

AVRUPA BİRLİĞİ (AB) VE TÜRKİYE'DE ŞEKER POLİTİKALARI

Taylan KIYMAZ •

1. Avrupa Birliği'nde Şeker Politikaları

AB'de şeker piyasasının tek bir sistem dahilinde düzenlenmesi ve ülkeler arasında politika birliğinin sağlanması yürürlükte bulunan 1785/81 sayılı Yönetmelik ile gerçekleştirilmektedir. Temelde hububat ortak piyasa düzeni örnek alınmakla birlikte şeker ortak piyasa düzeninin kendine has düzenlemeleri de bulunmaktadır:

- Müdahale alımları ham maddeye (şeker pancarı veya şeker kamışı) değil, son ürüne (ham ve rafine [beyaz] şeker) uygulanmaktadır.
- Üretim kotalarla sınırlandırılmıştır.
- Destekleme sistemi diğer piyasa düzenlerinde olduğundan daha fazla kendini finanse edebilecek şekilde düzenlenmiştir.
- Afrika, Karayip ve Pasifik (ACP) ülkeleri ile yapılmış olan Lomé Anlaşması nedeniyle

AB piyasasında belli miktarda şeker için giriş garantisi tanınmaktadır.

İlk defa 1968 yılında oluşturulan şeker ortak piyasa düzeni pancar ve kamış şekeri için geçerli olmuş, 1977 yılında bunların doğrudan yerini tutan izoglikoz da sistem içerisine alınmıştır. En son 1994 yılında inülin şurubu sisteme dahil edilmiştir (Agra-Europe).

• DPT Planlama Uzmanı

i. Kapsam ve Bazı Uygulamalar

AB Şeker Rejimine dahil başlıca ürünler: Beyaz şeker (tatlandırıcı ya da renklendirici içermeyen ve kuru halde ağırlık itibariyle % 99,5 veya daha fazla oranda saf ürün içeren şeker), ham şeker (tatlandırıcı ya da renklendirici içermeyen, ve kuru halde ağırlık itibariyle % 99,5'dan daha az oranda saf ürün içeren şeker), izoglikoz (glikoz ve onun polimerlerinden (nişasta dahil) üretilen ve kuru halde ağırlık itibariyle en az % 10 fruktoz içeren) ve 1994 yılında sisteme katılan inülin şurubudur (inülin veya oligofruktozların hidrolizi ile elde edilen ve kuru halde iken içinde serbest durumda en az % 10 fruktoz veya sukroz bulunan ürün).

Adı geçen ürünler için üretim dönemi 1 Temmuz ile izleyen yılın 30 Haziranı arasındadır. Şeker pancarı ya da şeker kamışı yetiştiricilerinin hayat standartlarını ve işlerini güvence altına alan ve şeker piyasalarında dengeyi gözetten bir yapının oluşmasını teminen; her yıl, rafine şeker için bir hedef fiyatın belirlenmesi, üretim açığı bulunmayan bölgelerden (kuzey Fransa) elde edilen rafine ve ham şeker için bir müdahale fiyatının, üretim açığı bulunan bölgelerden (İrlanda, İtalya, İngiltere, Portekiz) elde edilen rafine ve ham şeker için ise türetilmiş müdahale fiyatının uygulanması öngörülmüştür. Açığı bulunan bölge, üretim kotasının normal tüketimin altında kaldığı bölgeyi tanımlamaktadır. Müdahale fiyatı, hedef fiyatın % 95'i seviyesindedir.

Ham şeker için müdahale fiyatı, rafine şeker müdahale fiyatından işleme maliyeti ve verimle ilgili oranlar düşülerek belirlenir. Şeker pancarı için ise, her yıl, rafine şeker müdahale fiyatıyla aynı esnada bir temel fiyat ilan edilir. Pancar temel fiyatı belirlenirken rafine şeker için ilan edilen müdahale fiyatı ile pancarın işlenme masrafları, verimi, işletmenin melas satışından elde edeceği gelir ve pancar işletmeye gelene kadar oluşan maliyetler gözönüne alınır.

Pancar için ilan edilecek bir temel fiyat ile üretim kotası sistemine bağılı olarak A tipi şekere işlenecek A tipi pancar için bir minimum fiyat belirlenmektedir. B tipi şekere işlenecek B tipi pancar için de bir minimum fiyat belirlenerek şeker pancarı işleyenlerin daha düşük fiyatlarla ham madde temin etmesi önlenmiş, böylece üretici korunmaya çalışılmıştır.

A pancarı için minimum fiyat, pancar temel fiyatının % 98'i, B pancarı için % 60,5-68'ine eşit olmaktadır. İşleyicilerin şeker pancarını alacakları fiyat en az bu minimum fiyat olup kaliteye göre fiyat değişebilmektedir. Şeker pancarı, hayvan yemi olarak kullanıldığı takdirde ya da şeker ve işlenmiş ürünlere işlenerek ihracatı söz konusu olduğunda müdahale fiyatına eşit ya da düşük bir fiyatla satılabilmektedir.

Politika hedeflerine varmak için, gerektiğinde müdahale kuruluşları tarafından müdahale fiyatlarıyla alım yapılması söz konusudur. Müdahale alım sistemi şekerde çok nadiren kullanılmış, en son 1986/87 üretim döneminde uygulanmıştır.

ii. Kota Sistemi

Toplulukta ürün fazlasının neden olduğu stoklar nedeniyle üreticilerin ürün fazlalarından kendilerinin sorumlu olduğu bir kota sistemi oluşturulmuştur.

Şeker konusunda ilk düzenlemenin yapıldığı 1968 yılından itibaren kota sistemi uygulamasına başlanmıştır. İlki 1968/69-1974/75 dönemini kapsayan uygulama, daha sonraki dönemlerde beş yıllık periyotlarla devam etmiştir.

1981 yılında yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunan, 1785/81 sayılı yönetmelikte, 1981/82 kampanya döneminden 1985/86 kampanya dönemine kadar uygulanacak kotalarla ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Sonraki yıllarda kota uygulama süreleri birkaç defa uzatılmış ve kota miktarları tekrar belirlenmiştir. 1986/87-

1990/91 dönemi için yapılan düzenlemelerin ardından 1995/96 üretim dönemine kadar her yıl yeni düzenleme getirilmiş ve en son GATT Uruguay Turu Tarım Anlaşması'nın uygulama dönemi olan 1995/96 ile 2000/01 arası dönemde uygulanmak üzere kota düzenlemeleri yapılmıştır. Kotalar, 1981/82 döneminde saptanan miktarların devamı gibi olmakla birlikte, yeni katılan ülkeler ve inülin şurubunun sisteme dahil edilmesi nedeniyle bazı ekleme ve düzeltmeler yapılmıştır.

Öte yandan, yüksek fruktoz şurubu (izoglikoz) için herhangi bir destekleme önlemi alınmamış yalnızca, şekerde olduğu gibi üretim kotalarına tabi tutulmuştur.

