

# Avrupa Birliği Şeker Ortak Piyasa Düzeni

Avrupa Birliği'ne üye tüm devletlerde, Topluluk Kararları ile belirlenen kurallar çerçevesinde, tarımsal ürünlerin üretimi ve ticaretini düzenlemek üzere, piyasa düzenleri sistemi uygulanmaktadır. Piyasa düzenlerinin birincil amacı, Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikasının (OTP) hedeflerini gerçekleştirmektir. OTP'nin bu amaçları; tarımsal üretimi artırmak, tarımla uğraşan kesim için iyi ve adil bir yaşam standardını, pazar istikrarını, arzın devamlılığını ve tüketiciye makul fiyatlarda ulaşmasını sağlamaktır.

Piyasa düzenlerinin başlıca amaçları arasında, tarımsal ürünler için tüm Avrupa piyasalarında tek fiyat belirlemek, üreticilere ve sektör çalışanlarına yardımlar vermek, tarımsal üretimi kontrol ederek üçüncü ülkelerle ticaret organizasyonunu sağlayacak sistemler oluşturmak yer alır.

4 tip piyasa düzeni bulunmaktadır. Bazı düzenler üretim primleri ve müdahaleye ilişkin sistemleri birlikte kapsarken, diğerleri basit bir müdahale sistemi kullanır, bazıları ise sadece üretim yardımları sağlar. Avrupa Birliği'nde şeker üretimi, AB'nin kurucu Antlaşması olan Roma Antlaşması'nın 39 ve 40. maddelerini uygulayacak şekilde müdahale sistemini kullanarak işleyen Şeker Ortak Piyasa Düzeni tarafından üstlenilmiştir.

Şeker Ortak Piyasa Düzeni (OPD), AB'nin Ortak Tarım Politikası'nın en önemli öğelerinden birisidir. Şeker OPD'sinin oluşturulması sırasında tüm üreticilere en azından daha önce ulusal şeker politikalarının uygulanması sırasında elde ettikleri desteği sağlamak amacı güdülmüş ve böyle bir sistemin oluşturulmasının oldukça güç olması nedeniyle, sistem ancak OTP'nin oluşturulmasından 5 yıl sonra, yani 1967 yılından itibaren etkili olmaya başlamıştır.

30 yılı aşkın süredir devam eden bu sistem ile, AB pancar/şeker sektörü, dünyanın en verimli sektörü haline gelmiş ve ekonomik, sosyal ve bölgesel kalkınmada önemli rol oynamıştır.

Şeker ortak piyasa düzeni, oldukça karmaşık ve sadece şekeri değil, izoglukoz ve inulini de kapsayan oldukça geniş düzenlemelere sahip bir sistemdir. (AB Şeker OPD kapsamında yer alan ürünler Tablo 1'de verilmiştir)

Şeker OPD'si, diğer tüm ortak piyasa düzenlerinde kullanılan klasik araçlara benzer araçlar kullanır ki bunlar:

- pancar yetiştiricilerinin azami garanti edilmiş fiyatı elde edebilecekleri bir müdahale fiyatı sistemi, ve
- AB iç pazarını dış etkilerden (dünya pazarlarının etkilerinden) korumak için uygulanan ithalat vergileri ve ihracat geri ödemeleri sistemidir.

Ancak AB Şeker OPD'sinde diğer ortak piyasa düzenlerinde kullanılanlardan farklı olarak şu araçlar da kullanılmaktadır:

- Fiyat desteği sağlanacak toplam miktarın sınırlandırılmasına ilişkin tüm Üye Devletler arasında paylaştırılmış A ve B üretim kotaları sistemi,
- AB şeker fiyatları ve dünya pazarlarındaki şeker fiyatları arasında fark yaratmak amacıyla kimyasal sanayiler ve ilaç sanayiinde kullanılan şeker için üretim geri ödemeleri sistemi,
- İhracat geri ödemelerinin ve kimya ve ilaç sanayiinde kullanılan şeker için yapılan geri ödemelerin finansmanı için şeker üreticileri tarafından ödenen üretim vergileri sistemi,



*Piyasa düzenlerinin birincil amacı, Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikasının (OTP) hedeflerini gerçekleştirmektir. OTP'nin bu amaçları; tarımsal üretimi artırmak, tarımla uğraşan kesim için iyi ve adil bir yaşam standardını, pazar istikrarını, arzın devamlılığını ve tüketiciye makul fiyatlarda ulaşmasını sağlamaktır.*

- *Çoğunlukla ham şeker ithalatında tercihli rejime ilişkin düzenlemeler.*

Şeker OPD, aynı zamanda, depolama masraflarının dengelenmesi programları, minimum stok düzenlemeleri, stok mekanizmalarının sonraki dönemlere aktarılmasına ilişkin sistemler ve özel ulusal yardımlara ilişkin düzenlemeler gibi belirli araçları da kullanır.

