

**T.C.  
TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI  
DIŞ İLİŞKİLER VE AVRUPA BİRLİĞİ KOORDİNASYON  
DAİRESİ BAŞKANLIĞI**

**AB UZMANLIK TEZİ**

**DÜNYA ŞEKER TİCARETİ,  
AVRUPA BİRLİĞİ ŞEKER REFORMU VE  
TÜRKİYE'DE ŞEKER SEKTÖRÜNÜN DURUMU**

**Senem ODAMAN KÖSE**

Her hakkı saklıdır.

ANKARA

2008

## ÖZET

### AB Uzmanlık Tezi

#### **Dünya Şeker Ticareti, Avrupa Birliği Şeker Reformu ve Türkiye’de Şeker Sektörünün Durumu**

Senem ODAMAN KÖSE

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

Toplumlar için vazgeçilmez bir gıda maddesi olan şeker, tüm dünyada üretiliyor olması ve üretiminin önemli kısmının ticarete konu olması nedenleriyle ülkeler için stratejik bir üründür. Bu özellikleriyle uluslararası alanda çeşitli düzenlemeler gerektiren şeker sektöründe işbirliğini geliştirme amacındaki Uluslararası Şeker Örgütü, sektöre istikrar getirmeyi hedeflerken; Dünya Ticaret Örgütü tüm sektörlerle olduğu gibi şeker sektörüne de ticaretin liberalizasyonu çerçevesinden bakmaktadır.

Avrupa Birliği ise üretim, ithalat ve ihracat potansiyelleri ile sektörde önemli bir aktördür. Birliğin son dönemde yapmış olduğu Şeker Reformu, Birliğin üretim hacmi ve dünya şeker sektöründeki konumunu değiştirerek dünya şeker sektörü genelinde etkiler doğurmuştur.

Ülkemiz ise gerek Dünya Ticaret Örgütü üyesi olması gerekse Avrupa Birliği ile yaşadığı adaylık süreci nedeniyle dünyadaki bu gelişmelerden yakından etkilenmektedir. Bu etkileri açıklamak için öncelikle ülkemiz şeker sektörünün yapısını ortaya koymak gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacı Türk şeker sektörünü dünyada ve Avrupa Birliği’nde yaşanan gelişmeler ışığında incelemektir. Sonuçta, ülkemiz şeker sektörünün yaşanan süreçlerden olumsuz yönde etkilenmemesi ve varlığını sürdürebilmesi için sektörün güçlendirilerek rekabet gücünün artırılmasının önemi vurgulanmıştır.

**Anahtar kelimeler:** 1) Şeker, 2) Şeker Ticareti, 3) Dünya Ticaret Örgütü, 4) Avrupa Birliği, 5) Uluslararası Şeker Örgütü, 6) Tarım

## ABSTRACT

### EU Expertise Thesis

## World Sugar Trade, European Union Sugar Reform and The Turkish Sugar Sector

Senem ODAMAN KÖSE

Ministry of Agriculture and Rural Affairs  
Foreign Affairs and EU Coordination Department

Sugar, produced and traded all around the world, is an indispensable and a strategic product for communities. With these specifications sugar sector has been subject to arrangements on the international stage. International Sugar Organisation aims to stabilize the sugar sector while World Trade Organisation has the purpose to liberalize the sector like other agricultural sectors.

European Union, with a significant production, import and export capacity, is one of the leading actors in the sugar sector. The sugar reform of the European Union has affected the structure of the Union and the balance of the world sugar sector.

Turkey, as a member of the World Trade Organisation and a candidate of the European Union, has been affected by the international developments directly. It is needed to explain the structure of the Turkish sugar sector to understand the impacts of the international developments on the Turkish sugar sector.

In this study, it has been aimed to handle the arrangements brought by the international developments and effects of them to the Turkish sugar sector. As the result of the study, it has been understood that some measures to strengthen Turkish sugar sector must be adopted to prevent the negative effects of international developments.

**Key words:** 1) Sugar, 2) Sugar Trade, 3) World Trade Organization, 4) European Union, 5) International Sugar Organization, 6) Agriculture.

**DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ, AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE  
BAĞLAMINDA ŞEKER SEKTÖRÜNÜN ANALİZİ**

**İÇİNDEKİLER**

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| ÖZET.....             | II  |
| ABSTRACT.....         | III |
| İÇİNDEKİLER .....     | IV  |
| KISALTMALAR .....     | VI  |
| TABLolar DİZİNİ ..... | VII |
| GİRİŞ .....           | 1   |

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**Dünya Şeker Ticareti ve Dünya Ticaret Örgütü**

|  |    |
|--|----|
| 1.1. Dünya Şeker Ticareti.....                           | 3  |
| 1.1.1. Dünya Şeker Sanayinin Tarihçesi .....             | 3  |
| 1.1.2. Dünyada Şeker Ticareti, Üretimi ve Tüketimi ..... | 7  |
| 1.1.3. Uluslararası Şeker Örgütü ve Anlaşmaları .....    | 14 |
| 1.2. Dünya Ticaret Örgütü Çerçevesinde Şeker Sanayi..... | 16 |

**İKİNCİ BÖLÜM**

**Avrupa Birliği'nde Şeker Sanayi**

|  |    |
|--|----|
| 2.1. Avrupa Birliği Şeker Ortak Piyasa Düzeni .....          | 21 |
| 2.1.1. Reform Öncesi Dönemde Şeker Ortak Piyasa Düzeni ..... | 22 |
| 2.1.1.1. Müdahale Fiyatı .....                               | 23 |
| 2.1.1.2. Kota Sistemi.....                                   | 24 |
| 2.1.1.3. Üretim Vergileri.....                               | 26 |
| 2.1.1.4. Üçüncü Ülkelerle Ticaret.....                       | 26 |
| 2.1.2. Avrupa Birliği Şeker Reformu .....                    | 28 |
| 2.1.2.1. Reformun Nedenleri .....                            | 28 |

|  |    |
|--|----|
| 2.1.2.2. Reform Süreci .....   | 29 |
| 2.1.2.3. Reformun Unsurları .....  | 30 |
| 2.1.3. Reform Sonrası Şeker Ortak Piyasa Düzeni.....   | 32 |
| 2.1.3.1. Fiyat Mekanizması.....  | 32 |
| 2.1.3.2. Kota Sistemi.....   | 33 |
| 2.1.3.3. Telafi Sistemi .....  | 36 |
| 2.1.3.4. Üçüncü Ülkelerle Ticaret.....   | 38 |
| 2.1.3.5 Reformdan Beklenenler .....  | 39 |
| 2.1.4. Afrika-Karayip-Pasifik Ülkeleri İle Tercihli Ticaret Anlaşmaları ve EBA Girişimi..... | 40 |
| 2.1.4.1. Afrika-Karayip-Pasifik Ülkeleri İle Tercihli Ticaret Anlaşmaları .....              | 40 |
| 2.1.4.2. EBA Girişimi .....  | 41 |
| 2.2. Avrupa Birliği'nin Dünya Ticaret Örgütü Taahhütleri .....                               | 43 |
| 2.3. Avrupa Birliği Şeker Paneli .....   | 46 |

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **Türkiye'de Şeker Sanayi**

|  |    |
|--|----|
| 3.1. Türkiye'de Şeker Sanayinin Tarihçesi .....            | 51 |
| 3.2. Hukuki Düzenlemeler .....                             | 53 |
| 3.2.1. 1956 Şeker Kanunu .....                             | 53 |
| 3.2.2. 1998 Kota Sistemi .....                             | 55 |
| 3.2.3. 2001 Şeker Kanunu .....                             | 56 |
| 3.3. Özelleştirme .....                                    | 59 |
| 3.4. Türkiye'de Şeker Sanayinin Yapısı .....               | 61 |
| 3.5. Türkiye'de Nişasta Bazlı Şeker Sektörü .....          | 64 |
| 3.6. Türkiye'de Şeker Sanayinin Sorunları .....            | 66 |
| 3.7. Türkiye'de Şeker Sanayinde Yapılması Gerekenler ..... | 68 |
| 3.8. Avrupa Birliği Sürecinde Şeker Sanayi .....           | 71 |
| 3.9. Türkiye'nin DTÖ Yükümlülükleri.....                   | 74 |
| SONUÇ .....  | 79 |
| KAYNAKLAR .....  | 85 |

## KISALTMALAR

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>AB</b>          | Avrupa Birliği  |
| <b>AHO</b>         | Anlaşmazlıkların Halli Organı   |
| <b>AKP</b>         | Afrika, Karayip, Pasifik  |
| <b>AMS</b>         | Aggregate Measurement of Support (Toplu Destek Ölçümü)  |
| <b>DGD</b>         | Doğrudan Gelir Desteği  |
| <b>DTÖ</b>         | Dünya Ticaret Örgütü  |
| <b>EBA</b>         | Everything But Arms (Silahlar Hariç Herşey)   |
| <b>FAO</b>         | Food and Agriculture Organization (Gıda ve Tarım Örgütü)  |
| <b>GATT</b>        | General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)                   |
| <b>GÜ</b>          | Gelişmiş Ülke   |
| <b>GYÜ</b>         | Gelişme Yolundaki Ülke  |
| <b>ISO</b>         | International Sugar Organization (Uluslararası Şeker Örgütü)  |
| <b>NBS</b>         | Nişasta Bazlı Şeker   |
| <b>OECD</b>        | Organization For Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)           |
| <b>OPD</b>         | Ortak Piyasa Düzenleri  |
| <b>OTP</b>         | Ortak Tarım Politikası  |
| <b>ÖYK</b>         | Özelleştirme Yüksek Kurulu  |
| <b>Pankobirlik</b> | Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği   |
| <b>TRQ</b>         | Tariff Rate Quota   |
| <b>Türkşeker</b>   | Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.  |
| <b>UNCTAD</b>      | United Nations Conference of Trade and Development (Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı) |

## **TABLolar DİZİNİ**

|  |    |
|--|----|
| Tablo 1: Dünyada Şeker Üretimi .....   | 9  |
| Tablo 2: Dünyada Şeker Tüketimi ve Stokları.....   | 10 |
| Tablo 3: Dünyada Şeker Üretim ve Tüketim Eğilimleri ile Şeker Stokları .....                             | 11 |
| Tablo 4: Bazı Ülkelerin Üretim, İthalat ve İhracat Değerleri .....                                       | 12 |
| Tablo 5: AB’de Reform Sürecinde Uygulanacak Fiyatlar .....   | 32 |
| Tablo 6 : AB’de Reform Sürecinde Uygulanacak Pancar Fiyatları.....                                       | 32 |
| Tablo 7: 318/2006 Sayılı Konsey Tüzüğü Ek 3’e Göre AB Üyesi Ülkelere Tahsis Edilen Üretim Kotaları ..... | 34 |
| Tablo 8: AB’de Yeniden Yapılandırma Sürecinde Verilecek Yardımlar .....                                  | 37 |
| Tablo 9: Türkiye’de Yıllık Şeker Üretimi ve Yıllara Göre Artış.....                                      | 63 |

## GİRİŞ

Şeker, dünyada çok sayıda ülke tarafından üretilen, tüm ülkeler tarafından ithal ya da ihraç edilen ve üretimi eski tarihlere dayanan bir üründür. Dünya tarihinde yaşanan dönüşüm süreçlerinde oynadığı rolle toplumları ekonomik ve sosyal açıdan etkilemiş olan şeker, bu özellikleriyle politik ve stratejik bir sektördür.

İki ana hammaddeden üretilebilen şekerin dünya üzerindeki üretiminin yaklaşık %70'i kamıştan yapılmaktadır. Kamış şekeri üretimine göre daha yeni bir sanayi dalı olan pancar şekeri üretimi ise kamış şekerine göre daha yüksek maliyetlidir. Bu nedenle, şeker sektörü şekerin pancardan üretiminin başladığı yıllardan bu yana korunan bir sektör olmuştur.

Çalışmanın ilk bölümü de şeker sektörünün tarih boyunca yaşadığı dönüşümlere ayrılmıştır. Bu bağlamda, yaşanan toplumsal gelişmelerin şeker sektörüne etkileri ile şeker sektöründe görülen gelişmelerin toplumları etkilemiş biçimleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Dünya genelinde ve bazı ülkelerde şeker üretim, tüketim, stok, ithalat ve ihracat rakamları ilk bölümde yer verilen konulardan bir diğeridir. Böylece şeker sektörünün günümüzdeki durumuna ilişkin genel bir tablo çizilmeye çalışılmıştır. Veriler yardımıyla şeker sektörünün genel yapısının ortaya konulmasının ardından, dünya şeker sektörünü düzenleme ve sektöre istikrar getirme hedefleriyle kurulmuş olan Uluslararası Şeker Örgütü (ISO)'nün amaçları ve yapısına ilişkin bilgiler verilmiştir. Birinci bölümde ayrıca, uluslararası ticareti liberalize etme hedefine sahip olan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) çerçevesinde gerçekleşen uluslararası ticaretin liberalize edilmesi yönündeki gelişmelerden şeker sektörünün ne şekilde etkilendiği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Avrupa Birliği (AB) şeker ortak piyasa düzenine (OPD) yer verilmiştir. Bu çerçevede öncelikle şeker OPD'de reform öncesi dönemde yer alan düzenlemeler incelenmiştir. Ardından, reform sürecine ilişkin bilgiler



verilmiş ve reform ile kurulan yapı anlatılmıştır. AB'nin DTÖ taahhütlerine ilişkin bilgi verilmesiyle devam eden ikinci bölüm; Avustralya, Brezilya ve Tayland'ın AB aleyhinde şikayetçi olması sonucu yaşanan Şeker Paneli sürecinin anlatılmasıyla son bulmuştur.

Çalışmanın son bölümü ise Türkiye şeker sektörünün incelenmesine ayrılmıştır. Bu bölümde ilk olarak, ülkemizde şeker sektörünün tarihçesine yer verilmiş ve sektörün kuruluşundan günümüze kadar geçen sürede getirilmiş olan hukuki düzenlemeler anlatılmıştır. Bu açıklamaların ardından, sektörün sorunları ele alınarak; sektörde yapılması gerekenler irdelenmiştir. Bu bölümde son olarak, DTÖ ve AB süreçlerinin şeker sektörünü bugüne kadar ne şekilde etkilediği ve bundan sonra yaşanacak gelişmelerin sektör üzerindeki muhtemel etkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmanın amacı dünya şeker sanayinin yapısını, DTÖ çerçevesinde yaşanan gelişmeleri ve AB şeker reformunu ortaya koymak; böylece ülkemiz şeker sektörünün nasıl bir yapının parçası olduğunu açıklamaktır. Ülkemizin de üyesi olduğu DTÖ çerçevesinde yaşanan liberalleşme hareketinin önümüzdeki dönemde daha ileri boyutlara taşınması beklenmektedir. AB ile yürütülen üyelik müzakereleri sonucunda AB'ye üye olunması durumunda ise, diğer sektörlerde olacağı gibi ülkemiz şeker sektörünün de AB'ye entegre olması kaçınılmazdır. Bu çalışmada uluslararası alanda yaşanan gelişmelerin ortaya konulması, ülkemiz şeker sektörünün bu gelişmeler göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi ve yaşanan gelişmeler sonucunda sektörün ülkemizde ayakta kalabilmesi için çeşitli önerilerde bulunulması amaçlanmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### Dünya Şeker Ticareti ve Dünya Ticaret Örgütü

#### 1.1. Dünya Şeker Ticareti

##### 1.1.1. Dünya Şeker Sanayinin Tarihçesi

Dünyada yüz yirmiye yakın ülkede üretilen şeker, enerji verici niteliğiyle toplumlar için gıda güvencesi olmasının yanında yiyeceklere kattığı tat nedeniyle de vazgeçilmez bir gıda maddesidir. Ülkelerin ekonomilerindeki önemi ve uluslararası ticaretteki payı da şekerini tarihte olduğu gibi günümüzde de önemli sektörler arasına sokmaktadır.

Şeker, iki farklı hammaddeden üretilmektedir. Sektörün hammaddelerinden biri tropikal iklimin ürünü olan kamış iken; diğeri ılıman iklimde yetişen pancardır. Günümüzde üretilen şekerin yaklaşık olarak % 70'i kamıştan; % 30'u pancardan elde edilmektedir. Dünyada şeker kamışı üreticisi başlıca ülkeler Brezilya, Hindistan, Tayland, Meksika, Kolombiya, Küba ve Avustralya'dır. Şeker pancarı ise ağırlıklı olarak Avrupa'da üretilmekle birlikte; Asya ve Kuzey Amerika'da da üretimi söz konusudur. AB, ABD, Ukrayna, Türkiye ve Rusya şeker pancarı üretiminde önemli ülkelerdir. Ayrıca dünyada ABD, Çin ve Japonya gibi her iki ürünü de üreten ülkeler de bulunmaktadır.

FAO verilerine göre, 120 ülkede üretilen şekerin hammaddesi olan şeker kamışı 100 ülkede yetiştirilirken, şeker pancarı üretimi 50 ülkede yapılmaktadır.<sup>1</sup> 2002–2004 yılları arasında dünya genelinde, şeker üretiminde kullanılan hammaddelere ayrılmış olan 26 milyon hektar alanın % 77'si şeker kamışı ekiminde kullanılmıştır.<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Directorate For Food, Agriculture and Fisheries Committee For Agriculture Working Party on Agricultural Policies and Markets, **EU Sugar Reform**, AGR/CA/APM(2006)15FINAL, 2007, s.14.

<sup>2</sup> OECD, s.11.

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 Afrikalının 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 yüklenererek Avrupa’ya geri dönmekteydi.<sup>3</sup> “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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> Tarihteki rolü nedeniyle şeker, belki de başka hiçbir ürünün toplumları etkilemediği biçimde, toplumlarda derin ekonomik ve sosyal etkiler yaratmıştır.

1700'lere kadar lüks bir tüketim maddesi olarak kullanılan bir baharat olan şeker, yaşanan dönüşüm sonucu lüks bir tüketim maddesi olmaktan çıkarak 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.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> A.C. Hannah, The World Sugar Economy, **Sugar Seminar**, 2000, s.2.

<sup>4</sup> The Story Of Sugar, [http://www.sugar-bureau.co.uk/story\\_of\\_sugar/sos.pdf](http://www.sugar-bureau.co.uk/story_of_sugar/sos.pdf), Erişim tarihi: 04.02.2007, s.4.

<sup>5</sup> B.W. Higman, “Sugar Revolution”, **Economic History Review**, LIII, Blackwell Publishers, Malden, 2000, s.213.

<sup>6</sup> Cambridge World History <http://www.cambridge.org/us/books/kiple/sugar.htm>, Erişim tarihi: 04.12.2006, s.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, maliyetinin yüksek olmasına rağmen şekerpancarından şeker üretiminin başlaması sonucunu da doğurmuştur.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> Bu dönemde pancar şekerine yapılan desteklerin artmasının bir nedeni de sömürgelerde çıkan ayaklanmalar sonucu şeker arzının azalmasıdır.<sup>9</sup>

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 sektörü 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

---

<sup>7</sup> Victor Afari-Sefa, “The World Market Situation For Sugar and Future Policy Developments”, Seminar Paper, Justus Liebig University, Giessen, 2003, s.3–4.

<sup>8</sup> Cambridge World History, s.13.

<sup>9</sup> Donald Mitchell, **Sugar Policies: Opportunity For Change**, World Bank Policy Research Working Paper 3222, 2004, s.8.

yapılmaya başlanmıştır. Ancak pancar şekeri üretimini desteklemekten kaçınan İngiltere sektörün dışında kalmış; pancar ya da kamış şekerini ithal etmeyi tercih etmiştir.<sup>10</sup> 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 etmeye başlamış ve İngiltere, 1920'lerden itibaren şeker ihtiyacının önemli bir kısmını pancardan elde etmiştir.<sup>11</sup> İlk olarak Avrupa'da üretilmeye başlanan ve üretimi burada yaygınlaşan pancar şekeri, 20. yüzyılda da ağırlıklı olarak "Avrupalı" bir ürün olarak kalmıştır.<sup>12</sup>

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 izlemişlerdir. Verilen destekler sonucunda 1800'lerin başında pancardan şeker üretilmeye başlanmasının ardından, 1900'lerin başında dünyadaki şekerin yaklaşık % 60'ı pancardan üretilir duruma gelmiştir. Ancak Avrupalı üreticiler arasında ithalat vergisi iadesi uygulamasının kaldırılması amacıyla imzalanan anlaşma; taşıma maliyetlerinin düşmesi ve kamış şekerinin daha düşük maliyetlerle üretiliyor olması etkenleriyle birleşince 20. yüzyılda pancar şekeri pazar payını kaybetmiştir.<sup>13</sup> Özellikle son 40 yılda şeker kamışı üretimi ikiye katlanırken; şeker pancarı üretimi sabit kalmış ve son yıllarda az da olsa düşüş göstermektedir.<sup>14</sup>

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, şeker sanayi gibi pek çok sosyo-ekonomik unsuru barındıran "politik" bir üründür. Bu nedenle şeker üretimini desteklemeye yönelik korumacı politikaların dünya

---

<sup>10</sup> Cambridge World History, s.15.

<sup>11</sup> The Story Of Sugar, s.6.

<sup>12</sup> Cambridge World History, s.15.

<sup>13</sup> Mitchell, s.8.

<sup>14</sup> Siemen van Berkum, Pim Roza ve Frank van Tongeren. "Impacts of the EU Sugar Policy Reforms on Developing Countries", Agricultural Economics Research Institute (LEI), Report 6.05.09, The Hague, 2005, s.22.

genelinde uygulanması, şekerin dünyada yaşanan liberalleşme hareketinden en az etkilenen ürünler arasında yer almasına neden olmuştur.<sup>15</sup>

En gelişmiş ülkelerde dahi şeker sektörünün ekonomik ve sosyal menfaatleri, sürdürülebilirliği ve büyüebilmesi açısından tarımsal destek politikaları uygulanmaktadır.<sup>16</sup> Özellikle gelişmekte olan ülkelerde şeker sanayini hükümetler düzenlemekte ve bazen de sanayiye sahip olmaktadır.<sup>17</sup> Şeker politikalarında liberalleşme eğilimine rağmen, dünya üretiminin yaklaşık % 80'i, ticaretinin ise yaklaşık % 60'ı sübvans edilen ve korunan fiyatlarla yapılmaktadır. Yalnızca dünya şeker üretiminin % 20'sini, ticaretinin ise % 40'ını elinde tutan üç temel aktör olan Avusturya, Brezilya ve Küba dünya fiyatları seviyesinde üretim yapabilen şeker sektörlerine sahiptir.<sup>18</sup>

### 1.1.2. Dünyada Şeker Ticareti, Üretimi ve Tüketimi

Şeker, hemen hemen her ülkede korunan bir ürün olması ve dünyadaki üretiminin yaklaşık % 30'nun uluslararası ticarete konu olması nedenleriyle dünya piyasalarında özel bir öneme sahiptir. Dünyada üretilen şekerin % 30'luk kısmının uluslararası ticarete konu olması diğer ürünlerle kıyaslandığında oldukça yüksek bir orandır.

Tüm ülkeler tarafından ithal ya da ihraç ediliyor olması da şekeri, dünyadaki ekonomik ilişkilerin önemli bir parçası haline getirmiştir. Dünya piyasalarındaki önemi, şekerin uluslararası politika, sağlık, tüketici, üretici olarak gelişmekte olan ülkelerin öncelikleri gibi çok farklı unsurlardan etkilenmesine ve çok farklı unsurları etkilemesine neden olmuştur.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Taylan Kıymaz, **Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye'nin Konumu**, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yayın No: 2652, Ankara, 2002, s.1.

<sup>16</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013) Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2006, s.29.

<sup>17</sup> Aytüre, Selma. **Avrupa Birliği'ne Uyum Açısından Türkiye'nin Şeker Üretim ve Ticaret Politikaları**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Toplulukları (Uluslar arası İlişkiler) Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara, 2004, s.16.

<sup>18</sup> Mitchell, s.18.

<sup>19</sup> Afari-Sefa, s.2.

Dünyada üretilen şekerin ticareti yapılan % 30'luk kısmının üçte ikisi serbest ticaret koşullarında yapılırken; geriye kalan üçte bir tercihli ticaret anlaşmalarına ve uzun dönemli sözleşmelere dayanmaktadır.<sup>20</sup>

Tercihli ticaret anlaşmaları yoluyla pazarına giriş yapılan ülkelerin başında, dünya şeker ticaretinin % 16'sını elinde bulunduran AB ve ABD gelmektedir. AB için tercihli ticaret içinde önemli bir yeri Afrika, Karayip, Pasifik (AKP) ülkeleri ile yapılan protokol çerçevesinde gerçekleştirilen ticaret kapsamaktadır. Ayrıca AB, son dönemde Hırvatistan ile bir anlaşma imzalayarak bu ülkeye de tercihli ticaret hakkı tanımıştır. 2009 başında Everything But Arms-EBA (Silahlar Hariç Herşey) Anlaşması çerçevesinde öngörülen geçiş dönemi de tamamlanarak; 49 az gelişmiş ülke için serbest giriş hakkı tamamıyla sağlanmış olacaktır. ABD pazarına giriş ise küresel bir tarife kotası rejimi ile sağlanmaktadır. Ayrıca Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) da Meksika ve Kanada'ya ABD pazarına gümrüksüz giriş hakkı tanımaktadır.<sup>21</sup>

Şeker, ticarete beyaz şeker ya da ham şeker olarak konu olabilmektedir. Ham şeker yalnızca kamıştan elde edilebilirken; şeker pancarı ham şekere dönüştürülmeden doğrudan beyaz şeker üretiminde kullanılmaktadır. Şeker pancarının geniş hacminden dolayı nakliyesinin zor olması nedeniyle pancar, üretildiği yere yakın bölgelerde işlenmektedir. Kamış ise üretildiği yere yakın değirmenlerde ham şekere dönüştürüldükten sonra, rafinerilere taşınmakta ve burada beyaz şeker elde edilmektedir. Dolayısıyla, pancardan şeker üreten ülkeler yalnızca beyaz şeker ihraç ederken; kamıştan şeker üreten ülkeler hem ham hem de beyaz şeker ihraç etmektedir. Böylelikle, toplam şeker ihracatında ham şekerin payı yaklaşık % 50'yi bulmaktadır.<sup>22</sup>

Beyaz şeker Londra ve Paris; ham şeker Londra ve New York borsalarında işlem görmektedir. Şeker, değişken fiyat seyri gösteren bir üründür ve şeker borsası sürekli

---

<sup>20</sup> Beate Zimmermann ve Zeddies Jürgen, "International Competitiveness Of Sugar Production", [http://www.ifmaonline.org/pdf/congress/Zimmermann\\_2.pdf](http://www.ifmaonline.org/pdf/congress/Zimmermann_2.pdf), Erişim tarihi: 10.02.2007, s.1.

<sup>21</sup> OECD, s.134.

<sup>22</sup> Afari-Sefa, s.1.

inişler-çıkışlar içerisinde. Fiyatlar; ekim alanları, rekolte, hava koşulları, rakip ürünlerin fiyatları gibi faktörlerden etkilenmektedir.<sup>23</sup>

Tarihsel olarak savaşlardan hava koşullarına kadar her türlü unsura karşı çok hassas olan uluslararası şeker ticaretinde şekeri ikame eden ürünlerin üretiminde yaşanan gelişmelerle son dönemde fiyatlarda düşüş yönünde bir eğilim görülmektedir. Önceki döneme göre nispeten istikrarlı olan bu durum, bir yandan dünyada şeker ticaretinin yapılış şeklini değiştirip şeker ticaretinde yeni olanaklar yaratırken; diğer yandan da şeker ürünleri ticaretini daha önce hiç olmadığı kadar karmaşık hale getirmektedir.<sup>24</sup>

Üretim değerleri incelendiğinde de son dönemde dünya şeker üretiminin artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu durum, dünya şeker fiyatlarındaki düşüşü de açıklamaktadır.

**Tablo 1: Dünyada Şeker Üretimi**

(1000 ton)

| Yıllar    | Üretim  |
|-----------|---------|
| 1999/2000 | 136 411 |
| 2000/2001 | 131 330 |
| 2001/2002 | 135 782 |
| 2002/2003 | 149 298 |
| 2003/2004 | 142 661 |
| 2004/2005 | 141 423 |
| 2005/2006 | 147 228 |
| 2006/2007 | 161 792 |

Kaynak: F.O. Licht, World Sugar Statistics 2006.