Üye ülkeler, kota sistemi içinde kendilerine tahsis edilen A ve B kotalarını belirlenen şartlarla her şeker ve izoglikoz üreten işletmeye dağıtmaktadırlar. Bu uygulamada :

- A şeker ve A izoglikoz, işletmenin belli bir kampanya döneminde kendi A kotasında ürettiği şeker veya izoglikoz miktarı;
- B şeker ve B izoglikoz, işletmenin belli bir kampanya döneminde kendi A kotasının dışında ancak, A ile B kotası toplamını geçmeyecek şekilde ürettiği şeker veya izoglikoz miktarı;
- C şeker ve C izoglikoz, işletmenin belli bir kampanya döneminde kendi A ile B kotası toplamının dışında ürettiği şeker veya izoglikoz miktarı, olarak tanımlanır.

Bir işletmenin B kotası, A kotası için duyurulan temel kotanın % 10'undan az olamaz. İzoglikoz için saptanan B kotası A kotasının % 23,55'i olarak hesaplanmıştır.

Üye ülkeler işletmelerin A ve B kotalarından bir miktarını azalttıkları takdirde bunu aynı bölge içerisinde bulunan diğer işletmelere dağıtırlar. Kota ile sınırlandırılan şeker üretimi fazlası olan C şeker ya da C izoglikoz, herhangi bir iç pazar ya da ihracat desteği almaksızın ve daha fazla işlem görmeden kampanya yılı içerisinde 1 Ocak tarihine kadar ihraç edilmelidir.

Her ÷lkede, Şeker iŐleyen sanayi kuruluşları kendilerine sağlanan üretim kotalarını doldurma garantisini elde edebilmek için Şeker pancarı üreticilerini temsil eden kurumlarla anlaşmalar (Interprofessional Agreements) yapma yolunu seçmektedirler. Bu anlaşmalar yoluyla yetiŐtirici ile iŐleyici arasındaki sözleşmeye dayalı tüm ilişkiler, yani; satın alma, teslim, kabul ve ödeme koşulları düzenlenir.

iii. Kotaların Sonraki Üretim Dönemine Aktarımı

Her işletme A kotası dışında (B ya da C kotasına dahil Şeker) yaptığı tüm ya da bir bölüm üretimi, bir sonraki kampanya dönemine aktarabilir. Bu üretim aktarılan yılın Şeker üretimi sayılır. Sonraki yıla aktarılması düşün÷len miktarın depolama maliyetleri karşılanır. Eğer bir sonraki yıla aktarılan C kotasına dahil Şeker ise, aktarılan miktar sonraki yılın A kotası üretimi içerisinde değerlendirilir. Aktarılan miktar, A kotasının % 20'sini aşamaz. Aktarım yapılmasındaki amaç, kota üretimindeki noksanlığa karşı bir tedbir oluŐturması ve C kotası Şekerin ihraç zorunluluğundan kurtulma imkanı da bulunmasıdır.

iv. Üretim Vergisi

A ve B Şekeri için iŐleyicilere bir temel üretim vergisi uygulanır. Bu vergi Topluluk talep fazlası üretilen Şekerin ihraç masraflarını karşılamak üzere alınır. Vergiye esas olan değer rafine Şeker müdahale fiyatının % 2'sine eşittir. Şekerden elde ettikleri gelire göre, Şeker işleme sanayii ile pancar üreticisi arasında vergi yükü sırasıyla % 40 ve % 60 oranında dağıtılmaktadır. Kota/üretim vergisi düzenlemeleri üreticiye pancar fiyatı ödemeleri sırasında yansır. İŐleyici, ham maddeyi alırken verginin üreticinin payına düşen bölümünü fiyattan düşmektedir. İzoglikozda uygulanan üretim vergisi, Şeker üreten işleyicilerin verdiği vergi oranındadır.

İhraç edilebilir üretim fazlasını elden çıkarma masraflarını karşılamada alınan vergilerin getirisi yetersiz kaldığından, B kotası rafine şeker müdahale fiyatının en fazla % 30'una kadar bir ek vergi kesilmektedir. Bu kesintinin de yetersiz kalması durumunda % 7,5 oranında ek bir kesintinin yapılması öngörülmüştür.

v. Minimum Stok Sistemi

Normal arzın temini açısından, Topluluk düzeyinde veya bir bölgeye özgü olarak minimum stok sistemi etkin bir tedbir olarak kullanılır. Bu sistemin getirilmesinin nedeni, 1970'li yıllarda Toplulukta yaşanan şeker kıtlığı olmuştur. Prensip olarak minimum stok, A kotasının % 5'i veya gerçekleşen üretim kotasının altındaysa, bunun % 5'idir. Depolama masrafları karşılanırken minimum stok miktarı da hesaba katılır. 1995/96 üretim dönemi itibariyle tutulması gereken minimum stok oranı % 3'e düşürülmüştür. İzoglikoz için de bir minimum stok miktarı belirlenmektedir.

vi. Depolama ile İlgili Düzenleme

Şeker üretiminin mevsimselliği nedeniyle, şeker arzının yıl içerisinde düzenli şekilde yapılabilmesi ve tüketiciye makul fiyatlarla ulaştırılması açısından depolama maliyetleri aylık olarak karşılanmaktadır. Gerek Topluluk kaynaklı ham maddelerden elde edilmiş olan şeker, gerekse tercihi olarak ithal edilmiş ham maddelerden elde edilmiş olan şekerin depolama maliyetleri için bir yardım ödenir. Bu yardımlar; şeker fabrikalarına, şeker ticareti ile iştigal eden uzman tüccarlara ve müdahale kuruluşlarına ödenmektedir. Depolama yardımı için gerekli olan kaynak, şeker satışlarından kesilen bir depolama vergisi yoluyla karşılanır. Kendi kendini finanse eden bu uygulama, kesintilerin tüketici fiyatlarına yansımaları gerektirmektedir. Depolama yardımı miktarı tüm Toplulukta aynıdır (Agra-Europe).

vii. Üçüncü Ülkelerle Ticaret

İzoglikozun da dahil olduğu ortak şeker piyasası, ortak ticaret sistemini getirmektedir. Oluşturulan ticaret sistemi, ithalat vergileri ile ihracat yardımlarını içermekte olup Topluluk içi fiyatların dengede bulunması ve dünya pazarlarındaki fiyat dalgalanmalarından etkilenilmemesini sağlamaktadır. Üçüncü ülkelerden yapılan ithalattan alınan vergiler, üçüncü ülkelere yapılacak ihracata verilen yardımlara ayrılmaktadır. Söz konusu vergiler rafine şekerde, Topluluk içi fiyatlar dünya piyasalarındaki fiyatlardan daha yüksek bir noktada olduğu için, izoglikozda ise, Topluluk sanayiini koruma amacına dönük olarak uygulanmaktadır.

