılında 3,1 milyon ton üretim yapıldığı göz önüne alındığında, 2007 yılına göre üretimde yaklaşık %11 artış olduğu görülmektedir.¹⁴ 2007 yılında 14,9 milyon ton şeker üretilen Çin'de 2008/09 döneminde üretim miktarı 13,5 milyon tondur. Ülkede tüketimin dünya çapında ekonomik krizden dolayı 12,5 ila 13,5 milyon ton arası olduğu bilinmektedir.¹⁵

3. DÜNYA ŞEKER FİYATLARI

Şeker kamışının şeker pancarına nazaran daha verimli olmasının ve daha bol üretilmesinin yanı sıra, şeker kamışı üreten kesimin işgücünü daha ucuza mal edebiliyor olması sonucunda kamıştan üretilen şekerin pancardan üretilen şekerle karşı maliyet avantajı söz konusu olmaktadır. Daha düşük fiyat ve daha fazla üretimin sonucunda ise dünya şeker piyasasında fiyatlar kamıştan üretilen şeker tarafından belirlenmektedir. Bu durum dünya

⁹ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, **a.g.e**, s.10

¹⁰ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, **a.g.e**, s.11

¹¹ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, **a.g.e**, s.12

¹² Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, **a.g.e**, s.13

¹³ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, **a.g.e**, s.14

¹⁴ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, **a.g.e**, s.14

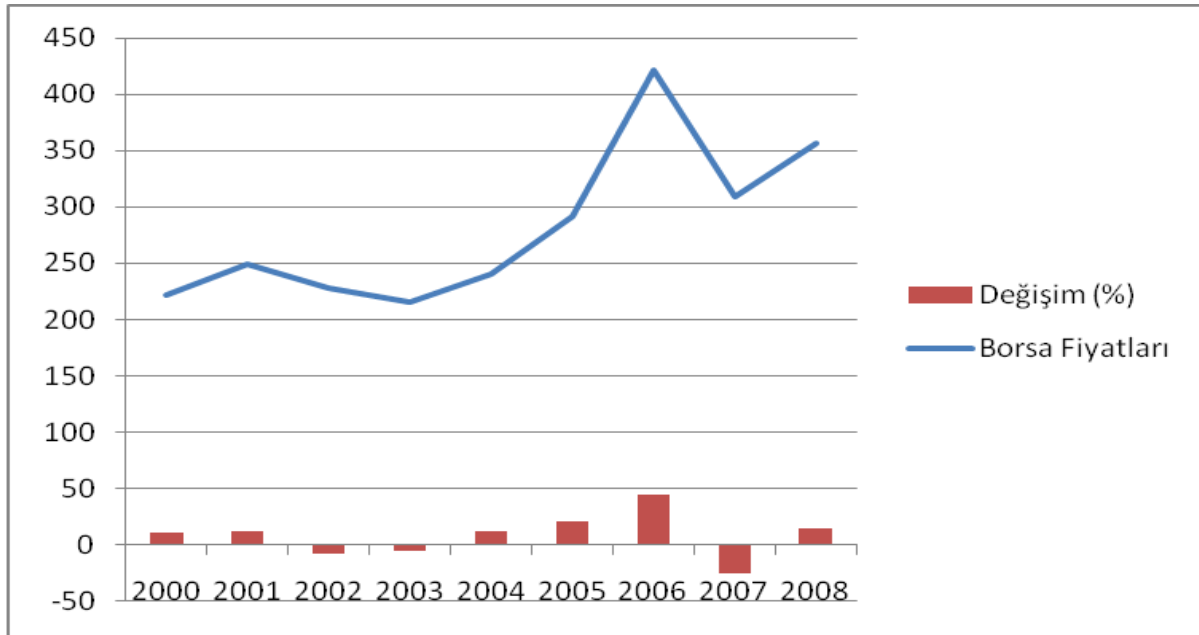
¹⁵ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, **a.g.e**, s.15

şeker ticaretinde kamış şekeri üreticisi ülkelere avantaj sağlamaktadır. Bu avantajı en iyi şekilde kullanan ülke ise şüphesiz Brezilya'dır.

3.1 Dünya Şeker Fiyatlarının Görünümü

Uluslararası şeker ticareti dünya beyaz şeker borsa fiyatları esas alınmak suretiyle yapılmaktadır. Beyaz şeker için uluslararası borsa Londra, ham şeker için Londra ve New York borsalarıdır. Dünya şeker fiyatlarının oluşumunda, belirleyici rolü, üretimin yaklaşık beşte dördünü oluşturan kamış şekeri oynamaktadır. Kamıştan üretilen şeker pancardan üretilen şekere nazaran üç kat daha az maliyetle üretilmektedir. Bu durum kamış şekeri üreticilerini dünya ticaretinde avantajlı bir konuma getirmekte ve dünya şeker fiyatlarının oluşumunda önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Grafik 3. Dünya Şeker Fiyatları (US\$) / Değişim (%)

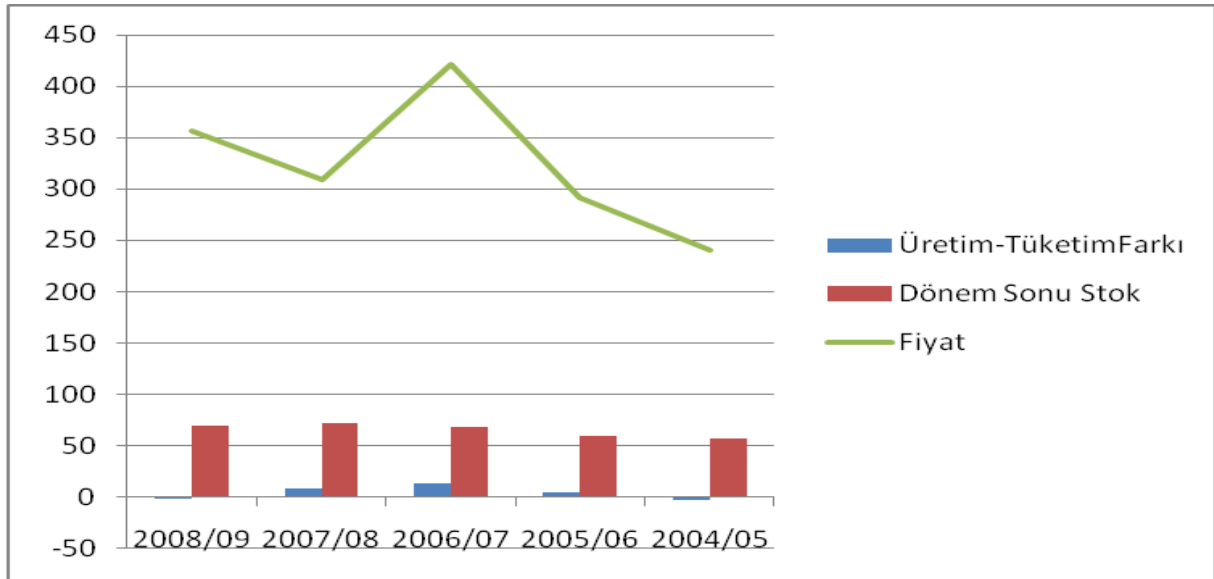


2000–2008 dönemi beyaz şeker borsa fiyatları ile yıllık değişim oranları yukarıdaki grafikte gösterilmiştir. Bu dönemde genel olarak fiyatlar ilgili yılda bir önceki yıla göre artış göstermiştir. Bu durumun istisnası 2002, 2003 ve 2007 yıllarında ortaya çıkmıştır.

2000 yılında ton başına 222\$ düzeyinde gerçekleşen beyaz şeker fiyatları 2001 yılında bir önceki yıla göre %12'lik bir artışla 249\$ düzeyine yükselmiştir. 2002 ve 2003 yıllarında düşüş yaşayan beyaz şeker fiyatları, 2004-2006 döneminde yükseliş trendine girmiştir. 2006 yılında bir önceki yıla göre %45 gibi yüksek düzeyde bir artışla 422\$ seviyelerine ulaşan şeker fiyatları 2007 yılında %26'lık bir düşüşle 309\$'a gerilemiştir. İzleyen yılda ise yaşanan yükselişle birlikte şeker, 356\$ seviyesinden fiyatlandırılmıştır. Özellikle 2005-2008 yılları arasında şeker fiyatlarında aşırı fiyat dalgalanmalarının ortaya çıkmıştır. Bu dalgalanmanın en önemli sebebi dışsal faktörler olarak nitelendirilen spekülasyon faaliyetleri, petrol fiyatları, navlun ücretleri..vb.gibi unsurların karşılıklı etkileşimidir.

Ham şeker Dünya fiyatı (ISA günlük fiyat), 2008 takvim yılı sonunda, yılbaşına göre % 11.5 oranında artış göstermiştir.

Grafik 4. Dünya Şeker Üretimi, Tüketimi ve Fiyatları (Milyon Ton, Ton/\$)



2004-2009 döneminde dünya şeker üretimi ile dünya şeker tüketimi arasındaki ilişki genel olarak şeker üretimi lehinedir ve bunun sonucunda stok artışları yaşanmıştır. Ancak 2004-2009 yılları arasındaki fiyatlara genel olarak baktığımızda düşüşlerin ve yükselişlerin dünya şeker arzı ile talebi arasındaki ilişkiyi tam olarak yansıtmadığını görmekteyiz. Bunun sebeplerinin ise şeker arz ve talebi dışında kalan ve dışsal faktörler olarak nitelendirilen unsurlar olduğu düşünülmektedir. Bu unsurlar spekülasyon faaliyetleri, ham petrol ve tüketim malları fiyatlarındaki artışlar, enerji politikaları, şeker politikaları, navlun fiyatları, döviz kurları ve faiz oranları, uluslararası anlaşmalar ve politik reformlar olarak sıralandırılabilir.

3.2 2008 Yılında Dünya Şeker Fiyatlarında Göze Çarpan Belirgin Özellikler

Yıl boyunca ham şeker fiyatları birçok kez 15 cent/lb'lere çıkmış; 12 cent/lb ve daha aşağı seviyelere çekilmiştir. Aralıkta ise fiyat, yılbaşı tatili nedeniyle ılımlı bir seyir izlemiş; ISA fiyatları, 11.02 cent/lb 12.32 cent/lb arasında dalgalanmıştır. 2008 Kasım ayı ortalaması 12.11 cent/lb iken; Aralık ayında bu ortalama fiyat 11,75 cent/lb'ye gerilemiştir.¹⁶

2008 yılında beyaz şeker fiyatları da, ham şeker fiyatlarına benzer değişimler sergilemiştir. ISO Beyaz Şeker Fiyat Endeksi, yılbaşında 315,00 USD/ton (14,29 cent/lb) iken, daha sonra Dünya beyaz şeker fiyatı 395,00 USD/ton (18 cent/lb) seviyelerine yükselmiştir. 2008 yılı sonuna doğru endeks, 330,00 USD/ton (15 cent/lb)'lere düşmüştür. 2008 yılının günlük en düşük beyaz şeker fiyatı ise, 05.12.2008 tarihinde 300,75 USD/ton (13,64 cent/lb) olarak kaydedilmiştir.¹⁷

¹⁶ Türkşeker, 2008 Şeker Sektörü Raporu, 2009, s.10

¹⁷ Türkşeker, a.g.e, s.10

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ŞEKER SEKTÖRÜ

1. AVRUPA BİRLİĞİ TARIM POLİTİKASINA GENEL BİR BAKIŞ

1.1 AB Ortak Tarım Politikası (OTP)

Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası; gıda yetersizliklerinin önüne geçilmesini, tarımda çalışan kesimin gelir düzeyinin artırılmasını, farklı ürünlerin piyasa mekanizmaları arasındaki farklılıkların giderilmesini ve istikrarın sağlanmasını, üretim standartlarıyla tarım teknolojisinin geliştirilmesini ve dolayısıyla verimliliğin artırılmasını, tarımsal üretim araçlarının etkili kullanımının ve ürün arz güvenliğinin sağlanmasını, tarımdaki en önemli faktörlerden biri olan işgücünün optimum kullanımının teminini, tüketicilere daha gerçekçi ve uygun fiyatlar sunulmasını ve fiyatların üye ülkeler arasında haksız rekabete yol açılmasının önüne geçilmesini hedeflemektedir.

Bu hedeflere ulaşabilmek amacıyla Avrupa'daki tarım sektörü için ortak bir politika belirlenmesi kararlaştırılmış, 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması ile OTP'nin yasal temeli oluşturulmuştur. Bu çerçevede, tarımsal üretimin artırılması, üreticilere daha iyi bir yaşam düzeyi sağlanması ve piyasaları istikrara kavuşturarak arzın devamlılığının güvenceye alınması hedeflerini gerçekleştirmek üzere tesis edilen Ortak Tarım Politikası, Stresa Konferansında belirlenen üç temel ilkeye dayandırılmıştır. Tek pazar ilkesi ile tarım ürünleri OTP kapsamında üye ülkelerde serbestçe dolaşabilmekte, üye ülkelerin birbirleri ile olan ticaretinin önüne gümrük vergileri, kotalar ve benzeri engeller konulmamaktadır. Topluluk tercihi ilkesi ile Topluluk içi piyasalarda üye ülkeler tarafından üretilen tarım ürünlerine öncelikli bir rejim uygulanmaktadır. Böylelikle üçüncü ülkelerde üretilen ürünlere karşı Topluluk üyesi ülke ürünleri tercih edilerek Topluluk tarım sektörü korunmaktadır. Bu çerçevede Birlik ürünlerini yabancı kökenli ürünler karşısında avantajlı bir konuma sokmak için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. İthal edilen tarım ürünlerine çeşitli gümrük vergileri uygulamak suretiyle yerli ürünlere belli bir fiyat avantajı sağlanması buna bir örnektir. Tüketici tercihini çeşitli yöntemlerle Birlik ürünlerine yönelten bu ilke, Topluluk tarımının özendirilip geliştirilmesine büyük katkılar sağlamıştır. Mali dayanışma ilkesi ile de, diğer iki ilke çerçevesinde uygulanan ortak politika

doğrultusunda yapılan harcamalar, ortaklaşa oluşturulan bir bütçeden ve AB üyesi ülkelerin tamamının katkısı ile karşılanmaktadır.

Topluluk bütçesi içinde 1962 yılında oluşturulan özel bir fon ile mali sorumluluğun ortak paylaşımı sağlanmıştır. Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) ile OTP giderleri karşılanmaktadır. FEOGA Garanti Bölümü, fiyat ve pazar politikasının işleyebilmesi için gerekli olan harcamaları finanse etmekte, Yönlendirme Bölümü ise tarımsal yapıların iyileştirilmesine yönelik yapılandırma çalışmaları ile kırsal bölgelerin kalkınmasında kullanılmaktadır.

1.2 Topluluk Tarım Politikasının Temelleri

Topluluk tarım politikası Avrupa Birliği üyesi olan Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından 1962 yılında hayata geçirilmiştir. Ortak Tarım Politikasının hayata geçirilmesi konusunda özellikle ısrarcı olan iki ülke Hollanda ve Fransa fiyat avantajına sahip olduğu ihtiyaç fazlası tarım ürünlerini, bu ürünleri göreceli olarak daha yüksek maliyetle üreten ve bu alanda kendi kendine yeterli olamayan diğer dört ülkenin pazarlarında değerlendirmeyi hedeflemişlerdir.

Ortak Tarım Politikası'nın temelini, 25 Mart 1957 tarihinde Fransa, Batı Almanya, İtalya, Benelüks ülkeleri Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında imzalanan ve 1 Ocak 1958 tarihinden başlayarak yürürlüğe giren Roma Antlaşması oluşturmaktadır. Ortak Tarım Politikasını doğrudan işaret eden Antlaşma Hükümleri özellikle 38. ve 39. Maddelerde yer almaktadır.

Roma Antlaşmasınının 38.maddesi hükmüne bakıldığında,

1. Ortak Pazar, tarımı ve tarımsal ürünlerin ticaretini kapsar. Tarımsal ürünlerden, toprak, hayvancılık ve balıkçılık ürünleriyle, bu ürünlerle doğrudan doğruya ilişkisi olan ilk kez işlenmiş ürünler anlaşılır.

2. Ortak Pazar kurulması için öngörülen kurallar 39-46 maddelerin karşıt hükümleri saklı kalmak üzere, tarımsal ürünlere uygulanır.

3. 39-46. maddeler hükümlerinin uygulanacağı ürünler, işbu Antlaşmanın II. Ekinde yer alan listede sıralanmıştır. Bununla beraber, işbu Antlaşmanın yürürlüğe girişinden başlayarak iki yıllık bir süre içinde Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, bu listeye eklenmesi gereken ürünleri nitelikli çoğunlukla kararlaştırır.

4. Tarımsal ürünler için Ortak Pazarın işlemesi ve gelişmesi üye devletlerde bir ortak tarım politikasının yürürlüğe konulmasıyla olur.¹⁸

Roma Antlaşmasının 39. Maddesi ise Ortak Tarım Politikasının amaçlarını ortaya koymaktadır. Belirtilen amaçlar;

- Üretimin artırılması,
- Tarımda çalışanlara istikrarlı bir hayat düzeyi sağlanması,
- Pazarı stabilize etmek, gıda ihtiyaçlarında güvenliğin sağlanması,
- Tüketicilere yönelik uygun fiyatların sağlanması,

şeklinde özetlenebilir.¹⁹

Ortak Tarım politikası tarım üreticilerinin direk olarak desteklenmesi yerine, tarım ürünlerinin fiyatlarına yönelik müdahaleci bir sistem üzerine oturtulmuştur. Toplulukta buna kısaca Ortak Kıymet Politikası denmektedir.²⁰

1.3 Ortak Tarım Politikasının Prensipleri ve İşleyişi

1.3.1 Fiyat Politikası

Tarım politikasının başlangıcında, Topluluk tarım üreticilerinin gelirlerini ürettikleri ve pazarda sattıkları ürünlerden elde etmeleri esası dikkate alınmış, bununla birlikte pazar arz fazlasının ve pazar taleplerin de dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir.

¹⁸ http://eur-lex.europa.eu/en/traties/dat/12002E/htm/C_2002325EN.003301.html

¹⁹ http://eur-lex.europa.eu/en/traties/dat/12002E/htm/C_2002325EN.003301.html

²⁰ Alaettin ALPARSLAN, “Avrupa Birliği Tarım Politikasına Genel Bir Bakış”, Gümrük Dünyası Dergisi, Sayı.44, Makaleler, <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

Bu bağlamda, tarım ürünleri fiyatının, tarım üreticilerinin gelirlerinin belirli bir seviyede olmasını sağlayacak yükseklikte olması gerekliği benimsenmiştir. Başka bir deyişle Topluluk tarım üreticilerine, ürün çeşidine göre belirli bir fiyatın garanti altına alınması esas alınmıştır.

Esas alınan bu prensibin uygulanabilmesi için topluluk içerisinde ve topluluk ile üçüncü ülkeler arasında yapılan ticarete farklı fiyat politikaları izlenmiştir.²¹

1.3.1.1 Topluluk İçerisinde İzlenen Politika

Her kampanyanın açılmasından önce Topluluk Tarım Bakanlarından oluşan Konsey toplanarak her bir ürün için gösterge fiyat belirler. Bu fiyat tamamen teorik bir fiyat olup amaç çiftçileri tatmin edebilecek bir fiyata ulaşılmasını sağlamaktır.²²

Pazarda oluşan fiyatın belirlenmiş olan gösterge fiyatın çok altında gerçekleşmesini engellemek için Konsey Taban Fiyat denilen ikinci bir fiyatı belirler. Bu çiftçiler için garanti fiyattır. Garanti fiyat bazı sektörlerde satın alma fiyatı ya da müdahale fiyatı olarak anılmaktadır.²³

1.3.1.2 Üçüncü Ülkelerle olan Ticarete İzlenen Politika

Topluluk içerisinde belirlenmiş olan tarım ürünleri fiyatlarında dünya fiyatlarından kaynaklanabilecek ve üreticileri zarara uğratabilecek aşırı dalgalanmaların önüne geçmek için, topluluk gümrüklerinde koruma fiyatı uygulaması mevcuttur. Bu üçüncü ülkelerden ithal edilerek topluluğa girecek olan ürün için belirlenmiş olan en düşük fiyattır. Amaç dünya pazarlarında daha ucuz olan bir ürünün topluluğa düşük fiyat ile girerek topluluk üreticilerini zarara uğratmasının önüne geçmektir.²⁴

²¹ Alaettin ALPARSLAN, “Avrupa Birliği Tarım Politikasına Genel Bir Bakış”, Gümrük Dünyası Dergisi, Sayı 44, Makaleler, <http://www.gumrukkontrol.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

²² Fatih YILDIRIM, **a.g.e.**, s.7

²³ Alaettin ALPARSLAN, **a.g.e.**, <http://www.gumrukkontrol.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

²⁴ Alaettin ALPARSLAN, **a.g.e.**, <http://www.gumrukkontrol.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

1.3.2 Ortak Pazar Organizasyonu

Roma Antlaşmasının 40.maddesi Ortak Pazar oluşturulmasını öngörmekte olup, aynı zamanda ortak pazar organizasyonunun yasal temelini de oluşturmaktadır.

Roma Antlaşması 40/2. maddesi ile 2. Fıkrasında, yine aynı Antlaşma ile hedeflenen amaçlara ulaşmak adına ortak tarım pazarının oluşturulacağına dikkat çekilmiştir.

Roma Antlaşması 40/3. maddesi ise oluşturulacak pazar organizasyonun belirtilen amaçlara ulaşmak için gerekli tüm önlemleri, özellikle fiyatları, gerek üretime gerekse çeşitli ürünlerin ticarileştirilmesine yapılacak parasal yardımları, stoklama sistemlerini ve bunların ileriye bırakılmasını, ithalatın ve ihracatın stabilizasyonu ortak mekanizmalarının kalıcı olmasını kapsayabileceği ifade edilmiştir.²⁵

Avrupa Pazarı Organizasyonuna, bazı tarım ürünlerinin alım satımını, özellikle fiyat bazında organize eden düzenleyen kurallar bütünü demek de mümkündür. Organizasyonun bu kapsamda öngördüğü temel uygulamaları;

- Fiyatlara müdahale rejimi vasıtasıyla tarım üreticilerine bir fiyat garantisi sağlamak,
- İhracatta Sübvansiyon uygulamak,
- Koruyucu tarife önlemleri vasıtasıyla dışa karşı koruma sağlamak,
- Üretime yönelik geri ödeme, çiftçilere hektar bazında yardımda bulunmak,
- Kota yöntemleri ile bazı kısıtlamalar getirmek olarak saymak mümkündür.

Daha önce Ortak Tarım Politikası Roma Antlaşmasının 38. maddesi kapsamında temel ürünlere ve birincil işlemeden elde edilen ilk ürünlere uygulanmakta iken 1980 yılından sonra bu politika, işlenmiş tarım ürünlerine de uygulanmaya başlanmıştır.²⁶

²⁵ Alaettin ALPARSLAN, a.g.e., <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

²⁶ Alaettin ALPARSLAN, a.g.e., <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

1.3.2.1 İthalatta Uygulanan Vergilendirme Yöntemi

1.3.2.1.1 Tüm Topluluk Üyesi Ülkeler İçin Belirlenmiş Sabit Vergilendirme Yöntemi

Topluluk, Gümrük Tarifesi kapsamında belirlenen oranları gümrük vergisi hesaplamasında temel olarak kullanılmaktadır. Bu oran ürün cinsine göre Advalorem veya Spesifik olabilmektedir.

1.3.2.1.2 Topluluk Gümrük Tarife Cetvelinde Entegre Edilmemiş Değişik Vergilendirme Yöntemi

Bu yönteme göre;

- Koruma tedbirleri kapsamında ek vergi uygulaması,
- Tercihli anlaşmalar kapsamında düşük vergi uygulaması,
- Tarife Kontenjanları kapsamında farklı vergi oranlarının uygulanması,
- Sektörlere göre ilave vergi uygulaması,

söz konusu olabilmektedir.²⁷

1.3.2.3 İhracatta Uygulanan İade Yöntemi

Tarım dünya ekonomisinde stratejik öneme sahip bir sektördür. Tüm dünya ülkeleri için önemli olan bu sektöre AB de büyük önem göstermektedir. AB'nin tarım ürünlerinin ihracatına vermiş olduğu desteğin Birlik bütçesinde önemli bir yere sahip olması da verilen bu önemin bir göstergesidir.

Birlik içerisindeki tarım ürünleri fiyatları, dünya pazarına göre daha yüksektir ve AB ile dünya pazarı arasında fiyat açısından ortaya çıkan bu fark, AB'nin ihracatını olumsuz yönde etkilemektedir. Ortaya çıkan olumsuzlukları ortadan kaldırmak adına tarım ürünleri

²⁷ Alaettin ALPARSLAN, a.g.e., <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

ihracatına uygulanan sübvansiyonlar, AB'nin tarım ürünleri ihracatında ortaya çıkan olumsuzlukları gidermeye yönelik yaptığı bir uygulamadır.

Ortak Tarım Politikası kapsamındaki ürünlerin ihracatında dünya piyasa fiyatları ile Topluluk fiyatları arasındaki farkın ihracatçıya ödenmesi olarak açıklanabilecek olan sistemden yararlanan sektörler şunlardır;

- Tahıl ve Pirinç,
- Domuz Etti,
- Tavuk Eti,
- Tavuk Yumurtası,
- Süt ve Süt Ürünleri,
- Sığır Eti,
- Şeker,
- Tereyağı,
- Meyve ve Sebzelerden elde edilmiş ürünler,
- Balık (Sadece ithalatta)
- Sebze ve Meyveler,
- Şarap,
- Koyun ve Keçi Eti,
- Antlaşmanın I Nolu Eki dışında yer alan işlenmiş tarım ürünleri

GATT Çerçevesinde varılan anlaşmalar sonucunda AB ihracatta uyguladığı teşvikleri azaltmayı taahhüt etmiştir.

1.3.3. Topluluk Tarım Politikasının İlkeleri

Ortak tarım politikasının uygulanmaya başlandığı tarihten bugüne kadar bu politika üzerinde birçok değişikliklere ve düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelerin tamamı Birlik Tarım Pazarını düzenleyen kuralları meydana getirmiştir. Bu düzenlemeler temelde üç ana prensip üzerine inşa edilmiştir.

Bu üç ilke; Tek Pazar İlkesi, Topluluk Tercihi İlkesi ve Mali Dayanışma İlkesidir.

1.3.3.1 Tek Pazar İlkesi

Tek Pazar İlkesi ile tarım ürünlerinin Birliğe üye ülkeler arasında serbestçe dolaşımı amaçlanmıştır. Bu ilkeye göre, üye ülkeler arasında gerçekleştirilen ticaret gümrük vergileri, kotalar ve diğer engellerle kısıtlanmamalıdır. Bu ilke çerçevesinde, bu engellerin ortadan kaldırılması ve tarım ürünleri için tek pazar oluşturulması ana hedef olarak belirlenmiştir. Üye ülkelere yönelik tesis edilecek kural ve mekanizmaların aynı olması ayrıca bu kural ve mekanizmaların tek merkezden idare edilmesi, Tek Pazar İlkesi'nin hayata geçirilebilmesinde ön şart olarak ortaya çıkmıştır.

Bu ilkenin esaslarını miktar kısıtlamalarının ortadan kaldırılması, üye ülkeler arasında gümrük ve eş etkili vergilerin kaldırılması, özellikle tüm üye ülkelerde ortak sağlık, veteriner, teknik ve benzeri düzenlemelerin kullanılması oluşturmaktadır. Günümüzde tam olarak ulaşılamamış olunmakla birlikte her üye ülke içerisinde uygulanmakta olan iç yasaların da armonize edilmesi temel ilkeler arasında yer almaktadır.²⁸

1.3.3.2 Topluluk Tercihi İlkesi

Topluluk Tercihi İlkesi ile hedeflenen, Topluluk içi piyasalarda ve Topluluk sınırlarında, üye ülkeler tarafından üretilen tarım ürünlerine öncelikli bir rejim uygulamaktır.

