

Türkiye’de Şeker Sanayinin Gelişimi ve Şeker Sanayinde İzlenen Politikalar*

The Development of Sugar Industry in Turkey and the Politics of Sugar Industry

Yrd. Doç. Dr. Zeynep Erdiñç

Öz

Dünyada stratejik öneme sahip olan şeker pancarı üretimi, Türkiye’de tarıma dayalı sanayi üretiminde önemli bir rol oynamaktadır. Şeker sanayisi ise yarattığı katma değerle kalkınmanın öncüsü olma varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Türkiye’de şeker üretimine dayalı ekonomik yapılanmada önemli değişiklikler meydana getiren şeker sanayi politikaları uygulanmaktadır. Bu politikaların amacı; şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması, sektörün iç piyasada rekabet kurallarına göre yönlendirilmesi, özelleştirmeye olanak sağlayacak hukuki alt yapının hazırlanması, AB düzenlemeleri, Dünya Ticaret Örgütü ve uluslararası taahhütlere uyum sağlanmasıdır.

Türkiye şeker politikaları şeker pancarı tarımını destekleyerek, şeker üretim maliyetlerini düşürmeli, kota uygulamalarını AB kota düzenleme seviyelerine göre yeniden düzenlemeli, kendi kendine yeterli ve dünya piyasalarında rekabet edebilen önemli bir üretici olma amacı taşımaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de şeker pancarı üretimini ve şeker sanayisinin kurulması ile birlikte ekonomik gelişme üzerindeki etkilerini, şeker sanayi politikaları ile değerlendirmeye çalıştık. Türkiye’nin, şeker pancarı tarımını geliştirebilmesi, şeker sanayisini sürdürebilmek için uygun politikaların seçilmesi, AB kota düzenlemesi sonrası rekabet edebilmesi için öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Şeker Pancarı, Şeker Sanayi, Türkiye Şeker Sanayi

Abstract

Sugar beet production, which has a strategic importance all over the world, also plays an important role in the production of agro-based industries in Turkey. While the sugar industry, continues to maintain its presence as the pioneer of development with added value. Sugar industry policies are being implemented in Turkey, which make significant changes in the economic structure based on sugar production. These policies are; Stabilization and protection of sugar production, Directing the sector according to competition rules in the internal market, Preparation of the legal sub-structure to enable privatization, EU regulations, harmonization with the World Trade Organization and international commitments.

Suggested sugar policy should support the cultivation of sugar beet cultivation, reduce sugar production costs, rearrange quota practices according to EU quota levels, and be self-sufficient and able to compete in world markets. In this study, we tried to evaluate the sugar beet production in Turkey and the effects of the sugar industry on economic development with sugar industry policies. Suggestions have been made for Turkey to be able to develop sugar beet farming, to select appropriate policies to sustain the sugar industry, and to compete after EU quota regulation.

Keywords: Sugar Beet, Sugar Industry, Turkey Sugar Industry

Yrd. Doç. Dr. Zeynep Erdiñç, Anadolu Üniversite İİBF, zerdinc@anadolu.edu.tr

* Bu çalışma; T.C.Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat-İktisat Politikası Programında 1993 yılında “Şeker Pancarı Ziraati ile Şeker Sanayii’nin Ekonomik Gelişmeye Etkileri, Türkiye Uygulaması” başlıklı Doktora Tezi’nden üretilerek yazılmıştır.

Giriş

Beslenmenin temel maddelerinden olan şeker, ham maddesi olan pancar ve kamışın tarımsal üretim ve istihdama katkısı ile işleme sırasında ortaya çıkan yan ürünler nedeniyle tüm ülkelerde fazlasıyla korunan oldukça politik bir üründür (OECD, 1998, s. 5; Akbay, 2003, s. 5) 16. Yüzyıl da uluslararası ticarete konu olan bir meta haline gelen şeker, Hindistan’dan Kıbrıs’a, Portekiz’den Brezilya’ya eski ve yeni dünya da şeker kamışından elde edilen şekerler üretilip tüketilmektedir (Karademir, 2015, s. 182). Şeker pancarı (Beta vulgaris L.) Chenopodiaceae familyasında yer alan, Orta Avrupa orijinli, iki yıllık bir endüstri bitkisidir (Eliot ve Weston, 1993). Şeker pancarı, önemli bir besin kaynağı olan şeker başta olmak üzere melas, alkol, maya, antibiyotik, bioetonol gibi birçok ürünün ham maddesini oluşturmaktadır (Sunulu ve Sunulu, 2016, s. 34). Şeker kamışından elde edilen şeker ile şeker pancarından elde edilen şeker arasında kimyevi bileşim, tat ve besin değeri bakımından hiçbir fark yoktur (Dinçer, 1971, s. 3).

Tarım sektörünün gelişiminde önemli bir rol oynayan şeker sanayi, 1925 yılından beri özel mevzuat hükümlerine göre düzenlenmekte ve Türkiye’nin gıda tüketimine yönelik şeker ihtiyacı, şeker pancarından üretilen beyaz şeker ve nişastadan üretilen glukoz ve izoglukoz ile karşılanmaktadır. Ayrıca şeker pancarı, şeker hammaddesi ile şekerli ürünler sanayinin gelişmesine de önemli katkı sağlamaktadır.

Şeker pancarı tarımı; Doğu Karadeniz, Ege ve Akdeniz’in sahil şeridi ve Güney Doğu Anadolu Bölgesi dışındaki tüm bölgelerde yapılmaktadır. Sözleşmeli üretimin ilk örneklerinden biri olup, tarımın sanayiye entegre olmasını sağlamış ve gıda sanayinin temel taşı oluşturmuştur.

Türkiye Şeker Sanayi

Türkiye şeker sanayinin kuruluş amacıyla; Yurtiçi şeker ihtiyacını, yurtiçi kaynaklardan karşılamak, sektörde rakip durumda olan ürünleri birbirleri ile denge içerisinde, istikrarlı bir program dahilinde üretmek ve yeterli düzeyde üretimin sürdürülebilirliği büyük önem taşımaktadır.

Türkiye’de şeker sanayi kurma fikirleri 1840 lı yıllarda oluşmaya başlamıştır. Bu tarihte, Arnavut köylü Dimitri Efendi adında bir müteşebbis, İstanbul yakı-

nında bir şeker fabrikası kurmak için faaliyete geçmiş ruhsat almış fakat bu teşebbüs ileri götürülemedi ve fabrika kurulamamıştır. 1867 yılında Davudoğlu Karabet, 1879 yılında Fenerler imtiyazı sahibi Michel Paşa, 1847 yılında Afyon’lu Yusuf Bey, 1899 yılında Müşir Rauf Paşa ve 1917 yılında da Almanlarla birlikte kurulan Zenith Şirketi aynı amaçla bazı teşebbüslerde bulunmuşlarsa da bunların hiç biri uygulamaya geçememiştir. Bazı yerli müteşebbislerin tekrar bir araya gelerek Nuri Şeker’in öncülüğünde “Uşak Terakkii Ziraat Türk Anonim Şirketi” adıyla 51 kişilik bir kurucu heyet tarafından 600.000 TL sermaye ile 19 Nisan 1923 yılında kurulmuştur (Türkoğlu, 1952, s. 51). Üretime 17.12.1926 tarihinde başlanabilmiştir. Uşak Şeker Fabrikası Türkiye’ nin ilk şeker fabrikasıdır.

Uşak’ta bir şeker fabrikası kurma uğraşları devam ederken, aynı yıllarda İstanbul’da Türkiye İş Bankası AŞ, Ziraat Bankası ve Trakya illeri Özel İdare Müdürlükleri ile özel şahısların iştiraki ile 1925 yılında 500 bin lira sermayeli İstanbul ve Trakya Şeker Fabrikaları T.A.Ş. kuruldu. Bu şirket Alpulu Şeker Fabrikası’nın temelini aynı yıl attı ve fabrika 11 ay gibi kısa bir sürede 26.11.1926 tarihinde ilk Türk şekerini üretti. Bu tarih Türkiye’nin şeker sanayinin kuruluş günü olarak kabul edilmektedir. 1933’de Eskişehir ve 1934’de de Turhal Şeker Fabrikalarının işletmeye açılmasıyla şeker fabrikası sayısı dörde yükselmiştir. Şeker fabrikalarının bir çatı altında toplanarak tarımsal, teknik ve idari çalışmaların koordine edilmesi, sermaye kaynaklarının birleştirilmesi, şeker politikalarının tek elden yürütülmesi, fabrikalar arasında teknik ve mali dayanışmanın sağlanması amacıyla 6 Temmuz 1935 tarihinde, üç milli bankamızın eşit paylarla ortak oldukları tek bir şirket çatısı altında toplanarak, 22 milyon sermayeli Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. kurulmuştur. Şeker üretim faaliyetleri 1950 yılına kadar zaman zaman tevsi edilen dört şeker fabrikası ile yürütülmüştür (Pankobirlik, 1991, s. 47-48).