Tablodan da görüldüğü gibi bazı yıllarda düşüş yaşanmasına rağmen genel olarak dünya şeker üretimi artış eğilimindedir. 2000/2001 piyasa yılında 131 330 bin ton olan dünya şeker üretimi, 2001/2002’de 135 782 bin tona; 2002/2003’te ise 149 298 bin tona yükselmiştir. Ancak, yaşanan bu artışı üst üste iki piyasa yılında üretimin

<sup>23</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu Şeker Sanayi Alt Komisyon Raporu, Ankara, 2001a, s.47.

<sup>24</sup> Afari-Sefa, s.2.



düşmesi izlemiş ve 2003/2004 piyasa yılında dünya şeker üretimi 142 661 bin tona gerilemiştir. 2004/2005'te üretimde yine bir azalma görülmüş ve üretim 141 423 bin ton olarak gerçekleşmiştir. 2005/2006 piyasa yılı dünya şeker üretiminin yeniden artmaya başladığı bir yıl olmuş ve söz konusu yıl dünyada 147 228 bin ton şeker üretilmiştir. Ancak asıl önemli artış 2006/2007 piyasa yılında gerçekleşmiş ve dünya şeker üretimi 161 792 bin tona yükselmiştir.

2007/2008 piyasa yılında ise şeker üretiminin 2 milyon ton daha artarak yeni bir rekora ulaşılması beklenmektedir.<sup>25</sup>

**Tablo 2: Dünyada Şeker Tüketimi ve Stokları**

(1000 ton ham şeker)

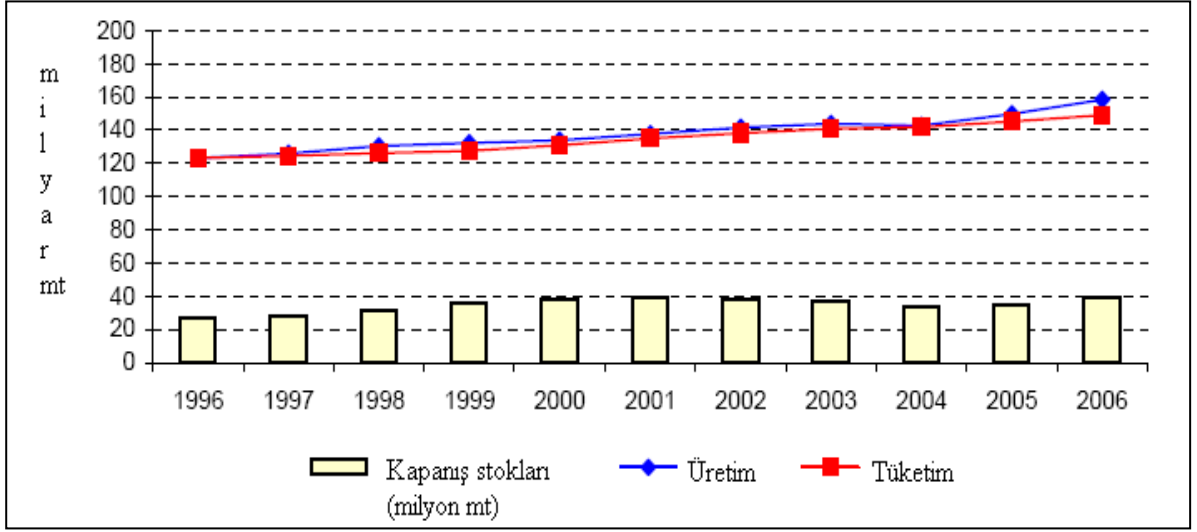
|                  | <b>Tüketim</b> | <b>Stok</b> |
|------------------|----------------|-------------|
| <b>2003/2004</b> | 141 491        | 66 263      |
| <b>2004/2005</b> | 144 081        | 60 398      |
| <b>2005/2006</b> | 146 196        | 64 808      |
| <b>2006/2007</b> | 150 406        | 71 697      |

Kaynak: F.O. Licht, World Sugar Statistics 2007.

Dünya şeker üretimindeki artışa paralel olarak dünyada şeker stoklarında da artış yaşanmakta olduğu Tablo 2'nin incelenmesinden de anlaşılacaktır. Dünyada üretimle birlikte tüketimde de artış yaşanmasına rağmen stoklarda görülen yükseliş sürmektedir. Tablodan da görülebileceği gibi, 2003/2004 piyasa yılında yüksek olan şeker stoklarında, 2004/2005 piyasa yılında düşüş yaşanmıştır. Ancak izleyen yıllarda şeker tüketimindeki artışa rağmen, stoklarda yükselme görülmüş ve 2005/2006 piyasa yılında 64 808 bin tona ulaşan şeker stokları, 2006/2007 piyasa yılında 71 697 bin tona çıkmıştır. Dünyada şeker üretim ve tüketim eğilimleri ile şeker stoklarının yıllara göre değişimini ise aşağıda yer alan tabloda görmek mümkündür.

<sup>25</sup> Şeker Kurumu, 2007 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, s.15.

**Tablo 3: Dünyada Şeker Üretim ve Tüketim Eğilimleri ile Şeker Stokları**



Kaynak: The Causes Of The Food Price Crisis: Sugar, s.2.

Dünya şeker üretiminde önemli bir artış yaşanarak 161 792 bin ton şekerin üretildiği 2006/2007 piyasa yılında, üretilen şekerin 52 738,8 bin tonluk kısmı ihracata konu olmuştur. Aynı yıl dünyada şeker ithalatı ise 49 853,4 bin ton olarak gerçekleşmiştir. Bu verileri ve dünyada belli başlı şeker üreticisi ülkelerin üretimleri ile ithalat ve ihracat rakamlarını aşağıdaki tabloda görmek mümkündür.

**Tablo 4: Bazı Ülkelerin Üretim, İthalat ve İhracat Değerleri**  
(2006/2007 Piyasa Yılı)

(1000 ton)

|                      | <b>Üretim</b> | <b>İthalat</b> | <b>İhracat</b> |
|----------------------|---------------|----------------|----------------|
| <b>Brezilya</b>      | 33 048,3      | 0              | 20 124,9       |
| <b>Hindistan</b>     | 25 500,0      | 15,0           | 1 400,0        |
| <b>AB</b>            | 17 281,8      | 7 691,8        | 5 786,5        |
| <b>Çin</b>           | 12 173,2      | 1 658,8        | 323,5          |
| <b>ABD</b>           | 7 800,0       | 1 800,0        | 270,0          |
| <b>Tayland</b>       | 6 860,0       | 0              | 3 324,4        |
| <b>Meksika</b>       | 5 210,0       | 463,6          | 154,4          |
| <b>Avustralya</b>    | 5 162,8       | 3,8            | 3 757,0        |
| <b>Rusya</b>         | 3 491,5       | 3 240,4        | 126,4          |
| <b>Ukrayna</b>       | 2 751,5       | 88,3           | 468,8          |
| <b>Arjantin</b>      | 2 375,7       | 10,4           | 747,7          |
| <b>Türkiye</b>       | 2 031, 3      | 22,4           | 54,0           |
| <b>Küba</b>          | 1 500,0       | 175,0          | 980,0          |
| <b>Dünya Toplamı</b> | 161 792,3     | 49 853,4       | 52 738,8       |

Kaynak: F.O. Licht, World Sugar Statistics 2006.

Tabloda da görüldüğü gibi, dünyanın en büyük şeker üretici ülkesi olan Brezilya aynı zamanda en büyük ihracatçıdır ve 2006/2007 piyasa yılında 33 048,3 bin ton şeker üretimi yapan Brezilya, aynı yıl 20 124,9 bin tonluk ihracat gerçekleştirmiştir.

1995–2007 yılları arasında net şeker ihracatını % 350 oranında artıran Brezilya'nın, dünyanın başlıca şeker ihracatçısı olma konumunu güçlendirmiş olduğunu söylemek mümkündür.<sup>26</sup> Zira 1970'lerden itibaren önemli bir şeker ihracatçısı olan Brezilya'da, özellikle 1990'larda üretimle birlikte ihracat da hızlı biçimde artmıştır. 1999 ise daha önce hiç olmadığı bir boyuta gelmiş olan ihracat, 13 milyon tona ulaşmış. Bu önemli yükselişte etanol sektörünün liberalize edilmiş olmasının etkisi olduğu düşünülmektedir.<sup>27</sup> Brezilya'da 1990'lara kadar devletin desteği ile gerçekleştirilen

<sup>26</sup> The Causes Of The Food Price Crisis: Sugar, s.2. 15 Mayıs 2008

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/foodprice/sugar\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/foodprice/sugar_en.pdf), Erişim tarihi: 14.08.2008.

<sup>27</sup> Berkum, s.24.

etanol üretiminde, 1999'da fiyatlar liberalize edilmiş ve sektör serbest piyasa koşullarına bırakılmıştır.

Dünyanın en büyük şeker üreticisi ve ihracatçısı olma sıfatını son yıllarda Brezilya'ya kaptırılmış olan Hindistan ise 2006/2007 piyasa yılında dünyanın ikinci büyük şeker üreticisi olmuş ve 25 500,0 bin tonluk şeker üretimi yapmıştır. Üretim hacmine göre düşük düzeyde ihracat yapan Hindistan'ın söz konusu piyasa yılında ihracatı 1 400 bin ton; ithalatı ise 15 bin ton olmuştur.

2006/2007 piyasa yılında Şeker Reformu'nu uygulamaya koyan AB, dünyada üçüncü büyük şeker üreticisi olmuş; ancak dünyada en büyük ikinci şeker ihracatçısı olma konumunu korumuştur. 2006/2007'de 5 786,5 bin ton şeker ihraç eden AB, aynı yıl dünyada en büyük şeker ithalatını yapmış ve 7 691,8 bin ton şeker almıştır. AB böylece şeker reformunun etkisiyle, net ihracatçı konumundan net ithalatçı konumuna geçmiştir.

Şeker üretiminde AB'yi izleyen Çin, 323,5 bin tonluk düşük bir miktarda ihracat gerçekleştirmiştir. Aynı şekilde ABD de 7 800,0 bin tonluk üretime karşılık, 270,0 bin tonluk ihracat yapmıştır. Üretimine yaklaşık yarısı oranında ihracat yapan Tayland, 2006/2007 piyasa yılında 3 324,4 bin ton şeker ihraç ederken; şeker ithalatı yapmamıştır. Bir başka önemli şeker ihracatçısı olan Avustralya, 2006/2007'de 3 757,0 bin ton şeker ihraç ederken; 3,8 bin ton ithalat yapmıştır. Pancar şekeri üreticisi ülkelerden olan Rusya ise 2006/2007 piyasa yılında, 3 491,5 bin tonluk şeker üretiminin yanında, 3 240,4 bin tonluk ithalat yaparak dünyadaki önemli şeker ithalatçısı ülkeler arasında yer almıştır.

Tabloda yer alan ihracata ilişkin rakamların incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, dünyada şeker ihracatı temel şeker üreticisi ülkelerden oluşan küçük bir grubun hâkimiyetinde bulunmaktadır. En büyük ihracatçı konumundaki Brezilya toplam dünya ihracatının yaklaşık % 40'ını gerçekleştirmektedir. Brezilya ile onu izleyen ülkeler olan

AB, Tayland, Avustralya ve Küba'nın toplam ihracatının dünya şeker ihracatındaki payı ise % 65 oranındadır.<sup>28</sup>

Dünyanın en büyük şeker üreticileri olan Brezilya, Hindistan, AB ve Çin'in toplam şeker üretimleri ise dünya şeker üretiminin % 50'si civarındadır. Dünyada üretilen şekerin % 13'ünün tüketildiği Hindistan dünyanın en büyük şeker tüketicisi konumundayken; Hindistan'ı % 10'luk tüketim ile AB, % 7'lik oranla Çin ve % 7 ile Brezilya takip etmektedir.<sup>29</sup>

Bu oranların incelenmesinden de görüleceği gibi, dünya şeker sektöründe belirli temel aktörler vardır ve temel aktörler olan ülkeler, dünya şeker sektörüne ilişkin verilerde önemli paylara sahiptir.

### **1.1.3. Uluslararası Şeker Örgütü ve Anlaşmaları**

Dünyada şeker sektörüne düzenleme getirmek amacıyla, 1931 yılında ilk Uluslararası Şeker Anlaşması imzalanmış; ardından 1937, 1954, 1968 ve 1978 yıllarında Anlaşma yenilenmiştir. Son olarak 1992 yılında imzalanıp 1993'te yürürlüğe giren Uluslararası Şeker Anlaşması'nın 1995 yılı sonuna kadar yürürlükte kalması öngörülmüş; ancak 2 yıllık sürelerle yürürlük süresinin uzatılabileceği belirtilmiştir. Yürürlük süresinin uzatılması ile anlaşma günümüze kadar geçerliliğini korumuştur.<sup>30</sup>

Uluslararası Şeker Anlaşması'nın amaçlarını şöyle sıralamak mümkündür:

- Dünya şeker sektörüyle ilgili konularda uluslararası işbirliğini geliştirmek,
- Şekere ilişkin konularda ve dünya şeker ekonomisini geliştirmenin yolları konusunda hükümetler arası görüşmeler için bir forum imkânı yaratmak,
- Dünya şeker ve diğer tatlandırıcı piyasaları hakkında bilgi sağlayarak ticareti kolaylaştırmak,

---

<sup>28</sup> OECD, s.17.

<sup>29</sup> Berkum, s.22.

<sup>30</sup> [www.sugaronline.com](http://www.sugaronline.com).

- Şekerin özellikle geleneksel olmayan kullanımları için şeker talebini desteklemek,

- Şeker fiyatlarında istikrar sağlamak.<sup>31</sup>

Uluslararası Şeker Anlaşmaları, amaçları arasında yer alan şeker fiyatlarında istikrar sağlama hedefine ihracat kotaları ve düzenleyici stoklar yoluyla ulaşmaya çalışır.<sup>32</sup>

Uluslararası Şeker Örgütü (International Sugar Organization-ISO), 1968 Uluslararası Şeker Anlaşması ile anlaşmanın uygulanmasından sorumlu kuruluş olarak kurulmuş ve daha sonraki şeker anlaşmaları ile varlığı devam ettirilmiştir. Anlaşmaya taraf olan tüm devletler örgütün üyesi sayılmaktadır. Merkezi Londra'da bulunan örgüt, çalışmalarını yılda iki kez toplanan Uluslararası Şeker Konseyi yoluyla yürütür. Her üye ülkenin Konsey'de bir temsilcisi bulunur. Örgüt bünyesinde her yıl düzenlenen seminerlerde şeker piyasasına ilişkin konular ele alınmaktadır. ISO üretim, tüketim, fiyatlar, ihracat, ithalat ve stoklara ilişkin istatistikî ve analitik çalışmaların yapıldığı bir merkez olarak da faaliyet göstermektedir. Böylece sektörle ilgili kişi ve kuruluşlara bilgi sağlamaktadır. Örgüt, projelere kaynak sağlayarak da üyelerini şeker sektörüyle ilgili çalışmalarda desteklemektedir.

ISO, Konsey'in karar vermesi durumunda danışma ve işbirliği amaçlı olarak Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (United Nations Conference of Trade and Development - UNCTAD), Gıda ve Tarım Örgütü (Food and Agriculture Organization - FAO) ve gerekli diğer örgütlerle işbirliği ve görüş alışverişi yapabilmektedir. Ayrıca uluslararası ticaret içindeki önemi nedeniyle örgüt UNCTAD'ı faaliyetlerinden haberdar etmektedir.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> International Sugar Agreement, 1992, <http://www.sugaronline.com/ISO/isohom/agreements/agreementenglish.htm>, m.1.

<sup>32</sup> Aytüre, s.42.

<sup>33</sup> International Sugar Agreement, m.14.

Merkezi Londra’da bulunan Uluslararası Şeker Örgütü’nün 2007 yılı itibariyle 76 üyesi bulunmaktadır. Böylece ISO çerçevesinde dünya şeker üretiminin % 82’si, tüketiminin % 64’ü, ihracatının % 89’u ve ithalatının % 34’ü düzenlenmektedir.<sup>34</sup> Dünya şeker piyasasında düzenleyici rolü olan ISO, bazı ülke ve ticaret bloklarını dünya şeker piyasasının öncü aktörleri olarak belirlemiştir. Aralarında Brezilya, Rusya, AB, ABD, Çin ve Hindistan gibi ülkelerin bulunduğu öncü aktörler, dünya şeker dengesi ve fiyatları üzerinde önemli etkileri olan ülke ve ülke gruplarıdır.<sup>35</sup>

## 1.2. Dünya Ticaret Örgütü Çerçevesinde Şeker Sanayi

Uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi amacıyla 1947 yılında Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) imzalanmış ve GATT çerçevesinde çeşitli müzakere turları gerçekleşmiştir. Bu müzakere turlarından sonuncusu olan Uruguay Turu neticesinde ise 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kurularak GATT’ın yerini almıştır. Tıpkı GATT’ın imzalanmasında olduğu gibi, DTÖ’nün kuruluşunda da temel amaç uluslararası ticaretin liberalize edilmesidir.

Tarım alanında ticaretin liberalize edilmesi amacı ise, DTÖ Anlaşması’na ekli yirmi dokuz anlaşmadan biri olan Tarım Anlaşması kanalıyla hayata geçirilmektedir. Tarım Anlaşması’nın tarım ürünleri üretim ve ticaretinin serbest rekabet şartları altında yürütülmesi amacıyla belirlediği kurallar üç başlık altında ele alınmaktadır. Bunlardan bir tanesi ithalata ilişkin düzenlemeleri kapsayan “Pazara Giriş”, ikincisi üye ülkelerin tarıma verdikleri destekleri azaltmalarını öngören ve bu konuyu düzenleyen “İç Destekler”, üçüncüsü de tarım ürünleri ihracatının desteklenmesi yoluyla rekabetin bozulmasının engellenmesi amacını taşıyan “İhracat Sübvansiyonları”dır.<sup>36</sup> Bu üç başlık altında üye ülkelerin uygulama periyodunda gerçekleştireceği taahhütler belirlenmiştir.

Uruguay Turu neticesinde DTÖ üyesi ülkeler tarım ürünlerinin uluslararası ticaretinin liberalizasyonu yolunda önemli adımlar atmış olsalar da; daha ileri seviyede

---

<sup>34</sup> [www.sugaronline.com](http://www.sugaronline.com)

<sup>35</sup> OECD, s.127.

<sup>36</sup> DTÖ Tarım Anlaşması, Resmi Gazete, 25 Şubat 1995, Sayı: 22213 Mükerrer, s.27.

bir liberalizasyon amacıyla Tarım Anlaşması'nın 20. maddesinde öngörölmüş olduğu şekilde 2001 yılında Doha Bakanlar Konferansı ile birlikte müzakereler yeniden başlatılmıştır.

Tarım ürünleri ticaretinde daha ileri seviyede bir liberalizasyonu hedefleyen Doha İleri Tarım Müzakereleri'nin 2005 yılında sona ermesi hedeflenmiştir. Ancak taraflar arasında tam bir uzlaşma sağlanamamış olması nedeniyle müzakereler hala nihayetlenirilebilmiş değildir.

DTÖ üyesi ölkeler arasında bir uzlaşma sağlanabilmesi durumunda, DTÖ Tarım Anlaşması'nda gerekli değişiklikler yapılacak ve yeni bir uygulama dönemi başlayacaktır. Bu dönemin başlangıcında ölkeler Taahhüt Listelerini hazırlayacaklar ve listelerde yer alana program çerçevesinde ticareti liberalize etme yönünde gerekli adımları atacaklardır.

DTÖ çerçevesinde yaşanan gelişmeleri şeker sektörü açısından ele aldığımızda ise, DTÖ'nün kurularak GATT'ın yerini almasının ve tarımın sisteme entegre edilmesinin şeker sektöründe serbestleşme eğilimini doğurmuş olsa da sektördeki korumacı anlayışın değişmesinde önemli bir ilerleme sağlamadığını görmekteyiz.

Uruguay Turu ile birlikte yaşanan süreçte, tarım ürünleri ticaretinde liberalleşme eğilimlerine rağmen şeker, dünyada en çok korunan ürünler arasında kalmış ve DTÖ kuralları, şeker sektöründe alınan korumacı önlemlerin ticareti bozucu etkilerini çok az düzeyde azaltmıştır. Uruguay Turu sonucu istenen düzeyde liberalleşme sağlanamaması üzerine beklentiler Doha İleri Tarım Müzakerelerinin sonuçlanmasına yöneltilmiştir. Ancak bilindiği üzere; müzakerelerde henüz üye ölkelerin uzlaşabileceği bir zemin oluşturulamamıştır ve müzakereler nihayetlenirilebilmiş değildir.

Uruguay Turu sonucunda şeker konusunda, pazara girişte bir ilerleme kaydedilemediği gibi, iç destek uygulamaları dünya ticaretini geliştirmekte olan ölkelerin aleyhine olacak şekilde bozmaktadır. Uluslararası düzenlemelerle üretim, düşük



maliyetlerle daha etkin üretim yapan ülkelere kaydırılabilecekken; bu durum gerçekleşmemiştir.<sup>37</sup>

Doha İleri Tarım Müzakereleri'nin başarıyla sonuçlanması ve dünya şeker piyasasında tam liberalleşme sağlanması durumunda, dünya fiyatlarında üretim yapabilen ülkelerdeki şeker üretiminin artması ve günümüzde şeker sektörünü desteklerle ayakta tutan ülkelerde üretimin azalması beklenebilir. Sektörün küçülmesi beklenen ülkelerin başında da yoğun destek veren ülkeler olan AB, ABD ve Japonya gelmektedir. Korumacı politika izleyen bu ülkelerde iç fiyatlar dünya fiyatlarının üstünde tutulmakta ve bu ülkeler uluslararası şeker ticaretini bozucu etkiye neden olan tedbirler uygulayan ülkeler olarak görülmektedir.

Yapılan çalışmaların sonuçlarına göre; sektörü destekleyerek koruyan ülkelerin daha liberal politikalar benimseyerek reform uygulamaları durumunda, bundan gerek üretim gerek ihracat artışı yoluyla kârlı çıkacak olanlar liberalleşme yanlısı ülkeler olacaktır. Korumacı ülkelerde ise üretim düşerken, üreticilerinin eksilen gelirlerini karşılamak üzere yeni politika ve kaynak ihtiyacı oluşacağı tahmin edilmektedir.<sup>38</sup> Daha liberal politikalar benimsenerek sektörü koruyan ülkelerde reforma gidilmesi de büyük ölçüde DTÖ İleri Tarım Müzakereleri'yle bağlantılı bir süreçtir.

Görüşmelerin başarıya ulaşması ve şeker sektöründe de sonuç doğurması liberalleşme açısından olduğu kadar DTÖ'nün ve çok taraflı liberalleşme sürecinin güvenilirliği açısından da önemlidir. Zengin gelişmiş ülkelerin tüm uluslararası baskılara rağmen, ticareti bozucu önlemleri kullanmaya devam etmesi, çok taraflı süreçlerin etkinliği konusunda inancı zayıflatacaktır.<sup>39</sup> Zira şeker sektöründe korumacı politikalar izleyen ülkeler DTÖ çerçevesinde eleştirilere hedef olmaktadır Ayrıca ülkelerin şeker sektöründe izledikleri politikalar DTÖ'de şikâyet konusu olabilmektedir.

---

<sup>37</sup> FAO Fact Sheets, "Important commodities in agricultural trade: sugar", **FAO Support To The WTO Negotiations**, 2003, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4852e/>, Erişim tarihi:30.01.2007, No: 11, s.2.

<sup>38</sup> Kıymaz, 2002, s. 116.

<sup>39</sup> Brent Borrell ve Pearce, David. "Sugar: The Taste Test Of Trade Liberalisation", **Conference On Agriculture and New Trade Agenda From A Development Perspective**, 1999, İsviçre, s.31.

DTÖ Anlaşmazlıkların Halli Organı\* (AHO)'na başvuru yapılması suretiyle bir üye ülkenin başka bir üye ülkeyi ticari bir uyuşmazlık nedeniyle şikâyet etmesi ve uyuşmazlığın çözülmesi için Panel'e gidilmesi mümkündür. Şeker de DTÖ mekanizmaları çerçevesinde muzdan sonra en çok Panel konusu olan tarım ürünüdür.

Şeker konusunda yaşanan ticari bir uyuşmazlığa ilişkin olarak; Kolombiya, Şili'yi biri 17 Nisan 2001'de, diğeri 15 Mart 2001'de olmak üzere, iki kez AHO'ya şikâyet etmiştir. Yine şeker ticaretinde DTÖ yükümlülüklerine aykırı hareket etmek gerekçesiyle Polonya, Slovakya hakkında 16 Ocak 2002'de şikâyette bulunmuştur.<sup>40</sup>

AHO'ya şeker konusunda yapılan en önemli başvurular ise Avustralya, Brezilya ve Tayland tarafından AB aleyhine yapılan başvurulardır. Avustralya ve Brezilya 27 Eylül 2002'de, Tayland ise 14 Mart 2003'te AB'nin şeker ortak piyasa düzeni çerçevesinde sağladığı ihracat sübvansiyonlarının DTÖ yükümlülüklerine aykırı olduğu gerekçesiyle şikâyette bulunmuştur. Şikâyet üzerine 23 Aralık 2003'te Panel kurulmasıyla başlayan süreç, 8 Haziran 2006'da tarafların aralarında uzlaşmaya vardıklarını bildirmeleri üzerine son bulmuştur.

Üçüncü Bölümde detaylı olarak ele alınacak Panel süreci, şeker sektöründe korumacı bir politika izleyen AB'nin şeker rejimini kısmen liberalleştirilmesiyle sonuçlanan Şeker Reformu'nun nedenlerinden biridir. Bu açıdan değerlendirildiğine, uluslararası alanda şeker sanayinde önemli bir aktör olan AB'de reformu tetikleyici unsurlardan biri olması yönüyle AB Şeker Paneli, dünyada şeker sektörünün liberalleştirilmesi açısından önemli bir gelişme olarak nitelendirilebilir.

---

\* DTÖ Anlaşması'na ek anlaşmalardan biri olan "Anlaşmazlıkların Halli Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni" uyarınca kurulmuş olan Anlaşmazlıkların Halli Organı, söz konusu Mutabakat Metni'nin üçüncü maddesine göre; "üyelerin kapsamdaki anlaşmalar çerçevesindeki hak ve yükümlülüklerinin korunmasına ve devletler genel hukukunun yorumlanmasına ilişkin alışılmış kurallara uygun olarak bu anlaşmaların mevcut hükümlerinin açıklanmasına" hizmet eder. ("Kapsamdaki anlaşmalar" ifadesi ile DTÖ Anlaşması ve buna ekli yirmi dokuz anlaşma anlatılmak istenmektedir.) Mutabakat Metni'nin ikinci maddesine göre ise, kuruluş amaçlarını yerine getirmek için AHO, "panel kurma, panel ve Temyiz Organı raporlarını kabul etme, karar ve tavsiyelerin uygulanmasını denetleme ve kapsamdaki anlaşmalar çerçevesindeki ayrıcalıkların ve diğeri yükümlülüklerin ertelenmesine izin verme yetkisine" sahiptir.

<sup>40</sup> World Trade Organization, Dispute Settlement: The Disputes, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_subjects\\_index\\_e.htm#agricultural\\_products](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm#agricultural_products), Erişim tarihi: 08.05.2007.

## İKİNCİ BÖLÜM

### Avrupa Birliği'nde Şeker Sanayi

Yasal temeli AB kurucu anlaşması olan Roma Anlaşması ile atılan Ortak Tarım Politikası (OTP), 1962 yılında tahıl sektöründe OPD kurulmasıyla fiilen hayata geçirilmiştir. AB'nin ilk ortak politikası olan OTP, üye ülkelerin tarım politikalarının gerek ekonomik gerek siyasi anlamda ortak bir çerçevede yönetilmesi esasına dayanmaktadır.

OTP'nin temelini bazı tarımsal piyasalar için tüm üye devletlerde aynı kuralların uygulanması esasına dayanan OPD'ler oluşturmaktadır. AB'nin nihai tarımsal ürünlerinin yaklaşık % 90'ını kapsayan OPD sistemi, 21 ürün için düzenleme getirmektedir. AB'nin tarımsal piyasalarda ulusal politikaların yerine geçecek düzenlemeler oluşturarak OPD sistemini kurmasının altında piyasa istikrarının sağlanması, çiftçiler için adil bir yaşam düzeyi oluşturulması ve tarımda verimliliğin artırılması amaçları yatmaktadır.<sup>41</sup>

Kuruluşundan çok kısa bir süre sonra 1968 yılında ilk reform girişimine sahne olan OTP, günümüze kadar çeşitli reform süreçlerinden geçmiştir. Gerçekleştirilen reformlar neticesinde günümüzde AB'de tarıma yapılan destekler üretimden bağımsızlaştırılmış ve kırsal kalkınmanın ağırlığı artırılmıştır. Böylece OTP, DTÖ Tarım Anlaşması kurallarına daha uyumlu bir hale getirilmiştir.

