

T.C.

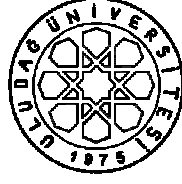
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME VE REKABET  
POLİTİKALARI AÇISINDAN ŞEKER SANAYİNİN  
İNCELENMESİ

Harun GÜLSÜN

YÜKSEK LİSANS TEZİ  
TARIM EKONOMİSİ ANABİLİM DALI

BURSA-2007



T.C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME VE REKABET  
POLİTİKALARI AÇISINDAN ŞEKER SANAYİNİN  
İNCELENMESİ

Harun GÜLSÜN

Prof. Dr. Orhan YAVUZ  
(Danışman)

YÜKSEK LİSANS TEZİ  
TARIM EKONOMİSİ ANABİLİM DALI

BURSA-2007

T.C.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME VE REKABET  
POLİTİKALARI AÇISINDAN ŞEKER SANAYİNİN  
İNCELENMESİ

Harun GÜLSÜN

YÜKSEK LİSANS TEZİ  
TARIM EKONOMİSİ ANABİLİM DALI

Bu Tez ....../...../200... tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Orhan YAVUZ  
GÖKSOY

Danışman

Prof. Dr. Erkan REHBER

Prof. Dr. A.Tanju

BURSA-2007

## ÖZET

Bu çalışmada, dünyanın önemli şeker üreticilerinden biri olan Türkiye'de rekabet hukuku bağlamında şeker pancarında uygulanan tarım politikaları, 4634 sayılı Şeker Kanunu ile gelen değişiklikler değerlendirilerek, üreticilerin şeker pancarı tarımındaki sosyo-ekonomik sorunları incelenmiştir. Aynı zamanda, ülkemizin sorunlu KİT'lerinden biri olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. incelenerek sektörde özelleştirme konusu ele alınmıştır. Özelleştirme politikaları sosyo-ekonomik yönden irdelenmeye çalışılmış, şeker sanayinde kamuoyuna yansıyan özelleştirme modelleri ortaya konmuş ve sektöre olası etkileri açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmada öncelikle şeker sanayinin Türkiye'de durumu incelenmiş, dünyada şeker sektörü analizi yapılmış, şeker alternatifi tatlandırıcılar konusunda değerlendirmeler ortaya konmuştur. Daha sonra Türkiye'de şekerde uygulanan politikalar açıklanarak, bugüne kadar şeker sanayindeki özelleştirme uygulamaları ele alınmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye'de şeker politikaları, şeker sanayi, şeker sektöründe özelleştirme.

## ABSTRACT

In this study, the sugar policies that are being applied in terms of the competitiveness laws in Turkey, who is one of the important sugar producers in the world, and the changes occurred as a result of the Sugar Law 4634 are evaluated; the socio-economic problems of the sugar producers have been investigated. Meantime, the privatization issue in the sugar sector has been taken into consideration by investigating the Turkish Sugar Factories, which is one of the problematic enterprises owned by the state. The privatization policies have been investigated in terms of socio-economic aspects, the privatization models that have been announced to the public have been summarized and their possible effects on the sector have been explained. The place of the sugar industry in the Turkish economy have been investigated, it has been compared with the world sugar industry and other important producer countries, evaluations on the subject of sugar alternative sweeteners have been put forward. Later on, the policies applied in Turkey have been explained and the privatization process until today has been investigated.

**Keywords:** Sugar policies in Turkey, sugar industry, privatization in the sugar sector.

**İÇİNDEKİLER**

SAYFA

TEZ ONAY SAYFASI .....	ii
ÖZET .....	iii
ABSTRACT .....	iv
İÇİNDEKİLER .....	v
KISALTMALAR DİZİNİ .....	vii
ÇİZELGELER DİZİNİ .....	viii
ŞEKİLLER DİZİNİ .....	ix
GİRİŞ .....	1
<b>1. ŞEKER SANAYİ ve ŞEKER PANCARI ZİRAATI .....</b>	<b>4</b>
1.1. Dünya Şeker Durumu .....	5
1.2. Türkiye Şeker Sanayii .....	11
<b>2. ŞEKER ALTERNATİFİ TATLANDIRICILAR .....</b>	<b>22</b>
2.1. Nişasta Sanayii .....	24
<b>3. TÜRKİYE'DE ŞEKER POLİTİKALARI .....</b>	<b>29</b>
3.1. Türkiye'de Şeker Pancarı Politikasının Kapsamı .....	30
3.2. Türkiye'de Şeker Pancarı Politikalarının Uygulanma Şekli .....	31
3.2.1. Üretim kontrol mekanizması .....	35
3.2.2. Şeker Kanunu ve yeni düzenlemeler .....	37
3.2.3. Nişasta bazlı şeker sektörü ve politikaları .....	42
<b>4. ÖZELLEŞTİRME VE TÜRK TARIMINDA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI. 48</b>	<b>48</b>
4.1. Özelleştirme Kavramı .....	48
4.2. Özelleştirmenin Amaçları .....	50
4.3. Türk Tarımında Özelleştirme Uygulamaları .....	52
<b>5. ŞEKER SANAYİİNDE ÖZELLEŞTİRME .....</b>	<b>57</b>
5.1. Özelleştirmenin Sosyal Boyutu .....	60
5.2. Konya, Kayseri ve Amasya Şeker Fabrikalarında Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Sosyo - Ekonomik Değişimler .....	63
5.3. Şeker Sektöründe Özelleştirme Modelleri .....	67
5.4. Özelleştirmede Örnek Model – Polonya .....	70

5.4.1. Şeker pancarı üretiminin sağlanması garantileri .....	70
5.4.2. Şeker sözleşmelerinin yapılması ve şeker pancarı alımı şartları.....	71
5.4.3. Şeker pancarı için fiyat oluşturulması yöntemi.....	71
5.4.4. Sigorta ve teminat.....	72
5.4.5. Yan ürünler .....	72
5.4.6. Üreticilerin eğitimi .....	72
5.4.7. Üreticilerin şirketin yönetimine iştiraki .....	73
5.4.8. Üreticilerin anonim şirketlerin sermayesindeki katılım payı.....	73
<b>SONUÇ ve ÖNERİLER .....</b>	<b>75</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>79</b>

**KISALTMALAR DİZİNİ**

AB – Avrupa Birliği

ACP – Afrika, Karayip ve Pasifik Ülkeleri

ARIP – Tarım Reformu Uygulama Projesi

CCC – Amerikan Ürün Kredi Kurumu

CMO – Şeker Pazar Rejimi

DTM – Dış Ticaret Müsteşarlığı

DTÖ – Dünya Ticaret Örgütü

EBK – Et ve Balık Kurumu

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade – Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması

GDO – Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar

GSMH – Gayri Safi Milli Hasıla

GTS – Genel Tarım Sayımı

HFCS – High Fructose Corn Syrup - Yüksek Fruktozlu Mısır Şurubu

HİŞFİK – Ham İpek ve Şeker Fiyat İstikrar Kurumu

IMF – Uluslararası Para Fonu

İGSAŞ – İstanbul Gübre San. A.Ş.

KİT – Kamu İktisadi Teşebbüsü

NBŞ – Nişasta Bazlı Şeker

ORÜS – Orman Ürünleri Sanayi

ÖİB – Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

ÖYK – Özelleştirme Yüksek Kurulu

PANKOBİRLİK – Pancar Ekicileri Kooperatifi Birliği

SEK – Süt Endüstrisi Kurumu

ŞEMAD – Şekerli Mamul Sanayicileri Derneği

TİGEM – Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü

TSEK – Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu

TŞFAŞ – Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi

TUGSAŞ – Türkiye Gübre Sanayi A.Ş.

TÜRKŞEKER – Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi

TZDK – Türkiye Zirai Donatım A.Ş.

YEMSAN – Türk Yem Sanayi A.Ş.



**ÇİZELGELER DİZİNİ**

Sayfa

Çizelge 1.1. Dünya Kamış ve Pancar Şeker Üretimi .....	5
Çizelge 1.2. Başlıca Ülkelerde Şeker Üretimi .....	6
Çizelge 1.3. Ülkelerin Şeker İthalatı .....	7
Çizelge 1.4. Bazı Ülkelerde Kişi Başına Şeker Tüketimi.....	9
Çizelge 1.5. Beyaz Şeker Dünya Borsa Fiyatları.....	11
Çizelge 1.6. Pancar Eken İl, Köy ve Çiftçi Sayısı .....	13
Çizelge 1.7. Türkiye’de Şeker Fabrikaları .....	14
Çizelge 1.8. 2004 yılı İllere Göre Şeker Pancarı Ekim ve Üretimi. ....	15
Çizelge 1.9. Türkiye’de Yıllar İtibariyle Pancar ve Şeker Üretimleri ile Şeker Tüketimleri.....	15
Çizelge 5.1. Özelleştirilen Şeker Fabrikalarında Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Üretim ve İstihdam Düzeylerindeki Değişimler.....	64
Çizelge 5.2. Konya Şeker Fabrikası A.Ş.’nin özelleştirme öncesi ve sonrası Karlılık Analizleri. ....	66

**ŒEKİLLER DİZİNİ**

	<b>Sayfa</b>
Œekil 1.1. Türkiye'de İŒlenene Göre Pancar retimi .....	17
Œekil 1.2. Türkiye'de İŒlenene Göre Pancar Verimi.....	18
Œekil 1.3. Türkiye'de üretilen ve Tüketilen Œeker Miktarı.....	18
Œekil 1.4. Türkiye'nin Œeker İhracatı.....	20

## GİRİŞ

Yıllık üretim ve tüketimi 140 milyon tonun üzerinde olan şekerin, dünyada yaklaşık olarak yüzde 25'i şeker pancarından yüzde 75'i de şeker kamışından üretilmektedir. Türkiye'de ise şeker, tamamen şeker pancarından elde edilmektedir (Kıymaz 2002). Yaklaşık 350-400 bin çiftçi ailesi, yıllara göre 350-500 bin hektar arasında değişen ekim alanında pancar yetiştirmektedir. Pancardan üretilen şekerde dünyanın önemli şeker üreticileri arasında olan Türkiye, dünya şeker üretiminin yüzde 8'i ile 4. sırada olup, Avrupa şeker üretiminde yüzde 10 ile 3. sıradadır ve Ortadoğu pancar şekeri üretiminde de yüzde 65 paya sahiptir (Tortopoğlu 2004). Sektör, şeker üretme yanında, yan çıktılarla (pancar küspesi ve melas) hayvancılık sektörünün girdi kaynağı ve ispirto üretimiyle de içki sanayiinin hammaddesi olduğu için Türkiye'de önemli bir yere sahiptir.

Türkiye şeker pancarı üretimi açısından kendine yeterli bir konumda olmasına rağmen bazı yıllar ithalat yapmak durumunda kalmıştır. Ancak özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra üretimde görülen artışlar ve nispeten yüksek açıklanan destekleme fiyatlarından ötürü şeker pancarında önemli stoklar gerçekleşmiştir. Ancak 04.04.2001 tarihinde kabul edilen 4634 sayılı Şeker Kanunu ile birlikte şeker pancarı üretiminin destekleme dışına alınması Türkiye nüfusunun yılda yaklaşık yüzde 1.5'ler civarında artmasının da dikkate alınması ile Türkiye'yi şeker tüketiminde dışa bağımlı hale getirebilecektir. Ayrıca yeni Şeker Kanunu ile Nişasta Bazlı Şeker (NBS) kotasının %15'e çıkarılması (AB'de %2), şeker pancarı üretim alanlarını daraltabilecek, şeker üretimini azaltabilecek ve hammaddesi bakımından dışarıya bağımlı olunan NBS üretimini özendirebilecektir (Konyalı 2001).

Türkiye'de şeker sektöründe, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ) ve altı özel şeker fabrikası faaliyet göstermektedir. Aynı zamanda iki özel şirket de deneme üretimine başlamıştır. Türkiye şeker sanayii üretim politikası; "yurtiçi şeker tüketimini ve gereken miktarda milli güvenlik stokunu karşılayacak kadar üretim yapmak ve artan miktarı ihraç etmek" olarak tespit edilmiştir (Akbaş 2003). Bu politikayı uygularken aynı zamanda, varolan kapasiteden etkin şekilde yararlanma, üretici ve tüketiciyi koruma, istihdama katkı ve sosyal fayda yaratma fonksiyonlarını öne çıkaracak şekilde

faaliyetlerini gerçekleştirme amacındadır. Sanayii, rn kalitesi açısından uluslararası pazarlarda herhangi bir sorunla karşılaşılmamakta ise de, maliyeti olumsuz etkileyen bir faktör olan üretim teknolojisini AB standartlarına getirmek üzere modernleşme çalışmalarına hız verilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de şeker politikalarında, 4634 sayılı şeker Kanunun yürürlüğe girmesiyle önemli değişimler olmuştur. Ancak bir ülke politikası haline gelen şeker talebinin öncelikle ülke içerisinden sağlanması amacı bu kanunda da değişmemektedir (Anonim 2001d). Kanunun amacı üretimde istikrarı sağlayacak planlamalara imkan vermek ve sektörü devlet müdahalesinden arındırmaktır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında haklı gerekçelerle kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsü’lerinden (KİT) biri de TşFAş’dır. Bu KİT’ler zaman içinde çeşitli nedenlerle ekonomide büyük sorun yaratmaya başlamışlardır. Devletin ekonomideki yerini küçültmek, rolünü azaltmak amacıyla uygulamaya konulan zelleştirme diğer dünya ülkelerine nazaran, ülkemiz gündeminde gecikmeli olarak ancak son yıllarda yer almaya başlamıştır. oğunluğu lke ekonomisine ağır yük olan KİT’lerin sorunlarının üzülmesine zelleştirme uygulamasının büyük oranda yardımcı olacağı düşüncesiyle, bu çalışmada zelleştirme konusu, ideolojik yönü dışında incelenmeye çalışılmıştır.

Özelleştirmenin esas amacı nihai olarak devletin ekonomide işletmecilikten tamamen çekilmesini sağlamaktır. Özelleştirme ile, ekonomide serbest piyasa mekanizmasının yerleştirilmesi, KİT’lerin sorunlarının zlm, sermaye piyasasının geliştirilmesi, tasarrufların hisse senedine yönlendirilmesi, mülkiyetin tabana yayılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, KİT’lerin hazine ve bütçe üzerindeki yükünün azaltılması, devlete yeni kaynaklar bulunması ve yabancı sermaye girişi sağlanması gibi çeşitli amaçlar güdülmektedir (Anonim 2005d). Bu amaçları gerçekleştirebilmek için de çeşitli yöntemler uygulanmaktadır.

Kamu tarafından işletilirken zarar eden üç şeker fabrikasının, özel sektöre devredildikten sonra kr etmeleri özelleştirmenin amacına ulaştığını göstermektedir. Ancak, sanayiinin özelleştirilmesi düşünülürken; sanayiinin yatırımlarında, ekonomik fayda faktörünün yanında sosyal fayda faktörünün de göz önüne alındığı unutulmamalıdır. Özelleştirme durumunda, bu fabrikaların Devletçe desteklenmeleri gerekecektir. Diğer taraftan, şekerin stratejik önemi dikkate alınarak bazı fabrikaların Devlet eliyle işletilmesine devam edilmesi düşünülebilir. Durumun politik düşünce ve

kaygılardan uzak, objektif gözle incelenerek uygun bir yöntemle peyderpey özelleştirilmesinin uygun olacağı kanaatine varılmıştır. Ancak üreticinin mağdur olmaması için devlet denetiminin belirlenecek sınırlarla devam etmesi gerekmektedir.

Bugün birçok gelişmiş ülke dünya pazarlarından alacakları kamış şekeri ile iç tüketimlerini karşılayabilecekleri halde, şekerpancarı tarımının ve şeker sanayinin ülke ekonomilerine olan katkılarını gözönüne alarak şekerpancarı tarımından vazgeçmemekte, aksine koruyucu tedbirler almaktadırlar. Sosyal ve ekonomik kalkınmayı hızlandıran şekerpancarı tarımı ve şeker sanayii Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde birçok sanayiye katma değer sağladığı için ekonomide ve istihdamda önemi büyüktür.

Önemli bir besin maddesi ve Türkiye’de şeker elde edilen tek bitki şekerpancarı olmasından dolayı destekleme politikaları da uzun yıllar tamamen şekerpancarı üzerinde yoğunlaşmıştır.

Şekerpancarı tarımının desteklenmesi Şeker Şirketinin 1950 yıllarında üreticiye, ürüne, verime ve kaliteye destek vermesiyle başlamıştır. Temel gıda maddelerinden olan şekerin hammaddesi pancarın doğa koşullarına bağımlılığı buna bağlı olarak risk ve belirsizliğin fazla olması, üretim periyodunun uzunluğu desteklenmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu araştırmada, uzun yıllardır şeker sektöründe izlenen özelleştirme ve rekabet politikalarının, şekerpancarı üreticilerine ve topluma olan sosyo-ekonomik etkileri incelenmiş ve en uygun politika ve özelleştirme modelleri ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu amaçla Türkiye’de ve Dünyada şeker sanayi ve şeker pancarı tarımı ile şeker alternatifi tatlandırıcı piyasası incelenmiş, Türkiye’de şeker politikaları ile Türk tarımında özelleştirme uygulamaları, Şeker Kanunu ve yeni politika düzenlemeleri kapsamında değerlendirilmiştir. Çalışmanın son bölümünde Türkiye’de kamuoyuna duyurulan özelleştirme modelleri ortaya konmuş, bu modeller değerlendirilmiş ve ulusal çıkarlara ters düşmeyen, örnek oluşturacak özelleştirme uygulamalarına yer verilmiştir.

## 1. ŞEKER SANAYİ VE ŞEKER PANCARI ZİRAATI

Beslenmenin temel maddelerinden olan Şeker, ham maddesi olan pancar ve kamışın tarımsal üretim ve istihdama katkısı ile işleme sırasında ortaya çıkan yan ürünler nedeniyle tüm ülkelerde fazlasıyla korunan oldukça politik bir üründür.

Tarım üreticisi ve ülkemiz tarım üretimi açısından önemli bir yeniden yapılandırmanın yaşandığı alanlardan bir tanesi de Şeker sektörüdür. Gerek girdi gerekse çıktıları itibariyle çok sayıda insanı yakından ilgilendiren Şeker sektörü çok çeşitli sosyo-ekonomik unsur barındırmaktadır (Şahinöz 2002). Şeker pancarı, 400 bin çiftçi ailesi, 250 bin tarım ve 30 bin sanayi işçisi ile alt sektör çalışanlarının aileleriyle birlikte toplam 10 milyon insanı doğrudan ilgilendiren bir üründür (Anonim 2006b). Bunun yanı sıra pancar tarımı hayvancılık, ilaç, et, süt, nakliye ve hizmet sektörleriyle de iç içe geçmiş durumdadır. Yetmiş milyon nüfusa sahip olan ve döviz kaynakları sınırlı olan bir ülkenin gıda güvenliğini yakından ilgilendirmektedir.

Pancar ziraatı, çiftçiyi tarlaya ve köye bağlayan, ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle üreticilerimizin tarımsal bilgi ve kültür düzeylerini yükselten, ailenin tüm bireylerine çalışma imkanı ve istihdam sağlayan, nüfusun kırsal kesimde tutulmasına, iç göçün yavaşlatılmasına ve bölgesel kalkınmışlık farklarının azaltılmasına en büyük katkı sağlayan ürünlerin başında gelmektedir (Tortopoğlu 2004).

Günümüzde Şeker, Şeker pancarı, Şeker kamışı ve nişasta olmak üzere 3 farklı hammadden elde edilmektedir. Hammadde ve işleme maliyetine göre Şeker kamışı Şeker pancarı Őekerine göre daha ucuzdur. Kamış Şekerinin toplam dünya Şeker üretiminde %75 civarında ve ihracatında ise %90'a yakın payının olması dolayısıyla oluşan görece düşük fiyatları nedeniyle pancardan Şeker üreten ülkelerin milli politikalarında korumalar önemli bir yer tutmaktadır (Anonim 2006b). Pancar üreticisi olan korumacı ülkelerin başında AB ve ABD gelmektedir. ABD aynı zamanda Şeker kamışı üretimi de yapmaktadır.

### 1.1. Dünya Şeker Durumu

Çizelge 1.1.'de görüldüğü gibi 2005/2006 dünya şeker üretimi ham değer olarak 147,2 milyon tondur. 1999/2006 yılları arasında dünya şeker üretiminde pancarın payı ortalama % 25,88 iken kamışın payı ortalama % 74,12'dir (Anonim 2007a, Anonim 2007b, Anonim 2005b). F.O. Lichts International Sugar and Sweetener Report'a göre 2006/07 dünya şeker üretiminin 147,2 milyon ton'a ulaşacağı öngörülmektedir<sup>1</sup>.

Çizelge 1.1. Dünya Kamış ve Pancar Şeker Üretimi (1000 ton Ham Değer)

Kampanyalar	Dünya Şeker Üretimi	Pancar Şekeri	Kamış Şekeri	Pancar %	Kamış %
1999/00	136.411	37.511	98.900	27,50	72,50
2000/01	131.330	36.590	94.740	27,86	72,14
2001/02	135.782	33.028	102.755	24,32	75,68
2002/03	149.298	37.278	112.020	24,97	75,03
2003/04	142.661	34.514	108.147	24,19	75,81
2004/05	141.423	37.393	105.939	26,44	73,56
2005/06	147.228	38.613	108.615	26,23	73,77

Kaynaklar: TŞFAŞ İstatistik Özetleri 2005, s.28, PANKOBİRLİK Dünya ve Türkiye Şeker İstatistikleri 2007, s.2, F.O Licht GmbH – 2007, s.5

Çizelge 1.2.'de başlıca ülkelerde 2005-2006 yılı şeker üretimleri yer almaktadır. Şeker üretimindeki artış, en başta Hindistan (3,7 milyon ton) ve Brezilya'da (2 milyon ton), ardından Tayland (1,7 milyon ton), Çin (1,5 milyon ton), ABD (0,9 milyon ton) ve Pakistan'da (0,9 milyon ton) gerçekleşmiştir. Bu artışın bir kısmı AB'deki 4 milyon ton'luk üretim düşüşüyle dengelenmiştir. Artan gelir düzeyinin tüketim üzerinde daha fazla olumlu etki yapacağı beklenmemektedir. Obezite ve sağlık kaygıları, gelişmiş ülkelerde tüketicileri alternatif tatlandırıcılara yöneltmektedir. Ancak gelişme yolundaki ülkelerde durum farklı olup, tüketim artış hızı 2006 yılında % 2'ye yaklaşmıştır. Şeker fiyatları erişilebilir düzeyde olduğu sürece bu durumun sürmesi beklenmektedir<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> [http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/Ar\\_Ozet/2006\\_yili\\_degerlendirme.htm](http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/Ar_Ozet/2006_yili_degerlendirme.htm)

<sup>2</sup> <http://www.sekerkurumu.gov.tr/>

Çizelge 1.2. Başlıca Ülkelerde Şeker Üretimi (2005-2006)  
(Ham Değer 1000 ton, Şeker Pancarı ve Şeker Kamışı Toplamı)

Ülkeler	Üretim (Şeker Pancarı + Şeker Kamışı)
Brezilya	27.815
Hindistan	20.600
Çin	9.581
ABD	6.653
Meksika	5.468
Fransa	4.549
Almanya	4.400
Pakistan	2.820
Rusya (Fed.)	2.718
TÜRKİYE	2.070
Küba	1.170
İspanya	1.183
Lüksemburg	1.077
DÜNYA	147.228

Kaynaklar: TŞFAŞ İstatistik Özetleri 2005, s.29, PANKOBİRLİK Dünya ve Türkiye Şeker İstatistikleri 2007, s.5, F.O Licht GmbH – 2007, s.10

Dünya şeker üretiminin %75'i dünyanın en büyük 10 şeker üreticisi ülke tarafından yetiştirilir. Çizelge 1.2.'de görüldüğü gibi, 2005-2006 yılı değerleriyle dünya şeker üretiminde Brezilya 27,8 milyon ton ile ilk sırada yer almaktadır. Bunu 20,6 milyon ton ile Hindistan, 9,6 milyon ton ile Çin, 6,7 milyon ton ile ABD, 5,5 milyon ton ile Meksika ve 4,5 milyon ton ile Fransa izlemektedir. 2005-2006 kampanya döneminde Türkiye dünya şeker üretiminde 2 milyon ton ile ilk 15 içerisinde yer almıştır (Anonim 2007a, Anonim 2007b).

Dünya şeker üretimini etkileyen faktörlerin başında rekolte ve ekim alanları gelmekle beraber, ülkelerin siyasal yapısındaki değişmeler, siyasi ve ekonomik bloklasmalar da üretimi etkileyen faktörler olarak ifade edilebilir.

Tatlı sebze olarak adlandırılan şekerpancarı, 18.yy'a kadar ticari bakımdan şeker kaynağı olarak kullanılmamıştır. 18.yy'da şekerpancarından şeker elde etme tekniği geliştirilmiş ve şekerpancarı üretimi Avrupa'ya yayılmıştır. Bu tarihlerden itibaren şeker kamışı ve şekerpancarı birlikte ve sıklıkla rakip ürün olarak şeker üretiminde kullanılmaya başlanmıştır (Konyalı 2001).



Şekerpancarının şeker üretimindeki önemini kaybetmesi eski SSCB'den kaynaklanmıştır. SSCB'nin yıkılmasından sonra Rusya Federasyonu ve Ukrayna'nın şekerpancarından gerçekleştirdiği şeker üretimi, 7 milyon tondan 2.2 milyon tona gerilemiştir. Şeker tüketimi ise 1980'lerden bu yana 5 milyon ton azalarak 3 milyon tona düşmüştür. Rusya Federasyonu dünyanın en büyük şeker ithalatçısı olmaya devam etmektedir. İthalatının büyük kısmını Küba ve Brezilya'dan gerçekleştirmektedir (Konyalı 2001).

Dünya şeker ithalatı 2003 yılı itibariyle yaklaşık 45 milyon tondur. Çizelge 1.3'ten de görüldüğü gibi Rusya yaklaşık 5 milyon ile dünya ithalatında ilk sırada yer almaktadır. Bunu sırasıyla AB, Japonya ve ABD izlemektedir (Anonim 2005a).