Her yıl artan şeker ihtiyacının tamamen yerli üretime karşılanabilmesi için 1951 yılında hazırlanan “Şeker Sanayii’nin Tevsi Programı” ile yeni şeker fabrikaları kurulması dönemine girilmiştir. Diğer taraftan da pancar ekicilerinin teşkilatlandırılması amacı ile tarım kesiminde toplumsal dayanışmanın bir örneği olan kooperatifleşme hareketi başlatılmıştır. 1951 - 1956 yıllarını kapsayan dönemde toplam on bir yeni şeker fabrikası inşa edilerek, 1956 yılında fabrika sayısı on beşe ulaşmıştır. 1962 yılında Ankara

Şeker Fabrikası ve 1963 yılında da Kastamonu Şeker Fabrikası, sanayiimizin geliştirilen bir makina fabrikası ile iki atölyede % 65'i imal edilerek işletmeye alınmışlardır. Türkiye'nin nüfus artışına paralel olarak artan şeker ihtiyacını temin etmek amacıyla yeni şeker fabrikaları kurulması öngörülerek 1977'de Afyon, 1982'de Muş ve Ilgın, 1983'de Bor, 1984'de Ağrı ve 1985 yılında da Elbistan Şeker Fabrikalarının % 95'e varan makina ve tesisleri mevcut beş makina fabrikasında imal edilerek işletmeye alınmışlardır. Daha sonra sırasıyla 1989 yılında Erciş, Ereğli ve Çarşamba Şeker Fabrikaları, 1991 yılında Çorum, 1993 yılında Kars, 1998 yılında Yozgat ve 2001 yılında ise Kırşehir Şeker Fabrikaları işletmeye açılmıştır. Son olarak ta özel statülü Çumra, Boğazlıyan ve Aksaray şeker fabrikalarının işletmeye alınmasıyla hâlihazırda pancardan şeker üreten fabrika sayısı toplam 33'e ulaşmıştır. Sınırlı Sorumlu Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği (Pankobirlik)'ne bağlı bulunan özel statülü Amasya, Kayseri, Konya Şeker Fabrikaları, kuruluş tarihlerinden itibaren 1990'lı yılların başına kadar, kendi Yönetim Kurullarında alınan kararlarla, sevk ve idareleri ile finansman işleri (mali, idari, teknik, ticari, zirai ve hukuki) Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından yürütülmüştür (<http://www.turkseker.gov.tr/>).

Türkiye'de sakaroz kökenli ve nişasta kökenli olmak üzere iki tür şeker üretimi bulunmaktadır. Sakaroz kökenli olarak pancar şekeri üretimi yapılırken, nişasta kökenli olarak glukoz şurubu, izoglukoz, (yüksek fruktozlu mısır şurupları-HFCS) ve kristal fruktoz üretimi yapılmaktadır. Pancar Şekeri ve nişasta kökenli şeker (NBS) üreten şirketler aşağıda verilmiştir (Sektör Raporu, 2015, s. 29).

Pancar Şekeri Üreten Şirketler:

- TÜRKŞEKER (25 fabrika) KAMU
- Konya Şeker Fabrikası A.Ş.(2 fabrika) Pankobirlik
- Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş. (2 fabrika) Pankobirlik
- Amasya Şeker Fabrikası Pankobirlik
- Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş. ÖZEL
- Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş. ÖZEL
- Keskinçilç Gıda San. ve Tic. A.Ş. ÖZEL

Nişasta Bazlı Şeker Üreten Şirketler:

- Amylum Nişasta San. ve Tic. A.Ş.
- Cargill Tarım ve Gıda San. Tic. A.Ş.
- PNS Pendik Nişasta Sanayi A.Ş.
- Sunar Mısır Entegre Tesis. San.Tic
- Tat Nişasta San. ve Tic. A.Ş.

Türkiye'de şeker sektörü bünyesinde; yedi adet pancar şekeri üreticisi ve beş adet nişasta bazlı şeker üreticisi olmak üzere birbirine rakip on iki şirket faaliyet göstermektedir.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TÜRKŞEKER); Sektörde 25 Şeker Fabrikasının yanı sıra 4 Alkol, 5 Makina, 1 Elektromekanik Aygıtlar, 1 Tohum İşleme Fabrikası ve 1 Şeker Enstitüsü ile 90 yıldır ülkemizin önde gelen kuruluşlarından. (Sektör Raporu, 2015, s.29) Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. bünyesinde Türkiye şeker sanayindeki en büyük paya sahip olan Türkşeker Türkiye'de şeker üretiminin lokomotifi konumundadır.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin şeker üretim politikası; öncelikle yurt içi tüketimini karşılayacak seviyede, standartlara uygun kalitede, asgari maliyet ve azami katma değer yaratacak şekilde üretim yapmaktır.

Türkiye'de Yıllar İtibariyle Pancar ve Şeker Üretimleri ile Şeker Tüketimlerini ithalat ve ihracat değerlerini Tablo 1'de Türkiye Şeker Bilançosunda gösterebiliriz.

Türkiye'nin şeker ithalat ve ihracatı konusundaki politikalar, diğer tüm ürünlerde olduğu gibi Dünya Ticaret Örgütü kuralları çerçevesinde şekillenmektedir. İhracat ve ithalatta izlenen politikaların yanı sıra dünya şeker üretimi, döviz piyasalarındaki dalgalanmalar ülkelerin şeker ithalat ya da ihracatını belirleyen unsurlardır. Türkiye Pazara Giriş Taahhütleri doğrultusunda oluşturduğu politikalar ile şeker ithalatında %150 oranında bir ithalat koruma oranı belirlenmiş ve bu orandan 2004 yılında %10 indirimine gitmiştir. 2004 yılından itibaren şeker ithalatında %135 oranında gümrük vergisi alınmaktadır. Türkiye'de uygulanan mevcut politikalar şeker üretiminde fazla üretim yapılmasını istemediğinden şeker stoklarında denge sağlanması amaçlanmaktadır. Bu sebeple

Tablo 1. Türkiye Şeker Bilançosu

YILLAR	Açılış Stoku	(*) Üretim	(**) İthalat	(**) İhracat	(***) Tüketim	Yıl Sonu Stoku
2003/04	1.523,6	2.136,5	0,6	208,6	1.725,3	1.276,4
2004/05	1.276,4	1.939,0	0,6	138,0	2.006,0	1.297,9
2005/06	1.297,9	2.070,0	4,1	3,6	2.046,0	1.491,6
2006/07	1.491,6	1.826,0	7,8	135,5	2.083,0	1.247,3
2007/08	1.247,3	1.731,0	7,8	41,8	2.103,0	1.333,3
2008/09	1.333,3	2.152,0	4,6	4,9	2.124,0	1.556,0
2009/10	1.556,0	2.533,0	4,6	4,6	2.254,0	1.865,4
2010/11	1.865,4	2.275,0	4,4	82,9	2.396,5	1.964,4
2011/12	1.964,4	2.263,1	4,6	79,5	2.299,3	2.083,0
2012/13	2.083,0	2.128,3	5,6	34,9	2.496,0	1.686,0
2013/14	1.686,0	2.390,6	9,0	63,7	2.400,0	1.096,0
2014/15	1.096,0	2.055,2	4,6	15,9	2.639,0	500,9
2015/16	500,9	1.986,9	165,0	10,0	2.390,0	142,8
2016/17	142,8	2.559,0	280,0	-	2.608,0	-

Kaynak:

(*) Pankobirlik/TŞFAŞ Gerçekleşen Rakamlar

(**) Şeker Kurumu

(***)FO Licht's 2016/2017

şeker üretimi ve şeker tüketimi arz-talep dengesini bozmayacak şekilde gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. 2000 yılından sonra uygulanan politikalarda bu amacı desteklemektedir. Türkiye şeker sanayinde gerçekleştirilen ithalat, sektörün kendi kendine yeterli olduğu anlamına gelmemektedir. Sektörde yapılan şeker ithalatı, sektörde üretilmeyen ya da çok düşük miktarlarda üretilen özel amaçlı şekerlerden oluşmaktadır (Gök, 2011, s. 60).

Türkiye, yıllık 2 milyon tonun üzerinde pancar şekeri üretimiyle dünyadaki en büyük şeker üreticilerinden biridir. Türkiye'de üretilen şeker miktarının yıllara göre dağılımını incelediğimizde, şeker pancarı ve şeker üretiminin izlenen tarım politikalarından ve özellikle son yıllarda yaygınlaşan nişasta bazlı şeker üretiminden doğrudan etkilendiğini görmekteyiz.

Türkiye'de şeker pancarı üretimi; Şeker Kurulu tarafından her yıl belirlenen şeker kotalarına bağlı olarak,

Şirketler tarafından programlanmaktadır. Şeker üretiminde ve dolayısıyla pancar üretiminde kota uygulaması ülke kaynaklarının optimum düzeyde verimli ve etkin kullanımını sağlamaktadır.

Şeker pancarı üretimi, ilgili Kanun ve Yönetmelik hükümleri doğrultusunda; Şeker Kurulu tarafından tespit edilerek şirketlere tahsis edilen pancar şekeri kotalarının üretim garantisi için yine kurulca belirlenen pancar ekim alanlarından, üreticiler ve/veya temsilcileri ile şirketler veya fabrikalar arasında sözleşme düzenlenmesi suretiyle kotalı olarak yapılmaktadır (<http://www.resmigazete.gov.tr>).

Pancar Şekeri ve NBŞ Kotaları 2004/2005 ve 2016/2017 Pazarlama yılları arasında Tablo.2'de gösterilmiştir.2010/2011 pazarlama yılına kadar NBŞ Kotaları %50 oranında artış göstermiştir.2015/2016 ve 2016/2017 Pazarlama yılı ile ilgili Bakanlar Kurulu Kararı açıklanmamıştır.

Tablo 2. Pancar Şeker ve NBŞ Kotaları (Bin Ton)

Pazarlama Yılı	Pancar Şeker Kotası (A+B)	NBŞ Kotası (A)	NBŞ Kota Artışı % *	Toplam Kota
2004/2005	2.149	234	50 – (351)	2.500
2005/2006	2.191	234	50 – (351)	2.542
2006/2007	2.191	234	50 – (351)	2.542
2007/2008	2.191	234	35 – (316)	2.507
2008/2009	2.520	267	25 – (334)	2.854
2009/2010	2.560	271	50 – (407)	2.966
2010/2011	2.288	244	50 – (366)	2.655
2011/2012	2.288	244	35 – (329)	2.617
2012/2013	2.288	244	38 – (337)	2.625
2013/2014	2.266	244	25 – (305)	2.571
2014/2015	2.318	250	30 – (325)	2.643
2015/2016	2.363	250	** - (250)	2.613
2016/2017	2.504	265	** - (265)	2.769

*Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile NBŞ kotasında yapılan artış oranı.

**BKK ile henüz artış yapılmamıştır.

Kaynak: Şeker Kurumu, 2015, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Sektör Raporu 2015.

Ancak, Nişasta Bazlı Şeker üretiminde özellikle AB ülkelerinde %2 olan kota uygulamasının Türkiye’de %10 gibi yüksek bir oranda belirlenmesi ve her yıl Bakanlar Kurulu’nca rutin bir şekilde kotaların %50

arttırılması, sektörde pancar şekerinin Pazar payını azaltmakta, stok oluşumuna neden olmaktadır (Tosun ve Arslan, 2016, s. 530).