Şeker OPD ise ileriki bölümlerde ele alınacak olan 2005 Şeker Reformu'na kadar geçen süreçte, AB'de tarım konusunda gerçekleştirilen reform süreçlerinin dışında kalmıştır. Kurulduğu tarihten itibaren önemli bir değişikliğe uğramadan varlığını sürdüren şeker OPD'sinin reform geçirmiş OTP'ye uyumu Şeker Reformu ile gerçekleşmiştir.

OTP'de gerçekleştirilen son düzenlemelerden biri de, 22 Ekim 2007 tarihinde, 1234/2007 sayılı Bazı Tarım Ürünleri için Özel Hükümler Getiren ve Tarımsal Pazarlar

---

<sup>41</sup> <http://europa.eu>.

için Ortak Bir Düzen Kuran Tüzüğü'nün (Tek OPD Tüzüğü) kabul edilmiş olmasıdır. Söz konusu Tüzük ile OPD'lere ilişkin mevcut tüzükler içerikleri değiştirilmeksizin tek bir Tüzük çatısı altında toplanmıştır. Böylece mevcut yapının sadeleştirilmesi hedeflenmiştir.

Şeker OPD de diğer OPD'ler gibi Tek OPD Tüzüğü çerçevesinde yer almıştır. 1 Ocak 2008 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Tek OPD Tüzüğü'nde, 1 Ekim 2008 tarihinden itibaren şeker OPD'sinin temel tüzüğü olan 20 Şubat 2006 tarih ve 318/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'nün yürürlükten kalkacağı ve hükümlerinin Tek ODP Tüzüğü kapsamında yer alacağı belirtilmektedir.

### **2.1. Avrupa Birliği Şeker Ortak Piyasa Düzeni**

OTP içinde OPD'lerin "Tarla Bitkileri" başlığı altında yer alan şeker OPD'si 1968 yılında, 1009/67 sayılı tüzükle kurulmuştur. Sisteme 1977'de izoglukoz, 1994'te de inülin şurubu dâhil edilmiştir. Günümüzde şeker OPD'si ile beyaz şeker, ham şeker, izoglukoz ve inülin şurubu konusunda düzenlemeler getirilmektedir. Şeker OPD'si 2001 yılında, 1260/2001 Sayılı tüzükle yeniden düzenlenmiş olmakla birlikte; 1968 yılından 2005 Şeker Reformuna kadar geçen sürede sistemde önemli bir değişiklik yapılmadığı söylenebilir.

AB tarımında önemli sektörlerden biri olan şeker sektörünün bir OPD olarak ele alınmasının nedenleri şu şekilde sayılabilir;

- Şeker piyasasının istikrara kavuşmasının amaçlanması,
- Standart kalitedeki rafine şeker ve ham kamış şekeri için müdahale fiyatı belirlenmesi gerekliliği,
- Temel ürünlerin hem üreticileri hem de imalatçılarına yönelik adil muamelenin güvence altına alınması ihtiyacı,

- İmalatçı ve üreticilerin karşılıklı hak ve yükümlülükleri arasında adil bir denge kurulması için özel önlemlere gereksinim duyulması,
- Üretim fazlalığı oluşmaması için fazla üretimden üreticilerin sorumlu olduğu bir kota sistemi oluşturulması gereği.

Şeker OPD'sinde müdahale alımlarının hammaddeye değil, son ürüne yapılıyor olması, üretimin kotalarla sınırlandırılıyor olması ve destekleme sisteminin diğer piyasa düzenlerinde olduğundan daha fazla kendini finanse edebilecek şekilde düzenlenmiş olması şeker OPD'sine özgü niteliklerdir. Bu özelliklerin yanında AKP ülkelerine AB piyasasında belli miktarda şeker için giriş garantisi tanınmış olması da şeker OPD'sine farklı bir özellik vermektedir.

OTP ile çok fazla desteklenen AB şeker sanayi, tarife engelleri ve ihracat iadeleri yoluyla da korunmaktadır. Destekleme politikası 1970'lerde net şeker ithalatçısı olan AB'yi, net ihracatçı konumuna getirmiştir. Ayrıca kurulmuş olan rejim ile tüketiciler dünya şeker piyasasının değişken hareketlerinden korunmuş ve sabit fiyatlarla şeker tüketmeleri sağlanmıştır.

OPD ile ilgili temel düzenlemeleri AB Komisyonu yapmakla birlikte; üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan ve bir AB Komisyonu temsilcisi tarafından başkanlığı yürütülen Şeker Yönetim Komitesi, AB şeker sektörünün düzenlenmesi konusunda AB Komisyonu'nun çalışmalarına katkı sağlamaktadır.

### **2.1.1. Reform Öncesi Dönemde Şeker Ortak Piyasa Düzeni**

Şeker OPD'si Şeker Reformu'nun yapıldığı 2005 yılına kadar, 19 Haziran 2001 tarih ve 1260/2001 sayılı Şeker Sektöründe Ortak Piyasa Düzeni Hakkında Konsey Tüzüğü ile yönetilmiştir. İç Pazar, Kotalar, Üçüncü Ülkelerle Ticaret, Genel Hükümler, Geçici ve Son Hükümler ve Ekler bölümlerinden oluşan Tüzük, yürürlüğe girdiği

tarihten itibaren şeker sektörünü düzenleyen tüzüklerin yerine geçerek şeker OPD'si için temel düzenlemeleri getirmiştir.<sup>42</sup>

#### **2.1.1.1. Müdahale Fiyatı**

AB'de üreticilerin yaşam standartlarını korumaları için gerekli garantilerin sağlanması ve şeker piyasasının istikrarlı olması amacıyla müdahale kuruluşlarının şeker alımı yapmasına izin verilmektedir. Müdahale kuruluşları tarafından yapılacak alımlar belirlenen müdahale fiyatı üzerinden yapılmaktadır. AB müdahale fiyatını belirlerken üreticiler için adil bir gelir sağlamanın yanı sıra tüketici menfaatlerini de göz önünde bulundurmaktadır. Müdahale fiyatı standart kalitedeki şeker için belirlenmektedir ve standart kalitedeki şeker için gerekli özellikler 1260/2001 sayılı tüzük Ek 1'de sıralanmıştır. Müdahale kurumunun satın aldığı şeker, Ek 1'de belirlenen özelliklerden farklı ise şeker için belirlenen fiyat gerektiği gibi artırılacak ya da azaltılacaktır. Belirlenen fiyatlarda bir oynama olmaması için müdahale kurumlarının şekeri ancak müdahale fiyatından yüksek bir fiyata satabileceği belirtilmiştir. Ancak, satılan şeker hayvan yemi olarak kullanılacaksa ya da yardım kuruluşları için ayrılacaksa istisnai bir durum olarak müdahale fiyatının altında satılabilir.<sup>43</sup>

1260/2001 sayılı tüzük aynı zamanda İç Pazar başlığı altında standart kalite şeker için müdahale kurumlarının alım yapması gereken müdahale fiyatlarını da belirlemiştir. Buna göre; beyaz şeker için müdahale fiyatı ton başına 631,90 Euro, ham şeker için ise ton başına 523,70 Euro olacaktır. 1993/1994 piyasa yılından itibaren dondurulmuş olan bu rakamlar 1260/2001 sayılı tüzükle de aynen kabul edilmiş ve 2005/2006 piyasa yılına kadar geçerli olmaları öngörülmüştür.<sup>44</sup>

Birlik, şeker için müdahale fiyatı belirlediği gibi standart kalitedeki pancar için de asgari bir fiyat belirlemektedir. Pancar için kalite standartları 1260/2001 sayılı tüzük Ek 2'de düzenlenmiştir. Burada belirtilen özelliklere uygun olan A kotası şeker üretmek için kullanılan A pancarı için asgari fiyat ton başına 46,72 Euro; B kotası şeker üretmek

<sup>42</sup> Official Journal of the European Communities L 178, Council Regulation (EC) No 1260/2001 of 19.06.2001 On The Common Organization Of The Markets In The Sugar Sector, 30.06.2001, s.1–45.

<sup>43</sup> OJL 178, s.2.

<sup>44</sup> OJL 178, m.2.

için kullanılan B pancarı için asgari fiyat ise ton başına 32,42 Euro olarak belirlenmiştir.<sup>45</sup> Bu fiyatlarla yapılan pancar satışı şeker üreticileri ile pancar satıcıları arasında yapılan sözleşmeler ile gerçekleştirilmektedir. Bu konu ile ilgili düzenlemeler de 1260/2001 sayılı tüzük Ek 3'te ele alınmaktadır. Özellikle satın alma, sevkiyat, teslimat ve ödeme ile ilgili koşulların Ek 3'e uygun olması gerekmektedir. Ayrıca, pancar teslim sözleşmelerinde, sözleşmeye konu pancardan üretilecek şekerin hangi kota kapsamında olacağını belirtmesi gerekmektedir. Kota fazlası üretim olan C şekerinin üretiminde kullanılacak C pancarının satış fiyatı ise pancar çiftçisi ile şeker üreticisinin görüşmeleri sonucu tespit edilmektedir.

Her yıl zarar edilen bölgelerde ise beyaz şeker ve gerekirse ham şeker için türetilmiş müdahale fiyatı uygulanmaktadır. Böyle bir durumda bu bölgelerdeki müdahale kurumları şekeri türetilmiş müdahale fiyatından almaktadır.

#### **2.1.1.2. Kota Sistemi**

AB şeker OPD'sinin temel özelliği üretimin kotalar yoluyla düzenlenmesidir. Kota sisteminin amaçlarını üç maddede sıralamak mümkündür:

- 1- AB şeker piyasasına sürülmesi muhtemel toplam şeker miktarını sınırlamak,
- 2- Müdahale alımlarının muhtemel maliyetini sınırlamak,
- 3- Her üye devlete AB şeker piyasasından belli bir pay garanti etmek.<sup>46</sup>

Kota sistemi ile üreticilerin üretim fazlalarından kendilerinin sorumlu olması sağlanmıştır. Kota sisteminde her üye devlete ve her işletmeye belirli bir miktarda kota tahsis edilmektedir. Üye devletlere tahsis edilecek kota miktarı Bakanlar Konseyi tarafından belirlenmektedir. Üye devletler de kendilerine ayrılan kotayı topraklarındaki şeker üreticilerine üretim kapasitelerine göre tahsis etmektedir. 1260/2001 sayılı Tüzükte, yaşanacak yapısal değişiklikler göz önünde tutularak, üye devletlere işletmelerin kotalarını % 10 oranında azaltabilme hakkı tanınmıştır. Buna göre, bir

---

<sup>45</sup> OJL 178, m.4.

<sup>46</sup> European Commission, "EU Sugar Sector: Facts and Figures", **Official Journal of the European Communities L 178**, MEMO/04/177, Brüksel, Haziran 2004, s.2.

işletmenin kota miktarının düşürülmesi sonucunda oluşacak fazla kota miktarı aynı bölgedeki başka bir işletmeye devredilecektir. Alınacak bu tür bir önlemin üye devlet tarafından AB Komisyonu'na gecikmeksizin bildirilmesi gerekmektedir.<sup>47</sup>

AB'de şeker üretim kotaları işletmeler arasında transfer edilebilmekle birlikte; üye devletler arasında transfer edilmeleri söz konusu olamamaktadır. Ayrıca, şeker üretimindeki durumun aksine inülin şurubu kotaları üye devletler tarafından işletmeler arasında aktarılamamaktadır.

Reform öncesi sistemdeki kota düzenlemesinin asıl iki unsuru olan A ve B kotaları AB sınırlarında kota dâhilinde yapılabilecek üretimi ifade etmektedir. Kota dışı üretim ise C şekeri olarak adlandırılır ve sisteminin diğer bir unsurunu oluşturur. C şekeri olarak yapılan üretim desteklenmediği gibi, Birlik içinde serbestçe piyasaya sürülmesi de yasaktır. Bu tür şeker ancak destek almadan Birlik dışına ihraç edilebilmekte ya da bir sonraki yıla kadar depolanarak diğer yılın A kotasının bir kısmını oluşturmaktadır.

C şekerinin bir sonraki yıla devredilmesine karar verilmesi durumunda, bu karardan geri dönülmesi söz konusu olamaz. C şekerinin bir sonraki yıla devredilmemesi durumunda ise söz konusu miktarın içinde bulunan pazarlama yılının bitiminden sonraki 1 Ocak tarihinden önce ihraç edilmesi gerekmektedir.<sup>48</sup>

AB'de kota fazlası üretim sonucu ortaya çıkan C şekerinin bir sonraki yıla taşınması daha çok iklimi değişken olan bölgelerde görülen bir durumdur ve genellikle toplam C şekerinin üçte biri düzeyinde bir miktar bir sonraki yıla devredilmektedir. Kalan üçte ikilik kısım da destek almadan ihraç edilmelidir.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> OJL 178, m.12.

<sup>48</sup> OJL 178, m.13.

<sup>49</sup> European Commission, A Description Of The Common Market Organization In Sugar, AGRI/63362, Eylül 2004, s.11.



Reform öncesi dönemde AB-25 için 17,4 milyon ton olarak belirlenen toplam kota miktarının % 82'si A kotası, % 18'i ise B kotası olarak üyelere tahsis edilmekteydi.<sup>50</sup>

### **2.1.1.3. Üretim Vergileri**

Kotaların yanında üretim vergileri sistemi de AB şeker rejiminin başlıca özellikleri arasında yer almaktadır. Üreticiler üretim vergisi ödeyerek mali sorumluluk üstlenmektedir. 1260/2001 sayılı Tüzükte üretim vergisi, A kotası kapsamında üretilen şeker için % 2; B kotası kapsamında üretilen şeker için % 37,5 olarak belirlenmiştir.<sup>51</sup> Oranlar arasındaki ciddi farklılık da A kotası şeker ile B kotası şeker arasındaki temel ayrımı oluşturmaktadır.

Tüzük, piyasa yılı sonunda zarar tespit edilmesi durumunda zararın karşılanması amacıyla üreticilerden ek vergi alınmasına karar verilebileceğini belirtmektedir. Böyle bir kararın verilmesi durumunda, üreticilerin belirlenen ek vergiyi ilgili piyasa yılını takip eden 15 Aralık'ta ödemeleri gerekmektedir. Tüzükte şeker üreticilerinin ödedikleri bu ek verginin bir kısmını kamış ve pancar satıcılarına yansıtılmalarına imkân sağlanmıştır.<sup>52</sup> Üretim vergileri AB şeker rejiminde, üretim kotaları ile birlikte uygulanarak bir oto-finansman sistemi kurulmaya çalışılmıştır.

AB'de şeker üretiminden alınan vergiler üye devletler tarafından kotalar baz alınarak toplanmakta; % 25'lik kısmı üye devlette kalırken kalan miktar Topluluk bütçesine aktarılmaktadır.<sup>53</sup>

### **2.1.1.4. Üçüncü Ülkelerle Ticaret**

Üçüncü ülkelerle ticaret konusunda AB şeker rejimini etkileyen en önemli unsurlar DTÖ çerçevesindeki düzenlemeler, AKP ülkeleri ve diğer ülkelerle yapılan tercihli ticaret anlaşmaları ile bu ülkelere sağlanan tavizlerdir.

---

<sup>50</sup> EC, Haziran 2004, s.2.

<sup>51</sup> OJL 178, m.15.

<sup>52</sup> OJL 178, m16.

<sup>53</sup> EC, Eylül 2001, s.14.

1260/2001 sayılı Tüzüğe göre AB’de şeker rejimi çerçevesinde düzenlenen bir ürünün ticaretinin yapılması için ithalat veya ihracat lisansı ibraz edilmesi gerekmektedir.<sup>54</sup> Şeker OPD’si kapsamındaki ürünlerin AB’ye ithalatında ortak gümrük tarifesi ile belirlenen gümrük tarifeleri uygulanmaktadır.<sup>55</sup>

Tüzük, ithalattan kaynaklanması muhtemel olumsuz bir etkinin önlenmesi amacıyla, ek bir ithalat vergisi uygulanabileceğini belirtmektedir. Buna göre, ek ithalat vergisi uygulanmasına karar verilmesi için öncelikle bir tetik fiyat tespit edilmesi gerekmektedir. Tetik fiyat olumsuz etkinin görüldüğü ya da görülmesinin muhtemel olduğu piyasa yılından önceki üç yılda AB’ye yapılan ithalat baz alınarak belirlenir. Fiyatlar tetik fiyatın altına düştüğünde de ek vergi uygulamasına geçilir.<sup>56</sup> Ancak bu uygulamanın görülebilmesi için uygulanacak ek ithalat vergisinin AB’nin DTÖ taahhütlerine ayrılık teşkil etmeyecek olması gerekmektedir.

Şeker rejimi kapsamındaki ürünlerin ihracatında dünya piyasası fiyatları ile Birlik fiyatları arasındaki fark ihracat iadeleri ile kapatılabilir. Ancak, ihracat iadelerinin AB’nin DTÖ taahhütlerini aşmaması gerekmektedir. Ayrıca, Birlik içinde ham şeker için verilen ihracat iadesi, beyaz şeker için verilen miktarı aşamaz. İhracat iadeleri dünya piyasasındaki durum veya bazı pazarların nitelikleri nedeniyle varış yerine göre farklılık gösterebilir. Fakat Birlik içinde tüm bölgelerde ihracat iadelerinin aynı olması gerekmektedir.<sup>57</sup>

Birlik içindeki fiyatların dünya fiyatlarından düşük olması durumunda ise şeker ihracatında ihracat vergisi uygulanabileceği belirtilmektedir. İhracat vergisi uygulanabilmesi için dünya fiyatları ile iç piyasa fiyatları arasındaki farkın % 10 veya daha fazla olması gerekmektedir. Bu koşulun mevcut olması durumunda Konsey, şeker ithalatına sübvansiyon verilmesine de karar verebilir.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> OJL 178, m.22.

<sup>55</sup> OJL 178, m.23.

<sup>56</sup> OJL 178, m.24.

<sup>57</sup> OJL 178, m.27.

<sup>58</sup> OJL 178, m.33.

1260/2001 sayılı Tüzüğe göre, şeker ithalatı ya da ihracatının Birlik pazarında ciddi bir karmaşa oluşturması söz konusu olacaksa, DTÖ yükümlülükleri çerçevesinde kalmak kaydıyla, söz konusu tehlike ortadan kalkana kadar üçüncü ülkelerle ticarete gerekli önlemler alınabilir. Böyle bir durumda Konsey, alınacak önlemlerle ilgili genel kuralları kabul edecek ve üye devletlerin koruyucu önlemler alabileceği durumları ve limitlerini belirleyecektir.<sup>59</sup>

## **2.1.2. Avrupa Birliği Şeker Reformu**

### **2.1.2.1. Reformun Nedenleri**

Kurulduğu 1968 yılından şeker reformunun gerçekleştiği 2005 yılına kadar önemli bir değişiklik yaşamamış olan şeker ortak piyasa düzeni, AB'nin 1992 ve 2003 OTP reform süreçleri dışında kalan tek sektör olmuştur.

Şeker sektörü 2005 Şeker Reformu sürecini yaşamasaydı; OTP reformlarının dışında kalmış olması nedeniyle piyasa merkezli, sürdürülebilir kalkınma hedefli, tek çiftlik ödemesi sistemini ve kırsal kalkınmayı güçlendirmeye dayalı yeni yapıyı benimsemiş OTP'den farklılıklar sergileyecekti.<sup>60</sup>

Yaklaşık kırk yıl değişmemiş olan sektörde reforma gidilmesinin nedenleri şöyle sayılabilir;

- AB fiyatlarının dünya fiyatlarından yüksek olması,
- Rejimin basitleştirilmek ve şeffaflaştırılmak istenmesi,
- Şeker sektörünün AB bütçesine getirdiği yükün azaltılmak istenmesi,

---

<sup>59</sup> OJL 178, m.34.

<sup>60</sup> European Commission, Reforming the European Union's Sugar Policy: Update of Impact Assessment [SEC(2003) 1022], Commission Staff Working Document {COM(2005) 263 final, Haziran 2006, s.4.

- 1260/2001 sayılı Tüzüğün 2005/2006 piyasa yılından sonrası için bir düzenleme getirmemesi,
- Avustralya, Brezilya ve Tayland'ın Dünya Ticaret Örgütü nezdinde yapmış olduğu şikâyet,
- Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın şeker OPD'sinin Birlik içindeki rekabete yönelik etkileri hakkında çekince koyması ve AB Sayıştay'ının hazırladığı raporlarda şeker OPD'si hakkında ciddi eleştiriler getirmesiyle sistemin Birlik içinde de eleştirilir hale gelmesi,<sup>61</sup>
- AB'nin EBA Girişimi kapsamındaki yükümlülükleri, AKP ülkeleri, Hindistan ve diğer ülkelerle imzaladığı tercihli ticaret anlaşmaları ve DTÖ taahhütleri sonucu oluşan uluslararası yükümlülükleri,
- Dünya Ticaret Örgütü taahhütleri çerçevesindeki Topluluğun üretim kotası garantileri nedeniyle, şeker için verdiği ihracat desteğini azaltılması gereği,
- 1 Mayıs 2004'te yaşanan genişleme dalgası.

#### **2.1.2.2. Reform Süreci**

AB, şeker sektöründe reform konusunu tartışırken üç olasılık üzerinde durmuştur. Bunlardan biri reform sürecinin hiç yaşanmaması olasılığı iken; diğer ikisi fiyat indirimi ve tam liberalizasyon yani fiyat desteğinin ve kota sisteminin ortadan kaldırılması idi. Komisyonun Temmuz 2004 Bildirisi'nde, reform olmaması seçeneği sürdürülebilir bulunmadığı için, tam liberalizasyon seçeneği de üreticiler ve ticarete taraf olan kesimler açısından dengeleyici olmadığı düşünüldüğü için elenmiştir. Bildiride kotaların birleştirilmesini de içeren fiyat indirimi seçeneği kabul görmüştür.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Çınar Özen, Kılıç, Cem ve Oğuş, Ayla. Avrupa Birliği ve Türkiye'de Şeker Sanayi Politikaları, Şeker-İş Sendikası İçin Hazırlanmış Yayınlanmamış Rapor, Ankara, 2006, s.103.

<sup>62</sup> EC, Haziran 2006, s.7.

Komisyon, 22 Haziran 2005'te reform için hazırlamış olduğu önerileri açıklamış; taslak 24 Kasım 2005'te Tarım Bakanları Konseyi tarafından kabul edilmiş ve 1 Temmuz 2006'da reform sonucu getirilen düzenlemeler uygulanmaya başlanmıştır.

Reform ile getirilen değişiklikleri kapsayan ve AB şeker rejimini yeniden düzenleyen 20 Şubat 2006 tarih ve 318/2006 sayılı Konsey Tüzüğü, reform sonrası şeker rejimi için temel tüzük olarak düzenlenmiştir. Söz konusu tüzük, reforma kadarki süreçte AB şeker OPD'si için kuralları belirleyen 1260/2001 sayılı Konsey Tüzüğü'nün yerine geçmiştir. Tüzük "Alan ve Tanımlar", "İç Pazar", "Üçüncü Ülkelerle Ticaret" ile "Genel, Geçici ve Son Hükümler" başlıklarından oluşmaktadır. Bu başlıkların yanı sıra Tüzükte yedi tane Ek bulunmaktadır. Tüzüğün ekleri sırasıyla şunlardır: "Kalite Standartları", "Pancar İçin Satın Alma Şartları", "Ulusal ve Bölgesel Kotalar", "Şeker İçin Ek Kotalar", "Şeker ve İzoglukoz Kotalarının Transferine İlişkin Detaylı Kurallar", "Madde 2(12)'ye Konu Ülkeler" ve "İşlenmiş Ürünler".<sup>63</sup>

### **2.1.2.3. Reformun Unsurları**

Şeker Reformu ile getirilen düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir:

- 2006/2007 piyasa yılından başlanarak ilk yıl % 20, ikinci yıl % 25, üçüncü yıl % 30 ve dördüncü yıl % 36'ya tamamlanacak şekilde şeker fiyatlarında bir kesinti gerçekleştirilecek.
- Dört yıl sürecek bu geçiş döneminin ardından, müdahale sistemi kaldırılacak ve müdahale fiyatının yerini referans fiyatı alacak.
- Piyasa fiyatının referans fiyatın altına düşmesi durumunda bir güvenlik önlemi olarak, özel depolama ortaya konulacak.

---

<sup>63</sup> Official Journal of the European Communities L 58/1, Council Regulation (EC) No 318/2006 of 20.02.2006 On The Common Organization Of The Markets In The Sugar Sector, 28.02.2006.

- A ve B kotaları birleştirilerek tek bir çatı altında toplanacak ve A ve B kotası kavramlarının yerini, “kota şekeri” alacak.
- Tek Çiftlik Ödemesi kapsamında, çiftçilere yapılandırma yardımı olarak, fiyat kesintisi sonucu uğranacak zararın ortalama % 64,2’si oranında tazminat verilecek.
- Yeni rejim herhangi bir değişiklik yapılmadan 2014/2015 piyasa yılına kadar geçerliliğini koruyacak.
- Üreticilere, işletme kapatma desteği ve kotadan vazgeçilmesinin etkilerini önlemeye yönelik bir ödemeyi de içeren bir gönüllü yeniden yapılandırma planı sunulacak.
- Kotalarını en az % 50 oranında indiren ülkelerde, pancar ve kamış üreticilerine en fazla 5 yıl süreyle, gelir kaybının % 30’u oranında destek verilebilecek. (Çeşitlendirme Yardımı)
- Yapılandırma ve çeşitlendirme yardımlarının finansmanı, kota sahiplerine uygulanacak ve üç yıl sürecek bir vergiyle sağlanacak.
- Şeker pancarı gıda dışı ürün olarak yetiştirildiği takdirde; nadasa bırakılmış alanlar için verilen “set-aside” ödemesi ya da enerji ürünleri için verilen 45 Euro/hektar’lık yardımdan faydalanabilecek. Ancak üreticilerin bu iki ödemeden birini seçmeleri gerekecek.
- Daha önce 1 Temmuz’da başlayıp 30 Haziran’da sona eren AB şeker ortak piyasa düzeninde, piyasa yılı 1 Ekim başlayıp 30 Eylül’de sona erecek. (Geçiş yılı olması nedeniyle 2006/2007 piyasa yılı 1 Temmuz’da başlayıp 30 Eylül’de sona erecek.)

- 30 Eylül 2007'ye kadar her bir şeker işletmesinin üye ülkeden fazladan kota tahsisi isteme hakkı olacak.

### 2.1.3. Reform Sonrası Şeker Ortak Piyasa Düzeni

#### 2.1.3.1. Fiyat Mekanizması

318/2006 sayılı Tüzükte şeker için uygulanacak % 36'lık fiyat kesintisinin takvimi belirlenmiştir. Buna göre dört yıllık periyotta beyaz şeker ve ham şeker için uygulanacak fiyatlar şöyledir;

**Tablo 5: AB'de Reform Sürecinde Uygulanacak Fiyatlar**

|                                | <b>Beyaz Şeker İçin<br/>(Euro/ton)</b> | <b>Ham Şeker İçin<br/>(Euro/ton)</b> |
|--------------------------------|--|--------------------------------------|
| <b>2006/2007<br/>2007/2008</b> | 631,9                                  | 496,8                                |
| <b>2008/2009</b>               | 541,5                                  | 448,8                                |
| <b>2009/2010</b>               | 404,4                                  | 335,2                                |

Kaynak: OJL 58/1, m.3/1, 3/2.

Tüzükte ayrıca şeker pancarı için uygulanacak fiyat da belirlenmiştir. Pancar için belirlenen fiyatlar aşağıda yer alan tablo görülebilir;

**Tablo 6 : AB'de Reform Sürecinde Uygulanacak Pancar Fiyatları**

|                  | <b>Minimum Pancar Fiyatı<br/>(Euro/ton)</b> |
|------------------|---|
| <b>2006/2007</b> | 32,86                                       |
| <b>2007/2008</b> | 29,78                                       |
| <b>2008/2009</b> | 27,83                                       |
| <b>2009/2010</b> | 26,29                                       |

Kaynak: OJL 58/1, m.5.