²⁸ Alaettin ALPARSLAN, a.g.e., <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

Böylelikle üçüncü ülkelerde üretilen ürünlere karşı Topluluk üyesi ülkelerin ürünlerine tercih tanınmakta ve Topluluk tarım sektörü korunmaktadır.²⁹

Belirlenmiş bulunan bu prensiplerin mecburi bir yapısı bulunmamakla birlikte, anılan prensipler, topluluk içi üretimlerin muhtelif fonlar vasıtasıyla desteklenmesi, topluluk dışından ithal edilecek tarım ürünlerine uygulanacak vergilendirme yöntemleri ve ihracatta yapılan ihracat iadeleri gibi muhtelif teşvik ve koruma yöntemleri ile desteklenmektedir.³⁰

1.3.3.3 Mali Dayanışma İlkesi

Mali Dayanışma İlkesi, diğer iki ilke çerçevesinde uygulanacak olan ortak politika doğrultusunda yapılacak harcamaların, ortaklaşa oluşturulan bir bütçeden ve AB üyesi ülkelerin tamamının katkısı ile karşılanmasını hedeflemektedir. Bu ilke çift yönlü işlemekte ve bir yandan OTP'ye ilişkin harcamalar Topluluk üyeleri tarafından ortaklaşa üstlenilirken, diğer yandan OTP çerçevesinde alınan vergilerden sağlanan gelirler Topluluğun ortak geliri olarak kabul edilmektedir.³¹

Topluluk tarım politikası kapsamında yapılan tüm harcamaların kaynağını, tüm üye ülkelerin bu alanda oluşturulmuş olan fona yaptıkları katkılar oluşturmaktadır. Bu alanda yapılan harcamaların finansmanını garanti altına almak ve tüm işlemleri bir merkezde toplamak için 1962 yılında Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) oluşturulmuştur. FEOGA başlı başına bir inceleme konusu olduğundan bu çalışmada bu fonla ilgili ayrıntıya girilmemiştir. Ancak, belirtilen dayanışma ilkesi sayesinde günümüzde bazı ülkelerin bu bütçeye aktardıkları paylardan fazlasını tarım politikası kapsamında aldıklarını ve bu hususun da bu fona daima verici konumda olan ülkeler için huzursuzluk kaynağını oluşturduğunu söylemek mümkündür.³²

1.3.4. İzlenen Tarım Politikasının Doksanlı Yıllarda Ulaştığı Nokta

Birlik içerisindeki tarımsal üretimin yüksek fiyat politikaları ile desteklenmesi neticesinde, Birlik bünyesinde gerçekleştirilen üretim miktarları hedeflenen seviyenin çok

²⁹ <http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf>

³⁰ Alaettin ALPARSLAN, a.g.e., <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

³¹ <http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf>

³² Alaettin ALPARSLAN, a.g.e., <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum özellikle tahıl ürünleri, tereyağı, et ve süt ürünlerinde kendisini göstermiştir.

Özellikle 1990'lı yıllarda çok yüksek seviyede gerçekleşen üretim ve stoklara karşılık tarımsal ürün pazarında daralma söz konusu olmuştur. Pazar daralmasına yol açan en temel faktör daha önceleri tarımsal ürünlerin ticaretinde ithalatçı konumunda olan Hindistan ve Çin gibi ülkelerde ve ilgili dönemde henüz Avrupa Birliği'ne tam üyeliği gerçekleşmemiş olan Avrupa ülkelerindeki üretim artışlarıdır. Bu ülkelerde ortaya çıkan üretim artışları fiyat düşüşlerine yol açmış ve fiyat düşüşleri sonucunda Birliğin tarım üreticilerine sağladığı destek miktarlarının artmasına neden olmuştur. Tarımsal ürün pazarında meydana gelen daralma bir yandan tarım kesimine verilen destek miktarlarında artışa neden olurken diğer taraftan da tarımsal ürün stoklarının da artışa yol açmıştır. Bu faktörler neticesinde ise topluluk bütçesi giderek artan bir mali yük ile karşı karşıya kalmıştır.

1.3.4.1 1992 Reformu ve Avrupa Birliğinin Uruguay Raundu Kapsamında G.A.T.T Anlaşmalarına Uyumu

1992 reformu çiftçi gelirlerini daha farklı bir sistem ile finanse etmeyi amaçlamıştır. Avrupa Birliğinin Ortak Tarım Politikasında yaptığı değişikliklerin temel faktörleri arasında;

- Ürün stoklarında meydana gelen artışlar,
- FEOGA bütçesinin büyük bir bölümünün çiftçi gelirlerine yönelik kanalize edilmesi,
- Dünya Ticaret Örgütü toplantıları sonucu varılan anlaşmalar,

yer almaktadır.

Uruguay Raund kapsamında varılan anlaşma sonucu 15.04.1994'te resmen imzalanan Nihai Senet ile Tarım ile ilgili istisnalara son verilmesi, pazara giriş ve ihracat ve destekleme politikalarının genel bir çerçevede yürütülmesi kabul edilmiştir. Varılan bu anlaşmalar kapsamında yayınlanan 3290/94 sayılı Topluluk Yönetmeliği ile Topluluk, 1995 ile 2001 yıllarını kapsayan dönem içerisinde yapılan ihracata prim ödenmesine yönelik teşviklerde % 21'lik bir indirim gitmeyi kararlaştırmıştır. Bu oran Avrupa Ortak Pazar Organizasyonu kapsamında yapılan ihracat teşviklerinde % 36'lık bir düşüğe tekabül etmektedir. İthalata

yönelik olarak ise belirtilen 6 yıllık dönem içerisinde Avrupa Birliği topluluk pazarına girmeyi zorlaştıran korumaya yönelik Tarifelerde % 36'lık bir indirim gitmeyi kabul etmiştir. Bu da üçüncü ülkelerin gelen tarım ürünlerinin topluluk pazarına girişini kolaylaştıran bir husus olmuştur.³³

1.3.4.2 Berlin Anlaşması

26 Mart 1999 tarihinde imzalanan Berlin Anlaşması ile topluluğun 2000-2006 döneminde uygulayacağı finansman yöntemi belirlenmiştir. Bu çerçevede Avrupa Birliği bütçesinin yaklaşık % 50'lik kısmını oluşturan Ortak Tarım Politikasına ilişkin maliyetlerin sabitleştirilmesi ile birlikte çiftçilere yönelik garanti fiyatta önemli düşüşler öngörülmüştür.

1.3.5 Ortak Tarım Politikasının Finansmanı

Ortak Tarım Politikasının üretici ve tüketici refahı, verimlilik, arz sürekliliği, üretim istikrarı gibi hedeflerinin yanında, asıl ve en önemli hedefi, topluluğun temel ürünlerde kendi kendine yeterli hale getirilmesidir.

Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, hem tarımın beslenme ile doğrudan bağlantılı olması hem de AB bütçesinin en büyük kısmının Ortak Tarım Politikası'na (OTP) ayrılması nedeniyle ayrı bir önem taşımaktadır. Avrupa Birliği'nin 2008 bütçesi 129 milyar Euro olmakla birlikte, bu bütçenin yüzde 42.6'sına tekabül eden 55 milyar Euro tarım ve kırsal kalkınmaya harcanmış durumdadır. Tarım ve kırsal kalkınma bütçesinin 40,9 milyar Euro'su tarımsal harcamalar ve doğrudan ödemelere, 12.9 milyar Euro'su kırsal kalkınmaya, 0.9 milyarı balıkçılığa ve 0.3 milyarı ise çevre konularına ayrılmıştır.³⁴

Ortak Tarım Politikasının üç temel ilkesi Topluluk Tercih ilkesi, Ortak Pazar ilkesi ve Mali Dayanışma İlkesidir. Mali Dayanışma ilkesinin bir sonucu olarak Birlik üyesi ülkeler OTP'ye ilişkin tüm harcamaları ortaklaşa olarak karşılamaktadırlar. Harcamaların ortak bir bütçeden yapılması düşüncesini de beraberinde getiren mali dayanışma ilkesi, FEOGA'nın

³³ Alaettin ALPARSLAN, a.g.e., <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

³⁴ İpek KIZILDUMAN, "Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Ne Kadar Yakınız?", Havadis Gazetesi, Makale, 31.01.2010, http://www.havadiskibris.com/Ipek-Kizilduman/1182/Avrupa-Birligi-Ortak-Tarim-Politikasi%E2%80%99na-ne-kadar-yakiniz_.html

kurulmasına temel teşkil eden ilke olarak ortaya çıkmaktadır. AB Bütçesi içerisinde yer alan FEOGA bu ilkenin sonucu olarak 1962 yılında kurulmuştur.

1.3.5.1 FEOGA (Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu) Yapısı ve Bölümleri

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu adı verilen fon ile AB Ortak Tarım Politikasının uygulamaya geçirilmesi ve bu konuya kaynak aktarılması amaçlanmakla birlikte AB üyesi ülkelerdeki tarım politikalarının yönlendirilmesi de amaçlanmıştır.³⁵

FEOGA, 5 Nisan 1964 ve 17/64/EEC sayılı Topluluk Tüzüğüne göre Garanti ve Yönverme Bölümü olmak üzere iki bölüme ayrılmıştır.

1.3.5.1.1 Garanti Bölümü

Veterinerlik ve tarımsal yayım harcamalarının bir kısmı, OTP'nin işleyiş mekanizmaları harcamaları, fiyat destekleri, Kırsal Kalkınma önlemlerine yönelik harcamalar FEOGA'nın Garanti Bölümü tarafından finanse edilmektedir.

Garanti Bölümü tarafından finanse edilen faaliyetler arasında,

- İhracat İadeleri,
- Müdahale alımları,
- Müdahale Kuruluşlarına ait bazı maliyetler,
- Doğrudan ödemeler,
- Fiyat Destekleri
- Pazar mekanizmalarına ilişkin harcamalar,
- Belirlenmiş Kırsal Kalkınma önlemleri,

³⁵ Bahtiyar SALTİK, Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesi Yedinci Toplantısına İlişkin Rapor, 20.03.2008, s.1-4

yer almaktadır.

1.3.5.1.2 Yönverme Bölümü

Yönverme Bölümü, Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası kapsamında yapısal politika önlemleri ve Garanti Bölümünce kapsanmayan belirli kırsal kalkınma tedbirlerini finanse etmektedir. Ayrıca üye ülkelerin tarımsal yapılarının geliştirilmesi amacıyla altyapı ve yatırımlar proje bazında desteklenir.³⁶ Yönverme Bölümü, Yapısal Fonlar çerçevesinde Hedef 1, Hedef 5a, Hedef 5b ve Hedef 6 kapsamında gerçekleştirilecek projelerin finansmanında kullanılır. Bu hedeflere genel olarak bakıldığında;

Hedef 1: Kalkınma alanında geri kalmış bölgelerin yapısal uyumlarının ve gelişmelerinin desteklenmesi,

Hedef 5a: Tarım ve Ormanlık sektöründe üretim ve işleme yapılarının düzenlenmesi,

Hedef 5b: Kırsal kesimde ekonomik çeşitliliğin teşvik edilmesinin,

Hedef 6: Nüfus yoğunluğu az olan bölgelerde yapısal düzenlemelerin ve kalkınmanın desteklenmesidir.

Mac Sharry Reformu ile belirlenmiş olan bu hedef alanlar, Gündem 2000 sonucunda üçe indirilmiştir.

Buna göre,

Hedef 1 olarak nitelendirilen bölgeler; kişi başına geliri, AB ortalamasının %75'inin altında olan bölgeleri kapsamaktadır ve sadece FEOGA Yönverme Bölümü tarafından finanse edilir.³⁷

Hedef 2 Bölgeleri; yapısal güçlüklerle karşı karşıya olan ve tarımda çalışan nüfusun toplam nüfusa oranı, AB ortalamasının 2 katı ve işsizlik oranı son 3 yıl içinde AB

³⁶ Bahtiyar SALTİK, a.g.e., s.1-2

³⁷ Bahtiyar SALTİK, a.g.e.,s.3

ortalamasının üstünde olan bölgelerdir ve Söz konusu bölgeler FEOGA ve diğer yapısal fonlar tarafından desteklenmektedir.³⁸

Hedef 3 Bölgeleri İlk 2 Hedef Bölgede yer almayan bölgeleri kapsar ve eğitim, öğretim ve istihdam konularında üye devletlere destek verir.³⁹

Yönverme Bölümü finansmanına üye ülkelerin doğrudan katılmaları öngörülmüştür. Topluluk bütçesi Garanti Bölümü harcamalarını doğrudan karşılamaktadı ancak Yönverme Bölümü harcamalarına katılım kısmi olarak gerçekleşmektedir.

1.3.5.2 FEOGA Bütçesi

FEOGA bütçesi, özerk bir bütçe değil, Topluluk bütçesinin bir parçasını konumundadır. Bu özelliği nedeniyle, genel bütçe prosedürüne tabidir. Topluluk kurulduğu yıllarda, topluluk bütçesi üyelerin mali katkılarından oluşmaktayken 1970 den itibaren Topluluğun kendi öz kaynaklarının oluşturulmasını kabul eden bir karar alınmış, 1978 den sonra bütçe tamamen öz kaynaklarla finanse edilmeye başlanmıştır. 88/376/AET sayılı Konsey kararı ile Bütçenin öz kaynakları şu şekildedir;

- Tarım vergileri, şeker ve izoglükoz resimleri
- Gümrük Vergileri
- KDV den alınan pay
- GSMH ye bağlı ek kaynak

2000 yılında toplam 90 milyon Euroluk Topluluk bütçesinin 45 milyon Euro kadarı FEOGA'ya ayrılmış, bunun 41 milyon Euro'luk kısmını Garanti Bölümü harcamıştır. 2004 yılında 100 milyar Euroluk bütçenin 44 milyarı tarım için harcanmıştır. 2006 yılında öngörülen 99 milyon 207 bin Euro'luk AB bütçesinin 40 milyon 364 bin Euro'sunun FEOGA

³⁸ Bahtiyar SALTİK, a.g.e., s.3

³⁹ Bahtiyar SALTİK, a.g.e., s.3-4

Garanti bölümü için kullanılması öngörüsü göz önüne alındığında, bu kısmın Topluluk bütçesinin % 40.7'sine tekabül ettiği anlaşılmaktadır.⁴⁰

1.3.5.3 Tarımsal Desteklerin 2008 Yılı AB Bütçesi İçerisindeki Payı

2008 yılı AB bütçesinde Tarım ve Kırsal Kalkınma amaçlı olarak toplam 53 milyar EURO ödenek ayrılmış bulunmaktadır. Bu ödeneğin 36 milyar EURO'su doğrudan yardımlar için, 13 milyar EURO'su kırsal kalkınma destekleri için, 4 milyar EURO'su tarım ürünleri piyasalarındaki müdahale alımları için ve geri kalan kısmı ise tarım ve kırsal kalkınma politika alanlarındaki idari harcamalar, IPARD gibi bileşenler için ayrılmış bulunmaktadır. 2008 yılı AB bütçesinin toplamı ise 120 milyar EURO'dur.⁴¹

1.3.6. Ortak Tarım Politikasının Geleceği

AB üye ülkelerinin yöneticileri tarafından kabul edilen olgu, Ortak Tarım Politikasının iç gelişmelere adaptasyonunun sağlanması ve Birlik dışından gelen baskılara alışılmasının sağlanmasıdır.

Dünya Ticaret Örgütü konferanslarında ele alınan başlıca konuların, çiftçi teşvikleri, Tarımsal ürünlere yönelik uygulanan ithalat ve ihracat sübvansiyonları ve pazara girişleri zorlaştırıcı engellerin kaldırılmasına yönelik taleplerdir. Aşırı korumacı bir sistemle Topluluk tarımını ve tarım üreticisini yönlendiren Avrupa Birliğinin uluslar arası anlaşmalar ve görüşmeler çerçevesinde vermiş olduğu taahhütler, bu alanda değişikliklerin yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Kanada'nın Seattle kentinde yapılan Dünya Ticaret Örgütü Zirvesinin başarısızlıkla sonuçlanmasının arkasında yatan en büyük neden de ABD ve AB'nin özellikle ihracata yapmış oldukları sübvansiyonların kaldırılmasına yanaşmamaları olmuştur. Aynı konu kendisini Meksika'nın Cancun kentinde yapılan DTÖ 5. Bakanlar Konferansında da göstermiş ve o konferansta da tıkanma konularının başında Tarım üreticilerine yönelik yardımlar ile Tarım ürünlerine dayalı ihracata yapılan destek gelmiştir.⁴²

⁴⁰ Bahtiyar SALTİK, a.g.e., s.3

⁴¹ Bahtiyar SALTİK, a.g.e., s.4

⁴² Alaettin ALPARSLAN, a.g.e., <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>

1.3.7.Ortak Piyasa Düzenleri

Ortak Piyasa Düzenleri, ayrı ayrı her ürün için, o ürünün üretim ve pazarlama koşulları dikkate alınarak Topluluk düzeyinde belirlenen düzenlemelerdir.

Tarım ürünlerinin hememni hemen tamamının farklı üretim ve pazarlama koşullarına sahip olması nedeniyle birden fazla piyasa düzeni söz konusudur. Oluşturulan Bu sistemin devamı, iç piyasada destek verilmesi ve dış faktörlere karşı da koruma mekanizmalarının geliştirilmesine bağlıdır.

Ortak Piyasa Düzenleri oluşturulurken göz önünde bulundurulan en temel unsurlar malların serbest dolaşımı ve rekabetinin güvence altına alınmasıdır. Günümüzde Ortak Piyasa Düzenleri Birlik bünyesinde üretilen nihai tarım ürünlerinin yaklaşık % 90'ını kapsamaktadır.

Üretim düzeyleri, istihdam oranları ve AB bütçesindeki payları açısından en önemli Ortak Piyasa Düzenleri'nin şeker, tahıllar, pirinç, sığır-dana eti ile süt ve süt ürünlerine ilişkin ortak düzenler olduğu görülmektedir.

1.3.8. AB Ortak Tarım Politikası Çerçevesinde Tarımsal Destekler

2003 yılında, OTP'de reform yapılarak, daha piyasa odaklı ve daha rekabetçi bir tarım sektörünün oluşturulması hedeflenmiştir. Reform kapsamında en önemli değişiklik, doğrudan ödemelerin üretimle bağlantılı formlarının devam ettirilmesine rağmen üretim ile destekler arasındaki bağın kaldırılması olmuştur.

20 Kasım 2007'de Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'ne sunulmak üzere OTP reformu için "sağlık kontrolü" hazırlama çalışmalarına başlamıştır. Bu kapsamda, 6 Aralık 2006'daki genel tarımsal konuların yanı sıra süt sektörüne ilişkin uzman temsilcilerin görüşleri alınmak üzere 11 Ocak 2008'de konferans düzenlenmiştir.⁴³

Ardından, sağlık kontrolü hazırlık çalışmaları tamamlanmış ve 20 Mayıs 2008 tarihinde Komisyon, OTP kapsamında 1782/2003 doğrudan destek planı, 1234/2007 tek tarım ortak piyasa düzeni ve 1698/2005 kırsal kalkınmayı destekleme fonu ile ilgili tüzüklerde

⁴³ Fatih YILDIRIM, "Avrupa Birliği Şeker Reformunda Kota Uygulaması", Çalışma Kağıdı, 2009, s.3

değişiklik teklifini sunmuştur. Teklif, OTP'nin daha modern, daha basit ve daha etkin hale getirilmesini, artan gıda talebini karşılamaları için üreticilere yardımı, doğrudan ödemeler ve üretim arasındaki bağı daha da zayıflatılarak, üreticilerin piyasa sinyallerini daha yakından izlemelerine olanak sağlanmasını amaçlamaktadır.⁴⁴

Ayrıca, çiftçilerin gereksiz kısıtlamalardan kurtulmak suretiyle üretim potansiyellerini en üst düzeye çıkarmaları amacıyla ekilebilir arazilerin zorunlu olarak ekim dışı bırakılması uygulamasına son verilmesi, süt kotalarının 2015'te tamamen kaldırılacak şekilde giderek artırılması ve piyasaya müdahalenin azaltılması, teklifte yer alan diğer başlıca önlemlerdir. Yapılacak doğrudan ödemelerin kademeli olarak azaltılması suretiyle sağlanan tasarrufun Kırsal Kalkınma Fonuna aktarılması da diğer önemli önlemler arasındadır. Bunun, AB tarımının; iklim değişikliği, suyun daha iyi yönetilme gereksinimi ve biyo çeşitliliğin korunması gibi yeni fırsatlar ve tehditlere daha iyi cevap verebilmesine olanak sağlayacağı öngörülmüştür.

Çiftçilere yapılan yardımlar, çevreye saygı, hayvan refahı ve gıda kalite standartlarıyla ilişkilendirilmiştir. Bu ölçütlere uymayan çiftçilerin yardımı kesilmektedir. Çapraz Uyum adı verilen bu uygulama basitleştirilecek, bu kapsamda çiftçi ile ilgisi veya ilişkisi olmayan standartlar kaldırılacak, nadastaki arazilerin çevresel yararlarının korunmasına ve su yönetiminin geliştirilmesine yönelik yeni gereklilikler öngörülmektedir.

Üye Ülkeler, ulusal bütçe tavanlarının sektör bazında %10'unu, o sektörde çevrenin korunması veya kalitenin yükseltilmesi önlemleri için ayırabilmektedirler. Komisyon, bu aracın daha esnek hale getirilmesini istemektedir. Buna göre, bütçeden ayrılan para söz konusu sektörde kullanılmayıp, dezavantajlı bölgelerin süt, sığır eti, koyun ve keçi üreticilerine yardım amaçlı kullanılabilir, doğal afet sigortası ve hayvan hastalıklarının önlenmesi için risk yönetimini desteklemekte kullanılabilir ve SAPS sistemini uygulayan ülkeler plan için seçilebilir. 5000 Euro'nun üzerinde doğrudan ödeme alan çiftçilere yapılan ödemelerin % 5'i kesilerek bu para Kırsal Kalkınma bütçesine aktarılmaktadır. Komisyon, bu oranın 2012 yılına kadar % 13'e çıkarılmasını önermiştir. Daha büyük çiftçilerden yapılacak kesinti oranı daha da yüksek olacaktır. Bu şekilde kırsal kalkınmaya aktarılan para, iklim değişikliği, yenilenebilir enerji, su yönetimi ve biyo-çeşitlilik konularına harcanacaktır. Pazar müdahale önlemleri, çiftçilerin piyasa sinyallerine cevap verme yeteneklerini

⁴⁴ Fatih YILDIRIM, "Ortak Tarım Politikaları ve Şeker Rejiminde Gelişmeler", Çalışma Kağıdı, 2009, s.7

yavaşlatmaktadır. Komisyon, durum buğdayı, pirinç ve domuz eti için müdahalenin kaldırılmasını ve ayrıca enerji ürün priminin kaldırılmasını önermiştir.⁴⁵

20 Kasım 2008 tarihinde AB Tarım Bakanları, OTP sağlık kontrolü üzerinde politik bir anlaşmaya varmışlardır. Ortak Tarım Politikası Sağlık Kontrolü, 1 Ocak 2009'dan itibaren geçerli olmak üzere 1782/2003 Sayılı Tüzüğü ortadan kaldırmaktadır. Bununla birlikte önceden süregelen çeşitli yardım planlarının bazılarının ise 2012 Aralık tarihine kadar söz konusu Tüzüğe göre süreceği öngörülmektedir. Doğrudan destek planlarını daha iyi anlayabilmek için Sağlık Kontrolü'nün iyi irdelenmesi gerekmektedir. Bu reformun araçları arasında üretimden bağımsız destekler, tek ödeme planı, tek alan ödemesi...vb. unsurları kapsamaktadır.

1.3.8.1 Üretimden Bağımsız Destekler

DTÖ taahhütleri, AB'nin bazı sektörlerdeki reformları, AB toplumunun beklentileri ve OTP'nin amaçları çerçevesinde gelirin adil bir şekilde dağılımı gerekçeleriyle ortaya çıkan ve yapılacak yardımların ürün temelinden uzaklaştırılması anlamına gelmektedir.

1.3.8.2 Tek Ödeme Planı (Single Payment Scheme)

Çiftlik düzeyinde, geçmişte elde edilmiş hakların esas alınması olarak özetlenebilir. Bu plandan yararlanacak çiftçiler (şeker pancarı yetiştiricileri de dahil); temsili bir dönemde piyasa desteklerinden faydalanan çiftçiler, şartları sağlayan bir çiftçiden miras yoluyla toprağın tamamını ya da bir kısmını alan çiftçiler, milli kaynaktan veya transfer yoluyla elde ettikleri bir ödeme senedine (şeker ödeme senedi) sahip çiftçilerdir. Çiftçiler, referans miktarın, Topluluk desteğine hak kazanan referans dönemdeki tüm ekim alanlarının (hektar) üç yıllık ortalamasına bölünmesiyle hesaplanan hektar başına ödeme senetleri alırlar. Buna, Tek Ödeme Planı Senedi denir. Ancak, şeker pancarı için ise ekim alanı (ha) hesaplaması 1782/2003 sayılı Tüzüğe göre yapılır. Aynı şekilde şeker üretiminde kullanılan şeker pancarı için referans miktar da 1782/2003 sayılı Tüzüğe göre hesaplanacaktır.⁴⁶ Üye Devletler, her bir

⁴⁵ Fatih YILDIRIM, "Avrupa Birliği Şeker Reformunda Kota Uygulaması", Çalışma Kağıdı, 2009, s.3

⁴⁶ European Commission, "Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 Establishing Common Rules For Direct Support Schemes Under The Common Agricultural Policy And Establishing Certain Support Schemes For Farmers And Amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001", **Official Journal of the European Union**, 21.10.2003, s. L 270/1-67

çiftçinin referans miktarını hesaplarken çeşitli objektif ve ayrımcı olmayan kriterleri esas alacaktır. Bunlar; teslimat sözleşmelerinde yer alan şeker pancarı miktarları, üretilen şeker miktarları ve şeker üretiminde kullanılan şeker pancarı ortalama ekim alanıdır (ha). Çiftçilere tek ödeme planı çerçevesinde verilecek destek, uygun hektar başına bir ödeme senedinin aktif hale getirilmesiyle verilebilir. Uygun hektar, 2008’de tek ödeme planı veya tek alan ödeme planı çerçevesinde yardıma hak kazanan alanlar veya toprak sahiplerinin tamamının veya çoğunun, tarımsal faaliyetler için kullandıkları herhangi bir tarım alanıdır. Tek ödeme planına göre ödenecek miktarlar 1782/2003 sayılı tüzüğün eklerinde belirtilen ulusal ödeme tavanları esas alınarak belirlenecektir. Çiftçilere 1 Ocak 2009’dan önce tahsis edilen ödeme senetleri 1 Ocak 2010’da geçerli olmak üzere yasal sayılacaktır.⁴⁷ Bunun anlamı, sadece ellerinde ödeme senetleri bulunan çiftçileri ilgilendiren yeni şartlar, sağlık kontrolü uygulamasına tabi yatay yükümlülükler kapsamında ele alınmasıdır.

1.3.8.3 Tek Alan Ödemesi

Tarımsal alanın her hektarı için aynı miktarda ödeme yapılmasıdır. Bu kapsamda yeni Üye Devletler aşağıdakilerden birini seçmek durumundadır:

- Tüm çiftçilere belirli bir takvim yılında uygulanabilecek, pancar yetiştiricileri ve onların rekabetçiliğini beraberinde getirecek sonuçlara sahip olan Alan Ödemesi Temel Oranı’nı artırmak,

veya

- Üretimden bağımsız bir şekilde şeker pancarı yetiştiricileri için ayrı bir ödeme uygulamak.

