

209

Nisan 2018

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

TÜRKİYE'DE ŞEKER POLİTİKALARI:
BİR KALKINMA MODELİ

SELVİ EREN
İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

www.ikv.org.tr



Türkiye’de Şeker Politikaları: Bir Kalkınma Modeli

Selvi EREN

İKV Uzman Yardımcısı

Genel Değerlendirmeler

- Başbakanlığa bağlı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 20 Şubat 2018 tarihinde portföyündeki 14 şeker fabrikasının özelleştirilme kararı alındığını açıkladı.
- Sektörü rekabete açma amacıyla alınan özelleştirme kararı, pancar şekeri sektöründe rekabet gücünün düşük olması nedeniyle istenilenin tam tersine verimin daha fazla düşmesine ve üretici sayısının azalmasına neden olabilir.
- Nişasta bazlı şekerle rekabet içinde olan pancar şekeri sektörü ABD ve AB örneğinde olduğu gibi genellikle kooperatiflere bağlı olurken haksız rekabetin engellenmesi adına önlemlerin alınmasını gerektiren bir alan.
- Ekim 2017 itibarıyla kotasız şeker üretimi sistemine geçen AB, pancar şekeri üretiminde dünya lideri. Üretim kotalarına rağmen pancar şekerinde öncü konumda yer alan Fransa ve Almanya’nın kotaların kaldırılmasından sonra piyasadaki payını artırması bekleniyor.
- ABD, nişasta bazlı şeker üretiminin yaklaşık yarısına sahip olmasının yanı sıra pancar şekeri üretiminde de 2’inci sırada yer alıyor. Aynı zamanda kamış şekeri üretimi de yapması sebebiyle ülke, şeker sektöründe ciddi bir rekabet gücüne sahip.
- Küresel konjonktürdeki yerini korumak için ise Türkiye’de pancar şekeri sektöründe yüksek maliyetler ve modernleşme eksikliği konularında uzun yıllara yayılan politikalar benimsenmesi gerekiyor.

Son dönemde medyada ses getiren en önemli gelişmelerden biri, 14 şeker fabrikasının özelleştirilmesine ilişkin 20 Şubat 2018 tarihinde açıklanan karar oldu. Kararın, pancar üreticilerinden şeker fabrikalarında çalışanlara ve tüketicilere kadar birçok kesimi doğrudan etkileyeceği düşünülüyor.

Başbakanlığa bağlı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, portföyündeki Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş'ye (Türkşeker)¹ ait bazı fabrikaların satışı için düğmeye bastı ve teklifleri 3 Nisan ila 18 Nisan tarihlerinde alacağını açıkladı. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, özelleştirme çalışmalarının 31 Aralık 2018 tarihine kadar tamamlanmasını öngörüyor.² Her ne kadar benimsenecek olan özelleştirme modelinin pancar çiftçisini ve işçileri mağdur etmeyeceği vurgulansa da bu konuda çekinceler mevcut. Çekincelerin başında, rekabete hazırlıklı olmayan pancar şekeri sektörünün nişasta bazlı şeker (NBŞ) karşı güç kaybetme riski geliyor. Nitekim pancar şekerinin piyasadaki payının daralması orta vadede üreticilerin işlerini kaybetmesi riskini de beraberinde getiriyor.

Bu bağlamda şeker fabrikalarının özelleştirilmesinin neden tepkiyle karşılandığı ve söz konusu ürünün hangi sosyo-ekonomik çıktılarına sahip olduğunu incelemek faydalı olacaktır. Yazımızda, küresel konjonktürde şeker üretim verilerine kısaca değinerek Türkiye'de şekerin toplumun belli kesimleri için taşıdığı önemi irdelemeyi amaçlıyoruz.