Üretim kotaları sistemi ilk olarak şeker OPD'nde kullanılan bir sistemdir. Üretim kotaları, müdahale alımlarını gerçekleştirebilmek, yani fiyat desteği sağlayabilmek amacıyla maksimum miktarı makul bir seviyede tutmak amacıyla güder. Üye Devletler, tabii ki kota fazlası üretim yapabilmektedir, ancak üretim fazlası bu miktar Topluluk dışına satılmak zorundadır. Kota sisteminin başlıca üç amacı vardır:

1. *AB şeker pazarına taşınacak toplam şeker miktarını sınırlamak,*
2. *Müdahale alımlarının potansiyel maliyetini sınırlamak,*
3. *Herbir üye devlet için AB şeker pazarında bir pay garanti etmek (Bu madde, özellikle şeker üretiminde nispeten daha az verimli olan üye devletler için önem arz etmektedir).*

Sistemde kullanılan başlıca kotalar; A, B ve C kotalarıdır. A kotası belirli bir pazarlama yılı için belirli kurumlarca üretilmek üzere belirlenen miktardır. B kotası ise, yine aynı kurumlarca üretilmek üzere belirlenen ve A kotası dışındaki miktardır. A ve B kotaları toplamı maksimum miktarı oluşturur ve bu miktar üzerinde üretilen miktarların AB dışında pazarlanması gerekmektedir. İşte kota fazlası bu miktar C kotası olarak adlandırılır. Prensip olarak, Topluluğun pancar şekeri kotaları her 5 yılda bir gözden geçirilmelidir, ancak pratikte bu tam olarak uygulanmamaktadır.

Şeker rejimi kapsamında yer alan destekleme sistemi, üç mekanizmayı içerir. Bunlar; üçüncü ülkelerden yapılan ithalata karşı iç pazarı korumak, ihracat geri ödemeleri sistemi ile Topluluk'taki kota fazlası şekerin dünya pazarlarında satılmasını ve tercihli rejim ile ithal edilen miktar kadar şekerin tekrar ihraç edilmesini sağlamak ve kamusal müdahale alımları yapmaktır.

AB şeker rejiminde kullanılan dört kurumsal fiyat vardır; hedef fiyat, müdahale fiyatı, temel pancar fiyatı ve minimum pancar fiyatı. Bu fiyatlar her yıl için, 1 Temmuz- 30 Haziran tarihleri arasında geçerli olmak üzere belirlenir. "Hedef fiyat", üreticilerin gelir düzeylerini en makul seviyeye ulaştıracağı düşüncesiyle belirlenen ve Topluluğun arz-talep hareketleri neticesinde ulaşılabilecek umulan tavan niteliğindeki fiyattır. "Müdahale fiyatı", OTP'nin fiyat mekanizmasının en önemli unsurlarından birisidir ve müdahale kuruluşlarının üreticilerin kendilerine getirdiği ürünleri almak zorunda oldukları fiyattır. Bir başka deyişle, üreticilere sağlanan en düşük garanti seviyesini ifade eden taban fiyattır. Müdahale fiyatı, Top-

luluğun tarımsal üretiminin en yüksek olduğu, dolayısıyla kendi kendine yeterliliği en fazla olan bölgelerdeki fiyatlar esas alınarak belirlenir. Şeker pancarı depolanabilir bir ürün olmadığı için, şeker pancarı işleyicilerinin, pancar yetiştiricilerine en azından temel pancar fiyatı için gerekli miktarı geri alabilmelerini sağlayacak şekilde, işlenmiş ürünler için bir müdahale fiyatı belirlenir. "Temel pancar fiyatı", beyaz şeker için belirlenen müdahale fiyatından yola çıkarak ve şu kriterler dikkate alınarak hesaplanır:

- *Proses marjineri,*
- *Pancardan elde edilen şeker verimi,*
- *Pancar yetiştiricilerinin melas satışlarından elde ettiği gelirler,*
- *Pancarın işleyicilere nakliyesi sırasında ortaya çıkan masraflar.*

"Minimum pancar fiyatı" ise, şeker imalatçılarının şeker olarak işlenmeye elverişli ve bu amaçla kullanılacak pancar için ödemesi gereken fiyattır.