1.3.8.4 Ayrı Şeker Ödemesi

10 yeni üye için, Tek Alan Ödemesine alternatif olarak 2006, 2007 ve 2008 yılları için verilen Sağlık Kontrolü kapsamında Tek Alan Ödeme Planı ile birlikte 2013’e kadar uzatılan, sadece yeni üye devletlerin şeker pancarı yetiştiricilerine verilen bir destektir. Ayrı şeker ödemesi için başvuran bir şeker pancarı yetiştiricisinin Tek Alan Ödeme Planı çerçevesine

⁴⁷ http://ec.Europa.eu/agriculture/healthcheck/before_after_en.pdf

uygun olması gerekmektedir. Bu yardım, Tek Ödeme Planı için de geçerli olan kriterlere göre temsili bir dönem baz alınarak verilir. Eğer ödemelerde tavan aşılsa indirim katsayısı uygulanır. Geçiş süreci bu ödemeler için uygulanmaz. Miras yoluyla kazanılan arazi için ödenecek miktar, arazinin kendisine kaldığı çiftçiye verilir. Ayrı Şeker Ödemeleri, yaşayanlar arasında transfer edilemez. Söz konusu ödemeler en son Bulgaristan ve Romanya'ya verilmiş olup, yeni üye olacak ülkelere de verilecektir.

1.3.8.5 Şeker Pancarı ve Kamışı Üreticilerine Topluluk Yardımı

Şeker kotasının en az % 50'si için yeniden yapılandırma yardımı alan, Tek Ödeme Planı'nı benimsemiş Üye Devletler için, reformdan sonra teslimat sözleşmeleriyle şeker pancarı veya kamışından elde edilen kota şekeri miktarı esas alınarak verilir. Bu yardım, % 50 kota vazgeçilmesi şartıyla 2013/14 pazarlama yılına kadar en fazla 5 ardışık yılda, standart kalite beyaz şekerin tonu başına verilir.⁴⁸

1.3.8.6 Çapraz Uyum

Doğrudan yardım alan bir çiftçinin, kanuni yönetim koşullarına ve iyi tarımsal ve çevresel şartlara riayet etmesi anlamına gelmektedir. Yetkili devlet otoritesi tarafından liste halinde detayları belirtilecek olan yukarıdaki şartlar, sadece çiftçinin tarımsal faaliyetleri veya bu faaliyetleri yürüttüğü alanlar için geçerlidir. Kanuni yönetim şartları, Topluluk tüzüğü ile belirlenmiş olup, kamu, hayvan ve bitki sağlığı, çevre ve hayvan refahını kapsamaktadır. Üye Devletler, AB'nin öngörülerine aykırı olmayacak şekilde, tüm tarım arazilerinin özellikle de artık üretim yapılmayan arazilerin iyi tarımsal ve çevresel şartlarda olduğunu temin edecek ve ilgili alanların sözgelimi toprak ve iklim şartları, var olan çiftlik sistemi, arazi kullanımı, ürün rotasyonu, çiftçilik uygulamaları ve çiftlik yapısı gibi özel karakteristik durumları göz önüne alarak minimum şartları tanımlayacaktır. Üye Devletler, söz konusu zorunlulukların yerine getirilip getirilmediğini yerinde denetimlerle kontrol edeceklerdir. Şartların yerine getirilmemesi halinde, yerine getirilmeyen kısım kadar yardımdan kısıntı ya da hariç bırakılma söz konusu olacaktır. Şeker pancarı yetiştiricileri, Doğrudan Yardım alan çiftçilerdir. Dolayısıyla, çapraz uyum kuralları istisnasız onlara da uygulanır. Şeker sektöründeki ödemeler, bir çiftçinin sadece pancar yetiştirmekle ilgili değil de diğer tarımsal

⁴⁸ Fatih YILDIRIM, Ortak Tarım Politikaları ve Şeker Rejiminde Gelişmeler", Çalışma Kağıdı, 2009, s.14

faaliyetlerin yanı sıra örneğin çevresel kuralları da ihlal etmesi durumunda, düşürülebilir veya tamamen kaldırılabilir.

2. AB ŞEKER SEKTÖRÜ

2.1 AB Şeker Sektörüne Genel Bir Bakış

Bugün şeker, 27 üyeli AB’de Kıbrıs, Estonya, Lüksemburg, Malta, İrlanda, Bulgaristan, Letonya ve Slovenya dışındaki 19 üye ülkede üretilmektedir. AB’deki en büyük şeker üretici ülkeler ise, Fransa, Almanya, Polonya ve Birleşik Krallık olup, bu dört ülkede AB’deki toplam şekerin yaklaşık üçte ikisi üretilmektedir.

2007/08 pazarlama yılı verilerine göre pancar, 27 üyeli AB’de yaklaşık 1,6 milyon hektarlık bir alanda, 178.000 pancar yetiştiricisi çiftçi tarafından yetiştirilmektedir. 63 şeker şirketi ve 142 adet fabrika eli ile 2007/08 pazarlama yılında 100 milyon ton pancar işlenerek yaklaşık 17 milyon ton beyaz şeker üretilmiştir. Tüketim de 17 milyon ton civarındadır. Ayrıca 12 adet de ham şeker işleme rafinerisi mevcuttur. Şeker sektöründe çalışan sayısı 26.325’i fabrikalarda ve 37.000’i de kampanya döneminde olmak üzere 63.326’dır. Ükelere göre değişim göstermekle birlikte, 2007/08 pazarlama yılı için şeker pancarı verimi hektar başına ortalama 56 ton (Türkiye’de 41 ton) iken, şeker verimi de ortalama 10 tondur.⁴⁹

Dünyada kamış ve pancar yaklaşık 27 milyon hektarlık bir alanda ekilmektedir. Ekilen bu alanın % 80’ini kamış, kalanını ise pancar oluşturmaktadır. 1970’li yılların ortalarından itibaren pancar ekilen alanda azalma gözlenirken, kamış ekilen alan 1960’lardan itibaren artmaktadır.

Dünyada şeker üretimi 2007/08 pazarlama yılı dikkate alındığında 154 milyon ton iken, tüketim 146 milyon tondur. Dünyanın en büyük üreticileri olan Brezilya üretimini 2000-2008 yılları arasında % 66, Hindistan ise % 42 artırmış olmasına karşın, AB üretiminde % 20 azalma olmuştur.⁵⁰

İhracat ile ithalat dengesi açısından, şekerde 2004/05 döneminde yaklaşık 2.500.000, 2005/06 döneminde yaklaşık 5.500.000 ton ihracat fazlası ile net ihracatçı konumunda olan

⁴⁹ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, “Şeker Sektörü Raporu”, Mart 2009, s.16

⁵⁰ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, **a.g.e**, s.24

AB, 2006 yılında uygulamaya konulan AB Şeker Rejimi Reformu sonrasında 2006/07 döneminde yaklaşık 1.600.000 ton, 2007/08 döneminde yaklaşık 2.000.000 ton ve 2008/09 döneminde yaklaşık 3.700.000 ton ithalat fazlası ile net ithalatçı konumuna düşmüştür.

2.2. AB Şeker Üretimi

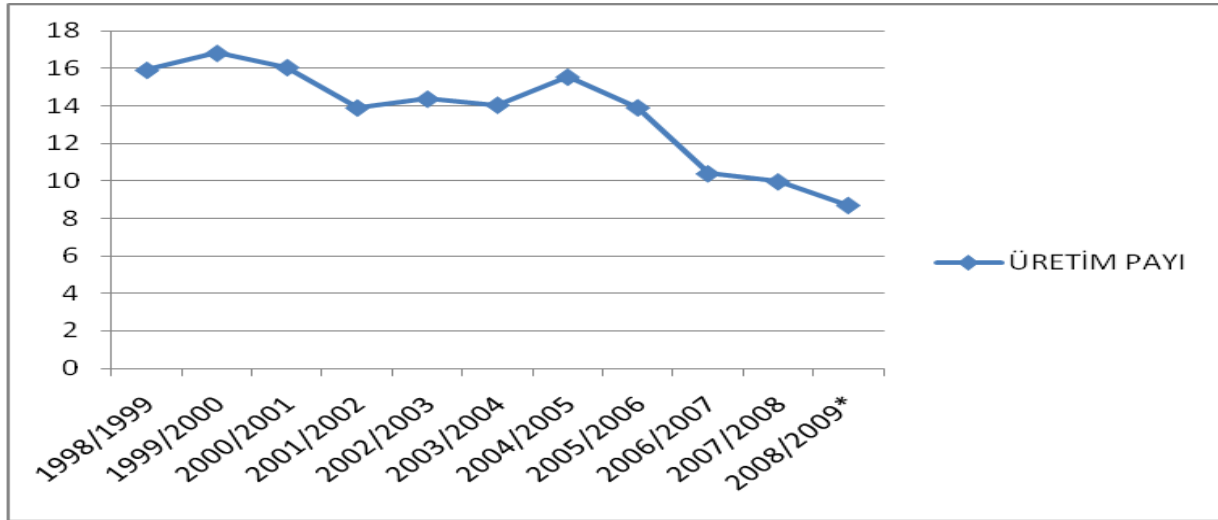
Tablo 7. AB Şeker Üretimi (Bin Ton)

| YILLAR | Üretim Miktarı |
|-----------|----------------|
| 1998/1999 | 19.827 |
| 1999/2000 | 20.786 |
| 2000/2001 | 19.650 |
| 2001/2002 | 17.697 |
| 2002/2003 | 19.901 |
| 2003/2004 | 18.589 |
| 2004/2005 | 20.195 |
| 2005/2006 | 19.384 |
| 2006/2007 | 15.974 |
| 2007/2008 | 15.629 |
| 2008/2009 | 12.922 |

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, Şeker Sektörü Raporu, Mart 2009

1998-2006 dönemi verilerine bakıldığında AB'nin 17.000.000 ile 20.000.000 ton arasında şeker üretimi gerçekleştirdiği görülmektedir. Ancak, 2006 yılında uygulamaya konulan Şeker Rejimi Reformu dolayısıyla AB'de şeker üretimi 2006/2007 döneminde 15.974.000 tona, 2007/2008 döneminde 15.629.000 tona, 2008/2009 döneminde ise 12.922.000 tona gerilediği görülmektedir.

Grafik 5. Dünya Şeker Üretiminde AB'nin Payı (%)



AB şeker üretimine on yıllık bir perspektiften bakıldığında 2006/2007 üretim dönemine kadar 19 milyon ile 20 milyon ton arasında değişen miktarlarda şeker üretimi gerçekleştiren Birliğin, 2006 yılında uygulamaya konulan AB Şeker Rejimi Reformu sonrasında şeker üretim miktarlarında kademeli bir düşüşün meydana geldiği görülmektedir. Birlik içerisinde meydana gelen üretim azalışına ek olarak dünya şeker üretiminde görülen üretim artışları, Birliğin dünya şeker üretimindeki payının da giderek azalmasına yol açmıştır.

2.3. AB Şeker Tüketimi

Tablo 8. AB Şeker Tüketimi (Bin Ton)

| YILLAR | Tüketim Miktarı |
|-----------|-----------------|
| 2004/2005 | 17.165 |
| 2005/2006 | 16.953 |
| 2006/2007 | 16.909 |
| 2007/2008 | 17.330 |
| 2008/2009 | 17.061 |

Kaynak: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, Şeker Sektörü Raporu, Mart 2009

2006 yılında uygulamaya konan AB Şeker Rejimi Reformu sonrasında şeker üretim miktarında düşüş gözlenen Birliğin, şeker tüketim miktarında ise çok büyük değişiklikler olmadığı görülmektedir.

2.4. AB Şeker Dengesi

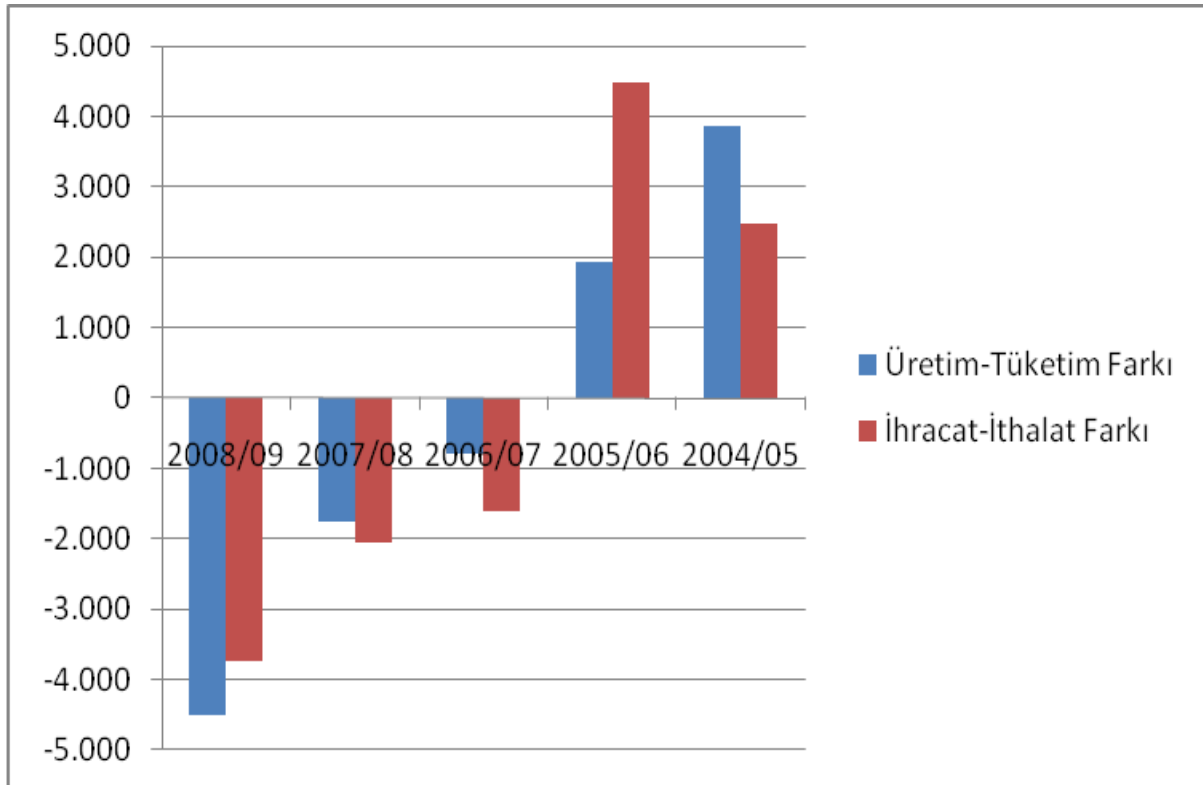
Tablo 9. AB Şeker Dengesi (Bin Ton)

| | 2008/09 | 2007/08 | 2006/07 | 2005/06 | 2004/05 |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Üretim | 13.644 | 16.314 | 17.240 | 18.950 | 20.172 |
| Tüketim | 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. Genel Müdürlüğü, Şeker Sektörü Raporu, Mart 2009

AB şeker rejimi reformu şeker üretiminde büyük ölçüde azalmaya neden olurken, küresel ticaret dengesinin kompozisyonunda da değişime yol açmıştır. Yeniden yapılandırma planı çerçevesinde kaydedilen kota vazgeçmeleri ve reform sonucunda AB, şeker net ihracatçısı konumundan net ithalatçı konuma gelmiştir. Ayrıca Avrupa Birliğinde 2008/09 pazarlama yılı itibariyle ihracat sübvansiyonları tamamen kaldırılmıştır.

Grafik 6. AB Şeker Dengesi (Bin Ton)



Grafikten de görüleceği üzere, 2006 yılında uygulamaya konulan Şeker Rejimi Reformu sonrasında AB’de üretim miktarı tüketim miktarının, ihracat miktarı da ithalat miktarının altına düşmüştür. Bunun doğal sonucu olarak AB şekerde net ithalatçı konumuna gelmiştir.

3. AB ŞEKER REJİMİ REFORMU

Avrupa Birliği Komisyonunun AB Konsey ve Parlamentosunu bilgilendirmeye yönelik COM (2004) 499 Final sayılı "Yeni Topluluk Ortak Tarım Politikası Sayesinde Kalıcı Bir Model Hazırlamak/ Şeker Sektöründe Reformlar" başlıklı Bilgilendirme Raporunda, yıllardır sürdürülen Şeker Politikasının artık sürdürülemez olduğu ve diğer tarım sektörlerinde 1999 yılında başlayan reformlara benzer şekilde şeker sektöründe de, mekanizmaya müdahale ve müdahale fiyat uygulamasından vazgeçilmesi gerektiği açık bir şekilde ifade edilmiştir. Aynı Raporda müdahaleci fiyat yerine Referans Fiyat uygulamasına geçilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu husus belirtilirken ayrıca, topluluk şeker fiyatlarının dünya şeker fiyatlarından üç kat fazla olduğunun belirtilmesi, içinde bulunulan durumu açık bir şekilde ortaya koymaktadır.⁵¹

Topluluk içerisinde oluşan şeker fiyatlarının dünya şeker fiyatlarına göre üç kat daha fazla olmasının temel nedeni AB’deki şeker üretim maliyetleridir. Pancar şekerinden üretilen şekerin fiyatı şeker kamışından elde edilen şekere göre üç kat daha fazladır. AB’nin de şeker üretiminde kullandığı temel girdinin şeker pancarı olduğu göz önünde bulundurulduğunda dünya şeker fiyatları ile AB şeker fiyatları arasındaki farkın temel nedeni ortaya çıkmaktadır. Buna ek olarak AB’nin uygulamış olduğu aşırı korumacı politikalar, dışarıdan ithal edilen ucuz şekerin fiyatının en az Birlik şeker fiyatlarına çıkmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla dışarıdan ithal edilen ucuz şekerin fiyat avantajı ortadan kaldırılırken, ithal şekerin Birlik şeker fiyatlarını düşürücü etkisi de böylece bertaraf edilmektedir. Ortak Tarım Politikasının gittikçe artan yükünden bir nebze kurtulma düşüncesinden hareket eden AB, Şeker sektörü ile ilgili olarak planladığı fiyat indirimi ile üç yıllık bir dönem içerisinde 632 Euro/ton olan Müdahale fiyatından 421 Euro/Ton Kurumsal (Resmi) fiyata inmeyi hedeflemiştir. Bu rakam % 36'lık efektif bir indirimle tekabül etmektedir.⁵²

⁵¹ http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/sugarprop_en.pdf

⁵² Fatih YILDIRIM, "Ortak Tarım Politikaları ve Şeker Rejiminde Gelişmeler", Çalışma Kağıdı, 2009, s.19

Teklif edilen fiyat indiriminin Şeker Pancarı üreticilerinin gelirlerinin düşüreceği gerekçesiyle, üreticilerinin kayıplarından en azından bir bölümünün karşılanmasına yönelik olarak aynı dönem için FEOGA kaynaklarından doğrudan yardım sistemi ile ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. Bu ödemeler için hareket noktasının şeker pancarı üreticilerinin Referans dönem başında sahip oldukları kota miktarlarının esas alınması planlanmıştır. Yukarıda belirtilen indirimler için FEOGA kaynaklarından yapılması düşünülen yardım miktarı 2005/06 ve 2006/07 dönemi için 895 milyon Euro 2007/08 dönemi için ise 1.340 milyon Euro olarak hesaplanmıştır.⁵³

Avrupa Birliğinin, izlemiş olduğu Ortak Tarım Politikası sonucunda gelmiş olduğu nokta, bu politikanın kapsamlı bir şekilde gözden geçirilmesi gerektiğini açık bir şekilde ortaya koymuştur. Bu durumdan hareketle Tarım Politikasında değişikliklere gidilmeye başlanılmıştır. Gittikçe liberalleşen dünya içerisinde AB'nin daha fazla korumacı ve teşvik edici yöntemlerle bu politikasını sürdürmesi de mümkün görülmemektedir. Dünya Ticaret Örgütünün Tarım alanda izlemiş olduğu politikalar neticesinde varılan noktalara ilaveten, AB'nin Hindistan, Asya, Karayipler, Pasifik gibi ülkelerle yapmış olduğu muhtelif anlaşmaların ve Serbest Ticaret Anlaşmalarının baskısı da, izlenen Ortak Tarım Politikası üzerinde etkisini daha fazla hissettirmiştir.

Dünyanın önde gelen şeker üreticilerinden ve ticaretini yapanlarından biri olan Avrupa Birliği, bu pozisyonu, üretim ve fiyatlardan ithalat ve ihracata sanayinin tüm yönlerini bir kurala bağlayan korumacı politikaları uzun zamandır uygulayarak oluşturmuştur. Şeker için ortak piyasa düzeni diye bilinen var olan AB şeker politikası, piyasa yönetimine ilişkin üretim kotaları, referans fiyat uygulaması, geri çekme gibi bir dizi araçlar kümesini içermektedir. Ayrıca reformun ilk üç yılındaki ihracat sübvansiyonunu, tercihli anlaşmaları ve iç üreticileri dış rekabete karşı korumak için yüksek tarifeleri de kapsamaktadır. AB'nin kendi şeker ihtiyacını karşılayabilmesi ve bu ihtiyacı karşılayan kesimlerin de ortalama bir gelir elde etmesini sağlamak amacıyla kurulan Şeker Ortak Piyasa Düzeni 1968'den beri çok az değişime uğramıştır. 1973'te Birleşik Krallık AB'ye üye olmuş ve bunun sonucunda Birleşik Krallık'ın eski kolonileriyle olan tercihli ithalat taahhütleri de ortak piyasa düzenine dahil olmuştur.⁵⁴ AB'nin Ortak Tarım Politikası'nı reforme etme çabalarının (1992 MacSharry Reform, Agenda 2000, 2003 OTP reformu) her birinde de şeker rejimi kapsam dışı

⁵³ Fatih YILDIRIM, "Avrupa Birliği Şeker Rejimi", Çalışma Kağıdı, 2009, s.8

⁵⁴ <http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm>

tutulmuştur. Fakat 2003 OTP'yi takiben birçok iç ve dış faktör, şeker politikasını düzenlemek için bir aciliyet duygusu oluşturmuştur. İlk olarak, 2009'dan itibaren tarifelerin tamamen kalkmasına yönelik olan "Silahlar Dışında Herşey" (EBA) inisiyatifi, 48 en az gelişmiş ülkeden ham şeker ithalatı için ek tercihli şeker ithalatının kapılarını açmıştır. İkinci olarak, DTÖ paneli, AB şeker rejiminin, AB'nin DTÖ ihracat taahhütlerinin ihlali olduğuna hükmetmiştir. Bu hüküm, DTÖ'ye göre dolaylı destek sayılan AB'nin kota dışı şeker ihracatlarını durdurmasını gerektirmekte ve ihracat destekleri hesaplanırken, çifte avantaj sayılan ve ithal edilen ham şekerden üretilen rafine şeker tekrar ihraç edilen miktarın katılmasını da içermektedir. AB'nin buna uymak için şeker ihracatını ve ihracattaki sübvansiyon harcamalarını düşürmesi gerekecektir. (yılda 4-5 milyon tondan 1,3 milyon tona) Pratikte bu düşürme, AB için kota dışında şeker üretmenin artık karlı olmayacağı anlamına gelmektedir. Üçüncü olarak, 2004'te 15 üyeli AB'nin 25 üyeye çıkması, AB'nin var olan şeker arz ve talep dengesizliğini daha da alevlendirmiştir. Bu 10 yeni merkez ve doğu Avrupa ülkesi, AB şeker tüketimine net bir katkı sağlarken, aynı zamanda üçüncü ülkelerden (Avustralya, Brezilya, Küba, Meksika ve Guatemala) şeker ithal edilmiştir. Dolayısıyla genişlemiş olan AB'nin, DTÖ kuralları çerçevesindeki bu ek kotaları da tazmin etmesi gerekliliğini ortaya çıkarmış ve tüm bu faktörler AB Şeker Rejimi'nin gözden geçirilmesini kaçınılmaz kılmıştır. AB'de kronikleşen fazla şeker arzının AB'nin DTÖ taahhütlerine uyması sonucunda ihracat kısıtlamaları ve "Silah Dışında Herşey" inisiyatifi uygulamalarının birlikte etkisiyle daha da artacağı beklentisi, 2006 Şeker Reformu ile gelen yeniden yapılandırma sisteminin uygulanması yoluyla şeker arzını kısmak suretiyle dengelenmeye çalışılmış ve büyük ölçüde başarı sağlanmıştır.

Yukarıda da bahsedildiği gibi, AB şeker rejimi 1968'den beri çok fazla değişikliğe uğramamış ve ilk zamanki halini korumuştur. Fakat bu zaman zarfında birçok iç ve dış baskı, reformu kaçınılmaz hale getirmiştir. AB içerisinden gelen reform baskısı, şeker için ödedikleri yüksek fiyatlar sebebiyle özellikle % 70 tüketimin kullanıldığı sanayi kesiminden gelmiştir. Yüksek girdi fiyatları işlenmiş ürünlerde rekabet gücünü önemli ölçüde düşürmekte ve ihracat sübvansiyonlarındaki DTÖ limitleri şeker içeren ürünlerin ihraç edilmesini zorlaştırmakta iken aynı zamanda, Ortak Tarım Politikası (OTP) çerçevesindeki diğer sektörler, 1992'den beri sağlam reformlarla güçlendirilmiş ve bu da şeker pancarı çiftçisine ödenen fiyatlarla diğer ekilebilir ürünlere verilenler arasındaki düşündürücü bir farka yol açmıştır.

Gerçekte, Gündem 2000 ve 2003'teki OTP reformu ile doğrudan gelir desteği şeklinde fiyatların bir kısmı tazmin edildiği için diğer çoğu tarım ürünüde önemli miktarda fiyat düşüşleri olmuştur. Bu reform süreci, diğer tarım ürünleri için Ortak Piyasa Düzenlerindeki fiyat ve üretim desteklerinden, Tek Çiftlik Ödeme Sistemi gibi kapsamlı çiftlik gelir desteğine geçiş anlamına gelmektedir. Şeker rejimi, sektöre verilen desteğin % 90'ını oluşturan piyasa fiyat desteğiyle bu reform sürecinin dışında kaldı ve yaygın biçimde üretim ve ticareti bozucu olarak bilinmiştir. Sonuç olarak, şeker politikası ve AB tarım politikasının yeni yönelimleri arasındaki uyumu artırmak için, şekerli diğer ekilebilir ürünler çizgisine getirebilmek için baskılar artmıştır. İç baskıların yanı sıra, AB dışından gelen değişiklik baskısı da değişim ihtiyacına katkıda bulunmuştur. İlk olarak, DTÖ panelinde Avustralya, Brezilya ve Tayland, şeker fazlalığını eritmek için AB tarafından kullanılan şeker ihracat sübvansiyonlarının kapsamına karşı çıkmıştır. DTÖ Temyiz Organı'nın bu konudaki son kararı, bu ülkelerin de arzu ettikleri gibi, AB'nin sübvansiyonlu ihracatlarını DTÖ taahhütleri seviyesine çekmesini gerektirmektedir. Panel kararı, eski C şekerli ihracatlarının, üretim kotalarından gelen çifte destek yoluyla ihracat sübvansiyonlarından kar sağladığı ve ACP Ülkeleri/Hindistan'dan gelen tercihli ithalatlara eşit olan sübvansiyonlu ihracatların da DTÖ taahhütlerine eklenmesi gerektiğini ortaya koymuştur.

Sonuçta, 5-6 milyon ton olan AB şeker ihracatının, Mayıs 2006'da üzerinde anlaşma sağlanan hacim ve para bazlı DTÖ ihracat sübvansiyon taahhütlerine indirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. AB şeker rejimi değişikliği için diğer dış baskılar, silah dışında her şey (EBA) inisiyatifi altında en az gelişmiş ülkelere verilen ve diğer anlaşmalarla batı Balkan Ülkeleri'ne verilen ikili ticari tavizlerdir. EBA inisiyatifi altında en az gelişmiş ülkelere ithalat vergisi 1 Temmuz 2009'dan itibaren geçerli olmak üzere tamamen kaldırılmıştır. Batı Balkan Ülkelerinden Sırbistan'la 2003'te tarife kotası anlaşması ve Hırvatistan'la AB'ye sınırsız giriş anlaşması yapılmıştır. 2009'dan sonra en az gelişmiş ülkelere gelecek ek şekerin hacmi belirsiz olmasına rağmen, AB Komisyonu, AB'nin çoğu bölgesinde sanayinin ciddi bir şekilde bozulacağını ve AB'nin sağlam bir dengesizlikle yüz yüze kalacağını düşünmektedir. Bir diğer dış baskı da DTÖ'deki çok taraflı ticari anlaşmalara ilişkin Doha Turu'dur. AB, Doha Ticaret görüşmeleri kapsamında tarımsal ihracat desteklerinin tüm şekillerini 2013'ten itibaren geçerli olmak üzere kaldırmayı prensipte kabul etmiştir. Doha Turu'ndaki ithalat engelleri konusundaki son anlaşmalar kadar ihracat sübvansiyonlarındaki bu şartlar, şeker piyasası reformunu şekillendirmek için önemli bir faktör olmuştur.

