

Küresel ve Bölgesel Şeker Politikalarının Türkiye Şeker Fabrikalarına Etkilerine Bir Örnek; Ağrı Şeker Fabrikası

The Effects of the Global and Regional Policies to Sugar Factories in Turkey an Example; Ağrı Sugar Factory

Faruk KAYA¹✉

¹ Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi Eğitim Fakültesi İlköğretim Bölümü Sosyal Bilgiler Eğitimi ABD

✉ Sorumlu yazar/Corresponding author: Faruk Kaya / fkkaya@agri.edu.tr

Makalenin Tarihiçesi – Article History

Geliş / Received: 18/11/2015

Revizyon / Revised: 12/12/2015

Kabul / Accepted: 12/12/2015

ÖZET

Gıda güvencesinin sağlanmasında önemli bir yere sahip olan şeker birçok ülkenin tarım ekonomisi açısından oldukça önemlidir. Özellikle 1980'li yıllardan sonra uygulanan piyasa ekonomisinden doğrudan etkilenen Türkiye tarım politikaları ve dolayısıyla tarım ürünleri, küreselleşme politikaları çerçevesinde dünyaya entegre olabilmek için de köklü değişikliklere uğramıştır. Bu değişikliklerden en çok etkilenen tarımsal ürünlerin başında şekerpancarı gelmektedir. Son yıllarda dünyada yaşanan şeker üretimindeki fazlalık ve fiyatlardaki düşmeler, Dünya Ticaret Örgütü ve Avrupa Birliği tarafından yeni politikaların geliştirilmesine yol açmış ve bu politikalar üreticinin yanı sıra işçiyi, işvereni, tüketiciyi ve ulusal ekonomi ile birlikte şekerpancarının üretim, sanayi ve dış ticaret yapısını da önemli ölçüde etkilemiştir.

Türkiye'nin gerek Dünya Ticaret Örgütü üyesi olması gerekse Avrupa Birliği ile yaşadığı adaylık süreci nedeniyle dünyadaki bu gelişmelerden yakından etkilendiği aşikardır. Bu politikalara uyum sağlamak için 2001 yılında yürürlüğe giren şeker yasasına uyum sağlamakta güçlük çeken Ağrı Şeker Fabrikası ekim alanlarında pancar üretimi yapan yerleşme ve çiftçi sayıları da her geçen gün azalmaktadır. Son dönemlerde uygulanan şeker politikalarından ve yaşanan süreçlerden olumsuz yönde etkilenen Ağrı'daki şeker sektörünü güçlendirmek adına yeni tedbirler alınmazsa 2014 üretim dönemine kadar varlığını sürdürebilme mücadelesi veren Ağrı Şeker Fabrikası'nın (2014 yılında üretime ara vererek) tamamen kapanması kaçınılmaz olacaktır.

Ağrı yöresinin sosyoekonomik gelişmeyi olumsuz kılan doğal ve ekonomik özellikleri dikkate alındığında şekerpancarı tarımı ile ilgili mevcut zirai ve sınaî faaliyetin yine devlet desteğinde devam ettirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Mevcut fabrikanın devlet desteği ile çalıştırılması yöre halkının bölgeye bağlılığını artırarak, göçün önlenmesi ve bölgede iktisadi faaliyetlere hız kazandırılmasını sağlayacaktır.

Bilindiği üzere şeker fabrikaları uyguladıkları sosyoekonomik politikalar ile ülke tarım ve hayvancılığının gelişmesine katkı sağlamakta, kırsal nüfusun ayakta kalmasına ve kırsaldan kentlere doğru yönelen göç sorununun da büyümesini kısmen engellemektedirler. Bu çalışmayla; Ağrı ili için de belirtilen yararları sağlayan Şeker Fabrikası'nın üzerinde son dönemlerde Türkiye'de uygulanan şeker politikalarının özellikle de 2001'de çıkarılan Şeker Yasası'nın olumsuz etkilerinin irdelenmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar kelimeler: Şeker Pancarı, Şeker Politikaları, Ağrı Şeker Fabrikası

ABSTRACT

Sugar has an important role in ensuring food security and is important for the agriculture economy in many countries. Turkey's agricultural policies were directly affected by the market economy it adopted, especially after the 1980s; as a result, agricultural products underwent fundamental changes to be able to integrate with the world within the framework of globalization. Sugar beet is one of the agricultural products that were greatly affected by these changes. In recent years, the oversupply and price decreases experienced in world sugar production led the World Trade Organization and the European Union to develop new policies. In addition to affecting the producers, these policies have greatly affected workers, employers, consumers, the national economy and the structure of the sugar beet market in terms of production, industry and foreign trade.

Being a member of the World Trade Organization and a candidate for the European Union, it is evident that Turkey has been greatly affected by these developments. The Ağrı Sugar Factory has had difficulties adapting to the sugar law, which was enacted in 2001 to adapt to abovementioned policies, and the number of settlements and farmers are decreasing every day. The sugar industry in Ağrı has been adversely affected by sugar policies implemented in recent years and the resulting processes, and if necessary measures are not taken to strengthen the sugar industry, the Ağrı Sugar Factory, which has been struggling for its existence since 2014 and had a production breakdown, faces an inevitable and complete shutdown.

Considering the natural and economic features of the Ağrı region, which adversely affect socio-economic development, the existing cultivation and production activities for sugar beet need the government's support. With government support, operation of the existing factory increases commitment to the local community, prevents migration from the region, and increases the economic activities in the region.

As we know, thanks to their socioeconomic policies, sugar factories contribute to the development of a country's agriculture and husbandry, help the rural population survive, and help to prevent migration from rural areas to cities. This study aims to investigate the negative effects of the recent sugar policies in Turkey, especially the Sugar Law enacted in 2001, on the Sugar Factory, which provides the aforementioned benefits for the province of Ağrı.

Keywords: Sugar Beet, Sugar Policy, Ağrı Sugar Factory

1. GİRİŞ

Tarım sektörü ekonomilerde ana sektörlerden biridir. Nüfusu beslemesi, diğer sektörlerle kaynak aktarması bakımından özellikle iktisadi kalkınmanın başlangıç aşamasında ekonomiye önemli katkılar sağlamaktadır. Bu katkıları; üretim katkısı, piyasaya katkısı, üretim faktörleri katkısı şeklinde ana başlıklarıyla ifade etmek mümkündür (Kuznets, 1972: 277-288). Küreselleşme politikaları ışığında dünyaya entegre olabilmek için, ülkemiz tarım politikalarında da köklü değişiklikler yapılmaktadır. Yapılan bu değişikliklerden en çok etkilenen tarımsal ürünlerin başında ise sosyoekonomik önemi açısından şekerpancarı gelmektedir. Son yıllarda dünyada yaşanan şeker üretimindeki fazlalık ve fiyatlardaki düşmeler, Dünya Ticaret Örgütü ve Avrupa Birliği tarafından yeni politikaların geliştirilmesine yol açmıştır. Türkiye'de bu politikalara uyum çabaları göstermektedir.

Şeker dünyada en fazla hükümet müdahalesi altında üretilen ürünlerden biridir. Üretim kotaları, tarife kotaları, yüksek korumalar ve tercihli ticaret anlaşmaları nedeniyle serbest yapılan dünya ticaretini kısıtlamaktadır. Son yarım yüzyıldaki gelişmeler, şekerin diğer tarım ürünleri ve yakıt piyasalarıyla etkileşime girmesine neden olmuştur. Bir yandan nişasta kaynaklı şekerin pancar ve kamış şekerleriyle rekabeti artmış, diğer yandan etanolun yakıt ikamesinde hızla pay almasıyla petrol fiyatları şeker fiyatlarıyla bağlantılı hale gelmiştir. Ancak bu bağlantıyı herhangi bir destek olmadan

sürdürebilen tek ülke şekerde üretim lideri olan Brezilya'dır (TÜSİAD, 2008: 103).

Şeker çok çeşitli ürünlerden üretilmekte olup, dünya şeker arzı büyük oranda şeker kamışı ve şeker pancarından sağlanmaktadır. Yıllık üretim 177 milyon ton (2013 pazarlama yılı itibarıyla) civarında olan toplam dünya şeker üretiminin yaklaşık olarak yüzde 20'si şeker pancarından yüzde 80'i de şeker kamışından karşılanmaktadır. Dünya şeker borsa fiyatlarını ise, dünyada üretilen şekerin yaklaşık % 80'nini oluşturan ve ticarete hakim pozisyonda olan düşük maliyetli kamış şekerini belirlemektedir.

Kamış ve pancardan elde edilen şekerler arasında kalite bakımından bir farklılık bulunmamaktadır. Ancak, sadece tropik ve alt tropik bölgelerde yetiştirilebilen şeker kamışının şeker pancarına kıyasla daha düşük maliyetle üretilmesi, işleme maliyetlerinin düşüklüğü gibi nedenlerle pancar şekerine oranla kamıştan elde edilen şekerin maliyeti daha düşük olmaktadır. Üzerinde yaşanan coğrafya gereği Türkiye'de olduğu gibi Avrupa Birliği, Rusya, Ukrayna gibi ülkeler şekerini pancardan; ABD, Japonya, Çin gibi ülkeler hem pancardan hem kamıştan; Brezilya, Hindistan, Tayland, Meksika, Pakistan ve Avustralya başta olmak üzere birçok ülke ise kamıştan üretmektedir (Tablo 1).

Tablo 1: Dünya kamış ve pancar şekeri üretimi (1000 ton ham değer) (Kaynak: www.isosugar.org).
Table 1: Cane and beet sugar production in the world (1000 tons) (Source: www.isosugar.org).

Yıllar	Dünya Şeker Üretimi	Pancar Şekeri	Kamış Şekeri	Pancar %	Kamış %
2001/02	135.798	33.044	102.754	24.33	75.67
2002/03	149.307	37.286	112.021	24.97	75.03
2003/04	142.445	34.300	108.145	24.08	75.92
2004/05	141.648	37456	104.192	26.44	73.56
2005/06	147.671	38.787	108.884	26.27	73.73
2006/07	167.062	36.630	130.432	21.93	78.07
2007/08	169.621	35.139	134.482	20.72	79.28
2008/09	149.826	32.039	117.787	21.38	78.62
2009/10	154.846	34.313	120.533	22.60	79.40
2010/11	165.600	34.100	131.500	20.60	79.40
2011/12	175.100	40.000	135.100	22.80	77.20
2012/13	177.600	36.600	141.000	20.60	79.40

Ülkelerin kalkınma hızı arttıkça kişi başına şeker tüketimi de artmaktadır. Dünya ortalamasının üzerinde olan tüketim artış oranları; Uzak Doğu, Okyanusya ve Hindistan bölgelerinde daha yüksektir. Bu bölgeler dünya tüketiminin yaklaşık % 40'ına sahiptir. Dünyanın en büyük şeker tüketicisi Hindistan'dır. Nüfus artış hızı ve kişi başına düşen milli gelir, tüketimi belirleyen en önemli unsurlardır. Genel bir ifadeyle gelişmiş ülkelerde kişi başına şeker tüketimi durağan bir trend izlerken, gelişmekte ve şeker ekonomisi güçlü ülkelerde ise artış eğilimi sergilemektedir.

Dünya şeker fiyatlarının oluşumunda başlıca belirleyici, arz/talep durumu olmakla beraber, spekülasyon, petrol ve emtia fiyatları, enerji politikaları, navlun bedelleri, döviz kuru değişimleri, faiz oranları, ticaret politikaları, tercih anlaşmaları, enflasyon, politik ve finansal çalkantılar ile ülkelerin ekonomik durumları gibi dış faktörler de fiyatlar üzerinde giderek artan ölçüde rol oynamaktadır. Üretilen şekerin talebin altında olması stokların azalmasına, dolayısıyla da fiyatların artmasına, tersi ise fiyatların düşmesine yol açmaktadır. Dünyada şeker fiyatları artışına etki eden temel faktörler; etanol

tüketimindeki değişim, hasat problemleri ve iklim koşullarıdır. Uluslararası şeker piyasası, diğer mal piyasalarından farklı olarak yoğun hükümet müdahaleleri, geniş fiyat aralığı, yaygın üretimi ve büyüyen tatlandırıcılar piyasası ile belirgin özelliği olan bir piyasadır. Hükümetler; şeker üretiminin büyük yatırımlar gerektirmesi, önemli bir istihdam sahası oluşturması ve gıda güvenliklerini sağlamak amacıyla şeker politikalarına müdahale etmektedirler (Devadoss-Kropf, 1996: 83-89).

Önemli kamış şekeri üreticileri Brezilya, Hindistan, Çin ve Tayland olup, bu ülkelerin üretimleri ile arz-talep dengeleri doğrudan dünya şeker piyasalarını etkilemektedir (Tablo 2). İhraç edilebilirlik, 2013/14'te bir önceki döneme göre % 1,2 düzeyinde düşerek beyaz şeker cinsinden 52,742 milyon ton olarak gerçekleşmiştir. Brezilya, Tayland, Avustralya ve Meksika tarafından yüksek ihracat yapılmıştır. Dünyada üretilen şekerin yaklaşık % 30'u ticarete konu olmaktadır. ISO' nun Şubat ayı (2014) verilerine göre, AB, Endonezya ve ABD çok yakın ithalat rakamları ile ilk üçte yer almaktadırlar. Birleşik Arap Emirlikleri, Cezayir ve Kore ise bu ülkeleri takip etmektedirler.

Tablo 2: 2013-2014 yıllarında Dünyanın en büyük şeker üreticisi ülkeleri (Kaynak: ISO World Sugar Balances, Şubat 2014).

Table 2: The largest sugar producer countries in the world in 2013-2014 years (Source: ISO World Sugar Balances, February 2014).