Türkiye'nin Rekabet Gücü Düşük Şeker Üretimi

Uşaklı Molla Ömeroğlu Nuri Şeker'in teşebbüsüyle 6 Kasım 1925 tarihinde Türkiye'deki ilk şeker fabrikasının temeli atıldı. İlk şeker üretimi yapan Alpulu Şeker Fabrikası'nın ardından açılan Uşak Şeker Fabrikası, 1933 yılına kadar ülkenin şeker ihtiyacını karşılayan fabrikalar oldu. Devam eden süreçte, 1933'te Eskişehir'de ardından da 1934 yılında Turhal'da (Tokat) şeker fabrikaları kuruldu. 1951-1956 yılları arasında ise 11 yeni fabrika kurularak artan şeker talebini karşılamak adına önemli bir hamle gerçekleşti. Öte yandan 1951 yılında kooperatifler halinde yapılanmaya başlayan pancar ekicileri 31 Mart 1972 tarihinden bu yana Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği (Pankobirlik) çatısı altında temsil ediliyor.³ Bu anlamda günümüze dair verileri incelediğimizde Türkiye'nin 64 ilinde toplam 13 bin 750 yerleşim biriminde pancar üretimi yapan Pankobirlik'in yaklaşık 1,5 milyon ortakla çalıştığını görüyoruz.⁴

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana Türk ekonomisinde önemli bir paya sahip olan şeker, un ve pamukla birlikte 1934'te yürürlüğe giren Birinci Sanayi Planı'nın kapsadığı "üç beyaz"dan biri. Özelleştirme kararının tepkiyle karşılanmasının ardında, kararın sonuçlarının sadece kısa vadede değil aynı zamanda uzun vadede farklı toplum tabakalarını doğrudan ilgilendirmesi yatıyor. Pancar ekimiyle iç içe olan şeker üretiminin bölgelerin kalkınmasında etkili olduğu görüşü, değerlendirmelerde sıklıkla öne çıkıyor. Nitekim Cumhuriyetin ilk fabrikaları Alpulu, Uşak, Eskişehir ve Turhal verimli pancar üretiminin gerçekleştiği yerler olurken sonraki fabrikaların kurulduğu bölgelerin seçiminde farklı öncelikler söz konusuydu. Hem tarım hem de sanayide istihdamını artırarak kurulduğu bölgede bireylerin sosyo-ekonomik şartlarını iyileştirmek, şeker fabrikalarının öncelikli hedefi oldu. Önceliğin kar etmek olmaması

¹ Detaylı bilgi için: <http://www.turkseker.gov.tr/> Erişim Tarihi: 20.03.2018

² http://www.oib.gov.tr/T%C3%BCrk%C3%A7e/Portfoy/Portfoy_Detay/T%C3%BCrkiye_%C5%9Eeker_Fabrikalar_%C4%B1_A%C5%9E/1488904172.html Erişim Tarihi: 21.03.2018

³ http://www.pankobirlik.com.tr/AnaSayfa/Genel_Bilgi_ve_Tarihce Erişim Tarihi: 01.04.2018

⁴ A.g.e.

ülke talebini karşılayacak kadar şeker üretilmesini yeterli kılıyor ve kalkınma adına devlet teşviğine ihtiyaç duyan bölgedeki bireylere iş sağlarken rekabetçi bir piyasaya sokmuyordu.

Özellikle de son yıllarda NBŞ üretimindeki rakipleriyle sürekli bir yarış içerisinde olan pancar şekeri üreticisi fabrikaların yarısından fazlasının özelleştirilecek olması, pancar üreticileri cephesine kocaman bir eksi olarak yansıyacak gibi görünüyor. Diğer yandan satışa çıkarılan 14 fabrikanın çoğunun Doğu ve İç Anadolu'da kalkınmanın tamamlanmadığı bölgelerde yer alması, bölgesel kalkınma seviyesinin gerileyeceği endişesini de beraberinde getiriyor.

İthalata gerek kalmadan arzın talebi karşıladığı az sayıdaki ürünler arasında yer alan şeker, katma değerinin yanı sıra sağladığı istihdam nedeniyle de Türkiye için stratejik öneme sahip bir temel gıda. Bununla birlikte, 2016 yılının eylül ayındaki basın açıklamasında Gümrük ve Ticaret Bakanı Bülent Tüfenkci'nin de belirttiği üzere⁵, Türkiye'deki şeker üretimi küresel piyasa standartlarına kıyasla maliyetli olduğu için rekabet gücü düşük bir sektör özelliği taşıyor. Nitekim 2017 yılında üretilen şekerin ortalama ton fiyatı 433 dolar civarındayken Türkiye'deki ton fiyatı 800-850 dolar arasında değişiyor.