Çizelge 1.3. Ülkelerin Şeker İthalatı (1000 ton)

Ülkeler	1999	2000	2001	2002	2003
ABD	1.589	1.374	1.258	1.374	1.499
Afganistan	71	51	61	70	77
Avrupa Birliği	1.941	1.905	1.885	2.264	2.117
Arnavutluk	63	66	60	59	106
Rusya	5.801	5.288	6.004	4.959	4.949
Polonya	2	60	64	87	75
Bulgaristan	220	294	217	225	266
Çekoslovakya	54	28	60	70	26
Çin	420	673	1.197	1.193	784
Fas	445	637	447	708	550
Hindistan	1.003	207	48	-	-
Irak	441	406	424	808	821
İran	1.064	893	723	1.011	810
İsrail	440	425	468	500	428
Japonya	1.563	1.605	1.572	1.511	1.512
Libya	217	183	231	228	162
Mısır	1.265	618	436	1.058	1.008
Pakistan	5	869	753	6	10
Romanya	420	506	566	491	531
S.Arabistan	458	648	748	666	674
Suriye	379	516	918	975	1.117
Tunus	282	261	296	324	390
Arjantin	1	2	1	-	6
DÜNYA	35.887	36.093	40.407	38.944	44.810

Kaynak: TŞFAŞ., İstatistik Özetleri 2005, s.45

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

ABD'li şekerleme üreticileri ve tüketiciler, yüksek kaliteli ve korunmalı şeker arzından olumlu yönde etkilenmektedir. ABD'deki tüketici fiyatları, gelişmiş ülkelerin fiyatlarından %32 daha ucuzdur. Dünyadaki tüketiciler ve gelir düzeyleri göz önüne alındığında ABD'li tüketiciler, Singapur'dan sonra en ucuz şeker satın alabilen tüketicilerdir. ABD'de 1996 yılındaki tarım reformundan sonra üreticiler için ham şeker kamışı ve toptan rafine pancar şekeri fiyatları büyük oranda gerilemiştir. Ancak perakende olarak tüm şekerleme ürünlerinin fiyatları %1-4 oranında artış göstermiştir. 1990'lı yılların fiyat trendine bakıldığında, üretici fiyatlarının düştüğü ve şeker ve şekerli mamuller için tüketici fiyatlarının arttığı görülmektedir (Konyalı 2001).

Genel olarak şeker, uluslar arası ticareti yapılan ürünler içerisinde en değişken fiyat seyri gösterenlerden biridir. Şeker borsası dış etkenlere karşı çok duyarlı olması nedeniyle sürekli iniş-çıkışlar içerisinde (Kıymaz 2002). Dünya şeker fiyatlarının seyrini etkileyen faktörlerin başında ekim alanları, rekolte, hava koşulları, rakip ürünlerin fiyatları gelmekle beraber, dünya şeker piyasası her yıl farklı faktörlerin etkisiyle farklı trendler göstermektedir (Şahinöz 2002). Bu faktörlere dünyada görülen üretim fazlalıkları, stoklar, tamamlayıcı ara madde yada doğrudan şeker alternatifi tatlandırıcılar ve bunların kullanım alanlarında görülen artışlar örnek gösterilebilir.

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

görüşülen yeni Uluslararası Şeker Anlaşması, Ocak 1993'te yürürlüğe girmiştir (Anonim 1999e).

46 üye ülkesi bulunan Uluslararası Şeker Örgütü'nün amaçları, dünya şeker sorunları ile ilgili konularda geniş bir işbirliği oluşturmak, dünya şeker ekonomisini geliştirmek amacıyla yapılan hükümetler arası toplantılara bir forum teşkil etmek, dünya şeker ve diğer tatlandırıcılar piyasaları ile ilgili bilgi toplamak ve şeker ticaretini geliştirmek ve özellikle geleneksel olmayan kullanımlarda şeker kullanımını artırmayı teşvik etmektedir<sup>3</sup>.

1960'lı yıllardan günümüze Dünya şeker tüketim artışı yılda ortalama % 2.5 dolayında olmuştur. Gelişmekte olan ülkeler dikkate alındığında tüketim artış hızı % 4.8'lere ulaşmaktadır. Son yıllarda şekerin %59'u gelişmekte olan ülkelere % 41'i ise gelişmiş ülkelere tüketilmektedir. Bu da gelişmekte olan ülkelerdeki yüksek nüfus artış hızının şeker tüketiminde önemli bir faktör olduğunu doğrulamaktadır (Konyalı 2001).

Çizelge 1.4. Bazı Ülkelerde Kişi Başına Şeker Tüketimi (Kg/Ham Değer)

ÜLKELER	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
ABD	32,01	30,45	30,53	31,34	31,68	31.63
Avustralya	63,08	60,12	60,17	59,23	58,88	58.88
Brezilya	54,21	54,18	56,94	57,02	56,89	57.22
Çin	7,71	8,45	8,96	8.67	8,83	9.48
G.Afrika	36,53	37,66	33,65	35,31	35,69	35.95
Hindistan	18,21	18,79	17,64	18,70	18,62	18.81
Japonya	19,18	19,34	18,89	18,51	18,25	18.42
Küba	62,37	62,20	60,13	60,37	61,15	61.48
Meksika	46,51	49,50	53,06	51,75	49,78	51.74
Pakistan	24,89	24,82	25,94	26.38	25.22	25.04
Polonya	44,74	44,79	45,15	44.87	44.90	45.06
Romanya	24,55	24,83	24,97	25.08	25,15	25.15
Türkiye	27.60	27.98	28.25	28.80	29.06	29.28

Kaynak: PANKOBİRLİK Dünya ve Türkiye Şeker İstatistikleri 2007, s.14, F.O Licht GmbH – 2007, s.15

<sup>3</sup><http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detayrk&yayinID=980&icerikID=1089&dil=TR>,

Çizelge 1.4. incelendiğinde; gelişmiş ülkelerde şekerin insan sağlığına olumsuz etkileri konusundaki kaygı ve iddialar tüketimin gerilemesine; gelişmekte olan ülkelerde ise enerji kaynağı olduğu görüşüne bağlı olarak itibar gören bir gıda maddesi olarak değerlendirilmesi tüketimin yüksek düzeylerde seyretmesine neden olduğu görülmektedir.

Dünya şeker tüketimini etkileyen faktörlerin başında; ülkelerin üretim ve arz durumları, şeker fiyatları, nüfus artışı ve dağılımı, tüketici geliri ve tercihi, diyet alışkanlıkları ve şeker ikame maddelerinin rekabeti gelmektedir.

Artan gelir düzeyinin tüketim üzerinde daha fazla olumlu etki yapacağı beklenmemektedir. Obezite ve sağlık kaygıları, gelişmiş ülkelerde tüketicileri alternatif tatlandırıcılara yönlendirmektedir. Ancak gelişme yolundaki ülkelerde durum farklı olup, tüketim artış hızı 2006 yılında % 2'ye yaklaşmıştır. Şeker fiyatları erişilebilir düzeyde olduğu sürece bu durumun sürmesi beklenmektedir<sup>4</sup>.

Dünya'da tercihli ticaret dışında kalan şekerin alınıp satıldığı iki şeker borsası vardır. Dünya'daki en büyük şeker borsaları New York ham şeker borsası ve Londra Beyaz Şeker Borsasıdır. Diğer borsalar dünya fiyatlarına yön verecek güçte değildir. Paris beyaz şeker borsası büyük ölçüde Londra borsasına bağlıdır (Paris şeker borsası Ocak 2000'den bu yana kapalı durumdadır). Şeker kamışı fiyatları Dünya fiyatlarında belirleyici rol oynamaktadır. Bunun nedeni şeker kamışı maliyetinin şekerpancarına göre düşüklüğü, üretiminin daha fazla olmasıdır.

Çizelge 1.5.'de beyaz şeker dünya borsa fiyatları incelendiğinde yıllar itibariyle farklı inişler ve çıkışlar olduğu görülmektedir. Genel olarak Dünya şeker fiyatları diğer temel mallara göre daha büyük bir istikrarsızlık sergilemektedir. Şekerin serbest piyasa fiyatlarındaki istikrarsızlığın başlıca nedenleri; üretim ile hasat arasında oluşan zaman aralığı, şekerin muhafazasındaki güçlükler, şeker için serbest piyasanın sınırlılığı, uygulanan ulusal koruma yöntemleri olarak sayılabilir (Konyalı 2001). 2005 sonlarında başlayan ve 2006 başlarında süren düşük üretim beklentisi nedeniyle yüksek seyreden fiyatlar, Hindistan ve Tayland'ın üretimlerinin artacağı ortaya çıkınca düşmüştür. Bu nedenle yılın ortalarında 481 \$/ton'lara ulaşan beyaz şeker dünya borsa fiyatları, Aralık ayında 350 \$/ton'a gerilemiştir. AB'nin ihracatının düşmesine rağmen, birçok üretici

---

<sup>4</sup> <http://www.sekerkurumu.gov.tr/>

ülkede fiyatların artacağı beklentisiyle ekim alanlarının artırılmış olması, fiyat düşüşünü hızlandırmıştır<sup>5</sup>.

Çizelge 1.5. Beyaz Şeker Dünya Borsa Fiyatları (Yıl Sonu Ortalamaları)

FOB Avrupa Limanları US \$ / TON

Yıllar	Londra Borsası	Paris Borsası
1991	295,59	296,47
1992	273,14	274,77
1993	282,04	282,54
1994	345,23	246,34
1995	396,65	396,83
1996	366,79	366,80
1997	315,80	316,32
1998	255,39	255,40
1999	200,57	202,82
2000	221,77	-
2001	248,92	-
2002	228,26	-
2003	213,75	-
2004	212,37	-
2005	275,61	-
2006	346,60	-
2007	328.40*	-

Kaynak: F.O Licht GmbH - 2007 (\*) 16.05.2007, PANKOBİRLİK Dünya ve Türkiye Şeker İstatistikleri 2007, s.16,

## 1.2. Türkiye’de Şeker Sanayii

Türkiye’de şeker sanayiini kurma çalışmaları 1840 yılında Arnavutköylü Dimitri Efendi’ye verilen imtiyazla başlamış ve bunu diğerleri izlemiştir. Ancak bu imtiyazların hiçbiri fiili sonuç sağlayamamıştır. Kurtuluş savaşı bitiminde Uşak’ta Mollazade Nuri Ağa (Şeker), 51 kişiden oluşan bazı yerli müteşebbisler ile bir araya gelerek, 600.000 lira sermayeli Uşak Terakki Ziraat A.Ş.’yi kurmuş, bu anlamda ilk ciddi teşebbüsü yapmıştır. Bu şirket 1925’te amacına ulaşmıştır (Konyalı 2001). Temeli 6 Aralık 1925 tarihinde atılabilen, bir Çek firmasına kurdurulan ilk şeker fabrikası olan Uşak Şeker Fabrikası, 17 Aralık 1926 tarihinde, günlük pancar işleme kapasitesi 500 ton olarak üretime başlamıştır. Bu arada bazı bankaların katıldığı bir ortaklığın yaptırdığı Alpulu Şeker Fabrikası da faaliyete geçmiştir<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> <http://www.sekerkurumu.gov.tr>

<sup>6</sup> [http://www.sekeris.org.tr/seker\\_san.php](http://www.sekeris.org.tr/seker_san.php)

Uşak Şeker Fabrikasının işletilmesinde karşılaşılan güçlükler nedeniyle bu tesis, önce Maadin Bankası'na (1933) ve aynı yıl Sümerbank'a devredilmiştir. Bu arada hızla gelişmeye başlayan pancar üretimi 4.728 tondan (1926) 37.813 tona (1933) yükselmiştir. 1933'te Eskişehir, 1934'te de Turhal Şeker Fabrikaları kurulmuştur (Konyalı 2001). O tarihten bu güne kadar sektörde;

- 1953'te Adapazarı,
- 1954'te Amasya, Konya ve Kütahya
- 1955'te Burdur, Kayseri ve Susurluk
- 1956'da Elazığ, Erzincan, Erzurum ve Malatya
- 1962'de Ankara,
- 1963'te Kastamonu
- 1977'de Afyon
- 1982'de Muş ve Iğın
- 1984'te Ağrı ve Bor,
- 1985'te Elbistan
- 1989'da Erciş ve Ereğli
- 1989'da Çarşamba
- 1991'de Çorum
- 1993'te Kars
- 1998'de Yozgat
- 2000'de Kırşehir ve
- 2004'de Çumra şeker fabrikaları olmak üzere fabrika sayısı 31'e ulaşmıştır.

6 Temmuz 1935 tarihinde devlete ait olan tüm şeker üretim tesisleri tek bir kurumsal kimlik altında - Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TÜRKŞEKER) adıyla birleştirilmiştir. TÜRKŞEKER sermayesinin tamamı devlete ait bir İktisadi Devlet Teşekkülü olup; faaliyetlerini;

25 Şeker Fabrikası,

4 Alkol Fabrikası,

5 Makine Fabrikası,

1 Elektromekanik Aygıtlar Fabrikası (EMAF),

1 Tohum İşleme Fabrikası,

2 Tarımsal İşletme ve

1 Araştırma Enstitüsü ile sürdürmektedir (Aksu 2005). Ayrıca, %95,37 oranında kamu payı bulunan Adapazarı Şeker Fabrikası da TÜRKŞEKER'in bağlı ortaklığı iken Özelleştirme İdaresine (ÖİB) devredilmiştir (Anonim 2005c).

Çizelge 1.6.'da görüldüğü gibi ülkemizde şekerpancarı tarımı 2004 yılı verilerine göre 63 ilde 5233 köyde yaklaşık 300.000 çiftçi ailesi tarafından 2.267.687 da alanda yapılmaktadır (Anonim 2005a).

Çizelge 1.6. Pancar eken il, köy ve çiftçi sayısı

Y ıllar	Pancar Eken İl Sayısı	Pancar Eken Köy Sayısı	Pancar Eken Çiftçi Sayısı
1999	64	5.840	347.293
2000	64	5.876	337.327
2001	64	5.869	403.252
2002	64	5.726	416.619
2003	63	5.459	367.419
2004	63	5.233	303.428

Kaynak: TŞFAŞ., İstatistik Özetleri 2005, s.5

Çizelge 1.7.'deki Türkiye'de 31 şeker fabrikasının 25 tanesi tamamen TÜRKŞEKER'e ait olup TÜRKŞEKER tarafından işletilmektedir. Özelleştirme İdaresi diğer altı adetinden Adapazarı Şeker Fabrikasının çoğunluk hisselerine ve Kayseri Şeker Fabrikasının da azınlık hisselerine sahiptir.

Türkiye'de şeker elde edilen tek bitki şekerpancarıdır. Türkiye genelinde üretimi müsait olan şekerpancarı Doğu Karadeniz, Ege ve Akdeniz Sahil şeridi hariç, en fazla Orta Anadolu Bölgesinin güney kesiminde yetiştirilmekte olup üretimin %30'u bu bölgeden sağlanmaktadır. Orta Anadolu'nun güney kesimini ise sırasıyla kuzey ve doğu kesimleri izlemektedir. İller içerisinde Konya, Tokat, Eskişehir, Yozgat, Afyon ve Ankara başta gelmektedir.

Çizelge 1.8.'de 2004 yılı verilerine göre şeker pancarı ekim ve üretimi incelendiğinde pancar ekilen alan bakımından 209.420 da. ile Konya ilk sırada yer alırken bunu Aksaray ve Eskişehir izlemektedir. Konya'da 210 köyde ekimi yapılan şeker pancarının dekara verimi 4.4 tondur. İkinci sırada 156.398 da. ekili alan ve 3.9 ton/da verim ile Aksaray gelirken üçüncü sırayı 154.785 da ekili alan ve 5.0 ton/da verim ile Eskişehir almaktadır (Anonim 2005a).

Çizelge 1.7. Türkiye'de Şeker Fabrikaları

<b>TÜRKŞEKER</b>	Erciş Şeker Fabrikası (Van)
Uşak Şeker Fabrikası	Ereğli Şeker Fabrikası (Konya)
Alpullu Şeker Fabrikası (Kırklareli)	Çarşamba Şeker Fabrikası (Samsun)
Turhal Şeker Fabrikası (Tokat)	Çorum Şeker Fabrikası
Burdur Şeker Fabrikası	Kars Şeker Fabrikası
Susurluk Şeker Fabrikası (Balıkesir)	Yozgat Şeker Fabrikası
Elazığ Şeker Fabrikası	Kırşehir Şeker Fabrikası
Erzincan Şeker Fabrikası	Eskişehir Şeker Fabrikası
Erzurum Şeker Fabrikası	TOPLAM=25
Malatya Şeker Fabrikası	<b>PANKOBİRLİK</b>
Ankara Şeker Fabrikası	Adapazarı Şeker Fabrikası
Kastamonu Şeker Fabrikası	Amasya Şeker Fabrikası
Afyon Şeker Fabrikası	Konya Şeker Fabrikası
Muş Şeker Fabrikası	Kütahya Şeker Fabrikası
Ilgın Şeker Fabrikası (Konya)	Kayseri Şeker Fabrikası
Ağrı Şeker Fabrikası	Çumra Şeker Fabrikası (Konya)
Bor Şeker Fabrikası (Niğde)	TOPLAM= 6
Elbistan Şeker Fabrikası (Kahramanmaraş)	<b>ŞEKER FABRİKALARI TOPLAMI = 31</b>

Kaynak: TŞFAŞ Tarım Raporu 2005, s.15



Çizelge 1.8. 2004 yılı İllere göre şeker pancarı ekim ve üretimi

İller	Ekim Yapan Köy Sayısı	Pancar Ekilen Alan (Dekar)	Verim (Ton/Dekar)
ADANA	13	4.682	3,8
ADİYAMAN	13	3.515	3,7
AFYON	261	138.188	4,5
AĞRI	124	54.460	2,2
AMASYA	32	7.395	3,9
ANKARA	211	92.819	4,8
ANTALYA	42	15.890	4,4
BALIKESİR	77	16.400	5,4
BİLECİK	42	3.882	4,9
BİNGÖL	8	2.950	3,5
BİTLİS	25	22.525	3,3
BOLU	17	1.857	3,6
BURDUR	132	43.098	4,3
BURSA	117	40.990	6,7
ÇANAKKALE	11	1.008	7,2
ÇANKIRI	43	9.462	4,4
ÇORUM	205	71.243	3,9
DENİZLİ	131	45.014	4,3
DIYARBAKIR	2	400	4,3
EDİRNE	90	15.704	5,3
ELAZIĞ	116	44.945	4,3
ERZİNCAN	111	66.650	4,4
ERZURUM	146	52.059	2,5
ESKİŞEHİR	247	154.785	5,0
GAZİANTEP	18	4.331	4,6
GÜMÜŞHANE	59	10.940	3,7
ISPARTA	34	12.848	5,0
İSTANBUL	1	263	5,4
İZMİR	8	825	5,2
KARS	34	22.618	2,1
KASTAMONU	289	68.783	3,8
KAYSERİ	5	1.732	2,7
KIRKLARELİ	84	14.009	5,0
KIRŞEHİR	100	42.917	4,3
KOCAELİ	10	575	4,6
KONYA	210	209.420	4,4
KÜTAHYA	43	7.777	4,0
MALATYA	80	30.886	4,4
MANİSA	6	2.405	5,2
K.MARAŞ	122	69.200	4,8
MUĞLA	10	1.750	3,9
MUŞ	98	93.567	2,5
NEVŞEHİR	76	38.402	4,1
NİĞDE	33	14.714	3,8

Çizelge 1.8. (Devam) 2004 yılı İllere göre şeker pancarı ekim ve üretimi

SAKARYA	179	29.319	6,0
SAMSUN	160	41.826	4,5
SİNOP	57	7.936	4,1
SIVAS	136	38.428	3,7
TEKİRDAĞ	47	8.794	5,3
TOKAT	324	145.472	4,1
TUNCELİ	1	405	2,3
URFA	1	279	3,0
UŞAK	48	11.720	4,4
VAN	93	30.618	3,4
YOZGAT	283	98.825	4,2
AKSARAY	137	156.398	3,9
BAYBURT	38	12.176	3,1
KARAMAN	45	56.310	4,2
KIRIKKALE	52	15.698	4,4
İĞDIR	58	52.692	4,5
KİLİS	1	205	4,2
OSMANİYE	1	50	4,3
DÜZCE	36	2.653	4,3
TÜRKİYE TOPLAMI:	5.233	2.267.687	4,2

Kaynak: TŞFAŞ., İstatistik Özetleri 2005, s.8

Çizelge 1.8.'den de görüldüğü gibi şeker pancarı eken köy sayısı bakımından ilk üç il sırasıyla Tokat, Kastamonu ve Yozgat; pancar ekilen alan bakımından ilk üç il sırasıyla Konya, Aksaray ve Eskişehir iken şeker pancarı veriminde Çanakkale, Bursa ve Sakarya illeri ilk üç sırayı almaktadır.

Çizelge 1.9. Türkiye’de Yıllar İtibariyle Pancar ve Şeker Üretimleri ile Şeker Tüketimleri

YIL	İşlenene Göre Pancar Üretimi (ton)	İşlene ne Göre Pancar Verimi (kg/da)	Üretilen Şeker (1000 ton)	Tüketilen Şeker* (1000 ton)	Şeker Stok Durumu (1000 ton)
1996	13.471.500	3.237	1.862	1.846	16
1997	16.865.000	3.614	2.372	1.817	555
1998	20.364.000	4.064	2.711	1.910	801
1999	15.554.000	3.731	1.989	1.867	122
2000	17.605.000	4.292	2.535	1.706	829
2001	12.017.000	3.351	1.652	1.896	-244*
2002	15.817.000	4.253	2.157	1.854	303
2003	12.309.000	3.834	1.762	1.902	-140*
2004	13.259.200	4.141	1.940	1.938	2
2005	14.446.850	4.358	2.070	1.963	107
2006	14.267.000	5.271	1.826	2.137 **	-311**

Kaynaklar: TŞFAŞ İstatistik Özetleri 2005, s.11, PANKOBİRLİK Dünya ve Türkiye Şeker İstatistikleri 2007, s.32, F.O Licht GmbH – 2006, s.21

\* TŞFAŞ ve Koop. Şeker Fabrikaları’nın kayıtlı şeker satış miktarlarıdır. Kayıt dışı tüketimler dahil edilmemiştir.

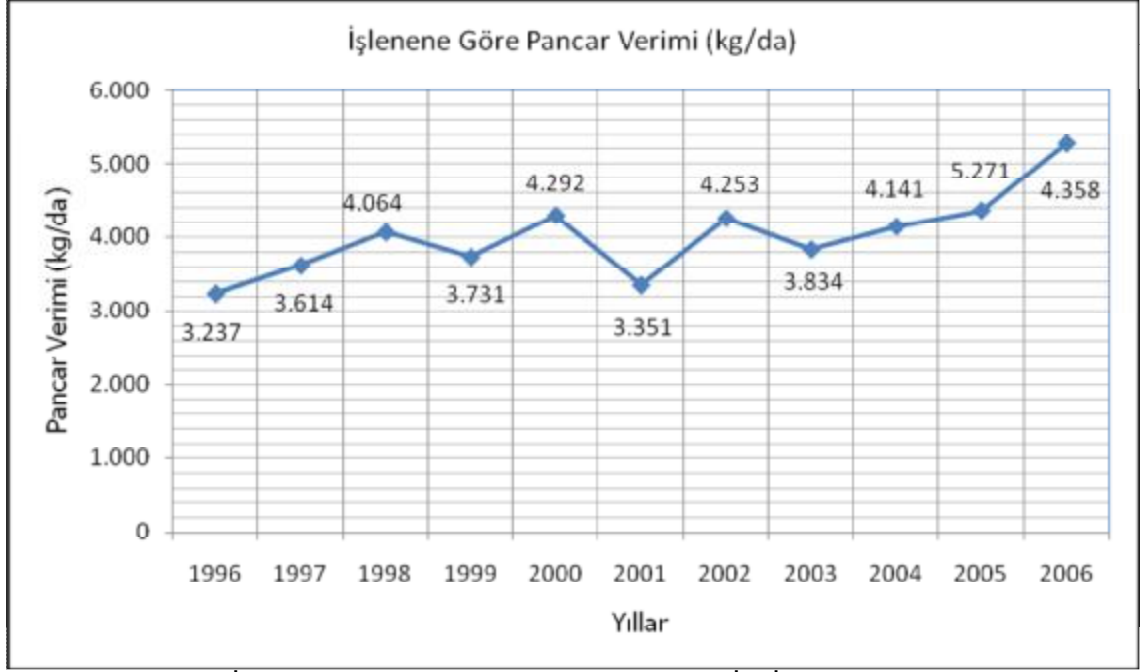
\*\* Tahmini

Şekil 1.1. Türkiye’de İşlenene Göre Pancar Üretimi



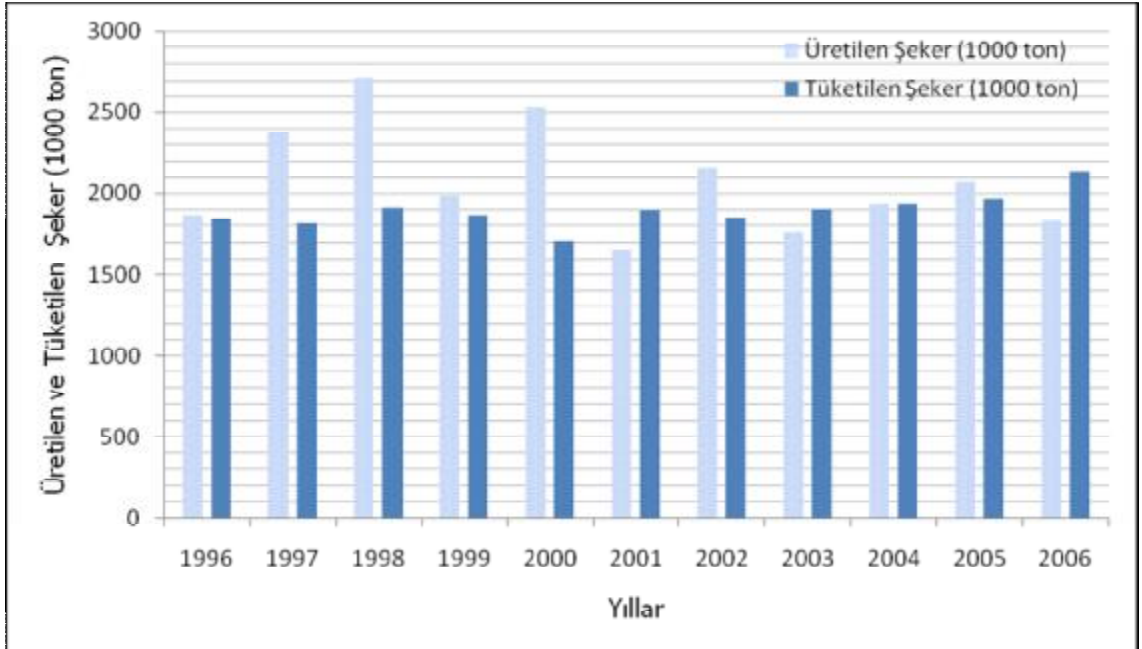
Kaynaklar: TŞFAŞ İstatistik Özetleri 2005, s.11, PANKOBİRLİK Dünya ve Türkiye Şeker İstatistikleri 2007, s.32, F.O Licht GmbH – 2006, s.21

Şekil 1.2. Türkiye’de İşlenene Göre Pancar Verimi



Kaynaklar: TŞFAŞ İstatistik Özetleri 2005, s.11, PANKOBİRLİK Dünya ve Türkiye Şeker İstatistikleri 2007, s.32, F.O Licht GmbH – 2006, s.21

Şekil 1.3. Türkiye’de Üretilen ve Tüketilen Şeker Miktarı



Kaynaklar: TŞFAŞ İstatistik Özetleri 2005, s.11, PANKOBİRLİK Dünya ve Türkiye Şeker İstatistikleri 2007, s.32, F.O Licht GmbH – 2006, s.21

2005 yılı tüketilen şeker miktarı TŞFAŞ ve Koop. Şeker Fabrikaları'nın kayıtlı şeker satış miktarlarıdır. Kayıt dışı tüketimler dahil edilmemiştir. 2006 yılı tüketilen şeker miktarı tahminidir.