Ülke	Üretim (milyon ton)
Brezilya	36.9
Hindistan	24.4
Avrupa Birliği	15.2
Çin	13.1
Tayland	10.4
ABD	7.3
Meksika	6.0
Rusya	4.2
Avustralya	4.0

Dünya Ticaret Örgütü'nün ihracat sübvansiyonlarını düşürmesi yönündeki panel kararı, EBA (silah dışındaki tüm ürünlerin ticareti) Anlaşması kapsamında en az gelişmiş ülkelerden (EAGÜ) yapılacak ithalatların aşırı miktarda artacağı endişesi ve 2003 yılında gerçekleştirilen Ortak Tarım Politikası Reformu'na uyum başta olmak üzere çeşitli nedenlerle Avrupa Birliği 40 yıldır sürdürdüğü şeker rejiminde 2006 yılında önemli bir reform gerçekleştirmiştir. Bu reform kapsamında AB, 2006/07 – 2009/10 pazarlama yılları arasındaki 4 yılda kademeli olarak, beyaz şeker referans fiyatını % 36 düşürerek 631,9 €/tondan 404,4 €/tona ve pancar minimum fiyatını ise % 40 düşürerek 43,63 €/tondan 26,29 €/tona indirmiştir (Ş.K.F. Raporu, 2013: 14).

Reformun diğer önemli bir unsuru olan ve yine 2006/07–2009/10 dönemini kapsayan dört yıllık gönüllü yeniden yapılandırma ile yüksek maliyetli üretim tesislerinin kapatılarak kotalarının iptal edilmesi sonucunda, AB toplam şeker, izoglukoz ve inülin şurubu kotasının 6 milyon ton düşürülmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda kotasından vazgeçen işletmelere, vazgeçilen kotasının tonu başına yeniden yapılandırma yardımı ile

çeşitlendirme yardımı verilmiş, bu uygulama sonucunda da toplam kotalarda 5,8 milyon ton düşüş sağlanmıştır. Şeker reformu sonucunda AB, şekerde net ihracatçı konumdan net ithalatçı konuma geçmiştir (Ş.K.F. Raporu, 2013: 15).

Gelişmekte olan ülkemiz, yer aldığı coğrafi konumu gereği maliyet açısından oldukça pahalı olan pancardan şeker üretmektedir. Oluşturduğu katma değer ve sağladığı istihdam ile siyasi rant malzemesi yapılmaya müsait yapısı nedeniyle uzun yıllar istikrar sağlanamayan ülkemiz şeker sektöründe; 4634 sayılı Şeker Kanunu ve diğer düzenlemeler sayesinde, son yıllarda üretim ve stok dengesi kurulmuştur. Türkiye'de 2013/2014 pazarlama yılında yaklaşık 141 bin çiftçi, 291 bin hektar ekim alanında pancar yetiştirmiştir. Türkiye'de 2013/2014 pazarlama yılında 2 milyon 390 bin ton pancar şekeri üretimi gerçekleşmiştir (Pankobirlik, 2014: 4). Türkiye pancardan üretilen şekerde Rusya, ABD, Almanya ve Fransa'nın ardından dünyanın pancardan şeker üreten 5 inci, Avrupa'nın ise 4 üncü büyük ülkesidir (Günaydın, 2002: 175 -223).

Tablo 3: Başlıca ülkelerde pancar şekeri üretimi (ham değer 1000 ton) (Kaynak: ISO World Sugar Balances, Şubat 2014).

Table 3: Beet sugar production in the main countries (1000 tons) (Source: ISO World Sugar Balances, February 2014).

Ülkeler	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Rusya	3.549	3.397	3.859	3.500	3.532	4.753	5.200	4.771
ABD	4.542	4.284	3.822	4.110	3.882	3.672	4.437	4.525
Fransa	3.814	3.927	3.837	4.090	4.763	5.020	4.350	4.309
Almanya	3.606	4.295	3.560	4.310	3.719	4.270	4.050	3.540
Türkiye	1.826	1.731	2.152	2.533	2.275	2.263	2.128	2.390
Dünya	36.630	35.139	32.039	34.313	34.100	40.000	37.907	35.530

Türkiye şeker pancarı üretimi açısından kendine yeterli bir konumda olmasına rağmen bazı yıllar ithalat yapmak durumunda kalmıştır. Böyle olmakla birlikte özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra üretimde görülen artışlar ve nispeten yüksek açıklanan destekleme fiyatlarından dolayı şeker pancarında önemli stoklar oluşmuştur. Ancak Nisan 2001 tarihinde çıkan şeker kanunu ile şeker pancarı üretiminin destekleme dışına alınması önemli bir kırılmanın başlangıcı olmuştur. Bu yasanın yürürlüğe girmesinden sonra dünyanın önemli şeker üreticilerinden biri olan ve geçmişte bu alanda ihracatta bulunan Türkiye'nin şekerpancarı ekim alanı giderek azalmış ve günümüzdeki üretimi ancak kendine yetebilen bir seviyeye gerilemiştir.

Yıllık nüfus artış oranının % 1.5 dolayında olduğu Türkiye'de, şeker üretimindeki uygulamanın bu şekliyle devam etmesi durumunda, uzun vadede ülkenin şeker tüketiminde dışa bağımlı hale gelebileceği söylenebilir.

Ayrıca yeni şeker kanunu ile nişasta bazlı şeker (NBŞ) kotasının yüzde 15'e çıkarılması (AB'de bu oran yüzde 2) da şeker pancarı üretim alanlarını giderek daraltacak, şeker üretimini azaltacak ve hammaddesi bakımından dışarıya bağımlı olunan NBŞ üretimini özendirecektir.

Türkiye'de tarım politikalarında gerçekleştirilen reformlardan tarımsal üreticiler doğrudan etkilenmektedir. En çok etkilenen grupların başında şekerpancarı, tütün, fındık, çay üretici ve işleyicileri gelmektedir. Bu ürünlerde kota, destekleme uygulamalarının kaldırılması ve özelleştirme gibi politikalar bunun temel nedenini oluşturmaktadır. Türkiye'de üreticinin entansif tarımla tanışmasında şeker pancarının önemli bir katkısı vardır. Şekerpancarı özellikle sulama kültürünün oluşmasında ve bu arada tarımın sanayiye entegrasyonunda öncü olan bitkilerden biridir.

Bu nedenle şeker sanayinin sadece şeker üretmek amacına sahip olmadığı ve sosyoekonomik hayatın gelişmesine de katkıda bulunmayı amaçladığı dikkate alınarak, en azından alternatif tarım ürünleri geliştirilene kadar optimum koşullara sahip yerler dışında da üretim yapılması görüşü uzun yıllar şeker sanayindeki hâkim üretim ve gelişim politikası olmuştur (Avcı, 2005: 458). Buna karşılık, 1980'li yıllardan sonra Türkiye'nin şeker ihtiyacının verimli tarım alanlarında üretilen şeker pancarı ile karşılanması görüşü şeker sanayinde hâkim olan görüş olarak karşımıza çıkmaktadır (Özçağlar, 1993: 69-122).

2. ARAŞTIRMANIN AMACI VE YÖNTEMİ

Bu araştırmanın amacı, dünyanın önemli şeker üreticilerinden biri olan Türkiye'de şeker pancarında uygulanan tarım politikalarını değerlendirerek, Ağrı Şeker Fabrikası ile bu fabrikaya ürettikleri pancarı veren üreticilerin şeker pancarı tarımındaki ekonomik sorunlarını incelemektir. Bilindiği üzere şeker fabrikaları uyguladıkları sosyoekonomik politikalar ile ülke tarım ve hayvancılığının gelişmesine katkı sağlamakta, kırsal nüfusun ayakta kalmasına ve kırsaldan kentlere doğru yönelen göç sorununun da büyümesini engellemektedirler. Bu bağlamda Ağrı ili için de belirtilen yararları sağlayan Şeker Fabrikası'nın üzerinde son yıllarda Türkiye'de izlenen şeker politikalarının özellikle de 2001'de çıkarılan Şeker Yasası'nın etkileri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Araştırma betimsel nitelikte bir alan çalışmasıdır.

3. DÜNYA ŞEKER SANAYİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Gıda sanayisinin en temel girdilerinden biri olan şeker, bugün dünyada yaklaşık 120 ülkede üretilmektedir. Yüksek kalorili bir besin maddesi olan şeker, üretildiği her ülkenin stratejik ürün grubunda yer almaktadır. Şekerin gerek tatlandırıcı gerekse sağladığı yüksek kalori nedeniyle bir besin maddesi olarak kullanılması son derece eski dönemlere kadar uzanmaktadır. İki farklı hammaddeden üretilen şekerin, hammaddelerinden biri tropikal iklimin ürünü olan kamış iken; diğeri ılıman iklimde yetişen pancardır. Ülkelerin ekonomilerindeki önemi ve uluslararası ticaretteki payı da şekeri tarihte olduğu gibi günümüzde de önemli sektörler arasına sokmaktadır. FAO verilerine göre, 100 ülkede şeker kamışı, 50 ülkede ise şeker pancarı üretimi yapılmaktadır (EU Sugar Reform, 2007: 14)

Kamıştan şeker elde edilmesi, dünyadaki en eski sanayi kollarından biridir. Tarihte tropikal bölgelere ait bir endüstri bitkisi olan şekerin Avrupa tarihinin bir parçası

oluşu 15. yüzyılda Portekizlilerin Batı Afrika kıyılarına yolculukları sonucunda olmuştur. *Yeni Dünya*'nın sömürgeleştirilmesiyle beraber, buradaki kamış tarlalarında ve şeker üretiminde çalıştırmak için gerekli olan işgücü milyonlarca Afrikalı'nın Amerika'ya getirilerek köleleştirilmesine neden olmuştur.

Bu dönemde, Amerika'ya Afrika'dan köle taşınması *Üç Yönlü Ticaret* olarak bilinen uygulamanın bir ayağını oluşturmuştur. Başta İngiltere olmak üzere Avrupa'dan Afrika'ya tekstil ürünleri getiren gemiler, Afrika'dan bindirilen köleleri Amerika'ya getirmekte, oradan da gemiler şeker yüklenerek Avrupa'ya geri dönmekteydi (Hannah, 2002: 2) *Üç Yönlü Ticaret*'le beraber kölelerin Amerika'ya getirilerek büyük çiftliklerde çalıştırılmaya başlanması sonucu şeker üretimi o kadar verimli hale gelmişti ki, bu dönemde şeker "beyaz altın" olarak adlandırılmaktaydı (Köse, 2008: 4).

Amerika'nın keşfi ile başlayan kolonizasyon sürecinde, Avrupalılar yeni kıttadan önceleri buğday, pirinç, lahana ve daha sonraki dönemlerde ise ekonomilerinde önemli bir yer edinen şekeri getirmeye başlamışlardır (Frank, 2010: 85). Amerika'nın keşfi ile birlikte dünya şeker üretiminde büyük bir dönüşüm yaşanmıştır. Kamış şekeri üretimi Brezilya ve Küba gibi ülkelerde de yaygınlaşmış ve özellikle 16. yüzyılın sonundan itibaren Portekiz'in sömürgesi olan Brezilya'da yüksek miktarlarda kamış üretilmiş ve Portekiz bu dönemde dünya şeker ticaretinde lider konuma ulaşmıştır. 1600'lerin ortalarında İngiltere Barbados'u, 1700'lerde ise İspanya sömürgesi olan Küba'da yaşanan üretim artışı ile dünya şeker piyasasında söz sahibi olmuştur. Brezilya ve Karayipler'deki üretim artışı nedeniyle şeker fiyatları düşmüş, bu da talebi canlandırmıştır. Avrupa'da şeker ticareti yapan ülkeler arasına Portekiz ve İspanya'dan bir kısım sömürge toprağı satın alan Hollanda da girmiştir. 17. yüzyılda şeker ticaretinin merkezi haline gelen Hollanda' da bine yakın şeker rafinerisi kurulmuştur (Kiple ve Ornelas, 2000).

Şekerin kolonizasyon sürecine yön verışı ve insanlık tarihinde yarattığı dönüşüm 20. yüzyıl tarihçileri tarafından *şeker devrimi* olarak adlandırılmıştır. Şeker, böylece dünya tarihinde adını bir devrime veren tek ürün olma özelliğine kavuşmuştur (Higman, 2000: 213). Tarihteki rolü nedeniyle şeker, belki de başka hiçbir ürünün etkilemediği kadar, toplumlar üzerinde derin ekonomik ve sosyal etkiler meydana getirmiştir.

Şeker 1700'lere kadar lüks bir tüketim maddesi olarak kullanılırken (bir baharat olarak), daha sonraki dönemlerde yaşanan dönüşüm sonucu lüks bir tüketim maddesi olmaktan çıkıp günlük olarak kullanılmaya başlanmıştır. Sömürgeciliğin ardından Avrupa'nın günlük

yaşamına giren şekerin kullanımının yaygınlaşmasında sanayileşme, kişi başına düşen gelirin artması, işlenmiş gıdaların kullanımı ve çay, kahve, kakao gibi şekerle beraber kullanılan ürünlerin tüketimi rol oynamıştır. Meşrubatların popülaritesinin artması da şekerin kullanımını artırmıştır (Cambridge World History, 2006: 1).

18. yüzyılda ise Sanayi Devrimi şekerin politik önemini artıran bir gelişme olmuştur. Sanayi Devrimi sonucu hızla şehirleşen nüfusu ve işçileri besleyebilmek için ucuz ve enerji yönünden zengin gıdaların elde edilmesi önemliydi ve bu durum, şekeri hükümetler için hayati bir gıda haline getirmişti. Şekerin politik özelliğinin böylece artması; şeker üretiminde ülkelerin kendi kendilerine yetme isteğinin artmasına neden olmuştur. Bu dönemde şeker üretiminin öneminin artması, yüksek maliyetine rağmen şekerpancarından şeker üretiminin başlaması sonucunu da doğurmuştur (Afari-Sefa, 2003: 3-4).