Türkiye'de ham madde olarak pancarı kullanan 33 şeker fabrikasının 25'i Türkşeker'e ait olup diğer 8'i özel şirketlere ait. Öte yandan ham madde olarak mısırı kullanarak şeker üreten özel fabrikalar da bulunuyor (Bkz. Tablo). Toplam şeker üretim kapasitesi 3,1 milyon ton olarak belirlenirken, arz-talep dengesini sağlamak adına kapasitenin yüzde 80 ila 90'ı gerçekleşiyor.⁶

Türkiye'deki şeker üretiminin yıllık kotaya tabii olduğunu da belirtmek gerekiyor. Bu anlamda kotaları belirleyen kurumun sektördeki rekabet kurallarını düzenlemesi ve denetim mekanizmalarının tarafsız olması büyük önem taşıyor. Şeker kotaları 2001 ila 2017 yıllarında Türk Şeker Kurumu tarafından belirlenirken yasa değişikliğiyle beraber bu görev Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredildi. 24 Aralık 2017 tarihinde çıkan 696 sayılı KHK'da belirtildiği üzere *"Şeker Kurumu bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kapatılmıştır"*.⁷ Bu kararla 4 Nisan 2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanunu'nunda "Şeker Kurumu" ve "Şeker Kurulu" ibarelerinin tümü Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olarak değiştirildi. Bu bağlamda piyasayı regüle etme görevi Bakanlığa verilerek Şeker Kurumu kadrosu Bakanlığa dâhil edildi. ⁸ 2001 yılında çıkarılan 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulmuş olan Şeker Kurumu şeker rejimini düzenleme görevini yürütmenin yanı sıra pancar şekeri ile nişasta bazlı şeker üretiminde dengenin sağlanmasında önemli role sahipti. Bu anlamda Bakanlığa bağlanması nedeniyle kontrol sisteminin özerk yapısını kaybettiği ve geçiş aşamasında denetim mekanizmalarının zayıfladığı eleştirileri ön plana çıkıyor.

⁵ <https://www.dunya.com/sectorler/tarim/turkiye-dunya-seker-uretiminde-5inci-sirada-haberi-328303> Erişim Tarihi: 31.03.2018

⁶ https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Sugar%20Annual_Ankara_Turkey_4-13-2016.pdf Erişim Tarihi: 31.03.2018

⁷ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm> Erişim Tarihi: 31.03.2018

⁸ Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2017-2018 pazarlama için pancar şekeri üreten şirketlere 2 milyon 403 bin ton kota tahsis ederken NBŞ üretiminin kotasını 267 bin ton olarak belirledi.

Tablo: Türkiye'deki Şeker Fabrikaları

Pancar Şekeri Üreten Şeker Şirketleri	Statüsü
Türkşeker	Kamu
Konya Şeker Fabrikası A.Ş. (2 fabrika)	Pankobirlik
Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş. (2 fabrika)	Pankobirlik
Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.	Pankobirlik
Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.	Özel
Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş.	Özel
Keskinkılıç Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.	Özel
NBŞ Üreten Firmalar	Statüsü
Cargill Tarım ve Gıda Sanayi Ticaret A.Ş.	Özel
Amylum Nişasta Sanayi ve Ticaret A.Ş.	Özel
PNS Pendik Nişasta Sanayi A.Ş.	Özel
Tat Nişasta Sanayi ve Ticaret A.Ş.	Özel
Sunar Mısır Entegre Tesis Sanayi Ticaret	Özel

Pancar Şekeri ve NBŞ Çatışması

2016-2017 verilerine göre 178 milyon ton olan küresel şeker üretiminin yüzde 22,4'ü pancardan elde ediliyor. Şeker üretiminin geri kalan yüzde 77,6'sı ise şeker kamışıyla gerçekleştiriliyor.⁹ İklim koşulları nedeniyle şeker üretiminin şeker pancarıyla yapıldığı Türkiye'de 2016-2017 pazarlama yılında 2 milyon 700 bin tonluk üretim gerçekleşti. Pancardan üretilen şekerde dünya pazarında yaklaşık yüzde 7'lik paya sahip olan Türkiye, dünya sıralamasında Rusya, ABD, Fransa ve Almanya'dan sonra 5'inci sırada yer alıyor. Pankobirlik raporuna göre, 2016 yılında Türkiye'de bedeli ödenen pancar üretimi toplamda 19 milyon 593 bin tona ulaşmış durumda. Bu anlamda Fransa ve Almanya'dan sonra 3'üncü sırada yer alan Türkiye, şeker pancarı ekim alanı sıralamasında da 3'üncü sıradaki yerini koruyor.¹⁰