Tablo 3. Türkiye Ş.Pancar Ekim-Üretim-Verim Miktarı İle Alım Fiyatları (1995/2016)

YILLAR	ÜRÜN TAŞIYAN ALAN (ha)	BEDELİ ÖDENEN PANCAR(000)	BEDELİ ÖDENEN ORT. PANCAR VERİMİ (ton/da)	(%16 Polar) PANCAR ALIM FİYATI (₺ /Ton)
1995	309,417	10.989,3	3,55	2,50
1996	416,231	14.382,6	3,46	4,40
1997	466,652	18.424,9	3,95	11,00
1998	500,951	22.060,1	4,40	16,50
1999	416,190	16.855,1	4,05	27,00
2000	408,367	18.758,9	4,59	33,75
2001	356,512	12.550,7	3,22	50,00
2002	371,795	16.523,2	4,44	74,00
2003	319,498	12.758,4	3,99	88,31
2004	320,667	13.752,7	4,29	98,91
2005	335,556	15.181,3	4,52	99,00
2006	323,714	14.452,2	4,46	92,00
2007	298,873	12.414,7	4,15	96,00
2008	320,731	15.488,3	4,83	110,00
2009	323,970	17.274,7	5,33	116,00
2010	328,651	17.942,1	5,46	118,00
2011	293,841	16.126,5	5,49	125,00
2012	279,589	14.937,7	5,34	135,00
2013	280,924	16.505,9	5,87	144,00
2014	286,402	16.632,3	5,81	158,00
2015	272,990	15.950,6	5,84	190,00
2016	321,166	19.593,0	6,07	190,00

Kaynak: Pankobirlik, Dünya AB ve Türkiye Şeker İstatistikleri, Nisan 2017, Ankara.

Pancar tarımında maliyetleri düşürmek ve üretici gelirlerini yükseltmek amacıyla, Türkşeker, kuruluşundan itibaren verim ve kaliteyi artırma çalışmalarına önem vermiştir. Bu amaçla, pancar ekim alanlarında modern tarım tekniklerinin uygulanması için yapılan çalışmalar yoğunlaştırılmış, toprak işleme, kaliteli tohum kullanma, gübreleme, sulama ve mekanizasyon tedbirleri ile verim ve kalitenin artırılması, buna karşılık üretim masraflarının azaltılarak üretici gelirlerinin artırılmasında büyük mesafeler kaydedilmiştir (Türkşeker 1926-2016, 2016, s. 37).

Türkiye Şeker Pancarı Ekim-Üretim-Verim Miktarı ile Alım Fiyatları,1995 yılından 2016 yılına kadar Tablo 3'de gösterilmiştir.

Şeker Pancarı Tarımının Ekonomiye Katkısı

Şeker pancarı tarımı ve şeker sanayisi, sektörün sahip olduğu ileri bağlantı özelliği ve yarattığı katma değeri ile bugün Türkiye'de 10 milyon insanı doğrudan ve dolaylı olarak etkilemektedir. Çeşitli şekillerde; hayvancılık, ilaç, et, süt ve nakliye gibi çeşitli sektörler şeker sanayii ile iç içe geçmiş durumdadır. Pancar tarımının önemini, sadece ekonomide yarattığı yüksek katma değere bağlamak büyük bir eksiklik olacaktır. Çiftçiye tarlaya bağlaması nedeniyle iç göçte dengeli sağlayan bir tarımsal faaliyet olan pancar ekimi, aynı zamanda, çiftçilerin sanayi ile entegrasyonunu kurması bakımından da ciddi bir öneme sahiptir (Gök, 2011, s. 117).

Şeker Pancarı tarımının Türkiye ekonomisine katkılarından bazılarını şu şekilde özetlemek mümkündür (Tosun, 2016, s.1):

- Şeker pancarı bitkisi en iyi güneş panelidir. Hava, güneş ve sudan aldığı enerjiyi absorbe eder ve bünyesinde şekere dönüştürür. Şeker en önemli besin ve enerji kaynağıdır.
- Şeker pancarının köklerinden hayvan beslenmesinde kullanılan çok değerli bir protein olan küspe ve melasından ise biyo-yakıt üretilmektedir
- Türkiye de tüketilen toplam gübrenin %10'u şeker pancarı tarımında kullanılmaktadır.

- Bir dekarının fotosentez yoluyla havaya verdiği oksijen, 6 kişinin bir yılda tükettiği oksijene eşdeğer olup, 1 da'lık orman alanından 3 kat daha fazla oksijen üretmektedir. Bu nedenle iyi bir çevre dostu, tarımının yapılması zorunluluk arz eden önemli bir endüstri bitkisidir.
- Bir dekar şeker pancarı üretimi yaklaşık 10 işgücü istihdam sağlamaktadır. Yılda yaklaşık 350 bin aile şeker pancarı tarımı ile uğraşmakta ve fabrikalarda da 25 bin kişiye istihdam olanağı sağlamaktadır.
- Endüstri bitkileri içinde sağladığı katma değer bakımından 2. sırada yer almaktadır.
- Kendinden sonra ekilen hububatta %17 verim artışı sağlamaktadır.(Şiray,1990,s.7)
- Yılda yaklaşık 25 milyon tonluk taşıma hacmi yaratarak, taşıma sektörüne büyük bir pazar oluşturmaktadır.
- Sulama suyu arayışlarını teşvik ederek yeraltı ve yerüstü su kaynaklarından istifade imkânını artırmaktadır.
- Çiftçiye mekanizasyonu, gübreyi ve tarım ilacını kullanmayı öğreten şeker pancarı tarımı, çiftçiye köye ve tarlaya bağlayarak ailenin bütün fertlerine iş imkânı sağlamakta, göçün önlenmesinde, bölgesel gelişmişlik farkının azaltılmasında ve kırsal kesimin kalkınmasında önemli bir rol oynamaktadır.
- Üretilen pancar; tarım alet ve makinaları başta olmak üzere birçok sanayinin gelişmesine katkı sağlamaktadır.
- Şeker pancarı tarımı; ekim yapılan alana eşdeğer bir orman alanına kıyasla 3 kat daha fazla oksijen yarattığından, tüm canlılar için hayati önem arz eden bir oksijen kaynağı olmaktadır.
- Katma değer sağlamaktadır.
- Alkol imalatında kullanılan etil alkol şekerpancarı melasından elde edilir. Melas aynı zamanda maya sanayisinin ana hammaddesidir

- Göçün önlenmesinde, bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılmasında ve kırsal kesimin kalkınmasında önemli bir rol oynamaktadır.
- Son yıllarda ön plana çıkan yenilenebilir enerji kaynağı biye etanolün de en verimli hammadde-lerinden biridir.

Türkiye Şeker Sanayisinde İzlenen Politikalar

Türkiye’de genel olarak şekerpancarı tarımı için belirlenen hedefler Kalkınma Planlarında “Yurt içi şeker tüketimini karşılayacak düzeyde şekerpancarı üretimi yapılması” şeklindedir. Amaçlanan bu politika paralelinde, Türkiye’de şekerpancarı tarımı ve şeker sanayi ilgili tarımsal politika; Kamu İktisadi Teşebbüsü statüsünde bir kurum olan Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TŞFAŞ) tarafından yürütülmektedir.1935 yılında kurulan kurumun temel politikası; “şekerpancarı tarımını geliştirmek suretiyle sanayinin hammadde ihtiyacını güvenceye almak ve böylece ülkenin tarım ekonomisine hizmet etmek” şeklinde özetlenmektedir (Akbaş, 2013, s. 20).

Şekerin insanlar için vazgeçilmez bir besin ve enerji kaynağı olarak görülmesi; hükümetlerin halklarına şekerli güvenli ve yeteri kadar temini noktasında önlem almaları için bir politika oluşturmalarını gerektirmiştir. Avrupada feodal sistemin çöküşü ile birlikte kırdan kentlere yaşanan göçler sonucu ortaya çıkan besin ve enerji ihtiyaçlarının karşılanması noktasında; nüfusun aklıktan kırılmaması amacıyla ulusal şeker politikalarının oluşturulması gerekmiştir (Atalık, 2008, s. 1).

Dünyada şeker üreten ülkelerin sektörel politikaları; rekabet güçlerine, gelişmişlik düzeylerine, pancar ya da kamış şekerli üreticisi olmalarına, ithalatçı veya ihracatçı konumlarına göre değişiklik gösterebilmektedir. Sektörel Politikaları oluşturan argümanlar;

- Üretici, işleyici ve tüketici fiyatlarına müdahaleler,
- İthalat kotaları ve korumaları,
- İhracat kontrolü ve teşvikleri,
- Üretim/arz kontrolü

olup, bu argümanlar ülke şartlarına göre birlikte ya da tek başına uygulanmaktadır (<http://www.sekerkurumu.gov.tr>).

4634 Sayılı Şeker Kanunu

Türkiye’de şeker rejimini düzenleyen 22 Haziran 1956 tarihli ve 6747 sayılı Şeker Kanunu’nun 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 (Sektör Raporu 2015, s. 30).

Türkiye’nin AB’ ye uyum süreci çerçevesinde, yaşanan gelişmelere adaptasyonunu sağlamak düşüncesiyle, 04.04.2001 tarihinde 4634 sayılı yeni bir Şeker Kanunu uygulamaya konulmuştur. Bu kanunla yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye’ de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemleri düzenlenmiştir (Tosun ve Arsan, 2016, s. 329).

Türkiye’de Şeker Sektörü; 2002/2003 pazarlama yılından bu yana, 4634 sayılı Şeker Kanunu ve bu Kanuna dayalı olarak çıkarılan Yönetmelikler çerçevesinde düzenlenmektedir. 4634 sayılı 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.