İki yüzyıllık bir sektör olan pancar şekeri endüstrisi, 1801 yılında Prusya'da ilk pancar şekeri fabrikasının kurulmasıyla başlamıştır. Rusya ve Almanya'da da fabrikalar açılmış olmasına rağmen bunlar küçük çaplı denemeler olarak kalmıştır. 1806 yılında Napolyon İngiliz mallarına ihracat yasağı uygulamış ve buna karşılık İngiltere de ürettiği kamış şekerinin Avrupa'ya girişini ciddi biçimde azaltmıştır. Bu durum karşısında Napolyon, pancar şekeri üretimini desteklemiştir. Böylece deneysel ve küçük ölçekli olan pancar şekeri sanayi Napolyon döneminde bir ilerleme kaydetmiştir (Cambridge World History: 13). Bu dönemde sömürgelerde çıkan ayaklanmalar sonucu şeker arzının azalması nedeniyle pancar şekerine yapılan destekler arttırılmıştır (Mitchell, 2004: 8).

Ancak tohum kıtlığı, verim düşüklüğü, taşımacılıktaki güçlükler gibi nedenlerle 1830'lara kadar Fransa dışındaki Avrupa ülkelerinde pancar sanayi görülmemiş; Fransa'da da ilerleme kaydetmemiştir. 1830'lardan itibaren ise hem tarımsal üretim hem de fabrikalardaki gelişmelerden dolayı sektör hareketlenmiştir. Sektörde yaşanan canlanmada daha fazla şeker ihtiva eden pancar türlerinin geliştirilmesi ve Rusya'dan ucuz hububat getirilmesi sonucu Avrupalı çiftçilerin hububatı ikame edebilecek bir ürün olan pancarın ekimine yönelmesi de etkili olmuştur. Pancar sanayindeki bu uyanış sektörün hiç bir zaman tam olarak ölmediği Fransa'nın yanı sıra, Prusya, Almanya, Avusturya-Macaristan ve Rusya'da da üretimi canlandırmıştır. 1850'lere gelindiğinde Almanya, Avrupa'nın toplam üretiminin üçte birinden fazlasını üreterek en büyük pancar şekeri üreticisi konumuna gelmiştir. Bu dönemde pancar tarımı tüm Avrupa'da yapılmaya başlanmıştır. Ancak pancar şekeri üretimini desteklemekten kaçınan İngiltere sektörün dışında

kalmış; pancar ya da kamış şekerini ithal etmeyi tercih etmiştir (Köse, 2008: 5-6).

İngiltere'nin bu politikası, Birinci Dünya Savaşı'na kadar sürmüştür. Savaş sırasında İngiliz ticaret gemilerinin Almanlar tarafından batırılması nedeniyle İngiltere'ye kamış şekeri getirilmesinde sorunlar yaşanmıştır. Bu nedenle İngiliz Hükümeti çiftçileri pancar üretmeye teşvik etmiş ve İngiltere 1920'lerden itibaren şeker ihtiyacının önemli bir kısmını pancardan elde etmeye başlamıştır (The Story of Sugar: 6). İlk olarak Avrupa'da üretilmeye başlanan ve üretimi burada yaygınlaşan pancar şekeri, 20. yüzyılda da ağırlıklı olarak *Avrupalı* bir ürün olarak kalmıştır (Cambridge World History:15).

Şekerin korunan bir ürün olmasının kökleri de 1800'lü yıllarda Avrupa'da uygulanan politikalara dayanmaktadır. Bu dönemde pancardan şeker üreten kuzey yarımküre ülkeleri, tropikal ülkelerde üretilen daha düşük maliyetli kamış şekeri ile rekabet edebilmek amacıyla korumacı politikalar uygulamışlardır. Verilen desteklerle 1800'lerin başında pancardan şeker üretilmeye başlanmasının ardından, 1900'lerin başında dünyadaki şeker üretiminin yaklaşık % 60'ı pancardan sağlanmıştır. Ancak Avrupalı üreticiler arasında ithalat vergisi iadesi uygulamasının kaldırılması amacıyla imzalanan anlaşma; taşıma maliyetlerinin düşmesi ve kamış şekerinin daha düşük maliyetlerle üretiliyor olması gibi faktörler nedeniyle 20. yüzyılda pancar şekeri pazar payını kaybetmiştir (Mitchell, 2004: 8). Özellikle son 40 yılda şeker kamışı üretimi ikiye katlanırken; şeker pancarı üretimi sabit kalmış ve hatta giderek azalma trendine girmiştir (Berkum, Roza ve Tongeren, 2005: 22).

Şeker üretimini desteklemeye yönelik korumacı politikaların dünya genelinde uygulanması, şekerin dünyada yaşanan liberalleşme hareketinden en az etkilenen ürünler arasında yer almasına neden olmuştur. Çünkü pazar payını kaybetmiş olsa da pancar şekeri, dünyanın her yanında gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke için gıda güvencesi, çiftçi geliri, istihdam, tarım politikaları ve şeker sanayi gibi bir çok sosyoekonomik unsuru bünyesinde barındıran *politik* bir ürün olmaya devam etmektedir (Kıymaz, 2002: 1).

Gelişmiş ülkelerde dahi şeker sektörünün ekonomik ve sosyal menfaatleri, sürdürülebilirliği ve büyüyebilmesi açısından tarımsal destek politikaları uygulanmaktadır (DPT, 2006: 29). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde şeker sanayini hükümetler düzenlemekte ve bazen de sanayiye sahip olmaktadır (Aytüre, 2004: 16). Şeker politikalarında liberalleşme eğilimine rağmen, dünya üretiminin yaklaşık % 80'i, ticaretinin ise yaklaşık % 60'ı sübvansede edilen ve korunan fiyatlarla yapılmaktadır. Yalnızca dünya şeker üretiminin % 20'sini, ticaretinin ise

% 40'ını elinde tutan üç önemli aktör olan Avustralya, Brezilya ve Küba dünya fiyatları seviyesinde üretim yapabilen şeker sektörlerine sahiptir (Mitchell, 2004: 18).

Şeker, 1920'li yıllardan itibaren tüm dünyada korunan ve desteklenen bir ürün olma özelliği kazanmıştır. Pancardan şeker üretiminin dünya genelinde yeni sayılabilecek bir olay olduğu yukarıda ifade edilmişti. Ülkemizde pancar şekeri üretimi ise, ne yazık ki Avrupa'dan yaklaşık yüzyıl sonra başlamıştır. Bu gecikmeye rağmen ülkemiz, şeker işçisinin gayretleri ve devlet destekleri ile bu geç kalınan yarışta dünyanın önde gelen şeker üreticisi ülkeleri arasında yer almayı başarmıştır. Bununla birlikte bugün Avrupa Birliği üyeliği için uygulanan çeşitli politikalar ile Türkiye şeker sektörü, dünya genelinde edindiği yerini kaybetme tehlikesi ile karşı karşıyadır (Şeker-İş, 2011: 28).

4. TÜRKİYE ŞEKER SANAYİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye için en yeni, fakat dev adımlarla başarı sağlanmış, büyük ekonomi hamlelerinden biri de, şeker pancarı tarımı ve ona dayalı şeker endüstrisi faaliyetidir. Cumhuriyet Devri, hatta 1950 yılına kadar şeker, Türk toplumu için lüks sayılan, hatta çoğu köylü ailelerinin az tanıdığı, pek satın alamadığı gıda maddeleri arasında bulunuyordu. Avrupa toplumları, 19. yüzyıla kadar (1840-1850), Musonlar Asya'sı ve Orta Amerika bölgelerinin şeker kamışı şekerini tüketiyorlardı. Bu yüzyılda Avrupa'da şeker pancarı yetiştirilmeye ve şeker fabrikaları kurularak, toplumlar şeker pancarı şekeri üretip tüketmeye başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda nüfusun şeker ihtiyacı, ithalat yoluyla karşılanmaya çalışılıyordu. Ama hem fiyatının yüksek oluşu ve hem de yeterince satın alınamayışı (özellikle savaş devrelerinde) gibi nedenlerle şeker, daha çok kentlerde (köylerde az sayıda varlıklı aileler) tüketilirdi (Doğanay, 2011: 98).

Sanayi Devrimi sonrasında şeker pancarından şeker üretimine destek veren ve hatta çoğu zaman pancar ve pancar şekeri üreticisini koruyan, bazen de şeker üretimini devlet eliyle yapan Avrupa, 19. yüzyılda dünya şeker üretiminde çok büyük bir pay sahibiydi. Aynı dönemde, Osmanlı Devleti'nin de şeker üretimi için çeşitli girişimlerde bulunmaya başlaması, şekerin bir gıda maddesi ve stratejik bir ürün olarak öneminin kavrandığını göstermektedir. Şeker üretimi için geliştirilen politikalar, 19. yüzyıl içerisinde çeşitli girişimlerde bulunmamıza neden olsa da, ne yazık ki bu

girişimler, Avrupa'daki gibi büyük ölçekli fabrikalar kurmamıza ve bir şeker endüstrisi oluşturmamıza yetmemiştir.

Avrupa'dan 70-80 yıl daha geç de olsa Türkiye'de şeker pancarı tarımı nihayet başlamış ve 1926'da ülkemizde iki şeker fabrikası üretime geçebilmiştir. İlk olarak, 1923 yılında Uşak Şeker Fabrikası'nın temeli atılmış ve bu fabrika 10 Aralık 1926'da tamamlamıştır. Uşak Şeker Fabrikası faaliyete geçirilmeden 1925 yılında Alpulu Şeker Fabrikası'nın inşaatına başlanmış, fabrika 26 Kasım 1926'da tamamlanarak faaliyete girmiş ve ilk Türk şekeri üretilmiştir.

Bu iki fabrikanın açılışını 1933'te Eskişehir Şeker Fabrikası; 1934'te de Turhal Şeker Fabrikası'nın faaliyete geçmesi izlemiştir. Şeker fabrikası sayısının dörde ulaşmasının ardından; ayrı şirketler halindeki dört fabrikanın koordineli olarak çalışması amacıyla, 1935 yılında Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (Türk-şeker) kurulmuş ve fabrikaları devralmıştır.

Ülkemizde şeker sanayinin geliştirilmesinde Türkşeker'in kuruluşunu izleyen adım, artan şeker ihtiyacını karşılamak amacıyla 1951 yılında *Şeker Sanayinin Tevsi Programı*'nın hazırlanması olmuştur. Böylece yeni şeker fabrikaları kurulması dönemine girilmiş ve izlenen program sonucu beş yılda on bir fabrika inşa edilmiş ve işletmeye açılmıştır. Böylece on beşe ulaşan fabrika sayısı, daha sonraki yıllarda inşa edilen iki fabrika ile 1963 yılında on yediye çıkmıştır. Bu süreçte fabrika açılmasının yanı sıra kooperatifleşme hareketleri de başlamıştır.

Ülkemizin nüfus artışına paralel olarak artan şeker ihtiyacını temin etmek için yeni şeker fabrikaları kurulması gerekmiştir. Bu sebeple de 1977'de Afyon, 1982'de Muş ve Iğın, 1983'de Bor, 1984'de Ağrı ve 1985'de Elbistan Şeker Fabrikaları işletmeye açılmıştır. Daha sonrasında ise 1989'da Erciş, Ereğli ve Çarşamba Şeker Fabrikaları, 1991'de Çorum ve 1993 yılında da Kars Şeker Fabrikaları işletmeye açılmıştır. Bu fabrikaları 1998'de açılan Yozgat ve 2001 yılında işletmeye açılan Kırşehir Şeker fabrikaları takip etmiştir. Çumra, Boğazlıyan ve Aksaray Şeker Fabrikalarının da işletmeye açılmasıyla şeker üreten fabrika sayısı 33'e yükselmiştir (Tablo 4, Şekil 1).

Tablo 4: Türkiye'de yıllara göre şeker fabrikası sayısı (1926-2014) (Kaynak: <http://www.sekeris.org.tr/multimedia>).**Table 4:** The number of sugar factory by years in Turkey (Source: <http://www.sekeris.org.tr/multimedia>).

Yıllar	Fabrika Sayısı(Adet)
1926-1930	4
1940-1960	15
1980-2000	30
2009-2010	33

**Şekil 1:** Türkiye'de faaliyet gösteren şeker fabrikaları (Kaynak: <http://www.turkseker.gov.tr>).**Figure 1:** The sugar factories in Turkey (Source: <http://www.turkseker.gov.tr>).

Not: Pancardan Şeker Üreten Şirketler: **Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.** (Ağrı dahil 25 fabrika- Kamu), **Pankobirlik**; (6 şeker fabrikası) Kütahya, Amasya, Kayseri, Boğazlıyan, Konya Çumra Şeker Fabrikaları, **Aksaray Şeker Fabrikası A.Ş.**(özel), **Adapazarı Şeker Fabrikası** (özel).

Ülkemizde, şeker sanayinin tarihsel gelişimine bakıldığında, şeker sektörü için büyük öneme sahip iki kurumun varlığını görmekteyiz. Bunlar, 1935 yılında kurulan Türkşeker ve 1972 yılında kurulan Pankobirlik'tir. Türkşeker; Ziraat Bankası, İş Bankası ve Sümer Bank'ın eşit ortaklığı ile kurulmuş olup, şeker pancarından üretilen şekerin üretim, satış, dış ticaret ve yan ürünlerinin fiyatlarının tespitinden sorumludur.

Türkşeker, şeker pancarı üretimi ve işlenmesi faaliyetleri dışında, kendi fabrikaları için gerekli alet ve araçların yapımı imkânına da sahiptir. Ayrıca, şeker pancarı üreticilerinin gübre, tohum ve ilaç ihtiyaçlarının karşılanmasının yanı sıra pancar sökümünde ve makine bakımında da çiftçilere önemli bir destek sağlamaktadır.

Türkşeker'in kuruluş amacı; "Kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde şeker üretimi ve yan ürünlerin değerlendirilmesi konularında kuruculuk ve işletmecilik yapmak, üretim, satış, yatırım, ihracat ve ithalat politikalarını tespit etmek ve bu konuda ileriye dönük planlar hazırlamak veya hazırlatmak ve bu

çalışmalarını verimlilik ve kârlılık ilkelerine göre yürütmektir".