2001'deki Şeker Ortak Piyasa Düzeninin 2006'ya kadar devam etmesi kararına varan AB Konseyi, 2003'te Komisyondan politikada değişiklik için 2006'ya kadar bir rapor sunmasını istemiş ve Komisyon üç senaryolu raporunu oluşturmuştur. Bu senaryolar içerisinde üye ülkeler arasında kota transferine izin veren ve fiyat ve üretim kotası indirimleriyle birlikte daha piyasa odaklı ve sürdürülebilir olanını seçilmiş ve birkaç değişiklik yapmak suretiyle AB Bakanlar Konseyi, 24 Kasım 2005'te şeker ortak piyasa düzeni reformu üzerine Şubat 2006'da benimsenecek şekilde anlaşmaya varmıştır. Daha sonra bu kapsamda 20 Şubat 2006 tarih ve 318/2006 sayılı Komisyon Tüzüğü yayımlanmıştır. Reformun amacı, AB şeker üretimini, ACP ülkelerinden gelecek ithalatlar ve 2009 yılından itibaren gümrük vergilerinin tamamen kaldırılmasının öngörüldüğü Silah Dışında Her şey inisiyatifi gibi dış taahhütleri dikkate alarak iç taleple aynı çizgiye getirmektir.

3.1 AB Şeker Rejimi Reformunun Temel Unsurları

3.1.1 Fiyat İndirimleri

631,9 Euro/ton olan AB beyaz şeker müdahale fiyatında, dört yıllık dönemde 2009/10 pazarlama yılında 404,4 Euro/ton olacak şekilde toplamda % 36 indirim yapılacaktır. Yeni fiyat, "Referans Fiyat" olarak bilinecek ve standart kalite beyaz şekerin müdahale fiyatının yerini alacaktır.

Müdahale sistemi giderek kaldırılacak ve yerine piyasa fiyatları referans fiyatların altına düştüğünde bir güvenlik ağı sağlamak için kurulan özel depolama sistemi getirilecektir. Fakat reformun ilk dört pazarlama yılı için geçici önlemler yürürlükte kalacaktır. Geçiş döneminde müdahale fiyatı, takip eden yılın referans fiyatının % 80'i olacaktır. Müdahale alımları her bir yıl için 600.000 ton ile sınırlandırılmıştır. Yetiştiricilere ödenecek olan şeker pancarı minimum fiyatı, şeker üreticileri için beyaz şeker referans fiyatından biraz fazla olacak şekilde dört yılda yaklaşık % 40 indirime tabi tutulacaktır.

Tüm bunlara ilaveten, Topluluk çapında beyaz şeker fiyatlarını izlemek için bir fiyat raporlama mekanizması kurulacaktır.

Tablo 10. Şeker Rejimi Reformu Kapsamında Fiyat İndirimleri

| | | Euro/Ton | | | | | İndirim Yüzdesi |
|------------------------|-------------------|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| | | Referans Dönem Fiyatı | 2006/07 | 2007/08 | 2008/09 | 2009/10 | |
| Beyaz Şeker | Referans Fiyat | 631,9 | 631,9 | 631,9 | 541,5 | 404,4 | % 36 |
| Ham Şeker | | 523,7 | 496,8 | 496,8 | 448,8 | 335,2 | % 36 |
| Pancar | Minimum Fiyat | 43,63 | 32,86 | 29,78 | 27,83 | 26,29 | % 40 |

Kaynak: International Sugar Organization Statistics and Predictions, 2008

3.1.2 Şeker Kotaları

Reforma göre eski kota yönetimi daha da basitleştirilerek A ve B kotası birleştirilmiş ve tek bir kota şekline getirilmiştir. Bunun dışında kalan fazla üretim de, kota fazlası şeker olarak adlandırılacaktır. 1 milyon tonluk ek kota miktarı da Üye Devletlerdeki eski C şekerini üreticilerine 730 Euro/ton ödemeleri karşılığında tahsis edilecektir. Fiyat indirimlerinin olduğu dört yıl boyunca sürekli bir kota indirimi söz konusu değildir. Ancak, serbestçe seçilebilen kota miktarı indirimleri, aşağıda bahsedilecek olan gönüllü yeniden yapılandırma planı içerisinde satılabilecek ve bu dönem boyunca sürekli biçimde üretim dışı kalacaktır. Mevcut pazarlama yılında şeker, izoglukoz ve insülin şurubu kotalarının belli bir yüzdesi, piyasa dengesini gözetmek için, gelecek pazarlama yılı başlangıcına kadar geçici olarak çekilmeye devam edilebilecektir. Eğer gönüllü yeniden yapılandırma planı altında iç piyasayı dengelemek için yeterli miktarda kotadan vazgeçme sağlanamaz ise, 2010/11'de yeniden yapılandırma döneminin sonunda, tüm şekerler için sabit oranlı indirim şeklinde zorunlu kota indirimi gerçekleştirilecektir. Şeker fabrikaları kotayı aşan miktarları bir sonraki pazarlama yılı kotasına aktarabileceklerdir. Kota fazlası şekerin; bir sonraki yılın kotasına aktarılması, ihraç edilmesi, sanayi şekerini olarak kullanılması ve imha edilmesi durumları dışında kalan kısmı için bir vergi uygulanacaktır. Bu şekildeki üretimin caydırıcı olması bakımından vergi yüksek tutulacaktır. İzoglukoz da uygulamaya dahildir.⁵⁵

⁵⁵ European Commission, DG Agriculture and Rural Development, "Agriculture and Preferential Trade Relations with ACP Countries", Discussion Paper, October 2008, s.1-3

AB'nin 2008/09 pazarlama yılı ülkeler bazında şeker ve izoglukoz kotaları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 11. 2008/09 Pazarlama Yılı AB Şeker ve İzoglukoz Kotaları (Ton)

| ÜLKE (AB-27) | PANCAR ŞEKERİ | İZOGLUKOZ |
|--------------------------------|-------------------|----------------|
| Belçika | 676.235 | 114.580 |
| Bulgaristan | 0 | 89.198 |
| Çek Cumhuriyeti | 372.459 | 0 |
| Danimarka | 372.383 | 0 |
| Almanya | 2.898.256 | 56.638 |
| İrlanda | 0 | 0 |
| Yunanistan | 158.702 | 0 |
| İspanya | 630.586 | 123.423 |
| Fransa ve denizaşırı bölümleri | 3.437.031 | 0 |
| İtalya | 508.379 | 32.493 |
| Litvanya | 90.252 | 0 |
| Macaristan | 105.420 | 220.266 |
| Hollanda | 804.888 | 0 |
| Avusturya | 351.027 | 0 |
| Polonya | 1.405.608 | 42.861 |
| Portekiz | 0 | 12.500 |
| Portekiz-Azor otonom bölgesi | 9.953 | 0 |
| Romanya | 104.689 | 15.879 |
| Slovenya | 0 | 0 |
| Slovakya | 112.320 | 68.095 |
| Finlandiya | 80.999 | 0 |
| İsveç | 293.186 | 0 |
| Birleşik Krallık | 1.056.474 | 43.592 |
| TOPLAM | 13.468.847 | 819.525 |

Kaynak: 6 Haziran 2008 tarih, 510/2008 sayılı Komisyon Tüzüğü

3.1.3 Yeniden Yapılandırma Planı

2006/07'den 2009/10'a kadarki dört yıllık dönem boyunca, daha az rekabetçi şeker üreticilerinin (fabrikaların) sanayiye terk etmesini teşvik edecek ve fabrika kapanmalarının sosyal ve çevresel etkilerini kapatmak için onları finanse edecek gönüllü bir yeniden yapılandırma planı oluşturulacaktır. Bu önlemler, sanayiye terk eden şeker fabrikalarının kapanma maliyetlerini tazmin etmek için oluşturulmuştur. Aynı zamanda bu önlemler, ACP

ülkelerinden gelecek olan ithalatlara eşit miktardaki ihracatların sübvansiyonlarında kısıtlamaya gidilecek olması ve 2009/10'dan sonra şekerin EBA ülkelerinden gümrük vergisiz olarak gelecek olması nedeniyle C şekerini ihraç fırsatlarının kaybolması sonucu piyasa dengesinin sağlanması ihtiyacına yönelik olarak AB şeker üretimini de kısıacaktır.

Şeker, izoglukoz ve insülin şurubu üreticileri için 4 yıllık gönüllü yeniden yapılandırma sistemine göre, işletmelere yüksek düzeyli ödemeler yapılacaktır. Üretimden çekilmeyi teşvik amacıyla ödemelerin miktarı ilk iki yıl yüksek olup giderek düşürülecektir. Ayrıca söz konusu işletmelere, dört yıllık yeniden yapılandırma döneminde “çeşitlendirme yardımı” adı altında bir yardım daha yapılacaktır. Çeşitlendirme yardımı, ulusal kotadan en az % 50 feragat durumunda % 50, en az %75 feragat durumunda % 75, tamamından feragat durumunda % 100 oranında artırıacaktır.

Kapanan fabrikalara pancar teslim hakkı bulunan çiftçilere ve makine kontraktörlerine, kayıplarının telafisi amacıyla söz konusu dört yıl boyunca, ilgili yılın yeniden yapılandırma yardımının % 10'u oranında bir yardım yapılacaktır.⁵⁶

3.1.4 Şeker Pancarı Yetiştiricileri İçin Kısmi Ödemeler

Fiyat kesintileri nedeniyle 4 yıl boyunca tahmini % 60'lık bir gelir kaybı yaşayacak olan şeker pancarı yetiştiricilerine kısmi doğrudan gelir desteği verilecektir. Bu doğrudan ödemeler, “Tek Çiftlik Ödeme Planı”nın bir parçası olacaktır. Kota üretiminde % 50'den fazla azalmanın olduğu Üye Devletler için, gelir kaybının % 30'luk kısmına ürün bazlı geçici bir ödeme yapılacaktır. En fazla feragatin olduğu Finlandiya, İrlanda, Portekiz, İspanya ve Birleşik Krallık, bu kapsamda ek fon alan ülkelerdir. Ancak bu ödemelerin hak kazanılabilmesi için başta da belirtildiği gibi, Ortak Tarım Politikasında da geçen çevresel ve toprak yönetim uygulamalarıyla ilgili “çapraz uyum” şartlarının sağlanmış olması gerekmektedir.

3.2 Şeker Rejimi Reformu Ekseninde Şeker Dış Ticareti

AB'nin dış ticaretinde; ticareti yapılan şekerin kotalar bazındaki durumu ve ticaret yapılan ülkeye göre değişen uygulamalar söz konusudur. Bunlar;

⁵⁶ Fatih YILDIRIM, “Ortak Tarım Politikaları ve Şeker Rejiminde Gelişmeler”, Çalışma Kağıdı, 2009, s.18

- Üçüncü ülkelerden gümrük vergisi ile ithalat,
- Çeşitli uluslararası ticaret anlaşmaları gereği, bir grup üçüncü ülkeden belirli miktarların AB'ye sıfır gümrük vergisi uygulanarak tercihli ithalatı,
- İthal edilen şekerin ihracat desteği ile yeniden ihracı (re-export),
- Kota fazlası şekerin ihracat desteği olmaksızın ihracıdır.

Herhangi özel bir ticaret anlaşmasının olmadığı üçüncü ülkelerden beyaz şeker ithalatında 419 Euro/ton, işlenmek üzere ithal edilecek ham şeker ithalatında ise 339 Euro/ton sabit gümrük vergisi uygulanmaktadır. Buna ek olarak, dünya borsalarındaki şeker fiyatlarına bağlı olarak değişen ek bir vergi uygulaması bulunmaktadır. Kota fazlası şekerin ihracatında herhangi bir destek yoktur. Hâlihazırda uygulanan vergi, dışarıdan şeker girişini engelleyecek boyuttadır.

AB'nin dış ticaretinin en önemli kısmını, tercihli olarak bazı ülkelerden “Şeker Protokolü”, CXL, EBA (Silahlar Dışında Herşey) gibi özel anlaşmalar kapsamında sıfır gümrük vergisiyle yapılan ithalat oluşturmaktadır.⁵⁷

Her yıl Afrika, Karayip ve Pasifik (ACP) ülkelerinden ve Şeker Protokolü ile Hindistan'dan 1,3 milyon tonluk tercihli beyaz şeker ithalatı, Şeker Ortak Piyasa Reformu altında ancak düşük referans fiyatlarda devam ettirilecektir. 2009/10'dan itibaren en az gelişmiş ülkeler için EBA inisiyatifi altında öngörülen sıfır tarifeli ithalatlar da devam ettirilecektir. Bu kapsamda, 2008/09 dönemi için 50 adet en az gelişmiş ülkeye 204.735 ton ithalat kotası açılmıştır. Fakat eğer EBA altındaki ithalatlar önceki yılın ithalatıyla karşılaştırıldığında % 25'den fazla artarsa, koruma önlemleri (safeguard measures) uygulaması otomatik olarak devreye girecektir. EBA ülkelerinden rafine şeker ithalatında uygulanan köken kuralı (rules of origin) yine devam ettirilecektir.⁵⁸

⁵⁷ Commission Regulation (EC) No 950/2006 of 28 June 2006 Laying Down Detailed Rules Of Application For The 2006/2007, 2007/2008 And 2008/2009 Marketing Years For The Import And Refining Of Sugar Products Under Certain Tariff Quotas And Preferential Agreements”, **Official Journal of the European Union**, 01.07.2006, s. L 178/1-13.

⁵⁸European Commission, DG Agriculture and Rural Development, “Agriculture and Preferential Trade Relations with ACP Countries”, Working Paper, October 2008, s.1-3

Şeker Protokolü çerçevesindeki ithalatlara ek olarak, AB, “Geleneksel Arz İhtiyacı”nı rafinasyon ile karşılamak için üye devletlerin kapasitelerine göre, üretimin yetmediği durumlarda ACP-Hindistan ve Deniz Aşırı Bölgelerden gelen şekerin kotasını artırmak süretiyle tercihli ithalat yapmaktadır.

AB-ACP Anlaşması Aralık 2007’de sona ermiştir, ancak söz konusu ülkeler artık “Economic Partnership Agreement (EPA)” yasal temelinde Eylül 2009’un sonuna kadar eski haliyle şeker ihracatına devam etmişlerdir. Sadece şekerle değil tüm ürün gruplarıyla ilgili olan EPA anlaşması ile hem ACP ülkeleri hem de AB’nin birbirlerinin pazarlarına gümrüksüz ve kotasız giriş imkanı elde etmeleri mümkün kılmıştır. Ancak hassas sektörlerin, öngörülemeyen durumlar için koruma mekanizmalarıyla ve şekerde geçiş önlemleriyle, koruma altına alınması düşünülmüştür.

CXL kotası, AB’ye Finlandiya’nın katılımı ile bu kota gündeme gelmiştir. Bu kota, 2008/09 pazarlama yılı için toplam 126.925 ton kamış ham şekerinin 98 Euro/ton olarak uygulanan düşürülmüş vergi ile ithalini kapsamaktadır.⁵⁹

3.3. AB Şeker Rejimi Reformunun Birlik Şeker Sektörüne Yansımaları

Pancar şekeri üreticisi ülkelerde üretici desteklerinin, ihracat teşviklerinin ve yüksek ithalat korumalarının yaygın olarak uygulandığı görülmektedir. Türkiye gibi pancar şekeri üreticisi olan Avrupa Birliği’nde de üretici ve isleyici fiyatları, ihracat geri ödemeleri ve ithalat koruması ile üretim kontrolü, sektörel politika argümanları olarak kullanılmaktadır. AB şeker rejiminde koklu değişiklikler getiren ve 1 Temmuz 2006’ da yürürlüğe giren şeker reformu, AB şeker politikalarında önemli değişikliklere neden olmuştur. Kota ve fiyat düzenlemeleri, telafi edici tedbirler ve yeniden yapılandırma ile ilgili düzenlemeler içeren reformun, AB’de şeker üretiminde kendi kendine yeterliliği hedef alan uzun dönemli sürdürülebilir bir gelecek sağlaması, sektörün rekabetçi gücünü ve pazar odaklılığını arttırıp DTO ile sürmekte olan görüşmelerinde AB’nin pozisyonunu güçlendirmesi beklenmektedir. Avrupa Birliği, ihracat sübvansiyonlarını düşürmesi yönündeki Dünya Ticaret Örgütü panel kararı ve EBA (silah dışındaki tüm ürünler) Anlaşması kapsamında en az gelişmiş ülkelere (EAGU) yapılacak ithalatların aşırı miktarda artacağı endişesi basta olmak üzere çeşitli

⁵⁹ European Commission, Agriculture-Directorial General, “A Description of the Common Organization of the .market In Sugar”, Report, September 2004, s.17

nedenlerle 40 yıldır sürdürdüğü şeker rejiminde 2006 yılında önemli reformlar gerçekleştirmiştir.

AB 2007 yılında, reformun öngörüsü doğrultusunda üretim düşürmeye yoğunlaşmıştır. Bu kapsamda uygulamaya koyduğu mekanizmalardan biri olan dört yıllık gönüllü yeniden yapılandırmanın ikinci yılı olan 2007 yılında da ilk yıl olduğu gibi vazgeçilen kotanın tonu başına yapılan ödeme 730 Euro olarak uygulanmıştır. Ancak, bu yolla amaçlanan 6 milyon ton'luk kotadan feragatin, reformun ilk iki yılında beklenen düzeyin altında, 2,5 milyon ton olarak gerçekleşmesi nedeniyle 2007 yılında üreticilere ve isleyicilere bu kapsamda ilave tevsikler getirilmiştir. Ayrıca, piyasadan şekerin geri çekilmesi uygulamasıyla üretim kotaları dolaylı olarak düşürülmüş ve bunun sonucunda 2008 yılı sonuna gelindiğinde yaklaşık 5,7 milyon ton civarında kotadan vazgeçme sağlanarak hedefe yaklaşmıştır.⁶⁰

Şekerde müdahale fiyatı yerine getirilen ve % 36 düşüşle 2009/10 döneminden itibaren 404,4 Euro/ton olarak uygulanacak olan referans fiyatlar, reformun ikinci yılında da ilk yıl olduğu gibi başlangıçtaki düzeyi olan 631,9 Euro/ton, pancar minimum fiyatı ise öngörülen düzeyde düşüşle 29,78 Euro/ton olarak uygulanmıştır. 2008/09 döneminde AB şeker üretimi, bir önceki yıla göre % 17,5 azalarak 13 milyon ton civarında gerçekleşmiştir. En büyük üç şeker üreticisi ülkede (Fransa, Almanya ve İngiltere) iklim koşullarının elverişli geçmesi nedeniyle kota dışı üretimin beklenenin üzerinde olacağı tahmin edilmektedir. Bulgaristan, İrlanda, Letonya, Portekiz ve Slovenya şeker üretimi yapmayı durdurmuş ve kotalarını sıfırlamışlardır. Amacı iç pazarda arz-talep dengesini sağlamak olan AB şeker rejiminin ilk iki yılında, beklenenden daha az duyurulan üretim kotaları ile ilgili pürüzlerin giderilmesine çalışılmıştır. AB şeker şirketlerinin 2008/09 kotalarının % 20,5'ini geri satmalarından dolayı 2008/09 sezonunda üretimde belirgin bir azalma beklenmektedir. AB şeker politikası reformu şeker üretiminde büyük ölçüde azalma ile sonuçlanırken, küresel ticaret dengesinde de büyük değişim yaratmıştır. Yeniden yapılandırma planı çerçevesinde kaydedilen kota vazgeçmeleri ve reform sonucunda AB, şeker net ihracatçısı konumundan net ithalatçı konuma gelmiştir. Ayrıca Avrupa Birliğinde 2008/09 pazarlama yılı itibariyle ihracat sübvansiyonları tamamen kaldırılmıştır. AB'de son beş yıllık dönemde üretimde sürekli bir

⁶⁰ Fatih YILDIRIM, "Ortak Tarım Politikaları ve Şeker Rejiminde Gelişmeler", Çalışma Kağıdı, 2009, s.21

düşüş seyri gözlenmekte iken; tüketimde az da olsa artış yaşanmıştır. Bu durumda arz- talep dengesinin bozulduğu noktada, AB şeker sektöründe sıkıntılar ortaya çıkabilecektir.⁶¹

Komisyon 2,2 milyon ton kotaya ilaveten, yaklaşık 3,8 milyon ton kotadan feragat edilebileceğini ifade etmektedir. 2010 yılında kotanın çoğundan feragat edilmesi durumunda, Komisyon kotalarda tekrar kısıtlamaya gidecektir. AB Tarım Komisyonu üyelerinin görüşlerine göre, Avrupa Komisyonu şeker üreticilerine destek amaçlı erken ödeme yapacaktır. Erken ödemenin % 40'ı Şubat 2009'da; % 60'ı Haziran 2010'da yapılacaktır. AB'de şeker, Lüksemburg, Estonya, Kıbrıs ve Malta haricindeki tüm AB üyesi devletlerde üretilmektedir. AB şeker üretiminin % 50'si Fransa ve Almanya'dadır. Polonya, İtalya ve İngiltere de sıralamada bu iki ülkenin ardındadırlar.⁶²

Reform sonrası AB-27 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.

3.3.1. AB Şeker Sektöründe Son Gelişmeler

2009 Şubat ayında Birlik, şeker piyasasının dengede olduğunu ve 2009/10 pazarlama yılı için “önleyici geri çekme” (pre-emptive withdrawal)'ye gerek olmadığını ilan etmiştir. Fakat Birlik durumu izlemeye devam ederek, Şubat 2010'da son kota indirimi de düzenleyebilecektir. Bu, Kasım 2005'teki şeker üretim kotası indirimi ile hedeflenen miktara göre 310.000 tonluk bir indirim anlamına gelmektedir. 13.675 milyon tonluk kotalı şeker üretimi ve 3,3 milyon tonluk ithalat (işlenmiş ürünler dahil), 16,5 milyon tonluk tüketimi ve 0,8 milyon tonluk ihracatı karşılanmaktadır. Böylece bu, Komisyon'un stratejisinin son birkaç yıldaki Topluluk ihracatlarındaki çarpıcı düşüşle başa çıktığının bir kanıtıdır.

Uluslararası Şeker Organizasyonu'nun Mart verilerine göre, 2008/09'da toplam AB şeker üretimi 15.254 milyon tona ulaşmıştır. 2007/08'den aktarılan ek miktarla birlikte bu rakam 15.949 milyon tona ulaşmaktadır. Sonuç olarak, revize edilen 13.153 milyon tonluk kota ile karşılaştırıldığında 2.796 milyon tonluk kısmı kota dışı şeker olarak belirlenmiştir. Bu da, gıda dışı sanayi şekeri olarak kullanılmak, Topluluğun “En Uzak Bölgeler” (Kanarya

⁶¹ Fatih YILDIRIM, “Ortak Tarım Politikaları ve Şeker Rejiminde Gelişmeler”, Çalışma Kağıdı, 2009, s.22

⁶² European Commission, DG Trade, “An Introduction to the EU Scheme of Generalised Tariff Preferences”, Meeting Presentation, July 2009

Adaları, Madeira ve Azore) diye adlandırdığı yerlere satılmak veya 2009/10 pazarlama yılının ilk kota şekerini olacak şekilde sonraki yıla aktarılmak zorundadır. Bu eski “C Şeker”, önceki şeker rejimine göre AB dışına ihraç edilmek zorundaydı. Fakat bu düzenleme tüm reform sürecini hesaba katan bir kural ile DTÖ tarafından yasadışı olarak ilan edildi. Komisyon, 2008 yılında 0,6 milyon ton şekerin 2009/10’a aktarılacağını tahmin etmektedir. 2,4 milyon ton kota dışı şekerin, gıda dışı ve alkol sektörlerinde kullanılacağı ve 0,4 milyon tonunun da ihraç edileceği tahmin edilmektedir.⁶³

Yeni şeker piyasa rejimi altında ilk kez, Komisyon, kota dışı şeker için 2008/09’da 650.000 ton limitli bir ihracat kotası açmıştır. Bu çeşit ihracatlar hiçbir şekilde sübvansiyon almayacaktır ancak, hacimler hala yıllık DTÖ sübvansiyonlu ihracat limitleriyle sınırlı kalacaktır. Bu kota, 400.000 tona kadar sanayi kullanımı için vergisiz ithalata izin veren karar ile ilişkilidir. Ancak görünen o ki, dünya piyasalarına kota dışı şeker ihracatı, toplamda maksimum izin verilen miktarlara ulaşamamaktadır. Aynı şey izoglukoz için de söz konusudur. Bu da AB üreticisi için, kota dışı şeker üretmenin ve ihracatın artık ekonomik olmaktan çıktığının başka bir göstergesi olmuştur. Göstergelere göre, 2009/10 pazarlama yılı için, kimya ve fermantasyon sanayilerinde kullanılmak üzere, Topluluk, 400.000 tonluk vergisiz şeker ithalat kotası açacaktır. 2008/09’da AB’ye gelen toplam miktarın 3,3 milyon ton olması beklenmektedir.⁶⁴

Bunun ayrıntılı hesaplaması özetle aşağıdaki gibidir.

1. Şeker Protokolü ile 1,3 milyon ton.
2. Daha sonra EPA’ya dönüşecek olan ACP protokolü sağlayıcılarına verilen geçiş ithalat kotası ile 230.000 ton.
3. EBA ile 204.735 ton.
4. CXL ile 126.925 ton.
5. Romanya ve Bulgaristan’a geçiş ithalat kotası ile 528.384 ton.

⁶³ Fatih YILDIRIM, “Ortak Tarım Politikaları ve Şeker Rejiminde Gelişmeler”, Çalışma Kağıdı, 2009, s.27

⁶⁴ Fatih YILDIRIM, a.g.e., s.29

6. Balkan Şekeri ile 380.000 ton. (ayrıca Moldova'ya 18.000 ton)
7. Çeşitli gıda maddelerinin yapımında kullanılmak için re-export ile 200.000 ton.
8. Gıda dışı kullanım için ithalat kotası ile 400.000 ton.