4634 Sayılı Şeker Kanunu ve ilgili yönetmeliklere göre (Şeker Kurumu, 2001, s. 1);

- Pancar fiyatı; “Şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üretici ve/veya üretici temsilcileri arasında, pancar ekiminden önce, yıllık enflasyon oranı, üretici maliyetlerindeki artış, dünya pancar fiyatları ve alternatif ürün paritesi dikkate alınarak” “C şekerli karşılığı C pancar fiyatları,C şekerinin ihracatından oluşacak fiyata göre”belirlenecektir.
- Şeker satış fiyatları; şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenmektedir. Şekerin üreticiden tüketiciye istikrarlı bir fiyattan ulaşmasını ve şeker arzının spekülatif amaçlı girişimlerden korunarak düzenliliğini sağlamak üzere depolama prim ve kesinti sistemi oluşturulmuştur.

Şeker Kanunu, VII nci Beş Yıllık Kalkınma Planının tarımsal politikalar ile ilgili yapısal değişim projesi kapsamında, güncelleştirilmesi öngörülen kanunî düzenlemeler arasında yer almıştır. Avrupa Birliği Helsinki Zirvesi sonrasında kazanılan aday ülke statüsü yanı sıra, Dünya Ticaret Örgütü çerçevesindeki taahhüt ve gelişmeler de şeker rejiminin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Bu doğrultuda 4634 Sayılı Şeker Kanunu’nun ilkeleri :

- Sektörün iç piyasada rekabet kurallarına göre yönlendirilmesi
- Şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması
- Avrupa Birliği düzenlemeleri, Dünya Ticaret Örgütü ve diğer uluslararası taahhütlere uyum sağlanması
- Özelleştirmeye olanak sağlayacak hukuki alt yapının hazırlanmasıdır.

4634 sayılı Şeker Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten bugüne Dünyada ve Türkiye’de 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 özelleştirme çalışmalarına hız verilmesi,
- Kota temin edilmeksizin şeker üretim tesisi kurarak doğrudan ya da şekerli ürünler içinde pazara arzı yönünde girişimlerin ortaya çıkması,
- Dahilde İşleme Rejimi uygulamalarında şekerle ilişkili yapılan değişiklikler,
- Avrupa Birliği’nde şeker reformuna ilişkin gelişmeler şeklinde özetlenebilir.
- Diğer taraftan 4634 sayılı Şeker Kanunu ile ilk defa uygulamaya konulan düzenlemeler, sektörde köklü değişimlere ve bu değişimlere bağlı olarak madde hükümlerinde bazı değişikliklerin

ve ilave düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda; Bu çerçevede, 2010 Yılı Programında, 121 numaralı “Şeker sektöründe kurumsal düzenleme tamamlanacak, kota yönetimi ve denetimi etkinleştirilecektir.” tedbiri yer almıştır. Bu tedbir, 2011 Yılı Programında 113, 2012 Yılı Programında 110, 2013 Programında 114 numaralı tedbir olarak tekrar tekrar yer almıştır.

2013 yılı programında “Şeker Sektöründe kurumsal düzenleme tamamlanacak, kota yönetimi ve denetimi etkinleştirilecektir” ifadesine yer verilmiş, yani kota yönetimi ve denetiminin etkinleştirilmesi için AB politikalarındaki değişimleri de gözetilen mevzuat düzenlemelerinin sonuçlandırılması planlanmıştır. Bu doğrultuda Şeker Kurumu tarafından “Şeker Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı” üzerinde çalışmalara başlanmış ve yapılan çalışmalarda Kanunun tüm maddelerinde değişiklik gerektiği görülmüştür. Bunun üzerine çerçeve kanundan ziyade, yeni müstakil Şeker Kanunu Tasarısı taslağı hazırlanmıştır. Bu tasarıya göre (<http://www.sekerkurumu.gov.tr>);

- Yurt içi şeker talebinin yurt içi ham maddeler kullanılarak yurt içinde üretilmesi suretiyle karşılanması öngörülmekte,
- Şeker Kurumunun yerine şeker, şeker ham maddeleri ve şeker alternatifleri tatlandırıcıların, üretimi, kullanımı ile şeker piyasasının sağlıklı ve düzenli işleminin sağlanmasına ve geliştirilmesine yönelik düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim işlemleri, şeker rejiminin düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu kurum olarak Şeker Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmakta,
- Kamuya ait fabrikaların özelleştirme işlemlerinin devam etmesi, ham madde temininin garanti altına alınması ve çiftçiler ile sanayicilerin mağduriyetinin önlenmesi amacıyla düzenlemeler getirilerek yerli ham madde kullanımı özendirilmekte,
- Gıda dışı amaçlarla kullanılacak şekerin kota kapsamı dışında bırakılarak, şeker piyasasının düzenlenmesi kolaylaştırılmakta ve şeker ile tarımsal ham maddelerinin üretiminin artırılması sağlanmaktadır.

Şeker Kurumunun faaliyetleri Şeker Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu adı altında sektörün ihtiyaçları, özelleştirme sonrası gelişmeler ve Avrupa Birliğine uyum süreci göz önünde bulundurularak daha etkin bir şekilde sürdürülecektir.

Türkiye'nin, dünyadaki değişimlere adapte olabilmek, etkin ve rekabetçi bir şeker sanayinin geliştirilmesine yönelik olarak sektörün düzenlenmesini sağlamak amacıyla mevcut Şeker Kanunu'nun uygulama döneminde yaşanan bazı sorunların giderilmesi, AB'deki ve dünyadaki değişim ve gelişmelere uyum sağlanması ve sürdürülebilir bir şeker üretimi için hazırlanan yeni Şeker Kanunu Tasarısının yasalaşması; 2016 yılı programı 363. Tedbirde ve 64. Hükümet 2016 yılı Eylem Planında da yer almıştır. 10 Aralık 2015 tarihinde açıklanan 64. Hükümet Acil Eylem Planının "1 yıl içerisinde gerçekleştirilecek Reformlar" başlığı altında 153 üncü eylem olarak "Şeker Piyasası yeniden yapılandırılacak" ifadesine yer verilmiş, eylemin bitiş tarihi 2016 yılı Aralık ayı olarak öngörülmüştür (Sektör Raporu 2015, s. 31).

Şeker Kanunu'nun yürürlüğe girmesi; Türkiye şeker politikasında değişimlere neden olmuş, ülke şeker gereksiniminin öncelikle içeride gerçekleştirilen üretim ile karşılanması ana amaç olmuştur. Bu amaç doğrultusunda Türkiye'de şeker politikası, yurt içi talebin öncelikle yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye'de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemektir. Bu düzenlemeleri şeker kurulu gerçekleştirmektedir. Bu politikalar sırası ile incelendiğinde (2015 Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu, 2016, s. 23-25);

Üretim / Arz İstikrarı

Özellikle 1990'lı yıllarda üretim miktarında meydana gelen istikrarsızlıklar, sektörü kimi zaman ithalat riski, kimi zaman da stok sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır. Bu nedenlerle üretimin planlanması ve kontrolü büyük önem taşımaktadır

Kendi kendine yeterliliği esas alacak şekilde şeker üretim ve arz planlaması, üreticilerle sanayicilere gelir güvencesi sağlamaktır. Türkiye'de Şeker Sanayinde İzlenen Politikalarda arzın Şeker Kurulu tarafından belirlenecek kotayla planlanmasına ilişkin hükümler yer almaktadır.

Fiyatlardan Devlet Müdahalesinin Kaldırılması

1990'lı yıllarda yaşanan istikrarsız üretim yapısında pancar alım fiyatlarının önemli etkisi olduğu kuşkusuzdur. Fiyatların üretim patlamalarına neden olacak düzeyde yüksek ya da şeker ithalatına yol açacak düzeyde düşük tutulması, sektörün zaman zaman darboğaza girmesine neden olmuştur. Pancar fiyatlarının yüksek olmasının işleyici, düşük olmasının ise üretici üzerinde yarattığı olumsuz etkiler, ülke ekonomisinin de dönemsel olarak zarar görmesine neden olmuştur. 4634 sayılı Şeker Kanunu, işleyici ve üreticilerin menfaatlerini buluşturacak bir fiyat belirleme mekanizması ile devletin fiyatlara müdahalesini ortadan kaldırmış bulunmaktadır.

Şeker Kanununun Hammadde ve Şeker Fiyatları başlıklı 5 inci maddesi ile "Şeker pancarı fiyatları her yıl, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenir. Buna ilişkin usul ve esaslar, Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Şeker üretiminde kullanılan diğer hammaddeler ise şirketler tarafından üreticiler ve/veya piyasadan temin edilir. Şeker satış fiyatları, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenir." hükümleri getirilmiştir. Konu ile ilgili olarak 28/06/2002 tarihli ve 24799 sayılı Resmi Gazete'de "Hammadde ve Şeker Fiyatları Yönetmeliği" ve mezkûr yönetmelikte değişiklik yapan yönetmelik 17/11/2003 tarihli ve 25292 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve yönetmelikler yayımlandığı tarih itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

Sektörden Devlet Desteğinin Kaldırılması

Yurt içi talebin üzerinde üretim gerçekleştiğinde, stokları eritmek için ihracat gereği doğmakta, ancak dünya borsa fiyatlarının ülkemiz şeker üretim maliyetlerinin altında olması nedeniyle ihracatta rekabet şansı olmamaktadır. Daha önce Hazine tarafından, 93/4196 ve 92/3114 sayılı Bakanlar Kurulu Kararlarına istinaden ihracattan kaynaklanan zarar karşılanmaktaydı. Ancak 2002 yılından itibaren bu zarar şirketlerce üstlenildiğinden, ihracata yönelik üretim ilgi görmemektedir. Bununla birlikte, şekerli mamul imalatçı-ihracatçılarına ihraç amaçlı C şekerleri satışları yapılmakta olup, imalatçı-ihracatçılara yapılan C şekerleri satışındaki en büyük paya sahip olan ve bir KİT olan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. C şekerleri üretimini, imalatçı-ihracatçıların talebine cevap vermekte

yetersiz kalması nedeniyle gerektiği zaman, A kotası şekerini C şekerine aktarmak ve 15/05/2008 tarihli ve 26877 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2008/13661 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına istinaden zararı kendisi üstlenmek suretiyle talepleri karşılamaktadır.

