


# Dünyada Şeker Politikaları ve Yeni Şeker Kanunu Sonrası Türkiye'nin Seçenekleri

 *Özelleştirme sonrasında kapanması olasılığı görülen doğu fabrikalarının üretime devam ettirilmesi için önlemler alınması gerektiği, batı bölgelerinde yaşanacak kapanmalarda ise, kısa süreli bir geçiş döneminden sonra çok büyük sorun yaşanmayacağı düşünülmektedir.*

İnsanın beslenmesinde önemli yeri olan ve vazgeçilmez tadı nedeniyle hemen her toplumda talep uyandıran şeker, halen yüzden fazla ülkede üretilmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bir insanın günlük enerji gereksiniminin sırasıyla ortalama %10 ve %6'sını karşılayan şekerin, gelişmekte olan toplumlarda tüketimi artış eğilimindedir.

Şeker, iki temel hammadde olan kamış ve pancardan elde edilmektedir. 17. yüzyılda ticari bir ürün haline gelerek üretimi zaman içerisinde neredeyse tüm tropikal bölgelerde yaygınlaşan kamış şekerine alternatif olarak pancar şekeri ilk olarak 18. yüzyılda Almanya'da denenmiş ve Avrupa ülkeleri üzerinden tüm dünyaya yayılmıştır. Böylece, pancar şekeri üreten ülkelerin ithal kamış şekerine bağlı kalmaksızın gıda güvencelerini artırmaları mümkün olmuştur. Bununla birlikte, şekerin serbest ticaretini olumsuz yönde etkileyerek bütün piyasa düzenini sarsan korumacı politikalar yine gelişmiş Avrupa ülkeleri ve ABD tarafından uygulamaya konulmuştur.

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

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

Ülkemiz açısından değerlendirildiğinde, şeker pancarının Türkiye'de oldukça geniş bir alanda üretiliyor olması ve yaklaşık 300-350 bin üreticinin üretim faaliyeti içinde bulunabilmesi pancarın sosyo-ekonomik önemini ortaya koymaktadır. Şeker pancarına aktarılan destekler gerek gıda güvencesinin sağlanması gerek siyasi açılardan her dönem önemli görülürken, son yıllarda uygulanan yüksek destekleme fiyatları ile yurtiçinde oluşan talep fazlası üretim, stokları artırmış ve şekerin ihracata yönlendirilmesini gerektirmiştir. Öte yandan, dünya şeker fiyatlarının düşük seviyelerde seyretmesi destekleme ve ihracat maliyetlerini artırmıştır. Böylece, şekeri desteklemek üzere TŞFAŞ'a ayrılan Hazine kaynakları büyürken, tüketici daha pahalıya şeker tüketmek durumunda kalmıştır.

19.04.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4634 sayılı yeni Şeker Kanunu ile ulusal şeker politikalarında değişiklikler beklenmektedir. Kanunun çıkarılmasında amaç; şeker fabrikalarının özelleştirilmesi için politikaların piyasa koşullarına uygun hale getirilmesi ve aynı zamanda üretim-tüketim dengesinin korunması hedefi doğrultusunda oluşturulan Şeker Kurumu aracılığıyla bir denetim ve izleme sistemi kurulmasıdır. Halen uygulanmakta olan kota sistemi

Taylan KIYMAZ,  
Gıda Mühendisleri  
Odası Genel Sekreteri

yasalaştırılmakta ve özel kesimi kapsayacak şekilde geliştirilmektedir. Diğer taraftan, şeker alternatiflerine şeker üretiminin %10'u kadar kota getirilmektedir. Serbest piyasa koşullarının sağlanması amacıyla pancar fiyatlarının üretici ile işleyici arasında belirlenmesi, şeker satış fiyatının serbest bırakılması, ani fiyat dalgalanmalarını önlemek üzere depolama maliyetlerinin karşılanması gibi hükümler getirilmiştir.