Sonuç olarak, AB'nin 2008/09 pazarlama yılında toplam ithalatının, AB'yi dünyanın en büyük ithalatçısı durumuna getirecek şekilde, 3,3 milyon tona ulaşacağı tahmin edilmektedir. Topluluğun şeker arz/talep dengesinin kontrol altında olduğu düşünülüyor olsa da kota dışı üretim önceki büyük miktarlara göre daha iyi durumda olmasına rağmen hala bir problem olarak görünmektedir. Bunun üstesinden gelmek için de etanol üretimi için kullanım ön plana çıkmaktadır. Bunun dışında, DTÖ Doha Turu herhangi bir şekilde sonuca ulaşır ve şeker de hassas ürün olarak belirlenirse, 5 yıl boyunca % 70'lik standart tarife kesintisi 2/3 kadar hafifletilebilecek, fakat bu, Komisyon'un 485.000 ton ve 675.000 ton arasında belirleyeceği ek ithalat kotası karşılığında olacaktır. Bu olasılık, AB'nin şeker dengesi planını yansıtmamaktadır ve Birliği iç piyasayı dengede tutmak için adım atmaya zorlayacaktır. Aynı derecede önemli olan şey, EBA ithalatları için koruma şartının, 2014/15 döneminden sonra bitecek olması ve bu tarihten sonraki ithalatların ACP şekerini için sınırsız hale gelecek olmasıdır. Dolayısıyla, sürekli bir piyasa istikrarının sağlanacağı konusu şüpheli hale gelmektedir.⁶⁵

⁶⁵ ⁶⁵ Fatih YILDIRIM, a.g.e., s.29

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK ŞEKER SEKTÖRÜ

1.ŞEKER SEKTÖRÜ GENEL VİZYONU

1.1 Sektörün Tarihsel Gelişimi

Şeker Fabrikaları, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk sanayi işletmelerindedir. Şeker fabrikası kurma çalışmaları ilk defa, Uşak'lı Molla Ömeroğlu Nuri (Şeker) adında bir çiftçi tarafından başlatılmıştır. 6 Kasım 1925 tarihinde ilk Şeker Fabrikasının temeli atılmıştır. Uşak'ta Şeker Fabrikası kurma çalışmaları devam ederken 22 Aralık 1925 tarihinde Alpullu Şeker Fabrikasının temeli atılarak onbir ayda fabrikanın montajı bitirilmiş ve 26 Kasım 1926 tarihinde fabrika işletmeye açılarak ilk Türk şekerini üretmiştir. Uşak Şeker Fabrikası ise 17 Aralık 1926 tarihinde işletmeye açılmıştır. 1933 yılına kadar ülkemizin şeker ihtiyacı bu iki fabrikanın üretimi ile kısmen karşılanmıştır. Bu iki fabrika ile pancar tarımında ve şeker fabrikası işletmesinde elde edilen tecrübelerin de yardımıyla 5 Aralık 1933 tarihinde Eskişehir Şeker Fabrikası, 19 Ekim 1934 tarihinde Turhal Şeker Fabrikası işletmeye açılmıştır. Aynı şirketler halinde kurulan Alpullu, Uşak, Eskişehir ve Turhal Şeker Fabrikaları tarımsal, teknik ve idari çalışmaların koordine edilmesi, sermaye kaynaklarının birleştirilmesi, şeker politikasının tek elden yürütülmesi amacıyla 6 Temmuz 1935 tarihinde, üç milli bankamızın eşit paylarla ortak oldukları tek bir şirket çatısı altında toplanarak, 22 milyon TL sermayeli Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. kurulmuştur. Şeker üretim faaliyetleri 1950 yılına kadar zaman zaman tevsi edilen dört şeker fabrikası ile yürütülmüştür. Her yıl artan şeker ihtiyacının tamamen yerli üretimle karşılanabilmesi için 1951 yılında hazırlanan "Şeker Sanayi'nin Tevsi Programı" ile yeni şeker fabrikaları kurulması dönemine girilmiştir. Diğer taraftan da pancar ekicilerinin teşkilatlandırılması amacı ile tarım kesiminde toplumsal dayanışmanın bir örneği olan kooperatifleşme hareketi başlatılmıştır. 1951-1956 yıllarını kapsayan dönemde toplam onbir yeni şeker fabrikası inşa edilerek, 1956 yılında fabrika sayısı onbeşe ulaşmıştır. 1962 yılında Ankara Şeker Fabrikası ve 1963 yılında da Kastamonu Şeker Fabrikası, sanayiimizin geliştirilen bir makine fabrikası ile iki atölyede % 65'i imal edilerek işletmeye alınmışlardır. Ülkemizin nüfus artışına paralel olarak artan şeker ihtiyacını temin etmek amacıyla yeni şeker fabrikaları kurulması öngörülerek 1977'de Afyon, 1982'de Muş ve Iğın, 1983'de Bor, 1984'de Ağrı ve 1985 yılında da Elbistan Şeker Fabrikalarının % 95'e

varan makine ve tesisleri mevcut beş makine fabrikasında imal edilerek işletmeye alınmışlardır. Daha sonra sırasıyla 1989 yılında Erciş, Ereğli ve Çarşamba Şeker Fabrikaları, 1991 yılında Corum, 1993 yılında Kars, 1998 yılında Yozgat ve 2001 yılında ise Kırşehir Şeker Fabrikaları işletmeye açılmıştır. Son olarak ta özel statülü Çumra, Boğazlıyan ve Aksaray şeker fabrikalarının işletmeye alınmasıyla hâlihazırda pancardan şeker üreten fabrika sayısı toplam 33'e ulaşmıştır. Sınırlı Sorumlu Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği (Pankobirlik)'ne bağlı bulunan özel statülü Amasya, Kayseri, Konya Şeker Fabrikaları, kuruluş tarihlerinden itibaren 1990'lı yılların başına kadar, kendi Yönetim Kurullarında alınan kararlarla, sevk ve idareleri ile finansman işleri (mali, idari, teknik, ticari, zirai ve hukuki) Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından yürütülmüştür.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye verdikleri tedvir yetkilerini Amasya Şeker Fabrikası 1991'de, Kayseri ve Konya Şeker Fabrikaları ise 1992 yılında Yönetim Kurulları'nın kararları ile kaldırmışlardır.⁶⁶

1.2. Türkiye'de Şeker Rejimi ve Politikaları

Ülkemiz ekonomisinin ağırlıklı olarak tarıma dayalı olması nedeniyle;

- Yurtiçi şeker ihtiyacının, yurtiçi kaynaklardan karşılanması,
- Sektörde rakip durumda olan ürünlerin birbirleri ile denge içerisinde; istikrarlı olarak ve bir program dahilinde üretilmeleri,
- Yeterli düzeyde üretimin sürdürülebilirliği,

büyük önem taşımaktadır.

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

⁶⁶ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, a.g.e., s.24-51

şekerine alternatif tatlandırıcıların faaliyet göstermeye başlaması ile Amasya, Kayseri ve Konya Şeker Fabrikalarının farklı bir statü ile Pankobirlik bünyesinde birleşmesi, sektörün hukuki yapı açısından bir çatı altında toplanmasını gerekli kılmıştır.⁶⁷

Bu nedenle 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 serbesti sistemi ve Kanun kapsamındaki konularda sektörü düzenlemek ve denetlemekle Şeker Kurulu'nun yetkilendirilmesidir.⁶⁸

4634 sayılı Şeker Kanununda;

- Şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması,
- 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.⁶⁹

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

⁶⁷ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, **a.g.e.**, s.24-51

⁶⁸ <http://www.sekerkurumu.gov.tr/icerik.aspx?id=70>

⁶⁹ <http://www.sekerkurumu.gov.tr/icerik.aspx?id=71>

bağlayan 4634 sayılı Şeker Kanunu uyarınca; yurtiçi şeker talebi doğrultusunda şeker kotaların Kanun kapsamında yer alan tüm Şirketlere tahsisi görevi Şeker Kuruluna 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, uygulanmasını sağlamakta ve sektörde faaliyet gösteren şirketlerin şeker üretim ve arzına yönelik faaliyetlerini yönlendirmektedir. Kapasite artırımı ve yeni fabrika kurulabilmesi, Kurul tarafından kota tahsis edilmesini gerektirmektedir. Bir baksa deyişle Şirketlerin, Kuruldan izin ve kota temin etmeksizin kapasite artırımı amaçlı yatırımlar yapmaları engellenmiştir.⁷⁰

4634 Sayılı Şeker Kanunu ve ilgili yönetmeliklere göre;

- Pancar fiyatı; “Şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üretici ve/veya üretici temsilcileri arasında, pancar ekiminden önce, yıllık enflasyon oranı, üretici maliyetlerindeki artış, dünya pancar fiyatları ve alternatif ürün paritesi dikkate alınarak C şekeri karşılığı C pancarı fiyatları, C şekerinin ihracatından oluşacak fiyata göre,
- Şeker satış fiyatları; şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe,

belirlenmektedir.⁷¹

Şekerin üreticiden tüketiciye istikrarlı bir fiyattan ulaşmasını ve şeker arzının spekülasyon amaçlı girişimlerden korunarak düzenliliğini sağlamak üzere depolama prim ve kesinti sistemi oluşturulmuştur.

İlgili Kanununun Hammadde ve Şeker Fiyatları başlıklı 5.maddesinin ilk paragrafi ile “Şeker pancarı fiyatları her yıl, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenir”, “Şeker üretiminde kullanılan diğer hammaddeler ise şirketler tarafından üreticiler ve/veya piyasadan temin edilir”, “Şeker satış fiyatları, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenir” hükümleri getirilmiştir. Konu ile ilgili olarak 28.06.2002 tarih, 24799 sayılı Resmi Gazetede “Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği” ve 17.11.2003 tarih ve 25292 sayılı Resmi Gazetede, “Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair

⁷⁰ <http://www.sekerkuru mu.gov.tr/icerik.aspx?id=72>

⁷¹ <http://www.sekerkuru mu.gov.tr/icerikv2.aspx?id=70>

Yönetmelik” yayımlanmış, aynı tarih itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Söz konusu değişiklikle pancar ekimi öncesinde pancar fiyatının belirlenmesi esası getirilmiştir.⁷²

1990’lı yıllarda yaşanan istikrarsız üretim yapısında pancar alım fiyatlarının önemli etkisi olduğu kuşkusuzdur. Fiyatların üretim patlamalarına neden olacak düzeyde yüksek ya da şeker ithalatına yol açacak düzeyde düşük tutulması, sektörün zaman zaman darboğaza girmesine neden olmuştur. Pancar fiyatlarının yüksek olmasının işleyici, düşük olmasının ise üretici üzerinde yarattığı olumsuz etkiler, ülke ekonomisinin de dönemsel olarak zarar görmesine neden olmuştur. 4634 sayılı Şeker Kanunu, işleyici ve üreticilerin menfaatlerini buluşturacak bir fiyat belirleme mekanizması ile devletin fiyatlara müdahalesini ortadan kaldırmış bulunmaktadır.

Bu düzenleme ile sektörde fiyatlar serbestçe belirlenmekte olup, 2003 ve 2008 yılı fiyatları karşılaştırıldığında, pancar ve şeker fiyatlarındaki reel düşüş açıkça görülmektedir. 2003 yılında 88 TL/Ton olan pancar fiyatı, 2008 yılında 109 TL/Ton’a ve 1,36 TL/Kg olan şeker fiyatı, 2008 yılında 1,66 TL/Kg’ye yükselmiştir.⁷³

Yurt içi talebin üzerinde üretim gerçekleştiğinde, stokları eritmek için ihracat gereği doğmakta, bu da dünya borsa fiyatlarının şeker üretim maliyetlerinin altında olması nedeniyle sübvansiyon gerektirmektedir. Daha önce Hazine tarafından, 93/4196 ve 92/3114 sayılı Bakanlar Kurulu Kararlarına istinaden karşılanmakta olan bu zarar, 2002 yılından itibaren şirketlerce üstlenildiğinden ihracata yönelik üretim, ilgi görmemektedir. Bununla birlikte, zararı Şirketlerce karşılanmak üzere imalatçı - ihracatçılara C şekeri satışı yapılmıştır. İmalatçı - ihracatçılara yapılan C şekeri satışındaki en büyük paya sahip olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. C şekeri üretiminin imalatçı-ihracatçı talebini karşılamakta yetersiz kalması nedeniyle A kotası şekerinin C şekere aktarımı suretiyle talepleri karşılamaktadır.

4634 sayılı Şeker Kanunu’na göre yurtiçinde pazarlanması mümkün olmayıp ihraç edilmesi gereken C şekerinin elde edildiği C pancarı fiyatının, ihracatta C şekerinin dünya fiyatları ile rekabet edebileceği düzeyden s atın alınması söz konusu Kanun ile mümkün kılınmıştır.

⁷² <http://www.sekerkuru.mu.gov.tr/icerikv2.aspx?id=102>

⁷³ T.C. Şeker Kurumu, “2008 Yılı Faaliyet Raporu”, 16.03.2009, s.22-29

Dünya borsa fiyatlarının yurt içi fiyatların çok altında olması, sektörün sürdürülebilirliğinin yüksek koruma oranları ile güvence altına alınmasını gerektirmektedir. Diğer ürünlerde olduğu gibi şekerde de koruma tedbirleri Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması, “Pazara Giriş Taahhütleri” doğrultusunda belirlenmiş olup uygulamaya alınmıştır. Şekerde “Pazara Giriş” için, ithalatta tavan olarak taahhüt edilen %150 oranındaki korumadan 2004 yılına kadar %10 indirim taahhüt edilmiştir. Bunun sonucu olarak 2004 yılında gümrük vergisi %135’e indirilmiştir.⁷⁴

1.3. Arz – Talep Durumu

Ülkemiz şekerde, yıllara göre değişen ithalatçı ve ihracatçı kimliği ile istikrarsız bir üretim seyri izlemiştir. Özellikle 1990’lı yıllarda üretim miktarında meydana gelen istikrarsızlıklar sektörü kimi zaman ithalat riski, kimi zaman da stok sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır. Bu nedenlerle üretimin planlanması ve kontrolü büyük önem taşımaktadır.

Kanun’un özü, kendi kendine yeterliliği esas alacak şekilde şeker üretim ve arz planlaması ve üreticilerle sanayicilere gelir güvencesi sağlamaktır. Kanun ’da arzın Şeker Kurulu tarafından belirlenecek kotayla planlanmasına ilişkin hükümler yer almaktadır.

Türkiye’de tatlandırıcı sektörü bünyesinde; yedi adet pancar şekeri üreticisi ve beş adet nişasta bazlı şeker üreticisi olmak üzere on iki şirkete kota tahsis edilmektedir.

Şeker Kurulu; ilk altı pazarlama yılı ülke toplam A kotasını, ilk pazarlama yılı düzeyinde (ülke toplam A Kotası: 2 341 bin ton), 2008/2009 pazarlama yılı kotasını 2 667 bin ton, 2009/10 PY kotasını ise 2 709 bin ton olarak belirlemiştir.

Pancar şekerinde kota uygulaması öncesi ve sonrasındaki şeker stokları karşılaştırıldığında; 1999/2000 kampanyasına 930 bin ton şeker stoku ile girilirken, 2008/2009 pazarlama yılına son 10 yılın en düşük stok düzeyi olan 46 bin ton A şekeri stoku ile girilmiştir.

2002/2003 pazarlama yılından 2007/2008 pazarlama yılına kadar ülke toplam tatlandırıcı talebi, 2 milyon 341 bin ton olarak belirlenmiş, bunun % 10’u olan 234 bin tonu

⁷⁴ T.C. Şeker Kurumu, a.g.e, s.7-21

nişasta bazlı şekerler için, 2 milyon 107 bin tonu pancar şekeri için ayrılmıştır. Nişasta bazlı şeker üretim kotası 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun uygulamaya konulduğu 2002/2003 – 2006/2007 pazarlama yılları arasında her yıl Bakanlar Kurulu'nca % 50 oranında artırılarak 351 bin tona yükseltilmiştir. 2007/2008 pazarlama yılında ise % 35 oranında artırılarak 316 bin tona çıkartılmıştır. Türkiye'nin yıllık tatlandırıcı talebine göre belirlenen toplam kota miktarı 2008/2009 pazarlama yılı için 2 milyon 667 bin ton olmuştur. Yine % 10'u Nişasta Bazlı Şeker (NBŞ) için ayrılmış ve 2 milyon 400 bin tonu pancar şekeri üretimi için tahsis edilmiştir. Ayrıca, A kotasının belli bir oranında güvenlik payı olarak bulundurulması zorunlu olan B kotası tahsis edilmektedir.

Tablo 12. Pancar Şekeri ve NBŞ Kotaları (Bin Ton)

| YILLAR | Pancar Şekeri Kotası (A+B) | NBŞ Kotası | 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 |

Kaynak: Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu, 2008

Ülkemiz şeker sektöründe, dönemsel olarak değişen ithalatçı ve ihracatçı konumu ile istikrarsız bir üretim seyri izlenmiştir. Özellikle 1990'lı yıllarda üretim miktarında meydana gelen istikrarsızlıklar sektörü kimi zaman ithalat riski, kimi zaman da stok sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır.

Temel amacı kendi kendine yeterlilik olan 4634 sayılı Şeker Kanunu ile Türkiye'de şeker talebini karşılayacak düzeyde üretim planlaması yapılmaktadır. Ülke toplam tatlandırıcı talebi ile toplam pancar şekeri üretim miktarları değerlendirildiğinde, 2002/2003 pazarlama yılından itibaren fiilen uygulanmakta olan 4634 Sayılı Şeker Kanunu ile üretimde istikrarın sağlandığı görülmektedir.

Ülkemizde pancar üretimi ise, Şeker Kurulu tarafından her yıl belirlenen şeker kotalarına bağlı olarak, Şirketler tarafından programlanmaktadır. Şeker üretiminde ve dolayısıyla pancar üretiminde kota uygulaması ülke kaynaklarının optimum düzeyde verimli ve etkin kullanımını sağlamaktadır.

1.4. Türkiye’de Pancar Tarımı

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. Şeker pancarı tarımının gelişmesi sonucu dünyada şeker üretimi önemli derecede artmıştır. Diğer taraftan şeker pancarı yalnız sanayi ham maddesi değil, aynı zamanda besi hayvancılığında çok kıymetli gıda olan yaprak, bas ve posa ile bir yem bitkisidir. Bu ürünün gelişmesi, et ve süt üretiminin artmasına, böylece artan gıda kalitesi ile daha yüksek hayat standardının oluşmasına ön ayak olmuştur.

Üretilen pancar; taşımacılık, tarım alet ve makineleri başta olmak üzere birçok sanayinin gelişmesine, gübre, ilaç gibi girdilerin kullanımı ile endüstriyel sektöre önemli katkılar sağlamaktadır. Ayrıca, şeker pancarı tarımı; ekim yapılan alana eşdeğer bir orman alanına kıyasla 3 kat daha fazla oksijen yarattığından, tüm canlılar için hayati önem arz eden bir oksijen kaynağı olmakta, kendinden sonra ekilecek ürünlerde verim artışı sağlamakta, alternatiflerine göre daha fazla istihdam imkanı yaratmaktadır.

Çiftçiye mekanizasyonu, gübreyi ve tarım ilacını kullanmayı öğreten şeker pancarı tarımı, çiftçiyi köye ve tarlaya bağlayarak ailenin bütün fertlerine iş imkanı sağlamakta, göçün önlenmesinde, bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılmasında ve kırsal kesimin kalkınmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Pancar bir münavebe bitkisi olup, 2001 yılından bu yana aynı alana dört yılda bir ekilmektedir. Şeker pancarı tarımı ülkemizde Güneydoğu Anadolu bölgesi dışındaki altı bölgede yapılmaktadır.

Sözleşmeli üretimin ilk örneklerinden biri olup, tarımın sanayiye entegre olmasını sağlamış ve gıda sanayinin temel taşı oluşturmıştır.

Türkiye sınırları içinde toplam 160 milyon 924 bin dekar alanda bitkisel ürünlerin ekimi yapılmaktadır. Bu grubun içerisinde Şeker pancarı, toplam Ekimin % 2'sini, üretimin % 25'ini, pazarlanan değer ise % 8'ini oluşturmaktadır. Şeker üretim kotası paralelinde gerçekleştirilen pancar üretimi ve ilgili diğer bilgiler aşağıda verilmiştir.

Tablo 13. Türkiye'de Şeker Pancarı Ekim, Üretim ve Taban Fiyatları

| YILLAR | Pancar Eken Çiftçi | Ürün Taşıyan Alan | Üretilen Pancar | Verim | Taban Fiyat (A Kotası) |
|--------|--------------------|-------------------|-----------------|--------|------------------------|
| | Adet | Bin Da | Bin Ton | Ton/Da | TL/Ton |
| 2002 | 492 232 | 3 718 | 16 523 | 4,444 | 74,000 |
| 2003 | 459 571 | 3 195 | 12 758 | 3,993 | 88,312 |
| 2004 | 390 635 | 3 207 | 13 753 | 4,289 | 98,909 |
| 2005 | 347 814 | 3 356 | 15 181 | 4,524 | 99,000 |
| 2006 | 311 799 | 3 237 | 14 452 | 4,464 | 92,000 |
| 2007 | 246 797 | 2 989 | 12 414 | 4,154 | 96,000 |
| 2008 | 209 115 | 3 207 | 15 488 | 4,829 | 109,000 |

Kaynak: Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu, 2008

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 düşmeler meydana gelmiş ve ülke genelinde rekolte, bir önceki yıla göre yüzde 14 azalışla 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.

Türkiye'de yaklaşık 450 bin çiftçi ailesi geçimini pancar tarımından karşılamaktadır. Şeker pancarı tarımında, tarla hazırlığından pancarın teslimine kadar geçen sürede bölgelere göre değişmekle birlikte dekada 7- 10 kişi çalışmaktadır. Ortalama 3.5 milyon dekar pancar ekimi yapıldığı dikkate alındığında, 67.000 - 96.000 kişiye bir yıl boyunca istihdam sağlanmaktadır. Pancar tarımı, alternatif ürünlerden buğdaya kıyasla 13, mısıra göre 8 ve

ayçiçeğine kıyasla 5 kat daha fazla istihdam yaratmaktadır. Şeker fabrikalarında daimi ve mevsimlik olarak 32.500 kişi çalışmaktadır.⁷⁵

4634 sayılı Şeker Kanunu 2002/2003 pazarlama yılından itibaren fiilen uygulanmış olup sonuçları, daha sonraki yıllarda alınmaya başlanmıştır. Tahsis edilen şeker kotaları paralelinde, pancar kotalarını belirleyip buna göre üretim programını yapan şirketler stoklarını da göz önünde bulundurmaktadırlar.

Kanunun temel amacı kendi kendine yeterlilik olduğundan, 2002 yılından buyana pancar üretiminin azalması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Ancak, bir yandan yeni kurulan özel şeker fabrikaları, diğer yandan geçmiş yıllardan devreden stoklar nedeniyle, 2002 yılında toplam pancar üretiminde Kamu şeker fabrikalarının payı % 70 iken, 2008 yılında bu pay % 54'e gerilemiştir.

Türkiye genelinde pancar eken çiftçi sayısında % 60'ların üzerinde azalma görülmektedir. Çiftçi sayısındaki bu düşüşün en önemli nedenleri, planlı tarıma yönelik çalışmalar kapsamında;

- 2002 yılından itibaren çiftçi kayıt sistemine geçilmesinden,
- Ziraat Odasına kayıt zorunluluğunun getirilmesinden,
- Kotalı üretimin uygulanması nedenleriyle aile bireylerinin tek çiftçi sayılmayıp, toplu olarak kayıt altına alınmasından,

kaynaklanmaktadır.⁷⁶

Pancar üretiminin ülkemize sağladığı katma değer nedeniyle pancar üreticilerinin uzun vadede düzenli gelir temin etmeleri, şeker fabrikalarının optimum düzeyde çalıştırılmasını sağlayabilecek düzeyde hammadde teminine bağlıdır.

⁷⁵ <http://cumraseker.net/?sayfa=icerik&pgid=187&text=187>

⁷⁶ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., a.g.e, s.29

2007 yılında üretici tarafından teslimi taahhüt edilen % 16 polar şeker ihtiva eden, net bir ton A kotası şeker pancarı temel alım kesin fiyatı 95- TL olarak tespit edilmiştir. Aynı yıl C pancarı alım fiyatı ise 28,- TL/ton olarak uygulamaya konmuştur.⁷⁷

2008 yılında ise A kotası şeker pancarı baz alım kesin fiyatı 108 TL/ton olarak belirlenmekle birlikte, fiili alım fiyatı pancar içindeki şeker oranına bağlı olarak bazı bölgelerde 129 TL/ton'a kadar yükselmiş, Çarşamba, Susurluk gibi şeker verimi düşük bölgelerde 86 TL/ton'a düşmüştür.⁷⁸

Kanun ve ilgili yönetmelikler doğrultusunda, 2009 yılı ürünü şeker pancarı avans fiyatının 110-TL/ton olarak açıklanması, kesin fiyatın ise sektörde ve ülkede oluşacak gelişmelere bağlı olarak 2009 yılı Ekim ayına kadar belirlenmesi uygun görülmüştür.

Türkiye genelinde uygulanan ortalama pancar alım fiyatları son yıllarda Türkşekerin uyguladığı fiyatları üzerinde olmakla birlikte büyük farklılık bulunmamaktadır.

1.5 Türkiye'de Şeker Üretimi

Türkiye'de hâlihazırda; 3 milyon 147 bin tonu pancar şekeri, 990 bin tonu nişasta bazlı şeker olmak üzere toplam 4 milyon 137 bin ton şeker üretim kapasitesi mevcuttur. Pancardan şeker üreten şirketlerin günlük pancar isleme kapasitesi ise 155 bin 550 ton'dur.

2005/2006 pazarlama yılından itibaren pancar şekeri üretimine tahsis edilen kota ile gerçekleşen üretim miktarları aşağıdaki tabloda verilmiş olup, Türkşekerin kotayı üretim ile karşılama oranı stokları nedeniyle özel fabrikalara göre daha düşük gerçekleşmiştir.

⁷⁷ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., a.g.e, s.34

⁷⁸ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., a.g.e, s.36

Tablo 14. Kota - Üretim İlişkisi (Pancar Şekeri)

| | 2005/2006 Dönemi (A Kotası) | | | 2006/2007 Dönemi (A Kotası) | | |
|----------------------------|-----------------------------|---------------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------------|-------------------------------|
| | Kota (Bin Ton) | Üretim (Bin Ton) | Kota Kullanım Oranı (%) | Kota (Bin Ton) | Üretim (Bin Ton) | Kota Kullanım Oranı (%) |
| Türkşeker | 1.387 | 1.269 | 91,5 | 1.302 | 1.098 | 84,3 |
| Özel Fabrikalar | 720 | 659 | 91,5 | 805 | 713 | 88,6 |
| Toplam | 2.107 | 1.928 | 91,5 | 2.107 | 1.811 | 85,9 |
| | 2007/2008 Dönemi (A Kotası) | | | 2008/2009 Dönemi (A Kotası) | | |
| | Kota (Bin Ton) | Üretim (Bin Ton) | Kota Kullanım Oranı (%) | Kota (Bin Ton) | Üretim (Bin Ton) | Kota Kullanım Oranı (%) |
| Türkşeker | 1215 | 934 | 76,9 | 1 385 | 1 157 | 83,5 |
| Özel Fabrikalar | 869 | 752 | 86,5 | 969 | * | * |
| Toplam | 2.084 | 1.686 | 80,9 | 2.354 | * | * |

Kaynak : Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Genel Müdürlüğü, Şeker Sektör Raporu, Mart 2009

2006/2007 Pazarlama Yılında, pancar şekeri için tahsis edilen kotanın % 86'sı, nişasta bazlı şekerler için de %100'u kullanılmıştır. 2007/2008 pazarlama yılında ise pancar şekerinde kotanın 81'i, nişasta bazlı şekerde kotanın 99'u seviyelerinde üretim gerçekleştirilmiştir.

Kanunun fiilen uygulanmaya başladığı 2002/03 pazarlama yılından itibaren Türkiye genelinde islenen pancar, üretilen şeker ile bazı teknik değerler aşağıda verilmiştir. Türkiye'de şeker üretiminin istikrarsız bir seyir izlediği ve 2005/06 döneminden sonra şeker üretiminin düşüş gösterdiği görülmektedir.

Tablo 15. Türkiye'de Yıllar itibariyle Şeker Üretimi (Bin Ton)

| YILLAR | Üretim Miktarı |
|-----------|----------------|
| 2002/2003 | 2.551 |
| 2003/2004 | 2.128 |
| 2004/2005 | 2.373 |
| 2005/2006 | 2.485 |
| 2006/2007 | 2.285 |
| 2007/2008 | 2.199 |

Kaynak: Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu, 2008

4634 sayılı Şeker Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce Bakanlar Kurulu Kararı ile şeker fabrikası kurma izni alan 3 özel şeker fabrikasından Çumra Şeker Fabrikası 2004/2005 pazarlama yılında, Boğazlıyan ve Aksaray fabrikaları 2006/2007 pazarlama yılında üretim faaliyetlerine başlamışlardır. Bu durum; Sektördeki diğer şirketlerle birlikte Türkşekerin kota ve üretim miktarlarında daralmaya neden olmuştur.