Diğer taraftan, 4634 sayılı Şeker Kanunu’na göre yurtiçinde pazarlanması mümkün olmayıp ihraç edilmesi gereken C şekerinin elde edildiği C pancarı fiyatının, ihracatta C şekerinin dünya fiyatları ile rekabet edebileceği düzeyden satın alınması, söz konusu Kanun ile mümkün kılınmıştır. Kota fazlası üretim olmaması durumunda ise, imalatçı-ihracatçıların şeker talebinin, kota kapsamında üretilen şekerlerin C şekerine aktarılması suretiyle karşılanabilmesi olanağı sağlanmıştır. Ayrıca, 2015 yılında C şeker talebinin karşılanmasına yönelik olarak şekerin, Dâhilde İşleme Rejimi kapsamında ithal edilebilmesi için Ekonomi Bakanlığına görüş bildirilmiştir.

İthalat Korumaları

Dünya borsa fiyatlarının yurt içi fiyatların genelde çok altında olması, sektörün sürdürülebilirliğinin yüksek koruma oranları ile güvence altına alınmasını gerektirmektedir. Diğer ürünlerde olduğu gibi şekerde de koruma tedbirlerimiz Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması “Pazara Giriş Taahhütleri” doğrultusunda belirlenmiş olup, uygulamaya alınmıştır. Şekerde “Pazara Giriş” için, ithalatta tavan olarak taahhüt edilen % 150 oranındaki korumadan 2004 yılına kadar % 10 indirim taahhüt edilmiştir. Bunun sonucu olarak 2004 yılına kadar gümrük vergisi kademeli olarak % 135’e indirilmiş olup, bu oranın uygulanmasına devam edilmektedir.

Şeker Kurumu

Şeker Kurumu; yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanması ve gerektiğinde ihracata yönelik şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma ve pazarlama koşul ve yöntemlerini düzenlemek amacıyla, 04.04.2001 tarih ve 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kurulmuştur. Şeker Kurumu; ülkenin kendine yetecek düzeyde şeker üretim ve arzını sağlayacak planlama ve düzenlemeler ile pancar ve şeker üreticilerinin sağlıklı bir piyasada çalışmalarına ortam hazırlayacak düzenlemeler yapmaktadır.

4634 sayılı Kanunun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak; uygulamayı denetlemek ve

sonuçlandırmak; Kanun ile verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Ülkemizin şeker sektörüne ilişkin diğer görevleri yerine getirmek üzere; bir Kamu Tüzel Kişiliği olan T.C. Şeker Kurumu oluşturulmuştur. Kurum, 7 üyeden oluşan Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Kurumun ilişkili olduğu bakanlık T.C. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’dır. Kurum, Şeker Kurulu “Kurul” tarafından yönetilmektedir. Bu itibarla, Kanuna ve ilgili mevzuata aykırı herhangi bir uygulamaya ve bundan kaynaklanacak mağduriyete meydan vermemek üzere tüm işlemler Şeker Kurumu tarafından yürütülmektedir. Şeker Kurulu aynı zamanda tatlandırıcı politikalarının yönetiminden de sorumludur.

Üretimin kotalar aracılığıyla planlanmasını hükme bağlayan 4634 sayılı Şeker Kanunu uyarınca; yurtiçi şeker talebi doğrultusunda şeker kotalarının Kanun kapsamında yer alan tüm Şirketlere tahsisi görevi Şeker Kuruluna aittir. Bu kapsamda Şeker Kurumu; sektördeki tüm gelişmeleri takip edip değerlendirerek, ilgili bütün kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde, ülke ve sektör menfaatlerini gözeterek, politika ve stratejiler belirleyip, uygulanmasını sağlamakta ve sektörde faaliyet gösteren şirketlerin şeker üretim ve arzına yönelik faaliyetlerini yönlendirmektedir (<http://www.sekerkurumu.gov.tr>).

Kota Tahsisleri

Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana ekimi yapılan ve üstün çabalar gösterilerek geliştirilen şeker sektörü, 1980’li yılların sonundan itibaren pancar ekiminden yüksek verim almayı başarmıştır. Özellikle 1990’lı yılların ortalarında görülen yüksek verim ve doğal olarak da çiftçilerin elde ettiği kârlar, diğer tarım sektörlerinde çalışanları cezbetmiştir. Öyle ki, 1994’te 412.000 hektar olan pancar ekim oranı, 1998 yılına geldiğinde 500 bin hektarın üzerine çıkmıştır. Aynı şekilde pancar üretiminde sağlanan artışa bağlı olarak 1994 yılında 13 milyon ton olan pancar üretimi, 1998 yılına geldiğinde 20 milyon tonun üzerine çıkmıştır. (Köse,2008,s.15)Pancar üretiminde görülen bu artışın neticesinde, stoklarda aşırı artışlar yaşanmıştır. Bu durum, getirdiği avantajların yanında, pancar üretiminde istikrarın bozulmasına ve diğer tarım sektörlerinden pancar sektörüne kaymalara da neden olmuştur. Bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için 1998 yılında “Kotalı Üretim ve Kademeli Fiyatlandırma” uygulamasına geçilmiştir (Gök, 2011, s. 75).

1998 yılında şekerpancarı politikamızda önemli bir değişiklik yapılmış ve o güne kadar uygulanmakta olan ekim alanı sınırlaması yerine, üretim kontenjanı uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama ile pancar üreticisinin tüm ürününe satın alma garantisi verilmesi, üretimde istikrarın, kendi kendine yeterliliğin ve pazar büyümesine uyumun sağlanması, özelleştirme için sektörel altyapının hazırlanması ve AB Ortak Tarım Politikasına uyum amaçlanmaktadır. Uygulama ile makro düzeyde ülke ekonomisine olumlu yönde katkı, sektörde istikrarlı ve planlı büyüme hedeflenmiştir. Kota uygulamasına geçilmesinin nedenleri aşağıda sıralanmıştır;

- Pancar üretiminin şekerdeki iç talep doğrultusunda artırılarak şeker üretiminin garanti altına alınması,
- Şekerde pazar büyümesine uyum sağlanması,
- Şeker fabrikalarının verimlilik ilkelerine göre optimal kapasite ile çalıştırılması,
- Üreticilere düzenli ve yeterli gelir sağlanması,
- Tarım kesimine aktarılan desteklerin rasyonel kullanımının sağlanması,
- Türkiye'nin uluslararası taahhütleri çerçevesinde öngörülen tarım politikalarına uyumunun sağlanmasıdır (TŞFAŞ, 1999, s. 1).

Türkiye şeker politikasında 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 19.04.2001 tarihinde yürürlüğe girmesiyle önemli değişiklikler olmuş ve ana hedef özellikle pancardan üretilen şekerin, üretim maliyeti açısından kamış şekerini ile rekabet edememesi nedeniyle, ülke tüketimini karşılayacak düzeyde üretim yapılması şeklinde belirlenmiştir. Şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla ülke içinde pazarlanacak şeker miktarı, Şeker Kurulunca tahsis edilen kotalar ile belirlenmektedir.

Şeker Kurulu gelecek üretim dönemi olan 2016/2017 pazarlama yılı için daha önce 2 milyon 500 bin ton olarak belirlediği A kotası şeker miktarını 150 bin ton artırarak 2 milyon650 bin ton'a, buna bağlı olarak da pancar şekerini B kotası miktarını 112 bin 500 ton'dan 119 bin 250 ton'a yükseltmiştir. Ayrıca, Şeker Kanunu hükümlerince C şekerini (ihraç amaçlı üretilen şeker) üretmek için yasal bir zorunlulukları bulunmaması-

na karşın, pancar şekerini üreticisi şirket yetkilileri ile yapılan toplantıda 2015/2016 pazarlama yılından itibaren tahsis edilen kotalarının en az % 5'i kadar C şekerini üretilmesi konusunda mutabakatları alınmıştır. Bu mutabakat çerçevesinde Şeker Kurulu 2016/2017 pazarlama yılı içinde şirketlerin C şekerini üretmeleri konusunda tavsiye kararı almıştır (2015 Şeker Kurumu Faaliyet Raporu 2016, s. 32).

Kota tahsis edilen pancar şekerini üreticisi şirketler; Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş., Amasya Şeker Fabrikası A.Ş., Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş., Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş., Kültahya Şeker Fabrikası A.Ş. ve Keskinlik Gıda San. ve Tic. A.Ş.'dir. 2016/2017 pazarlama yılında NBS kotası ülke toplam kotasının % 10'u olan 265 bin ton olarak belirlenmiştir. Kota tahsis edilen nişasta bazlı şekerini üreticisi şirketler; Cargill Tarım ve Gıda Sanayi Ticaret A.Ş., Amylum Nişasta Sanayi ve Ticaret A.Ş., PNS Pendik Nişasta Sanayi A.Ş., Tat Nişasta İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. ve Sunar Mısır Entegre Tesisleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.'dir (<http://www.sekerkurumu.gov.tr/>).

Şeker Depolama Kesintisi ve Prim Ödemeleri

27 Ocak 2004 tarihli ve 25359 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Şeker Depolama Kesintisi ve Prim Ödemeleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik 23/08/2014 tarihli ve 29097 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Yönetmelik hükümleri çerçevesinde 2015/16 pazarlama yılı Depolama Kesintisi ve Prim Ödemeleri Tahmini Bütçesi hazırlanarak, 2014/15 pazarlama yılı için oluşturulan bütçenin uygulanmasında; prime hak kazanmış veya kesintiye tabi olacak her şirketin; almaya hak kazandığı aylık prim tutarları ve tahakkuk eden aylık kesinti tutarları, birincisi Eylül-Şubat ve ikincisi Mart-Ağustos olmak üzere altı aylık dilimler halinde hesaplanmış ve belirlenen tutarlar ile ilgili ödeme veya tahsilatlar; altı aylık dilimler halinde olmak üzere ilk dilim Nisan 2015 ayı içinde, ikinci dilim ise Ekim 2015 ayı içerisinde yapılmıştır. Buna göre şirketlerden A kotası satış miktarları üzerinden toplam 14.696.739,61 TL tutarında depolama kesintisi yapılarak, 14.696.739,61 TL prim ödemesi gerçekleştirilmiştir (2015 Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu, 2016, s. 33).