Türkiye, NBŞ üretimine ilişkin olarak da lider konumunu konsolide ediyor. AB ülkelerinin toplam NBŞ üretiminin yaklaşık yüzde 25'ine sahip (265 bin ton) Türkiye, bu konuda bölge birincisi. AB'nin lider şeker üreticisi Fransa, NBŞ üretimi yapmazken ikinci sırada yer alan Almanya yıllık 56 bin tonluk NBŞ üretimine sahip. Küresel NBŞ üretimi 13 milyon ton olmakla birlikte yaklaşık yüzde 50'si ABD tarafından gerçekleştiriliyor. ABD merkezli *Cargill* şirketi 2016-2017 yılı kotası kapsamında Türkiye'deki NBŞ'nin yüzde 60'ını üreterek, sektör liderliğini sırtlıyor.

Şunu belirtmek gerekiyor ki pancar üreticileri ile nişasta ve glikoz üreticileri ciddi bir rekabet içindeler. Pancar şekeri ve NBŞ çatışmasında ön plana çıkan sorun, uzmanların da altını çizdiği üzere, şeker üretiminde son dönemlerdeki denetim zayıflığı. Ek olarak, NBŞ üretiminde kotalara uyulmaması nedeniyle haksız rekabet yaratıldığına da dikkat

⁹ <http://pankobirlik.com.tr/ISTATISTIKLER.pdf>, s.11, Erişim Tarihi: 26.03.2018

¹⁰ A.g.e. s.26

çekiliyor.¹¹ Bu kapsamda, 3 Haziran 2015 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile NBS üretimi kotasının öncekine oranla yüzde 30 artırılması pancar ve dolayısıyla pancardan elde edilen şeker üretimini olumsuz etkiledi. Çünkü şeker üretim kotasında NBS'nin payının artması, pancar şekeri payının azalması anlamına geliyor. Pancardan elde edilen şeker, doğrudan tarımsal istihdama bağlı olduğu için sektördeki çalkalanmanın Türk ekonomisinin geneline de olumsuz yansması riski mevcut. NBS kotasının artırılmasının ardından pancar ve şeker üretiminin iç içe geçmiş yapısını sayısal verilerle açıklayan Pankobirlik, durumu şu şekilde özetliyor¹²: "540 bin ton pancar üretilmemesi, yaklaşık 100 bin dekar alanda pancar tarımının yapılamaması, 160 bin (%30) ton besi hammaddesinin, küspenin ve 20 (%4) ton melasın üretilmemesi, doğrudan istihdam ve nakliye sektöründe daralma, tarımsal istihdamda yaklaşık 125 bin tarım işçisinin çalışmaması ve yaklaşık 200 milyon TL'lik ekonomik kayıptır."

Günümüz koşullarında şeker piyasasının rekabetçi yapısı dâhilinde NBS'nin daha ucuz ve kullanımının pratik olması, gıda sektöründe pancar şekerinin geri planda kalmasına neden oluyor. NBS kotaları artırılırken pancar şekeri fabrikalarının özelleştirilmeye açılması ise piyasayı NBS'nin kontrol etmeye başlamasına sebebiyet verebilir. Tamamı özel şirketlerin elindeki NBS üretiminin piyasayı kontrol etmesinin bir risk olarak değerlendirilmesi Türkiye'de pancar şekeri üretiminin kırsal kalkınmada kilit bir öge olarak görülmesinden kaynaklanıyor. Aynı zamanda NBS'nin insülin direnci, obezite ve şeker hastalığı gibi birçok sağlık sorununa yol açacağı yönündeki bilimsel kanıtların artması da tüketici sağlığı konusunda da endişeler doğuruyor.