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

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

Tarafınca yapılan incelemede, özelleştirme sonrası oluşabilecek durumla ilgili iki seçenek akla gelmektedir. İlk seçenekte, üretim koşulları ve rantabilite bakımından tamamen olumsuz koşullar altında çalışmakta olan ve özelleştirme sonrası kapanması beklenen fabrikalar, Adapazarı, Alpulu, Elazığ, Kars, Malatya ve Susurluk olarak belirlenmiştir. Bu seçenekte, olumsuz koşullarda üretime devam eden bazı fabrikaların gerekli yatırım ve rehabilitasyonun ardından üretimde kalacakları varsayılmaktadır. İkinci seçenekte, gerekli yatırım ve rehabilitasyonun yapılması koşuluyla faaliyete devam edebilecek fabrikaların da devre dışı kaldığı bir durum üzerinde durulabilecektir. Bu seçenekte, ilk seçenekte belirtilen fabrikalara ek olarak Ağrı, Ankara, Çarşamba, Erziç, Erzurum, Muş ve Uşak şeker fabrikalarının da kapanma olasılığı üzerinde durulabilecektir.

İstihdam ve katma değer kaybına ek olarak, şeker talebinin 2000-2010 döneminde yılda ortalama %1,8 artacağı hesabı ve kapanan fabrikalar sonrası mevcut özel sektör dahil oluşacak şeker üretim ortalamalarının aynı kalacağı varsayımıyla, şeker üretim açığının; birinci seçenekte, 2005 yılında 150.000 tona varabileceği ikincide ise 400.000 ton

olabileceği, bunun da mevcut politikalar çerçevesinde ithalatla karşılanmasının gerekeceği sonucu ortaya çıkmaktadır. 2010 yılında bu rakamlar sırasıyla 350.000 ton ile 600.000 tona yaklaşabilecektir.

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

Bu noktada, dünyada yaşanması muhtemel politika değişikliklerine Türkiye'nin uyumu ile Türkiye'deki şeker politikası uygulamaları konusunda geliştirilebilecek önerilerden bahsetmek gerekir.

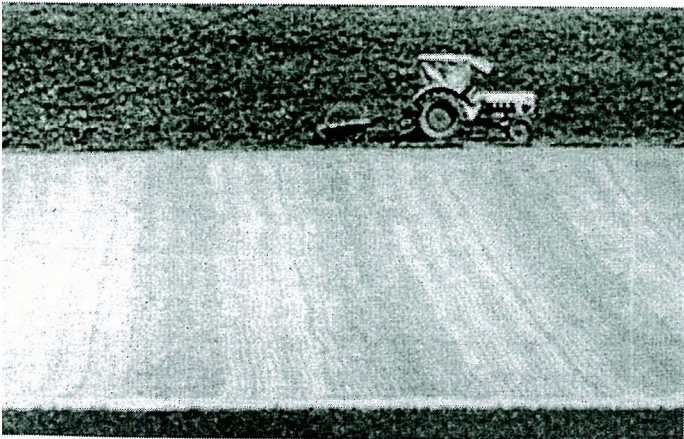


*Bununla birlikte, şekerin serbest ticaretini olumsuz yönde etkileyerek bütün piyasa düzenini sarsan korumacı politikalar yine gelişmiş Avrupa ülkeleri ve ABD tarafından uygulamaya konulmuştur.*

Dünya şeker politikalarında yaşanacak olası serbestleşme sonrası artması beklenen dünya fiyatlarıyla birlikte, Türkiye'nin kısa vadede uygulayabileceği politikanın; üretilen pancar şekerinin görece yüksek yurtiçi fiyatlarıyla dünya fiyatları arasındaki farkın ithalat vergilerine yansıtılması olabileceği düşünülmektedir. İki fiyat arası farkın günümüzdekinden daha düşük olması bekleneneğinden korumanın da daha düşük seviyelere çekilmesi sakınca yaratmayacaktır. Bu politika günümüzdekinin devamı olup yük tüketiciye aktararak bütçe imkanları kullanılmamaktadır. Öte yandan, serbestleşme sonrası dünya fiyatlarının yurtiçinde hakim kılınması durumunda, işleme sanayinin rekabetinin sağlanabilmesi ve üretimin devamı açısından üreticiye yönelik iki tür destekten bahsedilebilecektir. Bunlardan biri belirlenen hedef fiyatla dünya fiyatı arasındaki farkın üreticiye ödendiği fark ödeme sistemi, diğeri ise, belli bir gelir baremine göre ödenen doğrudan gelir sistemidir. Bunlardan doğrudan gelir sisteminin, DTÖ'nün desteklemenin üretimden bağımsız yapılması şartından dolayı, uygulanma imkanı daha fazladır. Bütçe kısıtlarının burada önemli bir kriter olduğu belirtilmelidir.