### 2.1.3.2. Kota Sistemi

318/2006 sayılı tüzüğe göre, reform ile A ve B kotalarının birleştirilmesi sonucunda ortaya çıkan “kota şekeri”, bir piyasa yılında bir işletmeye tahsis edilen şeker miktarını ifade etmektedir. Kota şekeri üretmek için kullanılan pancar da “kota pancarı” olarak adlandırılmaktadır. Endüstriyel şeker üretiminde kota söz konusu değildir. Kotayı aşan ve endüstriyel amaçlı olmayan şeker üretimi, şeker fazlasını oluşturmaktadır.<sup>64</sup>

Tüzükte her üye ülke ve işletme için tahsis edilecek kota miktarının 2005/2006 piyasa yılı için tahsis edilen A ve B kotalarının toplamına eşit olacağı belirtilmektedir.<sup>65</sup> Ayrıca, en geç 30 Eylül 2007’ye kadar, her şeker işletmesinin topraklarında bulunduğu üye ülkeden ek kota tahsis edilmesini isteme hakkının bulunduğu belirtilmiştir.<sup>66</sup> Bunun yanında, üye devletlere kendi ülkelerinde bulunan işletmelerin kotalarını azaltma hakkı da tanınmıştır. Devletler, işletmelerin kotalarını 2006/2007 ve 2007/2008 piyasa yıllarında % 25; 2008/2009 ve daha sonraki yıllarda % 10 oranında azaltabilecektir. Ülkeler, 318/2006 sayılı tüzük Ek 5’te belirlenmiş olan kurallara göre işletmeler arasında kota transferi de yapabileceklerdir.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> OJL 58/1, m.2.

<sup>65</sup> OJL 58/1, m.7.

<sup>66</sup> OJL 58/1, m.8.

<sup>67</sup> OJL 58/1, m.11.



**Tablo 7: 318/2006 Sayılı Konsey Tüzüğü Ek 3'e Göre AB Üyesi Ülkelere Tahsis Edilen Üretim Kotaları (ton)**

| Üye devlet veya bölge                  | Şeker      | İzoglukoz | İnülin Şurubu |
|--|------------|-----------|---------------|
| <b>Belçika</b>                         | 819 812    | 71 592    | 215 247       |
| <b>Çek Cumhuriyeti</b>                 | 454 862    | -         | -             |
| <b>Danimarka</b>                       | 420 746    | -         | -             |
| <b>Almanya</b>                         | 3 416 896  | 35 389    | -             |
| <b>Yunanistan</b>                      | 317 502    | 12 893    | -             |
| <b>İspanya</b>                         | 996 961    | 82 579    | -             |
| <b>Fransa</b>                          | 3 288 747  | 19 846    | 24 521        |
| <b>Fransa'nın denizaşırı bölgeleri</b> | 480 245    | -         | -             |
| <b>İrlanda</b>                         | 199 260    | -         | -             |
| <b>İtalya</b>                          | 1 557 443  | 20 302    | -             |
| <b>Letonya</b>                         | 66 505     | -         | -             |
| <b>Litvanya</b>                        | 103 010    | -         | -             |
| <b>Macaristan</b>                      | 401 684    | 137 627   | -             |
| <b>Hollanda</b>                        | 864 560    | 9 099     | 80 950        |
| <b>Avusturya</b>                       | 387 326    | -         | -             |
| <b>Polonya</b>                         | 1 671 926  | 26 781    | -             |
| <b>Portekiz</b>                        | 69 718     | 9 917     | -             |
| <b>Azorların özerk bölgeleri</b>       | 9 953      | -         | -             |
| <b>Slovakya</b>                        | 207 432    | 42 547    | -             |
| <b>Slovenya</b>                        | 52 973     | -         | -             |
| <b>Finlandiya</b>                      | 146 087    | 11 872    | -             |
| <b>İsveç</b>                           | 368 262    | -         | -             |
| <b>İngiltere</b>                       | 1 138 627  | 27 237    | -             |
| <b>TOPLAM</b>                          | 17 440 537 | 507 680   | 320 718       |

Kaynak: OJL 58/1, s.24.

Reform öncesi sistemde olduğu gibi yeni sistemde de kota fazlası şekerin hepsi ya da bir kısmının bir sonraki piyasa yılına aktarılması söz konusu olabilmektedir. Buna “Aktarma Mekanizması” denmektedir. Ancak, bir sonraki yıla aktarma yapacak olan işletmenin üye devleti bilgilendirmesi gerekmektedir. İşletme, üye devleti eğer kamış şekeri aktarımı yapacaksa 1 Şubatla 30 Haziran arasında, kamış şekeri dışındaki şeker veya inülin şurubu aktarımı yapacaksa 1 Şubat- 15 Nisan arasında bilgilendirmelidir.<sup>68</sup>

318/2006 sayılı tüzük ile 2007/2008 piyasa yılından itibaren şeker üreten işletmeler için şeker kotası üzerinden belirlenen bir üretim vergisi alınması öngörülmüştür. Tüzüğün bu konuda düzenleme getiren 16. maddesine göre, üretim vergisi kota şekerin tonu başına 12 Euro’dur. Tüzükte, inülin şurubu için uygulanacak üretim vergisinin de şekerle aynı olacağı fakat izoglukoz için uygulanacak verginin şekerle uygulananın % 50’si oranında olacağı belirtilmiştir. İşletmeye tahsis edilen toplam kota üzerinden hesaplanan verginin işletme tarafından ilgili piyasa yılının şubat sonuna kadar ödenmesi gerekmektedir. Tüzükle, şeker ve inülin şurubu üreten işletmelere ödedikleri verginin en fazla % 50’sini pancar ya da kamış üreticilerine yansıtma hakkı tanınmıştır.

Şeker OPD’sinin yeni yapısında “Özel Depolama Sistemi” adlı bir mekanizma da mevcuttur. Buna göre; Topluluk fiyatlarının referans fiyattan düşük olduğu ve öyle kalacak gibi gözüktüğü durumlarda piyasa koşulları göz önünde bulundurularak şeker kotası verilmiş işletmelere beyaz şeker için özel depolama yardımı yapılabilecektir. Yardım, Toplulukta üretilmiş olan pancar ya da kamıştan elde edilmiş olan ve satıcı ile müdahale kurumu arasındaki bir depolama sözleşmesine konu olan şeker için söz konusu olabilecektir. Bu koşulları taşıyan şeker için müdahale kurumu 2006–2010 arasındaki piyasa yıllarında en fazla 600 000 ton özel depolama amaçlı alım yapabilecektir. Bu durumda şekeri referans fiyatın % 80’i fiyata alacak olan müdahale kurumu; alımın gerçekleştiği yıl şekeri ancak referans fiyatından yüksek bir fiyata satabilecektir.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> OJL 58/1, m.14.

<sup>69</sup> OJL 58/1, m.18.

AB'nin yeni şeker rejiminde piyasanın yapısal dengesini korumak için "Piyasadan Çekme Sistemi" getirilmiştir. Buna göre; referans fiyatına yakın bir piyasa fiyatında, tüm üye devletlerde aynı oranda kota şekerini bir sonraki piyasa yılının başına kadar piyasadan çekilebilecektir. Piyasadan çekilme oranı o yılın 31 Ekimine kadar, o yıl için beklenen piyasa eğilimlerine göre belirlenecektir. Piyasadan çekilen şeker, bir sonraki yılın şeker kotasının bir parçasını oluşturacaktır. Topluluk piyasasında şeker arzının azalması durumunda ise piyasadan çekilen şeker, çekilme periyodunun tamamlanması beklenmeden piyasaya sürülebilecektir.<sup>70</sup>

318/2006 sayılı tüzüğün 20. maddesine göre şeker; tüzüğün 14. maddesinde düzenlenmiş olan şeker fazlasının bir sonraki yıla aktarılması, 18. maddede düzenlenmiş olan özel depolama ve müdahale ile 19. maddede düzenlenmiş olan şekerin geri çekilmesi sistemlerinden yalnızca birine göre depolanabilecektir. Bu düzenlemelerden birine göre depolanan şeker, bir diğerine konu olamayacaktır.

### **2.1.3.3. Telafi Sistemi**

Şeker reformu sonucu oluşturulan sistemde, 318/2006 sayılı Tüzük ile yapılması öngörülen destekler üç amaca dayanmaktadır. Bunlar şöyle sıralanabilir;

- 1- Daha az rekabetçi olan üreticilerin sanayiye terk etmelerinin teşvik edilmesi,
- 2- Fabrikaların kapanmasından doğacak olan sosyal ve çevresel etkilerle başa çıkmak,
- 3- AB yapısal ve kırsal kalkınma fonları ile uyumlu, reformdan en çok etkilenecek bölgelere yeni iş sahaları kurulmasına yönelik fonların sağlanması.

---

<sup>70</sup> OJL 58/1, m.19.

**Tablo 8: AB’de Yeniden Yapılandırma Sürecinde Verilecek Yardımlar<sup>71</sup>**  
(Vazgeçilen kota için Euro/ton)

|                              | 2006/07 | 2007/08 | 2008/09 | 2009/10 |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Yapılandırma Yardımı</b>  | 730     | 730     | 625     | 520     |
| <b>Çeşitlendirme Yardımı</b> | 109,5   | 109,5   | 93,8    | 78      |

Kaynak: OJL 58/42, m.3.

Kurulan yeni sistem ile mağdur olacak üreticilerin kayıplarını azaltmak amacıyla iki tür yardım yapılması öngörülmüştür. Bunlar Yapılandırma Yardımı ve Çeşitlendirme Yardımı’dır.

Yapılandırma Yardımı işletme sahiplerinin kotalarından vazgeçmeleri sonucu görebilecekleri zararları önlemeye yönelik bir yardımdır. Dört yıl süresince verilmesi öngörülen Yapılandırma Yardımının ilk iki piyasa yılı olan 2006/2007 ve 2007/2008 yıllarında vazgeçilen ton başına 730 Euro; 2008/2009 piyasa yılında vazgeçilen ton başına 625 Euro ve 2009/2010 piyasa yılında ton başına 520 Euro olması öngörülmüştür.

Çeşitlendirme Yardımı ise 2006/2007 ve 2007/2008 piyasa yıllarında vazgeçilen ton başına 109,5 Euro; 2008/2009 piyasa yılında 93,8 Euro ve 2009/2010 piyasa yılında 78 Euro olacaktır.

---

<sup>71</sup> Official Journal of the European Communities L 58/42, Council Regulation(EC) No 320/2006 of 20.02.2006 Establishing a Temporary Scheme For The Restructuring Of The Sugar Industry In The Community and Amending Regulation (EC) No 1290/2005 On The Financing Of The Common Agricultural Policy, 28.02.2006, m.3.

#### 2.1.3.4. Üçüncü Ülkelerle Ticaret

318/2006 sayılı tüzükte üçüncü başlık altında, AB'nin üçüncü ülkelerle ticareti düzenlenmektedir. "Üçüncü Ülkelerle Ticaret" adlı başlıkta öncelikli olarak, DTÖ kurallarıyla uyumlu olarak, gümrük vergisine eş etkili vergiler ve miktar sınırlaması ya da eş etkili önlemlerin uygulanması yasaklanmıştır.

Tüzüğe göre, üçüncü ülkelerle ticaret sonucunda Topluluk piyasasının ciddi biçimde zarar görmesi ya da böyle bir tehdit altında olması durumunda, bu zarar ya da tehdit ortadan kalkana kadar Toplulukta gerekli önlemler alınabilecektir. "Korunma mekanizması" olarak adlandırılan bu hükümde, alınacak tedbirin Topluluğun uluslararası yükümlülüklerine aykırı olamayacağı vurgulanmıştır. AB Komisyonu, korunma önleminin alınmasına bir üye devletin başvurusu üzerine ya da kendi inisiyatifiyle karar verebilecektir.<sup>72</sup>

Reform sonrası getirilen sistemde Topluluğun DTÖ kurallarıyla uyumlu bir yapı kurma çabasının sonuçlarından biri de tarife kotaları (tariff rate quotas- TRQs)\* konusunda düzenleme yapılmış olmasıdır. Temel tüzüğe konu olan ürünlerin ithalatında tarife kotası yöntemi kullanılabilmesi Tüzüğün 28. maddesinde belirtilmiştir. Ancak, tarife kotalarının işletmeler arasında herhangi bir ayrıma yol açmayacak şekilde uygulanabileceği vurgulanmaktadır.

318/2006 sayılı tüzüğün 32. maddesi ihracat iadeleri ile ilgili konuları düzenlemektedir. Söz konusu maddeye göre, Anlaşmalardan kaynaklanan sınırlar dâhilinde kalmak kaydıyla, Tüzüğe konu ürünler için dünya fiyatlarıyla Topluluk fiyatları arasındaki fark kadar ihracat iadesi verilebilir. İhracat iadesi, beyaz şekere verilebileceği gibi ham şekere de verilebilecektir. Ancak ham şekere yapılan ödeme, beyaz şekere yapılan ödemenin % 92'sinden fazla olamayacaktır. İhracat geri ödemeleri

---

<sup>72</sup> OJL 58/1, m.25.

\* Tarife kotaları (tariff rate quotas- TRQs), uygulanan genel tarife oranından daha düşük tarife oranlarıyla ithal edilebilecek sınırlı miktarları ifade eder. Tarife kotası uygulanması, DTÖ Tarım Anlaşması'nın pazara girişle ilgili hükümlerine göre üye devletlerin kullanabileceği önlemlerden biridir.

Topluluk içinde her üye ülkede aynı olmasına rağmen; ithalatçı ülkeye göre farklılık gösterebilecektir.<sup>73</sup>

### 2.1.3.5 Reformdan Beklenenler

Kabul edildiği şekliyle şeker reformunun AB üyesi ülkelerde farklı etkiler doğurması beklenmektedir. Yunanistan, İrlanda, İtalya ve Portekiz’de şeker üretiminin ciddi boyutlarda düşmesi ve zamanla yok olması beklenirken; bazı üyelere üretim az miktarda düşeceği düşünülmektedir. Yapılan çalışmalara göre; Almanya, Fransa, Polonya, Avusturya, Belçika, Hollanda, İsveç ve İngiltere gibi şeker sektörü güçlü olan üyelere ise üretim mevcut düzeyde kalacak ya da az miktarda düşecektir.

Reform ile şeker fiyatının düşürülmesi AB’deki tüketicilerden AB ve AKP ülkeleri üreticilerine yapılan transferi azaltacaktır. Böylece yeni sistem, AB tüketicileri için avantaj yaratacaktır. Yeni sistemin düşük fiyatların yanında daha rasyonel bir üretim biçimini sağlaması da beklenmektedir. AB üreticileri Brezilya, Avustralya ve Tayland gibi düşük maliyetle üretim yapan ülkelerin şekerleriyle daha az destek alarak rekabet etmek durumunda kalacaktır.<sup>74</sup>

Reform sonucunda, AB’de şeker fiyatlarının dört yıl içinde % 36 oranında düşürülecek olması nedeniyle, AB’nin gelecekte başlıca şeker ihracatçıları arasında yer almaması beklenmektedir. Ayrıca AB’nin şeker üretimini 2010 yılının sonuna kadar 12–13 milyon tona düşürmesi, bunun sonucunda da 60 adet şeker fabrikasının kapanması ve 80.000 kişinin işini kaybetmesinin söz konusu olacağı yapılan çalışmalar sonucu ortaya çıkan olasılıklardır.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> OJL 58/1, m.32.

<sup>74</sup> United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service, Sugar and the European Union: Implication of WTO Findings, and Reform, <http://www.fas.usda.gov/ftp/sugar/2004/internet%20article%20on%20wto%20and%20reform%20rev1.pdf>, Erişim tarihi: 24:02.2007, s.5.

<sup>75</sup> Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., 2006 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, s.4.

## 2.1.4. Afrika-Karayip-Pasifik Ülkeleri İle Tercihli Ticaret Anlaşmaları ve EBA Girişimi

### 2.1.4.1. Afrika-Karayip-Pasifik Ülkeleri İle Tercihli Ticaret Anlaşmaları

İngiltere'nin 1973'te AB'ye üye oluşuyla beraber, İngiltere'nin AKP ülkelerine\* şeker konusunda tanımış olduğu taahhütler Birlik tarafından benimsenmiştir. Bu taahhütler, AKP ülkelerine AB pazarına ham şeker kamışı ithal etme, işleme ve verilen fiyat garantisinden satma olanağı tanımıştır.<sup>76</sup>

Sağlanan bu olanağın önemi; AKP ülkelerinde şeker üretiminin GSMH'ya % 20 oranında katkıda bulunduğu ve şeker üreten AKP ülkelerinde işgücünün % 30'unun şeker sanayinde çalıştığı göz önünde bulundurulduğunda daha iyi görülebilecektir.<sup>77</sup>

AB ile AKP Ülkeleri arasındaki ilk tercihli ticaret anlaşması 28 Şubat 1975'te imzalanan Birinci Lomé Konvansiyonu'dur. Kurulmuş olan yapı, AB'nin tek taraflı olarak AKP ülkelerine kendi pazarına gümrüksüz giriş hakkı tanınması şeklindedir. Ancak şekerin de dâhil olduğu bazı tarım ürünleri AB tarafından "hassas ürün" olarak tanımlanmış ve AKP tercihli ticaret sisteminin dışında bırakılmıştır.

1975–1980 yıllarına ilişkin düzenlemeler getiren Birinci Lomé Konvansiyonu'nu, 1980–1985 dönemini düzenleyen ve 31 Ekim 1979'da imzalanan İkinci Lomé Konvansiyonu'nun imzalanması izlemiştir. Beş yıllık dönemlere ilişkin düzenleme getiren Lomé Konvansiyonlarının üçüncüsü 8 Aralık 1984'te imzalanmış ve 1990 yılına kadarki süreci düzenlemiştir. Son Konvansiyon olan Dördüncü Lomé Konvansiyonu ise 15 Aralık 1989'da imzalanmış ve diğerlerinden farklı olarak on yıllık bir düzenleme getirmiştir.

---

\* Birinci Lomé Konvansiyonu imzalandığında sayıları 46 olan AKP Ülkelerinin sayısı günümüzde 79'a çıkmıştır.

<sup>76</sup> Özen, s.93.

<sup>77</sup> FAO, 2003, s2.

Geçerlilik süresi Şubat 2000’de sona eren Dördüncü Lomé Konvansiyonu’nun ardından taraflar arasında 20 Haziran 2000’de imzalanmış olan Cotonou Anlaşması, Lomé Konvansiyonlarının yerini almıştır. Süresi 20 yıl olan Anlaşmanın, 5 yılda bir gözden geçirilebileceği belirtilmiş ve 2005 yılında ilk gözden geçirme gerçekleştirilmiştir.<sup>78</sup>

AB, imzalamış olduğu Protokollerle AKP ülkelerinden yılda 1,3 milyon ton; Hindistan’dan ise 10 bin ton vergisiz şeker ithal etmeyi taahhüt etmiştir.<sup>79</sup> Bu düzenlemeler çerçevesinde Birliğe ithal edilen kamış şekeri “tercihli şeker” olarak adlandırılmaktadır. Birlik, “tercihli şeker” için ithalat vergisi uygulamamaktadır.

1260/2001 sayılı tüzüğün yürürlükte kaldığı 2001/2002–2005/2006 piyasa yılları arasında, tercihli ticaret kapsamında Birliğe ithal edilmiş olan kamış ham şekerinden şeker imal eden üreticilere belirli miktarda yardım verilmiştir. Bu yardım, ürettikleri beyaz şekerin tonu başına 1 Euro olmuştur.

AKP ülkelerinden tercihli ticaret anlaşmaları kapsamında getirilen ham şeker AB’de işlendikten sonra ihracat sübvansiyonlarından faydalanarak ihraç edilmektedir. AKP ülkeleri şekerine verilen bu sübvansiyon, AB’nin miktar olarak 1 273 milyon tonluk ve değer olarak 499 milyon Euro’luk şeker için, ihracat sübvansiyonları konusunda yapmış olduğu DTÖ taahhüdünü aşmaktadır.<sup>80</sup>

#### **2.1.4.2. EBA Girişimi**

AB’nin 49 az gelişmiş ülke ile 2001 yılında yapmış olduğu EBA Anlaşması gereği, AB bu ülkelere “silahlar dışındaki tüm ürünler” için kendi pazarına serbest biçimde giriş hakkı tanımıştır. Ancak, Anlaşmada şeker, muz ve pirinç hassas ürünler olarak tanımlanmış ve bu ürünler için gümrük tarifelerinin, kademeli olarak indirilmesi öngörülmüştür. Buna göre şeker için 2006–2009 arasında gümrükler kademeli olarak indirilecek ve 2009 yılında 49 ülke AB pazarına serbest biçimde şeker sokmaya

---

<sup>78</sup> <http://www.acpsec.org>.

<sup>79</sup> <http://europa.eu>.

<sup>80</sup> USDA, s.4.



başlayacaktır. Buna göre, şeker için gümrük tarifeleri 2006 yılında % 20, 2007’de % 50, 2008’de ise % 80 oranında azaltılacak ve 2009 yılında sıfırlanacaktır. 2009 yılına kadar geçecek zamanda AB, söz konusu 49 ülkeye pirinç ve şeker için sıfır tarife uygulayacağı kotalar belirleyecek ve bu kotaları her yıl % 15 oranında artıracaktır. Şeker için AB, 2001/2002 piyasa yılında 74 185 ton gümrük tarifesi uygulamayacağı kota belirlemiştir. Bu oran her yıl artırılmaktadır.

AB, üç hassas ürün için bir korunma mekanizması koşulu koymuştur. Buna göre, şeker, muz ve pirinç piyasalarının EBA çerçevesinde serbestleştirilmesi sonucunda AB piyasası ciddi biçimde etkilenirse; AB bu ürünler için tercihli ticaret sistemini askıya alabilecektir. Yu ve Jensen yaptıkları çalışmada, az gelişmiş ülkelerin EBA ile getirilen tüm avantajları kullanmaları ve şeker ihracatlarını ciddi biçimde artırmaları durumunda; AB’nin korunma mekanizmasını işletebileceğini belirtmişlerdir.<sup>81</sup> Ancak, AB pazarı yüksek şeker fiyatı nedeniyle çekici bir piyasa olmakla birlikte; EBA kapsamındaki ülkeler büyük şeker üreticisi ülkeler değildir ve büyük kısmı net şeker ithalatçısıdır. Bu ülkelerin kendi üretimlerini AB’ye satıp, tüketecekleri şekeri ithal etmeleri beklenebilir. Böyle bir durumda AB şeker fiyatları düşecektir.<sup>82</sup>

2009 yılında şekerin EBA kapsamında AB’ye girişinin serbestleşmesiyle beraber, AB pazarına 2,4 milyon ton fazladan şeker girmesi beklenmektedir. AKP ülkeleriyle yapılmış olan anlaşmaya ve DTÖ taahhütlerine uyum sağlanması için, yapılacak bu ithalatın dengelenmesi gerekecektir. Bu da AB şeker kotasının düşürülmesi ve etanol üretimi gibi gıda-dışı kullanımlara yönelmesi yoluyla olacaktır.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Wusheng Yu ve Trine Vig Jensen, “Tarriff Preferences, WTO Negotiations and the LDCs: The Case of the ‘Everything But Arms’ Initiative”, **Danish Research Institute of Food Economics**, Blackwell Publishing, Malden, 2005, s.401.

<sup>82</sup> Resal Coordination Technical Note, The “Everything But Arms” initiative: What are its consequences for the Resal countries?, <http://ec.europa.eu/europeaid/projects/resal/Download/report/mission/coord/0301tncoordebaeng.pdf>, Erişim tarihi: 04.03.2007, s.5.

<sup>83</sup> Mitchell, s.4.

Şeker reformu sonucu AB’de fiyatların düşmesi, EBA girişimi kapsamındaki ülkelerin ve AKP ülkelerinin AB şeker sektörüyle rekabet gücünü olumsuz yönde etkileyecektir.

## 2.2. Avrupa Birliği’nin Dünya Ticaret Örgütü Taahhütleri

Dünya Ticaret Örgütü bünyesinde, AB’nin Gelişmiş Ülkeler (GÜ) kategorisinde yer alması nedeniyle yapmış olduğu taahhütlere bağlı indirim oranları ve süreleri de GÜ’ler için belirlenen oran ve süreler olmuştur. GÜ’ler ve dolayısıyla da AB için 1995’te başlayan Uruguay Turu uygulama süresi 2001 yılında sona ermiştir.

AB’nin Pazara Giriş, İç Destekler ve İhracat Sübvansiyonları konularındaki indirim taahhütleri de GÜ’ler için geçerli olan oranlarda olmuştur. Buna göre; AB 6 yılda pazara girişte %36 indirim yapmayı, iç desteklerini % 20 oranında azaltmayı ve ihracat sübvansiyonlarını değer olarak % 36, miktar olarak % 21 oranlarında indirmeyi taahhüt etmiştir.

**Pazara Giriş:** AB, DTÖ Tarım Anlaşması uyarınca ad valorem ithalat vergilerini, sabit standart tarifelere dönüştürmüş ve gümrük tarifelerinde 6 yılda toplam % 20 indirime gitmiştir. Tarifeler ve özel koruma hükümleri çerçevesinde uygulanan ek ithalat vergileri tercihli olmayan şekerin ithalini AB kota şeker karşısında kârsız kılmaktadır. Bu nedenle, AB’ye tercihli olmayan şeker ithali çok düşük seviyede kalmıştır. Yani DTÖ Tarım Anlaşması’nın AB iç pazarına tercihli olmayan şeker ithali için “pazara giriş” olanağı sağlayamadığını söyleyebiliriz.<sup>84</sup>

DTÖ Tarım Anlaşması’nın 5. maddesi “Özel Koruma Hükümleri”ni düzenlemektedir. Buna göre, ithalat fiyatının 1986–1988 baz dönemi fiyatının altına düştüğü ya da ithalat miktarının belli bir eşik miktarını aştığı durumlarda üye ülkeler “Özel Koruma” doğrultusunda ek vergiler uygulayabilecektir. AB ile birlikte 38 DTÖ üyesi “Özel Koruma Hükümleri”nden faydalanma hakkını elde etmiştir. Bir üyenin bu

---

<sup>84</sup> Ellen Huan-Niemi ve Minna Teivonnen, “Pressures For Reforms in the EU Sugar Regime Due to the Next WTO Round on Agriculture and the Enlargement of the EU”, **77. EAAE Seminar/NJF Seminar No: 325**, 17–18 Ağustos 2001, Helsinki, s.4.

hükümlerden faydalanabilmesi için, Taahhüt Listesi'nde ilgili ürün için "SSG" sembolünün bulunması gerekir. "Özel Koruma", tarife kotaları kapsamında yapılan ithalat için kullanılamaz.

AB, tarife oranlarını 6 yılda % 20 oranında indirmiş olmakla birlikte; şekerde "özel koruma hükümleri"ni düşük dünya fiyatları nedeniyle 1995'ten itibaren uygulamıştır.<sup>85</sup>

AB, şeker için % 20'lik tarife indirimini yıllık % 3,3'lük indirimlerle gerçekleştirmiştir. Bu indirim oranı, OTP kapsamındaki ürünler içinde en düşük indirim oranıdır.

**İç Destekler:** DTÖ üyesi GÜ'ler arasında AB; Japonya, Norveç ve İsviçre'den sonra tarım konusunda en çok iç destek veren ülkedir. Mavi kutu destekleri kullanmaya devam eden az sayıda ülkeden biri olan AB'nin mavi kutu kapsamında verdiği destekler tarımsal üretim değerinin % 10'u seviyesinde ve yaklaşık 20 milyar Euro değerindedir.<sup>86</sup>

İndirime tabi iç desteklerin Toplu Destek Ölçümü (Aggregate Measurement of Support- AMS)\* yöntemiyle, tüm ürünler ve politika araçları için toplu olarak hesaplanmasından dolayı; AB şeker için uyguladığı iç desteklerde indirime gitmek durumunda kalmamıştır. Müdahale fiyatı uygulamasından dolayı, AB'nin şeker için vermiş olduğu destek, diğer ürünlere kıyasla yüksek oranlıdır.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Ellen Huan-Niemi, "The EU Sugar Regime and Forthcoming WTO Obligations", **Agrifood Research Working Papers 33**, 2003, Finland, s.13.

<sup>86</sup> Jim Stout, Susan Leetma and Mary Anne Normile, Evaluating EU Agricultural Policy Reform Using the EU WTO Model, Economic Research Service, Washington, <http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2003/11/29/0000135485/024-191-stout-leetma-normile.pdf>, Erişim tarihi: 02.12.2006, s.2.

\* DTÖ Tarım Anlaşması'nın "Terimlerin Tanımlanması" başlıklı 1. maddesine göre; "Toplu Destek Ölçümü (Aggregate Measurement of Support- AMS) Anlaşmanın 2. eki çerçevesindeki programların indirimden muaf olarak nitelediği unsurlar dışında temel tarımsal ürün yetiştirmelerinin lehinde bir tarımsal ürün için veya genel olarak tarımsal üreticilerin lehinde ürüne özgü olmayan destek için sağlanan ve parasal olarak ifade edilen yıllık destek seviyesini ifade eder."