Sektörde en büyük şirket durumundaki Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. TÜRKŞEKER), faaliyetlerini başta 4634 sayılı Şeker Kanunu, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve Şirket Ana Statüsüne göre yürütmekte olup, sermayesinin tamamı devlete ait bir İktisadi Devlet Teşekkülüdür. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olup, merkezi Ankara'dadır. Günümüzde Türkşeker faaliyetlerini; 25 şeker fabrikası, 4 alkol fabrikası, 5 makine fabrikası, 1 elektromekanik aygıtlar fabrikası, 1 tohum işleme fabrikası ve 1 araştırma enstitüsü aracılığıyla sürdürmektedir (<http://www.turkseker.gov.tr/>).

5. AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI ve ŞEKER REFORMU

AB'de Ortak Tarım Politikası'nın reform süreci 1992 yılında başlamış, 1999, 2003 ve 2004-2006 arasında

devam etmiştir. Bu reformların temel amacı desteklerin üretim miktarına bağımlılığını azaltarak, tarımın piyasalardaki hassasiyetini arttırmaktır. Şeker politikası ise 40 yıl öncesi haliyle süregelmiş, ancak 2006 yılında reformdan etkilenmiştir. Şeker Ortak Piyasa Düzenlemesine (OPD) 2006 yılına kadar dokunulmamasının en önemli nedeni arz kontrolü ve yüksek destek nedeniyle şeker sektöründe oluşan yüksek kar düzeyidir. Böylelikle elde edilen yüksek kota rantı, şeker üreticilerinden ve kota sahibi arazi işleticilerinden oluşan güçlü bir lobi meydana getirmiştir. Ancak, AB içinde ve dışarıdan baskılar gittikçe artmış ve bunun sonucunda Şubat 2006'da şeker politikalarında köklü değişiklikler yapılmıştır (Çakmak, 2008: 113).

Reformun ana amacı şeker sektöründe etkinliği ve rekabet gücünü artırmak olarak belirlenmiştir. Şeker politikaları karmaşıklığını korusa da, sonucunda AB'nin şeker üretimini, etkin olmayan şeker ve şeker pancarı üreticilerinin sektörden çıkmasını sağlayarak azaltmayı amaçlamaktadır. Yüksek maliyetle şeker üreten üyeler, önceleri reforma karşı çıkmışlar, ancak önlemek imkansız hale geldiğinde zararlarının mümkün olan en yüksek düzeyde telafi edilmesini hedeflemişlerdir (Çakmak, 2008: 113).

AB'nin çeşitli platformlarında, 2006 şeker reformunun şeker kotalarını düşürmenin dışında amacına tam olarak ulaşmadığına ve AB reformu kapsamında şeker için referans fiyatlardaki indirimin tüketicilere tam olarak yansımadağına dair tartışmalar sonucunda, 26 Haziran 2013 tarihli AB basın duyurusunda, AB Komisyonu, AB Konseyi ve AB Parlamentosu Ortak Tarım Politikasında yeni bir reform yapma konusunda uzlaşmaya varıldığı belirtilmiştir. AB, sektörün şeker piyasasında gerçekleştirilmesi planlanan değişimlere uyum sağlayabilmesi için ilave süre tanıyacak şekilde 2014/15 pazarlama yılında sona erecek olan 2006 şeker reformunun yürürlük süresini 30 Eylül 2017 tarihine kadar uzatma ve bu tarihten sonra kotaları kaldırma kararı almıştır. Nitekim 17 Aralık 2013 tarihinde yayımlanan 1308/2013 18 sayılı parlamento ve konsey tüzüğü ile mevcut kotalı sistemin 2016/17 pazarlama yılı sonunda kaldırılacağı hükme bağlanmıştır (Şeker Kurumu Faaliyet Raporu, 2013: 20-24).

Bu yeni reform ile birlikte AB, iç piyasada ve dünya piyasasında üreticilerinin rekabetçiliğini daha da arttırmayı amaçlamaktadır. Şeker kotalarının kaldırılmasının, AB iç piyasasında şeker arzının artarak makul fiyatlarda seyretmesine ve dolayısıyla şekerin ara ve nihai kullanıcılarına avantaj sağlamasına yol açacağı beklenmektedir. Toplam kotalarda beklenenin altında düşüşe rağmen, oluşan rekabetçi ortamda yaşayamayacaklarını düşünen yüksek maliyetli şeker

üretici ülkeler kotalarından büyük oranda vazgeçtiler. İrlanda, Latvia ve Slovenya şeker üretiminden vazgeçerken, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve Finlandiya kotalarını % 50 oranında azalttılar.

Genişleme sonrası eklenen ülke kotaları birliğin şeker piyasasındaki sorunlarını artırdı. Sanayici ve tüketiciler şeker fiyatlarındaki yükseklikten şikayetlerini yüksek sesle dile getirmeye başladılar. İç ve dış baskılar sonunda şeker politikalarında kökten değişiklikleri beraberinde getirdi. AB, 30 Eylül 2017 tarihine kadar yürürlükte olacak olan yeni 1308/2013 sayılı tüzük ve 1 Temmuz 2013 tarihi itibarıyla Hırvatistan'ın AB'ye üye olması ile birlikte, Hırvatistan'a 192.877 ton beyaz şeker kotası tahsis ederek AB toplam beyaz şeker kotasını 13.529.618,2 tona, kota kapsamındaki izoglukoz üretim miktarını da kuru bazda 720.440,8 tona yükseltmiştir. Bir önceki yıla göre kota miktarları incelendiğinde Macaristan'ın kota kapsamındaki izoglukoz üretiminin yaklaşık 30.000 ton artarak 250.266 tona yükseldiği görülmektedir (ŞKFR, 2013: 20-24).

Kotaların kaldırılmasından sonraki süreçte şeker arzının güvenliğini sağlayabilmek için mevcut gümrük vergi oranları muhafaza edilerek şeker fabrikaları ve pancar yetiştiricileri arasında yapılan sözleşmelere ilişkin standart hükümler, beyaz ve ham şeker için referans fiyat uygulaması, beyaz şeker için özel depolama yardımı sistemi ve en az gelişmiş ülkelere tercihli anlaşmalar kapsamında AB piyasasına gümrük vergisiz ve sınırsız erişim devam ettirilecektir. Üretimden tamamen vazgeçen şeker üreticilerine fabrikalarını tamamen sökmeleri durumunda 730 €/ton yeniden yapılandırma ödemesi yapılacaktır. Kısmi vazgeçmeler durumunda ve sonraki yıllarda bu yardım miktarı düşecektir. Telafi ödemeleri bölgesel düzeyde hazırlanacak programlar çerçevesinde çeşitleme ödemeleri yardımıyla artırılabilir (ŞKFR, 2013: 20-24).

AB'nin şeker dış ticaret politikalarının genelinde bir değişiklik olmayacak. Şeker hala yüksek düzeyde korunacak. Ancak, en az gelişmiş ülkelere yapılacak tercihli ithalat artarak sürecek. *Silahtan başka her şey* programı dahilinde şekerden alınacak gümrük vergileri 2009'da sıfırlanmış ve kotalar zaman geçtikçe artmıştır. AKP ülkeleri ve Hindistan'a verilen ithalat kotalarında bir değişiklik olmamıştır. Ancak sürdürülen iktisadi ortaklık anlaşmalarında şekerin gümrük vergisiz ve kotasız ithalata mümkün hale gelebilir.

Şeker kotalarının ülkelerarası transferinin mümkün olmaması, sektördeki konsolidasyonu arttırmıştır. Kotaların yeniden dağılımı sonucunda birçok ülkede fabrikalar kapandı ve faaliyetlerine devam eden fabrikaların üretim ölçekleri ise artırıldı. Nitekim

Almanya’da yedi fabrika kapatılırken, İtalya’da 19 fabrikadan 6’sında, Avusturya, Danimarka ve Belçika’da ise üretim sadece iki fabrikada devam ettirilmiştir (Bureau vd., 2007).

AB’ye sonradan katılan 12 üye ülkenin şeker sektöründe izlenen konsolidasyon dikkate alındığında, AB ile üyelik müzakereleri devam eden Türkiye şeker sektörünün de köklü bir yeniden yapılanma sürecinden geçmesi kaçınılmaz Olmuştur.

6. TÜRKİYE’DE ŞEKER SEKTÖRÜNDE UYGULANAN POLİTİKALAR

Şeker sanayinin kuruluş ve işleyişi çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararname ile düzenlenmiştir. 05.04.1341 tarihini taşıyan 601 sayılı “Şeker Fabrikalarına Bahşolunan İmtiyazat ve Muafiyet Hakkında Kanun” ile yapılan düzenlemeler 22.06.1956 tarihinde kabul edilen 6747 sayılı Şeker Kanunu ile değiştirilmiş, 10.10.1983 tarihli 118 sayılı “Türk Şeker Sanayi Kurumunun Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile son şeklini almıştı. Bu kanun hükmünde kararnamede şeker sanayinin yapılanması ve geliştirilmesi için Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. görevlendirilmiştir. Buna göre Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’nin amacı; “Kalkınma Planları ve yıllık programlar çerçevesinde şeker üretimi ve yan ürünlerin değerlendirilmesi konularında kuruculuk ve işletmecilik yapmak, üretim, satış, yatırım, ihracat ve ithalat politikalarını tespit etmek ve bu konularda master planlar hazırlamak veya hazırlatmak ve bu çalışmaları verimlilik ve kârlılık ilkelerine göre yürütmektir”. Söz konusu şirketin faaliyet konuları arasında; şeker üretimi, şeker pancarı ile münavebeye girebilecek bitki türlerinin tespiti ve geliştirilmesi, yan ürünler ile münavebeye giren bitkilerin değerlendirilmesine yönelik çalışmaların yapılması, yan ürünler ile münavebe ürünlerinin pazarlanması için gerekli koşulların sağlanması, üretimde sürekliliği sağlayacak her türlü tedbirin alınması yer almaktadır. Bu kanunun en önemli özelliği şeker sanayinin “devlet malı” olduğunun belirtilmesidir (Avcı, 2005: 460).

Türkiye’de şeker rejimini düzenleyen 22 Haziran 1956 tarihli ve 6747 sayılı Şeker Kanununun birçok maddesinin işlerliğini yitirmesi sektörde yeni bir hukuki altyapı oluşturulması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu nedenle 1996 yılından itibaren şeker rejiminin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar başlatılmış ve 19 Nisan 2001 tarihinde halen uygulanmakta olan 4634 sayılı Şeker Kanunu yürürlüğe girmiştir. 4634 Sayılı Şeker Kanunu, şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması, sektörün iç piyasada rekabet kurallarına göre yönlendirilmesi, Avrupa Birliği düzenlemeleri, Dünya

Ticaret Örgütü ve diğer uluslararası taahhütlere uyum sağlanması, özelleştirmeye imkan sağlayacak hukuki alt yapının hazırlanması ilkeleri çerçevesinde düzenlenmiştir. Söz konusu kanun ile uygulamada meydana gelen başlıca değişiklikler; şeker üretim ve arzında kota uygulanması, pancar ve şeker fiyatlarındaki serbesti sistemi ve kanun kapsamındaki konularda sektörü düzenlemek ve denetlemekle Şeker Kurulu’nun yetkilendirilmesidir.

Türkiye’de 22.06.1956 tarih ve 6747 sayı ile yürürlüğe giren Şeker Yasası, IMF’ye verilen taahhütler ve Avrupa Birliğine katılmaya yönelik girişimler sonucunda, 04/04/2001 tarih ve 4364 sayılı yasa ile değiştirilmiş, 19/04/2001 tarih ve 24378 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Güneş vd., 2002: 576). Coğrafi konumu nedeniyle pancardan şeker üreten ülkemiz şeker fiyatlarının dünya fiyatlarına göre yüksek olması, Dünya Ticaret Örgütü’ne taahhütlerimiz kapsamında şeker ihracatına sübvansiyon uygulanmaması ve pancardan şeker üretiminin göz ardı edilemeyecek boyutta yarattığı katma değer nedenleriyle, yasa, öncelikle yurt içi talebi karşılayacak üretimin gerçekleştirilmesini esas almıştır. Gerekli durumlarda ihracatın da yapılabileceğini ortaya koyma yönünde bir anlayışla, esas olarak yurt içi tüketime yönelik bir düzenleme içermektedir. Bu amaç, şeker ihraç miktarını artırma çabalarını olumsuz etkileyecektir (Ergin, 2001: 12).

Türkiye şekerpancarından şeker üreten önemli ülkelerden biri olup, yıllık yaklaşık 2,5 milyon ton üretimi ile Rusya, ABD, Almanya ve Fransa gibi ülkelerden sonra gelmektedir (FAO.,2013). Şekerpancarı ve şeker sanayi ekonomiyeye çok yönlü katkılar sağlamanın yanı sıra, üreticinin kültüründe sosyal ve ekonomik davranış açısından da önem taşımaktadır (Tortopoğlu, 2002: 30; Keskin, 2003: 1). Bugün ülkemizde faaliyet gösteren pancar şekeri fabrikası sayısı 33’tür. Bu fabrikalardan 25’i bir kamu işletmesi olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. bünyesinde, 8’i ise özel ve pancar kooperatifi ortaklıklarının bünyesinde faaliyet göstermektedir.

Dünyada ve Türkiye’de 4634 sayılı Şeker Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten bugüne şeker sektörünü doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerden bazıları; 4634 sayılı Şeker Kanununun yürürlüğe girmesinden önce Bakanlar Kurulundan kuruluş izni almış 3 adet özel pancar şekeri üreten fabrikanın işletmeye alınmaları, özelleştirme kapsamında olan Türkşeker’in özelleştirme programına alınarak bu yöndeki çalışmaların hızlandırılması, kota temin edilmeksizin şeker üretim tesisi kurarak doğrudan ya da şekerli ürünler içinde pazara arzı yönünde girişimlerin ortaya çıkması, dahilde işleme rejimi uygulamalarında şekerle ilişkin yapılan değişiklikler, Avrupa Birliği’nde şeker reformuna ilişkin

gelişmeler şeklinde özetlenebilir (T.Ş.F.A.Ş. Sektör Raporu 2013-2014: 24-25).