Şekillerden görüldüğü gibi Türkiye'nin şekerpancarı üretim ve verimi inişli-çıkışlı bir seyir izlemektedir. Çizelge 1.9.'daki değerlerden de izleneceği gibi 1998 yılında gerek üretimde gerekse verimde artışlar olmuşsa da 1999 ve 2001 yıllarında ekiliş ve dolayısıyla üretimde azalmalar olmuştur. 1998 yılında işlenene göre pancar üretimi 20,4 milyon ton iken 2005 ve 2006 yıllarında yaklaşık 14,5 milyon tona gerilemiştir. Bu gerilemeye neden olan faktörlerin başında üretim ve arz durumu, alternatif tatlandırıcılara olan talep artışı, şeker ikame maddelerinin rekabeti gelmektedir.

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

Şeker ihracı ve şeker fiyatlarının tespitine ilişkin 19.12.1991 tarih ve 21086 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 18.12.1991 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca, tüketim fazlası şekerin TÜRKŞEKER'in gerekli gördüğü miktarda yurtdışına ihracına izin verilmektedir (Anonim1991b). İhale ve satış şartlarının serbestçe tayini ve üçüncü şahıs veya firmalar eliyle ihracatın yapılabilmesi hususlarında Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. görevlendirilmiştir.

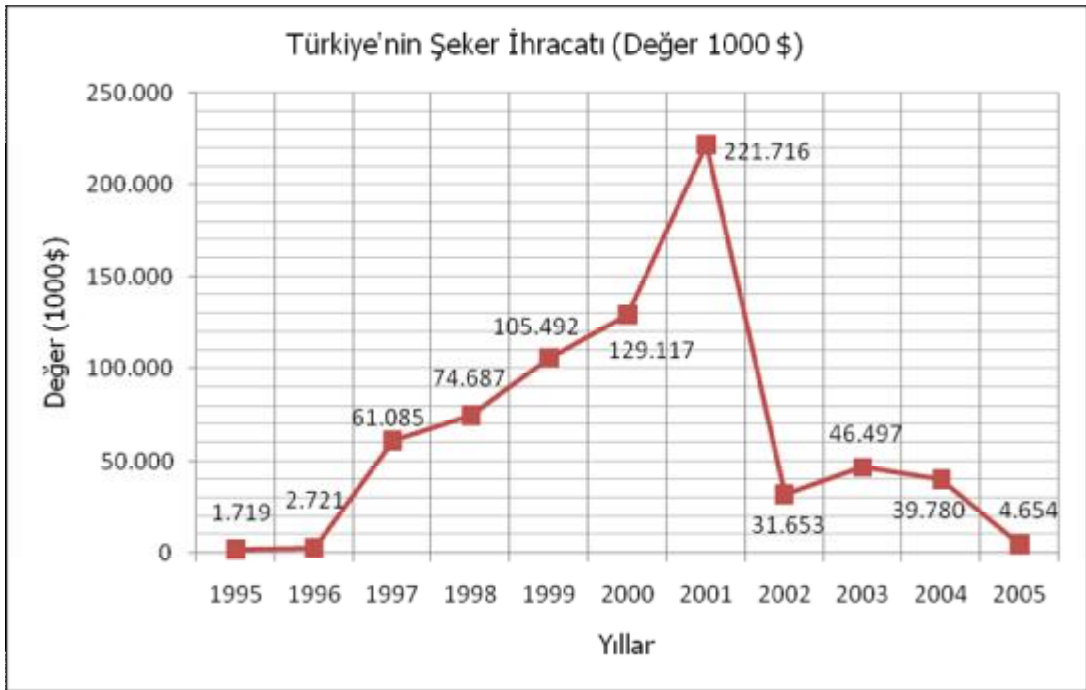
1997 ve 1998 yıllarında şeker üretiminin ülke ihtiyacının üzerinde gerçekleşmesi sonucunda ihracat olanağı doğmuştur (Konyalı 2001). Çizelge 1.10'da görüldüğü gibi 1999 yılında yapılan şeker ihracatı bir önceki yıla oranla artarak 105 milyon \$ değerinde gerçekleşmiştir.

Yeni şeker kanunu ile ihracat desteği yalnızca ürünlerinde şeker girdi olarak kullanacak imalatçı-ihracatçılara yönelik olarak öngörülmektedir. Desteğin finansmanı, şeker satış bedellerinden yapılacak belirli oranlarda kesintinin tasarıyla oluşturulması planlanan şeker fonuna aktarılması yoluyla gerçekleştirilecektir (Anonim 2001b).

Çizelge 1.10. Türkiye'nin Şeker İhracatı ve İthalatı

YILLAR	İHRACAT		İTHALAT	
	Değer (1000 \$)	Miktar (ton)	Değer (1000 \$)	Miktar (ton)
1995	1.719	4.483	189.087	402.161
1996	2.721	4.422	264.041	651.785
1997	61.085	169.031	24.627	62.064
1998	74.687	258.911	1.829	5.082
1999	105.492	485.029	622	1.396
2000	129.117	560.704	749	2.088
2001	221.716	858.713	413	403
2002	31.653	109.105	855	1.149
2003	46.497	184.472	738	2.071
2004	39.780	133.428	788	874
2005	4.654	8.565	2.762	3.939

Kaynak: <http://faostat.fao.org/site/535/default.aspx>



Şekil 1.4. Türkiye'nin Şeker İhracatı

Dünya borsa fiyatlarının şekerpancarı üretim maliyetlerinin altında oluşmasından dolayı şeker düşük fiyattan ihraç edilebilmektedir. Dünyada üretilen şekerin çoğunluğunun şeker kamışından olması nedeniyle dünya şeker borsaları büyük ölçüde şeker kamışı fiyatlarına endekslenmekte ve fiyat oluşumunda şeker kamışının etkinliği artmaktadır. Dünya beyaz şeker Londra borsa fiyatları yıllık ortalaması 2005 yılında 275,61 \$/ton, 2006 yılında ise 346,60 \$/ton olarak gerçekleşmiştir (Anonim 2007a).

Şeker kamışının tropik ve subtropik bölgelerde yetişen çok yıllık bir bitki olması nedeniyle kamış kökenli şekerin maliyeti şekerpancarına oranla daha düşüktür.

Dünya ülkelerinde şekerpancarı üretim maliyeti 700-800 \$/ton düzeyindedir (Konyalı 2001). İhracatta dünya borsa fiyatı esas alındığı için şekerpancarı üreticisi ülkeler üretim maliyetlerinin altında ihracat yapmak durumunda kalmakta, bu amaçla dış pazarlarda rekabet edebilmek için çeşitli desteklemeler yapılmaktadır.

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

## 2. 2. ŞEKER ALTERNATİFİ TATLANDIRICILAR

Dünyada tatlandırıcı talebi, üç değişik kaynaktan karşılanmaktadır. Bunlar; pancar ve kamıştan üretilen sakaroz kökenli şekerler, mısır, buğday, patates gibi nişasta içeren hammaddelerden elde edilen nişasta bazlı şekerler (NBS) (glikoz, izoglukoz-furuktoz) ve sakarin, aspartam, asesulfam-K gibi sentetik tatlandırıcılardır. Pancar ve kamıştan üretilen sakaroz kökenli şekerler ile nişasta bazlı şekerler kalorili tatlandırıcılar sınıfında, sentetik tatlandırıcılar ise kalorisiz tatlandırıcılar sınıfında yer almaktadır<sup>7</sup>.

Nişasta bazlı şekerler mısır nişastasından elde edilmektedir. Nişasta ve nişasta bazlı şekerler sanayi; ana ürünleri doğal ve modifiye nişastalar ile glikoz ve fruktoz şuruplarından oluşmaktadır. Mısır nişastası; oluklu mukavva, kağıt, tekstil, gıda (çorba, lokum, unlu mamuller) tutkal ve yapıştırıcı, nişasta bazlı şekerler ise; şekerlemeler ve şekerli maddeler, unlu mamuller, baklava, helva, dondurma, reçel, alkollü ve alkolsüz içecekler, sakız sanayilerinde kullanılmaktadır (Dorukkaya ve Özer 2005). Oluklu mukavva üretiminde tutkal olarak nişastanın yapıştırıcı özelliğinden faydalanılır. Kağıt sanayiinde kağıdın kütle olarak oluşumunda, yüzey tutkallamada ve mukavemet sağlayıcı olarak kullanılır. Tekstil sanayiinde ipliğe mukavemet sağlayıcı olarak kullanılırken gıda sanayiinde hazır çorba, puding ve kabartma tozu gibi alanlarda koyulaştırıcı ve jöleleştirici olarak kullanılmaktadır. Aynı zamanda ilaç sanayiinde dolgu maddesi olarak; savunma sanayiinde dinamit, fişek ve plastik bomba yapımında kullanılmaktadır (Akyüz 2005).

Sektör, gıda mevzuatı içinde yer almaktadır ve 21 Ekim 1999 tarihinde yürürlüğe giren Türk Gıda Kodeksi'nde tanımlanmaktadır. Şeker Tebliği; şekerlerin tekniğine uygun ve hijyenik şekilde üretim, hazırlama, işleme, muhafaza, depolama, taşıma ve pazarlanmasını sağlamak üzere bu ürünlerin özelliklerini belirlemektir. Tebliğde açıklanan şeker kapsamında beyaz şeker, yarı beyaz şeker, rafine şeker, şeker çözeltisi, invert şeker çözeltisi, invert şeker şurubu, glukoz şurubu, kurutulmuş glukoz şurubu,

<sup>7</sup> <http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfaNo=1521>



susuz dekstroz, dekstroz monohidrat, toz dekstroz, pudra şekeri, kahverengi şeker, laktoz, fruktoz ve ham kamış şekeri yer almaktadır (Anonim 1999c).

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

Dünyada şekerin sınai kullanımda en ciddi alternatifi kabul edilen ve genelde mısırdan üretilen izoglikoz (Yüksek Fruktozlu Şurup) dışında sakarin gibi düşük kalorili tatlandırıcıların diyet içeceklerin yanısıra diğer içeceklerde kullanımı da yaygınlaşmıştır. Yükselen şeker maliyetlerine göre izoglikozun avantajlı duruma geçmesi ve avantajını devam ettirmesi pazar payının izoglikoz lehine gelişmesine neden olmuştur (Kıymaz 2002). Bu gelişmede özellikle ABD ve Japonya'da sektöre yönelik olarak uygulanan vergi indirimi gibi teşvik unsurları etkili olmuştur.

Devlet Planlama Teşkilatı Gıda Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu Nişasta ve Nişasta Bazlı Şekerler Alt Komisyon Raporu'nda;

- *Nişasta Bazlı Şekerler kapsamında;*

Glikoz Şurubu; Nişastadan elde edilen saflaştırılmış ve besin değeri olan sakkaritleri ihtiva eden, derişik halde, sıvı veya katı formda bulunan bir mamul

Fruktoz Şurubu; Glikoz miktarı en fazla %0,5 m/m, fruktoz miktarı en az %98 m/m olan saflaştırılmış ve kristallendirilmiş D-fruktozu,

- *Nişastalar kapsamında ise;*

Doğal Nişastalar; Patates, buğday, mısır, pirinç, darı ve tapiyoka'dan birinin yabancı maddelerinden temizlendikten sonra tekniğine uygun olarak ıslatılması ve koruyucu madde ile muamelesinden sonra santrifüj ve kurutma işlemlerinden geçirilip elenmesi ile elde edilen mamul

Modifiye Nişastalar; Doğal nişastanın kullanım amacına uygun olarak kuru veya sulu ortamda çeşitli kimyasallarla muamele edilmesi sonucu elde edilen bir ürün yer almaktadır<sup>8</sup>

<sup>8</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/gida/oik649.pdf>

İlk defa 1972 yılında ABD’de mısırdan üretilmeye başlanan izoglikozun üretim kapasitesi 1976 yılı itibariyle dört misline çıkmış, 1980 lerin başında pazar payı %20’yi bulmuştur (Kıymaz 2002). AB’nde şeker üretimi için duyulan politik kaygılar nedeniyle alternatiflerin yaygınlaşması getirilen kotalarla önlenmiştir. Japonya’daki üretim artışı, şeker üretiminde uygulanan korumalar ve tatlandırıcı üretimi için ithal hammadde gerekliliği dolayısıyla oldukça yavaş seyretmiştir.

Yüksek fruktozlu mısır şurubu üretiminin ABD’de yaygınlaşmasındaki temel neden şeker üretimine göre daha ucuza mal edilebilmesi ve yüksek yatırım gerektiren üretim teknolojisinin maliyetini karşılayabilecek sermayenin varlığı olmuştur. Yüksek fruktozlu mısır şurubu fiyatları son yıllarda şekere nazaran yarı yarıya ucuz kalabilmektedir. Yüksek fruktoz şuruplarının pazar payı Japonya ve Güney Kore’de %30 seviyesinde bulunmaktadır. Buna karşılık, AB ülkelerinde uygulanan üretim kotaları ve ithalat koruması sektörün gelişimini engellemekte ve yüksek fruktoz şurubunun pazar payı %2 seviyesinde kalmaktadır (Kıymaz 2002).

Öte yandan, sakarin, aspartam, siklamat ve asesülfam-K gibi diğer bazı maddeler yüksek yoğunluklu yapay şeker alternatifleri olarak bilinmektedir. Tatlılık oranları şekerin 200-300 mislidir. 1985 ile 1994 arası dönemde toplam şeker eşdeğeri üzerinden bakıldığında üretimlerinin 5,3 milyon tondan 6,4 milyon tona çıktığı anlaşılmaktadır. Bunun içinde sakarinin ağırlığı %80’den %67’ye gerilemiş, aspartamın payı %14’den %23’e yükselmiştir. Diğer maddelerin kullanımının payı da artmıştır (Kıymaz 2002).

## 2.1. Nişasta Sanayi

Türkiye’de Nişasta Sanayi; beş nişasta üreticisi ile faaliyet göstermektedir. Bu üreticiler;

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

5 üreticiden 4’ü glikoz ile birlikte izoglikoz da (yüksek fruktozlu mısır şurubu) üretmektedir. Bu firmalardan ikisi yabancı sermayeli, diğer ikisi yerli sermayeli ve beşinci firma da yerli ve yabancı sermaye ortaklığıyla faaliyette bulunmaktadır.

2001 senesinde 4634 sayılı Şeker Kanunu yürürlüğe girdiğinde, kapasite raporları üzerinden Sanayi ve Ticaret Bakanlığı resmi rakamlarına göre sektörün kurulu kapasitesi yıllık 932.000 ton ve kota kapsamı giren ürünlerin toplam fiili satışları ise 460.000 tondur. Bu rakamlara göre sektörde %49.35 kapasite kullanım oranı ve arz fazlasından dolayı oldukça yoğun bir rekabet ortamı mevcuttur<sup>9</sup>.

4634 sayılı Şeker Kanunu yürürlüğe girip toplam Türkiye A kotası 2.340.000 ton olarak belirlenince nişasta şekerlerine tanınan %10 kota<sup>10</sup> 234.000 ton olmuştur. Bu miktarın piyasada mevcut talebin ancak yarısını karşılayabilecek olması nedeniyle Bakanlar Kurulu Kanunun kendisine verdiği yetkiyi her kota yılında kullanarak nişasta bazlı şeker kotasını %50 arttırarak 351.000 ton olmasını sağlamıştır<sup>3</sup>.

Türkiye'de henüz gelişmekte olan nişasta sanayii, hammadde olarak kullandığı mısır nedeniyle yerli mısır üreticilerine yeni pazar yaratmanın yanı sıra, nihai ürünleri nişasta ve nişasta bazlı şekerler ile de Türk gıda sanayii için yüksek kaliteli ürünler üretilmesine katkı sağlarken bu ürünlerin ihracat pazarlarında daha fazla rekabet şansına sahip olmalarında da önemli pay sahibidir.

4634 sayılı Şeker Kanunu ile, son yıllarda pancar şekeri aleyhine gelişme gösteren ve bundan önce üretiminde herhangi bir kısıtlama getirilmeyen Nişasta Bazlı Şeker üretimi kontrol altına alınarak, pancar ve şeker üretiminin zarar görmesini ve küçülmesini engellemeyi, pancar üreticisinin arazisini, fabrikaların ise kapasitelerini gereği gibi kullanabilmeleri öngörülmektedir.

Bu kapsamda ülke toplam tatlandırıcı talebinin % 10'u oranında Nişasta Bazlı Şekerler için kota belirlenmesi Kanun ile hükme bağlanmıştır. Bakanlar Kurulu bu oranı, % 50'sine kadar arttırmaya veya eksiltmeye yetkilidir. Kanun kapsamında yer alan tüm Şirketlerin A ve B kotaları, Kanun gereğince oluşturulan Şeker Kurulu tarafından her yıl; yurt içi şeker talebi ve arz olanakları göz önünde bulundurularak tespit edilmekte ve Şirketlere bildirilmektedir. Şirketler kendilerine tahsis edilen kotaya karşılık gelen hammadde (pancar ve mısır) üretim miktarlarını belirleyerek, sözleşmeli üretimle veya piyasadandan temin etmektedirler. Pancar üretimi uzun yıllardan beri üreticilerle şirketler

---

<sup>9</sup> <http://www.nigud.com>

<sup>10</sup> AB'deki emsalinin tersine Türkiye'de Nişasta bazlı şeker kotası piyasa talebine göre değil Sakaroz şekerinin bir yüzdesi olarak belirlenmektedir.

arasında yapılan pancar yetiştirme sözleşmeleri gereğince gerçekleştirilmektedir (Anonim 2001b).

Avrupa Birliği ülkelerinde NBS için ortalama %2'lik kota bulunurken, şekerpancarından şeker üretiminde birinci ve ikinci sırayı paylaşan ülkelerden Fransa'da bu oran % 0.42, Almanya'da ise % 0.89'dur. AB ülkeleri de şekerpancarı tarımının sağladığı katma değer nedeniyle, daha ucuz olan NBS üretimine kota uygulayarak şekerpancarı tarımını teşvik etmektedir (Anonim 2006c). Türkiye'de ise, AB normlarının aksine yeni Şeker Yasası ile bu kota % 10 olarak belirlenmiş; Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin NBS lehine kullanılmasıyla, son üç yıldır % 50 arttırılarak %15'e çıkarılmıştır.

NBS üretiminde ana hammadde mısırdır. 2003 yılı verilerine göre Türkiye'nin yıllık mısır üretimi yaklaşık 2 milyon ton ve tüketimi ise yaklaşık 3 milyon ton'un üzerindedir (Anonim 2003c). Yani Türkiye mısır açığını kapatmak için her yıl 1-1.5 milyon ton mısır ithal etmek zorundadır. Bu ithalatın büyük bölümü de Arjantin ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi aktarma genli<sup>11</sup> mısır üreten ülkelerden yapılmaktadır. AB ülkelerinde aktarma genli ürünler üzerinde hassasiyetle durulurken, Türkiye'de aktarma genli ürünlerin sağlık, çevre ve tarım açısından oluşturacağı tehlikeler konusunda yeterli bir çalışma yoktur. Ayrıca ülkemizde ithal edilen ürünlerin aktarma genli (modifiye) olup olmadığını tespit edebilecek sistemin dahi olmadığı belirtilmektedir.

Nişasta Bazlı Şeker kotalarının artırılması hususunda Bakanlar Kurulu, Şeker Kanunu'nun üçüncü maddesi uyarınca, 2005/2006 pazarlama yılı içerisinde kotanın %50 oranında artırılması yönünde karar almıştır (Anonim 2006a, Anonim 2001b). Bunun üzerine Şeker-İş Sendikası 28.12.2005 tarihinde Danıştaya dava açmıştır. Dava dilekçesinde pancar şeker sanayinin ülkemiz açısından önemi, ülke ekonomisine katkıları ve dünyadaki yeri aktarılmış, NBS kotalarının artırılması nedeniyle pancar şekeri üretiminde daralma olduğu, pancar şekeri üretim kapasitesinin 1/3'ünün kullanılmadığı, bunun istihdamı ve ülkemiz ekonomisini olumsuz etkilediği belirtilmiştir (Anonim 2005e). Aynı zamanda Şeker Kurumu tarafından 2005/2006 pazarlama yılı için NBS kotasının %10 olarak uygulanmak istendiği halde Bakanlar Kurulu kararı ile %50 artırılmasının yasal olmadığına da vurgulandığı dilekçede, Bakanlar Kurulu'na tanınan

<sup>11</sup> Aktarma Gen: Aktarma genli çeşitler bir başka türden aktarılan gene sahiptir. Başka bir ifadeyle; bir canlı türüne başka bir canlı türünden gen aktarılması veya mevcut genetik yapıya müdahale edilmesi yoluyla yeni genetik özellikler kazandırılmasını sağlayan modern biyoteknoloji teknikleridir.

yetkinin rutin bir yetki hükmü olarak algılandığı ve her yıl kotanın artırılması yönünde kararları hukuka aykırı kıldığı ve yasama yetkisinin devredilmezliği kuralını ihlal ettiği ifade edilmiştir (Anonim 2006a). Dava, Danıştay 13. Dairesi tarafından Şeker-İş aleyhine sonuçlanmış, gerekçeli kararın alınmasından sonra Şeker-İş tarafından itiraz edilmiştir. 7 Temmuz 2006 tarihinde açıklanan kararla yürütmenin durdurulması sağlanmıştır. Dava süreci hala devam etmektedir.

Bilindiği gibi Tarım sektöründe 1998 yılı ekimlerinden başlamak üzere "Kotalı Üretim ve Kademeli Fiyatlandırma" uygulamasına geçilmiş, uygulamada üreticilerle yapılan sözleşmelerde ekim alanı yerine teslim edilecek pancar miktarı esas alınmaya başlanmıştır.

Bu konudaki temel endişe, zaman içerisinde kota uygulamasının son yıllarda gelişen nişasta bazlı şekerler lehine genişletilerek, pancar şekeri payının daraltılmasıdır. Nitekim gerek ülkede faaliyet gösteren NBS sektörü (ki önemli bölümü yabancı yatırımlardır) gerekse Dünya Bankası, IMF vb. dış kaynaklar NBS 'in kotasının yükseltilmesi veya NBS 'in kota dışında tutularak üretiminin serbest bırakılması yönünde talep ve baskılarını sürdürmektedir.

Ancak NBS üretiminin artırılması doğrudan doğruya şekerpancarı üretiminin azaltılması sonucunu doğuracaktır. Bu açıdan Türkiye'nin, kotaların belirlenmesi konusundaki politikalar belirlenirken yalnızca maliyet değerlerinin göz önünde bulundurulması doğru olmayacaktır.

Şeker pancarı üretimi konusunda bir çok hususu söylemek mümkün ise de, 1999 yılından 2003 yılına doğru gelindikçe pancar şekeri sanayiinde uygulanan üretim politikaları, Dünya Ticaret Örgütü ve IMF ye verilen taahhütler, pancar şekerinde kota uygulamaları vb. nedenlerden dolayı şeker pancarı ekim alanlarında ve üretiminde ciddi düşüşler yaşanmıştır.

Tarım sektörü, gerek uluslararası yükümlülüklerimiz, gerekse uygulanan politikalar ve verilen taahhütler sonucu son yirmi yıldır bugünkü durumuna getirilmiştir. Sektör ülke ekonomisine bir yük olarak görülmüş ve maalesef kamuoyuna da bu şekilde lanse ettirilmiştir. Bu durumdan tabii ki pancar şekeri sanayiside kendine düşen payı almış ve üretim fazlalığı gerekçe gösterilerek ekim alanları her yıl daraltılmıştır. Pancar şekeri sanayiini tehdit eden tatlandırıcılar, Nişasta Bazlı Şeker üreticileri (NBS) grubunun da,

1990'lı yılların başından itibaren bugüne kadar göstermiş olduğu hızlı büyüme ile pancar şekeri pazarından aldığı pay şekeri pancarı üretimini olumsuz etkilemiştir.

Yeni Şeker Kanunu ve yönetmelikleri gereği, NBŞ grubunun kota denetimlerinin yeterli ölçüde yapılamaması sınır ticareti, sentetik tatlandırıcıların çeşitli yollarla ithal edilerek gıda maddelerinde kullanımının yaygınlaşması ve dahilde işleme rejimindeki aksaklıklar gibi nedenlerle pancar şekeri pazarı daralmış, 2003/04 pazarlama yılını 300 bin ton stokla kapatmıştır (Anonim 2006c). Bu stokun 2004/05 yılı kampanya döneminde üretilecek şekeri miktarını da olumsuz etkilemiş olması sektörün geldiği noktanın ifadesi açısından önemlidir.

### 3. TÜRKİYE'DE ŞEKER POLİTİKALARI

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

Türkiye'de 2000'li yıllara kadar uygulanan tarım politikaları girdi sübvansiyonu ve fiyat desteği şeklindedir. Bunun sonucu olarak, hem istenen düzeyde tarım sektörünü başarıya götürememesi hemde bütçeye ağır yükler getirmesi ve uluslararası kuruluşların da baskısı ile son yıllarda tarım sektöründe özellikle destekleme sistemlerinin değiştirilmesine yönelik birçok yeni uygulama hayata geçirilmiştir. Bu değişimde Tarım Reformu Uygulama Projesi (Agriculture Reform Implementation Project, ARIP) temel rolü oynamaktadır. Bu proje 3 ana unsuru içermektedir. Bunlar;

1. Doğrudan Gelir Desteği,
2. Fiyat ve girdi desteklerinin aşamalı olarak kaldırılması,
3. Tarımdaki devlet işletmelerinin özelleştirilerek tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasındaki hükümet müdahalelerinin azaltılmasıdır (Abay 2005).

Projenin uygulanması için gerekli finansmanı sağlamak amacıyla da Dünya Bankasından 2001 yılında 600 milyon dolar tutarında kredi sağlanmıştır<sup>12</sup>.

Türkiye'de şeker pancarı üretimine yönelik destekler, girdi sübvansiyonları ile destekleme alım fiyat uygulaması (fiyat desteği) aracılığıyla yürütülmektedir. İthalat kısıtlamaları, yüksek gümrük tarifeleri üretimi desteklemeye yönelik olarak kullanılırken iç piyasa fiyat müdahaleleri aracılığıyla tüketiciye sunulan şekerin fiyatına müdahale edilmektedir. Verimi artırarak üretim ve gelir artışı sağlamak için girdi kullanımı

<sup>12</sup> [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr)

desteklenirken bazı tarımsal hizmetler ücretsiz yada düşük bedellerle kamu tarafından çiftçiye götürülmektedir (Kıymaz 2002).

Şeker politikalarının uygulanması ve doğru şekilde yönlendirilmesinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı bir Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. görevlendirilmiştir. Özel statüye kavuşan fabrikalar dışında tekel oluşturan TŞFAŞ, şeker üretimi, satışı, ihracat ve ithalatı ile yan ürün fiyatlarının tesbitinden sorumlu bulunmaktadır.

### 3.1. Türkiye’de Şeker Pancarı Politikasının Kapsamı

Şeker sanayinin hammaddesi olarak ekonomimizde önemli bir yer tutan şeker pancarı bir tarım ürünü olarak tarım kesimindeki üreticileri, şeker ise zorunlu tüketim maddesi olarak tüketicileri ilgilendirmektedir. Bu nedenle şeker pancarına yönelik uygulanan politikalar, şeker pancarı yetiştiricilerinden, işleyici fabrikalarda çalışan kişilere ve nihayet son tüketiciye kadar insanlarımızın tümünü ilgilendirmektedir. Ayrıca şeker pancarı gibi tarımsal sanayiye hammadde sağlayan bir ürün hakkında uygulanan politikalar, tarım sanayi ikileminin entegrasyonunda büyük önem taşımaktadır (Gürler 1989).