1995 yılında uygulama değişmeden önce, her yıl rafine şeker, ham şeker ve melas için bir eşik fiyat ilan edilmiştir. Rafine şeker için eşik fiyat; hedef fiyata Topluluğun en fazla üreten bölgesinden en az üreten bölgesine yapılan taşıma masraflarının ve birim üretimden yapılan kesintilerin eklenmesiyle bulunmuştur. Her ürün için, Topluluk sınırındaki bir noktada cif fiyatları hesaplanmıştır. Cif fiyatları, dünya piyasalarından en uygun koşullarla elde edilebilecek ürün için, bu piyasalardaki fiyatlara dayalı olarak ve eşik fiyatın uygulandığı ürün ile aynı standart kalitede ürün esas alınarak hesaplanır.

Rafine şeker, ham şeker ve melasa uygulanan ithalat vergisi, eşik fiyattan cif fiyatın çıkartılmasıyla bulunmuştur.

GATT Uruguay Turu Tarım Anlaşması ile birlikte 1995/96 kampanya döneminden itibaren ithalat vergileri yerine gümrük vergilerinin uygulanmasına başlanmıştır. Şeker sektöründe gümrük vergileri 1995/96 - 2000/01 üretim dönemleri arasında kapsayan altı yılda % 20 oranında azaltılmıştır.

Topluluk pazarının korunması amacıyla "tetik fiyatlar" ilan edilmiştir. Cif ithal fiyatları tetik fiyatların belli oranlarda (fark % 10'dan fazla olmak kaydıyla) altına düştüğünde ek ithalat vergisi uygulamasına başvurulabilmektedir.

Şekerin doğrudan ya da mamullere işlendikten sonraki ihracatlarında ürünlerin dünya piyasa fiyatları esas alınarak Topluluk fiyatlarıyla olan farka göre ihracat yardımı ödenmektedir. Ham şekerden ödenen yardım, rafine şekerdekini geçemez.

Şeker alternatifleri tatlandırıcılardan kimyaca saf fruktoz ithalatının şeker ve izoglikoz üretim kotası düzenlemelerini olumsuz etkilememesi için ithalatta kota uygulamasına 1990 yılında başlanmıştır. Ayrıca, diğer tatlandırıcılardan aspartamın üçüncü ülkelerden yapılan ithalatı gözetim altında tutulmaktadır.

viii. Tercihli İthalat Sistemi

Tercihli ithalata konu olan mal, ham ya da rafine kamış şekeridir. Topluluk üyesi ülkelerin eski sömürgelerinin bulunduğu ACP [Afrika, Karayip ve Pasifik] ülkelerinin taraf olduğu Lomé Anlaşması uyarınca ve bazı deniz ötesi ülkeler ile Hindistan'dan, Topluluğa rafine şeker eşdeğeri olarak yılda ortalama 1,3 milyon ton ham şeker ithal edilerek rafine edilmektedir. İthalat garanti edilen fiyatlarla yapılır. Söz konusu fiyatlar, Topluluğun ham ve rafine şeker müdahale fiyatlarıyla aynı olmuştur.

1987/88 kampanya döneminden bu yana uygulanan ve 2000/2001 dönemine kadar uzatılan uygulamaya göre, tek faaliyeti tercihli ithalata konu şekerin rafinasyonu olan işletmelere depolama nedeniyle bir uyum ödemesi yapılmaktadır. Topluluk içi serbest dolaşıma çıkan tercihli ham şekerin rafinasyonu için 100 kg rafine şeker eşdeğeri başına yıllara göre farklılık gösteren ödemeler yapılır.

Topluluk tercihli olarak ithal ettiği miktara eşit bir seviyede şeker ihracatını GATT indirim taahhütleri dışında bırakmıştır.

AB, yeni katılımcı ülkelerin Birliğe girişinden önce tarım politikalarının mali yönden daha fazla yük oluşturmaması açısından bazı önlemleri Gündem 2000 çerçevesinde uygulamaya koymayı hedeflemiştir. 2000/2001 kampanya yılı sonunda süresi dolacak olan AB şeker rejiminin beş yıllık uygulama döneminin sonunda, özellikle ihracat sübvansiyonları konusunda AB'nin DTÖ taahhütlerini yerine getirmekte zorlandığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, daha önceki bölümlerde belirtildiği üzere üretim fazlası şekerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak üretim kotalarında 115.000 tonluk indirimine gidilmesi ve mali bir tedbir olarak depolama yardımlarının kaldırılması uygulamasının 2001/2002 kampanya yılından itibaren başlatılması kararlaştırılmış ancak asıl reform ertelenerek 2003 yılına bırakılmıştır. 2003 yılında Tarım Anlaşması kapsamında uygulanan "barış hükmü"nin sona erecek olması, yeni müzakereler dahilinde sistem uzatılmadığı takdirde, AB'nin şeker ihracat sübvansiyonu uygulaması ile şekerli ilgilendirmemekle birlikte mavi kutu olarak bilinen politikaların gözden geçirilmesi mecburi hale gelecektir.

AB'nin genişleme süreci içerisinde Doğu Avrupa ülkelerinin şeker üretim ve ticaretleri gözönüne alındığında; Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan gibi ülkelerin önemli miktarlarda üretim yaptıkları ve aralarından Polonya'nın en önemli ihracatçı ülke konumunda bulunduğu anlaşılmaktadır. FAO verilerine göre, Doğu Avrupa ülkelerinin toplam şeker üretimleri AB üretiminin yaklaşık %20'sini bulmaktadır. Buna karşılık, AB'nin %0,2'si civarında bir ihracat rakamları bulunmaktadır. Mevcut durumda, Doğu Avrupa ülkelerinin önemli şeker fazlalarının olmaması avantaj sayılmakla birlikte, AB'nin yüksek destekleme fiyatı politikaları benimsendiği takdirde üretimde önemli sıçramalar olabilecektir. Zira, bu ülkelerde şeker pancarı ve şeker fiyatları AB fiyatlarının oldukça altındadır. Bu koşullar altında AB, yeni adayların katılımının ardından ya şekerden kaynaklanan maliyetleri ödeyecek ya da reformu hızlandıracaktır.

Diğer taraftan AB'nin tercihli ticaret anlaşmaları yoluyla yürütmekte olduğu şeker ithalat kotası politikaları konusunda 2001 yılında yeni bir gelişme yaşanmıştır.

AB'ye Lomé Anlaşması ile şeker ihraç etmekte olan 39 az gelişmiş Afrika, Pasifik ve Karayipler ülkesine 9 az gelişmiş ülkenin daha katılımıyla -bu ülkeler aynı zamanda AB'nin Genelleştirilmiş Preferanslar Sistemi içerisinde yer alan ülkelerdir- bu ülkelere AB'nin "Silahlar Dışında Herşey" inisiyatifi kapsamında tercihli ticaret dahilinde AB pazarlarına silah dışında herşeyi ihraç edebilmeleri olanağı tanınmıştır. Şeker de ithal edilebilecek ürünlerden olmakla birlikte, 2009 yılına kadar belli bir kota dahilinde AB pazarına girmesine izin verilmektedir. Şeker, 2009 yılından itibaren tamamen serbest ticarete konu olacaktır. Bu konu, AB'yi politika değişikliğine götürebilecek nitelikte görülmektedir.