Pancar Ekim Alanları ile İlgili Çalışmalar

2015 yılı içinde şirketlerin ekim alanı uygulamalarına ilişkin talepleri ilgili mevzuat çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Şeker pancarı ekim alanları, sulanabilir arazi miktarına, bölgelerin ekolojik şartlarına ve en önemlisi şeker pancarı alım fiyatlarına sıkı sıkıya bağlıdır (Uzuner,1987, s. 52). Şeker Kurulu pancar ekim alanlarını belirlemeye ilk olarak 2007/2008 pazarlama döneminde başlamıştır. Pancar ekilecek alanların tespiti; şeker üreticileri arasında homojen pancar kotası dağılmasına yönelik olarak ve şeker pancarı tarımının ekiminden fabrikaya teslimine kadar belli kurallara bağlanması amacıyla yapılmaktadır.

Şeker pancarı ekilecek alanlar, pancar ektiren kuruluşların bölgelerinde o kuruluşların konu ile ilgili personeli tarafından tespit edilerek, tarlaların ölçümleri yapılmaktadır. Bu ölçümlerin sağlıklı olduğunu ve münavebe uygulamalarının gerektiği şekilde kontrol edildiğini söylemek mümkün değildir. 2015 yılında alanda yapılan denetimler sırasında bazı fabrikaların bölgelerinde tarla ölçümlerinin, personelin kendi mali imkânları ile temin ettiği GPS(Global Positioning System), aletleri ile yapıldığı görülmüştür (Şeker Kurumu 2015 Yılı Denetim Raporu, 2016, s. 37).

Dış Ticaret ile İlgili Uygulamalar

Dış Ticaret ile İlgili Uygulamalar; ihraç ön izni, şekerli mamul ihracatı karşılığı c şekerli tahsis işlemleri, yüksek yoğunluklu tatlandırıcıların ithalatı izleme çalışmaları, ile ilgidir (<http://www.sekerkurumu.gov.tr>).

İhraç Ön İzni

Şeker üretiminde 1994 yılına kadar kendine yeterli olan Türkiye, önemli miktarda ithalat yapmazken, 1995 ve 1996 yıllarında önemli miktarda ithalat yapmak durumunda kalmıştır. 1997 yılından sonra ülkemiz şeker konusunda net ihracatçıdır.

Türkiye’de şeker sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi görevi 4634 sayılı Kanun ile Şeker Kurumuna verilmiştir. Kurum bu görevini yerine getirirken dünya şeker piyasasında meydana gelen konjonktürel gelişmeleri de dikkate almaktadır. Türkiye’de özel ve kamu şirketlerinin faaliyet gösterdiği şeker sektörünün en önemli sorunlarının başında, dünya şeker fiyatları ile iç fiyatlar arasındaki olumsuz fiyat farkları sebebiyle ihracat yapamamaları gelmektedir.

Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın 17/08/2007 tarih ve 26616 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2007/9 sayılı İhracı Yasak ve Ön İzne Bağlı Mallara İlişkin Tebliğde (ihra-

cat 96/31) Değişiklik Yapılmasına Dair İhracat Tebliği ile ihracı ön izne bağlı mallar listesine şeker ilave edilmiş ve izni veren kurum olarak Şeker Kurumu yetkili kılınmıştır (<http://www.sekerkurumu.gov.tr>).

3 Haziran 2011’den itibaren elektronik ortamda yürütülen ihraç ön izin işlemleri, 02/10/2013 tarihli ve 28783 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Şeker İhracatı ve Ön İzni Belgesi Düzenlenmesine İlişkin Tebliğ çerçevesinde düzenlenmektedir.

2015 yılında 10 bin 056 ton pancar şekerli ve 208 bin 285 ton nişasta bazlı şeker için toplam 3.495 adet İhraç Ön İzni Belgesi düzenlenmiştir (<http://www.sekerkurumu.gov.tr>).

Şekerli Mamul İhracatı Karşılığı C Şekerli Tahsis İşlemleri

2005 yılında Dış Ticaret Müsteşarlığı ile yürütülen çalışmalar sonucunda, 21/12/2006 tarih ve 26383 sayılı Resmi Gazete’de Şeker Kurulu’nun 135/1 sayılı “İmalatçı-İhracatçıların, Şekerli Mamul İhracatı Karşılığında C Şekerli Taleplerinin Karşılansması Şartları ve Uygulama Esaslarına Dair Karar”ı yayımlanmış ve imalatçı-ihracatçılara şekerli mamul ihracatı sonrasında şeker tahsisatı, bu Karardaki esaslara göre Kurumumuzca yapılmaya başlanmıştır. İmalatçı-ihracatçılara şekerli mamul ihracatı sonrasında şeker tahsisatı işlemleri, 2013 yılı Şubat ayından itibaren “İmalatçı-ihracatçıların, Şekerli Mamul İhracatı Karşılığında C Şekerli Taleplerinin Karşılansması Şartları ve Uygulama Esaslarına Dair Tebliğ” ile düzenlenmektedir. C şekerli tahsisatı işlemleri, 1 Ekim 2010 tarihinden itibaren elektronik ortama taşınmış olup, mevcut durumda tüm belgeler elektronik ortamda düzenlenerek ilgililerine iletilmektedir.

2015 yılında yapılan yeni mevzuat düzenlemeleri ile;

- İmalatçı-ihracatçıların hak kayıplarına uğramalarını teminen Tahsisat Belgelerinin süresi 6 aydan 12 aya çıkarılmıştır.
- İhracatçı Birlikleri tarafından, tescil tarihinden itibaren 1 (bir) yıl içerisinde müracaat edilmiş olan beyannameler için hakediş belgesi düzenlenmesi ve imalatçı-ihracatçıların, Tebliğin yayım tarihinden itibaren 6 (altı) ay süre içerisinde hakediş belgesi düzenlenmesi talebinde bulunabilmeleri hüküm altına alınarak, iş ve işlemlerin uygulanmasında daha öncesinde yaşanan aksamlar, işgücü ve zaman kayıpları bertaraf edilmiştir.

- Tebliğin C Şekeri Tahsis Edilmeyecek Şekerli Mamuller Listesi başlıklı EK-2 sayılı cetvelin son satırına, fiilen tahsisat hesaplamalarında dikkate alınmayan “Meyve Aromalı Buz” ibaresi eklenmiştir.

İmalatçı-ihracatçılara, 2014 yılında 300 bin 019 ton C şekeri için 2.270 adet belge düzenlenmiş iken, yeterli miktarda C şekeri üretimi olmaması nedeniyle 2015 yılında 140 bin 152 ton düşük fiyatlı C şekerinin temini için 1.257 adet tahsisat belgesi düzenlenmiştir. (<http://www.sekerkurumu.gov.tr>)

İmalatçı-ihracatçıların şeker taleplerinin karşılanması suretiyle, şeker içeren işlenmiş tarım ürünlerinin uluslararası pazarlarda rekabet gücünün artırılmasına destek veren Kurumumuz, 2014/2015 pazarlama yılında yaşanan olumsuz iklimsel koşullara bağlı olarak yeterli C şekeri üretimi olmaması nedeniyle imalatçı-ihracatçıların taleplerinin karşılanmasında aksaklık yaşanmaması için önceki yıllarda olduğu gibi 2015 yılında da gerekli tedbirleri zamanında almıştır. Bu kapsamda, imalatçı-ihracatçıların taleplerinin karşılanması için, Şeker Kurulu'nun talebi üzerine; 2015 yılı Nisan ayında Ekonomi Bakanlığı tarafından DİR kapsamında şeker ithalatı açılmıştır. Böylelikle imalatçı-ihracatçıların şeker talepleri sektöre ugratılmaksızın karşılanmaktadır. 2015 yılı sonu itibarıyla bu kapsamda ithal edilen şeker miktarı 145 bin tona ulaşmıştır.

Yüksek Yoğunluklu Tatlandırıcıların İthalatı İzleme Çalışmaları

Kurumumuz, şeker piyasasında arz talep dengesi açısından önem arz eden şeker eş değeri olarak net ithalatı oldukça yüksek olan yüksek yoğunluklu tatlandırıcıların (YYT) ithalat amacına uygun olarak kullanımının takibini sağlamak amacıyla, YYT ithalatı için uygunluk belgesi düzenlenmesi uygulamasına 10/02/2006 tarih ve 26076 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2006/23 no'lu Yüksek Yoğunluklu Tatlandırıcıların İthaline İlişkin Tebliğ ile başlamıştır.

Daha sonra yıl bazında ithalat tebliğleri yayınlanmış olmakla birlikte; 2007/4, 2008/4, 2009/4, 2010/4, 2011/4, 2012/4, 2013/4 ve 2014/4 sayılı “Yüksek Yoğunluklu Tatlandırıcıların İthaline İlişkin İthalat Tebliği”, 2015 yılında ise “İthalat Tebliği” yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

2 Kasım 2012'den itibaren elektronik ortamda yürütülen yüksek yoğunluklu tatlandırıcı işlemleri, 02/07/2013 tarihli ve 28695 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yüksek Yoğunluklu Tatlandırıcı İthalatı İçin Uygunluk Belgesi Düzenlenmesi ve İzlenmesine İlişkin Tebliğ çerçevesinde düzenlenmektedir.

2015 yılında, yaklaşık 3.703 ton yüksek yoğunluklu tatlandırıcı için ithalat uygunluk belgesi düzenlenmiş olup, TUIK verilerine göre 2015 yılındaki yüksek yoğunluklu tatlandırıcı net ithalatı 2,528 ton olarak gerçekleşmiştir

Kaçak ve Kayıt Dışı Şeker Arzı İle Mücadele Çalışmaları

Türkiye şeker politikasının ana amacı olan kendine yeterliliği, ancak dünya fiyatlarından çok daha yüksek yurtiçi üretici ile tüketici fiyatları ve çok yüksek düzeyde ithalat tarifesi yardımıyla sürdürülebilmektedir. Bu tür politikalar gelişmiş ülkelerde tüketiciler tepki göstermeye başlamıştır. İlerideki yıllarda benzer tepkilerin Türkiye'de de gündeme gelmesi ve şeker ithalat rejiminin daha da serbestleştirilmesi ve tarife oranlarının düşürülmesi olasıdır. Nitekim yüksek düzeyde tarife uygulaması yurda kaçak yollardan şeker getirilmesine de yol açmaktadır (Akbaş, 2003, s. 2).