<sup>87</sup> Huan-Niemi, 2003, s.14.

Yapılan çalışmalarda AB'nin şeker sektöründe tam bir liberalizasyon sağlaması için, müdahale fiyatını % 50 oranında indirmesi gerektiği sonucu çıkmıştır.<sup>88</sup> Ancak bilindiği gibi AB şeker reformu ile yalnızca % 36 oranında indirime gitmiştir. Bu indirim oranı, tam liberalizasyon yolunda yetersiz bir oran olarak değerlendirilebilir.

**İhracat Sübvansiyonları:** İhracat sübvansiyonları konusunda taahhütler yalnızca A ve B şekerleri için geçerli olmuştur. AKP şekerinin yeniden ihracında ya da yardım amaçlı şeker ihracında DTÖ kuralları uygulanmamıştır. C şekeri de ihracat sübvansiyonundan yararlanamadığı için taahhütler bu grubu da kapsamamıştır. İhracat sübvansiyonlarının bütçedeki payının ve hacim olarak uygulandığı miktarın azaltılması konusunda DTÖ taahhütlerinin AB tarafından yerine getirilmesi, uygulama döneminin başlarında bir sorun teşkil etmemiştir. Çünkü 1995 itibariyle şeker uygulanan ihracat sübvansiyonu, baz dönemi olan 1986–1990 dönemi verilerinin altına düşmüştür. Taahhütler çerçevesinde kalınması için 2000/2001 döneminde A ve B kotalarının indirilmesi gerektiği için uygulama döneminin son kısmı AB için zorlayıcı olmuştur.<sup>89</sup>

AB'nin özellikle ihracat sübvansiyonları konusunda DTÖ taahhütlerini yerine getirmekte zorlandığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, Birlik içinde, üretim fazlası şekerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak üretim kotalarında 115.000 tonluk indirime gidilmesi ve mali bir tedbir olarak depolama yardımlarının kaldırılması uygulamasının 2001/2002 kampanya yılından itibaren başlatılması kararlaştırılmıştır.<sup>90</sup> Ayrıca AB, yeni müzakere turuna ilişkin pozisyonunda, ihracat sübvansiyonlarıyla ilgili olarak, diğer tüm ihracat sübvansiyonu türlerine (ihracat kredileri, gıda yardımı ve İktisadi Devlet Teşekkülleri) de aynı şekilde muamele edildiği takdirde, ihracat sübvansiyonlarının kaldırılabilceğini ifade etmiştir.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Centre For International Economics, "Targets For OECD Sugar Market Liberalization," Avustralya, 2002,

[http://www.thecie.com.au/publications/CIE-OECD\\_sugar\\_market\\_liberalisation.pdf](http://www.thecie.com.au/publications/CIE-OECD_sugar_market_liberalisation.pdf), Erişim tarihi: 15.12.2006, s.21.

<sup>89</sup> Huan-Niemi ve Teivonen, s.3.

<sup>90</sup> Taylan Kıymaz, "Avrupa Birliği (AB) ve Türkiye'de Şeker Politikaları", **Türkiye Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Haftası 2003 Etkinliği, "AB Genişleme Sürecinde Türkiye: Tarımsal ve Kırsal Politikalar" Sempozyumu**, <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/15.pdf>, Erişim tarihi: 03.02.2007, s.9.

<sup>91</sup> European Commission, WTO Negotiations On Agriculture - EC Comprehensive Negotiating Proposal, [http://ec.europa.eu/comm/agriculture/external/wto/document/neg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/agriculture/external/wto/document/neg_en.pdf), European Commission, The

### 2.3. Avrupa Birliği Şeker Paneli

Avustralya ve Brezilya, 27 Eylöl 2002’de AB’nin Şeker OPD’si çerçevesinde sağladığı ihracat sübvansiyonları ile ilgili olarak DTÖ’ ye başvuruda bulunmuştur. Tayland da 14 Mart 2003’te aynı konuyla ilgili olarak başvuru yapmıştır.<sup>92</sup>

Ölkeler başvurularında, AB’nin ihracata sağladığı desteğin ihracat sübvansiyonları konusunda yapmış olduğu taahhütleri aştığını ve Şeker rafinerisi sahiplerine müdahale fiyatı adı altında, ithal edilen Şekere verilmeyen bir destek verildiğini belirtmiştir. Ayrıca AB Şeker rejiminin DTÖ Anlaşması’na ek anlaşmalardan Tarım Anlaşması’nın 3.3, 8, 9, 10.1 ve 11. maddeleri, Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması’nın 3.1, 3.2 ve 4.2. maddeleri ile GATT 1994’ün III:4 ve XVI. maddelerine aykırılık taşıdığını iddia etmiştir.<sup>93</sup>

Tarım Anlaşması madde 3.3, bir üye ölkenin ihracat sübvansiyonlarının Taahhüt Listesi’nde belirtilen bütçe harcamaları ve sübvansiyon edilecek ürün miktarı seviyelerinin üzerinde olamayacağını ve listede belirtilmeyen ürünlere sübvansiyon sağlanamayacağını ifade etmektedir.<sup>94</sup>

Anlaşmanın “İhracat Rekabet Taahhütleri” adındaki 8. maddesi, üyelerin ancak Anlaşma ve ölkenin taahhütleriyle uyumlu olan ihracat sübvansiyonlarını verebileceğini belirtir.<sup>95</sup>

*Madde 9, “İhracat Sübvansiyon Taahhütleri” başlığını taşımaktadır. Bu maddede indirim taahhüdüne tabi ihracat sübvansiyonları sayılmakta ve sağlanacak sübvansiyonların Taahhüt Listesi’ne uygun olması gerektiği vurgulanmaktadır.<sup>96</sup>*

---

EC's Proposal for Modalities in the WTO Agriculture Negotiations, January 2003, <<http://ec.europa.eu/comm/agriculture/external/wto/officdoc/mod.pdf>, Erişim Tarihi: 10.02.2007

<sup>92</sup> [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>93</sup> World Trade Organization, European Communities Export Subsidies On Sugar Complaint By Australia Report of the Panel, WT/DS265/R, Cenevre, 2004, s.10-11..

<sup>94</sup> DTÖ Tarım Anlaşması, s.29.

<sup>95</sup> DTÖ Tarım Anlaşması, s.33.

<sup>96</sup> DTÖ Tarım Anlaşması, s.34.

*Anlaşma'nın "İhracat Sübvansiyon Taahhütlerinin Dolaylı Yoldan İhlalinin Önlenmesi" başlıklı 10. maddesi de, 9. maddede sayılmayan sübvansiyonların ancak ihracat sübvansiyonu taahhütlerini ihlal etmeyecek şekilde uygulanabileceğini belirtmektedir.<sup>97</sup>*

"Birleştirilmiş Ürünler" başlığını taşıyan madde 11'de ise, "hiç bir durumda bir birleştirilmiş tarımsal temel ürüne birim başına ödenen sübvansiyon böyle bir temel ürünün ihracı üzerine ödenebilecek birim başına ihracat sübvansiyonunu aşmayacaktır" ifadesi kullanılmıştır.<sup>98</sup>

Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması 3. maddesinin 1. fıkrası Tarım Anlaşması'nda belirtilen koşulların yanı sıra ihracat performansına bağlı olan sübvansiyonlar ile tek başına veya diğer birkaç koşuldaki biri olarak ithal mallar yerine yerli malların kullanımına bağlı olan sübvansiyonları yasaklamaktadır. Aynı maddenin 2. fıkrasında da, üyeler ülkelerin 1. fıkrada yasaklanan sübvansiyonları veremeyeceklerini vurgulamaktadır.<sup>99</sup>

AB'nin şeker politikasının DTÖ kurallarına aykırılığının dayandırıldığı kurallardan biri olan GATT 1994 madde III:4'te, Ticaret Politikalarını Gözden Geçirme Mekanizması ile ilgili düzenlemelerin Ek 3'te yapıldığı belirtilmektedir.<sup>100</sup> GATT 1994 madde XVI ise, "Çeşitli Hükümler" başlığını taşımakta ve DTÖ'ye ilişkin bazı genel kuralları içermektedir.<sup>101</sup>

Avustralya, Brezilya ve Tayland başvurularında, AB'nin 1260/2001 sayılı tüzük kapsamında şeker ve şeker içeren ürünlere sağladığı ihracat sübvansiyonlarının DTÖ'ye yaptığı indirim taahhütlerini aştığını ve AB'nin A ve B kotaları kapsamında üretilen şeker için müdahale fiyatının yüksek bir fiyat garanti ettiğini belirtmiştir. Verdiği ihracat sübvansiyonlarıyla dünya fiyatları ile iç piyasa fiyatları arasındaki farkı telafi

---

<sup>97</sup> DTÖ Tarım Anlaşması, s.35.

<sup>98</sup> DTÖ Tarım Anlaşması, s.36.

<sup>99</sup> DTÖ Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması, Resmi Gazete Sayı: 22213 Mükerrer, Tarih: 25 Şubat 1995, s.206-207.

<sup>100</sup> DTÖ Kuruluş Anlaşması, Resmi Gazete Sayı: 22213 Mükerrer, Tarih: 25 Şubat 1995, s.3.

<sup>101</sup> DTÖ Kuruluş Anlaşması, s.10.

eden AB'nin ticareti bozucu etkiye neden olduğu ve AB şeker rejimi düzenlemelerinin ithal edilen şekeri daha az tercih edilir kıldığı iddia edilmiştir.<sup>102</sup>

9 Temmuz 2003'te Avustralya, Brezilya ve Tayland konuyla ilgili olarak panel kurulması talebinde bulunmuşlar; ancak AHO 21 Temmuz 2003'te yaptığı toplantıda panelin kuruluşunu ertelemiştir. İkinci başvuru üzerine, 29 Ağustos 2003'te AHO panel kurulmasına karar vermiş ve 23 Aralık 2003'te panel kurulmuştur.

Panel ABD, Çin, Kanada, Barbados, Belize, Kolombiya, Cote d'Ivoire, Küba, Fiji, Guyana, Hindistan, Jamaika, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Yeni Zelanda, Paraguay, Saint Kitts ve Nevis Adaları, İsveç, Tanzanya, Tayland, Trinidad ve Tobago üçüncü taraf olarak, gözlemci statüsüyle katılmıştır.<sup>103</sup>

Panel, 15 Ocak 2004'te üyelere hazırladığı raporu göndermiştir. Rapora göre, Panelin bulguları şunlardır<sup>104</sup>;

- AB'nin şeker ihracat sübvansiyonları hakkında yapmış olduğu yıllık bütçe harcamaları ve sübvansiyon edilen şeker miktarı taahhütleri Taahhüt Listesi'nde belirtilmiştir ve listenin AKP ülkeleri ve Hindistan'dan yapılan tercihli ihracatla ilgili birinci dipnotu AB'nin indirim taahhütleri ile ilgili bir değişiklik getiremez.
- AB'nin şeker ihracatı 1995'ten beri, özellikle de 2000/2001 pazarlama yılından bu yana yıllık taahhüt oranlarını aşmaktadır.
- AKP ve Hindistan şekerinin üreticileri, Tarım Anlaşması madde 9.1(a)'de\* yer alan türde indirim taahhüdüne dâhil ihracat sübvansiyonlarından indirim taahhütlerini aşacak şekilde faydalanmıştır,

---

<sup>102</sup> WTO, 2004, s.10-12.

<sup>103</sup> www.wto.org

<sup>104</sup> WTO, 2004, s.199.

\* Tarım Anlaşması madde 9.1(a) ile "bir firmaya, bir endüstri koluna, bir tarımsal ürünün üreticilerine, bir kooperatife veya üreticilerin diğer bir kuruluşuna veya ihracat performansına bağlı olarak bir pazarlama kurumuna yapılan aynı ödemeler dahil olmak üzere hükümetler veya kuruluşlarınca doğrudan sübvansiyonların tedariki"nin indirim taahhüdüne tabi olduğu belirtilmiştir.

- C şekeri üreticileri, Tarım Anlaşması madde 9.1(c)'de\* yer alan türde indirim taahhüdüne dâhil ihracat sübvansiyonlarından indirim taahhütlerini aşacak şekilde faydalanmıştır.

Panel, ayrıca, Tarım Anlaşması madde 10.3'e atıfta bulunmuştur. Bu maddede "İndirim taahhüt seviyesinin üzerinde ihraç edilen herhangi bir miktarın sübvansiyonla sübvansiyonlanmadığını iddia eden Üyeler, Madde 9'da belirlenmiş olsun veya olmasın, söz konusu ihracat miktarları ile ilgili hiçbir ihracat sübvansiyonu verilmediğini ispat etmek zorundadırlar" ifadesi yer almaktadır.<sup>105</sup> Panel, AB'nin C şekeri ve AKP ile Hindistan şekerinin yıllık ihracat taahhütleri seviyesini aşan kısmının sübvansiyonla sübvansiyonlanmadığını ispat etmediğini belirtmiştir.<sup>106</sup>

13 Ocak 2005'te, AB, konuyu Temyiz Organı'na taşımış ve 28 Nisan 2005'te, Temyiz Organı'nın raporu açıklanmıştır.<sup>107</sup> Bu rapor da, AHO'nun raporunda olduğu gibi AB'nin Taahhüt Listesi'ne eklediği birinci dipnotun ihracat sübvansiyonu taahhütleri seviyesini artırmadığını belirtmiştir. Ayrıca Temyiz Organı, dipnotta bütçe harcamaları taahhüdü bulunmadığı gerekçesiyle dipnotun Tarım Anlaşması'na aykırı olduğunu ortaya koymuştur. Sonuç olarak, Temyiz Organı AB'nin ihracat sübvansiyonu taahhütlerini aşarak Tarım Anlaşması'na aykırı hareket ettiğini söylemiştir.<sup>108</sup>

Temyiz Organı'na göre, Panel sorunu Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması çerçevesinde ele almayarak hata yapmıştır. Çünkü anlaşmazlığın çözümünde Tarım Anlaşması tek başına yeterli olmayacaktır.<sup>109</sup>

19 Mayıs 2005'te AHO Temyiz Raporu'nu ve Temyiz Organı tarafından düzeltilmiş şekliyle İkinci Panel Raporu'nu kabul etmiştir. Raporun yayınlanmasının

---

\* Tarım Anlaşması madde 9.1(c) ile "ilgili tarımsal ürüne veya ihraç edilen ürünün elde edildiği tarımsal ürüne uygulanan vergiden elde edilen hasıladan finanse edilen ödemeler dâhil, kamu hesabına yük getirsin veya getirsin, kamu gücüyle finanse edilen bir tarımsal ürünün ihracatı için yapılan ödemelerin" indirim taahhüdüne tabi olduğu belirtilmiştir.

<sup>105</sup> DTÖ Tarım Anlaşması, s.35.

<sup>106</sup> WTO, 2004, s.164.

<sup>107</sup> www.wto.org

<sup>108</sup> World Trade Organization, European Communities Export Subsidies On Sugar Report Of The Appellate Body, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, Cenevre, 2005, s.120.

<sup>109</sup> WTO, 2005, s.121.



ardından gerçekleşen 13 Haziran 2005'teki AHO Toplantısı'nda AB, AHO'yu raporlarda ifade edilen tavsiyeleri ve kuralları "makul bir süre" içinde hayata geçireceği konusunda bilgilendirmiştir.

Bunun üzerine, AHO'ya başvuran şikâyetçi taraflar "makul süre" kavramı ile hangi zaman diliminin ifade edildiğinin belirlenmesini istemişlerdir. Bunun üzerine AHO, konunun açıklığa kavuşması için bir hakem atamıştır. Hakem, "makul süre"nin 12 ay 3 gün olduğunu ve bu sürenin 22 Mayıs 2006'da sona erdiğini belirtmiştir. Taraflar, 8 Haziran 2006'da aralarındaki anlaşmazlığın çözümü ulaştığını AHO'ya bildirmişlerdir.<sup>110</sup>

Bilindiği üzere; DTÖ nezdinde Panel sürecinin yaşandığı dönemde, AB şeker ortak piyasa düzeninde reforma gidilmiştir. 24 Kasım 2005'te AB Komisyonu'nun hazırlamış olduğu reform taslağı AB Tarım Bakanları Konseyi'nde kabul edilmiş, 20 Şubat 2006'da sistemin temelini kuran 318/2006 sayılı Tüzük çıkarılmış ve reform ile getirilen yeni düzen 1 Temmuz 2006'da uygulanmaya başlanmıştır. AB'nin yaşamış olduğu bu reform sürecinin önemli nedenlerinden biri olarak da Avustralya, Brezilya ve Tayland'ın şikâyeti üzerine gerçekleşen Şeker Paneli gösterilmektedir. Böylece ABD ve Japonya'nın yanı sıra dünyada şeker sektörünün en çok korunduğu üç ülkeden biri olan AB'de, şeker rejimi bir ölçüde de olsa liberalleştirilmiştir.

---

<sup>110</sup> www.wto.org

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### Türkiye’de Şeker Sanayi

#### 3.1. Türkiye’de Şeker Sanayinin Tarihçesi\*

Türkiye’de 19. yüzyıldan itibaren şeker fabrikası kurma yönünde girişimler olmuş; ancak bunların hiç biri başarıya ulaşmamıştır. Bu doğrultuda atılan ve başarıya ulaşan ilk adım 1923 yılında yapımına başlanan ve 17 Aralık 1926’da tamamlanan Uşak Şeker Fabrikası’nın kuruluşu olmuştur. Uşak Şeker Fabrikası’ndan iki yıl sonra, 1925’te yapımına başlanan Alpullu Şeker Fabrikası da 26 Kasım 1926’da tamamlanarak; ülkemizde ilk şekeri üretmiştir.

Bu iki fabrikanın açılışını 1933’te Eskişehir Şeker Fabrikası; 1934’te de Turhal Şeker Fabrikası’nın kurulması izlemiştir. Böylece şeker fabrikası sayısının dörde ulaşmasının ardından; ayrı şirketler halindeki dört fabrikanın koordineli çalışması amacıyla, 1935 yılında Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (Türkşeker) 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 girilmiştir. İzlenen 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 çıkacaktır. Bu süreçte fabrika açılmasının yanı sıra kooperatifleştirme hareketleri de başlamıştır.

Daha sonraki dönemde sırasıyla 1977’de Afyon, 1982’de Muş ve Iğın, 1983’te Bor, 1984’de Ağrı, 1985’te Elbistan, 1989’da Erciş, Ereğli ve Çarşamba, 1991’de Çorum, 1993’te Kars, 1998’de Yozgat ve 2001’de ise Kırşehir Şeker Fabrikaları kurularak işletmeye açılmıştır.

---

\* Bu bölümün hazırlanmasında Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’nin resmi web sitesi olan [www.turkseker.gov.tr](http://www.turkseker.gov.tr) adresinden yararlanılmıştır.

Günümüzde ise şeker üretimi 22 tanesi Türkşeker'e, 6 tanesi Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği (Pankobirlik)'ne, 2 tanesi özel sektöre ait; 3 tanesi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na devredilmiş olan 33 tane şeker fabrikasında yapılmaktadır.

**Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (Türkşeker) :** 1935 yılında Ziraat Bankası, İş Bankası ve Sümerbank'ın eşit oranda iştiraki ile kurulmuş olan Türkşeker, ülkemizde şeker pancarından üretilen şekerin üretim, satış, dış ticaret ve yan ürünlerinin fiyatlarının tespitinden sorumludur.<sup>111</sup> 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 karşılanması ile pancar sökümünde ve makine bakımında çiftçilere yardım edilmesinde de Türkşeker rol oynamaktadır.<sup>112</sup>

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 master planlar hazırlamak veya hazırlatmak ve bu çalışmalarını verimlilik ve kârlılık ilkelerine göre yürütmektir." Türkşeker sayılan görev ve amaçlarını, birisi Başkan olmak üzere toplam 5 üyeden meydana gelen Yönetim Kurulu'nun başkanlığında yerine getirmektedir.

Günümüzde Türkşeker faaliyetlerini; 22 şeker fabrikası, 4 alkol fabrikası, 5 makine fabrikası, 1 elektromekanik aygıtlar fabrikası, 1 tohum işleme fabrikası ve 1 araştırma enstitüsü aracılığıyla sürdürmektedir.<sup>113</sup>

**Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği (Pankobirlik) :** Tarım sektöründe tarımsal girdi temini, dağıtımını ve ürün değerlendirme kooperatifleri grubunda yer alan Pankobirlik, 1163 Sayılı Kooperatifler Yasası'na dayanarak, 31 Mart 1972'de kurulmuştur. 31 adet kooperatifi bünyesinde barındıran, 64 ilde faaliyet gösteren ve

---

<sup>111</sup> Ziraat Mühendisleri Odası, 2004–2006 Çalışma Raporu, 2006, Ankara, s.57.

<sup>112</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000, Ankara, s.13.

<sup>113</sup> [www.turkseker.gov.tr](http://www.turkseker.gov.tr).

1.632.682 adet ortağı bulunan Pankobirlik, Pancar Kooperatiflerinin üst kuruluşu niteliğindedir.

Pankobirlik ana sözleşmesine göre Birlik; ortak kooperatifleri temsil etmek; kooperatifçilik hareketinin teşviki, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasını sağlamak; karşılıklı yardım ve dayanışma prensibinden hareketle ortaklarının menfaatlerini korumak; ortak kooperatiflerin ihtiyacı olan malzemeleri temin etmek; ortak kooperatifleri denetlemek, eğitmek, koordine etmek gibi amaçlar doğrultusunda hareket eder.

Adapazarı, Amasya, Konya, Çumra, Kütahya ve Kayseri Şeker Fabrikaları Pankobirlik'e ait fabrikalardır. Bu fabrikalar dışında Birliğin Beta Ziraat ve Ticaret A.Ş., Kömür İşletmeleri A.Ş., Pancar Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş., Şeker Sigorta A.Ş. ve Şekerbank'ta iştirakleri bulunmaktadır.<sup>114</sup>

## **3.2. Hukuki Düzenlemeler**

### **3.2.1. 1956 Şeker Kanunu**

04 Nisan 2001 tarih ve 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar geçen sürede ülkemizde şeker sektörü, 22 Haziran 1956 tarihli 6747 sayılı Şeker Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanun ile şeker sektöründe pancar ve şeker üretimi ülke çapında tek elden planlanıp, programlanmıştır.<sup>115</sup> Tek elden planlama ve programlama doğrultusunda, şeker fabrikası kurulması ve işletilmesi ile tesis ve işletme izninin kısmen ya da tamamen devri Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi kılınmıştır. Ayrıca, kanunda pancar alış ve şeker satış fiyatının da Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edilmesi öngörülmektedir.

1956 tarihli Şeker Kanunu ile getirilen düzenlemeler, şeker fabrikalarına % 10 kâr zorunluluğu getirmiştir. Buna göre; fabrikanın kampanya yılı sonunda % 10 kâr

---

<sup>114</sup> Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.

<sup>115</sup> Sevinç Demirci, **Şeker Kanunundaki Değişiklikle Olası Etkilerin Ekonomik Analizi**, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 102, Ankara, 2003, s.13.

etmediği durumlarda, Merkez Bankası'nda oluşturulacak özel bir fondan; bu fon yeterli olmazsa da Hazine tarafından ilgili fabrikanın hesabına, fabrikanın pazarlama yılını % 10 kârla kapatacağı şekilde kaynak aktarımı yapılacaktır.<sup>116</sup>

1956 Şeker Kanununda, yurtiçi talebin yurtiçi kaynaklardan karşılanması esası belirlenmiş olmakla birlikte; yurtiçi üretimin tüketimi karşılamaması durumunda Bakanlar Kurulu kararıyla şeker ithalatı yapılabileceği belirtilmektedir. Kanuna göre; ithal edilecek şekerin miktarı ve ithalatı yapacak kurum da Bakanlar Kurulu'nun vereceği kararlarla belirlenecektir. Getirilmiş olan düzenlemeyle şeker ithalatından % 2 oranında Tüketim Vergisi alınması öngörülmektedir.<sup>117</sup>

Bu çerçevede, 1989 yılına kadar yalnızca Türkşeker'in şeker ithalatı yapmasına izin verilmiş; 1989'da stokların azalmasıyla ilk kez KİT'lere ve izne tabi olmak kaydıyla özel şirketlere şeker ithalatı izni verilmiştir. Genel olarak şeker ithalatında yüksek oranlı gümrük vergileri kullanılarak iç piyasa korunmuş olmakla birlikte; stokların azaldığı dönemde şeker gümrük vergisiz ithal edilmiştir. 1996 yılında da izne tabi olmak koşuluyla özel kişi ve kuruluşların da şeker ithalatı yapmasına olanak sağlanmıştır.<sup>118</sup>

1956 tarihli Şeker Kanunu, şeker ithalatını olduğu gibi ihracatını da Bakanlar Kurulu iznine bağlamıştır. Buna göre; şeker ihracatında, fabrikalar için zorunlu tutulan % 10 kâr dâhil, ihraç maliyetleri ile döviz rayiçlerine göre hesaplanacak satış bedelleri arasındaki fazla ya da eksik fark Maliye'ye ait olacaktır.

Bu dönemde şeker ihracatı yapılmakla birlikte; düşük dünya fiyatları nedeniyle destek gerektirmekte ve destek kapsamında Hazine tarafından, Türkşeker'e ihracattan doğan görev zararı ödenmekteydi. Dünya fiyatlarının sürekli düşüş eğiliminde olması nedeniyle Hazine'nin ödediği görev zararı da artmıştı.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> 6747 sayı ve 22.06.1956 tarihli Şeker Kanunu (Mülga), Resmi Gazete Sayı: 9345, Tarih: 29.06.1956,m.11.

<sup>117</sup> 6747 sayı ve 22.06.1956 tarihli Şeker Kanunu (Mülga), m.15.

<sup>118</sup> Kıymaz, 2002, s.61-62.

<sup>119</sup> DPT, 2001a, s.31.

### 3.2.2. 1998 Kota Sistemi

1996, 1997 ve 1998 yıllarında uygun pancar taban fiyatlarının bakım ve iklim koşulları ile desteklenmesi sonucu verim artmış, böylece üretici gelirlerinin artması ile şeker pancarı tarımına ilgi fazlalaşmıştır. Sonuçta, 1994'te 412 bin hektar olan şeker pancarı ekim alanı 1994–1998 yılları arasında %25 artışla 515 bin hektara yükselmiştir. Verimde sağlanan artışla 1994–1998 döneminde pancar üretim miktarı da %60 oranında artış göstermiş ve 1994 yılında 13 milyon ton olan üretim miktarı 1998'de 22 milyon ton düzeyine ulaşmıştır.<sup>120</sup> Böylece, şeker üretimi de artmış ve stoklarda artış görülmeye başlanmıştır. Bu yıllarda yaşanan bu artışlar, pancar üretiminde istikrar sağlanması gereğini doğurmuştur. İstikrar sağlanması ihtiyacı sonucu, ilk kez 1998 yılında“Kotalı Üretim ve Kademeli Fiyatlandırma” sistemi uygulanmaya başlanmıştır.

Getirilen sistem, üretimde istikrarın sağlanması amacıyla, üretimin kısıtlanması esasına dayanmakta ve fabrikalarla pancar üreticileri arasında yapılan sözleşmeye göre ekilecek pancar miktarı belirlenmekteydi. Kota belirlenmesi ve fabrikalar arasında dağıtımı ise Türkşeker tarafından yapılmaktaydı.<sup>121</sup> 2001 Şeker Kanunu ile Şeker Kurumu'nun kurulmasının ardından ise, kota tespiti ve dağıtımı görevi bu kuruma verilmiştir.

Ülkemizde pancar üretiminde istikrarın sağlanması amacıyla oluşturulan kota sistemini, daha farklı bir yapıya sahip olmakla birlikte yine kota dâhilinde üretimi öngören, 2001 Şeker Kanunu izlemiştir. Böylece 1998'de 515 bin hektara yükselmiş olan pancar ekim alanı zamanla 330–350 bin hektara düşmüştür. Bu düşüşe paralel olarak şeker pancarı üretici sayısı da 2001 yılında 479 bin, 2002 yılında 492 bin iken, 2003 yılından itibaren azalarak 2005 yılında 350 bin dolaylarına düşmüştür.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Şeker Pancarı Raporu, Ankara, 2006.

<sup>121</sup> Aytüre, s.87.

<sup>122</sup> TKB, 2006.