Türkiye’de genel olarak şeker pancarı tarımı için belirlenen hedefler Kalkınma Planlarında “Yurtiçi şeker tüketimini karşılayacak düzeyde şekerpancarı üretimi yapılması” şeklindedir. Yukarıda da da açıklandığı gibi, amaçlanan bu politika çerçevesinde, Türkiye’de şeker pancarı tarımı ve şeker sanayi ile ilgili tarımsal politika TŞFAŞ tarafından yürütülmektedir. 1935 yılında kurulan kurumun temel politikası; “şeker pancarı tarımını geliştirmek suretiyle hammadde ihtiyacını güvenceye almak ve böylece ülkenin tarım ekonomisine hizmet etmek” şeklinde ifade edilebilir (Akbay 2003).

Şeker pancarı tarımı, şeker pancarı çiftçisi ile şeker fabrikaları arasında şeker pancarı yetiştirme sözleşmesi ile yapılarak sürdürülmektedir. Sözleşme gereği bedeli pancar bedelinden kesilmek üzere çiftçiye kimyevi gübre, pancar tohumu ve şeker olarak aynı destek, çapa, sulama, hasat dönemlerinde pancar bedelinin %40-50 seviyesinde nakdi destek verilmektedir (Tortopoğlu 2002). Başka bir ifadeyle TŞFAŞ, şeker üretimini emniyet altına almak ve istikrarlı bir üretim yapabilmek için pancar



üreticileri ile sıkı bir işbirliği içinde tarımsal destek, eğitim hizmetleri vermektedir. Bu çerçevede gerekli kimyasal gübreleri temin etmek, dağıtmak, ekim işleri için makina temin etmek veya çiftçiler tarafından alınmasını sağlamak, bedelli yada bedelsiz yaş küspe vermek, aynı ve nakli ödemelerde bulunmak, nakliye ve şeker varlığı prim ve tazminatı ödemek, teknik danışmanlık vermek gibi destekler sağlamakla görevlendirilmiştir. TŞFAŞ gerekli olduğunda pancar söküm ekipmanları ve söküm hizmeti de sağlamaktadır. Çiftçi ise diğer girdilerden (arazi, işgücü, sulama, pancarın fabrikaya yada merkez toplama yerine taşınması) sorumludur. Çiftçiler pancar üretiminde kullandıkları bu girdileri piyasadaki almak yerine TŞFAŞ'den almayı tercih etmektedirler. Çünkü bunların bedeli hasattan sonra ödenmektedir.

### 3.2. Türkiye'de Şeker Pancarı Politikalarının Uygulanma Şekli

Şeker pancarı tarımına uygulanan politika, esas olarak bu ürünün yetiştiricilerine sağlanan parasal destekler, teknik hizmetler ile bedelsiz ve bedelli girdi temini şeklinde olmaktadır.

Tarıma sağlanan parasal destekler, çeşitli sübvansiyonlarla gerçekleştirilmektedir. Sübvansiyonlar, karşılık beklenmeksizin üretimin/tüketimin desteklenmesi ve devamının sağlanması için devletin bazı özel ve kamu kuruluşlarına yaptığı parasal ve para karşılığı olarak yaptığı yardımlardır (Eraktan, 1988). Şeker pancarı ile uğraşan işletmelere, bazı zamanlarda nakit veya nakit olarak ifade edilebilir yardımlar şeklinde, bazı zamanlarda da vergiden muafiyet ve dışa karşı koruma yoluyla sübvansiyonlar verilmiştir (Gürler 1989). Şeker pancarı destekleme fiyatı belirlenmesi, bu ürüne verilen bir sübvansiyondur. Üreticiye bu destekleme fiyatı üzerinden ürününü TŞFAŞ'ye satma garantisi verildiği için, bu bir taban fiyat uygulaması olmaktadır.

Şirket, 2001 yılında yeni Şeker Kanunu çıkana kadar üreticilerle yaptığı sözleşmeye dayanarak 6747 sayılı Şeker Yasası'na göre, Bakanlar Kurulu tarafından saptanan fiyatlarla pancar alımında bulunmaktadır. Pancar için destekleme fiyatı olarak belirlenen bu fiyatın, serbest piyasa fiyatı ile kıyaslanması mümkün değildir. Pancara rakip ürünlerin hemen hemen hepsi, serbest piyasada pazarlanabilir niteliktedir. Bu ürünler üretilip satıldığında, üreticilerin eline geçen fiyatlar, şeker pancarı taban fiyatından daha

yüksek olmaktadır. Şeker pancarı üreticilerinin aleyhine olan bu fark, diğer sübvansiyonlarla giderilmeye çalışılmaktadır (Gürler 1989, Akbay 2003).

Pancara sağlanan destekler, belirli garanti fiyatlarla alımlar şeklinde sürdürülürken, bazı hallerde üretimi artırmak, bazı hallerde de teşvik ve tazmin amaçlı primler verilerek devam ettirilmiştir. Bu primlerden en başta gelenleri, "erken söküm teşvik" ve "üretim teşvik" primleri ile üreticilere aynı olarak şeker ve yaş küspe verilmesidir (Akbay 2003).

Şeker Pancarı Üretim Sözleşmesi'nin 7. maddesinin c ve d fıkralarına göre normal polar şeker derecesine sahip şeker pancarının erken teslimi halinde üreticiye "erken söküm teşvik primi" ödenmektedir. Ayrıca bu sözleşmenin 5. maddesine göre Doğu Anadolu'da üretilen şeker pancarı için bir "üretim teşvik primi" bulunmaktadır. 1993 yılında kaldırılan üretim teşvik primi, 1995 yılından itibaren yeniden uygulanmaya başlamıştır. 1999 yılında Doğudaki Ağrı, Erziş, Erzurum, Kars ve Muş şeker fabrikalarına 1.250 TL/kg pancar üretim teşvik primi ödenmiştir. Bu primle bölgedeki üreticiler ortalama %5 daha yüksek fiyat elde etmiş olmaktadır (Akbay 2003).

Bu bölgedeki şeker fabrikalarının ekonomik işlevi yanında, kırsal kesimde istihdam yaratılması, göçün yavaşlatılması, bölgesel kalkınmışlık farklarının azaltılması gibi sosyal işlevleri de bulunmaktadır. Bu nedenle 1998 yılından sonra uygulanmaya başlanan kota sisteminde bu bölgeye bazı ayrıcalıkların tanınmasının gerektiği tartışılmaktadır. Çünkü Doğu Anadolu Bölgesinin ekolojik özellikleri gereği bölgedeki polar varlığı ve verim düşük olmakta, düşük verim de yöre üreticilerini mağdur etmektedir. Ayrıca bu bölgedeki hayvancılığın gelişimi de büyük oranda pancar tarımının devamlılığına bağlıdır. Tüm bu sayılan gerekçelerle bölgeye verilen kota miktarının artırılması veya burada üretilen şeker pancarının hayvan yemi olarak değerlendirilmesine olanak sağlanması, ama bu arada üreticiyi mağdur etmeyecek önlemlerin alınması konusunda çeşitli öneriler geliştirilmektedir<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> [http://www.dunyagazetesi.com.tr/news\\_display.asp?upsale\\_id=18454](http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=18454)

Belirli bir miktar ürün teslim eden üreticiye şeker olarak aynı prim verilmesi uygulaması, 1942 yılında her 100 kg pancar için 1 kg şeker olarak aynı prim verilmesi şeklinde başlamıştır. Şeker olarak aynı prim verilmesinde bu 100 kg'lık pancar miktarının çeşitli dönemlerde değişiklik gösterdiği görülmektedir. 2003 kampanya yılında 362.049 üreticiye pancar bedeline mahsuben 87.016.425 kg şeker verilmiştir (Anonim 2003).

1956 yılında belirlenen zaman dilimlerinden her biri için "Erken Söküm Tazminatı" olarak prim verilmişse de, bu uygulama 1960 yılında kaldırılmıştır. 1964 yılında şeker primi pancar alım fiyatlarına dahil edilmiş ve 1975 yılında ise şeker primi polarizasyon oranına bağlanmıştır. Bu uygulamada %16 polar şeker içeren firesi düşürülmüş pancarın fiyatı, kilo başında şeker primi dahil olmak üzere saptanmış ve belirlenen bu oran üzerinde veya altındaki pancar için kilo başına ilave yada eksik ödeme yapılması esası getirilmiştir. Polar şeker varlığında, alt sınır %14 olup, bu sınır altında kalan değerler için eksik ödeme yapılmaktadır. 2004 yılı verilerine göre bedele esas polar şeker varlığı<sup>14</sup> %17,43, fabrika digestionu<sup>15</sup> %17,08, işlenen pancarın randımanı<sup>16</sup> %14,48'dir (Anonim 2005a).

Aynı zamanda bedeli ödenen-işlenen pancar farkı 2000 yılında %6,36 iken yapılan çalışmalar ve alınan tedbirler neticesinde son yıllarda %5'in altına düşmüş olup, 2004 yılında %4,26 olarak gerçekleşmiştir (Anonim 2005a).

Şeker pancarı yetiştiricilerine sübvansiyon kapsamında ayrıca şeker sanayi artığı olan yaş küspe hayvan yemi olarak kullanılmak üzere, çok az bir ücret karşılığı veya bedava olarak şeker pancarı üreticilerine dağıtılmaktadır. Pancar çiftçisine teslim ettikleri net pancarın %30'u kadar yaş veya %15'i kadar yaş ile %0,5 kadar melaslı kuru küspe bedelsiz olarak verilmektedir. 2003 yılı kampanyasında çiftçilere teslim ettikleri net pancarın % 25'ine kadar bedelsiz olarak pancar posası verilmiştir. Ayrıca, yaş pancar posasının satışında problem çıkması, küspe havuzlarının dolması gibi hallerde Genel Müdürlük onayı alınmak suretiyle çiftçiye bedelsiz olarak verilecek

<sup>3</sup> Bedele Esas Polar Şeker Varlığı; çiftçiden satın alınan pancarın şeker varlığı.

<sup>15</sup> Fabrika Digestionu; Fabrikada işlenen pancarın şeker varlığı.

<sup>16</sup> Fabrika Randımanı; Fabrikada işlenen pancardan elde edilen, torbaya giren şeker varlığı.

pancar posasının % 35'e kadar yükseltilmesi uygun görülmüştür. 2003 kampanyasında üretilen toplam 3.054.452 ton posanın 780.481 tonu bedelli, 2.273.971 tonu bedelsiz olmak üzere üreticilere dağıtılmıştır (Anonim 2003).

Şeker pancarı tarımına uygulanan politikaların bir diğer önemli yanı, bedelli ve bedelsiz girdi temin edilmesidir. TŞFAŞ, gübre, tohumluk, ilaç vb. diğer girdileri daha ucuz fiyatlarla yada bedelsiz olarak temin etmektedir. 2003 Yılı ekim dönemi için pancar üreticisinin ihtiyacı olan kimyasal gübrelerin dağıtım işi, 2001 ve 2002 yıllarında olduğu gibi 2003 yılında da TŞFAŞ Yönetim Kurulu Kararı ile Pankobirlik'e devredilmiştir. Tohumluk ekici ustası yevmiyesi ve mücadele konusundaki girdiler TŞFAŞ teknik personeli tarafından üreticilere ulaştırılmaktadır. Diğer girdiler ise ya aynı olarak verilmekte yada çiftçilere bunların temin edilmesi için belli dönemlerde ve miktarlarda nakdi avans verilmektedir (Anonim 2003).

2005 yılında üreticilere aynı avans olarak toplam pancar bedelinin %23,18'i oranında 229.370.000 YTL; nakdi avans olarak toplam pancar bedelinin %31,34'ü oranında 310.040.000 YTL olmak üzere toplam 539.410.000 YTL avans ödemesi yapılmıştır. Bu şekilde üreticilere toplam pancar bedelinin %54,52'i aynı ve nakdi avans olarak ödenmiştir. (Anonim 2005a).

Çiftçiye verilen aynı ve nakdi desteklerin tutarı ile, çiftçinin teslim ettiği pancarın bedeline faiz tahakkuk ettirilmemektedir. Eğer faiz tahakkuk ettirilirse, çiftçiye verilen aynı ve nakdi desteklerin verilmiş tarihi itibarıyla hesaplanacak ana para ve faizleri ile, çiftçinin teslim ettiği pancarların teslim tarihi itibarıyla hesaplanacak ana para ve faizleri Ocak ayı sonu itibarıyla başa baş noktasında olmaktadır (Tortopoğlu 2004).

Pancarını TŞFAŞ'e teslim eden üreticilerin pancar bedellerinin avans olarak yılsonuna kadar ödenenlerinin dışında kalan kısmı nakit olarak ertesi yılın Mart yada en geç Nisan ayı sonuna kadar ödenmektedir. Üreticilerle akdedilen 2003 yılı "Şeker Pancarı Üretim Sözleşmesi"nin 10.maddesine göre kati pancar bedeli ödemelerinin Nisan ayı sonuna kadar tamamlanması gerekmekte, ödemelerin bu tarihe kadar bitirilmemesi halinde ise üreticinin bakiye pancar bedeli alacağına 30 Nisan'dan sonra

geçen süre için T.C. Ziraat Bankasının o süre içerisinde zirai kredilere uyguladığı faiz oranı üzerinden vade farkı tahakkuk ettirilmektedir (Anonim 2003). Son ödeme nakit olarak yapıldığı için, çiftçinin toplam gelirinde büyük pay almaktadır. Ancak ödemedeki gecikme, enflasyon oranıyla ilişkili olarak reel getirilerde kayba sebep olmaktadır (Demirci 1999).

Ayrıca Şeker Pancarı Üretim Sözleşmesinin ilgili maddeleri gereği taahhüde girdiği halde üzerine hiç pancar yatırmamış olan üreticiler, sözleşmede yazılı taahhüt miktarları ile bağlı oldukları kantarda oluşacak pancar fiyatlarının çarpımı neticesi hesaplanan meblağın % 50'sini tazminat olarak ödemekle yükümlüdürler. Ayrıca bu durumda bulunan üreticiler, kimyasal gübre de dahil olmak üzere bedel ödemesinin başlangıç tarihine kadar tahakkuk edecek her türlü borçlarını ihtaraya gerek kalmaksızın her çeşit borcun doğduğu tarih ayrı ayrı valör kabul edilerek T.C.Ziraat Bankasının kısa vadeli ticari kredilere uyguladığı faiz nispeti üzerinden tahakkuk ettirilecek faizi ile birlikte Şirket'e ödemeyi kabul eder. Ayrıca bu durumda olan üreticilerle gelecek yıllarda sözleşme yapıp yapmamakta TŞFAŞ serbesttir (Anonim 2003).

Şeker pancarı üretiminde uygulanan tarım kredileri ayrıca Şekerbank tarafından finanse edilmekte ve böylece şeker pancarı üreticileri piyasadaki mevcut faiz oranından daha düşük faizli kredi kullanabilmektedir (Kıymaz 2000).

Şeker pancarı tarımında, emeğe dayanan seyreltme ve tekleme işlemlerini azaltmak için hassas mibzerle, fabrikasyon olarak kaplanmış ve ilaçlanmış tohumlarla ekim yapılmaktadır. Bu işlemleri TŞFAŞ büyük oranda gerçekleştirmektedir.

### **3.2.1. Üretim kontrol mekanizması**

1998 yılında şeker pancarı politikasında önemli bir değişiklik yapılmış ve o güne kadar uygulanmakta olan ekim alanı sınırlaması yerine, üretim kontenjanı uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama ile pancar üreticisinin tüm ürününe satın alma garantisi verilmesi, üretimde istikrarın, kendi kendine yeterliliğin ve pazar büyümesine uyumun sağlanması, özelleştirme için sektörel altyapının hazırlanması ve AB Ortak Tarım Politikası'na uyum amaçlanmıştır. Uygulama ile makro düzeyde ülke ekonomisine olumlu yönde katkı, sektörde istikrarlı ve planlı büyüme hedeflenmiştir.

Kota uygulamasına geçilmesinin nedenleri şu şekilde açıklanabilir:

- Pancar üretiminin şekerdeki iç talep doğrultusunda artırılarak şeker üretiminin garanti altına alınması,
- Şekerde pazar büyümesine uyum sağlanması,
- Şeker fabrikalarının verimlilik ilkelerine göre optimal kapasite ile çalıştırılması,
- Üreticilere düzenli ve yeterli gelir sağlanması,
- Tarım kesimine aktarılan desteklerin rasyonel kullanımının sağlanması,
- Türkiye'nin uluslar arası taahhütleri çerçevesinde öngörülen tarım politikalarının uyumunun sağlanmasıdır (Anonim 1999b).

1998 yılında hava şartlarının uygun olması sonucunda pancar veriminin çok yüksek düzeyde ve ilk kontenjan uygulama yılında oluşan tereddütlerin ortadan kaldırılması için kontenjan üretiminde sınır, Bakanlar Kurulu kararıyla bir misli artırılarak %25'den %50'ye çıkarılmıştır. Böylece şeker pancarı üretimini kısıtlamak için yapılan yeni politika uygulamaları ilk firesini vermiştir (Akbat 2003). 1998 yılında kontenjan uygulaması ile ekim alanları daralmayıp 504 bin hektar alanda pancar ekimi yapılmıştır. 1997 yılında ise 473 bin hektar alanda ekim yapılmıştır<sup>17</sup>.

İç talep ile arzı dengelemek için kontenjan uygulaması 1999 yılında da devam etmiştir. Bu yılda kontenjan miktarı, üretim fazlalığından kaynaklanan stok artışı ile dünyada yaşanan ekonomik durgunluk nedeniyle ithalatçı ülkelerin şeker taleplerindeki daralma göz önünde bulundurularak belirlenmiştir (Anonim 2000).

1999 yılında kota uygulaması ile pancar ekim alanları kontrol altına alınırken, aynı ve nakdi avansların verilmesinde ürün miktarı esas alındığı için, üretim ve verim arasında ilişki kurulması sürecinin başladığı ifade edilmektedir. Bu uygulama ile ayrıca fabrikalar arası pancar nakillerinin ve borçlu çiftçi sayısının azaldığı görülmüştür (Anonim 1999b).

1998 yılından itibaren başlatılan kotalı üretim uygulamasına yönelik Şeker Kanunu'nda üç farklı üretim kotası açıklanmıştır. Burada;

1. *A kotası*: Yurt içi talebe göre üretilen ve pazarlama yılı içinde iç pazara verilebilen şeker miktarını,
2. *B kotası*: A kotasının belli bir oranına tekabül eden ve güvenlik payı için bulundurulmak üzere üretilen şeker miktarını,

<sup>17</sup> [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=57](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=57)

3. *C şeker*i: A ve B kotaları dışında üretilen ve yurt içinde pazarlanamayan şeker ile işlenmek üzere ihraç kaydıyla temin edilen ham ve beyaz şeker ifade etmektedir.

Şirket ile üreticiler arasında akdedilen "Şeker Pancarı Üretim Sözleşmesi" 4634 sayılı Şeker Kanunu çerçevesinde yeniden düzenlenmiştir. Pancar alım fiyatları, Şeker Kanunu ve Yönetmeliği gereği Şirket ile üretici temsilcileri arasında varılan mutabakata göre pancar taahhüt alımları ve ekiminden önce belirlenerek, üreticiye alternatif ürün seçme şansı tanınmıştır. Şeker Kurulu tarafından tahsis edilen şeker kotası ile şeker stok durumu dikkate alınarak 2004 yılı pancar üretim kotası TŞFAŞ Yönetim Kurulu Kararı ile 10 milyon 200 bin ton olarak belirlenmiş ve 10 milyon 200 bin taahhüt alınmıştır.

TŞFAŞ fabrikalarının 2002 yılında 13,5 milyon ton olan pancar üretim kotası, 2003 yılında 10,1 milyon ton, 2004 yılında ise 10,2 milyon ton olarak belirlenmiştir (Anonim 2005a).

Şirketlerin A ve B kotaları her yıl en geç 30 Haziran tarihine kadar, yurt içi şeker talebi, fabrikaların işleme ve şeker üretim kapasiteleri göz önünde bulundurularak Şeker Kurulu tarafından müteakip beşer yıllık dönemler için tespit edilir. Ancak sakaroz kökenli şekerler dışındaki depolanabilir nitelikte olmayan diğer şekerler için B kotası belirlenmez.

Şeker Kanunu'na göre kotalar, fabrikaların üretim süreleri ile son üç yıllık ortalama fiili günlük işleme kapasiteleri ve/veya üretim miktarları ve randımanları esas alınmak suretiyle hesaplanır. İlk kez üretime geçecek ve üç yaşın altındaki şeker fabrikaları ile Şeker Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce kapasite artırımı izni almış olan fabrikalar için kota belirlenmesinde nominal üretim verileri esas alınır.

Yeni fabrika kurulabilmesi ve/veya mevcut fabrikaların kapasitelerini artırabilmeleri için kota temin etmeleri zorunludur. Şirketlere yeni kota tahsisine Şeker Kurulu yetkilidir (Anonim 2001b).

### 3.2.2. Şeker Kanunu ve yeni düzenlemeler

Şeker sektörü 2001 yılına değin 1956 tarihli 6747 sayılı Şeker Kanunu ile düzenlenmiştir. Sözü geçen bu kanun, şeker üretimi ve şeker pancarı tarımını tekelden düzenleyen, şeker üretimi ve bu alandaki diğer faaliyetleri monopolle yürüten bir mevzuattır. Bu kanunun, fabrika kurma izni ve ürünün fiyatlarını belirleme yetkisini

Bakanlar Kurulu'na bırakması yada şeker tüketim vergisinin katma değer vergisine dönüşmesi gibi nedenlerden ötürü uygulama olanağı kalmamıştı. Ayrıca sektörde yer alan özel fabrikaların Türk Ticaret Kanunu hükümleri yanında 6747 sayılı Şeker Kanunu'na tabi olmaları, bu fabrikalar için müdahaleci ve kısıtlayıcı bir durum arz etmektedir (Akbay 2003). Gelişen ekonomik koşullar nedeniyle birçok teşebbüs gibi TŞFAŞ'nin de özelleştirilmesinin gündemde olduğu 1990'ların sonlarında, şeker üretimi pazar ve fiyat mekanizmalarının sektör bazında yeniden değerlendirilmesi, böylece hukuki anlamda yeni bir sektörel altyapı oluşturulması gereği ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler neticesinde ve AB Helsinki Zirvesi sonrası kazanılan aday ülke statüsü yanısıra, DTÖ çerçevesindeki taahhüt ve gelişmeler de şeker rejimini yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır.

Bu bakımdan yeni düzenlemeler ile;

§ Şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması,

§ Sektörün iç piyasadaki rekabet kurallarına göre yönlendirilmesi,

§ AB düzenlemeleri yanısıra, DTÖ ve diğer uluslar arası taahhütlere uyum sağlanması,

§ Özelleştirmeye olanak sağlayacak hukuki altyapının hazırlanması, ilke olarak benimsenmiştir (Kıymaz 2002, Akbay 2003).

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

Şeker Kanunu, ülkemizde üretiminin %70-80'i kamu tarafından düzenlenen ve siyasi bir ürün olan şeker pancarının yüksek fiyat politikaları ile desteklenmesi politikasına son vererek, şeker fabrikalarının özel sektöre devrini sağlamaya yönelik düzenlemelerin altyapısını hazırlamaktadır. Şeker pancarı üretimi fabrikalarla üretici arasında yapılacak sözleşmelerle düzenlenecek olup pancar alım fiyatı ile şeker satış fiyatlarının bağımsız belirlenmesi esas teşkil etmektedir (Kıymaz 2002).



Kanun ile;

- Yurtiçi talebin yurtiçi üretimle karşılanması (madde 1),
- Şeker fabrikalarının iç pazar paylarına kota getirilmesi,
- Sektörün iç piyasada rekabete açılması ve Devletin sektör üzerindeki ilgisinin asgari düzeye çekilmesi,
- Pancarda ve şekerde tek fiyat uygulamasının kaldırılması,
- Şeker fabrikası kurulmasına yönelik 6747 sayılı Şeker Kanununda yer alan kısıtlamaların kaldırılması suretiyle, sektöre yeni bir dinamizm kazandırılması amaçlanmaktadır.

Bir ülke politikası haline gelmiş olan şeker talebinin öncelikle ülke içerisinde sağlanması amacı bu kanunda da değişmemektedir. Söz konusu kanun gereğince, iç talebi karşılayacak arzın istikrarını sağlayacak şekilde şeker üretimini gerçekleştirmek üzere, şirket ve şeker kategorileri bazında kotalar oluşturulması öngörülmektedir. Kota sistemi, ülke gereksiniminin her yıl düzenli olarak karşılanmasına yönelik olup, şirketler arasında adil bir pazar paylaşımını açıklamaktadır. Getirilen kota sistemi AB'nin şeker rejimine benzer şekilde A ve B kotaları ile C şeker kavramlarını getirmektedir. Bir önceki bölümde de açıklandığı gibi A kotası, talebe eşdeğer olarak belirlenen üretimi gösterirken, B emniyet stoğu olarak hesaplanacaktır. C şeker ise talep fazlası olup, doğrudan ihraç edilmesi gerekecektir. Kotalar fabrikaların son üç yıllık ortalama fiili günlük işleme kapasiteleri ve/veya üretim miktarları ve randımanları esas alınarak hesaplanmaktadır.

Yeni Şeker Kanununa göre pancar ve şeker fiyatlarının belirlenmesi şirketlerin yetkisine bırakılmakta, pancar fiyatlarının tespitinde şirket ve üretici uzlaşması aranmaktadır. Böylece şeker pancarının yüksek fiyat politikaları ile desteklenmesine son verilerek, şeker fabrikalarının özel sektöre devrini sağlamaya yönelik düzenlemelerin altyapısı hazırlanmaktadır (Akbay 2003).

Eski kanunun yürürlükte olduğu dönemde, şeker pancarı destekleme alımları kapsamında bir ürün olduğu için, fiyatı Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmekte iken, şeker fiyatlarını belirleme yetkisi ise TŞFAŞ ve Pankobirlik'e aitti.

Şeker Kanunu'nun maddeleri incelendiğinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmeliklerin, kurulacak Şeker Kurumu ile hayata geçirilmesinin

öngörüldüğü bir sistem kurulmaktadır. Yeni kurumsal düzenleme ile kamudan (Sanayi ve Ticaret, Tarım ve Köyşleri Bakanlıkları ve Dış Ticaret Müsteşarlığı (DTM)) üç, kamuya ait şeker fabrikaları, özel fabrikalar ve şeker üretici kooperatifleri birliğini temsilen birer ve alternatif tatlandırıcı üreten şirketlerden nominal kapasitesi itibariyle son üç yılda en fazla üretim yapandan bir olmak üzere yedi üyeden oluşan bir Kurul kurulmuştur. Yurtiçi üretim ve pazar işleyişlerinde düzenleme yetkisine sahip Kurul; sistemin işleyişi ile ilgili kritik kararların alınması ve uygulamaların takibinden sorumludur.