2004 yılında AB'ye katılacak 10 ülkeye beş yıllık (1995-99) ortalama talepleri (Tüketim+DTÖ taahhüdü) çerçevesinde kota dağıtılmaktadır. Malta, Estonya ve Kıbrıs hariç tüm ülkelere kota verilmiştir.

2. Türkiye'de Şeker Politikaları

Türkiye'de şeker pancarı üretiminin teşviği, girdi sübvansiyonları ile destekleme alım fiyatı uygulaması 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 desteklenirken bazı tarımsal hizmetler ücretsiz ya da düşük bedellerle kamu tarafından çiftçiye götürülmektedir.

Şeker politikalarının uygulanması ve doğru şekilde yönlendirilmesinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı bir Kamu İktisadi Teşekkülü olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ) görevlendirilmiştir. Şeker üretiminde, 1993 yılında özel statüye kavuşan üç fabrika dışında, tekel oluşturan TŞFAŞ, şeker üretimi, satışı, ihracat ve ithalatı ile yan ürün fiyatlarının tesbitinden sorumlu olmuştur.

Şeker destekleme politikaları DTÖ taahhütleri çerçevesinde iki konu başlığı altında sunulmaktadır. Bunlar iç destek sistemi ve dış ticaret düzenlemeleri olup, dış ticaret düzenlemeleri konusu piyasaya giriş ve ihracat sübvansiyonları alt başlıkları şeklinde verilmektedir.

i. Destek Sistemi

Tarımsal üretime ve ekonomiye büyük katkısı olan şeker pancarı ve şeker üretimi ilk kez Cumhuriyet'in ilk yıllarında dolaylı olarak desteklenmiştir. Şeker sanayii yatırımlarının başladığı Cumhuriyet'in ilk yıllarında 5 Nisan 1925 tarihinde 601 no'lu "Şeker Fabrikalarına Bahşolunan İmtiyaz ve Muafiyet Kanunu" yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile şeker fabrikası kuracak olan teşekküllere devlet arazisinden parasız arsa verilmesi veya elverişli özel kesime ait arazilerin istimlakı ile pancar tarımının on yıl süre ile vergiden muaf tutulması öngörülmüştür. 25 Ocak 1926 tarihinde çıkartılan "Şeker İnhisar Kanunu" ile şeker ithalatı tekel altına alınmış ve hükümet kararına bırakılmıştır.

Şeker sektörü ile ilgili olarak 22 Haziran 1956 tarihinde yürürlüğe giren 6747 sayılı Kanun o tarihe kadar yayımlanmış tüm mevzuatı bünyesinde toplamış ve 2001 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Kanuna göre, fabrika kurma izni Bakanlar Kurulu Kararı ile verilmiş olup, şeker pancarı ve şeker fiyatları da aynı Kurul tarafından tesbit ve ilan edilmiştir. Uygulanan politikalarla, emniyet stoku dahil yurtiçi şeker talebinin yurtiçi kaynaklardan üretilerek karşılanması yaklaşımı benimsenmiştir.

Her sonbahar, o yılın mahsülü şeker pancarının alım fiyatı ve primleri kararname ile ilan edilmiştir. Sektörde yaklaşık olarak %80 paya sahip kamu yapısı nedeniyle, yurtiçi şeker fiyatları, kamu satış fiyatları düzeyinde oluşmaktadır. 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 35. maddesi gereğince Teşebbüs, İşletme ve Bağlı Ortaklıklar, işletmelerinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarını tespitte serbest bırakılmışlardır. Öte yandan, aynı madde ile, gerektiğinde

Bakanlar Kurulu tarafından da fiyat tespiti yapılabileceği belirtilmektedir. Bu çerçevede, şeker fiyatlarına yapılan müdahaleler hem TŞFAŞ'ın hem de özel sektör fabrikalarının piyasa şartlarına göre fiyat belirlemelerini engellemiştir (TŞFAŞ 2001:51).

6747 sayılı Şeker Kanununa göre, TŞFAŞ'nin üretim maliyetleri ile satış fiyatı arasındaki farkın % 10 kar sağlayacak şekilde ilan edilmesi, aksi takdirde aradaki farkın Hazine tarafından kuruluşa aktarılması gerekmektedir. Bu kanuna uygun şekilde, 1984 yılında kabul edilen KİT'lerle ilgili 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde, TŞFAŞ hükümetçe yapılan fiyat ayarlamaları ile ilgili olarak Hazine'den görev zararı ödemeleri alma hakkına sahip olmakla birlikte, 1984 yılından bu yana üretim maliyetlerinin altında bir fiyatla satış yapılmadığı gerekçesiyle herhangi bir ödemede bulunulmamıştır.

TŞFAŞ'nin şeker pancarı üreticilerine verdiği destek, % 16 polar şeker içeren firesiz şeker pancarı için bir minimum pancar fiyatı ve pancarın polar şeker derecesine göre verilen bir ilave primden oluşmaktadır. Normal polar şeker derecesine sahip şeker pancarını erken teslim ederek hemen işlenmesini sağlayan üreticilere "erken söküm tazminatı" ve "erken söküm teşvik primi" verilmektedir. Doğu Anadolu'da şeker pancarı verimi düşük olduğu için üretici gelirinde telafi sağlamak amacıyla "üretimi teşvik primi" mevcuttur. Üretim teşvik primi olumlu sonuç vermediği için 1993 yılı kampanya dönemiyle birlikte kaldırılmış, ancak 1995 yılında tekrar uygulanmaya başlamıştır.

Ödenen destekleme fiyatı, şeker pancarının şeker içeriği içindir. Şeker sanayii artığı olan yaş küspe, hayvan yemi olarak kullanılmak üzere, çok az bir ücret karşılığı veya alınan şeker pancarı ağırlığına göre bedava olarak şeker pancarı üreticilerine verilmektedir.

Pancar ekiminden önce, TŞFAŞ tahmin edilen pancar üretim değerinin % 40'ına kadar avans ödemesi yapmaktadır. Geri kalan % 60 ise pancarın teslim tarihini takip

eden 2-3 ay içinde ödenmektedir. Avans ödemelerinin verimsiz alanlarda da üretimi teşvik etmesi olumsuz etki yaratmaktadır. Öte yandan, yüksek enflasyon dönemlerinde ödemelerin gecikmesi üreticilerin ekonomik kayba uğramasına neden olmaktadır.