### 3.2.3. 2001 Şeker Kanunu

Değişen koşullar, AB'ye uyum çabası ve DTÖ' ye verilmiş olan taahhütlerin de etkisiyle ülkemizde 2001 yılında, şeker sektörüne ilişkin mevcut durumun değiştirilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu gereklilik sonucunda hazırlanan 4634 sayılı Şeker Kanunu, 04 Nisan 2001'de kabul edilerek; 19 Nisan 2001'de Resmi Gazete'de yayınlanmış ve böylece yürürlüğe girmiştir.

Yeni kanun ile getirilen en önemli değişikliklerden biri, şeker fabrikası kurma ile ilgili kısıtlamanın kalkmış olmasıdır.<sup>123</sup> Bir diğer değişiklik, pancar fiyatlarının Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi kuralının kaldırılarak; fiyatların her yıl şeker fabrikası sahipleri ile pancar üreticileri arasında yapılacak sözleşmelerle belirlenmesi kuralının getirilmiş olmasıdır. Böylece sistem daha liberal bir yapıya büründürülmüş ve şeker sektörünün ülke genelinde tek elden yönetilmesi anlayışı terk edilmiştir.

2001 Kanunu ile getirilen yapıda şeker pancarı tarımı sözleşmeli olarak yürütülmekte ve pancar yetiştirme sözleşmesi, çiftçilerle her yıl ekim dönemi öncesi yapılmaktadır. Sözleşmelerde; kota miktarı, ürün teslim şartları, yeri ve zamanı, ödeme şartları, teknik ve hukuki şartlar bulunmaktadır. Sözleşmeler, en az 5, en çok 30 çiftçi ile ve her çiftçi birbirine müteselsil kefil olmak şartı ile yapılmaktadır.<sup>124</sup>

2001 Şeker Kanunu, “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 yöntemlerini düzenlemek” amacıyla çıkarılmıştır. Kanun ile ülkemizde şeker üretiminde kotalı bir sistem öngörülmüştür. Buna göre; sistemde A ve B kotaları olmak üzere iki tür kota mevcuttur. A kotası yurt içi talebe göre üretilen ve pazarlama yılı içinde iç pazara verilebilen şeker miktarını ifade etmektedir. A kotasının belli bir oranı miktarında, güvenlik payı için bulundurulmak üzere üretilen şeker miktarı ise B kotasıdır. A ve B kotaları dışında üretilen şeker ise C şekeridir. C şekerini yurt içinde piyasaya sürülemez, ancak işlenmek

<sup>123</sup> Demirci, s.14.

<sup>124</sup> DUR, Rıza, “Şeker Pancarı Tarımı”, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, <http://www.khgm.gov.tr/kutuphane/sekerpancari.htm>, erişim tarihi: 14.01.2007.

üzere ihraç kaydıyla bulundurulabilir. Kanunda kotalı bir sistem öngörölmüş olmasının amacı, şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamaktır.

Şirketlerin bulundurmaları gereken B kotası şekerini bulundurmadıklarının veya Şeker Kurulu kararı dışında sattıklarının ya da bedelsiz devrettiklerinin tespit edilmesi durumunda Kurul tarafından, söz konusu şirkete idari para cezası verilir. Aynı şekilde, C şekerinin Kurul kararı dışında iç piyasada satılması veya bedelsiz devredilmesi de para cezasına tabi bir uygulamadır.

Kotalar, Şeker Kurulu tarafından, her yıl 30 Haziran tarihine kadar beşer yıllık dönemler için belirlenir. Kotaların belirlenmesinde, yurt içi şeker talebi ile fabrikaların işleme ve şeker üretim kapasiteleri göz önünde bulundurulur. Şirketlere Kurul kararı dışında yeni kota tahsisinde bulunulamayacağı gibi; haklı bir sebebe dayanmadan iki yıl üst üste kendisine tahsis edilen kotanın % 90'ının altında arz sağlayan şirketlerin kota ile arz arasındaki fark kadar kota hakkı elinden alınır. Ayrıca, şirketlere tahsis edilen kotalar, Kurul tarafından belirlenecek süre içinde kullanılmadığı takdirde iptal edilir.

Şeker üretiminde şirketlere tahsis edilen kotanın hepsinin kullanılmaması durumu yaşanabilmektedir. Kotanın kullanılmaması durumunun nedenleri şöyle sayılabilir;

- İklim koşulları nedeniyle rekolte düşüklüğü riski ve şeker arzı darlığı yaşanması ihtimali ile rekolte düşüklüğü yaşanması durumunda pancarın ithal edilmesinin söz konusu olmaması,
- Kayıt dışı şeker girişleri,
- Dâhilde İşleme İzin Belgesi ile yapılan satışlarda belgesi kapanmamış şekerin iç pazara sürülmesi,
- Sentetik tatlandırıcı ithalatında hızlı artış yaşanması.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Şeker Kurumu, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, s.35.



Şeker Kanunu, şeker üretimi ve arzında istikrarın sağlanması amacıyla pazarlanacak şeker miktarının sakaroz kökenli ve diğer şekerler için ayrı ayrı olmak üzere şeker türlerine göre, gerektiğinde dönemsel olarak kotalar ile belirlenmesi gerektiğini belirtmektedir. Kanuna göre; nişasta bazlı şekerler için belirlenecek toplam A kotası, ülke toplam A kotasının % 10'unu geçemez. Bakanlar Kurulu bu oranı, Kurumun görüşünü alarak % 50'sine kadar artırmaya ve eksiltmeye yetkilidir. Sakaroz kökenli şekerler dışındaki depolanabilir nitelikte olmayan şekerler için B kotası belirlenmez.

Şeker Kanunu, zorunlu olması durumunda, pazarlama yılı içinde A kotasının pazarlanamayan kısmının bir sonraki yılın A kotasına ya da aynı yılın C şekerine aktarılabilceğini belirtmektedir.

Kanun, şirketlerin Kurul onayı ile bünyelerindeki fabrikalar arasında kota aktarımı yapabilmesine imkân tanımaktadır. Ancak, kota aktarımının Kurul'un bilgisi dışında yapılması durumunda şirket, idari para cezasına çarptırılacaktır. Ayrıca, farklı şirketlerin kendi aralarında kota aktarımı yapmaları durumunda da her bir şirket için ayrı idari para cezası uygulanır.

Şeker Kanunu'na göre; şeker pancarı fiyatları şeker fabrikası işletmecileri ile pancar üreticileri arasında varılan mutabakata göre belirlenir. Şeker satış fiyatları ise şeker fabrikası işletmecileri tarafından serbestçe belirlenir.

**Şeker Kurumu:** 4634 sayılı Şeker Kanunu ile “Şeker Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak” amacıyla Şeker Kurumu kurulmuştur. 24 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, Şeker Kurumu düzenleyici ve denetleyici kurum statüsündedir.

4634 sayılı Kanuna göre Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkili olan Şeker Kurumu, Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurul, Kurumun karar organı niteliğinde olup, Şeker Kanunu kapsamındaki konularda her türlü kararı almak ve uygulamak üzere, biri Başkan, biri Başkanvekili olarak toplam yedi üyeden oluşur. Kurul başkanı Kurumun da başkanıdır.

A ve B kotalarının tespiti, iptal ve transferlerine ilişkin kararların alınması; şirketlerin ödeyecekleri katkı paylarının belirlenmesi; depolama kesintisi ve prim ödemesine ilişkin kararların alınması; şeker ticaretine ilişkin görüşlerin Dış Ticaret Müsteşarlığına bildirilmesi; Şeker Kanunu'nda öngörülen idari para cezalarının uygulanması ile sektörle ilgili araştırma-geliştirme faaliyetlerinin yürütülmesi ve kararların alınması Şeker Kurulu'nun görev ve yetkileridir.

### **3.3. Özelleştirme\***

Ülkemizde şeker sanayinde kamunun rolü azalma eğilimindedir. Bu durum, bir taraftan özelleştirme süreci yaşanırken; diğer taraftan özel sektöre ait fabrikaların kapasitelerini arttırmaları ve yeni fabrikaların kuruluş çalışmaları sonucunda oluşmuştur. Ancak, şeker sanayinde kamunun rolü düşerken; pancar ve şeker fiyatları açısından sektördeki etkinliği sürmeye devam etmiştir. Özel şirketler Türkşeker tarafından belirlenen pancar ve şeker fiyatlarını benimsemiş ve uygulamıştır. Bunun sonucunda da fabrikalarının bölgesel dağılımı ve teknolojik özellikleri nedeniyle özel statüdeki fabrikalara göre daha yüksek maliyetle şeker üreten kamu fabrikaları, özel statüdeki fabrikalara göre daha az kârlı çalışmaya razı olmak durumunda kalmışlardır.<sup>126</sup>

1999 ve 2000'de IMF'ye verilen Niyet Mektupları'nda, şeker fabrikalarının özelleştirilmesine ilişkin bazı hedefler “Yapısal Reformlar Alanında Belirlenen Hedefler” arasında sayılmıştır. Bu hedefler; “20 Aralık 2000'e kadar Türkşeker'in en az altı şeker fabrikasının Özelleştirme İdaresinin portföyüne transfer edilmesi; 1 Ocak 2002'ye kadar Türkşeker'in anılan altı şeker fabrikasının özelleştirilmesi; 1 Ocak 2003'e

---

\* Bu bölümün hazırlanmasında T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı resmi web sitesi olan [www.oib.gov.tr](http://www.oib.gov.tr) adresinden yararlanılmıştır.

<sup>126</sup> DPT, 2006, s.55.

kadar Türkşeker'in anılan diğer şeker fabrikalarının özelleştirilmesi" olarak sıralanabilir.<sup>127</sup>

1985 yılında başlayan Türkşeker'in özelleştirilmesi çabaları özellikle 2000'de hız kazanmış ve Türkşeker, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun (ÖYK) 20 Aralık 2000 tarih, 2000/92 sayılı Kararı ile özelleştirme kapsamına alınmıştır. Daha önce de uzatılmış olan özelleştirmeye hazırlık süresi, 21 Aralık 2006 tarihli ve 2006/95 sayılı Karar ile 31 Aralık 2008 tarihine kadar uzatılmış durumdadır.

Ülkemizde özelleştirilen ilk şeker fabrikası Amasya Şeker Fabrikası'dır. 1954'te sermayesinin % 54'ü çiftçiye ait, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından yönetilen bir Kamu İktisadi Teşekkülü olarak kurulmuş olan Amasya Şeker Fabrikası, 1991 yılında özelleştirme sürecine girmiştir. ÖYK'nun 27 Haziran 2003 tarih ve 2003/40 sayılı Kararı ile Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.'deki Türkşeker'e ait %15 oranındaki kamu hissesi özelleştirme programına alınmıştır. Söz konusu hisseler ÖYK'nın 03 Ağustos 2004 Amasya Pancar Ekicileri Kooperatifine satılmış ve 11 Ağustos 2004 tarihinde hisse satış sözleşmesi imzalanarak özelleştirme işlemi tamamlanmıştır.

Kütahya ve Adapazarı Şeker Fabrikaları da özelleştirilmiş olan şeker fabrikalarımızdır. Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş.'nin Türkşeker'e ait %56 oranındaki kamu hissesi, ÖYK'nın 27 Haziran 2003 tarih ve 2003/40 sayılı Kararı ile özelleştirme programına alınmış ve hisseler 10 Ekim 2004 tarihinde Torunlar Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye satılmıştır.

Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş. için özelleştirme süreci, fabrikanın 31 Ocak 2005 tarih ve 2005/17 sayılı ÖYK Kararı ile özelleştirme programına alınmasıyla başlamıştır. Adapazarı Şeker Fabrikası, Adapazarı Pancar Ekicileri Kooperatifi'ne satılarak 15 Kasım 2005 özelleştirme işlemi tamamlanmıştır.

Günümüzde, Türkşeker'e ait fabrikaların özelleştirilmesi çabaları sürmektedir. Bu kapsamda, Kayseri Şeker Fabrikası, ÖYK'nın 27 Haziran 2003 tarih ve 2003/40

---

<sup>127</sup> Özen, s.127.

sayılı Kararı ile özelleştirme programına alınmış ve bu hisselerin satış yöntemiyle özelleştirilmesine karar verilmiştir. 2006 sonuna kadar özelleştirme amacıyla iki kez ihale için ilana çıkılmış, ancak her iki ihale de iptal edilmiştir.

Bor, Ereğli ve Ilgın Şeker Fabrikaları da ÖYK'nın 01 Aralık 2005 tarih ve 2005/130 sayılı kararı ile özelleştirme kapsamına alınmış ve Sümer Holding A.Ş.'ye devredilmiştir. Bu fabrikaların özelleştirilmesi amacıyla 2006 yılında ihale ilanına çıkılmış, ancak ihale iptal edilmiştir.

### **3.4. Türkiye'de Şeker Sanayinin Yapısı**

Daha önce de belirtilmiş olduğu gibi, ülkemizde 33 adet şeker fabrikası bulunmaktadır. Bu fabrikalarda yıllık ortalama 2,5 milyon ton şeker üretilebilmektedir.<sup>128</sup> Ülkemizdeki şeker sanayinin başlıca özellikleri şöyle sıralanabilir;

- Üretim potansiyeli yüksek,
- Kurulu kapasitesiyle talebi karşılayabilecek düzeyde,
- Ölçek olarak AB düzeyinin gerisinde,
- İstikrarsız üretim yapısına sahip,
- Rekabet gücü desteğe dayalı,
- Sosyal işlevlerle hantallaştırılmış olmasına rağmen tarımsal ve teknolojik birikim açısından zengindir.<sup>129</sup>

Gelişmiş ülkelerin teknolojilerinden fazla farklılık göstermeyen ülkemiz şeker sanayi teknolojisi; ölçek büyüklüğü ve otomasyon yönleriyle farklılaşmaktadır. Ülkemizde şeker fabrikalarının modernize edilmesi ve yeni teknolojik gelişmelere adapte edilmesi; ayrıca günlük pancar işleme kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. Ortalama ölçek büyüklüğü itibariyle rekabet gücü düşük olan sektör için Türkiye

---

<sup>128</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Şeker Ortak Piyasa Düzeni Alt Çalışma Grubu Raporu, Ankara, 2005, s.9.

<sup>129</sup> DPT, 2001a, s.4.

şartlarında yıllık 50 bin ton ve altındaki şeker üretim kapasiteleri rantabl olmamaktadır.<sup>130</sup>

Ülkemizde şekerin hammaddesi olarak şeker pancarı kullanılmaktadır ve pancar üretimi 2004 yılında 64 ilde, 6.373 yerleşim biriminde, 390.646 çiftçi ailesi tarafından 321.000 ha alanda 13.752.686 ton olarak gerçekleştirilmiştir. Üretilen pancar için üreticilere yaklaşık 1,3 milyar \$'lık ödeme yapılmıştır.<sup>131</sup> Ülkemizde şeker pancarı tarımı, sanayisi, yan ve alt sanayi dalları ile birlikte GSMH'ye yaklaşık 3 milyar dolar katma değer sağlamaktadır. Planlı ve münavebeli olan pancar tarımı; Ege, Akdeniz sahil kıyıları, Doğu Karadeniz ve Güneydoğu Anadolu dışında kalan tüm bölgelerde yapılmaktadır.<sup>132</sup>

Ülkemizde başlangıçta 0,9 t/h olan pancar verimi, zamanla artış göstererek 2003 yılında 44 t/h seviyesine yükselmiştir. Ancak ülkemizdeki verimlilik düzeyi halen 70–80 t/h olan Almanya ve Fransa gibi önemli pancar şekeri üreticilerinin ortalama pancar veriminden düşüktür.<sup>133</sup>

Şeker üretim maliyetinin ana unsurunu hammadde yani pancar maliyeti oluşturmaktadır. Şeker üretim maliyeti içinde pancarın payı fiyatlara bağlı olarak % 60–70 arasında değişmektedir. Ülkemizde şeker üretim maliyeti, destekleme politikası izleyen diğer pancar üreticisi ülkelerin maliyetlerine uygundur. Pancarın verim ve kalitesi açısından da Türkiye, şeker pancarı üreticisi ülkeler arasında orta düzeyde yer almaktadır. Şeker pancarı fiyatları da AB ve dünya fiyatları düzeyindedir.<sup>134</sup> Ülkemizde yetiştirilen pancarın şeker varlığı % 16–17 ve şeker üretim randımanı % 13-14'tür. Yani 7,5 ton pancardan 1 ton şeker üretilmektedir. Bu miktar pancar da yaklaşık 2 dekar alanda yetiştirilmektedir.<sup>135</sup>

---

<sup>130</sup> DPT, 2001a, s.17,18,40.

<sup>131</sup> DPT, 2006, s.30.

<sup>132</sup> TKB, 2005, s.6,11.

<sup>133</sup> TKB, 2005, s.7.

<sup>134</sup> DPT, 2001a, s.3,40,55.

<sup>135</sup> A. İsmet Tortopoğlu, “Şeker Sektöründe Değişim”, <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/ktts02/15.pdf>, Erişim tarihi: 25.01.2007.

Ülkemizde zaman içinde geliştirilen şeker sektörü günümüzde yıllık 2 milyon ton civarında üretim yapabilmektedir. Aşağıda yer alan tabloda ülkemizin yıllar itibariyle şeker üretimi ve şeker üretimindeki artış oranları görülebilmektedir.

**Tablo 9: Türkiye’de Yıllık Şeker Üretimi ve Yıllara Göre Artış**

|                  | <b>Üretim<br/>(1000 ton)</b> | <b>Yıllık<br/>Artış<br/>(%)</b> |
|------------------|------------------------------|---------------------------------|
| <b>2000/2001</b> | 2 535                        | 27,5                            |
| <b>2001/2002</b> | 1 652                        | -34,8                           |
| <b>2002/2003</b> | 2 157                        | 30,6                            |
| <b>2003/2004</b> | 1 762                        | -18,3                           |
| <b>2004/2005</b> | 1 940                        | 10,1                            |
| <b>2005/2006</b> | 2 080                        | 6,7                             |
| <b>2006/2007</b> | 1 845                        | - 11,3                          |

Kaynak: DPT, 2007 ve Şeker Kurumu, 2007.

Tabloda da yer almış olduğu gibi, ülkemizde şeker üretimi yıllık 2 milyon ton civarında gerçekleşmektedir. Bu rakam bazı piyasa yıllarında 2 milyon tonun üzerine çıkarken; bazı yıllar üretim düşmekte ve bu rakamın altına düşmektedir.

Ülkemizde 2000/2001 piyasa yılında şeker üretimi 2 535 bin ton gibi yüksek bir miktarda yapılmıştır. Dolayısıyla, bu yıl şeker üretimi % 27,5 gibi önemli bir oranda artmıştır. Ancak bir sonraki piyasa yılı olan 2001/2002’de tam tersi bir biçimde üretim % 34,8 oranında azalmış ve üretim 1 652 bin ton olmuştur.

2002/2003 piyasa yılında ise yine 2000/2001 dönemine benzer biçimde üretim % 30,6 oranında artmış ve üretim 2 157 bin tona çıkmıştır. Ancak 2003/2004 piyasa yılına gelindiğinde ülkemizde şeker üretimi yine düşüş göstererek 1 762 bin tona gerilemiştir. 2004/2005 ve 2005/2006 piyasa yıllarında ise üretim yeniden artış eğilimi göstermiş ve 2004/2005’te üretim 1 940 bin; 2005/2006’da ise 2 080 bin ton olmuştur.

2006/2007 piyasa yılında ise üretim % 11,3 oranında azalmış ve ülkemizde 1 845 bin ton şeker üretilmiştir.

### 3.5. Türkiye’de Nişasta Bazlı Şeker Sektörü

Dünyada nişasta bazlı şeker (NBS) üretimi, şeker fiyatlarının yükseldiği 1970’lerde görülmeye başlanmış; ancak şeker fiyatlarının düşüşünün ardından da üretimi sürdürülmüştür.<sup>136</sup> Dünyada şeker ve tatlandırıcı işleyen fabrikalar coğrafik yerleşimlerine göre iki değişik görünüm arz etmektedir. Şeker fabrikaları daha çok yerli piyasaya odaklanmış bölgesel kuruluşlardır. Tatlandırıcı üretimi ise daha yaygındır ve belli başlı fabrikaların bütün dünyada plantasyonları vardır. Tüketim değeri olarak şeker piyasalarının 24 milyar Dolar, tatlandırıcı piyasaların 4 milyar Dolar civarında olduğu tahmin edilmektedir.<sup>137</sup>

Ülkemizde 1990’larda yatırım yapılmaya başlanan NBS sektörünün tamamına yakını iç piyasaya yönelik kurulmuş ve çalışmaktadır.<sup>138</sup> Sektörde faaliyet gösteren beş firma bulunmaktadır. Bu firmalar şu şekilde sıralanabilir;

- Cargill Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Orhangazi)
- Amylum Nişasta Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Adana)
- Pendik Nişasta Sanayi A.Ş. (İstanbul) (Cargill ve Ülker firmalarının ortaklığıyla kurulmuştur.)
- Sunar Mısır Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Adana)
- Tat Nişasta Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Adana)

Bu şirketlerin işleme kapasiteleri 1998 yılı itibariyle; Cargill için 135 000 ton, Amylum için 180 000ton, Pendik için 90 000 ton, Sunar için 51 000 ton ve Tat için 30

---

<sup>136</sup> Cambridge World History, s.17.s

<sup>137</sup> Aytüre, s.16.

<sup>138</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Gıda Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu Nişasta ve Nişasta Bazlı Şekerler Alt Komisyon Raporu, Ankara, 2001b, s.7.

000 ton'dur.<sup>139</sup> Sektörün 1998 yılında 486 000 ton olan yıllık toplam işleme kapasitesi; 2000 yılına gelindiğinde 806 000 ton'a çıkmıştır.<sup>140</sup>

Dünyada buğday, patates ve tapyokadan (manioc) da üretilebiliyor olmasına rağmen; Türkiye'de NBŞ'de hammadde olarak yalnızca mısır kullanılmaktadır.

Ülkemizde sektör, yılda yaklaşık 140 milyon Dolarlık mısır alımı yapmaktadır. 2004 yılı itibariyle, kota dâhilinde 351 000 ton ve doğrudan ihracat ve dâhilde işleme rejimi kapsamında 80 000 ton üretim gerçekleşmiştir.<sup>141</sup> NBŞ üretimi için ülkemizde her yıl, yaklaşık 1 milyon ton mısır ithal edilmektedir.<sup>142</sup> Bu rakam da nişasta ve NBŞ sektörünün ihtiyacı olan miktarın % 40'ına tekabül etmektedir.<sup>143</sup>

4634 sayılı ve 04 Nisan 2001 tarihli Şeker Kanunu anlatılırken de belirtildiği gibi; NBŞ için belirlenecek toplam A kotası, ülke toplam A kotasının % 10'unu geçemez. Bakanlar Kurulu bu oranı, Kurumun görüşünü alarak % 50'sine kadar artırmaya ya da eksiltmeye yetkilidir.

Ülkemizde nişasta bazlı şeker üretimi 1999–2001 yıllarında sırasıyla 306, 356, 438 bin ton olarak gerçekleşmiştir. 2002/2003 pazarlama yılı için nişasta bazlı şeker üretim kotası, Şeker Kurulu tarafından 4634 sayılı Şeker Kanununun Kotalar ve Kotaların tespiti başlıklı 3 üncü maddesi gereğince, ülke toplam A kotasının %10'u oranında 234 bin 100 ton olarak belirlenmiş, aynı maddenin tanıdığı yetkiye istinaden Bakanlar Kurulu'nca %50 oranında artırılarak 351 bin 150 tona yükseltilmiştir. Şeker Kurulu 2003/2004 ve 2004/2005 pazarlama yılları için stokları dikkate alarak şeker kotalarını ilk pazarlama yılı düzeyinde belirlemiş, bu doğrultuda nişasta bazlı şeker kotaları da bir önceki yıl seviyesinde yani 234 bin 100 ton olmuş ve bir önceki pazarlama yılında olduğu gibi Bakanlar Kurulu'nca %50 oranında artırılarak 351 bin 150 tona yükseltilmiştir.<sup>144</sup> Benzer biçimde, pazar payının büyümesi gibi

---

<sup>139</sup> DPT, 2001b, s.6.

<sup>140</sup> Tortopoğlu.

<sup>141</sup> DPT, 2006, s.30.

<sup>142</sup> [www.nigud.com.tr](http://www.nigud.com.tr).

<sup>143</sup> DPT, 2001b, s.11.

<sup>144</sup> Şeker Kurumu, s.31.



nedenlerle alınan 02 Aralık 2005 tarihli karar ile 2006 yılı için de kota % 50 artırılmış ve miktar 526 bin 500 tona yükselmiştir. Böylece NBŞ kotası ilk uygulamaya konulduğu 2001'den itibaren toplam 292,5 bin ton artmıştır.<sup>145</sup>

### 3.6. Türkiye’de Şeker Sanayinin Sorunları

Ülkemizde şeker sektörünün en önemli sorunları şekerpancarı üretiminin kârsız olması ve şeker üretiminin etkin olmamasıdır. Şeker üretiminin etkin olmamasının nedenleri şöyle sıralanabilir;

- Şeker fabrikaları teknolojik gelişimini sürdürememektedir,
- Fabrikalar ekonomik amaçların yanında sosyal amaçlar güdülen uygun olmayan bölgelerde kurulmuştur,
- Bölgelere göre fabrika kapasiteleri ve şekerpancarı üretimi dengelenememiştir,
- Bu dengesizlik fabrikalar arası pancar nakillerini artırmaktadır,
- Pancar taşımacılığında demiryolu kullanılmamaktadır,
- Kamu işletmeciliğinden kaynaklanan verimsizlikler söz konusudur.<sup>146</sup>

Türkşeker bünyesinde sosyal amaçlarla kurulmuş, rantabl olmayan fabrikalar bulunmaktadır. Bölgesel kalkınmışlık farkının azaltılması, istihdamın artırılması, göçün önlenmesi gibi sosyal hedeflerle kurulmuş olan bu fabrikaların rekabet gücü yoktur.<sup>147</sup>

Fabrikalarımızın pancar işleme kapasitelerinin düşük olması da şeker sektörü için sorun teşkil etmektedir. AB ülkelerinde 5000 ton/gün kapasiteli fabrikaların bile

---

<sup>145</sup> Özen, s.130.

<sup>146</sup> Aysel Özdeş Akbay, **Türkiye’de Şeker Üretiminin Ekonomik ve Sosyal Karlılığının Değerlendirilmesi**, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 104, Ankara, 2003, s.57.

<sup>147</sup> DPT, 2001a, s.39.

düşük kapasiteli sayıldığı bir dönemde; ülkemizdeki fabrikaların çoğu 1500- 4500 ton/gün kapasite ile çalışmaktadır. Yalnızca altı fabrika 6000 ton/gün, bir fabrika 7000 ton/gün kapasite ile çalışırken; Konya ve Kayseri Fabrikaları 10 000 ton/gün kapasiteye sahiptir. 2004 yılında faaliyete geçmiş olan Çumra Şeker Fabrikası ise 12 000 ton/gün ile en büyük üretim kapasitesine sahip fabrikadır.

Özellikle Orta Anadolu'da pancarın içerdiği şeker oranı nedeniyle; ülkemizde şeker verimi bazı Avrupa ülkeleriyle kıyaslanabilir düzeyde olsa da; kapasite, yakıt tüketimi, işgücü kullanımı gibi faktörler nedeniyle ülkemizde şeker üretim maliyetleri yüksektir.<sup>148</sup>

Ülkemizde toplam 300 bin ton civarında kaçak şeker ticareti olduğu söylenmektedir.<sup>149</sup> Kaçak şeker ticaretinin yanı sıra ihtiyacın çok üzerinde ithalatı yapılan kimyasal tatlandırıcılar da sektör için bir tehdit oluşturmaktadır. Ülkemizde ilaç vb. sanayilerde kullanılması gereken kimyasal tatlandırıcı ihtiyacı 1 ton olmasına rağmen; 2003 yılında 8 ton kimyasal tatlandırıcı ithal edilmiştir.<sup>150</sup> Bu gelişmeler sonucu, ülkemizde şeker tüketimi nüfus artışına paralellik göstermemeye başlamıştır.<sup>151</sup> Bu durum, özellikle AB sürecinde ülkemiz için sorun teşkil edecektir. AB'ye üyelik durumunda, tüm AB üyesi ülkeler gibi Türkiye için de bir üretim kotası belirlenecektir. Üretim kotaları belirlenirken tüketim düzeyleri de dikkate alınmaktadır. Ülkemize ihtiyacın altında üretim kotası verilmesi şekerin ithaline yol açacak ve bu nedenle yerli şeker sanayi zarar görecektir.