1.6 Türkiye'de Şeker Tüketimi

Tablo 16. Türkiye'de Yıllar itibariyle Şeker Tüketimi (Bin Ton)

| YILLAR | Tüketim Miktarı |
|-----------|-----------------|
| 2002/2003 | 1.989 |
| 2003/2004 | 1.965 |
| 2004/2005 | 2.060 |
| 2005/2006 | 2.063 |
| 2006/2007 | 2.251 |
| 2007/2008 | 2.000 |

Kaynak: Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu, 2008

2002-2008 yılları arasında Türkiye’de şeker tüketimi genel olarak artan bir seyir izlerken, en yüksek tüketim 2006/07 döneminde, en düşük tüketim ise 2002/03 döneminde gerçekleşmiştir. Bu artışın önemli nedenleri arasında nüfus artışı ile şeker ihtiva eden tüketim mallarındaki çeşit ve üretim artışı bulunduğu düşünülmektedir.

2002-2008 döneminde yaklaşık 2.000.000 ton ile 2.250.000 ton arasında değişen Türkiye şeker tüketimi 2002-2007 arasında artan bir seyir izlerken 2008 döneminde yükseliş trendi yerini düşüşe bırakmıştır.

2. ŞEKER DIŞ TİCARETİ

2.1 Şeker İhracatı

Türkiye’nin 2000-2008 dönemini kapsayan, ticari bazda pancar şekeri ve Nişasta Bazlı Şeker (NBŞ) ihracatı aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 17. Türkiye’nin Şeker İhracatı (Bin Ton)

| YILLAR | Pancar Şekeri | NBŞ | Toplam |
|--------|---------------|-----|--------|
| 2000 | 561 | 20 | 581 |
| 2001 | 859 | 17 | 876 |
| 2002 | 124 | 28 | 152 |
| 2003 | 188 | 41 | 229 |
| 2004 | 133 | 43 | 176 |
| 2005 | 8 | 46 | 54 |
| 2006 | 126 | 49 | 175 |
| 2007 | 39 | 52 | 91 |
| 2008 | 5 | 57 | 62 |

Kaynak: Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu, 2008

2000-2008 yılları arasında Türkiye’nin şeker ihracatına bakıldığında şeker ihracatının inişli çıkışlı bir seyir izlediği görülmekte ise de özellikle 2001 yılında diğer yıllara nazaran çok yüksek bir ihracat miktarına ulaşılmış ve bu yıldan sonra ihracat rakamları genel olarak düşük seyretmiştir. İhracat rakamları temel olarak ulusal otoritelerce belirlenen kotalar ve

üretim verimliliğinden etkilemektedir. 2000-2008 döneminde en yüksek şeker ihracatı 2001 yılında gerçekleşmiş iken, en düşük şeker ihracatı 2005 yılında kaydedilmiştir.

2.2. Pancar Şekeri ve Nişasta Bazlı Şeker (NBS) İthalatı

2000 – 2008 dönemine ait Pancar Şekeri ve Nişasta Bazlı Şeker (NBS) ithalatı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 18. Türkiye'nin Şeker İthalatı (Bin Ton)

| YILLAR | Pancar Şekeri | NBS | Toplam |
|--------|---------------|-----|--------|
| 2000 | 2 | 8 | 10 |
| 2001 | 1 | 13 | 14 |
| 2002 | 1 | 24 | 25 |
| 2003 | 1 | 52 | 53 |
| 2004 | 1 | 35 | 36 |
| 2005 | 4 | 39 | 43 |
| 2006 | 7 | 31 | 38 |
| 2007 | 4 | 12 | 16 |
| 2008 | 4 | 22 | 26 |

Kaynak: Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu, 2008

Yıllar itibariyle Türkiye'nin şeker ithalatına bakıldığında şeker ithalatının da şeker ihracatı gibi istikrarsız bir seyir izlediği görülmektedir. Pancar Şekeri üreticisi olan Türkiye'nin nişasta bazlı şeker ithalatı, pancar şekeri ithalatından fazladır. 2000- 2008 yılları arasında en yüksek şeker ithalatı 2005 yılında gerçekleşirken en düşük şeker ithalatı 2000 yılında yapılmıştır.

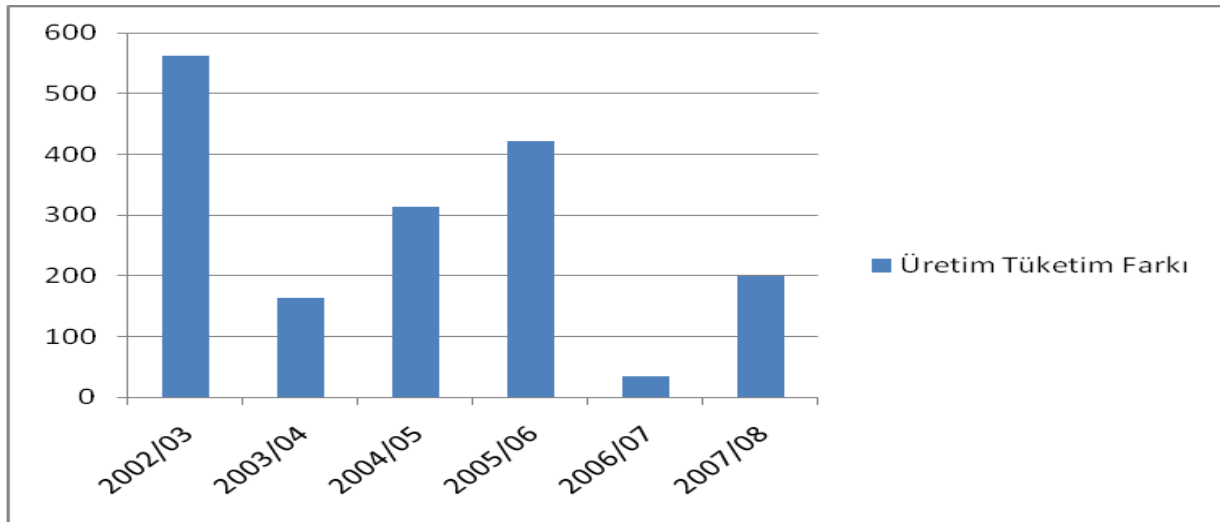
2.3. Türkiye'nin Şeker Dengesi

Tablo 19. Türkiye Şeker Üretimi ve Tüketimi (Bin Ton)

| | 2002/03 | 2003/04 | 2004/05 | 2005/06 | 2006/07 | 2007/08 |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Üretim | 2.551 | 2.128 | 2.373 | 2.485 | 2.285 | 2.199 |
| Tüketim | 1.989 | 1.965 | 2.060 | 2.063 | 2.251 | 2.000 |

Kaynak: T.C. Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu, 2008

Grafik.7 2002/03 ile 2007/08 Dönemleri Arasında Türkiye'de Şeker Üretimi ve Tüketimi Arasındaki İlişki (Bin Ton)



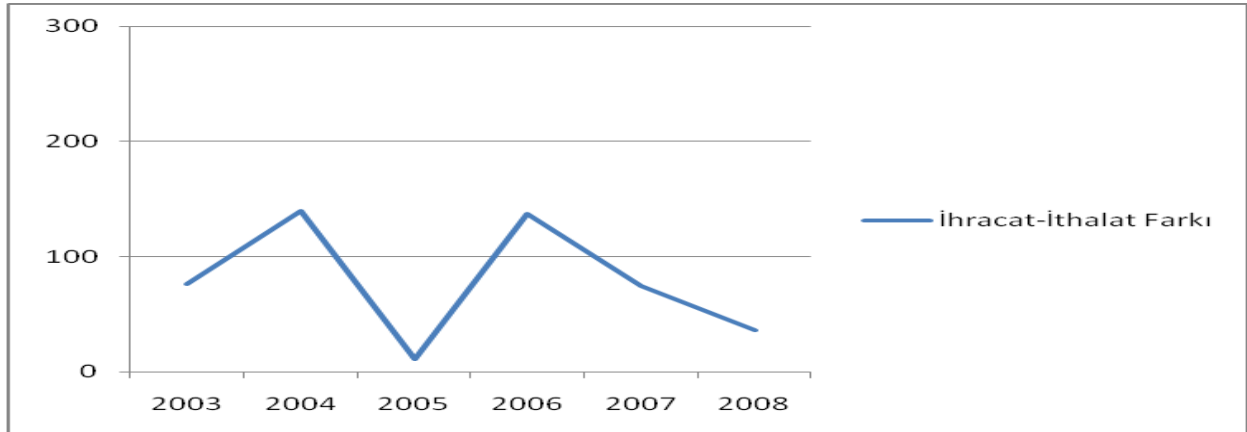
Türkiye'de 2003-2008 yılları arasında şeker üretimi ve tüketimi arasındaki ilişkiye bakıldığında, şeker üretiminin devamlı olarak tüketimin üzerinde kaldığını görmekteyiz. Bu durum ağırlıklı olarak pancardan şeker üretimi yapan Türkiye'nin şeker ithalatının düşük seviyelerde kalması yönünde baskı oluşturan en önemli unsurdur.

Tablo 20. Türkiye Şeker İthalat ve İhracatı (Bin Ton)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|
| İhracat | 229 | 176 | 54 | 175 | 91 | 62 |
| İthalat | 153 | 36 | 43 | 38 | 16 | 26 |

Kaynak: T.C. Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu, 2008

Grafik.8 2003-2008 Yılları Arasında Türkiye’de Şeker İhracatı ile İthalatı Arasındaki İlişki (Bin Ton)



2003-2008 yılları arasında Türkiye’nin şeker ihracatı ile şeker ithalatı arasındaki farka bakıldığında, ihracat lehine bir durumun söz konusu olduğu görülmektedir. İlgili dönemde Türkiye şeker ihracatı hiçbir yılda ithalatın altına düşmemiştir. Aynı dönemde Türkiye’de şeker üretiminin tüketiminden yüksek olması şeker ihracatı ile ithalatı arasındaki ilişkinin ihracat lehine olmasındaki en büyük faktördür.

2003-2008 yılları arasında Türkiye’de şeker üretimi ve tüketimi ile şeker ithalat ve ihracatı arasındaki etkileşime bakıldığında, şeker üretiminin şeker tüketiminden şeker ihracatının ise şeker ithalatından devamlı olarak fazla olduğu görülmektedir. Bu durum şeker üretimi tüketiminden ve şeker ihracatı ithalatından fazla olan Türkiye’nin dünya şeker piyasasında net ihracatçı konumunda olduğunu ortaya koymaktadır.

Diğer ürünlerde olduğu gibi şekerde de Türkiye’nin koruma tedbirleri Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması, ‘Pazara Giriş Taahhütleri’ doğrultusunda belirlenmiş ve uygulanmaktadır. İthalatta tavan olarak taahhüt edilen %150 oranındaki koruma oranından 2004 yılına kadar %10 indirim taahhüt edilmiştir. 2004 yılından itibaren gümrük vergisi %135’e indirilmiş ve halen aynı oran devam etmektedir. Özel koruma tedbiri öngörülmediğinden mevcut ithalat koruma oranı, dünya şeker fiyatları ve kur değişikliklerine bağlı olarak, zaman zaman yetersiz kalabilmektedir. Dünya borsa fiyatlarının iç fiyatların altında olması durumunda, sektörün sürdürülebilirliğinin yüksek koruma oranları ile güvence altına alınmasını gerektirmektedir.

3. ŞEKER FİYATLARI

Şeker Kanunu'nun uygulamaya konulduğu 2002/03 pazarlama yılından itibaren pancar şekeri ve nişasta bazlı şeker (NBS) için satış fiyatları Türkiye ortalaması aşağıda verilmiştir.

Tablo 21. Pancar Şekeri Satış Fiyatları (TL/kg)

| YILLAR | Fiyat (Ortalama) | Değişim (%) |
|-----------|------------------|-------------|
| 2002/2003 | 1,26 | n/a |
| 2003/2004 | 1,43 | 13 |
| 2004/2005 | 1,56 | 9 |
| 2005/2006 | 1,45 | -7 |
| 2006/2007 | 1,51 | 4 |
| 2007/2008 | 1,62 | 7 |

Kaynak: Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu, 2008

Tablo 22. NBS Satış Fiyatları (TL/kg)

| YILLAR | Fiyat (Ortalama) | Değişim (%) |
|-----------|------------------|-------------|
| 2002/2003 | 0,78 | n/a |
| 2003/2004 | 0,91 | 17 |
| 2004/2005 | 0,97 | 7 |
| 2005/2006 | 0,93 | -4 |
| 2006/2007 | 0,94 | 1 |
| 2007/2008 | 1,03 | 10 |

Kaynak: Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu,2008

Yukarıdaki tablolardan, pancardan üretilen kristal şekerin, NBS' ye göre yaklaşık % 37 oranında yüksek fiyatla pazarlandığı görülmektedir. Ayrıca Türkiye'de şeker fiyatlarının 2002-2008 döneminde genel olarak artan bir seyir izlediği de yine tablodan anlaşılmaktadır. Türkiye'de kristal şeker üretiminin aynı dönemde kristal şeker tüketiminin üzerinde olduğu göz önünde bulundurulduğunda fiyat artışının nedeninin talep kaynaklı olmadığı söylenebilir. Fiyat artışının ana nedenlerinin şeker üretim maliyetleri ile kota sınırlamalarının artırılması nedeniyle şeker pancarı üretim maliyetlerinin artması olduğu düşünülmektedir. Nişasta Bazlı Şeker fiyatları 2002/03 dönemi ile 2007/08 dönemi arasında Kristal Şeker fiyatlarının altında oluşmuştur. Bu durumun temel nedeni pancardan üretilen kristal şekerin üretim maliyetinin, nişasta bazlı şeker üretim maliyetinden yüksek olmasıdır.

4. TÜRK ŞEKER SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ

Türkşeker'in özelleştirme gündemine girmesi ilk kez 22 Haziran 2000 tarihinde IMF'ye verilen niyet mektubu ile olmuştur. Mektup, 2000 yılı Ağustos sonu itibariyle Özelleştirme İdaresine devredilecek işletmeler portföyüne, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin bazı fabrikalarının alınması hükmünü içermiştir.

Türkşeker 20.12.2000 tarihinden bu yana özelleştirme kapsamındadır. Aradan geçen bu surede; Türkşeker'in Bağlı Ortaklığı durumundaki Kütahya ve Adapazarı Şeker Fabrikaları ile iştiraklerindeki hisselerinin özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. Tarım İşletmeleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından satılmıştır.

Şeker üretimi ile doğrudan ilgisi olmayan atıl durumdaki varlıkların bir bölümü, ÖYK (Özelleştirme Yüksek Kurulu) kararları ve 233 sayılı KHK (Kanun Hükmünde Kararname) hükümleri doğrultusunda, Türkşeker tarafından düzenlenen ihaleler sonucunda satışa sunulmuş, bu satışlardan 68 milyon TL gelir elde edilmiştir.⁷⁹

08.10.2007 tarih, 2007/57 sayılı ÖYK (Özelleştirme Yüksek Kurulu) kararı ile Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'deki kamu hisselerinin tamamı özelleştirme programına alınarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na devredilmiştir.

Şeker-İş sendikası 7 Aralık 2007 tarihinde Danıştay 13. Dairesi nezdinde dava açarak Türkşekerin özelleştirme programına alındığı 2007/57 sayılı ÖYK (Özelleştirme Yüksek Kurulu) kararına itiraz etmiştir. Yapılan itiraz talebi reddedilmiş olup, bunun üzerine Sendika tekrar Danıştay İdari Dava Dairelerine başvurarak itirazını yenilemiş ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından 12.06.2008 tarihinde, 2007/57 sayılı ÖYK (Özelleştirme Yüksek Kurulu) kararı hakkında yürütmeyi durdurma kararı alınmıştır.

Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 12.08.2008 tarih, 2008/50 sayılı kararı ile Türkşeker, yeniden özelleştirme programına alınarak portföy grupları halinde özelleştirilmesine, Şeker

⁷⁹ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, a.g.e., s.46

Kurulu tarafından belirlenecek toplam şeker kotası çerçevesinde en az 5 (beş) yıl şeker üretim şartı getirilmesine karar verilmiştir.⁸⁰

Türkşeker'in programa alınmasından sonra, ilgili yasal mevzuatlar ve alınan kararlar çerçevesinde; Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (OİB) ve OİB' ye danışmanlık hizmeti veren Konsorsiyum üyeleri, Türkşeker tarafından temin edilen bilgi belge ve görüşler doğrultusunda çalışmalarını sürdürmüşlerdir.

Söz konusu çalışmalar kapsamında hazırlanan strateji raporlarında yer alan öneriler de dikkate alınarak oluşturulan ortak görüşler doğrultusunda;

- Maliye Bakanlığı,
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- Rekabet Kurumu'nun

olurları ile portföy grubu oluşturulmuştur.⁸¹

Coğrafi bazlı portföy grupları;

- Portföy A: Kars, Erciş, Ağrı, Muş ve Erzurum,
- Portföy B: Elazığ, Malatya, Erzincan ve Elbistan,
- Portföy C: Kastamonu, Kırşehir, Turhal, Yozgat, Corum ve Çarşamba,
- Portföy D: Bor, Ereğli ve Ilgın,
- Portföy E: Uşak, Alpullu, Burdur, Afyon ve Susurluk
- Portföy F: Eskişehir ve Ankara Şeker Fabrikaları şeklinde oluşturulmuştur.

⁸⁰ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, **a.g.e.**, s.49

⁸¹ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, **a.g.e.**, s.50

Portföy A grubunda yer alan Şeker Fabrikaları için 24 Eylül 2008 – 27 Kasım 2008 tarihleri arasında çıkılan ihale, teklif gelmemesi nedeniyle 28 Kasım 2008 tarihi itibarıyla iptal edilmiştir.

5. TÜRK ŞEKER SEKTÖRÜNDE REKABET VE SORUNLAR

AB'ye üyelik sürecinde, Türkiye'de üretilen doğrudan tarımsal ve işlenmiş tarımsal ürünlerin dünya pazarlarında pay sahibi olması ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulması önem arz etmektedir. Bundan dolayı özellikle şeker sektörü, Türkiye açısından gerek iktisadi gerek sosyo-politik olarak yüksek derecede öneme sahiptir.

Dünyada yaklaşık 120 ülkede üretimi gerçekleştirilen şeker, insanların beslenmesinde özel bir öneme sahip olduğundan dolayı dünya tarihi boyunca politik bir ürün olmuştur. Bu nedenle tüm ülkelerde uygulanan politikalar şeker üretimini destekleyici niteliğe sahiptir.

Türkiye'de şeker sektörü bir takım sorunlar ile karşı karşıya bulunmaktadır. Türkiye'ye kontrolsüz şeker girişinin tamamen önüne geçilememesi sektörde bir dizi pazarlama sorununun baş göstermesine yol açarken, sektörde çalışan işgücünün nitelik açısından yeterli seviyede bulunmuyor oluşu, üretim verimliliği ve sağlıklı yeniden yapılandırma unsurları üzerinde olumsuz etki yapmaktadır. Bunlara ek olarak nişasta bazlı şeker üreticilerinin rekabeti bozucu bir şekilde şeker pazarına girmeleri ve özelleştirme çalışmaları konusundaki belirsizlikler sektördeki diğer önemli sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şeker sektöründe, özellikle 2000 yılından bu yana yaşanan iç ve dış gelişmeler, bu sektördeki rekabetin önemli ölçüde artmasına yol açmıştır.

Bu bağlamda Türkiye'de yaşanan gelişmeler;

- Türkşeker'in özelleştirme kapsamına alınması,
- 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun yürürlüğe konulması,
- Nişasta bazlı şekerin rekabet avantajı ile pazara girmeleri,
- Sentetik tatlandırıcıların rekabet avantajı ile pazara girişi,

- Türkiye'ye kaçak şeker girişyle mücadelede yeterli düzeyde başarılı oluna maması,
- Kayıt dışı şeker ve tatlandırıcı arzı,
- Özel şeker fabrikalarının işletmeye alınmaları,

şeklinde sıralanabilir.

Dünyada yaşanan küreselleşme süreci, bünyesinde önemli fırsatları barındırırken bazı olumsuz gelişmelere de yol açabilmektedir. Yurtiçinde son yıllarda şeker sektöründe oluşan rekabetçi piyasa yapısı ile birlikte Dünya Ticaret Örgütü İleri Tarım Müzakereleri sonucunda çıkacak kararlar ve AB Şeker Reformu uygulamalarının sonuçları Türk şeker sektörünün sürdürülebilirliğine etki edecek önemli unsurlar olacaktır.

Dünya şeker piyasasına hakim olan, üretim maliyeti düşük şeker kamışı kökenli şeker nedeniyle, yerli şekerin ithal şeker ile rekabet gücü son derece azdır. Yerli üretimin tercih edilebilirliğini sağlamak üzere, ithalat koruma oranları Türk şeker üreticisi açısından büyük önem taşımaktadır. Hiçbir ülkede borsa fiyatlarından şeker tüketilmemesine rağmen, dünya borsa fiyatlarına bağlı olarak ithal şekerde maliyet değişmekte olduğundan ve tarife oranları CIF fiyat (mal bedeli+sigorta+navlun dahil olmak üzere alıcının limanında gemide teslim) üzerinden uygulandığından, borsa fiyatlarının ithal şekerin iç piyasadaki rekabet gücünü etkileyen niteliğe sahip olma durumu ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan pancar şekerinin ihraç edilmesi durumunda da, dünya şeker fiyatlarının iç fiyatlara göre daha düşük bir seviyede oluşması dolayısıyla rekabet edilebilirlik olumsuz ynde etkilenmektedir. İç fiyatlar ile dünya fiyatları arasında oluşan farkın sübvansede edilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin şeker sektöründe dünya ticaretini takip etmesi, şekerde kendi kendine yeterli olma düşüncesinden vazgeçerek aktif ve katılımcı bir politika ile faaliyetlerini sürdürmesi gerekmektedir. Türkiye'nin coğrafi çevresinde ciddi miktarlarda şeker ithal eden ülkelerin var olması, Türkiye için avantaj teşkil etmektedir. Ancak, ülkemizin pancar üretim potansiyelini mevcut olmasına karşın, ihracat desteğine yönelik bir çözümün hali hazırda

sonuçlandırılmamış olması, çevre ülkelerdeki pazar fırsatlarının diğer şeker üreticisi ülkelere kapıtırılmasına neden olmaktadır.

Dünya Borsa fiyatlarının üretim maliyetlerine göre oldukça düşük olması ve Türkiye’de şeker üretiminde ağırlıklı olarak şeker pancarının kullanılması, sektörün dünya şeker piyasasındaki rekabetteki en zayıf yönü olup, ihracat ile ilgili engeller Türkiye’nin sahip olduğu pancar üretim potansiyelinin ve toplam üretim kapasitesinin sınırlı bir kısmının kullanılabilmesine yol açmaktadır. Bu gibi olumsuz faktörler Türkiye’nin lojistik açıdan avantajlı olduğu dış pazarları gerektiği gibi değerlendirememesi sonucunu doğurmaktadır.

İç pazarda, nüfus artışına paralel olarak talebin de artması gerekirken;

- Sektörde şeker arz eden tedarikçilerin sayısının artması,
- Nişasta Bazlı Şeker kullanımının tercih edilmesi,
- Nişasta Bazlı Şeker kotasının artırılması,
- Sentetik tatlandırıcıların kullanımının artması
- Türkiye’ye kayıt dışı şeker girişleri

gibi nedenlerle ülke şeker talebinin, 4634 sayılı Şeker Kanununun fiilen yürürlüğe girdiği 2002/03 döneminden 2007/2008 dönemine kadar, aynı seviyede tutulması zorunlu hale gelmiştir. Bu durum sektörde faaliyet gösteren tüm şirketlerin pazar paylarının azalmasına yol açarken, bu durumdan en çok etkilenen kesim kamu fabrikaları olmuştur.

Özel sektör şeker fabrikaları,

- Konumları itibariyle hammaddeye ve pazara yakın oluşları,
- Verimlerinin yüksek olması,
- Kapasite büyüklüklerinin yüksek oluşu,

- Optimal kapasite kullanımı,
- İleri teknoloji kullanımı,
- Endüstriyel otomasyona sahip omaları,

nedeniyle kamu şeker fabrikalarına göre çok daha düşük maliyetle şeker üretebilmektedirler.

Bu avantajlarının yanı sıra özel sektör şeker fabrikaları, nitelikli iş gücü ve her türlü pazarlama tekniğini kullanabilme kapasitesine sahip olmaları sayesinde ürün çeşitliliğini sağlayabilmekte ve rekabet avantajları ile pazarda yer alabilmektedirler.

Piyasadaki avantajlarının doğal bir sonucu olarak, şeker satış fiyatının altında fiyatlarla şeker arzı ile lojistik avantaj sayesinde müşteriye yerinde teslim yapan, farklı ürün alternatifleri sunan özel şeker fabrikaları ile kamu şeker fabrikaları arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Özel Şeker fabrikalarına göre Türkşekerin üretim maliyetinin yüksek olmasının temel nedenleri arasında özel sektör şeker fabrikaları için belirtilen avantajların olmamasının yanında özellikle sosyoekonomik amaçla kurulmuş küçük ölçekli fabrikalarda,

- Hammaddenin yetersiz oluşu,
- Bu fabrikaların hammaddeye olan uzaklıkları,
- Yüksek fire oranları,
- İşleme ve üretim kapasitelerinin düşüklüğü
- Gizli işsizlik

gibi faktörler yer almaktadır.

Yasal düzenlemelere uyum gerekliliği ve belirlenen ücretler nedeniyle, maliyet içerisindeki işçi giderleri payının daha düşük seviyelere indirilmesi kamu fabrikaları için

mümkün olamamaktadır. Özel şeker fabrikalarının işçi giderlerini şeker üretim maliyetindeki payı %10'lar seviyelerinde iken, Türkşekerde bu oran % 33'lere kadar yükselebilmektedir.⁸²

Türkşeker bünyesinde bulunan ve İç Anadolu bölgesinde faaliyet gösteren fabrikalar, nispeten özel şeker fabrikaları ile daha yakın imkânlarla sahip olduğundan, bu fabrikalarda üretilen şekerin ortalama maliyeti verimliliği ve işleme kapasitesi düşük olan diğer kamu fabrikalarına göre daha düşük seviyede bulunmaktadır.

Gereksiz şeker ithalatın önlenmesi, pazar payının korunması, kota indirimleri ile karşılaşılmasının, finansman ihtiyacının kısmen karşılanması, bir taraftan da ülke şekerli mamul ihracatının yerli hammaddeye dayalı olarak yapılması ve böylece ülkemiz döviz kazanımına katkı sağlanması amacıyla Türkşeker tarafından şekerli mamul imalatçı – ihracatçılarına üretilen C şekerine ilaveten A kotası kapsamında yüksek maliyetle üretilen stok fazlası şekeri de C şekerine aktarmak suretiyle dünya fiyatlarından Hazine desteği almaksızın şeker satılmaktadır.⁸³

4634 sayılı Şeker Kanununun uygulanmasına geçildikten bu yana; gerek şeker, gerekse hammaddesi olan şeker pancarı ile ilgili bazı yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

Ayrıca, özelleştirme sürecinin uzaması, sektörde hem ekonomik olarak hem de nitelikli işgücünde önemli kayıplar yaratmaktadır. Bunun yanında kamu fabrikaları için ödeneklerin kısıtlanması nedeniyle yatırım yapılmaması giderek eskiyen teknolojinin kullanılmasını zorunlu hale getirmekte, özellikle sosyal amaçlı şeker fabrikalarının performansının düşmesine, maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır.

5.1. Türkiye’de Özel Sektör Şeker Fabrikaları ile Kamu Sektörü Şeker Fabrikalarında Kapasite ve Pancar Üretimi

Türkşeker bünyesinde bulunan ve İç Anadolu bölgesinde faaliyet gösteren fabrikalar, nispeten özel şeker fabrikaları ile daha yakın imkânlarla sahip olduğundan, bu fabrikalarda üretilen şekerin ortalama maliyeti verimliliği ve işleme kapasitesi düşük olan diğer kamu fabrikalarına göre daha düşük seviyede bulunmaktadır.