1998 yılına kadar, şeker pancarı üretiminde resmen tesbit edilmiş ekim alanı kısıtlamaları olmamış üreticilerle pancar ekim sözleşmeleri hazırlanırken ekilecek alan genişliği önceden tesbit edildiği için bu sistem, üretim kontrol mekanizması olarak da etkili olmuştur. 1997 yılı sonrasında şeker stoklarının artması nedeniyle yurtiçi şeker talebini karşılayacak miktarda pancar üretilmesi, pancar üretiminde istikrar sağlanması ve kaçak pancar üretiminin engellenmesi amacıyla üretici geliri de gözetilerek 1998 yılında üretilecek pancar miktarı için kota sistemi getirilmiştir. Bu amaçla “Şeker Pancarı Yetiştirme Sözleşmesi”ne bir madde eklenmiş, mücbir sebepler dışında pancar ekicilerinin teslim edecekleri pancarın miktarının taahhütlerinden en çok %50 fazla veya eksik olabilmesi, bu oranların üzerinde ya da noksan miktarda pancar teslim edilmesi halinde kendi pancarlarında oluşan fiyatın %20’si kadar tazminatın pancar bedelinden düşürülmesi hükmü getirilmiştir. 1998 yılında rekoltenin yüksek olması nedeniyle kampanya döneminde üretilen şekerin fazlalığı stokların da artmasına neden olmuş, buna karşın, 1999 yılında yoğun talep üzerine kotalar artırılmış ve şeker stoklarındaki fazlalık süreklilik arz etmiştir. 1999 yılında tolerans %25’e indirilmiş, tazminat tutarı ise oluşan ortalama fiyatın %20’si yerine %50’si olarak açıklanmıştır. 2000 yılında ise tolerans sınırları %15’e indirilerek kota miktarı aşağıya çekilmiştir. 1998-2000 arası uygulanan kota miktarları Tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo 1 : TŞFAŞ Pancar Üretim Kotası Uygulaması

	1998	1999	2000
Pancar Üretim Kotası (bin ton)	13.500	15.700	12.500
Tolerans Oranı	%50	%25	%15
Cezai Tazminat Oranı	%20	%50	%50
Pancar Üretimi	17.619	13.223	14.678
Oluşan Fark	4.119	-2.477	2.178

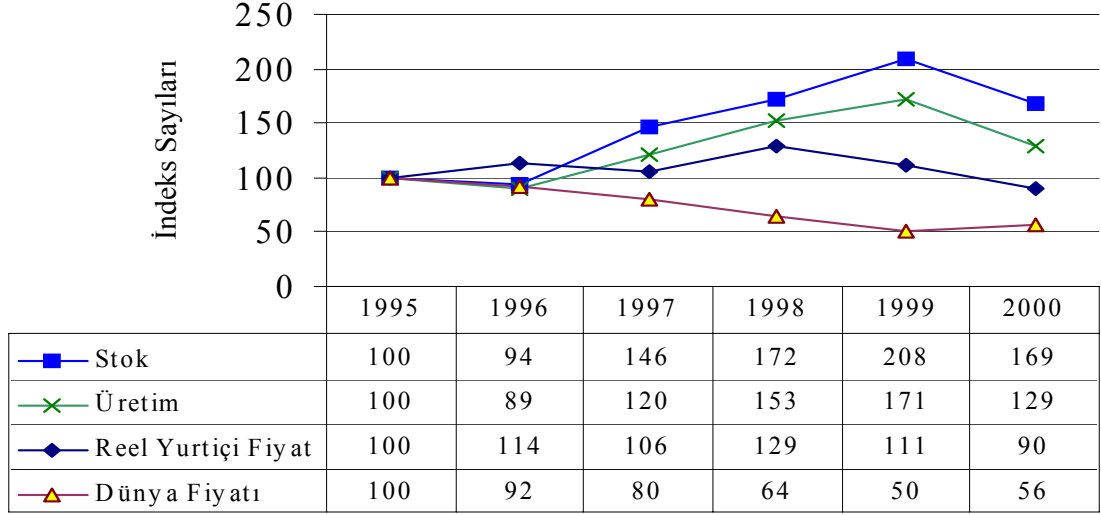
Kaynak: TŞFAŞ.

TŞFAŞ'dan alınan bilgiye göre, pancar fiyatı dışında sağlanan tüm prim ve tazminatlar, uygulama yılları itibariyle ortalama pancar fiyatının yaklaşık %1-2'sini oluşturmaktadır. Yalnız Doğu Anadolu'daki fabrikalara sağlanan üretimi teşvik priminin sözkonusu fabrikalarda ödenen ortalama şeker fiyatlarına oranı ise yaklaşık %3 seviyesinde bulunmaktadır.

TŞFAŞ; üreticilere, bedeli pancar bedellerinden mahsup edilmek üzere, gübre ve ilaç avansı verirken, yarı fiyatlı tohum girdisini sağlamış; girdi maliyetlerini düşürmek amacıyla pancar tohumunun ekimi ile ekim ve hasatta kullanılan makina ve aletlerin bakımını da üstlenmiştir (1995 yılında ekim ücreti alınmaya başlamıştır). Bunların yanısıra, üretim maliyetlerinin karşılanmasında üreticinin duyacağı kaynak ihtiyacı, Şekerbank tarafından sağlanmaya çalışılmaktadır. Şekerbank'ın üreticiye kullandığı kaynakların faizi ticari faizlerin altında olmuştur (1996-1998 döneminde ticari faiz oranı %140 iken üreticiye %90, 2000 yılında %69 yerine %55 faiz uygulanmıştır).

1997 yılı sonrasında Türkiye'de artan üretimle birlikte oluşan şeker stoklarının bir kısmının dünya fiyatlarından ihraç edilmesi şeker sektörüne aktarılan kaynakları artırmıştır. Nitekim, TŞFAŞ'a aktarılan görev zararı ödemelerindeki artış bunun en büyük göstergesidir. 2000 yılı itibariyle tahakkuk eden görev zararı 250 milyon \$ seviyesindeyken, 1995-2000 dönemi ortalaması 114 milyon \$ civarında olmuştur.

Grafik 1: Türkiye’de Fiyatlar, Üretim ve Stok Durumu İlişkisi (1995=100)



Öte yandan, 1996-1998 döneminde TŞFAŞ ve Hazine’nin karşılıklı borç silmesi (mahsup) yöntemiyle TŞFAŞ’a sermaye aktarılmış ve kuruluşun finansman ihtiyaçları karşılanmıştır. Aşağıdaki tabloda yıllar itibariyle ulaşılan destek değerleri Hazine’den ödendiği için tanım itibariyle vergi verenler tarafından finanse edilen kaynaklar olarak gösterilebilecektir. Aktarılan kaynakların hacmindeki genişleme TŞFAŞ’ın faaliyetlerini devam ettirebilmesi için ne büyüklükte bir kaynağa ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.