Ülkemize kaçak şeker girişi ve şeker alternatiflerinin kullanımında artış ayrıca, gıda sanayiinde yıllar itibari ile şeker tüketiminde nüfus artışına paralel bir artış gözlenmemesine yol açmaktadır. Pancar şekeri talebinin daralması sonucu, ülke açısından stratejik bir ürün olarak kabul edilen şekerin en önemli ham maddesi olan şeker pancarının ekim alanları daralmıştır. Pancar ekim alanında yaşanan daralmanın yansımaları olarak sosyo-ekonomik sorunlar doğabilecektir.<sup>152</sup>

---

<sup>148</sup> TKB, 2005, s.16.

<sup>149</sup> ZMO, s.279.

<sup>150</sup> TKB, 2005, s.17.

<sup>151</sup> DPT, 2006, s.15.

<sup>152</sup> DPT, 2007, s.15.

Ülkemizde tarım sektörünün genel olarak görülen arazilerin parçalı ve küçük olması sorunu, pancar tarımında da karşımıza çıkmaktadır. Pancar üretimi yapılan birimlerin % 53,15'lik kısmı 10 dekarın altındaki birimlerdir. 2004 yılı verilerine göre aile başına ortalama pancar alanı 7 da; bu alanda üretilen şekerpancarı miktarı ise 28 tondur.<sup>153</sup> Küçük ve parçalı arazi yapısı üretimde verim ve kaliteyi düşürerek maliyetleri artırmakta ve modern tarım tekniklerinin kullanımını zorlaştırmaktadır.

Şeker sektörü özelleştirme sürecinde bulunmakla birlikte, özelleştirme uygulamalarında çözüme ulaştırılması gereken konu, üretimin devam ettirilmesine yönelik tedbirlerin fabrika satış sözleşmelerinde yer alması ile fabrikaların amaç dışı kullanımının önlenmesidir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için, fabrikaların mali yönden güçlü ve yatırım yapabilme kapasiteleri olan özel sektör taliplilerine satılmasının sağlanması ve bunun için de satış kriterlerine bazı hükümlerin konması uygun olabilecektir. Böylece, ileride şeker talebinin yurtiçinden sağlanabilmesi amacına yönelik fabrika tevsi ve modernizasyonun gerçekleştirilebilmesi için de imkân yaratılacaktır.<sup>154</sup>

### 3.7. Türkiye’de Şeker Sanayinde Yapılması Gerekenler

Ülkemizde şeker sektörünün sürdürülebilirliğini sağlamak için, minimum maliyet, maksimum verimlilik şartlarının sağlandığı; her türlü kaynağın en etkin şekilde kullanılabilmesi yapısal ve sosyo-ekonomik tedbirler alınmalıdır.<sup>155</sup> Sektörde yaşanabilecek sorunların önlenmesi için bölgesel politikalar uygulanması, sektörün krizlere hazırlıklı olmasını sağlayacaktır.

“Özelleştirme” başlığı altında anlatıldığı gibi, Türkşeker’e ait şeker fabrikalarının özelleştirilmesi süreci devam etmektedir. Bu süreçte, dâhili üretimin sürdürülmesi ve devamlılığı esas olmak üzere, iç talep ve güvenlik stokunu riske

---

<sup>153</sup> TKB, 2005, s.10-11.

<sup>154</sup> Kıymaz, 2002, s.123.

<sup>155</sup> YÜCEL, Selim, “AB Şeker Reformu Işığında Sektörün Sürdürülebilirliği”, **AB Şeker Rejimi Reformu ve Türkiye Şeker Sektörü Sempozyumu**, Ankara, 2005, s.11.

etmeden, üretmeye yeterli kurulu kapasitenin faal tutulması esas alınmalıdır.<sup>156</sup> Şeker fabrikaları özelleştirilirken fabrikaların yarattığı istihdam da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu gerekliliğin göz ardı edilmesi sektör çalışanlarının da tepkisine neden olmaktadır. Bu durum özellikle doğu illerimizdeki fabrikalar için geçerlidir. Doğudaki fabrikaların özelleştirilmesi ya da kapatılması sektördeki kişiler tarafından fabrikaların kuruluşundaki sosyal amaçlara ters düşen bir politika olarak görülmektedir. Özelleştirmeler yapılırken, kârlılık ve verimliliğin yanı sıra doğu illerimizdeki yatırım eksikliği ve bölgesel kalkınmanın devamının gerekliliği de göz önünde bulundurulmalıdır.<sup>157</sup> Bu bağlamda, kapatılması muhtemel olan şeker fabrikalarının yerine ikame edilebilecek alternatiflerin bölgesel politikalar çerçevesinde neler olabileceğinin değerlendirilmesi gerekmektedir.<sup>158</sup>

Dokuzuncu Kalkınma Planı Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, önümüzdeki dönemde şeker sanayinde yapılması gereken yatırımları iki grupta değerlendirmektedir. Bunlar;

- Yapılanma ihtiyacına cevap verecek yatırımlar,
- Dünyadaki gelişmeler ve ülke ihtiyaçları doğrultusundaki yatırımlar.

Yapılanma ihtiyacına cevap verecek yatırımların şeker üretim teknolojisinin iyileştirilmesi, fabrika verimliliğinin artırılması ve ağırlıklı olarak emisyon ve atık su deşarj kriterlerinin sağlanmasına yönelik yatırımlar olacağı öngörülmektedir.

Rapor, ikinci grupta yer alacak yatırım alanlarını ise daha ziyade özelleştirme süreci sonunda canlanması beklenen yatırım alanları olarak değerlendirmekte ve şekerin gıda dışı kullanımına yönelik yatırımlardan oluşacağını belirtmektedir. Bu yatırım alanlarının pancar şekeri sanayinde biyoetanol üretimi ile biyoplastiklerle ilgili yatırımlar olabileceği vurgulanmaktadır.

---

<sup>156</sup> Yücel, s.12.

<sup>157</sup> Özen, s.128.

<sup>158</sup> Kıymaz, 2002, s.69.

Dünyada şekerin alternatif tüketim kaynakları kapsamında biyoplastik üretimi üzerinde çalışmalar yapılmakta olduğu ve bu dönemde sektörde en azından araştırma-geliştirme girişimlerinin gündeme gelebileceğinin tahmin edildiği raporda dile getirilmiştir.

Raporda ayrıca, Sekizinci Plan döneminde alternatif yatırım alanları içinde sayılmasına rağmen, günümüze kadar önemli bir gelişme kaydedilemeyen organik şeker üretimi konusundaki yatırımların dokuzuncu plan döneminde ivme kazanmasının muhtemel görüldüğü belirtilmektedir.<sup>159</sup>

Raporda da belirtildiği gibi; şeker fabrikalarında verimliliği artırıp maliyetleri düşürecek alternatif ürünlerin üretimine başlanması ve kapasite artırımı sağlayacak yatırımlar yapılması gerekmektedir.<sup>160</sup> Bu doğrultuda, pancarın etanol üretiminde kullanılması için yatırımları desteklemek önemli bir adımdır. Zira benzine göre pahalı olan etanol üretimine teşvik sağlanmaması durumunda benzin karşısında etanolün rekabet şansı olmayacaktır. Bu çerçevede, Brezilya örneğinin iyi incelenmesi gerektiği düşünülmektedir. Dünya şeker piyasasında en büyük üretici ve ihracatçı olan Brezilya, şeker kamışından ham ve beyaz şekerin yanı sıra etanol de üretmektedir.

1970'lerdeki petrol krizi nedeniyle alternatif enerji arayışı sonucu kamıştan etanol üretmeye başlayan Brezilya'da günümüzde üretilen kamışın yarıdan fazlası etanol üretiminde kullanılmaktadır. Devletin desteği ve kontrolünde geliştirilen etanol üretimi 1990'larda devlet tekelinden çıkarılmış ve 1999'da fiyatları liberalize edilmiştir. Brezilya'da kamıştan elde edilen tek ürünün şeker olmaması ve etanol üretiminin geliştirilmiş olması sayesinde; Brezilya uluslararası şeker piyasasında yaşanan değişimlere uyum sağlayabilecek esnek bir yapıya sahiptir.<sup>161</sup>

Ülkemizde 2005 yılında başlamış olan etanol üretimi, şu an az sayıda üretici tarafından sürdürülmekte ve yeni biyoetanol tesislerinin yapımı devam etmektedir.

---

<sup>159</sup> DPT, 2006, s.46-47.

<sup>160</sup> TKB, 2005, s.22.

<sup>161</sup> Christine Bolling ve Nydia R. Suarez, "The Brazilian Sugar Industry: Recent Developments," **United States Department of Agriculture, Sugar and Sweetener Situation and Outlook Report**, SSS-232, 2001, s.14.

Yaklaşık 135 bin ton kurulu kapasite ile devrede bulunan biyoetanol sektöründe önümüzdeki dönemde üretimin artırılması hedeflenmektedir. Sektörde kamu kuruluşu olarak Türkşeker'in dört işletmesi etanol üretimi yapabilirken, Eskişehir Alkol Fabrikası'nda yakıt olarak kullanmaya elverişli yıllık yaklaşık 18 milyon litre susuzlaştırılmış alkol üretimi için gerekli yatırım yapılmaktadır. Pankobirliğe ait Çumra Şeker Fabrikasında etanolun hammaddesi olarak şeker pancarı kullanılırken, Tarkim-Bursa ve Tezkim-Adana işletmelerinde etanol buğday ve mısırdan elde edilmektedir. Ancak, son dönemlerde buğday fiyatlarındaki artış ve arz sorunu nedeniyle buğdayın hammadde olarak kullanılmasının zorlaşması beklenmektedir.<sup>162</sup>

### **3.8. Avrupa Birliği Sürecinde Şeker Sanayi**

Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler Birliğin kurulduğu tarih olan 1957'den kısa bir süre sonra, 11 Temmuz 1959'da Türkiye'nin Birliğe ortak üye olmak için başvuruda bulunmasıyla başlamıştır. Taraflar arasında yapılan görüşmeler sonucunda 12 Eylül 1963'te Ankara Anlaşması imzalanmış ve 1 Aralık 1964'te yürürlüğe girmiştir. Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin temelini oluşturan Ankara Anlaşması, bir ortaklık anlaşmasıdır.

Ankara Anlaşması, taraflar arasındaki ilişkilerde üç dönem öngörmektedir. Bu dönemlerden ilki olan Hazırlık Dönemi, Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle başlamış ve 1 Ocak 1973'te Katma Protokol'ün imzalanarak yürürlüğe girmesiyle sona ermiştir. Katma Protokol'ün imzalanmasıyla ilişkilerde ikinci dönem, yani Geçiş Dönemi başlamıştır. Bu dönem, gümrük birliğinin aşamalı olarak hayata geçirilmesi ile ekonomik ve ticari ilişkilerin yakınlaştırılması esasına dayanmaktadır.

Geçiş Dönemi, 6 Mart 1995'te alınan 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 1 Ocak 1996'da yürürlüğe girerek taraflar arasında gümrük birliği kurulmasıyla sona ermiştir. Böylece, ilişkilerde Son Döneme geçilmiştir. 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi

---

<sup>162</sup> Taylan Kıymaz ve Saçlı. "Yurdakul Tarım ve Gıda Ürünleri Fiyatlarında Yaşanan Sorunlar ve Öneriler", Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yayın No: DPT: 2767, Ankara, 2008, s.50.

Kararı ile kurulmuş olan gümrük birliği, sanayi ürünleri ile işlenmiş tarım ürünleri ticaretini kapsamaktadır.

AB'nin Kurucu Anlaşması olan Roma Anlaşması'nın 38. maddesine göre; tarım ürünleri bitkisel ve hayvansal ürünler ile su ürünleri ve bunların ilk işleme aşamasında elde edilen ürünlerdir. Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi, AB'de şeker bir tarım ürünü olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla şeker, 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın kapsamı dışında kalmıştır.

Son Dönemin başlamasının ardından ilişkilerde önemli bir dönüm noktası, 12 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye adaylık statüsünün tanınması olmuştur. Bunu, 17 Aralık 2004 Brüksel Zirvesi'nde Türkiye ile müzakerelerin başlaması kararının alınması izlemiştir. Zirve'den çıkan karar; Türkiye ile müzakerelerin 3 Ekim 2005'te başlaması şeklindedir. Bu karar müzakerelerin temel ilkeleri ve yürütülme biçimini ortaya koyan Müzakere Çerçeve Belgesi'nin 30 Haziran 2005'te yayınlanması takip etmiştir. Belgeye göre; AB ile Türkiye arasında müzakereler otuz beş Fasılda yürütülecektir.

Müzakerelerin yürütüleceği otuz beş Fasıldan on birincisi Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı'dır. Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı, müzakere sürecinde Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın sorumluluk alanındadır. Ancak OPD konusu Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı'nın alt başlıklarından birini oluşturmakla birlikte ülkemizde şekerin sanayi ürünü olarak değerlendirilmesi nedeniyle, şeker ortak piyasa düzeninin AB'ye uyumu konusunda yetkili kurum olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan Şeker Kurumu belirlenmiştir.

17 Aralık Zirvesi'nde alınan karar doğrultusunda, aday ülkelerin AB'ye katılım sürecinin ilk aşaması olan Tarama Süreci, Türkiye için 3 Ekim 2005'te başlamıştır. Tarama Süreci, Müzakere Çerçeve Belgesi ile belirlenen her bir Müzakere Faslı için ayrı yürütülmüştür. Bu süreçte, her bir Müzakere Faslı için önce Tanıtıcı Tarama Toplantısı gerçekleştirilmiş; bunu ilgili Faslın Ayrıntılı Tarama Toplantısı izlemiştir.

Tanıtıcı Tarama Toplantılarında, AB Komisyonu yetkilileri söz konusu Fasla ilişkin AB müktesebatıyla ilgili olarak Türk heyetini bilgilendirmiştir. Ayrıntılı Tarama Toplantılarında ise Türk heyeti ilgili Faslın hukuki ve idari yapısının AB müktesebatıyla uyum kapasitesini ortaya koymuştur.

Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı için Tarama Süreci, 5–8 Aralık 2005'te Tanıtıcı Tarama Toplantısı'nın yapılmasıyla başlamış ve 23–26 Ocak 2006'da Ayrıntılı Tarama Toplantısı'nın yapılmasıyla Faslın Tarama Süreci tamamlanmıştır. Ancak 14–15 Aralık 2006 Zirvesi'nde AB Devlet ve Hükümet Başkanları, Türkiye ile müzakerelerin sekiz Fasıl için askıya alınmasını kararlaştırmıştır. Bu sekiz Fasıldan biri de Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı'dır.

Müzakerelerin fiilen başlaması durumunda Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı için Müzakere Pozisyon Belgesi hazırlanacaktır. Bu durumda, Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı'na ait Müzakere Pozisyon Belgesi, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından hazırlanacak olmakla birlikte; daha önce de belirtildiği gibi şeker sektörünün AB şeker ortak piyasa düzenine uyumu için koordinatör kurum olarak Şeker Kurumu belirlenmiştir.

Şekerin Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı'nın altında yer almasının yanında; hammaddesi olan pancar ülkemizde çok sayıda çiftçi için geçim kaynağı olan bir tarım ürünüdür. Şeker OPD'si konusunda Şeker Kurumu koordinatör kurum olmakla birlikte; Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı'nın koordinatör kurumu olması ve pancarın tarım sektöründeki önemi nedenleriyle Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın sektördeki önemi açıktır. Dolayısıyla, AB'ye uyum sürecinde Şeker Kurumu ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın koordineli çalışması sektördeki uyumun sağlıklı biçimde ilerleyebilmesi için son derece önemli görülmektedir. Ayrıca, bu süreçte şeker sektörünün AB'ye uyumunun sağlıklı biçimde yürütülmesi için, Şeker Kurumu'nun gerekli çalışmaları konuyla ilgili kurum ve kuruluşlarla sektör paydaşlarını bir araya getirerek yapmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.



AB'ye uyum sürecinde, öncelikle uyum için gerekli yapıların kurulması beklenmektedir. Üyelikten önce AB müktesebatının tam olarak üstlenilmesi gerekmemeyle birlikte; idari ve hukuki yapıda hazırlıkların yapılması önemlidir. Ülkemizde 2001 Şeker Kanunu ile AB şeker ortak piyasa düzenine nispeten uyumlu bir sistem kurulmuştur. Ancak 2005 Şeker Reformu ile AB şeker rejiminin değişmesi sonucu Türkiye'deki sistemin yeniden AB'ye uyumlu hale getirilmesi gereği ortaya çıkmıştır.

AB şeker OPD'sine uyum sağlama konusunda, ülkemizde pancar verimi, pancar kalitesi ve işletme performansı bakımından Orta Anadolu'da bulunan fabrikaların diğer fabrikalara göre daha avantajlı olduğunu söylemek mümkündür. Bu grubun dışında kalan fabrikaların bu süreçten sosyal ve ekonomik bakımdan olumsuz etkileneceği söylenebilir. Bu etkilenme, bazı fabrikaların zorunlu olarak kapatılmasına, bazılarının ölçeklerinin büyütülmesine neden olurken; sektörde kalacakların ise maliyet düşürücü teknik ve ekonomik tedbirleri almalarını zorunlu kılacaktır. Dokuzuncu Kalkınma Planı Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda teknik tedbirler olarak; stoklama ve tüketim aşamasında kalite ve standartlara uygunluk, ambalajlama, enerji tasarrufu, otomasyon ve çevresel tedbirler sayılmıştır. Rapor ekonomik tedbirleri ise; tarla ve işletme verimini artırmaya yönelik yatırımlar ve otomasyonla bağlantılı olarak istihdamın azaltılmasına yönelik tedbirler olarak saymaktadır. Bu tedbirlerin gerektireceği kaynak ihtiyacının pancar üreticileri ve işleyicileri tarafından giderek daha zor karşılanabilir hale geleceğinin belirtildiği Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda, bir destek ve/veya kredi mekanizması işletilmesinin gereği vurgulanmaktadır.<sup>163</sup>

### **3.9. Türkiye'nin DTÖ Yükümlülükleri**

Uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi amacıyla 1947'de imzalanarak 1948'de yürürlüğe girmiş olan GATT, DTÖ kurulana kadar geçerliliğini korumuştur. Türkiye de GATT'ı 1953 yılında imzalayarak Anlaşmaya taraf olmuştur. Bu tarihten itibaren

---

<sup>163</sup> DPT, 2006, s.72.

GATT çerçevesinde yer alan Türkiye, Uruguay Turu sonunda kurulmuş olan DTÖ'nün de kurucu üyeleri arasındadır.

Türkiye, DTÖ bünyesinde Gelişme Yolundaki Ülkeler (GYÜ) arasında yer almaktadır. Dolayısıyla yapılan taahhütler ve bu taahhütlerin gerçekleştirileceği süreler de GYÜ'ler için belirlenen oranlarda ve sürelerdedir. Diğer GYÜ'lerle birlikte Türkiye için de uygulama süresi, Uruguay Turu'nda 10 yıl olarak belirlenmiştir. 1995'te başlayan bu süre, 2004 sonunda sona ermiştir.

**Pazara Giriş:** Pazara giriş başlığı altında Türkiye, ithalatta diğer GYÜ'ler gibi her ürün için en az % 10 olmak üzere toplamda ortalama % 24 oranında indirim yapma taahhüdünde bulunmuştur. Bu taahhüt doğrultusunda Türkiye, şeker ithalatı için uyguladığı gümrük vergisinde 10 yılda, % 10 oranında indirime gideceğini belirtmiştir. Bu nedenle şeker ithalatında uygulanan % 150 oranında gümrük vergisi, 10 yıl içinde indirime tabi tutularak 2004 yılında % 135'e indirilmiştir.

DTÖ bünyesinde sürmekte olan müzakerelerde, GYÜ'lerin bazı ürünleri "Özel Ürün" olarak belirleyebilmesi kararı alınmıştır.\* GYÜ'ler, "Özel Ürün" olarak belirledikleri bu ürünler için daha düşük tarife indirimi uygulanması gibi esnek kurallardan faydalanabilecektir. Bir ürünün Özel Ürün olabilmesi için "gıda güvencesi", "geçim güvencesi" ve "kırsal kalkınma" kriterleri söz konusudur. Her bir GYÜ'nün kaç ürünü "Özel Ürün" olarak belirleyebileceği üzerinde henüz bir mutabakat sağlanamamıştır.

Ülkemiz de bir GYÜ olarak, üzerinde uzlaşılacak sayıda ürünü "gıda güvencesi", "geçim güvencesi" ve "kırsal kalkınma" kriterleri doğrultusunda "Özel Ürün" olarak seçip; daha yüksek gümrük tarifeleriyle koruyabilecektir. Şeker, bu üç kriterin her biri açısından da bu kategoriye sokulabilecek bir üründür. Şeker, toplumun

---

\* Gelişme Yolundaki Ülkelere bazı ürünlerini "Özel Ürün" olarak belirleme hakkı verilmiş olmasının yanında; tüm DTÖ üyesi ülkelere korumak istedikleri bazı ürünleri "Hassas Ürün" kategorisine sokma hakkı tanınmıştır. Her iki uygulama da Pazara Giriş konusunda getirilmiş esneklikler olarak görülebilir. "Hassas Ürün"lerin özelliği üye ülkelerin bu ürünler için daha az tarife indirimi uygulayabilecek olmalarıdır. Her üye ülkenin kaç ürünü "Hassas Ürün" sınıfına sokabileceği de "Özel Ürün" konusunda olduğu gibi henüz belirlenmiş değildir.

her kesimi için gıda güvencesi olmasının yanında; sektörün yarattığı istihdamla hem çiftçi hem de şeker üretiminde çalışan çok sayıda kişi için geçim güvencesidir. Pancar tarımının ve şeker fabrikalarının sosyal işlevi düşünüldüğünde de kırsal kalkınmada sektörün rolü görülmektedir.

Önümüzdeki dönemde yapılacak DTÖ görüşmelerinde, “Özel Ürün” olarak belirlenebilecek ürün sayının yüksek olması konusunda uzlaşılması önemlidir. Böylece şekerin de “Özel Ürün” sınıfında yer alabilmesi olanağı artacaktır. Şekerin “Özel Ürün” olabilmesi, daha düşük tarife indirim oranları uygulanabilmesi ve daha esnek koşullardan faydalanılabilecek olması nedenleriyle sektörün geleceği açısından önemli görülmektedir.

**İç Destekler:** Türkiye, Uruguay Turu çerçevesinde yapılan görüşmelerde, iç desteklerinin “de minimis” seviyesini aşmadığını belirtmiştir. Bilindiği gibi, GYÜ’ler için “de minimis” % 10 olarak belirlenmiştir. Türkiye iç desteklerinin “de minimis” seviyesi altında olduğunu belirterek; ürün spesifik ve ürün spesifik olmayan indirime tabi tüm tarımsal desteklerinin değer olarak ifadesi olan toplam AMS’nin üretim değerinin % 10’unu aşmadığını bildirmiştir. Türkiye, DTÖ’ye böyle bir bildirimde bulunarak “de minimis”in üzerinde destek verme ihtimalini ortadan kaldırmıştır. Şayet, desteklerin “de minimis”in üzerinde olduğu belirtilmiş olsaydı 10 yıl içinde bildirilen değer üzerinden indirim yapılması şansı olacakken; yapılmış olan açıklama sonucu indirime tabi destekler uygulama yılının başlangıcından itibaren ancak % 10’u aşmayacak şekilde verilebilmiştir.

Kırmızı kutu destekler olarak adlandırılan, indirime tabi destekler kapsamında müdahale fiyatı, devlet alımı, prim gibi rekabeti bozucu ve ticareti saptırıcı etkisi olan destekler yer almaktadır. Ülkemizde 1994’te hazırlanan “Ekonomik Önlemler ve Uygulama Planı” ile 2001’e kadar hububat, tütün ve şeker pancarına yapılan destekleme alımları da kırmızı kutu kapsamında yer almaktadır. 2001 yılına kadar uygulanan bu sistem, 2002–2003 döneminde kaldırılmıştır.

Ülkemizde 2001'den itibaren uygulanan ve son dönemde uygulamasına son verilen Doğrudan Gelir Desteği (DGD), alan bazlı olarak verilen bir destek türüdür ve tüm ürünleri kapsamaktadır. Alan bazlı olması nedeniyle, üretimden bağımsız bir destek türü olan DGD, DTÖ kuralları açısından incelendiğinde “Yeşil Kutu Destekler” kapsamında değerlendirilebilmektedir.

DTÖ Tarım Anlaşması'nın “İç Destekler: İndirim Hükümlerinden Muafiyet Esası”na ilişkin ikinci ekinde, “Kamu Hizmet Programları” başlığı altında üreticilere yapılan doğrudan ödemelerin indirim taahhüdünden muaf olduğu belirtilmektedir. Üreticilere üretimden bağımsız olarak verilen ve bu özelliğiyle Anlaşmanın söz konusu maddesi çerçevesinde yer alan DGD, bu özelliğiyle indirimden muaf bir destek türüdür ve ülkemizin toplam AMS'i hesaplanırken indirimden muaf diğer destek türleri gibi DGD de hesaplama dâhil edilmemektedir.

Ülkemizde 2003'te şeker pancarı üretim kotası nedeniyle daraltılan alanlarda şeker pancarı yerine alternatif olarak mısır, ayçiçeği, soya fasulyesi ve yem bitkisi üretimi yapan üreticilere 30 Nisan 2003 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu Kararı ile bir defaya mahsus olmak üzere telafi edici ödeme yapılmıştır. Bu tür ödemeler DTÖ Tarım Anlaşması İç Destek hükümlerine göre, üretimi sınırlayıcı programlar kapsamında değerlendirilip; “Mavi Kutu” destekler arasında yer alabilecektir.

Bir DTÖ üyesi olan ülkemizde, şeker pancarı ve diğer tüm tarımsal ürünlerin üretimine destek verilirken, verilecek olan desteğin DTÖ Tarım Anlaşması tarafından yasaklanmış desteklerden biri olmamasına özen gösterilmelidir. Yasaklanmış tüm destekler toplam AMS hesabına dâhil edilmekte ve “de minimis” seviyesinin aşılmasına neden olabilmektedir. “De minimis” seviyesinin aşılması da ülkemizin uluslararası alanda ve DTÖ kuralları karşısında güç durumda kalmasına neden olabilmektedir. Böyle bir durumun önlenmesi için; tüm tarımsal desteklerin mavi ve yeşil kutu destek türlerinde verilmesine dikkat edilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

**İhracat sübvansiyonları:** Türkiye, diğer GYÜ'ler gibi ihracat sübvansiyonlarını 10 yılda değer olarak %24, miktar olarak %21 oranında azaltma taahhüdünde bulunmuştur. İhracat sübvansiyonları konusunda ülkeler taahhütlerini 1986–1988 dönemini baz alarak yapmışlar ve tüm üyeler, bu dönemde verilen destek üzerinden indirim gitmeyi taahhüt etmişlerdir. Söz konusu dönemde, Türkiye şeker ihracat sübvansiyonu vermediği için şeker taahhüt listesinde yer almamıştır. Ülkemiz Uruguay Turu sırasında yapılan görüşmelerde 44 üründe ihracat sübvansiyonu kullanabilme hakkını elde etmiş olmakla birlikte; bu ürünler arasında şeker yer almamaktadır.

DTÖ süreciyle ilgili genel bir değerlendirme yapacak olursak, DTÖ görüşmeleri sonucunda dünyada şeker ticaretinin serbestleştirilmesiyle şeker fiyatı yüksek olan ülkelerde fiyatların düşmesi sonucu talebin artması ve üretimin kârlı yapılamadığı ülkelerde üretimin azalmasının (ya da ortadan kalkması) söz konusu olacağı söylenebilecektir. Dolayısıyla dünya fiyatlarında yaşanacak yükselişle birlikte, korumacı ülkelerde ithalatta alınan vergilerin düşürülmesi gündeme gelecektir. Şeker pancarından şeker üreten ülkelerin üretimlerinde azalma olduğu takdirde şeker kamışından imal edilen şekerin ticaret ve tüketimdeki ağırlığının artması da olağan bir gelişme olacaktır. Bu nedenle, dünya şeker fiyatları kamış şekeri fiyatlarına daha da bağımlı olacaktır. Bu durumda, Türkiye'de şeker üretiminin devamı için şeker pancarı maliyetleri ile dünya fiyatları arasındaki farkın finansmanı, söz konusu fark küçülse de sorun oluşturmaya devam edecektir.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Kıymaz, 2002, s.96.