Temel amacı kendi kendine yeterlilik olan 4634 sayılı Şeker Kanunu ile Türkiye’de şeker talebini karşılayacak düzeyde üretim planlaması yapılmaktadır. Ülke toplam tatlandırıcı talebi ile toplam pancar şekeri üretim miktarları değerlendirildiğinde, 2007/08 pazarlama yılında yaşanan kuraklık ve bazı yıllarda Türkşeker’in kotasının bir kısmını stoklarından karşılaması dışında, 2002/2003 pazarlama yılından itibaren fiilen uygulanmakta olan 4634 Sayılı Şeker Kanunu ile üretimde istikrarın sağlandığı görülmektedir (T.Ş.F.A.Ş. Sektör Raporu 2013-2014: 33).

Şekerpancarından daha yüksek katma değer, istihdam ve gelir elde etmek için sanayinin üretim yapısının daha çok ihracata yönlendirilmesi gerekmektedir. Dünya şeker üretim ve ihracatında AB ülkelerinin yüksek bir potansiyele sahip oluşları da, Türkiye’nin de bu pazarda yer alması için temel amacının ihracata yönelik olması gerektiğini desteklemektedir. Bu durum sektörün geleceği açısından son derece önemlidir. Yasa ile şeker fabrikalarının pazar paylarının kotalara bağlanması ve iç piyasada sanayinin rekabete açık hale getirilmesi ile devletin etkinliği en az düzeye indirilmiştir (Güneş ve Gülçubuk, 2002: 34-41). Türkiye’de şekerpancarı sürekli desteklenmiş ve son 20 yılda tarıma aktarılan kaynaklardan şekerpancarının aldığı destekleme payı ortalama olarak %13’ü bulmuştur (Akbay, 2002: 306-315).

Günümüzde sektörde yasa ile destekleme kaldırılmış, pancarda ve şekerde tek fiyat uygulaması sona erdirilmiştir. Yeni şeker fabrikası kurulmasına yönelik eski yasa da yer alan kısıtlamalar özel sektör lehine kaldırılmıştır. Şeker yasası, kamu fabrikaları için hazine den sübvansiyon ödemelerini kaldırmış, istikrarsız piyasa yapısının giderilmesi ve pazar büyümesine uyumlu bir gelişmenin sağlanmasını amaçlayarak kota sistemine geçilmesini sağlamıştır. Yasaya göre, fabrikalar bazında şeker üretimi, işletmelerin fiili işleme kapasiteleri ve üretim miktarları ile randımanları esas alınarak, Şeker Kurulu tarafından verilecek kotalara göre belirlenmiştir. Yasa ile şekerin uluslararası standarda uygun tanımı yapılmış, pancar (sakaroz) kökenli şekerler gibi, nişasta kökenli (izoglukoz ve glikoz şurubu) şekerler de yasa kapsamına alınmıştır (Güneş vd., 2004: 2).

Türkiye’de günümüzde 5 adet nişasta bazlı şeker üreten fabrika bulunmaktadır. Bu işletmeler yurt içi ve dışından aldıkları mısırı işleyerek fruktoz ve glukoz şurubu üretmektedirler (Günaydın, 2004: 12). Şeker Kanunu kapsamında kota tahsis yapılan 5 şirkete ait yıllık nişasta bazlı şeker üretim kapasitesi yaklaşık 990 bin tondur. Bunun dışında kota hakkı bulunmayan ve kota tahsis

edilmeyen, sadece yurt dışına ihraç edilmek üzere nişasta bazlı şeker üretim faaliyetinde bulunabilen şirketler de bulunmaktadır. Ülke ihtiyacı kapsamında üretilecek şekerin, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreticilerine dağılımı kotalara bağlanmıştır. Önceleri %10 olarak belirlenen bu kota oranı, daha sonra Bakanlar Kurulu kararı ile %15’e yükseltilmiştir. Bu karar şekerpancarı tarımını ve üreticisini olumsuz olarak etkilemiştir. Yasa ile şekerpancarı fiyatının tespiti, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üretici temsilcileri arasında varılacak anlaşmaya göre belirlenecektir. Şekerpancarı fiyatının belirlenmesinde üretici kuruluşları yetkili kılınmış, üreticiler (Pankobirlik) ve kuruluşlarının (Özel Şeker Fabrikaları) “Kurul”da temsilci bulundurarak, söz sahibi olmaları sağlanmıştır (Pankobirlik, 2001).

Yasa ile sektörde sağlıklı bir işleyiş sağlamak, ilişkili olduğu kamu kuruluşları ile organik bağ içinde bulunmak, kararlarda katılımcılık ilkesini ön plana çıkarmak amacıyla Şeker Kurulu oluşturulmuştur. Üretici ve kooperatif fabrikalarının yanında nişasta bazlı şeker üreten kuruluşların da temsil edildiği Şeker Kurulu, çiftçiler ve kuruluşlarının hak ve çıkarları korunabildiği oranda başarılı olacaktır. Yeni Şeker Yasası sektörde özelleştirmenin bir an önce yapılmasını gerekli görmektedir (Günaydın, 2001: 14).

7. AĞRI ŞEKER FABRİKASI

Şeker fabrikaları, kurulduğu yıllardan itibaren sosyal ve ekonomik yaşantıya önemli ölçüde katkı sağlamış, ekimi yapılan yerler dikkate alındığında hububat ve baklagillerin ağırlıkla üretimi yapılan illerde daha kazançlı birer ürün olduğu görülmüştür. Çiftçilerin yüksek kazanç elde etmelerinin yanı sıra şeker fabrikaları çeşitli destek enstrümanları ile de çiftçilerin sistem içinde mutlu ve sağlıklı üretim yapmalarına katkı sunmuştur. Şeker Fabrikaları Türkiye’de sosyal politikaların uygulanmasında önemli bir strateji unsuru olarak ortaya çıkmıştır.

Gerek kamu gerekse özel sosyal ve ekonomik kuruluşlar halka yönelik çalışmalarında, kurumlarının işleyişinde sosyal politikaları ön planda tutarak faaliyetlerini sürdürürler. Bu politikaların başarısı, kuruluşların ikamesi açısından önemlidir. Sosyal politikalar içinde öncelikle sosyal sorunlar ele alınıp incelenir ve buna yönelik çözüm önerileri ortaya konulur. Bu kavram aslında işçi sorunları ile birlikte ortaya çıkmış dar anlamda, piyasa ekonomisi çerçevesinde çalışanlar ve çalıştıranlar arasında doğan menfaat çelişkilerini gidermeye yönelik tedbirlerin ortaya konması çabalarını anlatır (Aktan, 2006: 27). Genelde Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi, kamu kuruluşu olması nedeniyle özelde de Ağrı Şeker Fabrikası bu politikaları

başarı ile yürütmektedir. İlk önce çok sağlıklı istatistikî ve eğitim çalışmaları yapılarak, Türkiye’de diğer tarım ürünlerinde az rastlanan ve çiftçi ile fabrika arasında güven ve bilgi alışverişi sağlanmış durumdadır. Bununla birlikte birçok alanda çiftçide tarım kültürünün gelişmesine yol açan birçok destek çalışması yapılmıştır.

Bunların başında üretici destekleri gelir. Şeker fabrikalarının destek portföyü çok geniştir. Buna göre, kimyasal gübre dağıtımı, şeker pancarı tohumu, ekim makineleri, seyyar boşaltma-temizleme ve yükleme makineleri, bedelli eker temini, sondaj faaliyetleri, avans ödemeleri, pancar posası dağıtımı ve melas atışı destek kapsamında olmuş ya da olmaktadır. Şeker pancarı tohumu yöre şartlarına uygun seçilmekte ve yanlış tohum seçiminin olumsuz sonuçları daha başta önlenmektedir. Bu durum çiftçide şeker fabrikasına güveni artırmıştır. Bununla birlikte faizsiz avans destekleri çiftçileri faiz baskısından kurtararak üretim aşamasında ihtiyaç olan masrafların karşılanmasına katkı sağlamaktadır. Bu uygulama maddi kaynak sıkıntısı çeken kırsal yerleşmelerin ürün ekim tercihlerinde şeker pancarının ön plana çıkmasına yol açmıştır. Nitekim şeker pancarı

taban fiyatları belirlenirken, 1996–2005 yılları arasında Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) baz alındığında, 2001 yılına kadar TÜFE’nin üzerinde taban fiyat belirlenirken 2001’den sonra sürekli TÜFE’nin altında fiyatlandırma çalışmaları yapılmıştır. Bu uygulamalar şeker pancarı ekimini azaltma çalışmaları olarak görülebilir (Arıbaş, 2006: 133).

7.1. Şeker Pancarı Ekiliş Alanları ve Üretim Durumu

Ağrı Şeker Fabrikası ve şeker pancarı ekim alanları Doğu Anadolu Bölgesi’nin Yukarı Murat-Van Bölümü ile Erzurum-Kars Bölümü sınırları içerisinde yer almaktadır. Yaklaşık olarak 11.099 km² yüzölçüme sahip Ağrı ilini, kuzeyde Kars, kuzeydoğuda Iğdır, güneyde Van ve Bitlis, güneybatıda Muş, batıda Erzurum ve doğuda ise İran devleti çevreler (**Şekil 2**). Şeker Fabrikasının kurulduğu Ağrı şehri, Ağrı Ovası’nın doğu kenarına yakın dağlık alanlardan inen akarsuların birleştiği bir mevkiye 1630 m. yükseltide ve ova tabanı üzerinde kurulmuş bir yerleşmedir.



Şekil 2: Ağrı Şeker Fabrikası'nın lokasyon haritası (Kaynak: <http://www.turkseker.gov.tr/>).

Figure 2: The location map of Ağrı Sugar Factory (Source: <http://www.turkseker.gov.tr/>).

Ağrı’da pancar tarımı ekim hazırlıklarına, 1955 yılında Erzurum Şeker Fabrikasına bağlı olarak kurulan Pancar Bölge Şefliği ile birlikte başlanmış ve 1956 yılında Erzurum Şeker Fabrikasının açılışı ile üretime geçmiştir. Üretim faaliyeti 1983 yılına kadar Erzurum Şeker Fabrikasına bağlı olarak sürdürülmüştür. Ancak 1984

yılında Ağrı Şeker Fabrikasının açılması üzerine, ovada üretilen şeker pancarı bu fabrikada işlenmeye başlamıştır (**Şekil 3**). Bölgede pancar ekim alanlarının belirlenmesinden, pancarın satın alınmasına kadar olan tüm teknik işler, Ağrı ve Eleşkirt Pancar Ziraat Bölge Şeflikleri’nin kontrolünde yapılmaktadır.

Ağrı Şeker Fabrikası'na bağlı şeker pancarı ekim alanlarının dağılışı ve genişleme durumunu iki dönem halinde incelemek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Ağrı Şeker Fabrikası'na bağlı şeker pancarı ekim alanlarında şeker pancarı tarımının başladığı 1960-1983 tarih aralığını kapsayan birinci dönem Erzurum Şeker Fabrikası'nın pancar ekiliş alanları içinde yer alan ve üretilen pancarın da Erzurum Şeker Fabrikası'nda işlendiği dönemdir. Ağrı

ilinin 1965 yılı şeker pancarı ekim alanı 390 hektar iken üretim 3913 ton kadardı. Bu dönem içinde Ağrı ili genelinde gerek ekim alanları ve gerekse üretilen şeker pancarı miktarı önemli oranlarda artış göstermiştir. Nitekim 1983 yılında ekim alanları 6251 hektara, üretilen şeker pancarı miktarı ise 83.478 tona yükselmiştir.



Şekil 3: Ağrı Şeker Fabrikası idare binasından bir görünüş.
Figure 3: The view of administration building of Ağrı Sugar Factory.

İkinci dönem ise 1977 yılında temeli atılan ve 85 ayda yapımı tamamlanan Ağrı Şeker Fabrikası'nın üretime başladığı 1984 ve sonrasını kapsamaktadır (**Şekil 4**). Nitekim 1983 yılında Erzurum Şeker Fabrikası'na bağlı ekiliş alanlarından ayrılarak, Ağrı Şeker Fabrikası'na

bağlanan pancar ekiliş alanlarında, Ağrı Şeker Fabrikası tarafından yeni pancar bölge şeflikleri, kantar ve tesellüm merkezleri ile silo alanları oluşturulmaya başlanmıştır. Bu çerçevede altı pancar bölge şefliği, dokuz adet kantar ve tesellüm merkezi kurulmuştur.



Şekil 4: Ağrı Şeker Fabrikası'ndan genel bir görünüş.
Figure 4: The general view of Ağrı Sugar Factory.

Yıllara göre artış ve azalışlar gösteren Ağrı Şeker Fabrikası'na bağlı şeker pancarı ekim alanları 1986 yılında 13.023 hektar kadar iken, 1998 yılında tüm yılların en yüksek oranı olan 13.850 hektar ile maksimum seviyeye yükselmiş, 2013 yılında ise 590.0 hektara gerileyerek en düşük seviyeye ulaşmıştır. Ekim alanlarındaki maksimum ve minimum seviyeler arasındaki düşüş oranı % 95.7 olarak gerçekleşmiştir. Ağrı Şeker Fabrikası en yüksek

üretim değerine 470.695 ton ile 1998 yılında ulaşmış, en düşük üretim değerini ise 71.000 ton ile 2013 yılında gerçekleştirmiştir. Maksimum ve minimum üretim değerleri gösteren yıllar arasındaki düşüş oranı yaklaşık olarak % 85 dolaylarındadır. Birim alandan (ha) en yüksek verime 120.3 ton ile 2013 yılında erişilmiş, en düşük verim ise 26,1 ton ile 1986 yılında sağlanmıştır (Tablo 5).