AB şeker piyasalarındaki fiyatların istikrarı, bir nevi taban fiyat işlevi gören müdahale fiyatı sistemi ile sağlanmaktadır. Teoride, müdahale fiyatı tüm üye devletlerde aynı gibi görünse de, şeker üreticileri için minimum efektif gelir üye devlete ve yıllara göre değişmektedir. Bunun nedeni, bölgesel primlerdeki farklılıklar, B/A şeker kotaları oranlarındaki farklılık, ulusal şeker üretim desteklerindeki farklar ve tarımsal değişim oranlarının finansal değişim oranlarından farklı olmasıdır. Fakat yine de Topluluk şeker fiyatlarının, oldukça yüksek seviyelerde seyretmesine rağmen dünya pazar fiyatlarından daha istikrarlı olduğu söylenebilir. Ton başına minimum efektif gelir 1992/93-1998 döneminde dünya pazarlarındaki şeker fiyatının %170-%300'ü arasında değişmiştir.

Şeker OPD, tercihli ithalat düzenlemeleri ve sabit kota sistemleriyle ve üretim fazlası şekerin dünya pazarlarına etkin bir şekilde aktarımıyla AB içinde şeker arzını dengelemede doğrudan bir etkiye sahiptir. Ayrıca, AB, tercihli ithalatlardan dışındaki ithalatlara uyguladığı yüksek vergiler ile bu tür ithalatlara caydırıcı bir etkiye sahiptir.



*Pancar ve şeker sektörünün, toplumun taleplerini karşılamadaki başarısı dünya pazarlarına açılma temeline dayandırılmamıştır. Tam aksine, Avrupa Birliği'nin dünya pazarlarındaki nispi varlığı, diğer önde gelen ihracatçıların faydalarını azaltmaktadır.*

Kota fazlası üretimin bir sezondan diğerine aktarılması sistemi uygulanmaktadır, ancak bu sistem tüm AB içinde arz garantisini sağlamak için gerçekten çok da önemli bir sistem değildir, çünkü kota üretimi şu ana kadar talebi karşılamaya yeterli olmuştur. Ayrıca kota dahilindeki üretimin talebi karşılamaması da ulusal düzeyde bir sorun yaratmaz çünkü bir üye devlet diğer üye devletlerden kolayca ithalat gerçekleştirebilmektedir. Bazı üye devletler için bu sistem kendilerine tahsis edilmiş üretim kotasının daha iyi ve etkin bir şekilde kullanılması için faydalı olmuştur.

Kota fazlası şeker, ihracat geri ödemeleri ve üretim vergileri sistemi yardımıyla dünya pazarlarında karlı bir şekilde satılabilmektedir. Dünya fiyatları ile Topluluk müdahale fiyatı arasındaki fark, ihracat geri ödemeleri ile telafi edilmektedir.

Şeker OPD, dünya pazarlarında fiyatların dengelenmesine olumsuz etki yapmaktadır. Çünkü sistem, AB şeker üretim ve tüketimini dünya pazarlarından ayrı tutmakta, korumaktadır. Aynı şey, tercihli ticaret anlaşmaları kapsamında ithal edilen şeker için de geçerlidir. Sonuçta, dünya pazarlarındaki ticaret hacmi ve ticarete yer alan firmaların sayısı, OPD olmasaydı daha fazla olabilirdi. Bu da, dünya pazarlarını etkileyen bazı ülkelerdeki arz-talep değişimlerinin, böyle bir sistemin varlığında daha fazla fiyat dalgalanmalarına neden olduğunu göstermektedir.

AB şeker pazarlarına giriş oldukça zordur. Şekere uygulanan ithalat vergilerinin çok yüksek olması, tercihli ticaret anlaşmaları kapsamındaki ithalatların dışındaki ithalatları engelleyici düzeydedir. Bunun ötesinde, tercihli ticaret anlaşmaları pazara girişte bir eşitsizlik yaratmakta ve pazardaki şeffaflığı azaltarak, dolaylı ticari akışlara, dünya pazarlarındaki dengesizliğin artmasına ve üçüncü ülkeler arasında hoşnutsuzluklara yol açmaktadır. Olaya bu yönden bakılırsa, AB'nin uluslararası ticaretin gelişimine katkıda bulunduğunu söylemek oldukça güçtür.

Topluluk seviyesinde şeker arz garantisi son 10 yıldır herhangi bir tehdit altında değildir. Bir taraftan, OPD Avrupa Birliği içinde şeker üretimi için cazip imkanlar sunmasıyla sağlanmıştır. Diğer taraftan, eğer OPD olmasaydı bile, AB'de daha az pancar şekerini üretebilecekti ve şeker arz garantisi yine de tehlikeye girmeyecekti, çünkü bu açık dış alımlar yaparak kapatılabilecekti.