Şeker fiyatlarındaki reel değişimin üretim ve stok artışları ile ilişkisi ve dünya fiyatlarındaki düşüş aşağıdaki grafikten izlenebilmektedir. Stokların üretimden daha hızlı artması sonucu oluşan üretim fazlası ihracata yöneltildiğinden, dünya fiyatlarıyla yurtiçi fiyat arasındaki farkın yüksek olması TŞFAŞ’a görev zararı olarak yazılan ihracattan doğan zararları da büyütmektedir.

Üreticiye sağlanan şeker pancarı destek maliyeti konusunda OECD'nin Üretici Destek Tahmininden (ÜDT) faydalanmak mümkündür. OECD'nin her yıl gözden geçirilerek yeniden hazırlanan Tarımda Genel Görünüş 2001 raporunun ilgili bölümü olan OECD Ülkelerinde Tarım Politikaları– ÜDT Tabloları ve Destek Çalışmaları dokümanı çerçevesinde şeker pancarına aktarılan destek tablolarından yararlanılarak aşağıda tabloda şeker pancarına ve dolayısıyla doğrudan üreticiye aktarılan destekler gösterilmektedir.

ÜDT olarak incelendiğinde son yıllarda toplam destekler içerisinde girdi desteklerinin ağırlığının oldukça azaldığı buna karşılık pazar fiyat desteği olarak tanımlanan ve dünya fiyatları ile yurtiçi fiyatlar arasındaki farkın üretim düzeyi ile çarpımından bulunan desteğin arttığı anlaşılmaktadır (Tablo 2).

Tablo 2: Şeker Pancarına Aktarılan Desteklerin Dağılımı (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
						(tahmin)
1 Pazar Fiyat	74,9	83,6	90,1	92,7	94,6	92,2
2 Desteği						
3 Girdi Desteği	25,1	16,4	9,9	7,3	5,4	7,8
4 Toplamı						
5 Toplam Destek	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
6 Değeri						

Kaynak: OECD 2001'den derlenmiştir.

ii. Dış Ticaret Düzenlemeleri

a. Pazara Giriş

Türkiye'de şeker üretiminin desteklenmesinin yanısıra yerli üretimin tercihini sağlamak üzere yüksek oranlı ithalat koruma mekanizması işlemekte olup pancardan şeker üreten diğer ülkelerde olduğu gibi sektörün dünya pazar fiyatlarından etkilenmesi önlenmektedir. 6747 sayılı Şeker Kanununa göre TŞFAŞ, hükümet tarafından görevlendirildiği takdirde şeker ithalat ve ihracatı yapmıştır. Dış ticaretten doğan ticari zararlar, Hazine tarafından karşılanmıştır.

1989 yılına kadar, sadece TŞFAŞ tarafından şeker ithalatına izin verilmiştir. Kuraklık nedeniyle 1989 Mart ayında şeker pancarı üretimi düşüp şeker stokları azalınca, hükümet, ilk defa, başka bir KİT'e (TMO), bir ay sonra da, izne bağlı olarak, özel şirketlere şeker ithal etme hakkı tanımıştır. O tarihlerde, şeker ithalatı gümrük vergisinden muaf tutulmuş ve sadece 3 \$/ton TKF kesintisi uygulanmıştır; aynı yılın Eylül ayında bu prim sıfıra indirilmiştir. En yüksek miktarda şeker ithalatı 1990 yılında, 650 bin ton olarak gerçekleşmiştir. Şeker stoklarının artmasıyla birlikte, aynı yılın Ağustos ayından itibaren 100 \$/ton TKF konmuştur. İzleyen yıllarda fon kesintisi artırılmış, 1991 Ocak ayında 200 \$'a, 1992 yılı sonunda da 400 \$'a çıkarılmıştır.

1994 yılında yaşanan 5 Nisan krizinin ardından 1995 yılındaki olumsuz fiyat beklentileri ve bir önceki yıla göre % 150'lik artış sağlanan şeker pancarı fiyatlarının çok geç açıklanması nedeniyle ekim alanlarında görülen azalma, üretimi olumsuz şekilde etkilemiştir. 1995 yılındaki yetersiz arz koşulları nedeniyle, şeker ithalatından alınan fon 400 \$/tondan 100 \$/tona düşürülmüş, ithalatla yurtiçi talep karşılanmaya çalışılmıştır. 1996 yılı başında belli bir miktar (300 bin ton) dahilinde izin verilmiş olan şeker ithalatı, Nisan ayında bu miktara 350 bin tonluk yeni bir iznin eklenmesiyle 1996 yılı Eylül ayına kadar devam etmiştir.

1996 yılında, şeker ithalatının yalnız TŞFAŞ tarafından değil, izin dahilinde özel kişi ve kuruluşlarca da yapılması sağlanmıştır. Gümrük Birliği ve DTÖ Tarım Anlaşması kapsamında ithalatta izin uygulamasının 1996 yılında son kez uygulanmasıyla birlikte korumalar yeni sisteme göre ad-valorem bazında yürürlüğe konarak yükseltilmiştir (%100 ad-valorem).

Pazara giriş konusunda şeker ile ilgili olarak DTÖ'ye verilen taahhütler ve uygulanan oranlar ile koruma düzeyi aşağıda gösterilmiştir. Fabrika çıkışı ortalama şeker fiyatları ile 35 \$ navlun fiyatı ve uygulanan yıllık ortalama tarife dahil dünya şeker fiyatının arasındaki farktan bulunan koruma düzeyi Tablo 3'te incelendiğinde, 1998-2000 yılları arasında oldukça düşük seviyede seyreden dünya şeker fiyatları nedeniyle korumaların yetersiz kaldığı görülmektedir. Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından teknik engel uygulanarak ithal izni verilmemesi nedeniyle büyük çaplı bir ithalat gerçekleşmemektedir. AB ülkeleri için tarifelerin %80'inin uygulanıyor olması koruma düzeyinin daha da yıpranmasını beraberinde getirmektedir. Kaçak şeker ithalatı olduğu ile ilgili iddialar ise TŞFAŞ yetkililerince dile getirilmektedir. Şirketin satışlarında yaşanan düşüş ise buna kanıt olarak gösterilmektedir: 1997-2000 döneminde satışlar 1.733 bin tondan 1.243 bin tona inmiştir.

Tablo 3: Yıllar İtibariyle Türkiye'de Şekere Uygulanan İthalat Vergileri ve Uygulanan Koruma Düzeyi

	Ham ve rafine şeker	Ortalama Yıllık İç Fiyat (fabrika çıkış) (ABD \$)	Ortalama Dünya Fiyatı (navlun dahil) (ABD \$)	Koruma Düzeyi (ABD \$)
Türkiye	1	2	3	(3*1)-2
1986-88 baz dönem tarifeleri (ad-	% 150			

valorem)				
1995	% 144	546	397	423
1996	% 100	637	367	97
1997	%135	590	316	153
1998	%144 *	661	255	-39
1999	%142,5*	607	200	-122
2000	%141 *	561	222	-26
2004 Taahhüdü	% 135			

*Rafine şekerde AB'ye %80'i uygulanır.