Şeker Kurumu 2007 yılı Kasım ayında, daha önceki planlanan çalışmalar içinde yer almayan yeni bir kaçak şekerle mücadele çalışması başlatmıştır. Kaçak olduğu şüphesi bulunan şekerlerden şeker kurumuna numune gönderilmesi halinde, şekerin menşei tespitine dayalı bir analiz yöntemi ile kaçak olup olmadığı saptanabilmektedir. Tüm İl Valilik ve Cumhuriyet Başsavcılarına bildirilmesi suretiyle başlatılan çalışma, İl Valilikleri ve Cumhuriyet Başsavcılıkları, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı gibi ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içerisinde uygulamaya konarak, kaçak şeker girişlerinin önlenmesi sağlanmıştır. Denetim faaliyetleri kapsamında, kamu kurum ve kuruluşları ile yapılan protokol ve işbirlikleri çerçevesinde kayıt dışı şekerle mücadelede önemli kazanımlar elde edilmiştir (Şeker Kurumu 2015, s. 36).

Kayıt dışı ile mücadelede etkinliğin sağlanabilmesi için, öncelikle alınması gerekli olan önlemlerin neler olduğu belirlenmeli ve bu önlemlerin uygulamaya geçirilmesi, uygulamaya yönelik ilke ve esasların belirlenerek belli bir politikanın oluşturulması gerekmektedir (Erdoğan, 2016, s. 23).

İşletme Kayıt Belgesi Uygunluk Yazısı İşlemleri

4634 sayılı Şeker Kanunu’na göre, kota temin etmesizin ya da kota kapsamı dışında temin edilen şeker kullanılarak şeker üretimi ile bunların yurt içine pazarlanması, idari para cezası gerektiren ve Kurumumuz takibinde olan konular olduğundan, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nca hazırlanan ve 17/12/2011 tarih, 28145 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelik” uyarınca şeker üretimi veya şeker paketlemesi konusunda faaliyet gösterecek gıda işletmelerinin İşletme Kayıt Belgesi başvurusunda Şeker Kurumundan alacağı uygunluk yazısının Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’na iletilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

01/08/2013 tarihli ve 28725 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Bir Şeker Türünden Başka Bir Şeker Türünün Üretilmesi ve Şekerlerin Ambalajlanması ile Pazarlanmasına Dair Tebliğ ile birlikte Şeker Kurulu’nun 245/3 sayılı kararı çerçevesinde yürütülmekte olan İşletme Kayıt Belgesi İçin Uygunluk Yazıları düzenlenme işlemleri gerçekleştirilen mevzuatı sadeleştirme çalışması kapsamında Kurul Kararında yer alan hükümler Tebliğ’e derç edilmiştir.

Bu itibarla İşletme Kayıt Uygunluk Yazısı İşlemleri Nisan 2015 ayından itibaren yalnızca 01/08/2013 tarihli ve 28725 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Bir Şeker Türünden Başka Bir Şeker Türünün Üretilmesi ve Şekerlerin Ambalajlanması İle Pazarlanmasına Dair Tebliğ hükümlerince yürütülmektedir. Bu doğrultuda 2015 yılında toplam 81 adet Uygunluk Yazısı düzenlenmiştir (<http://www.sekerkurumu.gov.tr>).

Özelleştirme

2001 yılında kabul edilen yeni Şeker Kanunu, sektörde özelleştirmeyi de hedeflemektedir. Ülkemizin ekonomi politikalarını etkilemekte olan IMF’ye verilen taahhütlerde göre, 2001-02 yıllarında şekerpancarı destek miktarı bütçe dengeleri gözetilerek sabit bir miktarı geçmeyecek şekilde belirleneceği ve TŞFAŞ’nin şeker fabrikalarının özelleştirilmesine 2001 yılı içinde başlanacağı belirtilmiş olmakla birlikte, bu konuda somut herhangi bir adım atılmamıştır. Bu özelleştirmenin koşulları son zamanlarda en çok tartışılan konular arasında yer almaktadır. Şeker sektörü çok büyük bir nüfus kitlesini temsil ettiği için özelleştirmenin sosyal boyutunun ihmal edilmemesi gerektiği ve özellikle Doğu Anadolu’daki fabrikala-

ra alıcı çıkmaması ihtimalinin olduğu ve bu nedenle özelleştirme konusunda “Topluca Özelleştirme Modeli”nin geçerli olması beyan edilmektedir (Akbaş, 2013, s. 18).

Özelleştirme; en geniş anlamıyla herhangi bir alanda kamu kesimi tarafından yürütülen faaliyetlerin özel kesime aktarılması olarak tanımlanmaktadır. Özelleştirme ile devletin ekonomide işletmecilik alanından tümüyle çekilmesi amaçlanmaktadır. Türk Şeker’in özelleştirme gündemine girmesi ilk kez 22 Haziran 2000 tarihinde IMF’ye verilen niyet mektubuyla olmuştur. Mektup, 2000 yılı Ağustos sonu itibarıyla Özelleştirme İdaresine devredilecek işletmeler portföyüne, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’nin bazı fabrikalarının alınması hükmünü içermiştir. Daha önceleri Türkşeker’in Bağlı Ortaklığı statüsünde olan Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş. ve Adapazarı Şeker Fabrikası AŞ’deki Türkşeker’e ait kamu hisseleri özelleştirme programına alınmıştır. Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş. 2004 yılında Torunlar Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.’ye, Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş. ise S.S. Adapazarı Pancar Ekicileri Kooperatifi’ne satılmıştır. 08/10/2007 tarih, 2007/57 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) kararı ile Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. deki kamu hisselerinin tamamı özelleştirme programına alınarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)’ye devredilmiştir. ÖYK’nın 12/08/2008 tarih, 2008/50 sayılı kararı ile Türk şeker, yeniden özelleştirme programına alınarak portföy grupları halinde özelleştirilmesine, Şeker Kurulu tarafından belirlenecek toplam şeker kotası çerçevesinde en az 5 (beş) yıl şeker üretim şartı getirilmesine karar verilmiştir (Tosun ve Arsan, 2016, s. 333).

Türk Şeker’in programa alınmasından sonra, ilgili yasal mevzuatlar ve alınan kararlar çerçevesinde; ÖİB ve ÖİB’ye danışmanlık hizmeti veren Konsorsiyum üyeleri, Türkşeker tarafından temin edilen bilgi belge ve görüşler doğrultusunda çalışmalarını sürdürmüşlerdir. Söz konusu çalışmalar kapsamında hazırlanan strateji raporlarında yer alan öneriler de dikkate alınarak oluşturulan ortak görüşler doğrultusunda; Maliye Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Rekabet Kurumu’nun olurları ile, portföy grupları oluşturulmuştur. Portföy A grubunda yer alan Şeker Fabrikaları için 24 Eylül 2008 – 27 Kasım 2008 tarihleri arasında çıkılan ihale, teklif gelmemesi nedeniyle 28 Kasım 2008 tarihi itibarıyla iptal edilmiştir. T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 11/09/2009 tarihinde 4046 sayılı Kanun hüküm-

leri çerçevesinde Türkşekere ait; Kastamonu, Kırşehir, Turhal, Yozgat, Çorum ve Çarşamba Şeker Fabrikaları (Portföy C) portföy grubu olarak bir bütün halinde "Satış" yöntemi "Varlık Satışı" şeklinde uygulanmak suretiyle "Pazarlık Usulü" ile özelleştirilmek üzere ihaleye çıkmıştır. Söz konusu ihale ile ilgili olarak Danıştay 13. Dairesinde Şeker-İş Sendikası tarafından açılan davada, önce bu ihalenin yürütülmesinin durdurulmasına, daha sonra ise ihale komisyonunun kararının iptaline karar verilmiştir. ÖYK'nun 15 Aralık 2014 tarih, 2014/122 sayılı Kararı ile "ÖYK'nun 20/12/2000 tarih ve 2000/92 sayılı Kararı ile özelleştirme kapsamına, 12/08/2008 tarih ve 2008/50 sayılı Kararı ile özelleştirme programına alınan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin özelleştirme işlemlerinin 31 Aralık 2014 tarihinden itibaren 2 (iki) yıl uzatılmasına" Özelleştirme İdaresi Başkanlığının 19/12/2014 tarih 80899123/100/K018/8764 sayılı yazısı ile karar verilmiştir (2015 Sektör Raporu, 2016, s. 57-58).

Öneriler ve Sonuç

Türkiye özellikle cumhuriyetin ilk yıllarında şeker pancarına ve şeker sektörüne verdiği önem sonucunda şeker sektöründe dünya ölçeğinde bir ülke olmayı başarmıştır. Pancar ekimi ve şeker sanayisi halen Türkiye ekonomisi için çok önemlidir ve bu önemini sürdürecektir.

1998 yılında şekerpancarı politikamızda önemli bir değişiklik yapılmış ve o güne kadar uygulanmakta olan ekim alanı sınırlaması yerine, üretim kontenjanı uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama ile pancar üreticisinin tüm ürününe satın alma garantisi verilmesi, üretimde istikrarın, kendi kendine yeterliliğin ve pazar büyümesine uyumun sağlanması, özelleştirme için sektörel altyapının hazırlanması ve AB Ortak Tarım Politikası'na uyum amaçlanmaktadır. Türkiye'nin AB'ye uyum süreci çerçevesinde, yaşanan gelişmelere adaptasyonunu sağlamak düşüncesiyle, 04.04.2001 tarihinde 4634 sayılı yeni bir Şeker Kanunu uygulamaya konulmuştur. Bu kanunla yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye' de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemleri düzenlenmiştir. Bu uygulamalarla makro düzeyde ülke ekonomisine olumlu yönde katkı, sektörde istikrarlı ve planlı büyüme hedeflenmiştir.