Şeker Kurulu'nun üyelerinin kamu fabrikaları da dahil 4'ü devlet temsilcileridir. Ayrıca ülkemizin şeker üreticilerinin %10'unu karşılayan nişasta kökenli şeker üretenlere bir üye hakkı verilmiştir. Şekerpancarı üreticilerine kamu dahil 3 üye hakkı verilmesi kanunun tartışılması gereken yanlarından biridir.

Kanun ile şeker alternatifi ürünlerin sisteme katılarak üretimlerinin kota dahilinde kısıtlanması öngörülmektedir. Kanun ile getirilen kota düzenlemelerinin özellikle doğrudan şeker alternatifi olarak kabul edilen izoglikozu kapsamı, bu ürünün yakından izlenmesini gerektirmektedir (Kıymaz 2002). İzoglikozun hammaddesi mısırdır. İzoglikozun hızla şekerin yerini alması Türkiye açısından önemli bir risktir. Son 20 yılda ekim alanında önemli bir değişme olmamasına karşın, mısır üretiminde iki katına yakın artış gerçekleşmiştir (Anonim 2003c).

Şeker alternatiflerinin toplam kotası, tüketime eşdeğer toplam şeker arzı için belirlenen A kotasının %10'u olarak belirlenmiş ancak, bu rakam belirlenirken belli bir hesaptan yola çıkıldığı kuşku gözükmemektedir. Bu kotanın özellikle glikoz aleyhine bir durum yaratacağı düşünülmektedir. Belirlenen kotanın yetersiz kalması Şeker Kurulu üzerindeki siyasi baskıları artıracak gibi kayıtdışılığı da özendirilebilecektir (Kıymaz 2002).

#### Şeker Kurumunun Kaldırılması

Şeker Kurumu, Şeker Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kurulmuş, Şeker Kurulu tarafından yönetilen, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı ile ilişkili bir kurumdur. Kotaların tespiti ile ilgili kararların alınması yetkisi Şeker Kurul'una aittir. Buna karşılık hizmetlerin yürütülmesinden Kurum Hizmet

Birimleri sorumlu bulunmaktadır. Şeker Kurumu, sektörde her türlü denetimi yapma hakkına sahiptir. Kurum, belirlenen kotalara uyulup uyulmadığını, bizzat fabrikalarda denetlemektedir. Bu denetlemeler sonucunda da Kurum'un nişasta bazlı şeker üreten bazı fabrikalara ceza kestiği bilinmektedir.

Bakanlar Kurulu 31.12.2004 gün ve 25687 sayılı Resmi Gazate'nin 3. mükerrer sayısında yayımlanan 27.12.2004 gün ve 2004/8330 Sayılı Kararname Eki 1.Maddesi ile 4634 sayılı Şeker Kanununda yer alan Şeker Kurumu ve hizmet birimlerinin görev süresi 31.12.2004 tarihi itibarıyla sona erdirilmiş, Şeker Kurulu'nun görev, yetki ve görev süreleri ise 31.12.2006 tarihine kadar uzatılmıştır (Anonim 2004).

Bu kararda; söz konusu Kanunun 8. Geçici Maddesi "Uluslar arası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulu, Kurum ve Organlarının görev, yetki ve görev süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirler" hükmüne göre alındığı ifade edilmektedir. Ancak uluslar arası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde meydana gelen gelişmeler bu görüşün aksi yönündedir. Nitekim Sanayi ve Ticaret Bakanlığının talimatları ile Kanunun yürürlüğe girdiği 19.01.2001 tarihinden itibaren uluslar arası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde meydana gelen gelişmeler ve bu konuda ilgili resmi kuruluşlardan alınan görüşler Kurum'un devamlılığı yönündedir (Anonim 2005d).

Şeker Kurumunun kaldırılması ile ilgili olarak bir takım sorunlar meydana gelebilir. Bu oluşması muhtemel sorunlardan bazıları;

§ Kota rejiminin uygulanabilirliğinin ve izlenebilirliğinin ortadan kalkması ve kota tahsisi yapılmış olan 2004/2005 ve 2005/2006 pazarlama yılları kotalarının izlenmesi ve denetimi sırasında boşluk doğması,

§ AB 2004 İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni'nde düzenleyici ve denetleyici kurumların özerk yapılarının korunması ve geliştirilmesi istenmekte iken, Kurumun görev süresinin sona erdirilmesi (Anonim 2005d),

§ 2005 yılında başlayan müzakerelerde Tarım konusunun ön planda olması nedeniyle, özel ihtisas isteyen şeker konusunda teknik desteği sağlayacak, özerk davranma zihniyetine sahip Kurumun görevinin sona erdirilmesi sebebiyle boşluk oluşması ve NBS ve sentetik tatlandırıcılar konusunda ihtisas sahibi başka bir merci bulunmaması,

§ İmalatçı-İhracatçılara, Dahilde İşleme İzin Belgelerine istinaden yapılan şeker satışları, DTM ile varılan mutabakat çerçevesinde Şeker Kurumu koordinatörlüğünde

yürütülmektedir. Bu kapsamdaki satışlarda izlenecek yol ve yöntem (fiyat unsurları, teminatlar, takip vb.) Kurum tarafından belirlenmekte, fiyata esas göstergeler ise Şirketlere günlük olarak bildirilmektedir (Anonim 2005d). Bu hizmetlerin Kurumun kapatılması ile sekteye uğraması,

§ Şeker ihracında izin merci olarak Şeker Kurumu yetkilendirilmiştir<sup>18</sup>. Böylelikle Kurum, şeker arz ve talep dengesini yıl boyunca sürekli izleyerek, arz fazlalığına bağlı olarak şeker ihracına izin vermektedir (Anonim 2005d). Bundan böyle kararnamenin bir sonucu olarak Kurum tarafından ihraç ön izni verilemeyecek olması,

§ Kamuya ait TŞFAŞ'nin özelleştirme süreci, Kurum ve organlarına en fazla ihtiyaç duyulacak bir dönem olacaktır. Bu süreçte, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile kota belirleme çalışmalarının ne şekilde yürütüleceği konusunda işbirliği devam etmektedir. Özelleştirme sürecinde bir ihtisas müessesesi olan Şeker Kurumunun ortadan kaldırılması, sağlayacağı teknik desteğin ortadan kalkması dışında, Türk şeker fabrikalarının özelleştirilmesi noktasında, kota ve fiyat istikrarı uygulamasıyla yaratılmış olan cazibeyi ortadan kaldıracak olması şeklinde ifade edilebilir.

Şeker Kurumunun genel idare giderlerinin büyük bir kısmı şeker fabrikaları tarafından karşılanmaktadır. Şeker Kurumu bu geliri ile Hazineye yük olmadığı gibi bütçe fazlasını Hazineye aktarmakla Devlete katkı da sağlamaktadır.

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

### 3.2.3. Nişasta bazlı şeker sektörü ve politikalar

Sakaroz kökenli şekerler (hammaddesi şeker pancarı ve şeker kamışı olan şekerler) dışında yer alan tatlandırıcıları kendi arasında iki grupta toplamak mümkündür;

◆ *Nişasta Bazlı Şekerler*; Ana ürün izoglikoz "Yüksek Fruktozlu Mısır Şurubu" (HFCS) ve İnulin Şurubu'dur. Pancar ve kamış şekeri (sakaroz) yerine ikame edilebilen glikoz, izoglikoz ile fruktoz şurubu gibi tatlandırıcıları ifade ederler.

<sup>18</sup> Dış Ticaret Müsteşarlığının 21.05.2004 tarih, 25468 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2004/6 tebliği gereğince

◆ *Kimyasal veya Sentetik Tatlandırıcılar*; Bu gruba şeker alkolleri (polioller) ve diğer tatlılık verici sentetik maddeler girer. Polioller tatlandırıcılıkları sakarozun yarısı kadar olduğundan tatlandırma amacı ile değil dolgu maddesi olarak kullanılırlar (Anonim 2004b). Sorbitol, Mannitol, Ksilitol, Isomalt, Laktitol, Maltitol, Eritritol bu gruptan tatlandırıcılardır.

Yoğun tatlandırıcılar olarak nitelendirilen sentetik maddelerin tatlılığı (20-20.000 kat) sakarozu göre çok fazladır. Ülkelerin sağlık kuruluşlarının izin verdiği ölçülerde kullanılmaktadır. Çeşitli ticari isimler altında saf halde veya diyabetik tatlandırıcılarla karıştırılarak pazarlanmaktadır. Tüketimin reçeteye ve doktor kontrolünde yapılması önerilmektedir. Sakkarinin kansere neden olduğu gerekçesi ile ABD’de uzun süre yasaklandığı, bunun ardından kontrollü kullanıma izin verildiği, keza siklomat’ın da bir çok ülkede sınırlı kullanıldığı bilinmektedir. Sakkarin, siklomat, aspartam, monilin, sukraloz kimyasal veya sentetik tatlandırıcıların en çok bilinenleridir (Anonim 2004b).

Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği’ne göre ülkemizde şeker tanımı içerisinde yer alan ürünler; beyaz şeker, yarı beyaz şeker, rafine şeker, şeker çözeltisi, invert şeker çözeltisi, invert şeker şurubu, glikoz şurubu, susuz dekstroz, dekstroz monohidrat, pudra dekstroz, pudra şeker, kahverengi şeker, laktoz, fruktoz ve kamış ham şekeridir (Anonim 1999c).

Şeker üretimi konusunda şeker pancarı sektörüne rakip olan başka bir sektör ise nişasta bazlı şeker sektörüdür. Nişastadan elde edilen şekerlerin başlıcaları olan glikoz ve fruktoz şurupları, gıdaların pek çok özelliğini etkileyen, üreticiye hedeflediği duyu kalite ile raf ömrüne ulaşmasını sağlayan katma değeri yüksek ürünlerdir. Glikoz şurupları; sert ve yumuşak şekerlemeler, helva, reçel ve marmelat, ciklet, fırın ürünleri, alkollü ve alkolsüz içecekler, şekerle kaplı meyveler, konserve meyveler, dondurma, kahvaltılık hububat, kahve beyazlatıcısı, düşük kalorili gıdalar, meyveli yoğurt ve meyve aromalı süt ürünlerinde kullanılmaktadır (Boyacıoğlu ve ark. 2001, Akbay 2003). Glikoz şurubu, şeker alternatifi değil, şekeri tamamlayıcı bir hammadde olarak şekerli mamuller sanayinde kullanılan ve teknik bakımdan kullanılması gereken bir üründür (Kıymaz 2002).

Pancardan ve nişastadan şeker elde edilebildiği için, bu sektörler arasında bir rekabetin var olduğu söylenebilir. Ancak nişasta ve pancar şekeri arasında viskozite, kuru madde, nem, çekicilik, kristallenme, ozmotik basınç, kaynama ve donma noktaları

gibi fonksiyonel özellik farkları mevcuttur. Nişasta bazlı şekerlerin sert ve yumuşak şekerlemeler, dondurma ve ciklet gibi çeşitli gıda ürünlerinde, karakteristik özelliklerin elde edilmesi için kullanılmasının gerekli olduğu, bu şekerlerin kullanılmasının ürünlerin sadece tatlılığını değil, çok sayıda fonksiyonel özellikleri sayesinde aynı zamanda görünüş, doku ve lezzet kalitesini geliştirdiği bildirilmektedir (Boyacıoğlu ve ark. 2001). Pek çok alanda rekabet halinde olmasına karşın nişasta bazlı şeker sadece gıda sanayinde kullanıldığından, perakende kullanımlarda şeker pancarı alternatifi olmadığı söylenebilir.

Gıda sanayi ile yakın ilişkisi nedeniyle, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi gelecekte ülkemizde gıda sanayinin gelişmesine bağlı olarak, nişasta bazlı şeker talebinin artması beklenebilir. Günümüzde fruktoz şuruplarının gazlı içecek ve meyve suyu sektöründe kullanım oranı %80'e yakındır (Boyacıoğlu ve ark. 2001). Bu sanayinin büyüme hızı nişasta bazlı şeker talebini belirleyecek en önemli faktör durumundadır.

NBŞ sektörünün son yıllarda gösterdiği gelişme, pancar ve pancar şekeri üreticileri arasında huzursuzluğa neden olmakta ve bu konuya dikkat çekilmesi istenmektedir. NBŞ üretiminde maliyetler, pancar şekeri göre %50-60 daha düşüktür. Satış fiyatları arasında da 200 dolar/ton bir fark olmakta, bu da pancar şekeri ile önemli bir rekabet üstünlüğü yaratmaktadır (Öztürk 2000).

4634 sayılı Şeker Kanunu'nda NBŞ üreten sektöre yönelik bazı kısıtlayıcı uygulamalara yer verilmiştir. Kanun sakaroz dışı şeker üretim ve ithalatı bakımından da hükümete yetki vermekte, kanunda kotalar belirlenirken NBŞ için belirlenecek toplam A kotasının, ülke toplam A kotasının %10'unu geçemeyeceği yönünde bir hüküm belirtmektedir. Bakanlar Kurulu kararı ile bu oran %50 artırılıp, %5'e kadar düşürülecektir. Nitekim Bakanlar Kurulu'nun 2004/4365 sayılı kararı ile, 2002/2003 pazarlama yılında NBŞ'lere ayrılan kota miktarı %50 oranında artırılmıştır (Anonim 2002). Aynı zamanda Şeker Kanunu ile ilgili değişiklik tasarısında Bakanlar Kurulu'na verilen NBŞ kotasını artırma yetkisine dokunulmamış, ancak eksiltme yetkisi kaldırılmıştır (Çakır 2005b).

AB ülkelerinde pancar şekeri ve diğer şekerlerin (NBŞ) üretimi, Ortak Tarım Politikası kararıyla Şeker Pazar Rejimi (CMO) adı altında düzenlenmekte ve kontrol altında tutulmaktadır. Bu düzenlemede pancar şekeri ile NBŞ üretimi (İzoglikoz+İnulin

Şurubu) A ve B kotası adı altında üretim limitlerine tabidir. AB ülkelerinde NBS'lerden (HFCS) izoglikoz ve inülin şurubuna tanınan kota, tüm şeker üretiminin ortalama %2'si kadardır (Çakır 2005b). Nitekim 1999/2000 yılında AB'nin A ve B kotası pancar şekeri üretimi 14,5 milyon ton, A ve B kotası toplam izoglikoz üretimi ise, toplam pancar şekeri üretiminin %2'sine tekabül etmek üzere 303 bin ton olduğu bildirilmiştir. Nişasta bazlı şeker üreticileri ise, üretim ve depolama şartlarında ortaya çıkan temel farklılıklar nedeniyle sektörlerinin 4634 sayılı Şeker Kanunu içerisine alınmasına karşı çıkmakta ve kendilerine tahsis edilen oranın düşüklüğünden şikayet etmektedirler<sup>19</sup>. Aynı zamanda gelecekte glikoz ve izoglikoz üretimi, üretim kotası nedeniyle talebi karşılayamayacak düzeye çıktığında, izoglikoz ithalatı fiziksel zorluklar nedeniyle kolay yapılamayacağı için, sektörde glikoz ithalatının artması ve Yunanistan, Bulgaristan gibi komşu ülkelerden izoglikoz ithalatı yoluna gidilerek kota dahilinde kalınmaya çalışılması mümkün gözükmemektedir (Kıymaz 2002).

Öte yandan, ülkemizde kota uygulamasının altında yatan bir nedenin de, şeker pancarı gibi ülkeye katma değer kazandıran bir ürünün pahalıya da çıksa üretilmesinin gıda güvenliği bakımından önemi ve buna karşılık ithal hammadde (mısır) işleyerek büyümeye çalışan bir sektörün şeker alternatif kılınmasının ülke çıkarına uygun olmayacağı görüşü olduğu düşünülmektedir. Sonuçta, şeker pancarı tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de stratejik ve siyasi bir üründür (Kıymaz 2002).

Şeker Kanununda AB'ndekine benzer şekilde şeker alternatiflerinin pazar payını düzenlemeye yönelik bazı maddeler vardır. Ancak bu uygulama AB ülkelerine benzer şekilde sadece izoglikozla sınırlı kalmamış, glikoz gibi gıda sanayinde şeker alternatifi olarak değil de, daha ziyade tamamlayıcısı olarak kullanılan bir ürünün üretimi kısıtlanmıştır (Akbaş 2003).

Nişasta bazlı şeker sektörünün hızlı büyüme potansiyelinde olması şeker sektöründe iç piyasayı tehdit eden bir gelişme olarak ifade edilebilir. 1999 yılı üretiminin nişasta bazlı şekerler olarak 211 bin ton olduğu, 2005 yılında üretimin % 105 artışla 430 bin tona ulaşacağı beklenmektedir. 1999 yılı üretim miktarı şeker eşdeğeri olarak 168 bin ton, 2005 yılı üretimi ise şeker eşdeğeri olarak 344 bin tondur. Yıllık ortalama % 17,5 oranındaki büyüme hızı, pancar kökenli şeker üretim büyüme hızının yaklaşık 7,7 kat üzerindedir. Nişasta bazlı şekerler ve alternatif diğer tatlandırıcılardaki talep büyümesi

---

<sup>19</sup> <http://www.nigud.com>

pancar kökenli şekerin piyasa payını gelecekte daraltıcı faktörler olarak ön plana çıkmaktadır (Anonim 2001a).

Son yıllarda üretici firmaların piyasaya verdikleri şeker miktarındaki düşüş tüketiciye farklı kaynaklardan şeker ulaştığını düşündürmektedir. Nişasta bazlı şeker üretim artışı, kalorisiz tatlandırıcı ithalatı, ayrıca kayıt dışı yollardan şeker girişi bu düşüşün açıklanmasında dikkate alınmalı ve irdelenmelidir (Anonim 2001a).

Ülkemizde şeker sektörü ile ilgili tartışılan konulardan biri de tatlandırıcıların kansorejen madde içerdikleri yönündeki endişelerdir. Sentetik tatlandırıcı olarak da bilinen kalorisiz bu tatlandırıcılara (sakarın, aspartam) talep özellikle yüksek gelirli kesim ile meşrubat ve çiklet sanayinden gelmektedir (Akbaş 2003). Tatlandırıcılara yönelik bu endişeler, gelişmiş ülkelerdeki tüketicilerin aleyhte kampanyalar açmasında neden olmaktadır. Bu tür sağlık kaygıları yanında, bu ürünlerin piyasadaki payını artırması pancar şekerinin üretimini ve talebini daralttığını söylemek mümkündür.

Gelişmiş ülkelerde de tatlandırıcılara doğru bir kayma eğilimi vardır. Ancak yapay tatlandırıcı sektörü bu ülkelerde sıkı yasal düzenlemelerle kontrol altına alınmıştır. Ülkemizde ise bu konuyu denetim altına alacak yasal düzenleme eksikliği bulunmaktadır (Akbaş 2003).

Nişasta bazlı şeker sektöründe yaşanan önemli sorunlardan biri de transgenik (aktarma genli) ürünlerdir. Yapılan çalışmalar dünyada transgenik ürün teknolojisinin 4 temel üründe yoğunlaştığını ortaya çıkarmıştır. Bu ürünler soya fasulyesi, pamuk, kanola ve mısırdır (Anonim 2003b). NBS'lerin imalatında kullanıldığı iddia edilen ithal mısır'ın, klasik ıslah metodları ve doğal üreme-çoğalma süreçleri dışında kalanlarının ülkemize sokulmasından, genetik modifikasyona uğratılmasından, diğer bir ifade ile DNA'ları ile oynanmış transgenik ürünler olmasından endişe ve kaygı duyulmaktadır. Aynı endişe pancar şekeri yerine ikame edilerek pek çok gıda ürünüde yaygın olarak kullanılmaya başlanan sentetik tatlandırıcılar için de taşımaktadır.



Dünyada ve ülkemizde GDO'ların biyo-teknolojileri ve biyo-güvenilirlikleri noktasında mevzuat çalışmaları başlatılmış, ancak fiilen uygulandığı veya özellikle gümrük kapılarında Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar (GDO) laboratuvarlarının bu ürünler için çalıştırıldığı noktasında kuşkular söz konusudur (Anonim 2003b).

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemiz için de GDO'ların insan sağlığına olabilecek etkileride hesaba katılarak, kullanımı ve doğaya bırakılmasından doğacak risklerin kontrolü, yönetilmesi ve düzenlenmesi için bir sistem kurulması ve bunu sürdürme yükümlülüğü için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

## 4. ÖZELLEŞTİRME VE TÜRK TARIMINDA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

### 4.1. Özelleştirme Kavramı

İktisat, işletme, hukuk, maliye, siyaset gibi bir çok bilim dalının dolaylı yada dolaysız olarak ilgi alanına giren özelleştirme kavramı henüz ilgili literatürde net bir tanıma kavuşabilmiş değildir. Bu durum özelleştirme uygulamalarının karmaşıklığını da açıklamaktadır. Diğer taraftan özelleştirmeyi ortaya çıkaran faktörler, özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar ve özelleştirmeden etkilenenlerin bu olaya bakış açıları özelleştirmenin kapsam ve tanımını etkilemektedir. Birden fazla faktör, birden fazla amaç ve özelleştirmeden etkilenebilecek birden fazla sosyal kesim olduğu için, bu kavramın tanımında bu çokluğa bağlı olarak farklı unsurları içermektedir (Ramamurti and Vernon 1991).

Özelleştirme; ortaya çıkış nedeni açısından değerlendirildiğinde bir politika ve metod olarak tanımlanabilmektedir (Alper 1993). Nitekim 1970'li yılların ilk yarısında karşılaşılan 1. Petrol Şoku, özellikle petrol ihracatçısı ülkelerde önemli krizlere yol açmıştır. Ekonomik kriz etkisini, büyük ölçüde piyasa değişikliklerine karşı yeteri kadar esneklik gösteremeyen kamunun mal ve hizmet üretim faaliyetleri üzerinde hissettirmiştir. Bu durum, kamunun ekonomik faaliyetlerde başarısızlığı olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda özelleştirme, aksak olan serbest piyasa ekonomisinin rekabete dayanan unsurlarla işlemlerini sağlamak üzere ekonominin yeniden yapılandırılmasını sağlayan bir geçiş metodu ve politikasıdır. Diğer bir ifadeyle özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması ve sınırlandırılması metodudur (Alper 1993).

Bazı ülkelerde devlet, ekonomiye müdahale etmesini gerektiren gerekçelerin ötesinde bir genişleme göstermiştir. Bu durum, devletin eğitim, sağlık, savunma ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi gibi asli fonksiyonlarını yeterince ve etkin olarak yerine getirememesine neden olabilmektedir. Bu bakış açısıyla özelleştirme, devleti klasik fonksiyonlarına geri döndürmenin ve bu fonksiyonlarda etkin kılmanın bir yolu olarak görülebilmektedir (Ramamurti and Vernon 1991). Özelleştirme ile devlet, bu sağlıksız yapıdan geri dönmekte, gerçek rolüne yani düzenleyici, yol gösterici, teşvik edici ve denetleyici fonksiyonuna kavuşmaktadır.

Özelleştirme ile ilgili bir başka tanım da dar ve geniş anlamda ele alınarak yapılabilir. *Dar anlamda özelleştirme*; kamu teşebbüslerinin yönetiminin ve mülkiyetinin özel teşebbüslere devredilmesi veya KİT'lerin özel şahıs ve şirketlere satılmasıdır. Bu kapsamda konuya yaklaşan uzmanlara göre KİT'lerin özelleştirilmesinden söz etmek için, sermayesinin en az %51'lik payının özel sektöre devredilmesi veya satılması gerekmektedir. Ancak bazılarına göre, daha az oranda bir hisse satışı da özelleştirme sayılmaktadır. Bu görüş kısmen mülkiyetin devri bakımından doğru kabul edilse bile, sadece yönetimin özelleştirilmesi açısından aynı şeyi ifade etmemektedir (Sarıaslan ve Erol 1993).

Bakış açısı ne olursa olsun yukarıda ifade edildiği şekilde özelleştirme, dar kapsamlıdır. Ülkemizde kamuoyuna özelleştirme denildiği zaman anlatılmak istenen de bu tip bir mülkiyet devri esasına dayanan özelleştirmedir. Ancak özelleştirme sadece KİT'lerin yönetiminin ve mülkiyetinin özel kesime devredilmesi anlamına gelmemektedir.

*Geniş anlamda özelleştirme* ise, devletin ekonomik anlamdaki faaliyetlerinin sınırlandırılması, azaltılması veya ortadan kaldırılması şeklindeki uygulamalardır. Bu tanımıyla özelleştirme; kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması, kamu hizmetlerinin özel kesime ihale edilmesi, KİT'lerin yönetim ve mülkiyetinin özel kesime devredilmesi ve kurumsal serbestleşmenin sağlanması gibi konuları kapsamaktadır (Sarıaslan ve Erol 1993, Alper 1993, Kilci 1994). Bu bağlamda sağlık eğitim gibi alanlarda özel sektörün faaliyetlerine izin verilmesi, devletin tekel olarak üretimde bulunduğu mal ve hizmet üretiminde özel sektörün de üretim yapmasına imkan veren imtiyazların tanınması, devletin sahip olduğu varlıkların ve işletmelerin kiralanması, yönetimlerinin devredilmesi, mal ve hizmet arzının ihale edilmesi gibi her türlü serbestleştirme ve üretim faaliyetlerinin özel sektöre açılması özelleştirme olarak tanımlanmaktadır (Tanrıvermiş ve ark. 2000).

#### 4.2. Özelleştirmenin Amaçları

Özelleştirmenin yöneldiği amaçlar farklılık göstermesine karşın içerik olarak hemen hemen bütün ülkelerde aynıdır (Sarıaslan ve Erol 1993). Ekonomik hayatta özelleştirmeyi zorunlu kılan faktörler ile özelleştirmenin amaçları arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Özelleştirme, ekonomik alanda karşılaşılan sorunları çözme

yollarından biridir. Bu genel amacın dışında, uygulama şekli, boyutu ve hedeflerine göre özelleştirmeye diğer bazı amaçlarda yüklenmiştir. Bu kapsamda özelleştirmenin amaçlarını iktisadi, mali, sosyal ve politik amaçlar ile diğer amaçlar şeklinde dört grupta sınıflandırmak mümkündür (Alper 1993, Ramamurti and Vernon 1991, Tanrıvermiş ve ark. 2000 ):

*Ekonomik yönü ağırlıklı olan özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar;*

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

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

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

*Sosyal ve Politik Amaçlar ise;*

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

Yukarıda belirtilen temel amaçlardan başka özelleştirme uygulamasını gerçekleştiren ülkenin ulaşmak istediği diğer hedefler de bulunabilmektedir. Nitekim İngiltere'de özelleştirme uygulamalarında varılmak istenen amaçlar arasında sendikaların kamu kesimi üzerindeki gücünün azaltılması da yer almaktadır (Alper 1993). Ayrıca teknoloji transferini kolaylaştırmak, rüşvet ve yolsuzluğu ortadan kaldırmak veya azaltmak, Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarından kaynak sağlamayı kolaylaştırmak da özelleştirme uygulamalarının diğer amaçlarına örnek verilebilir (Tanrıvermiş ve ark. 2000).