Kaynak: Resmi Gazete ve kendi hesaplarımız.

b. İhracat Sübvansiyonu

6747 sayılı Şeker Kanunu'nda da yer aldığı üzere, içeriğinde şeker bulunan işlenmiş ürünler için, iç fiyatlarla dünya fiyatları arasındaki farkın ihracatçı işletmelere ödenmesi yoluyla ihracatın teşviki mümkün kılınmıştır. Ancak, ihracat sübvansiyonu uygulamaları genel kararlarla uygulamaya konduğundan doğrudan sözkonusu Kanuna atıf yapılmamıştır. İlk defa 1986 yılında uygulanan ihracat yardımları, 1989 ile 1993 yılları arasında uygulanmamış, 1994 yılında uygulamaya konulan yardımlar ise, 1995 yılı Ekim ayına kadar yürürlükte kalmıştır. Uygulama kapsamındaki ürünler arasında, bisküvi, kakao içermeyen şekerli ürünler, çikolata ve kakao içeren diğer gıda müstahzarları bulunmuştur.

1996 yılından itibaren DTÖ taahhütleri çerçevesinde ihracat destekleri devam ettirilmiştir. 1986-88 baz döneminde şeker doğrudan ihracat desteği verilmediği için DTÖ kurallarına göre bundan sonra da şeker ihracatının desteklenmesi sözkonusu olamamaktadır. Ancak, şeker stoklarının arttığı dönemlerde TŞFAŞ tarafından şeker ihracatı yapılmakta ancak dünya fiyatları maliyetlerin oldukça altında bulunduğundan oluşan zarar Hazine tarafından kuruluşa ödenmektedir. DTÖ'ye bildirilen ihracat sübvansiyonu alabilecek ürün listesinde şeker içeren ürünler olarak sadece, 18.06 Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu (GTİP) numaralı çikolata ve çikolata içeren diğer gıda müstahzarları ile 19.05 GTİP numaralı bisküvi, ekmekçi mamulleri bulunmaktadır. Bu ürünlerin DTÖ'ye verilen miktar ve değer taahhütleri birarada hesaplanmış, taahhüt yapısı ile gerçek ihracata göre desteklenme oranları aşağıda sunulmuştur. Gerçekleşen ihracata göre taahhüt edilen destek miktarı oldukça düşük düzeydedir. Miktar üzerinden verilen taahhütler son yıllarda, ihracatın yaklaşık %20'sini,

değer üzerinden taahhütler ise %2'sinden az bir bölümünü kapsamaktadır. Anlaşılacağı üzere, değer taahhütleri ihracat desteklerini kısıtlayıcı durumda bulunmaktadır.

Üretim miktarının talebin üzerinde gerçekleştiği ve TŞFAŞ stoklarının yüksek olduğu yıllarda dünya fiyatlarından şeker ihracatı yapılırken, 1992 yılında çıkarılan 92/23 sayılı Para - Kredi ve Koordinasyon Kurulu Kararı ile mamullerinde şeker kullanan ve ihracatı teşvik belgesini haiz imalatçı-ihracatçılara ve/veya ihracatçılara sözkonusu mamulun ihraç edilmesi kaydıyla, yine TŞFAŞ stoklarından dünya borsa fiyatları baz alınarak şeker satışı yapılmıştır. Satış fiyatı, Londra Borsasında oluşan fiyatların ortalamasına ton başına navlun bedeli olarak 35 \$ eklenmesiyle bulunmuştur. Bu işlemlerden doğan görev zararı yine Hazine tarafından karşılanmıştır. 1996 yılında uygulanamayan Karar, şeker stoğunun artmasıyla birlikte yeniden yürürlüğe girmiş ve ihracat amaçlı ürün üretmek üzere gıda sanayiine şeker satışı, adı geçen Karar'a göre Dahilde İşleme Belgesi sahibi olan imalatçı ihracatçılara yönelik olarak devam etmiştir.

iii. Yeni Şeker Kanunu

19.04.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4634 sayılı yeni Şeker Kanunu ile şeker politikalarında önemli değişim yaşanması beklenmektedir. Bir ülke politikası haline gelmiş olan şeker talebinin öncelikle ülke içerisinde sağlanması amacı bu kanunda da değişmemektedir.

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.

Yapısı itibariyle kendi içerisinde tutarlı kılınmaya çalışılan Şeker Kanunu'nun maddeleri incelendiğinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmeliklerin, kurulacak Şeker Kurumu marifetiyle hayata geçirilmesinin öngörüldüğü bir sistem kurulmaktadır. Yeni kurumsal düzenleme ile kamudan (Sanayi ve Ticaret, Tarım ve Köyişleri Bakanlıkları ve 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. Kurul, sistemin işleyişi ile ilgili kritik kararların alınması ve uygulamaların takibinde sorumlu bulunmaktadır.

Şeker Kanunu ile kota sistemi dahilinde üretim tüketim dengesinin kurulması, bu yolla üretim fazlasından oluşan stokların zararına ihraç edilmesinin önlenmesi ve üretim fazlasının kamu maliyesi üzerinde yarattığı olumsuzlukların ortadan kaldırılmasına çalışılacaktır. Getirilen kota sistemi AB'nin Şeker Rejimine benzer şekilde A ve B kotaları ile C şekeri kavramlarını getirmektedir. A kotası talebe eşdeğer olarak belirlenen üretimi gösterirken B kotası emniyet stoku olarak saptanacaktır. C şekeri 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 alınmak suretiyle hesaplanmaktadır.

Kanun ile şeker alternatifi ürünlerin sisteme katılarak üretimlerinin kota dahilinde kısıtlanması öngörülmektedir. Ancak, doğrudan şeker alternatifi durumunda olmayan glikoz şurubu, invert şeker ve şurubuna da yeni sistem içerisinde yer verilmiştir. Bunlardan nişasta kökenli tatlandırıcı olan glikoz şurubu, şeker alternatifi değil şekeri tamamlayıcı bir hammadde olarak şekerli mamuller sanayiinde kullanılan ve teknik bakımdan kullanılması gereken bir üründür. Bu nedenle kota ile kısıtlanması tamamen Türkiye'deki denetim zorluğundan kaynaklanmaktadır. Kanun ile getirilen kota düzenlemelerinin özellikle doğrudan şeker alternatifi olarak kabul edilen izoglikozu kapsamaması ve bu ürünün üretiminin yakından izlenmesi doğru olacaktır. İzoglikozun hızla şekerin yerini alması Türkiye açısından önemli bir risktir. Zira, izoglikozun hammaddesi olan mısır ülkemize ithal edilmektedir. Ülkemizde yeterli mısır üretilse dahi bunun işlenmesi ile ortaya çıkacak katma değer ve istihdamın şeker pancarı kadar yüksek olmaması nedeniyle tarım politikası açısından dikkatle değerlendirilmesi gerekecektir.