Tablo 5: Ağrı Şeker Fabrikası'na bağlı şeker pancarı ekiliş alanları ve üretim durumu (Kaynak: http://www.turkseker.gov.tr/personelsekersatisekimuretim/faaliyet_raporlari).

Table 5: The cultivation area and production of sugar beet which depending on Ağrı Sugar Factory (Source: http://www.turkseker.gov.tr/personelsekersatisekimuretim/faaliyet_raporlari).

Yıllar	Köy Sayısı	Şeker Pancarı Eken Çiftçi Sayısı	Şeker Pancarı Ekim Alanı (Ha)	Şeker Pancarı Üretim Miktarı	Hektara Ort. Verim (Ton)
1986	201	12 122	13 023	447 620	33.8
1987	214	13 122	13 839	365 073	26.3
1988	179	8 082	8 688	324 261	37.3
1989	172	11 950	13 373	349 337	26.1
1990	167	11 525	12 112	388 205	32.0
1991	161	10 641	11 097	381 147	34.3
1992	147	12 153	12 481	449 878	36.0
1993	143	10 600	11 072	371 775	33.5
1994	135	9 958	10 721	316 243	29.5
1995	127	9 988	10 395	321 093	32.1
1996	133	10 995	11 314	367 026	32.4
1997	142	11 359	12 237	434 527	35.5
1998	140	12 435	13 850	470 695	33.9
1999	137	10 312	11 865	428 579	36.1
2000	135	10 348	12 316	418 251	33.9
2001	131	10 968	9 850	328 013	33.3
2002	132	12 159	10 260	381 833	37,3
2003	133	11 468	9 451	360 742	38,1
2004	129	10 581	9 743	355 111	36,4
2005	116	8 582	9 050	311 987	34,4
2006	116	7 542	8 365	269 142	32,1
2007	102	5 282	6 040	236 245	39.1
2008	97	5 123	5 941	204 712	34.4
2009	84	3 200	4 029	143 666	35.6
2010	91	3 251	4 671	163 500	35.0
2011	68	1 901	2 782	137 400	49.4
2012	38	774	1 123	76 000	67.7
2013	26	422	590.0	71 000	120.3

Tablodan da anlaşıldığı üzere Ağrı Şeker Fabrikası'na bağlı pancar ekiliş alanlarındaki daralma 2004 yılından 2013 yılına kadar sürekli bir şekilde ve önemli oranlarda devam etmiştir. Ekim alanlarındaki bu daralma üretim miktarını da olumsuz etkilemiştir. Nitekim 2004 yılında 355.111 ton olan üretim, 2013 yılında 71.000 tona kadar gerilemiştir. Söz konusu dönemde ekim alanları ve üretimdeki daralmanın temel nedenlerinin başında; 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz nedeniyle kamu maliyesine yük getiren KİT'lerin faaliyetleri gözden geçirilmiş, görev

zararı şeklinde hazineden karşılanan faaliyetlerin kaynak kullanımı sınırlandırılmıştır. Ayrıca çıkarılan 4634 Sayılı Şeker Kanunu ile yeni bir şeker rejiminin oluşturulması sonucu şeker pancarı üreticisine yapılan ayni ve nakdi yardımların azaltılması ve 04.04.2001 yılında çıkarılan 4634 Sayılı Şeker Kanunu ile şeker pancarı üretimine kota sisteminin getirilmesi sayılabilir.

Bunların dışında Ağrı Şeker Fabrikası'na bağlı ekim alanlarının ve üretimin azalmasında etkili olan bir çok faktör daha vardır. Şeker Fabrikası'nın bulunduğu bölge

özelliklerine bağlı olarak; pancardaki polar şeker varlığının düşük olması sonucu fiili pancar alım fiyatının taban fiyatın altında gerçekleşmesi, alternatif ürün deseninin zenginliği ve üreticilerin bu ürünlerden pancara göre daha yüksek gelir elde etmeleri, diğer tarımsal ürünlere verilen desteklerin artması, kiralama suretiyle pancar ekecek üreticiler için tarla kiralalarının yüksek olması ve genç nüfusun köyden şehirlere göç etmesi nedeniyle pancar üretiminde çalışacak iş gücünün azalması gibi sebeplerle pancar üretimi her geçen yıl önemli oranda azalmakta ve fabrikanın kampanya süreleri giderek kısalmaktadır.

7.2. Melas ve Yaş Küspe Üretimi

Melas, sakarozun kristal hale gelmesi için yapılan kademeli işlemlerden sonra geriye kalan, koyu kahverengi olan ve ortalama %50 oranında şeker içeren, koyu kıvamlı bir şuruttur. İçerdiği yüksek orandaki şeker nedeniyle çok önemli bir madde olan melas, şeker üretiminde, meşrubat üretiminde, maya fabrikalarında, etil alkol üretiminde ve bunların yanında hayvan yemi olarak da kullanılabilir. Çoğunlukla ya tek başına ya da küspeyle karıştırılmak suretiyle hayvan yemi olarak değerlendirilen melasın içerisinde şekerden başka, az da

olsa organik tuzlar, protein ve kuru ottakine oranla yedi kat daha fazla kobalt bulunması, hayvan besiciliğinde melasa ayrı bir önem kazandırmaktadır. Melaslı kuru küspe ise yaş küspe ile belirli oranda melasın karıştırılmasından elde edilir. Melaslı kuru küspe büyükbaş hayvan yemi olarak değerlendirilen bir besin maddesidir. 100 kg melaslı kuru küспенin yem değeri 83 kg arpanın yem değerine eşittir (DPT 8. Kalkınma Planı, 2000: 10). Melasın bu kadar geniş bir kullanım alanına sahip olması, şeker pancarı üretiminin ne kadar önemli bir tarımsal faaliyet olduğunu göstermektedir.

Şekerpancarından elde edilen yan ürünlerin hayvan yemi olarak kullanılabilmesi, 18.01.1969 tarih ve 6/11279 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye’de Hayvancılığın Geliştirilmesi ve Islah Projesinin bir parçasını oluşturan Sığır Besi Projesi’ni idame ettirme görevi Türk Şeker Kurumuna verilmiştir (DPT, 2003: 27-28). Büyükbaş hayvancılık yetiştiriciliğinin önemli besin maddelerinden olan yaş pancar posası ve melaslı kuru pancar posası dağıtımı, Ağrı’da büyükbaş hayvancılığın gelişimine önemli katkılar sağlamıştır. Ağrı Şeker Fabrikası’nın kuruluşundan bugüne kadar toplam 324.934 ton melas üretilmiştir. Yaklaşık 30 yıllık süreyi kapsayan dönemde yıllık ortalama üretim 10.831 ton civarında gerçekleşmiştir. (Tablo 6).

Tablo 6: Ağrı Şeker Fabrikası’nın melas üretimi (1984-2013) (Kaynak: <http://www.turkseker.gov.tr/personelsekersatisekimuretim.aspx>).

Table 6: The molasses production in Ağrı Sugar Factory (1984-2013) (Source: <http://www.turkseker.gov.tr/personelsekersatisekimuretim.aspx>).

Yıllar	Melas Üretimi (ton)	Yıllar	Melas Üretimi (ton)	Yıllar	Melas Üretimi (ton)
1984	6380	1994	10 050	2004	11 127
1985	9400	1995	9 890	2005	8 410
1986	18271	1996	11 466	2006	11 127
1987	16 081	1997	13 100	2007	6 492
1988	13 792	1998	14 860	2008	6 012
1989	11 102	1999	12 910	2009	4822
1990	14 950	2000	14 980	2010	7394
1991	17 891	2001	11 400	2011	6679
1992	15 100	2002	14 192	2012	2464
1993	12 390	2003	13 240	2013	3084
Genel Toplam					324 934

Fabrikada üretilen melas miktarı 3.084 ton ile 18.300 ton arasında değişmektedir. Yıllara göre üretimde gözlenen artış ve azalışların işlenen şeker pancarının miktarı ile ilgili olduğu gözlenmektedir. Ağrı Şeker Fabrikası’nda üretilen melasın pazarlama sorunu

bulunmamaktadır. Üretilen melas hayvan besiciliği ile uğraşan ailelere, Ağrı ve çevre illerdeki yem fabrikaları ile Erzurum’daki alkol fabrikasına (2000 yılına kadar) pazarlanmaktadır.

Şeker fabrikasında üretilen yan ürünlerden biri de yaş küspedir. Şeker pancarının çeşitli işlemler sonucunda şekerinin alınmasıyla geriye kalan karbonhidratça zengin; üre, melas ve şlempeli melas ihtivası ile beslenme değeri arttırılabilen kısımdır. Yaş küspe çoğunlukla hayvancılık

sektöründe yem olarak kullanılmaktadır. Küspe ya doğrudan yem olarak kullanılmakta ya da melasla karıştırılmak suretiyle hayvanların beslenmesine katkı sağlamaktadır.

Tablo 7: Ağrı Şeker Fabrikası'nın yaş küspe üretimi (1984-2013) (Kaynak:

<http://www.turkseker.gov.tr/personelsekersatisekimuretim.aspx>).

Table 7: The wet pulp production in Ağrı Sugar Factory (1984-2013) (Source:

<http://www.turkseker.gov.tr/personelsekersatisekimuretim.aspx>).

Yıllar	Yaş Küspe Üretimi (ton)	Yıllar	Yaş Küspe Üretimi (ton)	Yıllar	Yaş Küspe Üretimi (ton)
1984	42 990	1994	77 550	2004	77 300
1985	66 665	1995	75 300	2005	79 066
1986	124 300	1996	90 316	2006	53 120
1987	108 137	1997	99 500	2007	50 811
1988	85 313	1998	106 967	2008	45 724
1989	80 000	1999	99 600	2009	33 573
1990	101 000	2000	108 000	2010	48 273
1991	99 000	2001	83 300	2011	47 633
1992	98 700	2002	103 160	2012	25 340
1993	91 300	2003	99 476	2013	24 690
Genel Toplam					2 417 404

Ağrı Şeker Fabrikası'nın kuruluşundan günümüze üretilen yaş küspe miktarı 2.417.404 ton kadardır. Tablo 7'den de anlaşılacağı üzere küspe üretiminde yıllar itibarıyla (24.000 ton ile 124.000 ton arasında değişen oranlarda) önemli dalgalanmalar görülmektedir. Yaş küspe üretiminde gözlenen artış ve azalışlar işlenen pancar miktarı ile doğru orantılıdır. Fabrikada 30 yıllık süreçte ortalama yıllık yaş küspe üretimi 80.580 ton civarındadır.

7.3. Şeker Pancarı Üretimi Yapan Çiftçi Nüfus

Şeker pancarının yöredeki diğer tarımsal ürünler dikkate alındığında en belirgin farklılığı istihdama yönelik katkısı olarak göze çarpar. Bir şeker fabrikasına bağlı pancar ekim bölgesinde 10.000 işçiye 80 gün süreli veya 2.190 işçiye bir yıl süreli istihdam sağlanmaktadır. Şeker fabrikalarının daimi ve geçici personel toplamının yıllık 600 kişi olduğu dikkate alınır şeker üretiminde yaklaşık olarak 2.790 kişiye istihdam imkânı sağlanır. Dikkat çekici diğer bir özellik de şekerpancarı alternatif ürünlerden buğdaya kıyasla 13 kat (DPT, 2003: 26) daha fazla istihdam olanağı sağlamaktadır.

Ağrı Şeker Fabrikası'na bağlı şeker pancarı ekim alanlarındaki çiftçi nüfusun şeker pancarı tarımıyla tanışması, 1960 yılında Ağrı ilinin Erzurum Şeker Fabrikası'nın pancar ekiliş alanlarına dahil edilmesiyle

başlamıştır. Ağrı ve çevresinde şeker pancarı tarımıyla uğraşan çiftçi sayısı ile ilgili istatistikler, şeker fabrikasının kurulmasını takip eden yıllardan günümüze kadar daha ayrıntılı olarak bulunabilmektedir. Ağrı Şeker Fabrikası'na bağlı şeker pancarı ekiliş alanlarında pancar tarımıyla uğraşan çiftçi sayısı, 1986-2013 devresinde 13.122 kişi ile 422 kişi arasında değişmektedir. Söz konusu dönem aralığında (1986-2013) yıllık ortalama çiftçi sayısı 8.815 civarındadır. Söz konusu dönemde çiftçi başına düşen yıllık ortalama şeker pancarı ekiliş alanı 0.95 hektar, fabrikaya bağlı şeker pancarı ekiliş alanlarında ortalama üretim 316.895 ton ve çiftçi başına düşen ortalama üretim ise 35.9 ton kadardır.

Ağrı Şeker Fabrikası'na bağlı pancar bitkisi ekiliş alanlarında 1986 yılında 12.122 çiftçi ailesi şeker pancarı tarımıyla uğraşırken, bu sayı 2000 yılında 10.348'e, 2010 yılında 3.251'e ve 2013 yılında ise sadece 422 çiftçi ailesine gerilemiştir. Tablo 4'ten de anlaşılacağı üzere fabrikaya bağlı ekiliş bölgesindeki çiftçi sayısı genel bir düşüş eğilimi göstermektedir. Çiftçi sayısının yıllara göre gösterdiği düşüşe paralel olarak özellikle 2002 yılından bu yana pancar üretiminde de doğal olarak bir azalma söz konusudur. Nitekim 1986 yılında üretilen şeker pancarı 447.620 ton iken 2013 yılında bu miktar 71.000 ton olarak gerçekleşmiştir. Başka bir ifadeyle şeker pancarı üretiminde 28 yılda yaklaşık 6.3 katlık bir azalma meydana gelmiştir.