⁸² Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, **a.g.e.**, s.51

⁸³ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü, **a.g.e.**, s.51-52

Şeker Fabrikalarının toplam pancar işleme kapasitesi 2008 kampanyasında 107.886 ton/gün olarak gerçekleşmiştir. Fabrika bazında yıllar itibariyle son beş yıla ait değerler aşağıda verilmiştir;

Tablo 23. Kamu Şeker Fabrikalarının Pancar İşleme Kapasiteleri ve Ortalama İşlenen Pancar Miktarı (Ton/Gün)

| Fabrikalar | Pancar işleme kapasitesi | | Ortalama İşlenen Pancar Miktarı, Ton/Gün | | | | |
|---------------|--------------------------|----------------|--|----------------|---------------|----------------|----------------|
| | Kurulu Ton/gün | Hedef Ton/gün | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Afyon | 6.000 | 6.700 | 6.404 | 7.400 | 6.271 | 6.468 | 6.557 |
| Ağrı | 3.000 | 3.300 | 3.318 | 3.613 | 3.242 | 3.009 | 3.448 |
| Alpullu | 4.000 | 3.700 | 3.992 | 4.202 | 3.825 | 3.763 | 3.941 |
| Ankara | 3.000 | 3.600 | 3.859 | 3.873 | 3.669 | 3.593 | 3.740 |
| Bor | 3.000 | 3.700 | 3.917 | 4.110 | - | 3.708 | 4.066 |
| Burdur | 4.800 | 5.200 | 5.256 | 5.306 | 5.161 | 5.261 | 5.196 |
| Çarşamba | 3.000 | 3.000 | 3.054 | 3.073 | 2.970 | 2.659 | 2.720 |
| Çorum | 6.000 | 6.700 | 6.486 | 7.135 | 6.370 | 6.426 | 6.355 |
| Elazığ | 1.500 | 1.750 | 1.882 | 1.852 | 1.687 | 1.796 | 1.910 |
| Elbistan | 3.000 | 3.700 | 4.154 | 4.209 | 4.000 | 3.850 | 4.050 |
| Erciş | 1.500 | 2.100 | 2.400 | 2.352 | 2.247 | 2.324 | 2.480 |
| Ereğli | 6.000 | 8.000 | 8.587 | 7.710 | - | 8.475 | 8.465 |
| Erzincan | 1.500 | 1.850 | 1.957 | 1.944 | 1.964 | 1.931 | 2.004 |
| Erzurum | 3.000 | 3.300 | 3.554 | 3.256 | 3.292 | 2.768 | 3.242 |
| Eskişehir | 6.000 | 7.000 | 7.232 | 7.151 | 7.258 | 6.847 | 7.111 |
| İlgın | 6.000 | 7.000 | 6.810 | 7.261 | - | 6.883 | 6.887 |
| Kars | 1.500 | 1.750 | 2.058 | 2.015 | 1.574 | 1.857 | 1.740 |
| Kastamonu | 3.000 | 3.600 | 3.679 | 3.615 | 3.431 | 3.703 | 3.667 |
| Kırşehir | 3.000 | 3.600 | 3.629 | 3.582 | 3.636 | 3.842 | 3.345 |
| Malatya | 3.000 | 3.500 | 3.730 | 3.827 | 3.818 | 3.864 | 3.772 |
| Muş | 3.000 | 3.600 | 3.352 | 3.752 | 3.110 | 3.582 | 3.674 |
| Susurluk | 7.000 | 7.000 | 7.358 | 7.607 | 7.385 | 6.419 | 6.683 |
| Turhal | 7.000 | 7.000 | 7.000 | 7.005 | 7.015 | 6.584 | 7.200 |
| Uşak | 1.500 | 1.750 | 1.721 | 1.810 | 1.746 | 1.724 | 1.748 |
| Yozgat | 3.000 | 3.200 | 2.565 | 3.373 | 3.441 | 3.505 | 3.885 |
| Toplam | 93.300 | 105.600 | 107.954 | 111.033 | 87.112 | 104.841 | 107.886 |

Kaynak : Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Faaliyet Raporu, 2008

Kamu şeker fabrikalarının ortalama kurulu gün kapasiteleri 3.732 ton/gün olarak ortaya çıkmaktadır, buna karşın ortalama günlük pancar işleme kapasiteleri ise 4.315,44 olarak gerçekleşmiştir. Kamu şeker fabrikaları arasında en yüksek kurulu kapasiteye sahip olan fabrikalar sırasıyla; Turhal, Susurluk, Ilgın, Eskişehir, Ereğli, Çorum ve Afyon Şeker

Fabrikalarıdır. Orta Anadolu bölgesinde kurulu şeker fabrikalarının kurulu kapasiteleri ve günlük pancar işleme kapasiteleri diğer bölgelerde kurulu olan şeker fabrikalarına göre daha yüksektir. Bunun yanı sıra bu fabrikaların yıllar itibariyle işlemiş oldukları pancar miktarlarına bakıldığında,

Tablo 24. 2004-2008 Yılları İçin Kamu Şeker Fabrikalarında İşlenen Pancar Miktarları (Ton)

| Fabrikalar | İşlenen Pancar, Ton | | | | |
|---------------|---------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Afyon | 515.500 | 518.000 | 486.000 | 407.500 | 647.000 |
| Ağrı | 258.800 | 222.200 | 170.200 | 167.500 | 150.000 |
| Alpullu | 265.500 | 271.000 | 197.000 | 143.000 | 166.500 |
| Ankara | 384.000 | 428.000 | 374.200 | 274.000 | 336.600 |
| Bor | 353.500 | 367.200 | - | 267.000 | 310.000 |
| Burdur | 512.500 | 455.000 | 473.500 | 338.000 | 417.000 |
| Çarşamba | 181.700 | 198.200 | 197.000 | 121.000 | 137.800 |
| Çorum | 480.000 | 528.000 | 465.000 | 332.000 | 384.500 |
| Elazığ | 183.500 | 192.600 | 172.500 | 132.000 | 112.200 |
| Elbistan | 309.500 | 293.600 | 240.000 | 205.000 | 202.500 |
| Erciş | 183.000 | 175.800 | 144.400 | 116.200 | 109.100 |
| Ereğli | 717.000 | 771.000 | - | 678.000 | 1.061.000 |
| Erzincan | 227.000 | 217.250 | 171.500 | 156.400 | 163.000 |
| Erzurum | 263.000 | 283.300 | 200.800 | 214.500 | 201.000 |
| Eskişehir | 734.000 | 758.000 | 655.000 | 582.000 | 707.500 |
| Ilgın | 681.000 | 737.000 | - | 547.200 | 867.800 |
| Kars | 141.000 | 132.500 | 85.000 | 75.200 | 54.800 |
| Kastamonu | 309.000 | 329.000 | 253.000 | 197.500 | 224.600 |
| Kırşehir | 303.000 | 360.000 | 270.000 | 219.000 | 332.000 |
| Malatya | 227.500 | 310.000 | 287.300 | 213.500 | 205.600 |
| Muş | 238.000 | 293.600 | 197.500 | 180.000 | 237.000 |
| Susurluk | 504.000 | 523.000 | 320.000 | 276.000 | 274.000 |
| Turhal | 675.500 | 700.500 | 629.000 | 546.500 | 505.800 |
| Uşak | 196.200 | 181.500 | 174.600 | 122.000 | 140.700 |
| Yozgat | 321.300 | 314.500 | 261.500 | 191.000 | 237.000 |
| Toplam | 9.165.000 | 9.560.750 | 6.425.000 | 6.702.000 | 8.185.000 |

Kaynak : Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Faaliyet Raporu, 2008

Turhal, Susurluk, Ilgın, Eskişehir, Ereğli, Çorum ve Afyon Şeker Fabrikalarının kurulu kapasite ve pancar işlem kapasiteleri doğrultusunda yıllık işlemiş oldukları pancar miktarlarının da diğer fabrikalara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Kamu Şeker Fabrikalarının üretmiş oldukları şeker miktarları ise aşağıda verilmiştir;

Tablo 25. 2004-2008 Yılları İçin Kamu Şeker Fabrikalarında Üretilen Şeker Miktarları (Ton)

| Fabrikalar | Şeker Üretimi, Ton | | | | |
|---------------|--------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Afyon | 83.315 | 76.880 | 70.800 | 63.230 | 98.000 |
| Ağrı | 34.600 | 30.150 | 20.860 | 21.968 | 19.329 |
| Alpullu | 30.550 | 30.000 | 21.500 | 17.600 | 21.900 |
| Ankara | 56.500 | 60.700 | 51.618 | 37.500 | 45.250 |
| Bor | 51.720 | 50.450 | - | 37.250 | 42.430 |
| Burdur | 77.800 | 66.750 | 68.223 | 49.748 | 63.254 |
| Çarşamba | 20.400 | 20.903 | 19.350 | 11.035 | 14.330 |
| Çorum | 72.490 | 80.540 | 63.275 | 48.320 | 57.625 |
| Elazığ | 22.610 | 23.670 | 20.760 | 16.690 | 14.730 |
| Elbistan | 44.410 | 38.890 | 31.480 | 26.600 | 27.820 |
| Ereçiş | 28.950 | 26.740 | 21.539 | 18.080 | 16.340 |
| Ereğli | 108.520 | 109.850 | - | 97.500 | 151.360 |
| Erzincan | 35.880 | 32.540 | 24.911 | 22.890 | 23.946 |
| Erzurum | 43.790 | 45.120 | 31.300 | 34.656 | 32.600 |
| Eskişehir | 112.550 | 112.150 | 91.410 | 84.342 | 103.680 |
| İlgın | 102.000 | 107.424 | - | 80.589 | 127.483 |
| Kars | 18.690 | 17.950 | 9.770 | 9.969 | 7.470 |
| Kastamonu | 45.150 | 45.260 | 35.055 | 28.033 | 31.348 |
| Kırşehir | 45.650 | 50.400 | 37.304 | 31.680 | 48.525 |
| Malatya | 28.100 | 39.000 | 36.000 | 26.850 | 25.060 |
| Muş | 34.346 | 44.070 | 28.150 | 26.760 | 35.400 |
| Susurluk | 56.792 | 52.750 | 31.600 | 27.820 | 27.510 |
| Turhal | 93.500 | 94.000 | 83.350 | 73.125 | 67.660 |
| Uşak | 30.069 | 27.635 | 24.445 | 17.265 | 20.650 |
| Yozgat | 48.378 | 48.000 | 37.000 | 28.300 | 37.000 |
| Toplam | 1.326.760 | 1.331.822 | 859.700 | 937.800 | 1.160.700 |

Kaynak : Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Faaliyet Raporu, 2008

Kamu şeker fabrikaları 2008 yılında toplam 1.160.700 ton şeker üretimi gerçekleştirmiştir. Bu çerçevede ortalama olarak düşünüldüğünde bir kamu şeker fabrikasının yıllık şeker üretimi 46.428 ton olarak ortaya çıkmaktadır. Turhal, Susurluk, Ilgın, Eskişehir, Ereğli, Çorum ve Afyon Şeker Fabrikalarının yıllık şeker üretim miktarlarının da kurulu kapasite, pancar işleme kapasiteleri ve yıllık işlenen pancar miktarları doğrultusunda diğer fabrikalara göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

Özel Şeker Fabrikalarına bakıldığında kurulu kapasite, pancar işleme kapasiteleri ve üretilen şeker miktarlarının kamu şeker fabrikalarına nazaran daha yüksektir. Konumları

itibariyle hammaddeye ve pazara yakın oluşları, verimlerinin yüksek olması, kapasite büyüklüklerinin yüksek oluşu, optimal kapasite kullanımı, ileri teknoloji kullanımı, endüstriyel otomasyona sahip omaları gibi faktörlerden dolayı özel şeker fabrikaları kamu şeker fabrikalarına göre daha düşük maliyetle üretim gerçekleştirmektedir.

Türkiye’de yedi adet özel şeker fabrikası mevcuttur. Bunlar; Adapazarı, Boğazlıyan, Kayseri, Konya, Çumra, Kütahya ve Amasya Şeker Fabrikalarıdır.

Günlük nominal pancar işleme kapasitesi 14.000 ton/gün olan Çumra Şeker Fabrikası, Türkiye'nin en büyük üretim kapasitesine sahip fabrikasıdır.

Çumra Şeker Entegre Tesisleri, yılda 221.000 ton kristal şeker, 10.000 ton küp şeker, 140.000 ton sıvı şeker, 2.000 ton çikolata, 2.160 ton sert şeker, üretebilmektedir.⁸⁴

Boğazlıyan Şeker ve Mamulleri Entegre Tesisi, nominal kapasitesi 10.000 ton/gün, maksimum kapasitesi ise 12.000 ton/gün olan bir tesistir. Tesiste yılda 1.200.000 ton pancar işlenecek olup, 168.000 ton kristal şeker, 48.000 ton melas ve 384.000 ton yaş küspe üretilecektir.⁸⁵

Amasya Seker Fabrikası A.Ş. 1991 yılında yönetiminide tamamen özelleştirmiş ilk şeker fabrikasıdır.1991 yılından beri yapılan yatırım ve modernizasyon çalışmaları neticesinde fabrika 5,500 ton-pancar/gün kapasiteye çıkarılmış olup, yılda 600,000 ton şeker pancarı işleyerek yaklaşık 75,000 ton Kristal Şeker üretmektedir.⁸⁶

Kütahya Şeker Fabrikasının ilk kuruluş kapasitesi 800 ton/gün iken, 1973 yılında yapılan revizyon ile kapasitesi 1700 ton/gün’e çıkarılmıştır. Günümüzde ise kapasite 1900 ton/gün olmuştur. Her yıl 9.000–12.000 çiftçiye sözleşmeli olarak 60.000–70.000 dekar pancar ekimi yaptırılmakta, 250.000–300.000 ton pancar elde edilmekte ve 30.000–50.000 ton kristal şeker üretimi yapılmaktadır.⁸⁷

Kayseri Şeker Fabrikası, günümüz yıllarında yaşadığı atılım süreci içerisinde, kurulduğunda günlük 1800 ton olan pancar işleme kapasitesini bugün itibariyle 12 bin tona

⁸⁴ <http://cumraseker.net/?sayfa=icerik&pgid=187&text=187>

⁸⁵ <http://www.bogazliyan.bel.tr/bogazliyan/seker/default.htm>

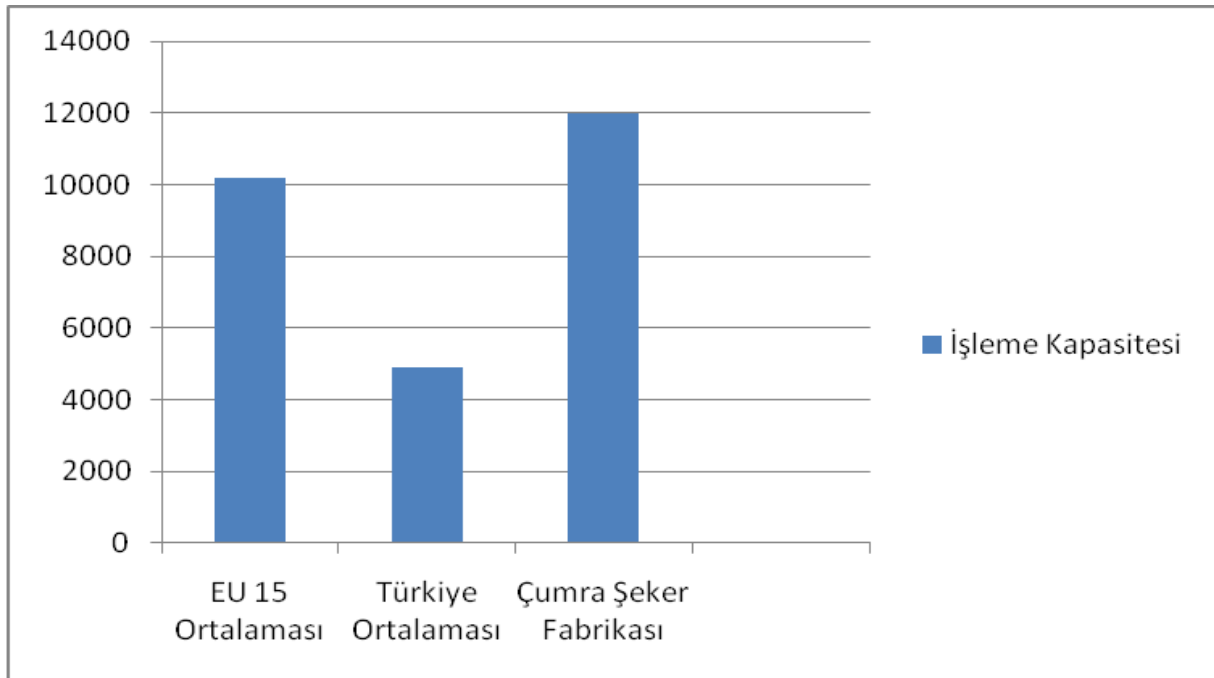
⁸⁶ <http://www.amasyaseker.com.tr/hakkimizda.asp>

⁸⁷ <http://www.kutahyaseker.com.tr/default1.asp>

çıkarmış ve 2006-2007 pancar alım kampanyasında 1.382.000 ton pancar işleyerek, 199.300 ton kristal şeker üretimi gerçekleştirmiştir.⁸⁸

Türk Şeker Sektörü içerisinde faaliyet gösteren Çumra Şeker Fabrikası, günlük nominal pancar işleme kapasitesi 14.000 ton/gün olan Tesis, Türkiye'nin en büyük üretim kapasitesine sahip fabrikasıdır. Bu fabrikanın günlük kapasitesini AB-15 ülkelerindeki fabrikalar ile Türkiye'deki fabrikaların ortalamaları ile karşılaştırdığımızda Çumra Şeker Fabrikasının günlük kapasitesinin kayda değer bir niteliğe sahip olduğunu görülmektedir.

Grafik 9. AB-15 Şeker Fabrikaları ve Türkiye Şeker Fabrikaları Ortalama Kapasite Verimliliği ile Çumra Şeker Fabrikası Pancar İşleme Kapasitesi (Bin Ton)



Kaynak : Andy Duff, Factors Shaping The Development Of The Turkish Sugar Sector – Privatisation Against A Backdrop Of EU Sugar Reform, Sunum, 29.09.2005

6. AB ŞEKER REJİMİ REFORMUNUN TÜRK ŞEKER SEKTÖRÜNE MEVCUT VE POTANSİYEL ETKİLERİ

Yıllar itibariyle Türkiye ve AB'nin şeker dengelerine ilişkin verilerine bakıldığında AB'de Ortak Piyasaya sahip ürünlerden biri olan şekerle ilişkin 318/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 1 Temmuz 2006'dan itibaren yürürlüğe girmesiyle başlayan Avrupa Birliği Şeker

⁸⁸ <http://www.kayseriseker.com.tr/Kurumsal/Hakkimizda>

Reformu'nun Birliğe dahil olan ülkelerin şeker piyasalarını etkilediğini ancak hali hazırda Türk Şeker Sektörüne doğrudan etkisinin bulunmadığını söyleyebiliriz.

Bunun temel nedeninin AB ve Türkiye şeker sektörlerinin, her iki bölgede uygulanan farklı politika ve rejimlerden etkilenmekte olduğu söylenebilir. Daha açık bir ifadeyle Türkiye'de şeker sektöründe meydana gelen değişimleri etkileyen faktörlerin Türkiye Şeker Rejimi ile bu sektörde uygulanan politikalar olduğu görülmektedir.

Türkiye AB'ye henüz tam üye olmadığından dolayı AB'nin şekerle yönelik uygulamakta olduğu politikalar Türkiye açısından herhangi bir yaptırıma sahip değildir. Türkiye kendi ulusal politikalarını kendi ulusal kurumları tarafından belirlemektedir.

Sonuç olarak; Türk Şeker sektöründeki tüm kota, fiyat, destekleme... vb. politikaları tamamen Ulusal otoritelerce belirlenmektedir. Ancak AB'ye tam üyelik sürecine giren Türkiye, AB'ye tam üye olması durumunda Birlik Şeker Rejimine dahil olacak ve AB Politikalarını uygulama durumuna gelecektir.

Tam üyeliğin kazanılması sonucunda ise, AB Şeker Reformu kapsamında Türk şeker sektörüne doğrudan etki edecek en önemli faktörler;

- Kota uygulamaları
- Fiyat düzenlemeleri
- Yeniden yapılandırmaya yönelik düzenlemeler

olacaktır.

AB'de halen %2 olarak uygulanmakta olan izoglukoz kotasına karşın, ülkemizde toplam Nişasta Bazlı Şeker (NBS) kotası yasa ile %10 olarak kabul edilmiş olup, son üç yılda %50 oranında arttırılarak %15 olarak uygulanmıştır. Reform kapsamında artırılması öngörülen izoglukoz kotasına uyum sağlanabilmesi için, öncelikle ülkemizdeki nişasta bazlı şeker kotasının AB'ye uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

AB şeker rejimine ilişkin reformlar arasında şeker üretiminin şekerde göreceli olarak rekabet gücü düşük olan ve daha yüksek maliyetle üretim gerçekleştiren ülkelerden, daha yüksek rekabet gücüne sahip ülkelere aktarılması yer almaktadır. Bu uygulama ile ulaşılmak istenen hedef, şeker kotalarının üye ülkeler arasında transfer edilebilmesine imkân sağlamaktır. Bu durum, Türkiye'nin AB'ye üye olması halinde Türk şeker sektörü içerisinde verimlilik ve karlılığı düşük olan işletmelerin kapanmasına, şekerde iç piyasanın rekabet gücünün daha da azalmasına ve nihayetinde Türk şeker sektörünün çökmesine neden olabilecektir.

Bu nedenle, ihtiyaca cevap verecek miktarda üretim istikrarı ve ülke şeker kotasının belli bir düzeyin altına düşmemesi için gerekli olan faaliyet ve tedbirlerin alınması gerekmektedir. Türk Şeker Sektörü, pancar şekeri üretiminde söz sahibi olan AB'nin pancar ve şeker fiyatlarına yönelik yeni düzenlemelerine de duyarsız kalamayacaktır.

Reform kapsamında AB'de pancar fiyatlarında %49, şeker fiyatlarında %36 oranında düşüş hedeflenmektedir. Türk şeker sektöründe faaliyet gösteren fabrikaların bir kısmı bölgesel düzeyde işsizliğin azaltılması gibi çeşitli sosyal amaçlara hizmet etmek üzere kurulmuştur. Bu nedenle bu fabrikaların karlılığı ve verimliliği düşük olduğu gibi üretim ölçekleri de düşük seviyededir. Dolayısıyla AB'nin 2006 yılında uygulamaya koyduğu şeker rejimi reformu ile hedeflediği düşük fiyat seviyesine ulaşmak adına uygulamakta olduğu fiyat ve piyasa düzenlemeleri karşısında Türk şeker sektörünün devamlılığının sağlanabilmesi için, halihazırda üretim ve işletme maliyetleri yüksek, verimliliği düşük olan fabrikaların teknoloji ve ölçek büyüklüğü açısından modernize edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. AB'ye üyelik durumunda reform kapsamında uygulanması gündeme gelen Yeniden Yapılandırma Programı, özellikle verimi yüksek bölgeler dışındaki fabrikalar açısından olumsuz bir faktör olarak ortaya çıkacak ve bu durum Türkiye'nin kota kaybetmesine neden olabilecektir.

AB'ye tam üyelik müzakerelerini sürdürmekte olan Türkiye için, AB Şeker Rejimi Reformu çeşitli fırsat ve tehditleri bünyesinde barındırmaktadır. AB şeker reformuyla birlikte, Birlik üyesi ülkelerin bir kısmının şeker pazarından çıkışı ile ortaya çıkabilecek arz boşluğu Türkiye için büyük bir fırsat olabilecektir. Bu durum Türkiye'nin AB'ye üye olan ülkeler ile olan şeker ticaretindeki şansını artırıcı bir unsur olarak ortaya çıkabilecektir.

2006 şeker rejimi reformu ile AB'nin şeker üretiminde meydana gelen azalma, dünya şeker piyasasında önemli şeker açığına yol açacaktır. Yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelme eğilimi ile birlikte özellikle biyo yakıt üretimi amacıyla şeker pancarı üretiminin bu yöne kanalize olması ile birlikte şeker piyasasında ortaya çıkabilecek olan arz darlığı da bu süreci hızlandıracaktır.

İran, Birleşik Arap Emirlikleri, Suudi Arabistan gibi dünya şeker ithalatçısı ülkelere Türkiye'nin coğrafi olarak yakın olmasına karşın şeker kamışından şeker üreten ülkelerin bu bölgelere olan uzaklığına ek olarak zaman, nakliye olanakları ve navlun ücretleri ile AB'de ortaya çıkan şeker üretimi düşüşü de göz önünde bulundurulduğunda ortaya çıkan tablonun Türkiye açısından avantaj teşkil ettiği düşünülmektedir. Ancak bu avantajın kullanılabilmesi,

- Türkiye'de pancar ve şeker üretiminin korunması,
- Şeker üretim maliyetlerinin dünya şeker fiyatları ile rekabet edebilecek bir düzeye getirilmesi,
- Üretim yapan işletmelerin teknoloji ve ölçek açısından modernizasyonu,
- Şekerde kendi kendine yeterlilik anlayışından vazgeçilmesi,
- Başarılı özelleştirme hamleleri,

gibi bir dizi uygulamanın hayata geçirilebilmesine bağlıdır.

Yapılacak başarılı özleştirme hamleleri Türk Şeker Sektörünün rekabet gücünün artmasını ve AB'ye uyum sürecinde AB şeker üreticisi ülkelere göre daha avantajlı konuma gelmesini sağlayabilecektir. Özleştirme hamlelerinin başarısızlıkla sonuçlanması halinde ise, AB'ye üye olunması durumunda Türkiye'de pancar üretiminin belirli birkaç bölge ile sınırlı kalmasına, verimliliği ve karlılığı düşük olan fabrikaların kapatılmasına yol açabilecek ve dolayısıyla Türkiye pancar kotası azaltılmış bir üye ülke konumuna düşebilecektir.

Bu duruma ek olarak, AB'de üye ülkelerin şeker kotalarının son beş yılın üretim ortalamalarına göre belirlendiği dikkate alındığında, AB'ye üyelik halinde Türkiye, şeker sektöründen dışlanan üye ülkelerle aynı kaderi paylaşarak, şeker kotasını kalıcı olarak

kaybedebilecektir. Bu durum şeker üretimi gerçekleştiren verimliliği ve karlılığı yüksek kamu ve özel sektör fabrikalarının da yaşama şansını ortadan kaldıracak ve Türkiye'nin stratejik öneme sahip olan bu sektörden tamamen çekilmesine yol açabilecektir.

Ayrıca Türkiye, dış ticarete AB'nin üçüncü ülkelere karşı olan taahhütlerine de uymak zorunda olduğundan, şeker kamışından şeker üreten ülkeler başta olmak üzere, diğer pancar şekeri üreticisi AB ülkelerinin ve çok uluslu Nişasta Bazlı Şeker (NBS) üreticisi şirketlerin de pazarı haline gelebilecektir.

Bu yüzden Türkiye'nin, AB'ye tam üye olsun ya da olmasın,

- Tüm dünyada stratejik öneme sahip olan şeker üretimini desteklemesinin,
- Gerekli modernizasyon ve özelleştirme hamleleri ile üretim maliyetleri düşürmesinin
- Sektörde faaliyet gösteren işletmelerin ölçek, karlılık ve verimliliklerini artırmasının,

gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

SONUÇ

Dünyada stratejik bir ürün olarak kabul edilen şeker büyük ölçüde uluslararası ticarete de konu olan bir üründür. Uluslararası ticareti yapılan yaklaşık 40 milyon tonluk şeker dünya üretiminin yaklaşık %30'una tekabül etmektedir. Dünyanın en büyük kamış şekeri üreticisi konumunda olan Brezilya aynı zamanda dünya şeker ticaretinin yaklaşık %30'unu gerçekleştirerek dünya piyasasında söz sahibidir.

Dünya şeker piyasası fiyatları değişken bir yapıya sahiptir. 1974 ve 1981 yıllarında en yüksek düzeylerine ulaşan fiyatlar, 1990'lı yıllarda 115 ila 260 Euro/ton arasında seyretmiştir.

1995 yılından sonra dünya piyasalarında düşüş trendine giren şeker fiyatlarının, tüketimin üzerinde meydana gelen üretim artışı sonucu, üretimin tüketimden yüksek olması ve bunun sonucunda şeker stoklarında ortaya çıkan artış nedeniyle düşüş gösterdiği tespiti yapılabilir.