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi de özelleştirme uygulamalarına ilişkin kararında (3 Ekim 1990 tarih ve 953/1990 sayılı Karar), özelleştirmeden beklenen temel hedefleri; verimliliği artırmak, fiyatları düşürmek, kıt kaynakları toplumda etkin olarak dağıtmak, açık veren kamusal faaliyetler konusunda devlet bütçesini küçültmek, gelir sağlamak, kamuda çalışan sayısını azaltmak ve aşırı tekelci konumdaki kamu kesimi sendikalarının gücünü azaltmak olarak saptanmıştır (Tan 1992).

Ülkemizde ise KİT'lerin özelleştirilme nedenleri kısaca şu şekilde özetlenebilir (Tanrıvermiş ve ark. 2000, Aktan 1994).

- KİT'ler üzerinde politik baskı ve müdahalelerin olması,
- KİT'lerde aşırı istihdam olması,
- KİT'lerde aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik,
- KİT'lerde aşırı merkeziyetçi yapı ve karar verme sürecindeki yetersizlikler,
- KİT'lerde sermaye artırımlarının Hazine tarafından gerçekleştirilmesi,
- KİT'lerde iflas tehlikesinin söz konusu olmaması,
- Personel seçim ve eğitimi konusundaki yetersizlikler,
- Yönetim kurulu başkanı ve üyelerinin, genel müdür ve yardımcılarının genel seçimlere paralel olarak sık sık değiştirilmesi,
- Verimlilik esasına dayalı ücret politikasının olmaması,
- Fiyatlandırmanın pazar koşullarına göre yapılamaması,
- KİT'lerin yüksek faizle borçlanmaları,
- KİT'lerin borçlanma gereğinin karşılanması için Merkez Bankası'nca karşılıksız para basılması,
- KİT'lerde denetimin yeterli ve etkin olmaması,
- KİT'lerde toplu sözleşme politikalarının siyasi iktidarların oy kaygılarına dayalı olarak gerçekleşmesi ve sonuçta KİT'lerde ücret ödemelerindeki artışlar,
- KİT'lerin özel teşebbüslere oranla daha yüksek maliyet ve daha düşük verimlilik ile çalışmaları, böylece ülke ekonomisini ve sanayini olumsuz bir yapıya sevk etmeleri,
- KİT'lerde artan personel harcamalarının sonuçta KİT zamlarını kaçınılmaz kılması ve maliyet enflasyonuna yol açması,
- KİT'lerde eski teknoloji kullanımı ve kaynak israfının söz konusu olması gibidir.

### 4.3. Türk Tarımında Özelleştirme Uygulamaları

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

Türkiye'de 1985'den günümüze değin gerçekleştirilen özelleştirme ile ilgili faaliyetler sonucunda; Et ve Balık Kurumu (EBK), Türk Yem Sanayi AŞ (YEMSAN), Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK), Orman Ürünleri Sanayi (ORÜS), Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. (TÜGSAŞ) ve Türkiye Zirai Donatım Kurumu A.Ş. (TZDK) özelleştirme kapsamına alınmış ve bunlardan YEMSAN ve TSEK, bağlı işletmeleri ile birlikte tamamen özelleştirilmiştir. Nisan 1987'de özelleştirme kapsamına alınan Gübre Fabrikaları A.Ş. 1989 yılında kapsamdan çıkarılmıştır (Anonim 2005d). Diğerlerinde ise çeşitli düzeylerde işletme ve taşınmazların özel sektöre satıldığı veya bedelsiz diğer kamu kuruluşlarına devredildiği görülmektedir.

Yem Sanayi A.Ş.'ne bağlı 25 yem fabrikası, 1 arsa ve 4 yem fabrikasındaki iştirak payı, 1993-1995 döneminde tamamen özelleştirilmiş ve sözkonusu KİT, 1997 yılında tasfiye edilmiştir.

Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu'na bağlı toplam 32 adet süt ve mamulleri işletmesi, 6 adet süt toplama merkezi, 4 adet arsa ve Süt Endüstrisi Kurumu (SEK) isim hakkı 39 farklı özel kuruluşa satılmıştır.

Kısmen özelleştirilen tarımsal KİT'lerden Et ve Balık Kurumu'nda şimdiye değin çeşitli illerdeki 12 adet kombina ve 14 adet arsa özelleştirilmiştir.

Türkiye Zirai Donatım Kurumu'na bağlı 2 arsa ve taşınmaz 1998 yılında, 15 adet taşınmaz 1999 yılında özelleştirilmiştir.

Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM)'ne ait inşaatı yarım kalmış Günaş Zeytinyağı Fabrikası, 1991 yılında Kilis Belediyesi'ne satılmıştır.

Eylül 2003'de kapsama alınan TİGEM Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ağustos 2004 tarihinde kapsamdan çıkarılmıştır (Anonim 2005c).

1992 yılında kapsama alınan Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'de tesis ve varlık satışı yöntemiyle kısmen özelleştirme uygulamaları gerçekleştirilmiş, ancak 2005 yılında kapsam ve programdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir.

İstanbul Gübre San. A.Ş. (İGSAŞ) 15 Nisan 2002'de TÜGSAŞ Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. bünyesinde birleştirilmiş ve özelleştirilmiştir.

Türkiye Ziraat Donatım A.Ş. 7 Şubat 2003 tarihinde, TÜGSAŞ 19 Eylül 2005 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir (Anonim 2005c).

#### 4.4. Şeker Sektöründe Özelleştirme Süreci

Şeker sanayindeki özelleştirme uygulamalarının ilki, 1991 yılı sonunda Konya Şeker Fabrikası A.Ş.'ndeki %24'lük iştirak payının Konya-İlgin-Ereğli Pancar Ekicileri İstihsal Kooperatifleri Birliği'ne 9.845.669 dolara devredilmesidir (Anonim 2005d, Günaydın 2001). Bu bağlamda, TÜRKŞEKER özelleştirme kapsamına alınmamış, ancak uzun süre yönetimini üstlendiği Konya Şeker Fabrikası'ndaki kamu payının satılmasıyla birlikte, TÜRKŞEKER'in sözkonusu fabrikanın idaresi ile ilgili beklentisi de ortadan kalkmıştır (Tanrıvermiş ve ark. 2000).

TÜRKŞEKER, 22 Haziran 2000 tarihinde IMF'ye verilen "*Ek Niyet Mektubu*"nda belirtilen esaslar dahilinde, özelleştirme kapsamına alınmış, TŞFAŞ'nin Özelleştirme İdaresi'ne devri öngörülmüştür.

Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK)'nun 27.06.2003 tarihinde aldığı kararla özelleştirme yol haritası belirlenmiştir. TÜRKŞEKER'in bağlı ortaklık ve iştiraklerindeki hisselerin özelleştirme programına alınmasına ve özelleştirme işlemlerinin 31 Aralık 2003 tarihine kadar tamamlanmasına karar verilmiştir (Anonim 2006a). ÖYK kararında, 31 Ekim 2003 tarihine kadar, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) ile TÜRKŞEKER tarafından yapılacak çalışmalar neticesinde, TÜRKŞEKER'e ait fabrikalardan portföy grupları oluşturulması öngörülmüştür.

Ayrıca bu portföy gruplarının özelleştirme programına alınmasına ilişkin takvimin belirlenmesi, özelleştirme programına alınan portföylerin satış yöntemiyle özelleştirilmesi, 2004 yılı Mayıs ayından itibaren ihale ilanına çıkılması ve ihalelerin 31

Aralık 2004 tarihine kadar tamamlanması, TÜRKŞEKER'in faaliyeti ve kullanımı ile doğrudan ilgisi olmayan işletme dışı atıl durumdaki varlıklar ve şeker üretimiyle ilgisi olmayan birimlerin TÜRKŞEKER tarafından satılarak sonuçlandırılması karara bağlanmıştır (Anonim 2006a).

Aynı zamanda TŞFAŞ Genel Müdürlüğü tarafından Ağrı ve Iğın şeker fabrikalarının muhtelif taşınmazları satışa çıkarılmıştır. Iğın Şeker Fabrikası'nın 8 adet taşınmazı için 17 Ekim 2003 tarihinde, Ağrı Şeker Fabrikası'nın 2 adet arazi ve arsası 16 Ekim 2003 tarihinde ihaleye çıkartılmıştır. Ancak satışlar gerçekleşmemiştir (Anonim 2005f).

2004 yılı özelleştirme programı, 11 Şubat 2004 tarihinde açıklanmıştır. Programda, Şeker Sanayi'nin özelleştirilmesine ilişkin olarak 2003 yılında belirlenen "yol haritası"nda yer alan ve öncelikle TÜRKŞEKER'e ait bağlı ortaklık ve iştiraklerin özelleştirme programına alınmasını öngören kararlar doğrultusunda bilgiler yer almış, başta Kütahya Şeker Fabrikası başta olmak üzere bağlı ortaklık ve iştiraklerdeki özelleştirmeye hazırlık çalışmalarının tamamlanmış olduğu ve ihale ilanına çıkılacağı belirtilmiştir.

Programda ayrıca, Sanayi Bakanlığı ve TÜRKŞEKER koordinasyonu ile belirlenecek TÜRKŞEKER'e ait bazı fabrikaların kısa bir süre içerisinde özelleştirme programına alınarak gerekli hazırlıkların tamamlanmasından sonra özelleştirilmesi öngörülmüştür (Anonim 2006a).

Bu doğrultuda Amasya, Kayseri ve Kütahya Şeker Fabrikaları'ndaki kamu hisselerinin satışı için ihaleye çıkmıştır. Amasya Şeker Fabrikaları A.Ş.'de bulunan % 15 oranlarındaki İdare hissesinin özelleştirme ihalesinde en yüksek teklifi 1.250.000 ABD doları ile Sınırlı Sorumlu Amasya Pancar Ekicileri Kooperatifi vermiş, nihai pazarlık görüşmeleri 20.05.2004 tarihinde tamamlanarak sözleşme imzalanmıştır.

Kayseri Şeker Fabrikaları A.Ş.'nde bulunan %10 oranındaki İdare hissesinin özelleştirme ihalesi, yeterli teklif verilmemesi üzerine İhale Komisyonu Kararı ile iptal



edilmiştir (Anonim 2005d). %10 oranındaki kamu payı halen Özelleştirme İdaresi Başkanlığı portföyündedir.

Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 30.09.2004 tarih ve 2004-93 sayılı kararı ile Kütahya Şeker Fabrikası'nda bulunan %56 oranındaki Özelleştirme İdaresi'ne ait hisse 23.820.000 ABD doları bedelle en yüksek teklifi veren Torunlar Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye satılarak özelleştirme işlemi tamamlanmıştır (Aksu 2005).

21 Ocak 2005 tarih ve 2005/17 sayılı ÖYK kararı ile özelleştirme haritası revize edilmiş, TÜRKŞEKER'in özelleştirmeye hazırlık süresinin 31 Aralık 2006 tarihine kadar uzatılmasına, Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.'ndeki kamu hisselerinin 31 Aralık 2005 tarihine kadar satış suretiyle özelleştirilmesine, Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.'nde bulunan kamu hisselerinin özelleştirme programına alınmasına ve 12 ay içerisinde satış yöntemiyle özelleştirilmesine karar verilmiştir (Anonim 2006a).

Nitekim Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.'nde bulunan %95,37 oranındaki Özelleştirme İdaresi'ne ait hissenin satışında 45.750.000 ABD doları bedelle Adapazarı Pancar Ekicileri Kooperatifi en yüksek teklifi vermiştir. Fabrikanın devri 15 Kasım 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir (Anonim 2006a, Aksu 2005).

Özelleştirme İdaresi'nin 2004/19 sayılı kararı ile Ankara Şeker Fabrikası'na ait bir kısım arazi Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne bedelsiz olarak devredilmiş, ancak Şeker Sanayi İşçileri Sendikası (Şeker-İş) tarafından açılan dava neticesinde devir işlemi durdurulmuştur. 08.08.2006 tarih ve 2006/62 sayılı ÖYK kararı ile Malatya Şeker Fabrikası'nın arazisi de Malatya Belediyesi'ne bedelsiz olarak devredilmiştir. Buna ilişkin de Şeker-İş'in Danıştay'a açtığı dava süreci devam etmektedir (Anonim 2006a).

Son olarak 6 Aralık 2005 tarih ve 26015 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan ÖYK kararı ile Bor, Iğın ve Ereğli şeker fabrikaları özelleştirme programına alınmıştır. Bor,

Ereğli, Ilgın Şeker Fabrikaları Şeker üretim faaliyetlerine Sumer Holding A.Ő. bünyesinde devam etmektedirler (Anonim 2006a, Anonim 2006b).

### 3. 5. ŞEKER SANAYİİNDE ÖZELLEŞTİRME

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

Türkiye'de 1980'lerin ortasında başlayan özelleştirme uygulamalarına ilişkin tartışmalar hala devam etmektedir. Özelleştirmenin temel felsefesine aykırı olarak, öncelikli ve/veya stratejik sektör ayrımı yapılmadan her ne pahasına olursa olsun "sat-kurtul" anlayışı maalesef tarımsal kamu işletmelerinde de hakim olmuştur. Bu çerçevede şeker fabrikalarının özelleştirilmesi de tartışılan bir husustur.

1980'li yıllara bakıldığında "zarar eden kuruluşların özelleştirilmesi, sermayenin tabana yayılması, verimliliğin ve kalitenin artırılması ve istihdamın artırılması" gibi gerekçelerle özelleştirme uygulamalarına başlandığı görülmektedir (Günel 2006). Bu gerekçeler o dönemde tutarlı olarak ifade edilebilir. Ancak son zamanlarda tartışılan özelleştirme uygulamalarına bakınca, asıl özelleştirmeye çalışılan kuruluşların zarar eden kuruluşlar değil, Türkiye'de "doğal tekel"<sup>20</sup> olan kuruluşlar olduğu görülmektedir. Yani petrokimya tesisleri ile iletişim ve enerji alanındaki tesislerdir. Bunların üçü de Türkiye'de doğal tekeldir. Bu kuruluşların satış amaçları incelendiğinde özelleştirmenin başlangıç felsefesinden uzaklaştığı görülmektedir. Bu bağlamda şeker fabrikaları da doğal tekel niteliğinde olan ve Cumhuriyetin en önemli ve stratejik öneme sahip kuruluşlarından biridir.

Aynı zamanda özelleştirme konusu incelendiğinde, devletin destekleme alımı yaptığı veya taban fiyat politikası uyguladığı tarıma dayalı sanayi sektörlerinin başta yer aldığı

<sup>20</sup> Doğal Tekeller, ölçek ekonomilerinin ortaya çıkardığı tekellerdir; bir firmanın, birden çok firmanın olduğu duruma kıyasla daha düşük ortalama maliyetle üretim yapabildiği durumlarda görülmektedir. Üretim ölçeği arttıkça düşen maliyetlerle karakterize edilmektedir. Bunun tipik örnekleri, elektrik, gaz gibi ürünlerin dağıtım şebekeleri ve demiryolu ağlarıdır (Ege, 2000).

görülmektedir. Çünkü burada toplumun güçsüz kesimi olan çiftçilerin (üreticilerin) geçim imkanları sözkonusu olmaktadır. Diğer sektörlerdeki özelleştirmelerde sadece işçiler özelleştirmeden etkilenirken, tarımsal KİT'lerde hem işçiler hem de üreticiler etkilenmektedirler. Dolayısıyla bu tür özelleştirmelerin kılı kırk yarararak yapılması, özelleştirme sonrası dönem için gerekli tahminler ve sektör analizleri geliştirilmiş olması gereklidir.

Özelleştirme bakımından en hassas sektörlerin başında yüksek gümrük vergileri ile korunan şeker sektörü gelmektedir. Cumhuriyetimizin ilk yıllarında tamamen özel girişimciler tarafından ön ayak olunarak kurulan şeker sanayimiz, (1926 yılında Alpulu ve Uşak, 1993 yılında Eskişehir ve 1934 yılında Turhal) o dönemdeki devlet imkansızlıkları ve girişimcilerin mali güçlerinin yetersizliği sonucunda 1935 yılında Devletin yarattığı kaynaklarla sektörün KİT haline getirilmesi gerçekleştirilmiştir. Bu yolla ülkemizin ihtiyacı olan ve sürekli ithal edilen şekerin ülke kaynaklarıyla karşılanması yolu tercih edilmiş ve devlet bu yönde özel girişimciye rehberlik etmiştir.

1951 yılında mevcut 4 şeker fabrikasının, ülkenin artan şeker tüketimini karşılayamaz duruma düşmesi nedeniyle şeker sanayinin genişletilmesine karar verilmiş, yurt sathına yayılarak yeni pancar ekim sahaları meydana getirilmiş, şeker fabrikalarının sayısı artırılmış ve bu suretle artan tüketimin karşılanması sağlanmıştır. Ancak bu büyük projeye karar verilirken hareket noktası, çiftçinin fabrikalara yalnız pancarını teslim eden bir üretici değil aynı zamanda pancarını götürdüğü fabrikanın sahibi olma ilkesi benimsenmiştir (Günel 2006). Bu düşünceden hareketle, pancar çiftçilerinin sosyal ve ekonomik sorunlarının çözülmesi ve refah düzeylerinin artırılması için en uygun şartın en kısa zamanda teşkilatlanması olduğu düşünülmüştür.

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

2006). Ancak Adapazarı, Amasya, Kayseri, Konya ve Kütahya Şeker Fabrikaları Pancar kooperatiflerinin sermayelerine iştirak ettikleri kuruluşlar olarak şeker sektöründe ilk özel girişimciliğin örneklerini vermiştir.

Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği (PANKOBİRLİK) ve pancar kooperatifleri, pancar üreticilerinin sosyo-ekonomik faaliyetlerini düzenlemek ve çıkarlarını korumak amacıyla kurulmuş olan sivil toplum kuruluşlarıdır. Ekonomik ve sosyal güçlerini bir araya getirerek pancar kooperatiflerini kuran pancar çiftçileri, profesyonel anlamda çiftçiliğin önderliğini yapmaktan öte, çoğunluğu tarım sektöründe faaliyet gösteren ve sayıları 50'yi aşan pek çok tarımsal amaçlı kuruluşun yani iştirakin sahibi ve yöneticisi olmuşlardır<sup>21</sup>.

Dünya'da şeker üreten ülkelerde genellikle fabrikaların devlet tarafından yönetildiği ülkelerin sayısı oldukça az olup, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren bu ülkelerde de kamu şeker fabrikalarının özelleştirilmesi süreci başlamıştır. Ülkemizde tüm KİT'lerde uygulanan ve bu arada da kamu şeker fabrikalarını kapsamına alan özelleştirme programının temel amacı; sektörün dünya piyasalarına entegre olmasını ve AB'ye tam üyelik hedefi ve Gümrük Birliği süreci doğrultusunda, sektör ekonomisinde verimliliğin ve maliyet yapısının kendi içinde ve dünya fiyatlarıyla rekabet edebilir seviyelere getirilmesini ve serbest piyasa koşullarının sağlanmasını hedeflemektedir (Günel 2006). Bu nedenlerle de kamu şeker fabrikalarının özelleştirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Böylece sektörde bir yandan sermayenin tabana yayılması ve teknolojik yenilenme sağlanırken, diğer yandan da kamu fabrikalarının hazineye olan borç yükü bertaraf edilmiş olacaktır.

Türkiye'de tarımsal KİT'ler, diğer ülkelerdeki örneklerinden farklı olarak, özelleştirme uygulamalarında yeterince deneyim kazanılmadan ve özelleştirme uygulamalarının ilk yıllarında programa alınmıştır. Bu nedenle söz konusu işletmelerin özelleştirme süreçleri ve özelleştirme sonrası dönemleri sorunlu olmuştur. İşletmeler çoğunlukla kuruluş amaçları ve işlevleri dikkate alınmadan, yapılan ihalelerde en yüksek ve/veya uygun teklifi veren firmalara devredilmiştir. Bu nedenle birçok işletme faaliyet alanından

---

<sup>21</sup> <http://www.pankobirlik.com/modules.php?op=modload&name>

çekilmiş, üretim ve istihdamda önemli oranlarda azalma olmuş, verimlilik ve karlılık özellikle süt, orman ürünleri ve et kombinalarında istenilen düzeye çıkarılamamıştır. Bu sonuçlar, özelleştirme yöntemlerindeki eksiklikler ve özelleştirmede bu işletmeleri devir alan müteşebbislerin amaçları ve beklentileri ile yakından ilişkilidir.

Türkiye’de kuruluşundan itibaren kooperatif şeker fabrikası olan Konya, Kayseri ve Amasya Şeker Fabrikaları A.Ş.’lerinde 1991 ve 1992’de TŞFAŞ’ne verilen tedvir yetkisi (yönetim yetkisi) kaldırılarak, fabrikaların yönetimleri özerkleştirilmiştir (Günel, 2006). Böylece fabrika yönetimi pancar kooperatiflerine devredilmiştir. 1992-1999 döneminde bu fabrikaların şeker üretiminde %33,35 oranında artış, istihdam hacminde ise %31,65 oranında azalma olmuştur. Bu üç şeker fabrikasının günlük pancar işleme kapasitesinde ise, özelleştirme sonrası dönemde %50 oranında artış gerçekleşmiştir (Tanrıvermiş ve ark. 2000).

Özelleştirme uygulamalarının tarım kesimi ve ulusal ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılabilmesi için, özelleştirme sonrası dönemde söz konusu faaliyet alanlarında yeni yatırımların teşvik edilmesi ve gerçekleştirilmesi gerekmektedir. YEMSAN’da özelleştirmenin başladığı 1993’den günümüze değin, Türkiye’de 38 ilde 69 adet yem fabrikası kurulmuş ve endüstriye yıllık 2,6 milyon tonluk ilave üretim kapasitesi kazandırılmıştır (Günel 2006).

Bilindiği gibi şeker pancarı tarımının; bitkisel ve hayvansal üretim, tarım makinaları, gübre ve taşımacılık sektörü, alkol üretimi ve istihdama önemli katkıları olmaktadır. Pancar ziraatı yoluyla üreticilere kimyasal gübre, kaliteli tohum, ekim makinaları, bitki koruma bedelli ve bedelsiz pancar posası, nakdi yardımlar, nakliye ve teknik danışmanlık hizmetleri verilmektedir. Münavebeli olarak üretimi yapılan şeker pancarına yapılan bu destekler sadece pancarın değil, diğer tarım ürünlerinin verim ve kalitelerinin yükselmesine de önemli katkılar sağlamaktadır. Bu sebeple şeker fabrikalarının özelleştirmesinin bir bütün olarak düşünülmesi gerekmektedir.

### 5.1. Özelleştirmenin Sosyal Boyutu

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

Özelleştirme öncesinde istihdama yönelik olarak yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu düzenlemelerin başında hukuk kuralları çerçevesinde çalışanların haklarının güvence altına alınması gelmektedir. Bu amaçla sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları güçlendirilerek işsizlik sigortası uygulamasının altyapı çalışmaları güçlendirilmelidir. Zira işsizlik sigortasına ayrılan kaynaklar, istihdam yaratıcı alanlarda kullanılmak yerine, sigorta ödemelerinde kullanıldığından, üretime ve istihdama gidecek kaynaklar, işsiz kalan kişilere fon aktarımına gittiğinden, toplumun bazı kesimlerinin tüketim harcamalarının artacağı, bunun da enflasyonu artırıcı etkisi olabileceği ifade edilmektedir (Pürsünlerlerli 2000). Bunun yanısıra işini kaybedenlere başka kurumlarda öncelikli iş olanağının sağlanması, tatmin edici kıdem tazminatı ödenmesi, emeklilik süresini doldurmuş olanların emekliye sevk edilmeleri, işten gönüllü olarak ayrılacak personele kendi işini kurmaları için uygun koşullarda kredi verilmesi ve en önemlisi işsiz kalacaklara yeniden iş bulmalarını kolaylaştırıcı danışmanlık hizmeti ve meslek öğrenim ağırlıklı eğitim programının uygulanması gibi hizmetlerin sağlanması gerekmektedir. Ayrıca kamu şeker fabrikalarının özelleştirmesinin başarılı olabilmesi için "sosyal özelleştirme politikasının" tercih edilmesi gereklidir. Bu amaçla; işletme hakkının belirli bir kısmının çalışanlara devredilmesi ve işletmede karlılık ve verimlilik oranlarında olumlu gelişmelere paralel olarak çalışanlara destek olunması gerekmektedir.

Kamu şeker fabrikalarının ve tarım kesiminde görev alan diğer KİT'lerin toplam yıllık harcamalarının önemli bir kısmı personel ve faiz giderlerinden oluşmaktadır. Bu kuruluşların özelleştirilmesi gerekiyorsa, öncelikle yeniden yapılanmaları sağlanmalı, karlı veya daha az zarar eden bir duruma getirilmelidir. Bunun için kuruluşlar, öncelikle özzerkleştirilmeli ve daha sonra özelleştirilmelidir (Tanrıvermiş ve ark. 1994). Özelleştirmenin en önemli amaçlarından birisi serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek

ve devlet tekellerini ortadan kaldırmak olduğuna göre (Sarıaslan ve Erol 1993), bu tür politikaları yönlendirirken “doğal tekeller” veya “özel sektör tekellerinin” oluşturulmamasına özellikle dikkat edilmelidir. 4,1 milyon tarım işletmesi ve milyonlarca tüketicinin korunabilmesi için özelleştirmeden sonra oluşacak tekellere karşı yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca devlet etkin denetim fonksiyonunu sürdürmelidir.

Şeker sektörünün geliştirilebilmesi, uygun araçlarla teşvik edilebilmesi ve uygun politikalarla üretimde devamlılığın sağlanması için üretici örgütlenmesi gereklidir. Aslında ülke nüfusunun besin kaynaklarını güvence altına almak ve yeterli ve dengeli bir şekilde beslenebilmesini sağlamak devletin kamusal bir sorumluluğudur. Bu nedenle bu kuruluşlar özelleştirilirken devletin üreticilerin, üretici birlikleri ve kooperatifler şeklinde örgütlenmesini teşvik etmesi ve mümkün olduğu ölçüde bu kuruluşları uygun koşullarda üretici örgütlerine devretmesi gereklidir.

Kamu şeker fabrikalarından Batı ve Orta Anadolu’da yer alan 12-13 adedine yerli ve yabancı girişimcilerin talip olacağı, sosyal amaçlı kurulan diğer fabrikalar ise özelleştirilemeyeceğinden, kapanma riski ile karşı karşıya kalacağı söylenebilir. Pancar ekim alanlarında ve söz konusu fabrikalarda çalışanlar açısından, bu fabrikaların buldukları yörede ekonomik ve sosyal sorunları daha da artıracığı kaçınılmazdır (Günel 2006). Bu şartlarda endüstride verimli ve karlı olarak çalışmayacak olan ve bölgesel kalkınma amacı ile kurulmuş olan fabrikaların, özelleştirme sürecinde stratejik konumu göz ardı edilmemelidir. Bu fabrikalar pancar kooperatiflerine devredilerek işletilebilir. Bu nedenle şeker sanayinde yeterli ve tutarlı altyapı kurulmadan yapılacak yeniden yapılandırma ve özelleştirme uygulamaları; kırsal kesimde işsizliğin artmasına, kentlere göçün hızlanmasına, şeker fiyatlarının yükselmesine (şeker pancarı ekim alanlarının ve üretim miktarının azalmasına paralel olarak) neden olabilecektir. Bu sorunların yaşanmaması için, kamu şeker fabrikalarının üretici, çalışan ve sermayedarın bir arada olacağı oluşuma devredilmesi daha akıllıca gözükmektedir.