## SONUÇ

Pancardan ve kamıştan elde edilebilen ve dünyada yüzün üzerinde ülkede üretilen şeker, toplumlar için gıda güvencesi ve vazgeçilmez bir lezzet olmasının yanında, ekonomik ve ticari rolüyle de tarihte ve günümüzde önemli bir sanayi dalı olmuştur.

Uzun bir geçmişe dayanan kamış şekerinin yanında, 19. yüzyılın başlarına dayanan tarihiyle 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. O tarihten itibaren korumacılık altında geliştirilen sektör, 20. yüzyılda yaşanan liberalleşme hareketlerinden en az etkilenen sektörler arasında olmuştur. Kamış şekeri üretiminin daha düşük maliyetli olması nedeniyle, kamıştan şeker üreten ülkeler daha rekabetçi ve liberalleşme yanlısıyken; pancar şekeri üreten ülkeler daha korumacı bir yaklaşım benimsemektedir.

DTÖ'nün kurularak Tarım Anlaşması'nın yürürlüğe girdiği 1995 yılından itibaren dünyada DTÖ çerçevesinde yaşanan gelişmeler kapsamında tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesi yolunda önemli adımlar atılmış olsa da şeker, ülkelerin korumaya devam ettiği bir sektör olarak kalmıştır.

DTÖ üyesi olan ve kurulduğu tarihten günümüze kadar yaşadığı genişleme dalgaları ve derinleşme süreci sonucunda uluslararası alanda önemli bir güç haline gelmiş olan AB, dünya şeker piyasasında da belirleyici bir aktördür. 1962 yılında ortak bir politika alanı olarak tarım politikasını belirlemiş olan AB'de, şeker politikası da OTP çerçevesinde düzenlenmektedir.

AB'de OTP'nin kuruluşundan kısa bir süre sonra başlayan reform hareketleri OTP'nin her zaman dinamik bir yapıya sahip olması sonucunu doğurmuştur. AB'nin

yaşadığı bu reform süreçleri DTÖ’de yaşanan gelişmelerden bağımsız olarak düşünülmemelidir. DTÖ görüşmeleri sonucunda alınan kurallar, OTP’yi de doğrudan etkilemiş ve DTÖ kuralları reformlar ile OTP’ye yansıtılmıştır.

OTP bu dönüşümü yaşarken, şeker rejimi 1968’de başlayıp sürekli değişime uğrayan OTP’nin dinamik yapısında bir istisna teşkil etmiş ve reform süreçlerinin dışında kalmıştır. Bu istisnai durum ancak 2005 yılına kadar sürebilmiş ve 2005 yılında Şeker Reformu yapılmıştır. Reform ile şeker fiyatlarının daha düşük olduğu, müdahale sisteminin ortadan kalktığı daha liberal bir şeker rejimi kurulması öngörülmüştür. Böylece AB şeker rejiminde fiyat mekanizması, kota sistemi ve ülkelerin sahip olduğu kotalar, desteklemeler ve üçüncü ülkelerle ticari ilişkiler de dâhil olmak üzere; şeker OPD’sinin unsurlarında değişikliğe gidilmiştir.

AB şeker rejiminin yeni yapısında, kotaların indirilerek üretimin düşürülmesi ve şeker fiyatlarının azaltılmasından AB üyesi ülkeler farklı şekillerde etkilenecektir. Reform sonrası dönemde, bazı üyelerde şeker sektörünün zamanla yok olması beklenirken; bazı ülkelerde reformun sektör üzerinde önemli etkiler yapmaması ve üretimi ciddi ölçüde değiştirmemesi beklenmektedir. Konuya ilişkin çalışmalar incelendiğinde; şeker sektöründe rekabet gücü yüksek olan AB üyesi ülkelerin sektörde varlıklarını sürdürmeye devam edecekleri söylenebilir.

AB’yi şeker rejimini yenilemeye ve liberalize etmeye iten unsurlardan bazıları AB’nin iç dinamikleriyle bağlantılı olmakla birlikte; reformu tetikleyen en önemli dış etken DTÖ çerçevesinde tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesi yolunda atılan adımlar olmuştur. Sonuç olarak, OTP reformlarıyla tarım politikasını DTÖ kurallarıyla uyumlu olacak şekilde yeniden düzenlemiş olan AB, Şeker Reformu ile de şeker OPD’sini sistemle uyumlu hale getirmeyi amaçlamıştır.

Bilindiği gibi, DTÖ ticarete tam liberalizasyon amacıyla üyelerinin uymak zorunda oldukları çeşitli kurallar getirmektedir. Bu kurallar çerçevesinde her DTÖ üyesi ülkenin uymakla yükümlü olduğu taahhütleri bulunmaktadır. AB’nin bu taahhütlerine aykırı hareket etmesi sonucu yaşanan Şeker Paneli süreci ve bu süreçten AB’nin

aleyhine bir sonuç çıkmış olması AB'nin şeker reformuna gitmesinin nedenlerinden birini oluşturmuştur.

Bu gelişmeler incelendiğinde, günümüzde uluslararası ilişkilerin, ülkelerin iç politik kararlarını ne şekilde etkilediği görülebilmektedir. DTÖ üyesi olan ve AB'ye üyelik amacıyla müzakereleri yürüten ülkemizde de iç politik kararlar alınırken ülkemizin uluslararası yükümlülükleri göz ardı edilmemelidir. Ülkemizin üyeliği hedeflediği AB, daha önce de belirtilmiş olduğu gibi, tıpkı Türkiye gibi bir DTÖ üyesidir ve bu örgütün kuralları AB için de geçerlidir. Dolayısıyla her iki örgütle ilişkilerin eşzamanlı olarak yürütülüyor olması ülkemizin lehine kullanılacak bir durumdur. Ülkemiz tarım politikasını DTÖ yükümlülüklerine uygun biçimde şekillendirdiği takdirde, AB sistemine de yakınlaşmış olacaktır.

DTÖ 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.

Ülkemizde hem değişen iç koşullara cevap vermesi hem de AB ve DTÖ kurallarıyla uyumlu bir yapı kurması amacıyla çıkarılmış olan 2001 Şeker Kanunu ile nispeten daha liberal bir yapıya kavuşturulmuş olsa da şeker sektörü, ülkemizde kurulduğu tarihten itibaren korunan bir sektör olmuştur. Korumacılık gerek sektörün tek elden yönetilmesi, gerek ithalata karşı koruma, gerekse de ihracatı destekleme şekilleriyle görülmüştür.

Ancak, 1947 yılında GATT'a taraf olan ve DTÖ kurucu üyeleri arasında yer alan Türkiye'nin, dünyada DTÖ ile birlikte yaşanan liberalleşme hareketinin dışında kalması düşünülemez. DTÖ'de GYÜ'ler kategorisinde yer alan Türkiye de diğer DTÖ üyesi ülkeler gibi Tarım Anlaşması kapsamındaki üç başlık altında taahhütlerde bulunmuştur. Şeker sektörü açısından, iç destekler ve ihracat sübvansiyonları konularında DTÖ



yükümlülüklerinin karşılanmasında bir sorun yaşanmamakla birlikte; pazara giriş konusu ülkemiz şeker sektörü için zorlayıcı bir alan teşkil etmektedir.

Türkiye, Uruguay Turu sonucunda, pazara giriş taahhütleri doğrultusunda şekere uyguladığı gümrük tarifelerini % 135'e çekmiştir. Devam etmekte olan Doha İleri Tarım Müzakereleri'nin tamamlanması durumunda, hangi oranlarda olacağı henüz belli olmamakla birlikte, ülkelerin gümrük tarifelerinde daha yüksek oranlarda indirim gitmeleri gerekecektir.

Mevcut tarife oranlarıyla dahi şeker sektörünü korumakta güçlük çeken ülkemiz için, önümüzdeki dönemde şekerin "Özel Ürünler" listesinde yer almasının son derece önemli olduğu düşünülmektedir. Böylece şeker ithalatına uygulanan tarifelerde daha düşük bir oranda indirim yapılmasına olanak sağlanacaktır. Yaşanacak serbestleşme karşısında sektörün nispeten korunabilmesi açısından bu imkândan faydalanılması çalışmaları sürdürülmeli ve ülkemizin müzakere pozisyonu belirlenirken bu unsur dikkate alınmalıdır.

Ülkemizi tüm alanlarda olduğu gibi, şeker sektörü açısından da etkileyen bir diğer uluslararası gelişme AB ile müzakere sürecinin yürütülüyor olmasıdır. Ülkemizde 2001 Şeker Kanunu'nun çıkarılmasıyla, şeker rejimimiz AB şeker OPD'si ile büyük ölçüde uyumlu hale gelmiştir. Ancak, AB'nin 2005 yılında Şeker Reformu'na gitmesi ve yeni tüzükler çıkarılarak sistemin yenilenmesi üzerine Türkiye'deki sistemin şeker OPD'si ile yeniden uyumlaştırılması gereği doğmuştur.

Dolayısıyla, AB ile müzakere sürecinde şeker rejimimizin, reform sonrası AB şeker rejimine uyumlu hale getirilmesi için çalışmalar yapılması gerekecektir. Bilindiği gibi, AB'ye üyelikle birlikte AB'nin ortak politika alanlarındaki düzenlemelerini diğer üye ülkeler gibi Türkiye'nin de aynen uygulaması gerekecektir. Tarım politikası da AB'de bir ortak politika olduğu ve şeker sektörü OTC çerçevesinde düzenlendiği için, şeker rejimine ilişkin AB tüzükleri üyelikle birlikte ülkemizin iç düzenlemelerinin yerini alacaktır. Türkiye ancak bazı tüzüklerin uygulanması için geçiş süreleri talep edebilecek, bu sürelerin bitiminde ilgili tüzüğü uygulamaya sokacaktır.

Mevcut durumuyla yeni AB şeker OPD'sine uyumlu bir yapı sergilemeyen ülkemiz şeker rejiminin üyelikle birlikte AB sistemini üstlenebilmesi için, adaylık sürecinde uyum için çalışmalar yapılmalıdır. Bu çalışmaların başında, getirilecek yeni yapının ülkemiz şeker sektörüne ne gibi etkiler yapacağını belirlenmesi gelmektedir. Bu amaçla, bugüne kadar yapılan etki analizi çalışmaları sürdürülmelidir. Böylece, sektörün hassas noktaları daha net görülebilecek ve bu noktalarda sektörün korunması için çeşitli önlemler alınabilecektir.

Bu tür ekonomik analizlerin yanı sıra, sistemin dönüştürülmesinde rol oynayacak idari yapının da sürece hazırlanması için gerekli çalışmalar yapılması önemlidir. Bu bağlamda sektördeki tüm etkin kurumların dâhil olduğu çalışmalar yapılması sektörün tüm yönleriyle ele alınması açısından gerekli görülmektedir. Zira ülkemizde şeker sektörü; pancar üreticilerinin kooperatif çatısı altında örgütlenmiş oluşu, devletin şeker üretimindeki rolü, özel sektörün şeker üretiminde varlığı, şeker fabrikalarının özelleştirme sürecini yaşıyor olması, pancar üretiminde çalışan nüfusun çokluğu gibi pek çok nedenle farklı kurumların sürece dâhil olmasını gerektiren bir sektördür. Sektörün bu yapısı dikkate alınarak, sektörle ilgili tüm aktörlerin sürece aktif katılımı ve işbirliği sağlanmalıdır. Böylece süreç daha sağlıklı yürütülebilecek ve AB'ye uyum sağlanırken sektörün çıkarları daha iyi korunabilecektir.

AB'ye üyelik durumunda AB şeker ortak piyasa düzenine ilişkin kuralların ülkemiz tarafından da benimsenecek olmasının yanında, üyeliğin tarım ve dolayısıyla AB'de bir tarım ürünü olarak ele alınan şeker sektörü açısından bir başka önemli etkisi daha olacaktır. Bu etki, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı neticesinde Türkiye ile AB arasında kurulmuş olan gümrük birliğine dâhil olmayan tarım ürünleri ticaretinin üyelikle birlikte serbest ticarete konu olacak olmasıdır. İki taraf arasında tarım ürünleri ticaretinde gümrük birliği kurulması günümüzde de hedeflenen bir durumdur. Bu hedef Türkiye'nin üyeliğiyle beraber gerçekleşecek ve iki taraf arasında tarım ürünleri ticaretinde gümrük vergileri sıfırlanacak ve Türkiye üçüncü ülkelerle yaptığı tarım ürünleri ticaretinde AB ortak gümrük tarifelerini uygulayacaktır.

Tarım ürünleri ticaretinde Türkiye ile AB arasında gümrük birliğine gidilmesiyle Türkiye AB'den sıfır gümrükle şeker alacak ve üçüncü ülkelere karşı AB'nin belirlediği gümrük tarifelerini uygulayacaktır. Türkiye'nin sıfır ya da düşük gümrük tarifeleriyle topraklarına girecek şeker karşısında, yüksek maliyetlerle ürettiği ve dünya fiyatlarının üstünde bir fiyatla pazara sunduğu şekeri koruması mümkün olmayacaktır. Böyle bir durumda Türk şeker sektörünün ayakta kalabilmesi için rekabet gücünün yüksek olması önemlidir. Dolayısıyla tarım ürünleri ticaretinde gümrük birliğine gidileceği tarihten önce Türkiye'nin şeker sektörünü güçlendirmesi ve uluslararası piyasalarla rekabet edebilir düzeye getirmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, hem pancar üretimi ile çiftçi için, hem de şeker üretiminde çalışan işçiler için önemli bir istihdam alanı olan şeker sektörü zarar görecektir.

AB'ye uyum ve DTÖ süreci tümüyle incelendiğinde, şeker sektörünün bu süreçten olumsuz yönde etkilenmesinin önlenmesi amacıyla, sektörün güçlendirilmesi için çalışmalar yapılması gerektiği anlaşılmaktadır. Sektörün güçlendirilmesi doğrultusunda pancar tarımının veriminin artırılması, pancarın şeker üretimi dışında da etkin biçimde kullanımı, şeker fabrikalarının modernizasyonu ve etkin çalışmalarının sağlanması için gerekli girişimlerde bulunulması en önemli adımlar olarak görülmektedir.

DTÖ İleri Tarım Müzakereleri sonucunda gümrük tarifelerinin diğer üyeler gibi ülkemizde de indirim tabii olmasıyla şeker sektörünü ithalata karşı korumak zorlaşacaktır. Yaşanan bu liberalizasyon süreci karşısında direnmeye çalışan ülkemiz şeker sektörü, ayrıca, AB'ye üyelikle birlikte güçlü bir pazara entegre olacaktır. Sektörün rekabet gücünün artırılamaması durumunda, ülkemizin uluslararası alanda yaşamakta olduğu bu iki süreç ülkemiz şeker sektörünü bir kısıpaca alacak ve sektör yok olma tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır.

## **KAYNAKLAR**

### **Kitaplar**

AKBAY, Aysel (ÖZDEŞ). **Türkiye’de Şeker Üretiminin Ekonomik ve Sosyal Kârlılığının Değerlendirilmesi**, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 104, Ankara, 2003.

AYTÜRE, Selma. **Avrupa Birliği’ne Uyum Açısından Türkiye’nin Şeker Üretim ve Ticaret Politikaları**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Toplulukları (Uluslararası İlişkiler) Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara, 2004.

EKEMAN, Ebru. **21. Yüzyılın Eşiğinde Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikası**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul 1999.

KIYMAZ, Taylan. **Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye’nin Konumu**, Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: 2652, Ankara, 2002.

MOUSSIS, Nicholas. **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, Çev: Ahmet Fethi, Mega Press, 2004.

DEMİRCİ, Sevinç. **Şeker Kanunundaki Değişiklikle Olası Etkilerin Ekonomik Analizi**, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü, Yayın No: 102, Ankara, 2003.

### **Makaleler ve Tebliğler**

AFARI-SEFA, Victor. “The World Market Situation For Sugar and Future Policy Developments”, Seminar Paper, Justus Liebig University, Giessen, 2003.

ALVAREZ, Jose ve Polopolus, Leo. “Sugar and The General Agreement on Tariffs and Trade”, University of Florida, Institute of Food and Agricultural Sciences, 2002,

<http://edis.ifas.ufl.edu/SC022>, Erişim tarihi: 22.11.2006.

BERKUM, Siemen van, Roza, Pim ve Tongeren, Frank van. "Impacts of the EU Sugar Policy Reforms on Developing Countries", Agricultural Economics Research Institute (LEI), Report 6.05.09, The Hague, 2005.

BOLLING, Christine ve Suarez, Nydia. "The Brazilian Sugar Industry: Recent Developments," **United States Department of Agriculture, Sugar and Sweetener Situation and Outlook Report**, SSS-232, 2001.

BORREL, Brent ve Pearce, David. "Sugar: The Taste Test Of Trade Liberalisation", **Conference On Agriculture and New Trade Agenda From A Development Perspective**, 1999, İsviçre.

Centre For International Economics, "Targets For OECD Sugar Market Liberalization," Avustralya, 2002

[http://www.thecie.com.au/publications/CIE-OECD\\_sugar\\_market\\_liberalisation.pdf](http://www.thecie.com.au/publications/CIE-OECD_sugar_market_liberalisation.pdf),

Erişim tarihi: 15.12.2006.

DUR, Rıza. "şeker Pancarı Tarımı", Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, <http://www.khgm.gov.tr/kutuphane/sekerpancari.htm>, Erişim tarihi: 14.01.2007.

ELOBEID, Amani ve Beghin, John. "Multilateral Trade and Agricultural Policy Reforms In Sugar Markets", **Journal Of Agricultural Economics**, Vol. 57, No: 1, ABD, 2006.

HANNAH, A.C. "The World Sugar Economy", **Sugar Seminar**, 11 Nisan 2000.

HIGMAN, B.W. "Sugar Revolution", **Economic History Review**, LIII, Blackwell Publishers, Malden, 2000.

HUAN-NIEMI, Ellen ve Teivonen, Minna. "Pressures For Reforms in the EU Sugar Regime Due to the Next WTO Round on Agriculture and the Enlargement of the EU", **77. EAAE Seminar/NJF Seminar No: 325**, Helsinki, 2001.

HUAN-NIEMI, Ellen. “The EU Sugar Regime and Forthcoming WTO Obligations”, **Agrifood Research Working Papers 33**, Finlandiya, 2003.

KESKİN, Gülşen. “Şeker ve Tatlandırıcılar”, **Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Bakış Dergisi**, Sayı 2, Nüsha 7, Ankara, 2003.

KIYMAZ, Taylan. “Avrupa Birliği (AB) ve Türkiye’de Şeker Politikaları”, **Türkiye Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Haftası 2003 Etkinliği, “AB Genişleme Sürecinde Türkiye: Tarımsal ve Kırsal Politikalar” Sempozyumu**, <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/15.pdf>, Erişim tarihi: 03.02.2007.

LARSON, Donald F. ve Borrel, Brent. Sugar Policy and Reform, The World Bank Development Research Group Rural Development, Policy Research Working Paper 2602, 2001.

LINDE, Martin, Mine, Veerle, Wooning, Andre ve Zee, Frans. Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector, NEI Agricultural Economics and Rural Development Division, Rotterdam, 2000.

MITCHELL, Donald. “Sugar Policies: Opportunity For Change”, **World Bank Policy Research Working Paper 3222**, 2004.

Resal Coordination Technical Note, The “Everything But Arms” initiative: What are its consequences for the Resal countries?, [http://ec.europa.eu/europeaid/projects/resal/Download/report/mission/coord/0301tncoor\\_debaeng.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/projects/resal/Download/report/mission/coord/0301tncoor_debaeng.pdf), Erişim tarihi: 04.03.2007.

STOUT, Jim, Leetma, Susan ve Normile, Mary Anne. “Evaluating EU Agricultural Policy Reform Using the EU WTO Model”, Economic Research Service, Washington, <http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2003/11/29/0000135485/024-191-stout-leetma-normile.pdf>, Erişim tarihi: 02.12.2006.

TORTOPOĞLU, A. İsmet. “Şeker Sektöründe Değişim”,  
<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/ktts02/15.pdf>, Erişim tarihi: 25.01.2007.

YU, Wusheng ve Jensen, Trine Vig. “Tarriff Preferences, WTO Negotiations and the LDCs: The Case of the ‘Everything But Arms’ Initiative”, **Danish Research Institute of Food Economics**, Blackwell Publishing, Malden, 2005.

YÜCEL, Selim. “AB Şeker Reformu Işığında Sektörün Sürdürülebilirliği”, **AB Şeker Rejimi Reformu ve Türkiye Şeker Sektörü Sempozyumu**, Ankara, 2005.

ZIMMERMANN, Beate ve Jürgen, Zeddies. “International Competitiveness Of Sugar Production”, [http://www.ifmaonline.org/pdf/congress/Zimmermann\\_2.pdf](http://www.ifmaonline.org/pdf/congress/Zimmermann_2.pdf), Erişim tarihi: 10.02.2007.

Ziraat Mühendisleri Odası, “Türkiye Tarım Politikaları, Darboğazlar ve Arayışlar Paneli Bildiri Metni”, **Beşinci Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi**, 2000, Ankara.

### **Raporlar ve İnternet Kaynakları**

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

Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013) Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2007.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu Şeker Sanayi Alt Komisyon Raporu, Ankara, 2001a.

Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Gıda Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu Nişasta ve Nişasta Bazlı Şekerler Alt Komisyon Raporu, Ankara, 2001b.

Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000, Ankara.

European Commission, A Description Of The Common Market Organization In Sugar, AGRI/63362, Eylül 2004.

European Commission, “EU Sugar Sector: Facts and Figures”, **Official Journal of the European Communities L 178**, MEMO/04/177, Brüksel, Haziran 2004.

European Commission, Impact Assesment Guidelines, 15.06.2005, SEC(2005)791.

European Commission, Making Hong Kong A Success: Analysing The EU’s Last Offer On Agriculture, November 2005,  
<http://www.europe.eu.int/comm/agriculture/publi/map/brief3.pdf>, Erişim Tarihi: 10.02.2007

European Commission, Reforming the European Union’s Sugar Policy: Update of Impact Assessment [SEC(2003) 1022], Commission Staff Working Document {COM(2005) 263 final, Haziran 2006.

European Commision, Sugar International Analsyis: Production Structures In The EU, 22.09.2003,  
[http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sugar/reports/rep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sugar/reports/rep_en.pdf), Erişim tarihi: 20.03.2007.

European Commission, The EC's Proposal For Modalities In The WTO Agriculture Negotiations, January 2003,  
<http://ec.europa.eu/comm/agriculture/external/wto/officdoc/mod.pdf>, Erişim Tarihi: 10.02.2007.

Food and Agriculture Organization Of The United Nations, **Brazilian Ethanol Programme**, 2003,  
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/ad430e/ad430e00.pdf>, Erişim tarihi: 29.01.2007.



Food and Agriculture Organization Of The United Nations, “Effects of Trade Liberalization On The World Sugar Market”, 1999,

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/x2643e/x2643e00.pdf>, Erişim tarihi: 30.01.2007.

Food and Agriculture Organization Of The United Nations, “Important commodities in agricultural trade: sugar”, **FAO Fact Sheets: Support To The WTO Negotiations**, 2003,

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4852e/>, Erişim tarihi:30.01.2007

Food and Agriculture Organization Of The United Nations, “Sugar: The Impact Of Reforms To Sugar Sector Policies A Guide To Contemporary Analyses”, **FAO Trade Policy Technical Notes On Issues Related To The WTO Negotiations On Agriculture**, 2005,

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/j5586e/j5586e00.pdf>, Erişim tarihi: 30.01.2007.

F.O. Licht, World Sugar Statistics Yearbook 2006, Almanya, 2007.

F.O. Licht, World Sugar Statistics Yearbook 2007, Almanya, 2008.

KIYMAZ, Taylan ve Saçlı. “Yurdakul Tarım ve Gıda Ürünleri Fiyatlarında Yaşanan Sorunlar ve Öneriler”, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yayın No: DPT: 2767, Ankara, 2008.

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

Official Journal of the European Communities L 58/42, Council Regulation(EC) No 320/2006 of 20.02.2006 Establishing a Temporary Scheme For The Restructuring Of ÖZEN, Çınar, Kılıç, Cem ve Oğuş, Ayla. Avrupa Birliği ve Türkiye’de Şeker Sanayi Politikaları, Şeker-İş Sendikası İçin Hazırlanmış Yayınlanmamış Rapor, Ankara, 2006.

Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.

Şeker Kurumu, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.

Şeker Kurumu, 2006 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.

Şeker Kurumu, 2007 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Şeker Ortak Piyasa Düzeni Alt Çalışma Grubu Raporu, Ankara, 2005.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Şeker Pancarı Raporu, Ankara, 2006.

The Causes Of The Food Price Crisis: Sugar, 15 Mayıs 2008  
[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/foodprice/sugar\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/foodprice/sugar_en.pdf), Erişim tarihi: 14.08.2008.

The Story Of Sugar, [http://www.sugar-bureau.co.uk/story\\_of\\_sugar/sos.pdf](http://www.sugar-bureau.co.uk/story_of_sugar/sos.pdf), Erişim tarihi: 04.02.2007.

The Sugar Industry In The Community and Amending Regulation (EC) No 1290/2005 On The Financing Of The Common Agricultural Policy, 28.02.2006.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., 2006 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.

United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service, Sugar and the European Union: Implication of WTO Findings, and Reform,  
<http://www.fas.usda.gov/htp/sugar/2004/internet%20article%20on%20wto%20and%20reform%20rev1.pdf>, Erişim tarihi: 24.02.2007.

World Trade Organization, Dispute Settlement: The Disputes,  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_subjects\\_index\\_e.htm#agricultural\\_products](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm#agricultural_products), Erişim tarihi: 08.05.2007.

World Trade Organization, European Communities Export Subsidies On Sugar Complaint By Australia Report of the Panel, WT/DS265/R, Cenevre 2004.

World Trade Organization, European Communities Export Subsidies On Sugar Report Of The Appellate Body, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, Cenevre, 2005.

World Trade Organization, Doha Ministerial Declaration, WT/MIN(01)/DEC/1, 2001, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.pdf), Erişim tarihi: 05.06.2007.

World Trade Organizaiton, Draft Possible Modalities On Agriculture, JOB(06)199, Cenevre, 2006.

WTO Negotiations on Agriculture - EC comprehensive Negotiating Proposal, [http://ec.europa.eu/comm/agriculture/external/wto/document/neg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/agriculture/external/wto/document/neg_en.pdf), Erişim tarihi: 12.02.2007.

Ziraat Mühendisleri Odası, 2004–2006 Çalışma Raporu, 2006, Ankara.

### **Resmi Belgeler**

Council Regulation (EC) No 1234/2007, “Establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation)”,

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:299:0001:0149:EN:PDF>, Tarih: 22 Ekim 2008.

DTÖ Kuruluş Anlaşması, Resmi Gazete Sayı: 22213 Mükerrer, Tarih: 25 Şubat 1995.

DTÖ Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması, Resmi Gazete Sayı: 22213 Mükerrer, Tarih: 25 Şubat 1995.

DTÖ Tarım Anlaşması, Resmi Gazete Sayı: 22213 Mükerrer, Tarih: 25 Şubat 1995.

International Sugar Agreement, 1992,

<http://www.sugaronline.com/ISO/isohom/agreements/agreementenglish.htm>.

Official Journal of the European Communities L 178, Council Regulation (EC) No 1260/2001 of 19.06.2001 On The Common Organization Of The Markets In The Sugar Sector, 30.06.2001.

Official Journal of the European Communities L 58/1, Council Regulation(EC) No 318/2006 of 20.02.2006 On The Common Organization Of The Markets In The Sugar Sector, 2006, Brüksel.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Ana Statüsü, <http://www.turkseker.gov.tr/>, Erişim tarihi: 25.01.2007.

Treaty Establishing The European Economic Community,

<http://www.eudor.net/~EdoPk6eh/EURLEX027405/>, Erişim Tarihi: 12.05.2007.

4634 sayı ve 04.04.2001 tarihli Şeker Kanunu, Resmi Gazete Sayı: 24378, Tarih: 19.04.2001.

6747 sayı ve 22.06.1956 tarihli Şeker Kanunu (Mülga), Resmi Gazete Sayı: 9345, Tarih: 29.06.1956.

### **Web Siteleri**

[www.acpsec.org](http://www.acpsec.org)

[www.deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int)

<http://europa.eu>

[www.fao.org](http://www.fao.org)

[www.nigud.com.tr](http://www.nigud.com.tr)

[www.pankobirlik.org.tr](http://www.pankobirlik.org.tr)

[www.sekerkurumu.gov.tr](http://www.sekerkurumu.gov.tr)

[www.sugaronline.com](http://www.sugaronline.com)

[www.turkseker.gov.tr](http://www.turkseker.gov.tr)

[www.wto.org](http://www.wto.org)