Sağlık Bakanlığının henüz yayımlanmayan "Nişasta Bazlı Şekerlerin Sağlık Etkileri" isimli raporunun önemli çıktıları kamuoyuna yansıdı.¹³ Buna göre Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi'nin (*European Food Safety Authority-EFSA*) NBS kullanımını azaltmayı teşvik eden önlemlerini benimseyen Sağlık Bakanlığı Bilim Kurulu, NBS üretim kotasının düşürülmesini öneriyor.¹⁴ Tüketicinin bilinçlenmesi ve satın aldığı ürünlerin içeriğine daha fazla dikkat etmesi amacıyla farkındalığı artıracak olan bu çalışmalar pancar şekerinin daha fazla tüketilmesini sağlayabilir. Bu nedenle de olumlu olarak değerlendirilen söz konusu rapor, aynı zamanda Türkiye'nin NBS üretimi ve tüketimi konusunda giderek daha fazla farkındalık yaratan EFSA standartlarına yaklaşmasını da hızlandıracak bir etmen olabilir.

AB'nin Kotalı Son Gıda Ürünü

Avrupa Komisyonunun 30 Eylül 2017 tarihinde açıkladığı karara göre üye ülkelere uygulanan üretim kotası kaldırıldı.¹⁵ Hem pancar şekeri hem de NBS'nin üretiminin kısıtlanmayacağı anlamına gelen bu kararlar birlikte AB'nin net şeker ithalatçısı konumunun değişeceği düşünülüyor. 3,5 milyon tona varan ithalatın 1,8 tona gerileyeceği öngörülürken ihracatın 1,3 milyon tondan 2,5 milyon tona yükseleceği

¹¹ <http://www.karar.com/ekonomi-haberleri/turkiye-nisasta-bazli-sekerde-cennet-764937#> Erişim Tarihi: 31.03.2018

¹² A.g.e.

¹³ "T.C. Sağlık Bakanlığı Nişasta Bazlı Şekerlerin (NBS) Sağlık Etkileri Hususunda Basın Duyurusu" <https://tarimdanhaber.com/media/file/saglik-bakanligindan-zehir-gibi-nbs-raporu36282.pdf> Erişim Tarihi: 31.03.2018

¹⁴ A.g.e.

¹⁵ Avrupa Komisyonu, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3487_en.htm Erişim Tarihi: 03.04.2018

tahmin ediliyor. Dünyadaki pancar üretiminin nerdeyse yarısını gerçekleştiren AB¹⁶, bu konuda lider olmasına rağmen şeker üretiminin yüzde 77,6'sının şeker kamışından elde edilmesi sebebiyle küresel piyasada şeker kamışı üreten ülkeler ön plana çıkıyor.¹⁷

50 yıla yakın bir süre şeker üretimini kontrol altında tutmayı tercih eden AB, 2006 ile 2010 yılları arasında pancar ve şeker üretimine verdiği üretici desteğini azaltarak sektörün yeniden yapılanması adına 5,4 milyar euro tutarında reformlar gerçekleştirdi.¹⁸ Bu anlamda üreticiyi kotasız sisteme hazırlamanın yanı sıra verimi ve rekabeti artırmak adına da yıllara yayılan bir reform programı göze çarpıyor. 2013'te gerçekleşen Ortak Tarım Politikası reformlarında Üye Devletler ve AP 2016-2017 pazarlama yılının sonunda şeker üretim kotalarını kaldırma konusunda fikir birliğine vardı. 30 Eylül'de alınan kararın ardından pancar şekeri ve NBŞ üretimindeki rekabetin boyut atlayacağı konusunda farklı görüşler ortaya atılırken Avrupa Komisyonu çekincelerin farkında olduğunu belirtti.

Kota sisteminde AB şeker üretiminin yüzde 4'ü NBŞ'ye ayrılırken yeni dönemde üretim serbestliği getirilmesi, NBŞ üreticilerini fazlasıyla heyecanlandırdı.¹⁹ Üreticiler, kararın tüketicilere daha fazla seçenek sunulmasının ve küresel piyasada yüzde 15 ila 20'lik bir payı olan NBŞ'nin Birliğin içinde de daha fazla üretilmesi ve tüketilmesinin önünü açtığını ifade ediyor. Nitekim Komisyonunun ekonomik öngörülerini de bu durumu doğrular nitelik taşıyor: NBŞ üretiminin 700 bin tondan 2,3 milyon tona çıkacağı tahmin ediliyor.