Ayrıca yine minimum stok yükümlülükleri de, ne Topluluk seviyesinde ne de her bir üye devlet için arz garantisini sağlamakta çok da önemli rol oynamamaktadır. AB'deki toplam şeker üretim fazlası ve yeterli ticari ilişkiler, üye devlet pazarlarına her zaman şeker arz edebilecek düzeydedir.

Ortak Piyasa Düzenine bağlı olarak, AB'de endüstriyel kullanıcılar için şeker fiyatları dünya fiyatlarına kıyasla daha yük-



*AB'deki şeker fiyatları, dünya fiyatları ile karşılaştırıldığında oldukça yüksektir ki bu da bazı ekonomistlerin bu fiyatların fazla üretime neden olduğu ve böylece dünya fiyatlarını bastıracağı yolunda düşüncelerine yol açmaktadır.*

sektir. Bu açıdan bakınca, şekerin endüstriyel kullanıcıları, şekerin kendilerine makul fiyatlardan ulaşmadığını düşünmektedir. Fakat AB'deki bu kullanıcıların bu yüksek fiyatlardan dolayı geçekte çok büyük bir dezavantajı yoktur, çünkü OPD'inde kullanılan ihracat ve üretim geri ödemeleri gibi karmaşık sistemler yardımıyla AB içindeki endüstriyel kullanıcılar, AB dışındaki rakiplerine nazaran makul bir düzeyde ödeme imkanına sahiptir. Bu çerçevede, AB'deki endüstriyel şeker kullanıcı fiyatları makul bir seviyededir, denebilir.

Rafine şekerin ortalama üretim maliyeti değerlendirildiğinde, AB'nin orta maliyetli bir üretim yaptığı, fakat Hollanda, İngiltere ve Belçika'da daha düşük maliyetli üretimler yapılabildiği söylenebilir. Fakat rafine kamış şekerini için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. AB'deki ortalama üretim maliyeti, önde gelen kamış şeker ihracatçıları ülkelere oranla 1.8-2.3 kat daha fazladır.

Şeker OPD, daha az elverişli bölgelerdeki pancar yetiştiriciliğini, sabit veya ticareti mümkün olmayan kota sistemi ile düzenlemektedir. Böylece, bölgesel kalkınmaya katkı sağlamaktadır. Fakat, madalyonun diğer yönünden bakıldığında, bu bölgelerin fazla üretime karşı korunması, üretime daha elverişli bölgelerde yoğun bir üretime neden olmaktadır.

Bu ortak piyasa düzeni, Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Bölgesel Bütünleşme politikasına spesifik bir katkı sağlamamıştır, çünkü bu politikanın odaklandığı öncelikli bölgelerde pancar yetiştiriciliği, üzerine yoğunlaşmış bir konu değildir. Ayrıca, pancarın yetiştirildiği öncelikli bölgelerde pancar üretimindeki kârlılık oranı ve pancar yetiştiriciliğindeki uzmanlaşma oranı AB ortalamasının altındadır.

Şeker ortak piyasa düzeninin finansal birlik prensibi değerlendirildiğinde, 4 Üye Devletin (Almanya, Hollanda, Avus-

turya ve İsveç) finansman sisteminde net ödeyici konumunda olduğu, Fransa, Belçika, İtalya ve İngiltere'nin de en fazla finansal desteği alan ülkeler olduğu görülmektedir. Ayrıca, Yunanistan, Portekiz ve İtalya gibi Ekonomik ve Sosyal Kalkınmada öncelikli bölgeler arasında yer alan ülkelerin de net alıcılar arasında yer aldığı ve finansal birlik prensibinin avantajlarından yararlandıkları söylenebilir.

Avrupa şeker politikası, Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmaları olan Roma Antlaşması ve Maastricht Antlaşması'nın kırsal ve sosyal kalkınma ve çevreye ilişkin amaçlarını, teknik ve ekonomik gelişmelere engel olmaksızın, pancar yetiştiriliğinde ve şeker endüstrisinde tam olarak sağlamaktadır.

Pancar ve şeker sektörünün, toplumun taleplerini karşılamadaki başarısı dünya pazarlarına açılma temeline dayanılmamıştır. Tam aksine, Avrupa Birliği'nin dünya pazarlarındaki nispi varlığı, diğer önde gelen ihracatçıların faydalarını azaltmaktadır.