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 kuşkuludur. Bu kotanın özellikle glikoz aleyhine bir durum yaratacağı düşünülmektedir. Belirlenen kotanın yetersiz kalması, kurulması öngörülen Şeker Kurulu üzerindeki siyasi baskıları artıracak gibi kayıtdışılığı da özendirilebilecektir.

Kotaların belirlenmesinde siyasi baskıların göğüslenebilmesi kadar belirlenen kotaların dağılımının ülkemizin genel tarım politikaları çerçevesinde oluşturulması önem arz etmektedir. Öte yandan, bu konularda çalışmak üzere yeni bir kamu Kurumunun kurulması kaynak israfı yaratılması yerine, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde çalışmakta olan Tarımda Yeniden Yapılanma ve Destekleme Kurulu'nun politika belirleme konusunda, halen şeker politikalarının yürütülmesinden sorumlu olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın ise sistemin denetimi konusunda görev yapmalarının sağlanması sistem kurulurken düşünülebilirdi.

Öte yandan, şeker sanayiini denetleyip gözetlemek gibi bir görev üstlenecek olan Şeker Kurumunda denetim ve cezai yaptırımların uygulanması konularında geçici görevle çalışacak olan ve aralarında özel sektör temsilcilerinin de yer alacağı kurul üyelerinin sorumluluk taşımaları öngörülmektedir. Geneli itibariyle sektördeki rekabet koşullarının denetim altında bulunduruluyor olması nedeniyle konunun Rekabet Kurumu'nun da ihtisas alanına giriyor olması ayrı bir değerlendirme konusudur.

Sektörü liberalleştirmek amacıyla çiftçilerle sözleşmelerin serbestçe yapılması konusu yanında şeker fiyatlarının serbestçe belirlenmesi ile ilgili olarak yönetmeliklerle düzenleme yapılması öngörülmektedir. AB ülkelerindeki tersine kamunun minimum fiyat belirleme olanağını ortadan kaldıran bu uygulama, özelleştirme olduğu takdirde çiftçinin kendisine önerilecek düşük fiyatlar nedeniyle üretimden vazgeçirilmesine yol açabilecektir. Burada tek güvence, Pankobirlik gibi bir örgütün varlığıdır. Gerek şeker pancarı gerekse şeker fiyatlarının oluşumunda özel sektörün piyasayı bozucu uygulamalara gitmemesi konusunda Şeker Kurumundan ve Rekabet Kurumuna görev düşmektedir. Şeker Kurumu'nun mevcut diğer kurumlarla çakışan bir görev ve sorumluluk anlayışı içerisinde kurulmuş olduğu ve bu yapısı ile tarım politikalarının oluşturulmasında şikayet konusu edilen dağınıklığın genişletildiği düşünülmektedir.

Şeker Kurumu ile bu kurumun yapacağı faaliyetlerden doğacak maliyetin karşılanması amacıyla getirilen ve şeker satışlarına yansıtılacak ek verginin tüketici aleyhine fiyatları etkileyecek olması ayrı bir problem kaynağıdır. Önerilen vergi düzeyinin yeterli gelmemesi için birçok neden ortaya çıkacak ve vergilerin zaman içerisinde artırılması gerekebilecektir.

2004 yılında Şeker Kurulu ve Kurumunun görev süresinin uzatılması konusundaki karar Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Özelleştirme ile birlikte şeker piyasalarını düzenleyecek bir kurulun varlığı uygun olacaktır. Böyle bir kurulun Şeker Kurumu yapısıyla göreve devam etmesi gerekmekte olup kurul görevlerinin ilgili Bakanlıklardaki mevcut ya da oluşturulacak birimlerce yerine getirilmesi mümkündür.

Öte yandan, TŞFAŞ'ın 20.12.2000 tarih ve 2000/92 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsamına alındığı belirtilmelidir. Söz konusu Kararda Özelleştirme hazırlıklarının tamamlanması için Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve TŞFAŞ ile Özelleştirme İdaresi'nin işbirliğinde çalışmaların yürütüleceği ve bu çalışmaların altı ay içerisinde tamamlanması öngörülmüş ancak bu süreler uzatılmıştır. Yeni hükümet döneminde söz konusu çalışmalar devam ettirilmektedir.

Yeni Şeker Kanunu ile özelleştirme işlemlerinin hızlandırılmasında, IMF ile 1999 yılı sonunda gerçekleştirilmiş olan stand-by anlaşmasının etkisi önemli olmuştur. Anlaşma çerçevesinde tarımsal KİT'lerin ekonomiye yüklerinin azaltılması amacıyla özelleştirilmeleri taahhüt altına alınmış ve bunun 2002 yılı sonuna kadar gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, şeker pancarı destekleme fiyatı 2000 yılında hedeflenen enflasyon oranına göre artırılmıştır. 2001 yılında Bakanlar Kurulu'nun son kez fiyat açıklaması beklenmektedir. Niyet mektuplarına göre, 2001 ve 2002 yıllarında TŞFAŞ, şeker pancarı üretim desteğini, Hükümet tarafından bütçe dengeleri gözetilerek belirlenen değerleri geçmemesi koşuluyla yürütecektir. Buna ek olarak, yürürlüğe giren Şeker Kanunu ile, özellikle 2002 yılında TŞFAŞ fabrikalarına fiyatları ve üreticiler ile yapılan anlaşmalardaki miktarı belirlemede daha büyük serbesti sağlanarak fabrikaların daha ticari çalışmasına imkan sağlanmış olacaktır.

Özelleştirmenin gerçekleştirilme şartları konusunda şu düşüncelere yer verilebilecektir. Kamu fabrikalarında gerekli yeniden yapılandırma yapılmadan:

-rantabl çalışması mümkün olan ve olmayan fabrikalar ayrılarak, görece rantabl hale getirilebilecek olan fabrikalar iyileştirilip, rantabl görülmeyenler gerekirse kapatılmadan,

-Doğu bölgelerindeki fabrikaların üretime devam etmeleri açısından gerekli birleşme ve bölgesel destek sistemi kurulmadan,

-fabrikaların kapanacağı bölgelerde gerekli alternatifler yaratılmadan, özelleştirme yapıldığı takdirde, şeker üretiminde ciddi kayıpların oluşması, dışa bağımlı hale gelmesi mümkündür. Bu aynı zamanda, üretici ve sektör çalışanları açısından da zarar getirecektir.

KAYNAKÇA

- OECD. Ülke Tarım ve Ticareti- Türkiye Raporu, Paris, 1994.
- OECD. Agricultural Policies in OECD Countries-Country Chapters. Paris, 2001.
- Agra Europe. Chapter on Sugar, 2000.
- TŞFAŞ. 2000 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2001a.
- TŞFAŞ. Şeker Sektörü ve Şeker Kanunu, Ankara, 2001b.
- KIYMAZ, T. Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye'nin Konumu. DPT Yayınları, 2002.