*Şeker Kurulu'nun mevcut kamu yapılanması içerisinde gerekliliği tartışılır bulunduğundan, özelleştirme sonrası sözkonusu Kurulun ortadan kaldırılarak şeker piyasalarının devamlı izleme altında tutulabileceği yapının, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlıklarını bünyesinde oluşturulacak birimler ve Rekabet Kurumu'nun etkin olduğu bir düzen içerisinde oluşturulması önerilmektedir.*

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



Öte yandan, şeker pancarında kalite standartlarının uygulanması ve kalitenin teşviki önem taşıırken, ürün ekim kararlarının piyasa şartlarında dinamik olarak verilebilmesini teminen fiyatların yeterince erken belirlenmesini sağlanması ve alternatif ürünlerde piyasa fiyatlarının ileriye dönük izlenebilmesi için borsaların etkin şekilde çalışması gereği dile getirilmelidir.

Son olarak, özelleştirme ve yeniden yapılandırmanın olumsuz etkilerinin azaltılmasına dönük olarak bazı önerilere yer verilebilir. Yukarıda bahsi geçen seçeneklerde kapanması olasılığı görülen Ağrı, Kars, Muş, Erçiş, Malatya ve Elazığ fabrikaları bölgelerinde şeker pancarı tarımının önemli bir faaliyet olduğu ve bölgede kamu yatırımlarının çok az olması nedeniyle şeker fabrikalarının istihdamda önemli yer tuttukları anlaşılmaktadır. Adı geçen bölgelerde alternatif ürün sayısının azlığı ile bunlardan elde edilen gelirin pancara göre düşük olması şeker pancarının önemini daha da artırmaktadır. Bu bağlamda, adı geçen fabrikaların kapanmasının kısa ve orta dönemde sakıncalı olacağı ancak, Ağrı-Kars ve Muş-Erciş gibi birbirine yakın bölgelerde bulunan fabrikalardan üretime devamı konusunda birinin seçimi sözkonusu olursa, bunların Ağrı ve Muş olabileceği sonucuna varılmıştır. Geri kalmış bölgelerdeki üretime devam edilecek fabrikaların rehabilitasyonu ile proje dahilinde yeni yatırımların desteklenmesi, gerekiyorsa üreticilere girdi desteği sağlanmasına yönelik politikalar izlenmesi seçenekler arasındadır. Üretimin devam ettirilmeyeceği bölgelerde şeker pancarı yerine Doğu Anadolu'nun hayvancılık potansiyeli düşünülerek yem bitkileri ve Türkiye çapında ise arz açığı bulunan ürünlerin özen- dirilmesi mümkündür.

Şeker fabrikalarının kapanması sözkonusu olabilecek diğer üretim bölgelerinde kısa süreli bir geçiş döneminden sonra çok büyük sorun yaşanmayacağı düşünülmektedir. Geriye kalacak görece verimli çalışan fabrikaların kapasitelerinin büyütülmesi yoluyla olası bir arz açığının zamanla ortadan kaldırılması mümkün olacaktır.

Özelleştirme uygulamalarında çözüme ulaştırılması gereken asıl konu, üretimin devam ettirilmesine yönelik tedbirlerin fabrika satış sözleşmelerinde yer alması ile fabrikaların amaç dışı kullanımının önlenmesidir. Şeker üretim faaliyetleri ve fabrika tevsi ve modernizasyonunun pahalı yatırımlar olması nedeniyle, fabrikaların mali yönden güçlü ve yatırım yapabilme kapasiteleri olan özel sektör taliplilerine satılması için özelleştirme sırasında gerekli kriterlerin konulması konusunda üzerinde durulması gerekmektedir. ■

Taylan KIYMAZ tarafından "Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye'nin Konumu" konulu yüksek lisans tezi 2001 yılı Ekim ayında Hacettepe Üniversitesi İktisat Bölümü'ne sunulmuştur. Bu çalışma, 2001 yılında Türkiye Ekonomi Kurumu tarafından düzenlenen yüksek lisans tezleri yarışmasında birincilik kazanmıştır.