Komisyonun pancar şekeri ve NBŞ rekabeti konusunda endüstri tarafından yeniden formüle edilerek NBŞ yerine başka şekerlerin kullanılmasını öneren EFSA açıklamalarını hatırlatması pancar şekeri sektörü adına bir artı olarak görülebilir. Nitekim nişasta bazlı şekerlerin ve tatlandırıcıların insan sağlığına zararlı olduğunu vurgulayan EFSA şeker kullanımının azaltılması yönünde çağrıda bulunuyor.²⁰

Pancar şekeri ve NBŞ çatışmasında Türkiye ve AB kıyaslaması yapacak olursak benimsenecek politikaları incelerken şeker sektörü yapısı ve rekabet gücündeki farklılıklara değinmek gerekiyor. Zira Ortak Tarım Politikası kapsamında üreticiyi koruyan önlemler alan AB, 2006 ile 2010 yılları arasındaki gerçekleştirdiği reformlar ile sektörün ihtiyaç duyduğu yenilenmeyi sağladı. Yıllara yayılan reform sürecinden sonra üreticinin kotasız sistemdeki rekabete hazır olduğuna kanaat getirdikten sonra üretim kotalarını kaldırdı. Bu anlamda AB'deki NBŞ üretiminin artması pancar şekeri sektörü için daha fazla rekabet anlamına gelmekle birlikte sektörde istihdam kaybına neden olacağı söylenemez. Öte yandan üretim kotasına sahip Türkiye'de NBŞ'ye ayrılan kotanın artırılması pancar şekerine verilen kotanın azalması anlamına geliyor. Pancar şekeri sektöründeki yapısal sorunlar, düşük verime ve şekerin satış fiyatının yüksek olmasına neden olduğu için sektör, istenilen rekabet gücüne ulaşamıyor. Bu anlamda Türkiye'nin AB'nin şeker politikasındaki aşamaları örnek alması ve sektörde gereken yeniden yapılanma çalışmalarına ağırlık vermesi oldukça önemli.

¹⁶ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/sugar/doc/sugar-faq_en.pdf Erişim Tarihi: 04.04.2018

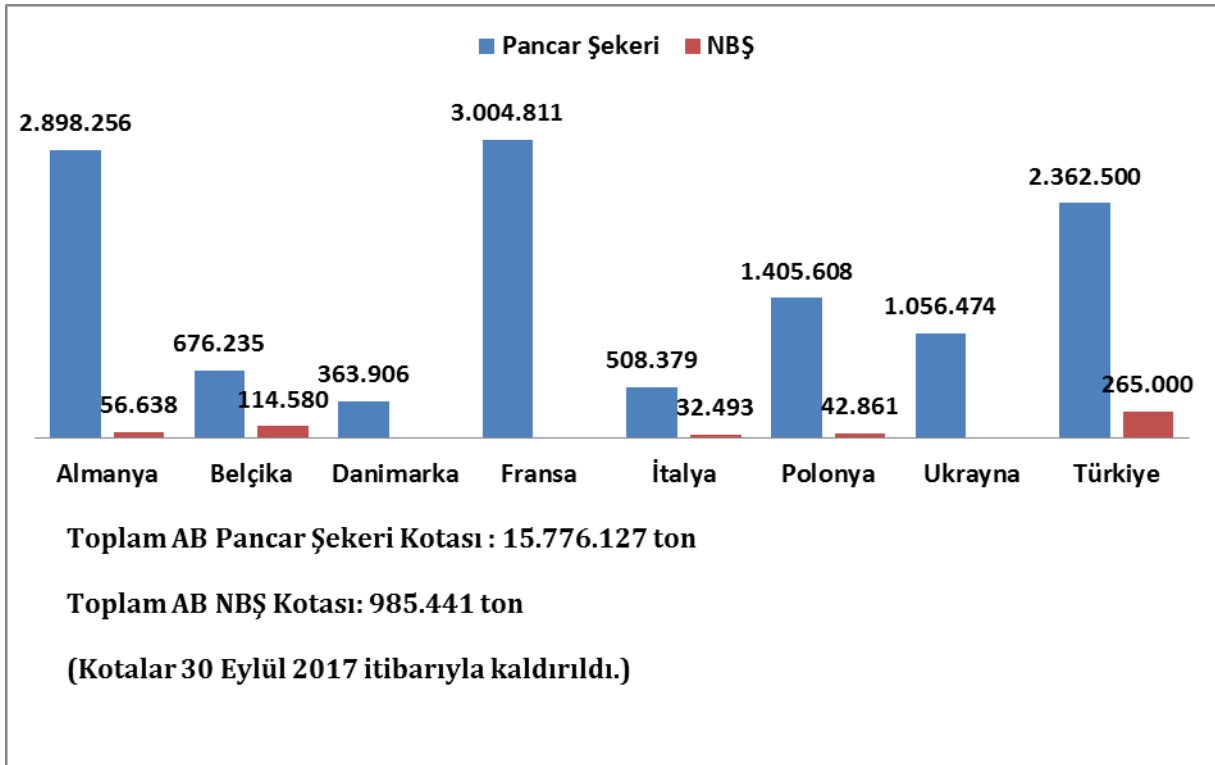
¹⁷ Şeker kamışı üretiminde ilk üç ülke sırasıyla: Brezilya, Hindistan ve Tayland.