Çiftçi sayısındaki bu düşüşün en önemli nedenleri, planlı tarıma yönelik çalışmalar kapsamında; 2002 yılından itibaren çiftçi kayıt sistemine geçilmesi, Ziraat Odasına kayıt zorunluluğunun getirilmesi, kotalı üretimin uygulanması nedenleriyle aile bireylerinin tek tek çiftçi sayılmayıp, toplu olarak kayıt altına alınmasından kaynaklanmaktadır (turkşeker. gov. tr/2013-sektor-raporu: 41). Bunların yanı sıra Ağrı Şeker Fabrikası'na bağlı ekim bölgesinde gerek şeker pancarıyla uğraşan çiftçi sayısında ve gerekse şeker pancarı üretiminde meydana gelen keskin düşüşler üzerinde etkili olan diğer faktörler ise şu şekilde sıralanabilir.

a. Ülke genelinde 1995 yılı itibarıyla yaşanmaya başlanan ekonomik krizler nedeniyle IMF ve Dünya Bankası'na verilen niyet mektuplarının etkisiyle T.Ş.F.A.Ş.'nin de içinde bulunduğu Kamu İktisadi Teşekkülleri'ne yapılan hazine yardımının azaltılması ve bu yardımların 2000 yılında tamamen kesilmesi sonucu şeker fabrikalarının pancar üreticisine yaptığı aynı ve nakdi yardım miktarlarının azalması,

b. AB'ye uyum yasaları çerçevesinde 2001 yılında çıkarılan şeker yasası ile şeker pancarı ekim alanlarına getirilen kota sistemi ile hammadde ve şeker fiyat yönetmeliğine göre yeniden düzenlenen şeker pancarı üretim sözleşmesinin üretici aleyhine getirdiği düzenlemeler,

c. Devletin tarıma olan desteğinin azalması ve sadece doğrudan gelir desteği ile çiftçi ailelere destek verilmesi ve bu desteğin yetersiz olması,

d. Şeker pancarı alım fiyatlarının 2005 yılından itibaren D.İ.E.'nin belirlediği üretici ve tüketici fiyat endeksinin altında kalması sonucu çiftçinin şeker pancarından elde ettiği gelir miktarının giderek azalması,

e. Hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla devletin 2005 yılı itibarıyla yem bitkileri ekim alanlarını genişletmeye yönelik politikalarına uygun olarak yonca, korunga ve fiğ gibi bitkilere daha fazla destek vermesi, şeker pancarı tarımıyla uğraşan çiftçilerin zahmeti az ve getirisi daha fazla olan bu ürünlerin tarımına yönelmesi,

f. Ağrı Şeker Fabrikası şeker pancarı üretiminin yaklaşık % 70'ini karşılayan Iğdır Ovası'nın (D.S.İ.'nin yürüttüğü sulama projeleri çerçevesinde) sulama probleminin önemli ölçüde çözülmesiyle, yöre üreticilerinin meyve ve sebze yetiştiriciliğine yönelmesi şeker pancarı ekim alanlarının azalmasına ve pancar tarımıyla uğraşan çiftçi sayısının da giderek düşmesine neden olmuştur.

Özetle şeker pancarı ekiliş alanlarına uygulanan kota, desteklemelerin kaldırılması, yeni üretim sözleşmesinin çiftçi aleyhine olumsuz şekillenmesi, şeker pancarına

rakip ürünlerin getirisinin giderek artması, 2001 yılında çıkarılan 4634 sayılı şeker yasasının etkisiyle ülke genelinde olduğu gibi Ağrı Şeker Fabrikası'na bağlı şeker pancarı ekim alanlarında, şeker pancarı tarımıyla uğraşan çiftçi sayısında ve ekim alanlarında önemli ölçüde düşüşler meydana gelmiştir (Arpacı, 2010: 86-88).

Şeker pancarı tarımının etkilediği nüfusu sadece bu tarımla uğraşan çiftçi sayısı ile sınırlandırmak doğru değildir. Çiftçi sayısına ailelerin nüfusları da eklendiğinde bu tarım kolunun etkilediği kişi sayısının daha fazla olduğu dikkati çekecektir. Nitekim Ağrı Şeker Fabrikası'nın ekiliş bölgesinde ortalama aile büyüklüğünün (Ağrı ilinde 6.6, Iğdır ilinde ise 5.3'tür) yaklaşık olarak 6.0 kişi olduğu göz önünde bulundurulursa 1986 yılında 72.732 kişi geçimini şeker pancarı tarımından sağlarken şeker pancarı tarımıyla ilgili uygulanan yanlış politikalar sonucu bu oran keskin bir düşüşle 2013 yılında 2.532 kişiye gerilemiştir.

7.4. Ağrı Şeker Fabrikası ve Şeker Pancarı Tarımının İl Ekonomisine Katkıları

Şeker pancarı tarımı ve sanayisi; ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle üreticilerin tarımsal bilgi ve kültür düzeylerini yükselten, ailenin tüm fertlerine çalışma imkânı ve istihdam sağlayan, tarım kesiminin refah düzeyini artıran, nüfusun kırsal kesimde tutulmasına, iç göçün yavaşlatılmasına ve bölgesel kalkınmışlık farklarının azaltılmasına en büyük katkıyı sağlayan sektörlerin başında gelmektedir.

Ağrı'da şeker pancarı tarımı 1960 yılında Erzurum Şeker Fabrikası'na bağlı olarak başlamış, ekiliş alanlarının hızlı bir şekilde genişlemesi ve üretimin artması Ağrı Şeker Fabrikası'nın 1984 yılında kurulmasına zemin hazırlamıştır. Şeker fabrikasının açılması ile birlikte bölgede entansif tarım metotları yaygın olarak uygulanmaya başlanmış ve bunun sonucunda yöre çiftçisinin zirai kültürü giderek artmıştır. Şeker pancarı tarımına uygulanan modern tarım yöntemlerinin bölgede yetiştirilen diğer ürünlere uygulanması ile birlikte çiftçilerin elde ettikleri gelir oranı da giderek artmıştır.

Şeker pancarı tarımıyla uğraşan yöre çiftçisi önemli ve devamlı bir gelir kaynağına sahip olmuştur. Nitekim 1988 yılında şeker pancarı tarımı ile uğraşan çiftçiye 13.3 milyar TL (bugünkü parayla 13.3 bin TL), 1998'de 65.4 milyar TL (bugünkü parayla 65.4 bin TL), 2009'da ise 15.5 bin TL ödeme yapılmıştır. En son şeker pancarının işlendiği 2013 yılında ise çiftçiye prim ve tazminatlar dahil toplam pancar bedeli olarak 2.829 TL ödeme yapılmıştır. Söz konusu yıllarda şeker pancarı satışlarından çiftçi ailesi başına düşen ortalama gelir yaklaşık olarak 1988'de 1.5

milyar TL (bugünkü parayla 1.5 bin TL), 1998'de 5.2 milyar TL (bugünkü parayla 5.2 bin TL), 2009'da 4.843 TL ve 2013'te ise 6.703 TL kadar olmuştur. Genelde kırsal alanlarda yaşamlarını sürdüren ve aynı zamanda hayvancılıkla da uğraşan şeker pancarı çiftçi ailesi başına ödenen bu miktarlar, küçümsenmeyecek kadar önemli bir gelir kaynağıdır.

Şeker pancarı yalnız sanayi hammaddesi değil, aynı zamanda hayvan besiciliğinde de önemli bir yem bitkisidir. Dünya nüfusundaki artış, tarım alanlarını tehdit eden iklim değişikliği ve ekolojik faktörler; tarım ve hayvancılığı stratejik bir sektör haline getirmiştir. Şeker pancarı tarımı bölge çiftçisine sağladığı bu faydaların yanında hayvancılığın geliştirilmesi yoluyla kırsal kesim ekonomisini de desteklemektedir. Nitekim fabrikada yan ürün olarak elde edilen küspe, bölgede modern bir besicilik faaliyetinin başlamasına zemin hazırlamıştır. Bölgede modern besi hayvancılığı organizasyonu 1984 yılında T.Ş.F.A.Ş. tarafından Ağrı Şeker Fabrikası'na verilmiş, fabrika yönetimi bu kapsamda, Et Balık Kurumu

Ağrı Et Kombinasyonu adına besi hayvancılığı yapıp bu kuruma teslim etmiş ve ayrıca fabrika ile anlaşmalı çiftçilere sözleşmeli besicilik projesi kapsamında yaş ve melaslı kuru küspe ile besi yemi sağlamak suretiyle 1996 yılına (E.B.K. bu yıl özelleştirilmiş) kadar bu faaliyetini devam ettirmiştir. Ağrı Et Balık Kurumu'nun özelleştirilmesinden sonra da fabrika ürettiği yan ürünlerle bölge hayvancılığını desteklemeye devam etmiştir.

Şeker pancarı tarımının bölge çiftçisine sağladığı ekonomik kazanımların yanı sıra fabrikanın açılması da Ağrı ilinde önemli bir sorun olan istihdama önemli bir katkı sağlamıştır. Nitekim fabrikanın üretime başladığı 1984 yılında istihdam edilen işgücü sayısı 794 kişi kadardı. Ancak 2013 yılında bu sayı 427 kişiye kadar geriledi (Tablo 8). Fabrikanın üretim yaptığı söz konusu yıllarda işgücü istihdamında görülen artış ve azalışların nedeni pancar ekiliş bölgelerinde üretilen şeker pancarı miktarı ile şeker politikalarında yaşanan değişikliklerdir.

Tablo 8: Ağrı Şeker Fabrikası'nda çalışan işgücü durumu (2000-2013) (Kaynak: <http://www.turkseker.gov.tr/personelsekersatisekimuretim.aspx>).

Table 8: The status of labour force in Ağrı Sugar Factory (2000-2013) (Source: <http://www.turkseker.gov.tr/personelsekersatisekimuretim.aspx>).

Yıl	Memur	Daimi işçi	Geçici işçi	Toplam
2000	130	299	278	707
2001	125	288	305	718
2002	123	275	298	696
2003	114	258	312	684
2004	108	241	269	618
2005	112	235	290	637
2006	106	225	293	624
2007	113	311	202	626
2008	92	429	127	648
2009	81	399	118	598
2010	44	380	114	538
2011	42	357	114	513
2012	39	333	105	477
2013	35	298	94	427

Tablo 8 incelendiğinde 2000 yılında fabrikada çalışan işgücünün % 18.4'ü memur, % 42.3'ü daimi işçi ve % 39.3'ü ise geçici işçi olarak çalışırken bu oranların 2013 yılında değiştiği dikkati çekmektedir. Nitekim 2013 yılı verilerine göre çalışanların % 8.2'si memur, % 69.8'i daimi işçi ve % 22.0'si ise geçici işçi kadrolarında istihdam edilmektedir. Yıllar içerisinde şeker pancarı üretiminin azalmasına bağlı olarak özellikle kampanya dönemlerinde fabrikaya ait kantarlarda ve alım merkezlerinde istihdam edilen geçici işçilerin oranlarında ciddi düşüşlerin yaşandığı gözlenmektedir. Hükümetin geçici işçi statüsünde çalışan personelin bir kısmını daimi işçi kadrolarına dâhil etmesiyle daimi işçi statüsünde çalışan

personel sayısı 2008 yılında 429 kişiye çıkarak yüksek bir artış göstermiştir. Şeker fabrikasının çalışmadığı 2014 yılında ise çalışan elamanların önemli bir kısmı (310 kişi) diğer şeker fabrikalarına görevlendirme ile gönderilmiş, bir kısım personel ise (48 kişi) emekliye ayrılmıştır.

Pancarın taşınmasında yine 1 dekarlık şekerpancarı baz alınır, taşımacılık sektörüne pancar, pancar posası, şeker, melas, yakıt, kireçtaşı ve alkol olarak 5750 kg yük sağlar (Tortopoğlu, 2003: 3). Bu da diğer iş kolları ile birlikte birçok sektörün canlı kalmasına yardımcı olur. Üretilen pancar; taşımacılık, tarım alet ve makineleri başta olmak üzere birçok sanayinin gelişmesine, gübre, ilaç gibi girdilerin kullanımı ile endüstriyel sektöre önemli katkılar sağlamaktadır. Ayrıca, şeker pancarı tarımı; ekim yapılan alana eşdeğer bir orman alanına kıyasla üç kat

daha fazla oksijen yarattığından, tüm canlılar için hayati önem arz eden bir oksijen kaynağı olmakta, kendinden sonra ekilecek ürünlerde verim artışı sağlamakta, alternatiflerine göre daha fazla istihdam imkanı yaratmaktadır. Çiftçiye mekanizasyonu, gübreyi ve tarım ilacını kullanmayı öğreten şeker pancarı tarımı, çiftçiye köye ve tarlaya bağlayarak ailenin bütün fertlerine iş imkânı sağlamakta, göçün önlenmesinde, bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılmasında ve kırsal kesimin kalkınmasında önemli bir rol oynamaktadır (<http://www.turkseker.gov.tr/2013-sektorraporu.pdf>:40).

8. SONUÇ VE ÖNERİLER

Uzun bir geçmişe dayanan kamış şekerinin yanında, 19. yüzyılın ilk yarısından itibaren başlayan pancardan şeker üretimi son derece genç bir sektördür. Pancardan şeker üretiminin kamış şekerine göre daha yüksek maliyetli olması nedeniyle, pancar şekeri üretiminin başlamasıyla beraber şeker sektörünün desteklenmesi de başlamıştır. Günümüzde hala korunan bir sektör olan şekerin sürekli desteklenen bir ürün olmasının kökleri pancardan şeker üretiminin başladığı 19. yüzyıla dayanmaktadır.

Dünya Ticaret Örgütü içinde yer alan ve AB ile üyelik müzakereleri yürüten ülkemizde şeker sektörü, uluslararası piyasalara açılım sağlanırken ve AB'ye uyum gerçekleştirilirken üzerinde dikkatle durulması gereken sektörlerden biridir. Zira şeker sektörü dünyada olduğu gibi ülkemizde de hem üretici, hem de tüketici olarak geniş bir nüfusu ilgilendiren stratejik bir sektördür.