Günümüzde tüm dünya, Kyoto Protokolü'nün ve çevre konusunda alınan tedbirleri içeren diğer anlaşmaların da etkisiyle yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelmiş durumdadır.

Kyoto Protokolü, sera gazı salınımlarının 1990 yılındaki seviyesine indirilmesini hedeflemekte ve bu bağlamda 2008 ile 2012 yılları arasındaki dönemde sera gazı salınımlarının % 8 azaltılmasını öngörmektedir. Bu protokol çerçevesinde henüz cezai bir yaptırım öngörülmemiş olmakla birlikte, çeşitli ceza ve tazminat ödemeyi gerektirecek bir sistemin oluşturulması yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Buna çalışmalara göre, Kyoto Protokolünde ortaya konulan taahhütleri yerine getiremeyen ülkelerin, 2012 yılından sonra başlamak kaydıyla tazminat ödemeleri öngörülmektedir.

En yüksek sera gazı salınımlarını gerçekleştiren ürünlerin başında petrol gibi fosil yakıtlar ve bu yakıtların türevleri gelmektedir. Bu çerçevede çevreci yakıtlar olarak nitelendirilen biyodizel ve biyoetanol üretimi önem kazanmıştır.

Şeker pancarı gibi şeker içerikli çeşitli tarımsal ürünler, biyoetanol üretimi için önemli konuma sahip ürünlerdir. Dünyada biyoetanol üretiminin artması şeker pancarı ile şeker kamışına olan talepte artışa yol açmıştır. Bu durum üretiminde temel olarak aynı iki girdi kullanılan şekerin fiyatının yukarı yönlü hareketine neden olmaktadır.

Çevreci yakıtlara olan talepte meydana gelen artış, özellikle Brezilya gibi kamış şekeri üreten ülkelerin şeker kamışı üretimlerini arttırmalarına yol açmıştır. Bu durum şekerin hammaddesinde meydana gelen arz artışı nedeniyle girdi fiyatlarında düşüşe ve dolayısıyla şeker fiyatlarında aşağı yönlü harekete yol açacağını düşündürüyor olsa da, artan şeker kamışı üretiminin biyoetanol üretimine yönlendirilmesi ve biyoetanol üretimindeki hızlı artış nedeniyle şeker fiyatlarında aşağı yönlü bir baskı oluşturamayacağı hatta biyoetanolle olan talebin artması sonucu şeker hammaddelerinin artan miktarlarda biyoetanolle yönlendirmesi neticesinde şeker fiyatlarının artabileceği kanısını uyandırmaktadır.

Tüm dünyada enerji tarımına yönelme eğilimlerinin artması ve AB Şeker Rejimi Reformu, dünya şeker sektörünü etkileyen gelişmeler arasında ön plana çıkmaktadır.

Avrupa Birliği, ihracat sübvansiyonlarını düşürmesi yönündeki Dünya Ticaret Örgütü panel kararı ve EBA (silah dışındaki tüm ürünler) Anlaşması kapsamında en az gelişmiş ülkelerden (EAGU) yapılacak ithalatların aşırı miktarda artacağı endişesi başta olmak üzere çeşitli nedenlerle yaklaşık 40 yıldır sürdürdüğü şeker rejiminde 2006 yılında önemli reformlar gerçekleştirmiştir.

Bu yeni reformun temel hedefleri arasında;

- Aşırı fiyat dalgalanmalarından korunulması
- Düzenli şeker arzının sağlanması,
- Uluslararası şeker piyasasında şeker sektörünün rekabet gücünün artırılması,
- Pazar odaklı yönelimin sağlanması,
- Çiftçilerin daha iyi yaşam standartlarına kavuşturulması
- Çiftçilerin yaşamakta oldukları bölgelerde muhafaza edilmeleri,
- EBA Anlaşması çerçevesinde Asya – Pasifik ülkeleri ve en az gelişmiş ülkelerdeki şeker üreticilerinin AB pazarına girişlerinin devamının sağlanması,

- Şeker rejiminin karmaşık yapısının basit hale getirilmesi
- Şeker rejiminin daha şeffaf hale getirilmesi,
- Bütçe maliyetlerinin sınırlandırılması,

yer almaktadır.

Bu hedeflere ulaşmak için yapılacak reformun temel uygulamaları arasında;

- Kademeli olarak Topluluk içindeki şeker üreticisi ülke sayısının sırasıyla onsekiz, onbir ve altıya düşürülmesi,
- Müdahale fiyatı yerine referans fiyatı uygulamasına geçilerek, piyasaya müdahale mekanizmasından vazgeçilmesi
- Referans fiyatı uygulamasında kullanılacak fiyat seviyesinin müdahale fiyatının %36 aşağısında belirlenmesi,
- Üretimden bağımsız bir şekilde doğrudan yapılacak ödemeler vasıtasıyla, çiftçilerin karşı karşıya kalacağı kayıpların telafi edilmesi,
- A ve B Kotalarının birleştirilmesi,

yer almaktadır.

AB 2007 yılında, reformun öngörüsü doğrultusunda şeker üretimini düşürmeye odaklanmıştır. Bu kapsamda uygulamaya koyduğu mekanizmalardan birisi de yeniden yapılandırma planıdır. Bu planın ikinci uygulama yılı olan 2007’de 2006 yılında olduğu gibi vazgeçilen kotada ton başına 730 Euro ödeme yapılmıştır.

Ancak, bu yolla amaçlanan 6 milyon ton’luk kota feragati, reformun ilk iki yılında beklenen düzeyin altında, 2,5 milyon ton olarak gerçekleşmiş ve bu nedenle 2007 yılında hammadde üreticileri ve isleyicileri için ilave destekler öngörülmüştür.

İlave desteklerin yanı sıra, piyasadaki şekerin çekilmesi uygulamasıyla dolaylı olarak üretim kotaları düşürülmüş ve 2008 yılı sonunda yaklaşık 5,5 milyon ton civarında kota vazgeçmesi sağlanarak hedefe yaklaşılmıştır.

AB şeker politikası reformu şeker üretiminde büyük ölçüde azalma ile sonuçlanırken, küresel ticaret dengesinde de büyük değişime yol açmıştır. Yeniden yapılandırma planı çerçevesinde gerçekleşen kota vazgeçmeleri ve reform dolayısıyla AB, şekerde net ihracatçı konumundan net ithalatçı konumuna gelmiştir. Ayrıca Avrupa Birliğinde 2008/09 pazarlama yılı itibariyle ihracat sübvansiyonları tamamen kaldırılmıştır.

Yıllar itibariyle Türkiye ve AB'nin şeker dengelerine ilişkin verilerine bakıldığında AB'de Ortak Piyasaya sahip ürünlerden biri olan şekerle ilgili 318/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 1 Temmuz 2006'dan itibaren yürürlüğe girmesiyle başlayan Avrupa Birliği Şeker Reformu'nun Birliğe dahil olan ülkelerin şeker piyasalarını etkilediğini ancak hali hazırda Türk Şeker Sektörüne doğrudan etkisinin bulunmadığını söyleyebiliriz.

Bunun temel nedeninin AB ve Türkiye şeker sektörlerinin, her iki bölgede uygulanan farklı politika ve rejimlerden etkilenmekte olduğu söylenebilir. Daha açık bir ifadeyle Türkiye'de şeker sektöründe meydana gelen değişimleri etkileyen faktörlerin Türkiye Şeker Rejimi ile bu sektörde uygulanan politikalar olduğu görülmektedir.

Türkiye AB'ye henüz tam üye olmadığından dolayı AB'nin şekerle ilgili politikaları uygulamakta olduğu politikalar Türkiye açısından herhangi bir yaptırıma sahip değildir. Türkiye kendi ulusal politikalarını kendi ulusal kurumları tarafından belirlemektedir.

Sonuç olarak; Türk Şeker sektöründeki tüm kota, fiyat, destekleme... vb. politikaları tamamen Ulusal otoritelerce belirlenmektedir. Ancak AB'ye tam üyelik sürecine giren Türkiye, AB'ye tam üye olması durumunda Birlik Şeker Rejimine dahil olacak ve AB Politikalarını uygulayacaktır.

Tam üyeliğin elde edilmesi sonucunda ise AB Şeker Reformu kapsamında Türk şeker sektörünü doğrudan etkileyecek en önemli noktalar; kota, fiyat ve yeniden yapılandırmaya yönelik düzenlemeler olacaktır.

AB’de halen %2 olarak uygulanmakta olan izoglikoz kotasına karşın, ülkemizde toplam Nişasta Bazlı Şeker (NBS) kotası yasa ile %10 olarak kabul edilmiş olup, son üç yılda %50 oranında arttırılarak %15 olarak uygulanmıştır. Reform kapsamında artırılması öngörülen izoglikoz kotasına uyum sağlanabilmesi için, öncelikle ülkemizdeki nişasta bazlı şeker kotasının AB’ye uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

AB şeker rejimine ilişkin reformlar arasında şeker üretiminin şekerde göreceli olarak rekabet gücü düşük olan ve daha yüksek maliyetle üretim gerçekleştiren ülkelere, daha yüksek rekabet gücüne sahip ülkelere aktarılması yer almaktadır. Bu uygulama ile ulaşılmak istenen hedef, şeker kotalarının üye ülkeler arasında transfer edilebilmesine imkân sağlamaktır. Bu durum, Türkiye’nin AB’ye üye olması halinde Türk şeker sektörü içerisinde verimlilik ve karlılığı düşük olan işletmelerin kapanmasına, şekerde iç piyasanın rekabet gücünün daha da azalmasına ve nihayetinde Türk şeker sektörünün çökmesine neden olabilecektir.

Bu nedenle, ihtiyaca cevap verecek miktarda üretim istikrarı ve ülke şeker kotasının belli bir düzeyin altına düşmemesi için gerekli olan faaliyet ve tedbirlerin alınması gerekmektedir. Türk Şeker Sektörü, pancar şekeri üretiminde söz sahibi olan AB’nin pancar ve şeker fiyatlarına yönelik yeni düzenlemelerine de duyarsız kalamayacaktır.

Reform kapsamında AB’de pancar fiyatlarında %49, şeker fiyatlarında %36 oranında düşüş hedeflenmektedir. Türk şeker sektöründe faaliyet gösteren fabrikaların bir kısmı bölgesel düzeyde işsizliğin azaltılması gibi çeşitli sosyal amaçlara hizmet etmek üzere kurulmuştur. Bu nedenle bu fabrikaların karlılığı ve verimliliği düşük olduğu gibi üretim ölçekleri de düşük seviyededir. Dolayısıyla AB’nin 2006 yılında uygulamaya koyduğu şeker rejimi reformu ile hedeflediği düşük fiyat seviyesine ulaşmak adına uygulamakta olduğu fiyat ve piyasa düzenlemeleri karşısında Türk şeker sektörünün devamlılığının sağlanabilmesi için, halihazırda üretim ve işletme maliyetleri yüksek, verimliliği düşük olan fabrikaların teknoloji ve ölçek büyüklüğü açısından modernize edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. AB’ye üyelik durumunda reform kapsamında uygulanması gündeme gelen Yeniden Yapılandırma Programı, özellikle verimi yüksek bölgeler dışındaki fabrikalar açısından olumsuz bir faktör olarak ortaya çıkacak ve bu durum Türkiye’nin kota kaybetmesine neden olabilecektir.

AB'ye tam üyelik müzakerelerini sürdürmekte olan Türkiye için, AB Şeker Rejimi Reformu çeşitli fırsat ve tehditleri bünyesinde barındırmaktadır. AB şeker reformuyla birlikte, Birlik üyesi ülkelerin bir kısmının şeker pazarından çıkışı ile ortaya çıkabilecek arz boşluğu Türkiye için büyük bir fırsat olabilecektir. Bu durum Türkiye'nin AB'ye üye olan ülkeler ile olan şeker ticaretindeki şansını artırıcı bir unsur olarak ortaya çıkabilecektir.

2006 şeker rejimi reformu ile AB'nin şeker üretiminde meydana gelen azalma, dünya şeker piyasasında önemli şeker açığına yol açacaktır. Yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelme eğilimi ile birlikte özellikle biyo yakıt üretimi amacıyla şeker pancarı üretiminin bu yöne kanalize olması ile birlikte şeker piyasasında ortaya çıkabilecek olan arz darlığı da bu süreci hızlandıracaktır.

Dünyada şeker ithalatçısı olarak nitelendirilen bir takım Ortadoğu ülkelerine Türkiye'nin coğrafi olarak yakın olmasına karşın şeker kamışından şeker üreten ülkelerin bu bölgelere olan uzaklığına ek olarak zaman, nakliye olanakları ve navlun ücretleri ile AB'de ortaya çıkan şeker üretimi düşüşü de göz önünde bulundurulduğunda ortaya çıkan tablonun Türkiye açısından avantaj teşkil ettiği düşünülmektedir. Ancak bu avantajın kullanılabilmesi, Türkiye'de pancar ve şeker üretiminin korunması, şeker üretim maliyetlerinin dünya şeker fiyatları ile rekabet edebilecek bir düzeye getirilmesi, üretim yapan işletmelerin teknoloji ve ölçek açısından modernizasyonu, şekerde kendi kendine yeterlilik anlayışından vazgeçilmesi ve başarılı özelleştirme hamleleri gibi uygulamanın hayata geçirilebilmesine bağlıdır.

Yapılacak başarılı özleştirme hamleleri Türk Şeker Sektörünün rekabet gücünün artmasını ve AB'ye uyum sürecinde AB şeker üreticisi ülkelere göre daha avantajlı konuma gelmesini sağlayabilecektir. Özleştirme hamlelerinin başarısızlıkla sonuçlanması halinde ise, AB'ye üye olunması durumunda Türkiye'de pancar üretiminin belirli birkaç bölge ile sınırlı kalmasına, verimliliği ve karlılığı düşük olan fabrikaların kapatılmasına yol açabilecek ve dolayısıyla Türkiye pancar kotası azaltılmış bir üye ülke konumuna düşebilecektir.

Bu duruma ek olarak, AB'de üye ülkelerin şeker kotalarının son beş yılın üretim ortalamalarına göre belirlendiği dikkate alındığında, AB'ye üyelik halinde Türkiye, şeker sektöründen dışlanan üye ülkelerle aynı kaderi paylaşarak, şeker kotasını kalıcı olarak kaybedebilecektir. Bu durum şeker üretimi gerçekleştiren verimliliği ve karlılığı yüksek kamu

ve özel sektör fabrikalarının da yaşama şansını ortadan kaldıracabilecek ve Türkiye'nin stratejik öneme sahip olan bu sektörden tamamen çekilmesine yol açabilecektir.

Ayrıca Türkiye, dış ticarete AB'nin üçüncü ülkelere karşı olan taahhütlerine de uymak zorunda olduğundan, şeker kamışından şeker üreten ülkeler başta olmak üzere, diğer pancar şekeri üreticisi AB ülkelerinin ve çok uluslu Nişasta Bazlı Şeker (NBS) üreticisi şirketlerin de pazarı haline gelebilecektir. Bu yüzden Türkiye'nin, AB'ye tam üye olsun ya da olmasın; şeker üretimini desteklemesi, üretim maliyetleri düşürmesi, sektörde faaliyet gösteren işletmelerin ölçek, karlılık ve verimliliklerini artırması gerekmektedir.

Türk şeker sektörünün yukarıda AB Şeker Reformu kapsamında karşı karşıya kalabileceği fırsatları değerlendirmesi ve tehditlere karşı önlem alması için,

- Serbest ekonomi kurallarına göre işleyen yeni bir yapının kurulması,
- Minimum maliyet, maksimum verimlilik anlayışı çerçevesinde, sektörde faaliyet gösteren işletmelerin modernize edilerek teknolojik altyapılarının geliştirilmesi ve ölçek büyüklerinin artırılması,
- Şeker piyasasında denetleyici ve düzenleyici konumda bulunan Şeker Kurumunun faaliyetlerini etkin bir şekilde devam ettirmesinin sağlanması,
- Şekerde kendi kendine yeterlilik anlayışından vazgeçilmesi
- Sektörün, mevcut ihracat potansiyelinin değerlendirilmesi ve bu potansiyelin artırılması amacıyla desteklenmesi,
- Sektörün desteklenmesi ile birlikte Türkiye bütçesinde ortaya çıkacak yükün hafifletilmesi amacıyla, sektörün kendi kendini finanse edebilmesinin sağlanması amacıyla gerekli önlemlerin alınması,
- Sektörün yoğun ithalat baskısından korunmasının sağlanması amacıyla şekerin hassas ürün kapsamına alınması,

- Nişasta Bazlı Şeker (NBS) için halihazırda uygulanmakta olan kotanın AB ile uyumlu hale getirilmesi,
- Şeker sektöründe faaliyet gösteren işletmelerinin üretim maliyetlerinin düşürülmesi, karlılık ve verimliliklerinin artırılması,
- Şekerde rekabetçi gücü yüksek işletmelere sahip olunması amacıyla başarılı özelleştirme hamlelerinin yapılması,

önemli hale gelmektedir.

Dünyada stratejik bir ürün olarak nitelendirilen şekerde Türk şeker sektörünün kendi kendine yeterliliğinden de öte daha rekabetçi bir duruma gelebilmesi, sektörün yaşamakta olduğu sorunların çözümüne bağlıdır. Temel problemi karlılık ve verimlilik olan bu sektör için başarılı özelleştirme hamlelerinin gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Bu noktada önemli hale gelen diğer bir unsur ise özelleştirme sonrasında sektörün sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır. Dolayısıyla özelleştirme sonrasında sektörün devamlılığının sağlanması açısından doğru politikaların üretilmesi ve bu politikaların zamanında uygulamaya konulması önem arz etmektedir.

Şekerin stratejik bir ürün olması nedeniyle, Türkiye'nin AB'ye üye olsun ya da olmasın şeker sektörünün uluslar arası arenada rekabet edilebilirliğini artırması ve diğer dünya şeker üreticisi ülkelerin pazarı haline gelmemesi ve ayrıca sektörde yaşanan sorunlara çözüm getirmek durumundadır.

Diğer taraftan 2006 yılında uygulamaya konulan AB Şeker Rejimi Reformu dolayısıyla ortaya çıkabilecek fırsat ve tehditlere karşı Türkiye'nin doğru tepkiyi ortaya koyması için şeker sektörüne yönelik olarak yapılması gerekli olan faaliyetler, Türkiye'nin aday ülke veya üye ülke sıfatına haiz olmasına göre çok büyük değişiklikler göstermeyecektir.

Dolayısıyla Türkiye'nin önüne çıkabilecek fırsatları değerlendirebilmesi, tehditlere karşı hazırlıklı olabilmesi ve stratejik öneme sahip şekerde dünyada söz sahibi olabilmesi amacıyla,

- Türkiye'nin şeker üretim potansiyelini değerlendirmek amacıyla yüksek seviyede ihracata imkân tanıyacak altyapı oluşturulmasının,

- AB'ye üyelik sürecinde olunması nedeniyle, Türkiye'de uygulanan şeker rejimi ve politikalarının AB şeker rejimine yakınlaştırılmasının,
- Yeniden yapılandırma veya özelleştirme yoluyla kamu fabrikalarının üretim ölçeklerinin, verimliliklerinin ve karlılıklarının artırılmasının,
- Sektörün rekabet gücünün artırılmasının,
- Sektörde kayıt dışılığın önüne geçilmesinin,
- Özelleştirme sonrasında sosyal açıdan sorun yaşanabilecek bölgeler için alternatifler oluşturulmasının,
- Sektörün kendi kendini finanse edebimesinin,

sağlanması yönünde uygulamaların yapılmasının faydalı olabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- ALPARSLAN, Alaettin, “Avrupa Birliği Tarım Politikasına Genel Bir Bakış”, Makale, Gümrük Dünyası Dergisi, Sayı.44, <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/44/5.html>
- Boz, İsmet, **Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası**, Beta Yayınları, 2003
- CIBE/CEFS, “The Success Of The EU Sugar Regime Reform Is Being Undermined By Its External Trade Policy”, Position Paper, 2007
- Commission of the European Communities, “Reforming the European Union’s Sugar Policy”, Summary of Impact Assessment Work, 2007
- DPT, “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Gıda Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu Şeker Sanayii Alt Komisyon Raporu”, 2001
- DPT, “Bitkisel Üretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu Sanayi Bitkileri Alt Komisyonu Raporu”, 2001
- DTM, İhracat Genel Müdürlüğü, “Şeker ve Şekerli Mamuller Sektör Raporu”, 2008
- Department For Environment Food And Rural Affairs-UK, “Impact Assessment of Options For Reform Of The EU Sugar Regime”, Full and Final Regulatory, 2006
- European Commission, “Commission Regulation (EC) No 967/2006 Of 29 June 2006 Laying Down Detailed Rules For The Application Of Council Regulation (EC) No 318/2006 As Regards Sugar Production In Excess Of The Quota”, Official Journal of the European Union, 30.06.2006, s. L176/22
- European Commission, “Council Regulation (EC) No 318/2006 Of 20 February 2006 On The Common Organisation Of The Markets In The Sugar Sector”, Official Journal of the European Union, 28.2.2006 s. L58/1
- European Commission, “Commission Regulation (EC) No 950/2006 Of 28 June 2006 Laying Down Detailed Rules Of Application For The 2006/2007, 2007/2008 And 2008/2009 Marketing Years For The Import And Refining Of Sugar Products Under Certain Tariff Quotas And Preferential Agreements”, Official Journal of the European Union, 1.07.2006, s. L178/1
- European Commission, “Commission Regulation (EC) No 951/2006 Of 30 June 2006 Laying Down Detailed Rules For The Implementation Of Council Regulation (EC) No 318/2006 As Regards Trade With Third Countries In The Sugar Sector”, Official Journal of the European Union, 01.07.2006

European Commission, “Commission Regulation (EC) No 952/2006 Of 29 June 2006 Laying Down Detailed Rules For The Application Of Council Regulation (EC) No 318/2006 As Regards The Management Of The Community Market In Sugar And The Quota System”, Official Journal of the European Union, 01.07.2006, s. L178/39

European Commission, “The European Sugar Sector, A Long Term Competitive Future, September”, Working Paper, 2006

European Commission, “COM (2004) 499 final Accomplishing A Sustainable Agricultural Model For Europe Through The Reformed CAP – Sugar Sector Reform”, Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, 14 July 2004

European Commission, “SEC (2005) 808 Reforming The European Union’s Sugar Policy: Update Of Impact Assessment Work”, Commission Staff Working Paper, June 2005

European Commission, “SEC (2003)1022, Reforming The European Union’s Sugar Policy: Summary Of Impact Assessment Work”, Commission Staff Working Paper, September 2003

European Commission, “Sugar: International Analysis and Production Structures within the EU”, Working Paper, September 2003

European Commission Directorate-General For Agriculture And Rural Development, “Common Agriculture Policy Explained”
http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf

European Court of Auditors, “Management of the Common Organisation of the Market for Sugar, Special Report”, February, 2001

Food and Agricultural Organization, “Sugar: The Impact Of Reforms To Sugar Sector Policies: FAO, A Guide To Contemporary Analyses”, FAO Trade Policy Technical Notes On Issues Related To The WTO Negotiations On Agriculture, No. 6, 2005

F.O. LICHT’S, **First Estimate of World Sugar Production 2009/10**, International Sugar&Sweetener Report, Vol.141, No.30, October 13, 2009, s.557-729

F.O. LICHT’S, **Sugar Market Out of Control?**, International Sugar&Sweetener Report Vol.141, No.31, October 20, 2009, s.585-748

F.O. LICHT’S, **First Estimate of World Sugar Balance 2009/10**, International Sugar&Sweetener Report Vol.141, No.34, s.November 17, 2009, s.644-810

House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee, “Reform of the EU Sugar Regime”, Working Paper, 2005

House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee, “Reform of the Sugar Regime”, 12th Report of Session 2003-4, July 2004

House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee, “Reform of the Sugar Regime”, Second Report of Session 2005-6, November 2005

House of Lords European Union Committee, “Changes to the EU Sugar Regime”, 18th Report of the Session 2005-6, December 2005

International Sugar Organization, “MECAS(08)18 EU Sugar Policy Reform Ramifications for Preferential Exporters”, Working Paper, 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, January 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, February 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, March 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, April 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, May 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, June 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, July 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, August 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, September 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, October 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, November 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, December 2008

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, December 2009

International Sugar Organization, “Monthly Statistical Bulletin”, June 2009

International Sugar Organization, “World Sugar Balances”, November 2009

Karlık ,S Rıdvan, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Basım, 1998

KESKİN, Gülşen, “AB’de Şeker Politikasında Değişiklikler, Biyoethanol Üretiminin Önemi ve Türkiye”;

<http://eab.ege.edu.tr/pdf/5/C5.S1.2.M1.pdf>

KIYMAZ, Taylan, **Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye’nin Konumu**, DPT Yayınları, Ocak 2002

KIYMAZ, Taylan, **Temel Ürünlerde (Hububat, Süt, Şeker) Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Hammadde Temini Açısından Gıda Sanayiine Etkileri**, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Mayıs 2000

LMC International ve Oxford Policy Management, “Addressing The Impact Of Preference Erosion In Sugar On Developing Countries”, Report For DFID, September 2003

LMC International, “Options For Future Support For Eu Sugar”, Report For Defra, November 2002

NIEMI, Ellen, Huan ve Leena KARKELA, “Reform in the EU Sugar Regime: Impact on the Global Sugar Markets”, Working Paper, 2006

OXFAM, “Dumping On The World: How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries”, Briefing Paper 61, April 2004

ŞAHİNÖZ, Ahmet, **Avrupa Topluluğunda Ortak Tarım ve Dış Ticaret Politikaları**, ATAUM Yayınları, Ankara, 1993

SALTIK, Bahtiyar, “Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesi Yedinci Toplantısına İlişkin Rapor”, Rapor, 2008

TOPAL, Gökçin “Dünya Şeker Fiyatlarının Görünümü”, Çalışma Kağıdı, 2009

Türkşeker, “Faaliyet Raporu”, 2008; <http://www.turkseker.gov.tr/FaaliyetRaporlari.aspx>

Türkşeker, “Faaliyet Raporu”, 2007; <http://www.turkseker.gov.tr/FaaliyetRaporlari.aspx>

Türkşeker, “Faaliyet Raporu”, 2006; <http://www.turkseker.gov.tr/FaaliyetRaporlari.aspx>

Türkşeker, “Faaliyet Raporu”, 2005; <http://www.turkseker.gov.tr/FaaliyetRaporlari.aspx>

Türkşeker, “Faaliyet Raporu”, 2004; <http://www.turkseker.gov.tr/FaaliyetRaporlari.aspx>

Türkşeker, “Faaliyet Raporu”, 2003; <http://www.turkseker.gov.tr/FaaliyetRaporlari.aspx>

Türkşeker, “Faaliyet Raporu”, 2002; <http://www.turkseker.gov.tr/FaaliyetRaporlari.aspx>

Türkşeker, “Faaliyet Raporu”, 2001; <http://www.turkseker.gov.tr/FaaliyetRaporlari.aspx>

USDA, Foreign Agriculture Service, “EU Agrees Sugar Reform”, GAIN Report, No: E35225, 2005

USDA, Foreign Agriculture Service, “Sugar Annual”, GAIN Report, No: E48042, 2008

World Association of Beet and Cane Growers, “Prices & Currencies”, EU Sugar Market Report, June 2008

World Association of Beet and Cane Growers, “Trade & Volume”, EU Sugar Market Report, June 2008

YILDIRIM, Fatih, “Avrupa Birliği Şeker Rejimi”, Çalışma Kağıdı, 2009

YILDIRIM, Fatih, “AB Ortak Tarım Politikası ve Tarımsal Destekler”, Çalışma Kağıdı, 2009

YILDIRIM, Fatih, “AB Şeker Reformunda Kota Uygulaması”, Çalışma Kağıdı, 2009

YILDIRIM, Fatih, “Ortak Tarım Politikası ve Şeker Rejiminde Gelişmeler”, Çalışma Kağıdı, 2009