¹⁸ https://ec.europa.eu/agriculture/sugar/doc/factsheet-end-sugar-quota_en.pdf Erişim Tarihi: 05.04.2018

¹⁹ <https://www.starch.eu/blog/2017/10/18/12362-2/> Erişim tarihi: 05.04.2018

²⁰ <https://www.efsa.europa.eu/en/press/news/180109> Erişim Tarihi: 04.04.2018

Şekil: Pancar Şekeri ve NBŞ Kotaları²¹



SONUÇ

Pancar şekeri sektöründe gereken yenilenmenin yapılmaması, yüksek girdi maliyetleri (mazot, su ve elektrik) ve piyasada NBŞ'nin giderek artan payı Türkiye'de şeker üretiminin dünya piyasalarına kıyasla rekabet gücünün düşük kalmasına neden oluyor. Yıllık şeker üretimi 15 milyon 800 bin olan AB'de pancar üretiminde çalışan çiftçi sayısı 145 bin iken yıllık pancar şeker üretimi 4,6 milyon olan ABD'de 11 bin pancar üreticisi mevcut. Bunun yanında üreticilerin çoğunun (AB'de yüzde 65; ABD'de yüzde 100) kooperatiflere üye olmasını önemli bir bilgi olarak not etmek gerekiyor. Türkiye'deki pancar şekeri üretiminde ise son verilere göre 105 bin çiftçi çalışıyor.

2002 yılı verilerine göre 500 bin olan pancar çiftçisi sayısındaki azalma gelişmekte olan ekonomilerde rastlanan tarım istihdamındaki daralmanın sonuçlarından biri olarak değerlendirilebilir. Ancak böylesi bir durumda artan verim ve azalan üretici sayısı kişi başına düşen geliri artıran pozitif bir etki yaratır. Kırsal kalkınmanın temel ayağını oluşturan artan üretici refahı da farklı istihdam alanlarının gelişmesini tetikleyen domino etkisi oluşturur. Öte yandan Türkiye'deki pancar üretimindeki daralmalar incelendiğinde modernizasyon yapılmaması, NBŞ'ye ayrılan kotanın artırılması ve NBŞ fiyatlarının daha ucuz olması üreticilerin farklı sektörlerle yönelmesine neden olan ana faktörler olarak ön plana çıkıyor. Bu da demek oluyor ki üretimdeki istihdamın düşmesi, sektörün kalkınması veya daha rekabetçi bir hale gelmesiyle ilgili değil. Bu anlamda kalkınmayı ve istihdam sağlamayı ön plana alan şeker üretiminde, verimi düşüren sorunları çözecek politikalar benimsenmesi gerekiyor. Çünkü pancar şekeri Türkiye'de kırsal ve bölgesel kalkınmayı sağlayacak kilit bir gıda olmaya devam ediyor. Her ne kadar 1951 yılından bu yana farklı şehirlerde binlerce kişiye tarım ve sanayide istihdam

²¹ <http://pankobirlik.com.tr/ISTATISTIKLER.pdf> s.36. Erişim Tarihi: 02.04.2018

sağlansa da şeker sektöründeki çiftçi ve işçiler hala ekonomik olarak kırılğan konumda yer alıyor.