Özelleştirmenin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için toplumda bilinçlenmenin sağlanmış olması gerekmektedir. Bunun için özelleştirmede izlenen yöntemlerin belirgin olması ve özelleştirme işleminde tam bir şeffaflığın sağlanmış olmasına özellikle dikkat



edilmelidir. Yapılan özelleştirme işlemlerindeki usulsüzlükler ve eksiklikler daha sonra yapılacak özelleştirme uygulamalarının etkinliğini azaltacaktır. Böylece özelleştirme çalışmaları, hedeflenen süreden daha uzun sürede gerçekleşecektir (Tanrıvermiş ve ark. 1994). Ayrıca toplumun çeşitli kesimlerinin bu ekonomi politikası aracına tepki göstermesi de sosyal huzursuzluklara neden olabilir.

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların çevreye olan zararının en düşük düzeye indirilmesi gerekmektedir. Türkiye’de özellikle birçok KİT’in kirlilik kaynağı oluşturdukları dikkati çekmektedir. Bu nedenle bu kuruluşların özelleştirilmeden önce uygulanacak yeniden yapılanma ile performanslarının iyileştirilmesinde çevre tahribatı da dikkate alınmalı, arıtma tesisleri, filtre vb. ilave yatırımlara büyük önem verilmelidir (Tanrıvermiş ve ark. 1994) Bu tür önlemler alınmaz ise çevre kirliliği gelecek yıllarda KİT'lere olan talebi büyük ölçüde olumsuz etkileyecektir.

## **5.2. Konya, Kayseri Ve Amasya Şeker Fabrikalarında Özelleştirme Öncesi Ve Sonrası Sosyo-Ekonomik Değişimler**

Kuruluşlarından itibaren özel fabrika olan Konya Şeker Fabrikası A.Ş., 18.8.1992, Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş. 25.9.1992’de ve Amasya Şeker Fabrikası A.Ş. ise 28.12.1991 tarihinde TŞFAŞ’ne verdikleri tedvir yetkisini kaldırarak, yönetimlerini özelleştirmişlerdir. Bu tarihlere kadar TŞFAŞ’nce yönetilen fabrikaların yönetimlerinin özelleştirilmesinden sonra, ortakları tarafından seçilen yönetim organlarıncaya yönetilmişlerdir.

Tanrıvermiş ve ark. (2000) tarafından yapılan çalışmada, özelleştirme sonrası dönemde her üç fabrikada işleme teknolojisinin modernize edildiği ve fabrikaların kapasitelerinin yükseltildiği ifade edilmektedir. Aynı çalışmada, üç şeker fabrikasının nominal şeker pancarı işleme kapasitesi özelleştirme öncesi dönemde 14.100 ton/gün olduğu, özelleştirme sonrası dönemde günlük pancar işleme kapasitesinin %50 oranında artırıldığı söylenmektedir. Özel fabrikaların toplam pancar ekili alan ve şeker üretimi içindeki payı ortalama %20 düzeyindedir. Çizelge 5.1.’den de izlenebileceği gibi özel şeker fabrikalarında, 1992-1999 döneminde, şeker üretiminde %33,35 düzeyinde

artış gerçekleştirilmiştir. Aynı dönemde istihdam hacminde ise %31,65 oranında azalma olmuştur.

Yönetimin özelleştirilmesinden sonra, özellikle Kayseri ve Amasya Şeker Fabrikalarının pancar alacağı yeniden düzenlenmiş ve daha önce bu fabrikalara pancar veren bölge şeflikleri, çevredeki diğer kamu fabrikaları ile ilişkilendirildiği için, fabrikaların istihdam hacminde bir daralma olmuştur. Diğer yandan fabrikaların özelleştirilmesine paralel olarak fabrikalarda ambarda yükleme ve depolama, personel servisleri gibi hizmetler de işletme yöneticilerince özel kişi ve kuruluşlara devredilmiştir. Bu faktörlere bağlı olarak özelleştirme sonrası dönemde istihdam edilen kişi sayısında azalma ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, özel şeker fabrikalarında kapasite artışı ve buna bağlı olarak üretim artışının sağlanabilmesi için, bu fabrikalara bağlı köylerde şeker pancarı ekim alanlarının artırılması yoluna gidilmiştir (Tanrıvermiş ve ark. 2000).

Çizelge 5.1. Özelleştirilen Şeker Fabrikalarında Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Dönemlerde Üretim ve İstihdam Düzeylerindeki Değişimler

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

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

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

Kaynak: Tanrıvermiş ve ark. 2000

1998-1999 yıllarında şeker sektöründe devletin uyguladığı bir takım politikalar neticesinde, şeker fiyatları ve şeker pancarı alım fiyatlarının maliyetin altında kaldığı ve bundan doğan kamu fabrikalarının zararlarının kamu kesimince giderilmesine karşın, özel fabrikaların bu koşullarda karlılığının azaldığı ve bazılarının da zarar ile çalışma yılını

kapattığı görülmüştür. Bu yapı içinde tahkim kanunları ile KİT'lerin borçları ortadan kaldırılarak mali yapılarının düzeltilmesine çalışılmış, ancak hükümet politikalarından olumsuz etkilenen özel fabrikalara yönelik olarak bu tür olanaklar sağlanmamıştır. Bu koşullarda üç özel şeker fabrikasının mali yapısının zamanla bozulduğu ve özelleştirme sonrası dönemde özellikle 1998 ve 1999 yıllarında verimlilik ve karlılık göstergelerinde olumsuz gelişmeler olmuştur.

Özelleştirme öncesi dönemde kişi başına düşen şeker üretimi 47,33 ton ve özelleştirme sonrası dönemde ise 92,34 ton olup, artış oranı %95,10 olmuştur (Tanrıvermiş ve ark. 2000).

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

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

Tanrıvermiş ve ark. (2000)'nin Konya Şeker Fabrikası A.Ş. 1985-1991 dönemi özelleştirme öncesi ve 1992-1998 dönemi özelleştirme sonrası karlılık ve verimlilik analizi çalışması, özelleştirme sonrası şirketin karlılık göstergelerinde önemli iyileşmeler olduğu sonucunu ortaya koymaktadır.

Çizelge 5.2.'de görüldüğü gibi 1985-1991 döneminde fabrikada net karlılık oranı ortalama %7,75'dir. Öz sermaye karlılık oranı %19,47, aktif sermaye karlılık oranı %3,97 ve satışların karlılık oranı ise %14,73'tür. 1992-1998 döneminde ise net karlılık ortalama %15,56, öz sermaye karlılığı %41,92, aktif sermaye karlılık oranı %19,42 ve satış karlılık oranı ise %21,56 olmuştur (Tanrıvermiş ve ark. 2000). Genel olarak

özelleştirme sonrası dönemde şirketin karlılık göstergelerinde önemli iyileşme olmuştur. Net karlılık oranında %100,77, öz sermaye karlılık oranında %115,31, aktif karlılığında %389,17 ve satış karlılığında ise %46,37 oranında artış söz konusudur.

Şirketin karlılık oranlarındaki artışı sınırlayan en önemli faktör, o dönemde şeker pancarı alım ve kristal şeker satış fiyatlarının kamu kesimince belirlenmesi (bilindiği gibi yürürlükteki Şeker Kanunu'nun Geçici 7. maddesi uyarınca pancar alım fiyatı son kez 2001 yılında Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmiş, 2002 yılından itibaren ise aynı Kanunun 5. maddesinde yer alan "*şeker pancarı fiyatları her yıl, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenir*" hükmü ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuştur) ve özellikle kristal şeker satış fiyatlarının saptanmasında, üretilen ürünlerin maliyetlerinin yeterince dikkate alınmamasıdır. Bu koşullarda şirketin ilgili kamu kuruluşlarınca belirlenen politikalara uyması zorunlu olmaktadır.

Çizelge 5.2. Konya Şeker Fabrikası A.Ş.'nin özelleştirme öncesi ve sonrası Karlılık Analizleri

Özelleştirme Öncesi Dönem	KARLILIK ORANLARI (%)			
	Net Karlılık Oranı	Öz Sermaye Karlılık Oranı	Aktif Sermaye Karlılık Oranı	Satış Karlılık Oranı
1985	2,61	8,47	1,62	9,20
1986	6,11	16,11	3,86	11,82
1987	5,67	17,76	3,68	7,83
1988	8,13	20,73	4,33	14,93
1989	6,63	21,10	3,98	12,08
1990	10,05	22,34	4,24	18,42
1991	15,07	29,79	6,07	26,74
Ortalama	7,75	19,47	3,97	14,73
Özelleştirme Sonrası Dönem				
1992	24,80	69,73	30,19	23,66
1993	30,46	67,67	26,38	28,33
1994	14,39	40,06	15,95	23,14
1995	13,47	17,28	9,01	30,52
1996	6,76	25,14	13,16	16,49
1997	15,95	55,19	34,80	23,62
1998	3,06	18,37	6,42	5,16
Ortalama	15,56	41,92	19,42	21,56
Ortalamadaki Değişme (%)	100,77 (ARTIŞ)	115,31 (ARTIŞ)	389,17 (ARTIŞ)	46,37 (ARTIŞ)

Kaynak: Tanrıvermiş ve ark. 2000.

Şirketin fiziksel işgücü verimliliği 1985-1991 döneminde ortalama 63,37 ton/kışı ve 1992-1998 döneminde ise 118,77 ton/kışıdır. Buna göre özelleştirme öncesi dönemde bir işçi bir kampanya döneminde ortalama 63,37 ton ve özelleştirme sonrasında ise 118,77 ton şeker üretimi gerçekleştirmiştir. Özelleştirme sonrası dönemde fabrikanın kapasitesinin artırılması, fabrikanın işleme teknolojisinin iyileştirilmesi ve bilgisayarlı otomasyona geçilmesine bağılı olarak üretimin arttığı ve istihdam edilen personel sayısında %28,3 oranında azalmaya gidildiği görülmektedir (Tanrıvermiş ve ark. 2000). Buna göre verimlilik artışındaki en önemli etkenler, üretim artışı ve istihdamdaki azalmadır. Gerçekleştirilen modernizasyon yatırımları, fabrikanın yılda 150 günden daha fazla çalıştırılmasını sağlayabilecek kadar şeker pancarının üretilmesi ve pancarın görel olarak daha düşük miktarda yakıt (enerji) masrafı ile işlenmesi, şeker üretim maliyetini düşürmekte ve verimliliğin yükselmesine olumlu katkı yapmaktadır.

### 5.3. Şeker Sektöründe Özelleştirme Modelleri

Bilindiği üzere kamuya ait şeker fabrikaları, 20 Aralık 2000 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile özelleştirme kapsamına alınmıştır. 27 Haziran 2003 tarihinde TÜRKŞEKER'in özelleştirilmesi ile ilgili gerekli çalışmaların tamamlanması (gerekli portföy gruplarının oluşturulması ve gerekirse anonim şirketler haline dönüştürülmesi), 2004 Mayıs ayından itibaren ihalelere çıkılarak, 31 Aralık 2004'e kadar ihalelerin tamamlanması karara bağlanmıştır. Ülke şartlarına en uygun modelin tespiti ve özelleştirmeye yardımcı olmak amacıyla danışmanlık yapmak üzere konsorsiyuma verilmiştir. Bu konsorsiyum; Oyak Yatırım Menkul Değerler A.Ş. & Rabo International Advisory Services B.V. & ED&F Man İstanbul Pazarlama Ltd.Şti. konsorsiyumudur (Aksu 2005, Anonim 2005f).

Sektörün özelleştirilmesinin önünde; iç pazar payındaki daralma, uygulanan sektörel politikalar, dünyadaki gelişmeler, uluslararası anlaşmalar önemli sorunlardır. Özellikle sosyo-ekonomik boyutu büyük olan sektörün özelleştirilmesinde stratejiler doğru tespit edilmeli ve milli güvenlik boyutu da unutulmamalıdır. Bu nedenle AB'ne girme yolunda çalışmalarını hızla sürdüren ülkemizde, özellikle tarım kesiminde, diğer stratejik ürünlerde olduğu gibi pancar tarımında da sürekliliğin sağlanması ve özelleştirme sonrası yaşanabilecek olumsuzlukların şimdiden giderilmesi amacıyla, sektörle ilgili

kararların aceleye getirilmeden ve sektörü temsil edenlerin de içinde bulunduğu teknik çalışmalarla belirlenmesi gerekmektedir.

Bu çalışmalarda öncelik 2005 yılı ve sonraki yıllarda Dünya Ticaret Örgütü gibi dış kuruluşların öngörülerıyla hareket edilmeden, mevcut sanayinin yaşatılmasıdır. Bunun için çıkar yol uygun bir model ve ödeme planı dahilinde, geniş çiftçi kitlelerinin içinde yer aldığı bir özelleştirme modelidir.

AB ülkeleri incelendiğinde şeker sanayilerinin büyük ölçüde özelleştirildiği görülmektedir. Ancak sektörlerin tamamını özelleştirmeyerek, olağanüstü durumlara hazırlıklı olabilmek ve pancar tarımının sürekliliğini sağlayabilmek için üretimin bir kısmının işletim hakkını üretici birliklerine devrederek kamunun bünyesinde tutmuşlardır.

AB genelinde 20 yıl önce 1 milyon tonun üzerinde kotaya sahip şeker grubu sadece İngiltere'nin "British Sugar" şirketi iken, bugün şirketler arası yapılan evlilikler sonucu "Sudzucker", "Nordzucker", "Tereos" ve "Danisco Sugar" gibi şirketler şeker üretim kotalarını 3 milyon tona kadar ulaştırmışlardır. Sonuçta AB toplam şeker üretiminin %83'ü 15 şirketin elinde toplanmış ve bu gruplar sektörde adeta bir tröst konumuna gelmişlerdir. Yine konu ile ilgili olarak en son 22 Nisan 2006'da Alman "Nordzucker AG", Fransız "Chiristal Union" ve İngiltere'den ED&F Man" şirketleri "EUROSUGAR" adı altında yeni bir şirket kurarak çok büyük bir güç oluşturmuşlardır (Günel 2006).

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

Kamu şeker fabrikalarının özelleştirilmesi ile ilgili olarak basın ve kamuoyuna bazı modeller sunulmuştur. Bunlar; TÜRKŞEKER'in öncelikli olarak ana üretim ve ana üretim dışı faaliyetlerinin birbirinden ayrılarak satışı, (Örneğin; alkol, makine, elektromanyetik aygıt, tohum işleme ve tarım işletmelerinin öncelikle satışı); özelleştirme kapsamındaki şeker fabrikalarının "kapatılacaklar", "rehabilite edilecekler" ve "satışı sorunsuz"

fabrikalar olmak üzere 3 bölümde değerlendirildiği ve bu sırayla özelleştirileceği; ve tatlandırıcı üreticileri (çok uluslu şirket destekli), ŞEMAD (Şekerli Mamul Üreticileri) ile Alman ve Fransız şirketlerine satışı şeklinde ifade edilmektedir (bunun sonucu olarak Türk şeker sektörünün çok uluslu şirketlere geçeceği ve böylece ülkemiz ekonomisinin stratejik ürün olan şekerde açık pozisyona düşeceği söylenmektedir).

Şeker endüstrisinde yeniden yapılandırma kapsamında şeker fabrikalarının özel kişi ve kuruluşlara devredilmesinde tartışılan modellerin biri de karlı çalışan bir fabrika ile birlikte zarar eden bir fabrikanın birlikte satışını içeren modeldir. Bu modelde, Orta Anadolu'da bulunan yüksek işleme kapasiteli fabrikaların sürekli olarak kar ile faaliyet yıllarını kapattığı, diğer fabrikaların ise genellikle zarar ettiği gerçeği öne sürülmektedir (Tanrıvermiş ve ark. 2000). Şeker pancarı alımı yapma ve şeker endüstrisinin gelişmesi amacı ile kurulan TÜRKŞEKER'in üreticilere bedelsiz tohum, bedeli karşılığında kimyasal gübre ve bakım avansları vermesi, modern tarım tekniğinin kırsal kesime uygulaması ve şeker tarımı ve sanayisine önemli sosyal faydalar sağladığı görülmektedir. Bu nedenle sadece kar eden fabrikalar özelleştirildiğinde, genellikle karlı ve verimli olarak çalıştırılmayan fabrikaların özelleştirme sonrası dönemde faaliyetlerini sürdürmesi mümkün olmayacaktır. Böylece zarar ile çalışan fabrikaların üretime devamı koşulu, pancar üreticileri için de önemli bir güvence olacaktır.

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

Şeker fabrikalarının tamamen pancar üreticilerinin üye olduğu pancar kooperatifi üst örgütü olan PANKOBİRLİK'e devredilmesi de özelleştirme modellerinden biridir. Bu durumda pancar üreticilerine yönelik hizmetlerin devamlılığı ve nitelikleri iyileştirilebilir (Tanrıvermiş ve ark. 2000). Diğer tarıma dayalı sanayilerde olduğu gibi şeker sektöründe de sistemin sağlıklı bir şekilde işleminin temel şartlarından biri; yeterli düzeyde ve kaliteli hammaddeyi sağlayacak sağlam bir tarımsal altyapı ve hammadde üretecek bir örgütlenmeyi oluşturmaktır. Şeker sektöründe bu şartın PANKOBİRLİK

tarafından başarıldığı ve hammadde üretiminin aksatılmadan sürdürüldüğü, Amasya, Kayseri ve Konya Şeker Fabrikalarında görülmektedir. T.C. Devleti başlangıçta TŞFAŞ aracılığıyla bir taraftan Türk çiftçisini pancar kooperatifleri biçiminde örgütleyerek bugünkü sivil kuruluş olan PANKOBİRLİK'in kuruluşunda rol almış, sermayenin tabana yayılması politikası ile de Amasya, Kayseri ve Konya Şeker Fabrikalarını PANKOBİRLİK ve bağlı kooperatiflerine devretmiştir. Bu noktadan sonra Devlet, kendi kuruluşu olan TŞFAŞ ve tamamen özel kooperatif kuruluşları olan pancar kooperatifleri iştiraki özel şeker fabrikaları vasıtasıyla bir taraftan modern tarım tekniklerini öğretirken, diğer taraftan üretim ve verimliliği artırma ve üreticiye hak ettiği geliri sağlama politikasını devam ettirmiştir.

Kamu şeker fabrikalarının özelleştirilmesinde tartışılan bir konu da fabrikaların %100 hisseli bir kooperatif kuruluşuna devredildiğinde, kamu tekeline özel tekele dönüşüm söz konusu olabileceği düşüncesidir. Burada PANKOBİRLİK'e özelleştirmede belirli bir hisse verilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Tanrıvermiş ve ark. 2000). Ancak bunun için öncelikle özelleştirme sonrası dönemde şeker sanayinde rekabet ortamının oluşturulması ve tekelleşme eğilimlerinin önlenmesi gerekmektedir.

#### 5.4. Özelleştirmede Örnek Model – Polonya

Bu bölümde "Polonya Şeker Sektörü Özelleştirme Şartnamesi" çerçevesinde Polonya hükümetinin şeker sanayiinde uyguladığı özelleştirme modeli incelenmiştir. Türkiye'nin son yıllarda girmiş olduğu özelleştirme sürecinin bir bölümünü teşkil eden şeker fabrikaları ile ilgili model oluşturabilecek bir planlama ortaya konmaya çalışılmıştır. Aynı zamanda Polonya Hükümeti'nin özelleştirme politikalarının kısa bir özeti ile birlikte üretici, sanayici ve çalışan üçgeninin nasıl zarar görmeden sıkıntılı bir süreci başarı ile atlatabileceğinin örnekleri bulunmaktadır (Anonim 2005g). Polonya Devleti, şartnamesine koyduğu üretim garantisi şartı ile birlikte, ihalelere katılan firmalara "gidin önce üreticilerle anlaşın sonra bize gelin" gibi oldukça net bir tavrı ortaya koymuştur. Hem üretim kaybını önlemiş, hem çiftçinin zarar görmesinin önüne geçmiş, hem de sanayicinin hammadde bulma sıkıntısını daha sürecin başında bu net tavır ile kesmiştir. Bununla beraber sektörün bir diğer gerçeği olan çalışanlarla oluşabilecek problemleri de gündeminden kaldırmıştır.



#### **5.4.1. Şeker pancarı üretiminin sağlanması garantileri**

Şirket, son beş yıllık üretim kapasitesini ve yapılan şeker pancarı sözleşmelerinde belirlenen teslimat miktarını tutturup devam edeceklerini garanti etmektedir.

Şirket, son iki yıldaki üretim miktarı hariç, kendisi tarafından üretilecek yıllık A ve B kotası şeker üretimini garanti etmektedir.

Şeker üretim kotasına sahip olan Şirket, üreticiye (ekiciye) belirli miktarda şeker pancarı üretmesi ve teslim etmesi hakkını vermeyi taahhüt etmektedir.

Şirket, özelleştirme sonrası ilk kampanya dönemi için resmi üretici listesini ve bunların bireysel mevcut tonaj miktarlarını Birlikler ile birlikte hazırlamaktadır. Söz konusu liste, üretici sözleşmesinin esas ögesi olarak, noter tarafından tasdik edilmektedir.

Şirketlerin sahibi konumundaki yatırımcı firma, mevcut üretim alanlarındaki şeker pancarı ürününün özelliklerini, belirtilen prensiplere göre, şirket tarafından devam edip etmediğine bakmaksızın alımını garanti etmektedir.

Şirket, kota dahilindeki üretilen tüm şeker pancarı miktarının alımını kabul etmektedir. Teslim edilen şeker pancarı bedelinin ödenme vadesi, teslimatın tamamlanmasından itibaren 21 günlük süre içerisinde gerçekleşmektedir. Şirket, teslimatların yapılması sırasında kısmi ödeme yapmayı da garanti etmektedir.

Şeker Pancarı Üretim Sözleşmeleri'nin hazırlanmasında mevcut ekiciler, şirketin hissedarları ve birliğin üyeleri öncelikli sayılmaktadır. Şirketler şeker ürününün hammaddesinin münhasıran ve yalnız Polonya dahilinde üretileceğini garanti etmektedir.

#### **5.4.2. Şeker sözleşmelerinin yapılması ve şeker pancarı alımı şartları**

Şirket, şeker üretimi için şeker pancarı sözleşmelerini, birlikler ile yapılacak anlaşma üzerine, Protokol'ün yürürlüğe girmesi tarihinden itibaren en fazla üç yıl süreli olmak üzere, şeker pancarının şeker üretimi amaçlı işletim kontratlarının imzalanmasına başlanmasını taahhüt etmektedir. Aynı zamanda şirket, şeker pancarının kendi organizasyonu dahilinde taşınmasını bedava olarak yapmayı ve tüm masraflarını karşılamayı taahhüt etmektedir.

### 5.4.3. Şeker pancarı için fiyat oluşturulması yöntemi

Şirket, ülke şeker rejimi ve şeker tüzüğüne uygun olarak, birlikler ile sağlanacak mutabakat üzerine, söz konusu tüzükte belirtilen şartlarda şeker pancarı satın alımına ilişkin asgari fiyat belirlemeyi taahhüt etmektedir.

Şeker pancarının A kotası fiyatının belirlenmesine yönelik görüşmeler, tarafların ilgili tavsiyeleri dikkate alınarak yapılmaktadır. Bir ton şeker pancarı piyasa fiyatı veya bir ton şeker pancarından üretilen şeker için şirket tarafından istenilen asgari fiyat esas alınmaktadır.

B kotası dahilinde bir ton şeker pancarı fiyatı, A kotası dahilindeki fiyatın %80'ini teşkil etmektedir.

Şeker pancarının kesin fiyatı, şirketler ve birlikler arasında, şeker pancarı satın alımı kampanyasının başlamasından en geç iki hafta önceden yapılacak olan görüşmeler neticesinde belirlenmektedir.

Bir önceki maddede belirtilen süre içerisinde şirketler, birlikler ile beraber, erken ve sonraki teslimatların programını ve bedel ödeme prensiplerini tayin etmektedirler.

Şirket tarafından, şeker imalatı için pancar üretim sözleşmelerinin imzalanmasının başlatılması halinde, şirketler birlikler ile beraber şeker pancarı alım şartlarını ve fiyatlarını belirlemektedirler.

Şirket, asgari fiyat üzerinden, her bir üreticiye yıllık 250 kg.a kadar şeker miktarı satın alma imkanını sağlamaktadır.

### 5.4.4. Sigorta ve teminat

Şirket, toplu sözleşme kapsamında sigorta bedelini karşılayacaklarını garanti etmektedir. Sigorta primlerinin belirlenmesi ve ödemeler şeker pancarı tedarikini müteakiben yapılır.

Sigortacının seçimi, belirtilen şirket tarafından birlikler ile sağlanacak anlaşma üzerine yapılmaktadır.

Avans-peşin ödemeler sigorta sözleşmesinin yazılı olarak yapılmasını müteakiben gerçekleştirilir. Şirket tarafından sigorta masraflarının bir önceki sözleşme alınmadan ödenmesi, şirketler veya yatırımcı tarafından yapılan ödemelerin geri istenmesine dayanak teşkil etmemektedir.

#### 5.4.5. Yan ürünler

Şirket, ekicilere %10 kuru kütle olarak 500 kg. miktarında melasın bedelsiz alımı imkanını vermekte veya teslim edilen her bir ton pancar için belirli miktarda melas verilmektedir.

Berraklaştırma kireci, üretici tarafından teslim edilen hammadde miktarı oranında sağlanır.

Bu ürünlerin ayrılması yönteminin ayrıntıları, şirketler ve birlikle arasında yapılacak olan anlaşma ile belirlenmektedir.

#### 5.4.6. Üreticilerin eğitimi

Şirket, üreticiler için, şeker pancarı yetiştirilmesi kültürünün yükseltilmesi amacı ile eğitim organize edeceklerini garanti etmektedir.

Ayrıca şirket, ayrı bir anlaşma ile eğitim programının organize edilmesi ve birliklerin faaliyetlerinin yürütülmesi için alınan pancar miktarının %0,3'ünden daha az olmamak üzere ek finansman sağlanması için birlikler ile işbirliği yapmaktadır.

#### 5.4.7. Üreticilerin şirketin yönetimine iştiraki

Şirket, üreticilerin şirketin hissedarları olup olmayacağına bakmaksızın, şirketin yönetim kurulu üyeliğinin en az birinin üretici temsilcilerine tahsis edilmesini taahhüt etmektedir.

Üreticilerin, şirketin hissedarı olması halinde, şirket;

- a) Danışma Kurulu'nun 5 üyeye kadar olması halinde, belirtilen şirketin Denetim Kurulu'nda bir üyeliği,
- b) Danışma Kurulu'nun 5 üyeden fazla olması halinde ise 2 üyeliği taahhüt etmektedir.

Şeker fabrikalarının denetim kurullarına üreticilerin temsilcileri, birlikler tarafından önerilmektedir.

#### 5.4.8. Üreticilerin anonim şirketlerinin sermayesindeki katılım payı

Şirket, anonim şirket sermayesinin %15'ine kadar olan bölümü üreticilere ait olmasını teminen, ilgili üreticiye, piyasa fiyatı (cari) üzerinden şirketten hisse senedi satın alma imkanını vermektedir.