İstihdama sağladığı katkılar, tarım ve hayvancılığı geliştirici etkisi, ilaç ve çeşitli kimyasalların üretiminde, biyoetanol başta olmak üzere, biyoyakıt üretiminde, gıda ve gıda alt sektörlerinde, nakliye alanında gibi yan sektörleri destekleyici etkisi, en fazla katma değer yaratan sektörlerin başında gelmesi, köyden kente göçü önlemesinin yanı sıra çevre dostu olması gibi ekonomik faydalarının yanı sıra özellikle de sağladığı sosyal faydanın büyüklüğü göz önüne alındığında, pancar tarımı ve pancar şekeri sektörü tüm dünyada korunan ve desteklenen sektör olmuştur. Bu doğrultuda Türkiye'de izlenen politikalarla birlikte;

Türk Şeker Sanayi ve şeker sektörü, ekonomik ve sosyal getirileri yönünden iyi analiz edilmeli, sektörün yaşatılmasına yönelik tüm tedbirler alınmalı,

Tarım politikalarında meydana gelen değişikliklerin, AB Şeker Rejimi Reformu'nun sonuçları başta olmak üzere dünyadaki gelişmeler titizlikle takip edilmeli, Türkiye şartlarına uygun olarak tekrar gözden geçirilmeli ve tarım sektöründe, AB' nin hedeflediği üretim ve maliyet oranlarını gerçekleştirmek için gereken çalışmalar hızlandırılmalı,

Pancar şekeri üreticisi desteklerinin, ihracat teşviklerinin ve ithalat kotaları ile yüksek ithalat korumalarının yaygınlaştırılması sonucu dışa bağımlılık yaratılmadan üretimde sürdürülebilirlik sağlanmalı,

Şeker fabrikaları ölçek büyüklüğü ve teknoloji açısından revize edilmeli, modernizasyonu yapılmalı, uluslararası verimlilikte rekabet avantajı yaratılmalı, istikrarlı büyüme hızına ulaşılmalı,

Türkiye'nin şeker pancarı üretimini teşvik etmesi ve fiyatlandırma politikası ile şeker ithalatını kontrol etmesi, şeker ihracatını destekleme konusunda çalışma yapılarak, stokların ihracat yoluyla azaltılması uygulanmalı,

Pancar ekim alanlarında modern tarım tekniklerinin uygulanması için yapılan çalışmalar yoğunlaştırılmalı toprak işleme, kaliteli tohum kullanma, gübreleme, sulama ve mekanizasyon tedbirleri ile verim ve kalitenin artırılması sağlanmalı,

Ülkeye kontrolsüz ve kaçak şeker girişini engelleyecek yasal düzenlemeler yapılmalı, arz talep dengesi bozulmamalı,

Şeker Fabrikaları arası kota transferi engellenerek, tüm fabrikaların işlemlerinin sürdürülmesi sağlanmalı, üretim maliyetleri düşürülerek, Kamuya ait şeker fabrikalarının yeniden yapılandırılmaları konusunda gerekli yenileme ve modernizasyon çalışmaları yapılarak, özel şeker fabrikaları ile rekabet edebilir duruma getirilmeli,

Yüksek olan NBŞ kotalarının AB ülkelerindeki gibi %2’ler seviyesine çekilmesi sağlanmalı, tatlandırıcıların şekere ikame edilmesi önlenmeli,

Kamuya ait şeker fabrikalarının özelleştirilmesi düzenlemeleri yeniden değerlendirilmeli, pancarın yetiştirilmesinden şeker üretim ve pazarlanmasına kadar geçen süreçte üreticilerin söz ve karar verici süreç içerisinde bulunabilmesi sağlanmalıdır.

Tarımsal bir ürün olan şekerin, sanayileşme ile birlikte işlenmesi sonucu uluslararası bir politika aracı haline gelmesi Türkiye’nin de şeker politikaları açısından üzerinde durulması gereken bir konudur. Ayrıca Türkiye’de şeker sektörünün, dünyada meydana gelen değişiklikler ve ülke gerçekleri de dikkat alınarak yeniden yapılandırılması zorunlu görülmektedir.

Kaynakça

Akbay, A. Ö. (2003). Türkiye’de Şeker Üretiminin Ekonomik ve Sosyal Karlılığının Değerlendirilmesi, Temmuz 2003, Ankara

Atalık, A. (2008). “Şekerin ve Şeker Sanayinin Tarihçesi”, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, KARASABAN,06.10.2008.

Avcı, S.(1997). “Dünyada Şeker Sanayinin Dağılımını ve Gelişmesini Etkileyen Unsurlar”, *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi*, s.227-258.

Çeltek, G.(2001). “Avrupa Birliği Şeker Ortak Piyasa Düzeni”, *Gıda Mühendisleri Dergisi*, 4(11), s.11-14.

Dinçer, M.(1971).”Türkiye’nin Şeker Üreti ile Tüketimi Durumu”, *Pancar Dergisi*, 226(20 Temmuz 1971), s.3.

Elliot, M. C. ve Weston, G. D. (1993). Biology and physiology of sugarbeet plant. In *The sugar beet crop: science into practice*. Eds. DA Cooke and RK Scott. Chapman and Hall, London.pp 37-66.

Erdal H. (2005). Türkiye Şeker Sanayinin Yapısı ve 4634 Sayılı Şeker Kanununun Değerlendirilmesi. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Fen Bilimleri Doktora Tezi. Ankara

Gaytancıoğlu O. ve Konyalı S.(2002).Yeni Şeker Kanununun Türkiye Sanayine Etkilerinin İncelenmesi. Türkiye V. Tarım Ekonomi Kongresi 18-20 Eylül 2002. Erzurum

Gök, İ. (2001). Şekerin Geleceği Şeker-İş Sendikası Ankara - 2011

Karademir, Z. (2015). “Osmanlı İmparatorluğu’nda Şeker Üretim ve Tüketimi (1500-1700)”, *OTAM*, Cilt:37, s.181-218.

Köse, S. O.(2008). Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2008

Sunulu, S. ve Sunulu, A.(2016).Şeker Pancarında Cercospora Yaprak Lekesi Hastalığı, *Pankobirlik*, 27(108), s. 34.

Şiray A. (1990). Şeker Pancarı Tarımı, Ankara, 1990,s.7

Tosun, F. (2016). Şeker Pancarı ve Şeker, Ürün Raporu, Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Enstitüsü TEPGE, s. 1-17.

Tosun, F ve Arslan S. (2016). 4634 Sayılı Şeker Kanunu Sonrasında Türkiye Şeker Sanayinde Meydana Gelen Gelişmeler, *Journal of Field Crops Central Research Institute*, 2016, 25 (Special issue-2): 328-333

Türkoğlu, A.(1952). Türkiye Şeker Endüstrisi, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi (Basılmamış Doçentlik Tezi), 1952,s.51

- Uzuner, A.(1987). “Şeker Pancarında Verim ve Kaliteyi Yükseltmek İçin Alınması Gereken Önlemler”,1.Ulusal Şeker Pancarı Üretimi Sempozyumu, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Ankara 2327,Kasım 1987,s.52. <http://www.sekerkurumu.gov.tr/kotalar/pancar-sekeri-sirketlerine-tahsis-edilen->
- F.O.LICHT’S İnternational Sugar&Sweetener Report <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/05/20090516-17.htm>
- FAO, 2013. (<http://faostat3.fao.org/browse/Q/QC/E>)
- OECD, 1998. Sugar Policy Reform: Competition Policy Issues, Paris, Committee for Agriculture, Sep. 1998. [http://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9724&tipi=24&sube=3,](http://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=9724&tipi=24&sube=3)
- Pankobirlik, Dünya AB ve Türkiye Şeker İstatistikleri, Nisan 2017,Ankara. http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/Faal_Rapor/faaliyet_raporu03.html
- Pankobirlik,” Türk Şeker Sanayii 65 Yaşında”, Pankobirlik Bülteni,Kasım-Aralık 1991,s.47-48 Resmi Gazete, 28/06/2002, Sayı: 24799
- Sektör Raporu 2015, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.,2016 Resmi Gazete, 17/ 11/2003, Sayı: 25292
- Şeker Kurumu 2015 Yılı Denetim Raporu 2015 Şeker Kurumu, Faaliyet Raporu www.sekerkurumu.gov.tr Resmi Gazete, 27/ 01/2004, Sayı: 25359
- Türkşeker 1926-2016,2016,s.37www.sekerkurumu.gov.tr Resmi Gazete, 17/ 08/2007, Sayı: 26616
- Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Faaliyet Raporları Resmi Gazete, 15/05/2008, Sayı: 26877
- Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş Kurumsal İnternet Sitesi(www.turkseker.gov.tr) Resmi Gazete, 16/05/2009, Sayı: 27230
- Türkiye Şeker Kurumu Faaliyet Raporları Resmi Gazete, 17/12/2011, Sayı: 28145
- Türkiye Şeker Kurumu Kurumsal İnternet Sitesi(www.turkseker.gov.tr) Resmi Gazete, 02/07/2013, Sayı: 28783
- Türkiye Şeker Kurumu Kurumsal İnternet Sitesi(www.turkseker.gov.tr) Resmi Gazete, 02/10/2013, Sayı: 28695
- Türkiye Şeker Kurumu Kurumsal İnternet Sitesi(www.turkseker.gov.tr) Resmi Gazete, 23/08/2014, Sayı: 29097
- Türkiye Pancar Kooperatifleri Birliği(PANKOBİRLİK) Kaynak Ve Yayınları <http://www.turkseker.gov.tr/http://www.turkseker.gov.tr/2015-SEKTOR-RAPORUhttp://www.turkseker.gov.tr/2015-SEKTOR-RAPORUkotalar016/2017PAZARLAMA YILI PANC>
- Türkiye Pancar Kooperatifleri Birliği(PANKOBİRLİK) Kurumsal İnternet Sitesi (www.pankobirlik.com.tr) <http://www.turkseker.gov.tr/2015-SEKTOR-RAP>
- Türkiye İstatistik Enstitüsü Kurumsal İnternet Sistesi(www.tuik.gov.tr) www.sekerkurumu.gov.tr/4634-sayili-se