1968'den itibaren uygulanan şeker rejimi, sürekli olarak, genişleme sürecine, ekonomik, bütçesel ve ticari taleplere adapte olmuştur. Şeker rejimi, uyguladığı üretim kotaları sistemi ile AB'yi dünya pazarlarındaki dalgalanmalardan korumuş ve Topluluk iç pazarını dengelemiştir. Ayrıca, ihracat

geri ödemeleri, üreticiler tarafından kendi kendine finanse edildiği için bütçeye ek bir yük getirmemektedir, ihracat politikaları şeffaftır ve dünya pazarlarındaki talebi dikkate almaktadır.

AB'deki şeker fiyatları, dünya fiyatları ile karşılaştırıldığında oldukça yüksektir ki bu da bazı ekonomistlerin bu fiyatların fazla üretime neden olduğu ve böylece dünya fiyatlarını bastırıldığı yolunda düşünmelerine yol açmaktadır. Ayrıca bazı baskı grupları da Avrupa şeker politikasının tüketici için çok masraflı olduğu görüşündedir. AB şeker fiyatları, sık sık diğer ülkelerdeki şeker fiyatları ile de karşılaştırılmaktadır. Bu karşılaştırmalar da pek çok baskı grubuna Topluluk fiyatlarının çok yüksek olduğu izlenimini vermektedir. Ancak burada yapılan basit bir hata, fiyatları dolar bazında hesaplarırken resmi değişim oranlarının esas alınmasıdır. Eğer hesaplamalar, alım gücü pariteleri bazında yapılırsa, şekerin Avrupa tüketicileri için, diğer az gelişmiş ülkelere göre daha ucuz olduğu görülebilir. Ancak bu fiyatlar yine de gelişmekte olan Hindistan ve Tayland gibi dünyanın önde gelen şeker üretici ülkelerine oranla pahalıdır.

Sosyal ve çevresel düzeyde, Avrupa Birliği, pancar üreticileri ve şeker işleyicilerine, ücret, sosyal katkı ve çevrenin korunması konularında çok ağır kısıtlamalar uygulamaktadır. Uluslararası organizasyonlar, ülkeler arasındaki görece destek seviyelerini karşılaştırırken bu çevresel ve sosyal yönleri dikkate almalıdırlar.

Şu anda dünyadaki, deregulasyon, globalizasyon, özelleştirme, liberalizasyon gibi mevcut eğilimler, politikacıları, önde gelen tarımsal-gıda firmalarının yöneticilerini ve hatta üçüncü ülkelerinin tarımsal liderlerini, Avrupa Şeker rejiminde radikal değişimler yapma taraftarı olmaya sevk etmektedir.

Avrupa şeker rejimi, sadece Avrupa Birliği için değil dünya ticaret dengesi için de korunması gereken önemli bir başarıdır.

## KAYNAKLAR

- CAP Monitor, Chapter 12: Sugar, Agra Europe (London) Ltd., 1999.
- Evaluation of the Common Organization of the Markets in the Sugar Sector, P5457 MvdL /YP, Netherlands Economic Institute (NEI), 07.09.2000.
- Official Journal of European Communities, L 178, Volume 44, 30 June 2001.
- The Sugar Regime in European Union, Comite Eurpeen Des Fabricants De Sucre, February 1998. ■

Tablo 1: AB Şeker OPD kapsamında yer alan ürünler

CN Kodu	Ürün Tanımı
1701	kati haldeki pancar, kamış ve kimyasal olarak saf olan sükröz
1212 91	şeker pancarı
1212 92 00	şeker kamışı
1703	şekerin ekstraksiyonu ve rafinasyonu sonucu oluşan melas
1702 20	akçaağaç şekeri ve şurubu
1702 60 90 1702 90 90	laktöz, glukoz, maltodekstrin ve izoglukoz hariç tatlandırıcı ve renklendiricileri içermeyen kati haldeki diğer şekerler ve şeker şurubu
1702 90 60	doğal bal ile karıştırılmış veya karıştırılmamış yapay bal
1702 90 71	Kuru maddede ağırlıkça %50 veya daha fazla sükröz içeren karamel
2106 90 59	laktöz, glukoz, maltodekstrin ve izoglukoz hariç tatlandırılmış veya renklendirilmiş şeker şurupları
2303 20	pancar pulpu, bagasse veya diğer şeker üretim artıkları
1702 30 10 1702 40 10 1702 60 10 1702 90 30	izoglukoz
2106 90 30	tatlandırılmış veya renklendirilmiş izoglukoz şurupları
ex 1702 60 90 10 ex 1702 90 90 10	inülin şurubu