Şirket birliklerle mutabakat sağlayarak, eski ekicilerden veya onların yasal haleflerinden, şirketin hisse senetlerinin satın alınması amacı ile ekicilere, şirkete şeker pancarı teslimatları ile geri ödenecek olan finansman programı sağlayabilmektedir.

Şirket ekicilere hisse senedi sağlanması seçeneği olmaksızın, hissedarlık sermayesinin artırılmasına oy verememektedir. Hissedarlık sermayesine iştirak etmek isteyen üreticiye, şirkete teslim edilecek şeker pancarı karşılığında geri ödeme imkanına sahip altı yıl faizsiz kredi sağlamaktadır.

Şirketlerin birleşmesinin gerçekleşmesi halinde, şirket bu tür hisse senedi değişim işlemi paritesinde yer almakta aşağıdaki kriterleri dikkate almaktadır.

- a) Hissedarlık sermayesinde üreticilerin hissedarlık payı,
- b) Şirketlerin üretim limitlerinin büyüklüğü,
- c) Şirketlerin kar üretme imkan ve kapasitesi.

Hammadde durumu ve hisse senedi değişim paritesinin kesin olarak belirlenmesi bağımsız denetçi (murakıp) tarafından gerçekleştirilebilmektedir.

## SONUÇ ve ÖNERİLER

Türkiye’de planlı ve münavebeli olarak üretimi yapılan ürünlerden biri de şeker pancarıdır. Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne şeker pancarı: tarımın öğretmeni, kırsal alanın gelir düzeyi ve refahını yükselten ürünü, istihdamın ve bölgeler arası kalkınmışlık farklarını asgariye indiren önemli endüstri bitkisi olmuştur.

Türkiye’de bugüne kadar izlenen tarım politikalarında şekerpancarı üretimi, şeker ihtiyacını karşılamanın yanında, tarımsal ve ekonomik kalkınmamızda yükü çeken bir lokomotif olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle şeker sanayini sadece ülkenin şeker ihtiyacını karşılayan bir kuruluş olarak görmemek gerekir. Şekerpancarı tarımı, bir ülkenin genel tarımı içinde önemli bir rol oynamaktadır.

Şekerpancarı alternatif ürünlere göre, dış pazar değeri ve tarıma dayalı sanayiler arasında verimlilik, kârlılık ve katma değer yönünden genelde karşılaştırmalı üstünlüğe sahiptir. Tarım ve endüstri kesiminde yarattığı istihdam, faaliyetine ayrıcalık ve etkin bir sosyal boyut kazandırmaktadır. Türk tarımının gelişmesinde önemli katkıları olan şeker sanayi ile birlikte makinalı tarım, münavebe, sertifikalı tohum kullanımı, sözleşmeli ekim, kontrollü tarımsal kredi, haşere ve hastalıklarla mücadele, garantili fiyat sistemi, teknik danışmanlık uygulamasına başlanılmıştır.

Şekerpancarı üretimi ve şeker sanayiinin, gerek doğrudan gerek yan ürünleri yoluyla ülke kalkınmasına yapmış olduğu katkılar ve gerekse şekerin stratejik bir ürün olması gibi nedenlerle, ABD, AB ve pancardan şeker üreten diğer ülkelerde olduğu gibi mutlaka desteklenerek devam ettirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

Akılcı yaklaşımlar ve uygulamalarla, pancar ve şeker üretim maliyetinin azaltılarak sektörün verimliliğinin artırılması hedeflenmelidir. Zaman içerisinde teknolojik ilerlemelerle ulusal ve uluslararası boyutta yaşanan gelişmelere bağlı olarak, her sektör içerisinde yeniden yapılanma çalışmalarının yapılması kaçınılmazdır. Türkiye şeker sektörü için de böyle bir yeniden yapılandırma çalışması er yada geç yapılmak zorundadır. Önemli olan bu yeniden yapılanma çalışmasının hedef ve içeriğini doğru belirlemek ve iyi uygulamaktır.

Türkiye’nin tarım ve sanayi alanındaki temel yapısal sorunları, şeker sektörünü de olumsuz yönde etkilemektedir. Nüfusun fazla oluşu, optimum olmayan işletme büyüklüğü, düşük verim ve kalite, etkin bir şekilde ayarlanamayan destekleme sistemi,

iyi bir fiyatlandırmanın olmayışı başlıca sorunlardır. Sektörde tarım, üretim, teknoloji, ekonomik ve yapısal sistemde köklü değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

Artan uluslararası rekabet şeker üreticilerini teknolojilerini yenilemeye zorlamaktadır. Bu kapsamda Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. "Fabrika Otomasyonu ve Modernizasyonu" ile "Atıksu Arıtımı" yatırımlarına öncelik vererek personel azaltımı, yakıt tasarrufu, kapasite kullanımında artış, kalite ve verimlilikte iyileşme amaçlamaktadır.

19 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanunu ile Türkiye'nin şeker politikalarında önemli değişiklikler yapılmıştır. Kanun öncelikle yurtiçi talebin yurtiçi arzla karşılanması amaçlanmıştır. Kanun, üretim-tüketim dengesinin korunması amacını gütmekte ve şeker fabrikalarının özelleştirilmesi için piyasa koşullarını uygun hale getirmektedir. Böylece hala geçerli olan kota sistemi, özel sektörü de içine alacak şekilde genişletilmiş olmaktadır. Bu konuda serbest piyasa koşullarının sağlanması amacıyla pancar fiyatlarının üretici ile işleyici arasında belirlenmesi, şeker satış fiyatlarının serbest bırakılması ve ani fiyat dalgalanmalarını engellemek için depolama maliyetlerinin karşılanması gibi esaslar getirilmiştir.

Şeker Kanunu ile şeker üretim ve pazarında kota sistemi öngörülmesi yanı sıra şeker fabrikalarının özelleştirilmesine alt yapı hazırlamaktadır. Bu yasada uygulanacak olan kota sistemiyle pancar ekim alanları daha da daralacaktır. Bir taraftan şeker üretimi azalırken, küspe üretimi de azalacaktır ki bu da hayvancılığı etkileyecektir. Bu olumsuz sebeplerden dolayı Şeker Kanunu yeniden gözden geçirilmelidir. Bunun sağlanması için ise Türkiye'nin öncelikle yapısal ve sosyal politikalarını planlı ve doğru bir şekilde uygulayarak eksiklerini gidermesi ve siyasiler ile üreticilerin birlik olup ülke tarımını korumaları ve geliştirmeleri gerekmektedir.

Şeker Kanunu ile şekerpancarı fiyatları, fabrikalar ve üreticiler ve/veya temsilcileri arasında belirlenecektir. Şeker fabrikalarının atıl kalmaması, hammaddenin zayi olmaması ve üreticilerin de mağdur olmamaları için bu iki kesim arasındaki ilişkileri belirleyecek önlemler alınmalıdır. Bu açıdan PANKOBİRLİK türü üretici örgütlerinin devam etmesinin sağlanması gerekmektedir.

Şeker politikasının organizasyonunda önemli görevler alan TŞFAŞ, sektördeki gelişmenin ana kaynaklarından biri olmuştur. 1984 yılında İktisadi Devlet Teşekkülü'ne dönüştürülen TŞFAŞ'nin fabrikalarının 2000'li yıllarda özelleştirilmesi gündeme gelmiştir.

Özelleştirilmede göz önünde bulundurulması gereken en önemli konu, şeker üretiminin devamlılığını sağlamak için gerekli altyapı çalışmalarının gerçekleştirilmesi ve daha önce özelleştirilen ve faaliyeti sona eren diğer KİT'lerin (Et ve Balık Ürünleri A.Ş. ve Süt Endüstrisi A.Ş.) durumuna düşülmemesi gereğidir.

Şeker sektöründe faaliyet gösteren üretici birlikleri ile sektörde söz sahibi firmalar şeker sektöründe özelleştirmeye karşı değildir. Ancak doğru özelleştirmeden yanadır. Özelleştirme seçeneklerinden en doğru olanı tercih etmek şeker sektörü için hayati önem taşımaktadır. Konunun siyasi ve hamasi unsurlardan uzak ama asla uluslararası ticaret unsurlarını gözardı etmeyecek şekilde çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Bunun için her şeyden önce kamuoyunun doğru bilgilendirilmesi ve aydınlatılması gerekir. Burada en büyük görev başta devlet olmak üzere sektörün özelleştirilmesinde söz sahibi olan tüm kesimlere düşmektedir. Bu kesimler sektörü öylesine doğru tanımlamalı ve kamuoyuna aktarmalı ki, ileride benzerlerinde yaşanan sıkıntılar yaşanmasın ve en önemlisi; şekerde ihraç edebilme kabiliyetinden dışa bağımlı konuma gelinmesin.

Bunun için; sektör her şeyden önce artıları ve eksileri ile ortaya iyi konmalı ve alıcılarına doğru tanıtılmalıdır. Halen özelleştirme İdaresine devredilen kamu şeker fabrikaları ihale edilmeden önce şeker sanayiinde veya diğer bir ifadeyle yerli pancar şekeri üretiminde sürekliliği sağlayacak tedbirleri alacak bir ihale şartnamesi hazırlanmalıdır. Böylece; ileriye yönelik olarak AB normlarında bir şeker rejimi oluşturacak esasları kapsayan özelleştirme yapılmasına imkan sağlanmış olacaktır.

Stratejik öneme sahip şekerin geleceği teminat altına alındıktan sonra yani, şeker pancarı tarımının sürdürülebilirliği sağlanırsa ve şeker üretim şartlı özelleştirme şartnamesi hazırlanır ve bu gerçekleştirilebilirse; sektörün katma değeriyle yaşayan gıda, kimya, ilaç, tarım, hayvancılık, taşıma, sigorta, bankacılık, hizmetler vb. daha pek çok sektör de güvence altına alınmış olunacaktır. Özelleştirme seçenekleri değerlendirilirken pancar şekeri üretiminin doğrudan ve dolaylı ilişkili olan sektörlerle etkileşimi iyi analiz edilmeli, verilecek kararlarda daha sağlıklı ve tutarlı davranarak tereddütler ortadan kaldırılmalıdır.

Netleşmiş istekler, kararlı ancak tutarlı davranışlar özelleştirmeye talip olacakların önünü daha iyi görmesine vesile olacak ve talipliler daha tutarlı bir yaklaşım sergileyecektir. Ayrıca, spekülasyon eğilimleriyle sektöre talip olacaklar ayıklanmış, sektöre şeker üretmek için talip olacakların cesareti artırılmış olacaktır.

Şeker Sanayi, üretici kesiminden 500 bin çiftçi ailesi, sanayide 25 bin çalışan, yan ve alt sanayi dalları ile beraber toplamda 10 milyonu aşkın çalışanla doğrudan ilişkilidir. Yaklaşık 25 bin çalışanın iş güvencesi ve kıdem tazminatı konusu çok önemlidir. Özelleştirilecek kamu fabrikalarında öncelikle bu sorunun nasıl açılacağı, çalışanların hakları ve bunlara ödenecek mali hakların zedelenmeden hak sahiplerine nasıl verileceğinin hesabı iyi yapılmalıdır.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca hazırlanacak ihale şartnamesinde yukarıda kısmen değinilen hususlar dışında yer almasında mutlak yarar görülen aşağıdaki konular da vardır. Bunlar, gerek ülke menfaatleri ve gerekse özelleştirmenin sağlıklı yapılabilmesi için şarttır.

1. İhale sözleşmesi; şeker pancarı ziraatı ve şeker üretiminde sürekliliği sağlayacak ve güvence altına alacak hususları içermelidir.
2. Özelleştirmenin sosyal boyutu ön plana çıkartılmalı ve yüz binlerce üretici ile, milyonlarca ilgili insanın sektördeki menfaatlerini korumanın ülkenin iç istikrarını korumak olduğu anlamına geldiği asla unutulmamalıdır.
3. Çalışanların iş güvenceleri ve kıdem tazminatı gibi özlük hakları garanti altına alınmalıdır.
4. Fabrikaların en az 25 yıl süreli ve devraldığı kotanın en az % 95 i kadar üretim yapma teminatı şartname ile sağlanmalıdır.
5. Alıcıların niyeti iyi irdelenmeli, gerçek amaçları ortaya konmalı ve ticari hayatları sorgulanmalıdır.
6. Fabrikalarda üretim sürekliliği ve bunun güvencesi öncelikle profesyonel yönetimlerle mümkündür. İhale şartnamesine konulacak birkaç madde ile şeker üretiminde sürekliliği sağlamak amacıyla, şirket yönetim kurullarına belli sayıda, sektörde deneyimi ve birikimi olan profesyonel ve uzman kişilerin görev alması sağlanmalıdır.
7. Eski Doğu Bloğu ülkelerindeki özelleştirme uygulamaları dikkatle araştırılmalı ve o örnekler göz önüne alınarak sektör özelleştirilmelidir. Sektörde salt beklenti para dönüşü olmamalıdır. Esas olan üretimdeki sürekliliktir. Bu süreklilik sağlanırsa milli



ekonomiye dolayısıyla hazineye bugün beklenenden çok fazla para akışı söz konusu olacaktır. 90'lı yılların öncesinde ve sonrasında Doğu Bloğu ülkelerinde yapılan özelleştirmelerde para beklentisinin aksine devletin özelleştirilen fabrikalara işletme sermayesi desteği söz konusu olmuştur.

8. Şeker ithalatında yüksek gümrük vergisi uygulamasına devam edileceği güvencesi devlet tarafından garanti altına alınmalıdır.

9. İhracatı teşvik edici kaynaklar veya fonlar oluşturulmalıdır.

10. NBS üretiminde AB normlarında üretim yapacak yasal düzenleme (Toplam pancar şekeri üretiminin %2'si kadar NBS üretimi) getirilerek denetimleri mutlaka sağlanmalıdır.

11. Sınır ticareti ve serbest bölgeler yoluyla kaçak şeker girişi ve bundan ötürü oluşan ekonomik kayıplar önlenmelidir.

12. Özellikle bavul ticareti yoluyla sentetik tatlandırıcıların yurda girişi engellenmeli, girişleri denetim altına alınmalı, üretimlerde kullanım miktarları gıda kodeksine uygun oranlara çekilmeli ve gerekli denetimleri yapılmalıdır.

13. Dahilde İşleme Rejimi yeniden gözden geçirilerek dahili üretimler denetim altına alınmalı ve bu amaçla ülkeye sokulan şekerin, mutlaka mamul ürün olarak ihraç edilmesi sağlanmalı ve mutlaka yeni hukuki yaptırımlar getirilmelidir. Söz konusu öneriler sağlıklı bir özelleştirmenin ve sürekli üretimin güvencesidir.

Hiçbir spekülasyona mahal vermeyecek ve sektörde bir yıkıma neden olmayacak özelleştirme modeli ortaya konmalıdır. Her şeyden önce özelleştirmede söz öncelikle üreticilerin olmalıdır. Bu kesimin görüş ve önerileri mutlaka dikkate alınmalıdır. Üreticisiz bir özelleştirme veya ortaklık oluşumu düşünülmemelidir. Bunun aksine bir özelleştirme; şekerde dışa bağımlılık yanında çoğu tarım ürünlerinden farklı olarak, GSMH ve ekonominin değişik kesimlerine farklı yansımalara neden olacak ve beklenmeyen olumsuzluklara ve hatta sosyal çalkantılara zemin hazırlayacaktır.

## KAYNAKLAR

- ABAY, C. 2005. AB'de Bitkisel Ürünlerde Uygulanan Politikalar ve Türkiye'nin Uyumu Açısından Değerlendirilmesi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No:134 Ankara. s.27-41
- AKBAY, Ö. A. 2003. Türkiye'de Şeker Üretiminin Ekonomik ve Sosyal Karlılığının Değerlendirilmesi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 104, Ankara. 70 s.
- AKSU, A. 2005. TÜRKŞEKER'in Özelleştirilmesi, 29 Eylül 2005 AB Şeker Rejimi Reformu ve Türkiye Şeker Sektörü Toplantısı, Bilkent Otel, Ankara.
- AKTAN, C.C. 1994. KİT Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi (Türkiye İçin Bir Model ve Stratejik Planlama Önerisi), TİSK İnceleme Yayınları No:12, Ankara. s.5-15
- AKYÜZ, R., 2005. Dünya'da ve Türkiye'de Nişasta Sanayi, Nişasta ve Glikoz Üreticileri Derneği, 29 Eylül 2005 AB Şeker Rejimi Reformu ve Türkiye Şeker Sektörü Toplantısı, Bilkent Otel, Ankara.
- ALPER, Y. 1993, Özelleştirme, Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası, Araştırma Dizisi, Ankara. s.20-30
- Anonim. 1991. Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARE). The Australian Sugar Industry in the 1990s. Australia, p.15-25.
- Anonim. 1991b. Resmi Gazete, Sayı:21086, 18.12.1991 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı, Ankara.
- Anonim. 1998b. Pankobirlik Faaliyet Raporu, Ankara. 75 s.
- Anonim. 1999a. DPT İller ve Bölgeler İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Ankara, s.11-59.
- Anonim. 1999b. TŞFAŞ Tarım Raporu, Ankara. 80 s.
- Anonim. 1999c. Türk Gıda Kodeksi Şeker Tebliği, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul. s.14-19
- Anonim. 1999d. Resmi Gazete, Sayı:23921, Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı:99/13716, Ankara.
- Anonim. 1999e. Şeker Değerlendirme Raporu, OAİB (Dış Ticaret Müsteşarlığı Orta Anadolu İhracatçı Birlikleri) Yayınları, Ankara. 60 s.
- Anonim. 2000. Devlet Planlama Teşkilatı Yıllık Program, Ankara. s.12-22
- Anonim. 2001a. DPT Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyon Raporu, Şeker Sanayi Alt Komisyon Raporu, Ankara, 65 s.

Anonim. 2001b. 4634 sayılı Şeker Kanunu, 19.04.2001 tarih ve 24378 sayılı Resmi Gazete, Ankara. s.10-21

Anonim. 2002. 06.07.2002 tarih ve 24807 Sayılı Resmi Gazete, Ankara s. 7.

Anonim. 2003. TŞFAŞ Faaliyet Raporu, Ankara. 80 s.

Anonim. 2003b. Genetik Yapısı Değiştirilmiş Tarımsal Ürünler, Kimyasal Tatlandırıcılar ve Pancar Şekeri Sanayine Etkileri, Pankobirlik Raporu. Ankara. s.21-35

Anonim. 2003c. Türkiye Ziraat Odaları Birliği Ürün Raporları-Mısır Ürün Raporu, Temmuz 2003 Sayı 1. Ankara. 7s.

Anonim. 2004. 31.12.2004 tarih ve 25687 Sayılı Resmi Gazete. Ankara. s.21-30

Anonim. 2004b. A'dan Z'ye Şeker, Pankobirlik Yayını, Ankara. 25 s.

Anonim. 2005a. TŞFAŞ (Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi), Tarım Raporu, İstatistik Özetleri, Ankara, 65 s.

Anonim. 2005b. World Of Sugar, International Sugar Statistics, Illova Limited, KwaZulu-Natal.

Anonim. 2005c. Türkiye'de Özelleştirme. T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ankara. 58 s.

Anonim. 2005d. Şeker Kurumunun Kaldırılması ve Etkileri, Pankobirlik Dergisi, 83, Ankara. s. 30-33

Anonim. 2005e. Pancar Tarımı, Pancar Şekeri Sanayi ve Özelleştirme, Şeker –İş, Türkiye Şeker Sanayi İşçileri Sendikası Yayını, Ankara. 33 s.

Anonim. 2005f. Kamu Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesi, Pankobirlik Dergisi, 82, Ankara, s 28-29.

Anonim. 2005g. Özelleştirmede Polonya Modeli, Polonya Şeker Sektörü Özelleştirme Şartnamesi Çeviri: PANKOBİRLİK, Ankara, 17 s.

Anonim. 2006a. Pancar Tarımı ve Şeker Sanayi, Türkiye Şeker Sanayi İşçileri Sendikası Yayınları, Ankara. 101 s.

Anonim 2006b. Şeker Kurumu Başkanı Mehmet Azmi AKSU'nun 29 Kasım 2006 tarihli Basın Açıklaması, Ankara.

Anonim 2006c. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Ortak Piyasa Düzenleri Alt Çalışma Grubu Raporları, Şeker, Tütün, Liftli Bitkiler, Şerbetçi Otu, Çay Ortak Piyasa Düzenleri Alt Çalışma Grup Raporları Cilt 2, Ankara. 248 s.

Anonim 2007a. Dünya ve Türkiye Şeker İstatistikleri, PANKOBİRLİK Yayınları, Ankara. 40 s.

Anonim 2007b. F.O Licht GmBh, F.O. LICHT'S World Sugar and Sweetener Year Book, Germany. 200 p.

BOYACIOĞLU, D., ÜNAL, S. S., ERCAN, R., BOYACIOĞLU, H. 2001. Nişasta Esaslı Şekerler: Özellikleri Kullanım Alanları, Nişasta ve Glikoz Üreticileri Derneği Raporu, İstanbul. s.10-25

ÇAKIR, M. 2005b. Nişasta Bazlı Şeker Kotası ve AB, Şeker-İş Dergisi, 103, Ankara s. 14-17.

DEMİRCİ, S. 1999. Destekleme Alımı ve Fark Ödeme Sisteminin Refah ve Dağılım Etkilerinin İncelenmesi (Şeker, Tütün ve Fındık Örneği), Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Araştırma Raporu 1999-12, Ankara. s.30-45

DORUKKAYA, Ş., ÖZER, M. 2005. Sıvı Şekerin Katma Değer Vergisi Oranı Düşürülmelidir, Dünya Gazetesi 21.12.2005. İstanbul.

EGE, Y. 2000. Dünyada Uygulamalar Işığında Rekabet Politikası ve Özelleştirme, Hazine Dergisi, 13, Ankara. s. 67-68

ERAKTAN, G. 1988. Tarım Politikası II. Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları No:38 Ders Kitabı:301. Ankara. s. 10-21

GÜNAL, M. 2006. Şeker Sektöründe Özelleştirme, Pankobirlik Dergisi, 88, Ankara. s.18-23

GÜNAYDIN, G. 2001. Türkiye Şeker Sektörü Analizi, KİGEM-Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Ortak Yayını, Ankara. 38 s.

GÜRLER, Z. 1989. Türkiye'de Şeker Pancarı Tarımına, Şeker Üretim, Pazarlama ve Tüketimine İlişkin Politikaların Çeşitli Yönlerden Değerlendirilmesi. Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı Doktora Tezi (yayınlanmamış), İzmir.

[http://www.sekeris.org.tr/seker\\_san.php](http://www.sekeris.org.tr/seker_san.php), Erişim Tarihi, 18.07.2005, Konu: Türkiye'de Şeker Sanayiinin Tarihçesi.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/gida/oik649.pdf>, Erişim Tarihi: 19.10.2005, Konu: Gıda Sanayii Özel İsthisas Komisyonu Raporu.

[http://www.dunyagazetesi.com.tr/news\\_display.asp?upsale\\_id=18454](http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=18454), Erişim Tarihi: 17.01.2006, Konu: Doğu Anadolu'da Pancar Ekim Kotası.

<http://www.hazine.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14.08.2005, Konu: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Göstergeler

<http://www.nigud.com/>, Erişim Tarihi: 19.10.2005, Konu: Şeker Alternatifi Tatlandırıcı Sektörü

<http://www.pankobirlik.com/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=168>, Erişim Tarihi, 26.02.2007, Konu: Pancar Üreticileri Ve Kuruluşlarının Ekonomik Etkileşimi

<http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detayrk&yayinID=980&icerikID=1089&dil=TR,,> Erişim Tarihi, 25.5.2007, Konu: Uluslararası Şeker Örgütü (International Sugar Organization-ISO) Kuruluş ve Fonksiyonları

[http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/Ar\\_Ozet/2006\\_yili\\_degerlendirme.htm](http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/Ar_Ozet/2006_yili_degerlendirme.htm), Erişim Tarihi 25.5.2007, Konu: Dünya Şeker Sektörü 2006 Yılı Değerlendirmesi

<http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfaNo=1521>, Erişim Tarihi: 10.5.2007, Konu: Dünyada Şeker Üretimi, Şeker Fiyatları, Şeker Kanunu, Tatlandırıcılar Ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin Özelleştirilmesi.

[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=57](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=57), Erişim Tarihi: 10.05.2007, Konu: Bitkisel Üretim İstatistikleri, Endüstriyel Bitkiler, Türkiye İstatistik Kurumu.

KIYMAZ, T. 2000. Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Temel Ürünlerde (Hububat, Şeker ve Süt) Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikaları ve Bunların Hammadde Temini Bakımından Gıda Sanayine Etkileri, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No:2504, Ankara. s.40-51

KIYMAZ, T. 2002. Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye'nin Konumu, DPT, Ankara, 145 s.

KİLCİ, M.1994, KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayın No:2340, İktisadi Planlama Genel Müdürlüğü: 442, Ankara. s.5-10

KONYALI, S. 2001. AB ve Türkiye'de Şekerde Uygulanan Tarım Politikaları ve Trakya'da Şeker Pancarı Tarımının Ekonomik Yönleri, Trakya Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Tekirdağ. 108 s.

ÖZTÜRK, M. 2000. Pancar Ziraati ve Şeker Sanayinin Önemli Rakibi Nişasta, Nişasta Tabanlı Tatlandırıcılar. Pankobirlik Dergisi, 65-66. Ankara s: 29-33.

ÖZTÜRK, N. 2002. Değişen Devlet Anlayışı ve Özelleştirme, Özelleştirme Ders Notları, Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara. s.11-20

PÜRSÜNLERLERLİ, E., 2002. Türkiye'nin İşsizlik Sigortası Sistemi ve Değerlendirilmesi, TİSK İşveren Dergisi Şubat 2000 Sayısı, 7s.

RAMAMURTI, R. And VERNON, R. 1991, Privatization and control of state-owned enterprises. Economic Development Institute of The World Bank, Report No:10187 Washington, D.C.:World Bank. p.5-21

SARIASLAN, H. ve EROL, C. 1993, Türkiye’de Kitlerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi. TOBB Yayın No:266, Ankara. s.10-20

ŞAHİNÖZ, A., KIYMAZ T. 2002. Şekeri Geleceği ve Alternatif Politika Arayışları. Hazine Dergisi, 15. Ankara. s 101-122

TAN, T. 1992. KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, Sayı:1, Ankara, s.27-64

TANRIVERMİŞ, H.,GÜNDOĞMUŞ, E., CEYHAN V., FİDAN, H., ÖZÜDOĞRU, H. 2000. Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No:41, Ankara. 213 s.

TANRIVERMİŞ, H.,GÜNDOĞMUŞ, E., POLAT İ., SAYIN C. 1994. Türkiye Ekonomisinde Özelleştirme Çalışmaları Sorunları ve Çözüm Yolları: Tarımsal Faaliyet Alanında Görev Alan KİT’lerin Durumu Üzerine Bir İnceleme, Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü Çalışma Raporu, Ankara, 67 s.

TORTOPOĞLU, İ. A. 2002. Kamu Şeker Fabrikaları Özelleştirilmeli Mi? TMOBB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi No:2, Ankara. 70 s.

TORTOPOĞLU, İ. A. 2004, Vatan Sevgisi ve Şeker Pancarı, Pankobirlik Yayını, Ankara. 80 s.