Ağrı Şeker Fabrikası 1984'den beri hinterlandında yer alan yerleşmelerin şeker pancarı üretimini denetlemektedir. Bu ürün yörede tarımı yapılan diğer ürünlerden özellikle baklagiller ve hububattan daha kazançlı durumdadır. Yöredeki bütün yerleşmeler göç vermekte, kent yerleşmelerinde nüfus artışı kırsal yerleşmelerde ise sürekli bir nüfus azalışı görülmektedir. Hiç şüphesiz bu nüfus hareketliğinin daha da yoğunlaşmasını engelleyen faktörlerden biri de Ağrı Şeker Fabrikası'nın uyguladığı tarımsal destek politikalarıdır. Ağrı Şeker Fabrikası, Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketinin aldığı kararlar çerçevesinde uzun yıllar yörenin ekonomik yapısını güçlendirmiş ve sosyal politikaları ile de toplumsal yapının korunmasına katkı sağlamıştır.

Türkiye'de şeker fabrikalarının kurulmasının en temel amacı; ülkemizin şeker ihtiyacının karşılanması ve tarımı dolayısıyla çiftçiye kalkındırmaktır. Şeker pancarı tarımı ülkemizin sosyal ve ekonomik kalkınmasında çok önemli rol oynamaktadır. Bunun yanında ülkemizde tarım ve hayvancılığının gelişebilmesi için şeker sektörü önemli bir fırsat olarak görülmelidir. Bu nedenle sektörün korunması, sadece pancar tarımında çalışan çiftçinin

değil, tarım ve hayvancılık alanlarında da ekonomik kalkınmanın kilit rolü olacaktır.

Çoğunluğu Doğu Anadolu Bölgesi'nde kurulan sosyal amaçlı şeker fabrikaları, ülkemizin diğer bölgelerinde üretim amaçlı kurulan fabrikalarla desteklendiğinden, olası bir özelleştirme durumunda bu fabrikaların satılması, sosyal amaçlı kurulan fabrikaların yaşama şansını yok edecektir. Bu bölgelerde oluşabilecek işsizlik sonucunda; iç göç, terör, bölgesel kalkınmışlık farkları ve güvenlik sorunlarının önlenemez boyutlara ulaşacağı göz ardı edilmemelidir.

Ağrı Şeker Fabrikası, gerek bölgesindeki şeker varlığının düşük olması, gerekse işleme randımanı yönünden olumsuzluk içerisinde bulunmasının yanı sıra maliyetler nedeniyle zararda ya da düşük seviyede karlı çalışmaktadır. Fabrikanın ürettiğini pazarlama oranı düşük görünmektedir. Fabrikanın 1994 yılından 2007 yılına kadar Nahçıvan'dan gönderilen şeker pancarını işliyor olması nedeniyle bölgedeki önemi artmıştır. Özelleştirme söz konusu olduğunda çalışmaya devam etmesi zor görünmektedir ancak bölgesel önemi dolayısıyla kamu tarafından yaşatılması düşünülmelidir.

Çalışmaya konu olan ve kalkınmada öncelikli iller kapsamında bulunan Ağrı ilinde, diğer sanayi kollarında faaliyet gösteren işletmeler ile ilin gayri safi millî hasılaya katkısı değerlendirildiğinde, şeker üretiminin bölge ekonomisi açısından öneminin daha iyi anlaşılacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde, Ağrı Şeker Fabrikası kamunun en büyük yatırımı olup ilde en fazla istihdam yaratan fabrika konumundadır.

Kuruluş amacı itibarıyla sosyal yönü ağır basan şeker fabrikasının bölgedeki çiftçinin üretim ve gelirini artırmada üstlendiği misyon, maliyet artırıcı unsurları da beraberinde getirmektedir. Özelleştirme gündeme geldiğinde hem Ağrı Şeker Fabrikası'nın karlılık oranının düşük olması hem de şekerpancarı üretiminin devletin desteği kapsamında sağlanan çeşitli teşvikler ile beraber idame ettirilmesinin bölge halkı için önemi göz önüne alındığında, yüksek yatırım gerektiren şeker sanayine yönelik özel sektör yatırımları karşısında Ağrı'nın pek avantajlı olmadığı söylenebilir. Ağrı ve çevresinde daha önce gerçekleştirilen özelleştirme deneyimlerinin olumsuz sonuçları göz önüne alınarak böyle bir uygulamaya gidilmesinin hassas dengeleri zedelemesi söz konusu olabilir.

Ağrı yöresinin sosyoekonomik gelişmeyi olumsuz kılan doğal ve ekonomik özellikleri dikkate alındığında şekerpancarı tarımı ile ilgili mevcut zirai ve sınaî faaliyetin yine devlet desteğinde devam ettirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Mevcut fabrikanın devlet desteği ile çalıştırılması yöre halkının bölgeye bağlılığını artırarak, göçün önlenmesi ve bölgede iktisadi faaliyetlere hız kazandırılmasını sağlayacaktır.

Şekerpancarı tarımı ile birlikte 1990'lı yılların başından itibaren duraklama içerisinde bulunan besicilik projesinin tekrar devlet desteğiyle canlandırılması, yan ürün olarak elde edilen küspenin değerlendirilerek hayvancılığın geliştirilmesi sağlanmalıdır.

Şeker üretiminin diğer fabrikalara nazaran daha az kârlı olduğu veya zarar ettirdiği tesisler, genel olarak Doğu Anadolu Bölgesi gibi az gelişmiş bölgelerde kurulmuşlardır. Ancak bu fabrikalar, sosyoekonomik hayat üzerinde diğer yerlerdeki fabrikalardan daha fazla etkilidir. Özellikle, Doğu Anadolu'daki fabrika bölgelerinde şeker pancarının önemi dikkate alındığında, kapatılması olası fabrikalardan aynı bölgede bulunmaları dolayısıyla Ağrı ve Kars fabrikalarından en az bir (tercih söz konusu olursa daha elverişli olduğu için Ağrı) fabrikanın bölge ekonomisi açısından faaliyetine devam etmesi kısa ve orta vadede yararlı ve öncelikli görülmektedir.

Ağrı Şeker Fabrikası'nın kamu tarafından bölgesel kalkınma politika öncelikleri çerçevesinde desteklenmesi ancak fabrikanın ekonomik çalışmasının sağlanması ve gerekiyorsa bazı yatırımlarla verimliliğin artırılması zaruret arz etmektedir. Pazarlama koşullarının iyileştirilerek stok sorunlarının yaşanmasının önlenmesi de bulunduğu bölge itibarıyla fabrika açısından önem taşımaktadır. Bölgede şekerpancarı üretiminin ve şeker sanayinin gelişme potansiyeli, bölgenin coğrafi konumu itibarıyla Orta Asya ve Orta Doğu ülkelerine yönelik dış pazar imkanları ile birlikte dikkate alındığında, üretimde verimliliği artırıcı ve maliyeti düşürücü önlemlerin ivedilikle alınması, sosyal ve iktisadi kalkınma hedeflerinin eş zamanlı olarak gerçekleştirilmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Uygulanan politikalar sonucu kapanma olasılığı görülen Ağrı Şeker Fabrikası'nın bulunduğu bölgede şeker pancarı tarımının önemli olduğu ve bölgede kamu yatırımlarının çok az olması nedeniyle şeker fabrikasının istihdamda önemli yer tuttuğu asla gözden kaçırılmamalıdır. Adı geçen bölgede alternatif ürün sayısının azlığı ile bunlardan elde edilen gelirin pancara göre düşük olması şeker pancarının ve dolayısıyla şeker fabrikasının Ağrı ili için önemini daha da artırmaktadır.

Netice olarak Ağrı ilinin özellikle kırsal ekonomisinin temel taşlarından biri olan şeker fabrikasının varlığını mutlaka sürdürebilmesi ve gelişmesi için yeni bir takım düzenlemelerin yapılması hayati önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Akbay, A. Ö., (2002). II. Ulusal Şekerpancarı Sempozyumu. Türkiye'de Şeker Politikalarının Üretici ve Tüketici Refahına Etkileri (s. 306-315). Ankara.

Andre, G. F. (2010). Yeniden Doğu. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Avcı, S., (2005). Ulusal Coğrafya Kongresi 2005 (Prof. Dr. İsmail Yalçınlar Anısına). Türkiye'de Şeker Sanayinde Yaşanan Değişiklikler ve Coğrafi Sonuçları (s. 457-466). İstanbul.

Aytüre, S. (2004). Avrupa Birliği'ne Uyum Açısından Türkiye'nin Şeker Üretim ve Ticaret Politikaları. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Topulukları (Uluslararası İlişkiler) Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara, s.16.

Berkum, S., Van, P. R., & Van Tongeren, F. W. (2005). Impacts of the EU Sugar Policy Reforms on Developing Countries, The Hague, Agricultural Economics Research Institute (LEI), Report 6.05.09; ISBN 90-8615-000-4.

Cambridge World History, (2007). <http://www.cambridge.org/us/books/kiple/sugar.htm>, Erişim tarihi: 05.03.2007.

Devadoss, S., & Kropf, J. (1996). Impacts of the Trade Liberalization under the Uruguay Round on the World Sugar Market. *Agricultural Economics*, 15: 86.

Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2006). 2007-2013 Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s.29.

Doğanay, H. (2011). Türkiye Ekonomik Coğrafyası. Ankara: Pegem Akademi Yayınları.

Çakmak, E. (2008). Türkiye'de Tarım Gıda: Gelişmeler. Politikalar ve Öneriler, TÜSİAD Yayın No:T/2008-05/459, İstanbul.

Ergin, G. (2001). Türkiye'de Şekerpancarı ve Şeker Üretimi. Türkiye Tarımcılar Vakfı Yayın Organı, Ankara, Ekim-Kasım-Aralık Sayı: 18, s. 12.

Frank, A. G. (2010). Yeniden Doğu. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Günaydın, G. (2001). Türkiye Şeker Sektörü Analizi. Ankara: Kigem Vakfı, Kardelen Ofset.

Günaydın, G. (2002). Küreselleşme ve Türkiye Tarımı. Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi no: 3.

Güneş, A., Alpaslan, M., & İnal, A. (2002). Bitki Besleme ve Gübreleme. Ankara: Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yay. 1526.

Güneş, E., & Gülçubuk, B. (2002). Türkiye 5. Tarım Ekonomisi Kongresi. Küreselleşme Politikalarının Şeker ve Tütünün Geleceği Üzerine Etkileri (s. 34-41). Erzurum.

Güneş, E., Gün, S., Gülçubuk, B., & Olhan, E. (2004). Türkiye'de Şeker Politikalarının Şekerpancarı Üretimine Etkileri: Ankara İli Polatlı İlçesi Araştırması. www.agri.ankara.edu.tr/economy/1189-1205794011.

Hannah, A. C. (2000). The World Sugar Economy. presentation at Sugar Seminar in Papua New Ginea www.isosugar.org/publicdownloads/speeches/tony/papua.

Higman, B.W. (2000). Sugar Revolution. Economic History Review, LIII, Blackwell Publishers, Malden, s.213.

Iso World Sugar Balances, February 2014.

Keskin, G. (2003). Şeker ve Tatlandırıcılar. Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, T.E.A.E-Bakış, Sayı:2, Nüsha : 7, Ankara, (s.1).

Kiple, K. F., & Ornelas, K. C. (2000). The Cambridge World History of Food. Cambridge: Cambridge University Press. <<http://www.cup.org/books/kiple/sugar.htm>> <http://pankobirlik.com.tr/>.

Kıymaz, T. (2002). Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye'nin Konumu. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Yayın No: 2652.

Köse, S. O. (2008). Dünya Şeker Ticareti, Avrupa Birliği Şeker Reformu ve Türkiye'de Şeker Sektörünün Durumu. T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı AB Uzmanlık Tezi, Ankara.

Licht, F. O. (2010). International Sugar&Sweetener Report. United Kingdom.

Mitchell, D. (2004). Sugar Policies: Opportunity for Change. World Bank Policy Research Working Paper 3222.

OECD. (1994). Ülke Tarım ve Ticareti- Türkiye Raporu, Paris.

OECD. (2001). Agricultural Policies in OECD Countries-Country Chapters, Paris.

Organization For Economic Cooperation And Development (OECD), (2007). Directorate For Food, Agriculture and Fisheries Committee For Agriculture Working Party on Agricultural Policies and Markets, EU Sugar Reform, AGR/CA/APM(2006)15 Final.

Özçağlar, A. (1993). Türkiye'de Şeker Fabrikalarının Coğrafi Dağılışı ve Şeker Üretimimiz, Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, 2, 69-122.

Simon, K. (1972). Croissance et Structure Economique. Calmann Lévi, Paris.

Şekerin Geleceği, Şeker-İş Sendikası Ankara, (2011). <http://www.sekeris.org.tr/multimedia/ekerengelecesonbaski.pdf>.

The Story of Sugar, http://www.sugar-bureau.co.uk/story_of_sugar/sos.

Tortopoğlu, A. İ. (2002). Kamu Şeker Fabrikaları Özelleştirilmeli mi?. Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi: 2.

Tortopoğlu, İ. A. (2003). Vatan Sevgisi ve Şeker Pancarı. Ankara: Pankobirlik Yayınları.

Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi. 2001-2013 Yılı Faaliyet Raporları. <http://www.turkseker.gov.tr/>.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Sektör Raporu (2013). <http://www.turkseker.gov.tr/2013-SektorRaporu.pdf>.

TÜSİAD, (2008). Türkiye'de Tarım Gıda: Gelişmeler, Politikalar ve Öneriler. İstanbul: Tüsiad Yayın No: T/2008-05/459.

Victor A. S. (2003). The World Market Situation For Sugar and Future Policy Developments. Seminar Paper, Justus Liebig University, Giessen, 3-4.