14 fabrikanın satışının tamamlanmasıyla birlikte üreticilerin çoğunun özel firmalarda çalışacak olması orta ve uzun vadede istihdam kaybına neden olabilir. Pancar şekeri üretimindeki yapısal sorunların özel firmaları piyasadan çekilmek zorunda bırakacağı endişesi oldukça yaygınken örnek olarak Tokat Sigara Fabrikası gösteriliyor. 2008 yılında özelleştirilen fabrika, sadece 10 ay sonra kapatılırken işçilerin bir bölümü Samsun'daki fabrikaya aktarıldı, geri kalanlara ise tazminat ödendi. En az 5 yıl çalıştırma şartına rağmen özelleştirildikten kısa süre sonra kapatılan fabrika, şeker fabrikalarının akıbetinin ne olacağı konusunda birçok soru işareti yaratıyor. Aynı şekilde 5 yıl çalıştırma şartına uyulsa bile 6'ncı yılda fabrikanın kapatılma ihtimalinin olması sektörde çalışanları riskli bir durumda bırakıyor. Öte yandan özelleştirilen şeker fabrikalarının kapatılmasının üreticiler için taşıdığı riskin yanı sıra pancar şekeri üretiminin azalmasına da neden olabileceği belirtiliyor.

Son yıllardaki hızlı büyüme oranıyla *Financial Times*'in "ısıyan ekonomi"²² olarak tanımladığı Türkiye'de büyüyen kamu açığı²³ özelleştirmelerin sayısının artmasına neden oluyor. Her ne kadar şeker 2000 yılında özelleştirme kapsamına alınmış olsa da Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın portföyündeki fabrikaları satışa çıkarması sektörde oluşabilecek olumsuz etki nedeniyle bugüne kadar ertelendi. Sektörde oluşabilecek olumsuz etkilerin önceki yıllara oranla azaldığı söylenememekle birlikte küresel piyasalardaki değişimler de Türk pancar şekerinin dünya sıralamasındaki yerini kaybedebileceğini işaret ediyor.

Küresel şeker piyasasında öne geçme atılımı yapanların başında Ortak Tarım Politikası'ndaki son kotalı ürün olan şekerin kotasız üretilmesine izin veren AB yer alıyor. Bu kapsamda üretim kotalarına rağmen pancar şekeri üretiminde ilk sıralarda yer alan Fransa ve Almanya'nın kotaların kaldırılmasından sonra piyasadaki payını artıracaklarını öngörmek yanlış olmaz. 50 yıldır üye ülkelerin şeker üretimini kontrol altında tutan AB, söz konusu kararla pancar şekeri sektöründe ciddi bir hamle yaptı. Nitekim Avrupa Komisyonu kotaların kaldırılmasının 2030 yılına kadar şeker üretiminde yüzde 12 artış sağlayacağı öngörüsünde bulunuyor.²⁴ Üretim kotalarını kaldırarak üreticisinin küresel piyasa rekabetinde serbestliğini artıran AB'nin yanında Türkiye'nin pancar şekeri üretiminde belirsizliklere neden olacak kararı dengelerin Türkiye aleyhine değişebileceğini gösteriyor. Türkiye'deki özelleştirmenin rekabeti geliştirmek adına bir adım olduğunun altını çizmek gerekiyor; ancak yüksek maliyetler ve modernleşme eksikliği konusunda reformlar yapılmadığı müddetçe Türk pancar şekerinin rekabet gücünün yakın gelecekte artması öngörülemez. Bu bağlamda ilk aşamada pancar şekeri üretimindeki yapısal sorunların çözülmesi için reformlar gerçekleştirilmesi gerekiyor. Üreticiye rekabet gücü kazandıracak olan söz konusu reformların uzun yıllara yayılması oldukça önemli; zira şeker üretiminde üretici refahının artırılması uzun döneme yayılan politikalar neticesinde sağlanabilir.

²² <https://www.dunya.com/ekonomi/ft-turkiye-ekonomisinde-asiri-isinma-kaygi-yaratiyor-haberi-408205>

Erişim Tarihi: 03.04.2018

²³ <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/14/Orta%20Vadeli%20Program%202018-2020.pdf> Erişim tarihi: 04.04.2018

²⁴ https://ec.europa.eu/info/news/eu-agricultural-outlook-european-sugar-exports-double-continuous-growth-cereal-production-expected_en; Erişim Tarihi: 04.04.2018