Özelleştirme Kapsamında Gıda Sektörü Analizi ve Türk Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesi

An Analysis of Food Sector Under Privatization and Privatization of Turkish Sugar Factories

Assoc. Prof. Dr. Selçuk Kendirli (Hitit University, Turkey)

Abstract

In the 1970s, as a result of oil shocks, Keynesian policies were replaced by neoclassical economic policies, and the liberation movements had the opportunity to be widely implemented at the country level. In this context, developing countries are aiming to increase productivity by transferring large amount of investment responsibilities to the private sector. As a matter of fact, State Economic Enterprises, which are State Economic Enterprises, have started to be taken into the scope of privatization. Turkey also, along with the decisions of January 24 was declared in 1980 he joined the current liberalization, privatization moves are especially important after 2003 were carried out. Globalized economy and began following the introduction of economic liberalization and opening-up policy in 1980, the privatization process in Turkey has brought in. In the process, privatization policies have been adopted in order to abandon the protectionism and statism approach adopted since 1977 and to provide a more competitive environment. Continued privatization process gradually starting in 1990 in Turkey and reached until 2018.

The Turkish Sugar Factories, whose privatization process has already begun, have become a star in privatization in 2018. They are as common as those who think the customization process is necessary. In this study, the effects of privatization of Turkish Sugar Factories on Turkish economy and Turkish food market will be tried to be investigated.

1 Giriş

Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının geçmişi 1984 yılından sonra başlamaktadır. Bu bağlamda bakılacak olursa, günümüze kadar özelleştirme kapsamında tecrübe kazanılması gerekli olsa da olumlu tecrübeler kazanıldığı her uygulama için söylenemez. Özelleştirme uygulamaları edinilen amaç ve uygulanan strateji açısından her ülke açısından farklılık göstermektedir. Bu bakımdan daha önce yapılmış olan özelleştirmelerden ders çıkarılması son derece önemlidir (Kilci, 1994: 1). 1980 sonrasında Dünya Bankası öncülüğünde yürüten, devleti yeniden yapılandırma süreci, kamu sektörünün önemli değerleri olan Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) tasfiye sürecini başlatmıştır. Gerekli alt yapı çalışmaları tamamlanmadan kamu sektörü sosyoekonomik kalkınmada öncülük pozisyonundan alınmıştır (Özveri, 2010:13). Gelişmiş ülkelerde alt yapısı hazırlanarak yapılan ülkelere gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları, alt yapısı hazır olmayan gelişmekte olan ülkelere pek çok konuda zarar vermiştir (Çetin, Balci ve Esmer, 2017:112).

Özelleştirme uygulamalarının hedefi her ne kadar karlılık ve verimliliğin artırılması olsa da, bu hayalin gerçekleşmesi ancak piyasanın daha rekabetçi bir yapıya kavuşması ve sektörün büyüme kapasitesinin yüksek olması ile mümkün olmaktadır. Bu durumun gerçekleşmesi de ancak ekonominin genelinde tam rekabet koşullarının ve özelleştirme sonrası ortaya çıkabilecek kişisel refah kaybını telafi edecek sosyal güvenlik mekanizmalarının oluşturulması ile mümkün olacaktır. Söz konusu alt yapılar Türkiye açısından ve özelleştirilen kurum açısından eksik olduğu için, özellikle kadın çalışanlar açısından daha olumsuz yansımaları olmaktadır (Lisaniler, Eminer ve Rüstemoğlu, 2017:38).

Bu çalışmada özelleştirme süreci kısaca anlatılmış ve şeker sanayii üzerinde durulmuştur. Şeker sanayi hakkında Türkiye açısından bazı bilgiler verilmiş ve daha önceki bazı özelleştirmeler kapsamında şeker sektörü üzerinde bazı değerlendirmeler yapılmıştır.

2 Özelleştirme Süreci ve Türkiye

Dünyanın ağır bir şekilde yaşadığı ve bir dünya savaşı ile birlikte ağır yaralı olarak atlattığı 1940’lı yıllardan itibaren refah devleti anlayışının egemen olduğu yılları yaşamıştır. Bu yıllarda savaş ekonomisinin de baskısı ile kamu iktisadi teşebbüslerinin sayısındaki artışı da beraberinde getirmiştir. Ancak 1970’li yıllarda yaşanan küresel ekonomik krizle birlikte başlayan durgunluk verimsiz çalışan KİT’leri günah keçisi haline getirmiştir. Sonuç olarak İngiltere’nin başını çektiği özelleştirme hareketi, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere tüm dünya ülkelerine de yayılmıştır (Ulusoy ve Yılmaz, 2017:6)

Türkiye’nin uzun süren siyasi ve ekonomik krizinin ardından, bu sıkıntılara son vermek amacıyla, 24 Ocak 1980 tarihinde, 24 Ocak kararları olarak da bilinen yapısal dönüşüm hamlesi gerçekleştirildiğinde özelleştirme politikaları

Türkiye’de de tartışılmaya başlanmıştır. Özelleştirmeler ise asıl 2003 yılı ve sonrasında hız kazanmıştır (Ulusoy ve Yılmaz, 2017:2).

Türkiye’de Özelleştirmeye ilişkin ilk yasal düzenleme, 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Özelleştirme sisteminin, stratejik bir plan çerçevesinde uygulanması amacıyla, 1985 yılında, amaçların, önceliklerin, kapsamın ve termin planının belirlendiği bir stratejinin oluşturulması gereği hasıl olmuştur. Bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı, “Özelleştirme Ana Planı” hazırlanması görevini üstlenmiştir. Bu kapsamda açılan uluslararası ihale sonucunda, Morgan Guaranty Trust Company of New York firması, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş. ile birlikte Özelleştirme Ana Planı hazırlamakla görevlendirilmişlerdir. Özelleştirme Ana Planı kapsamında, özelleştirmenin amaçları öncelik sırasına göre şu şekilde belirlenmiştir (Kilci, 1994: 2);

- 1-Pazardaki etkin erklerin ekonomik sistemi hareketlendirmesi,
- 2-Verimlilik artışı,
- 3-Mal ve hizmet kalitesi ve çeşitliliğinde artış,
- 4-Sermayenin halka açılması ve tabana yayılması,
- 5-Sermaye piyasalarının geliştirilmesi,
- 6-Kamudan Kamu İktisadi Teşekküllerine (KİT) aktarılan kaynağın minimum seviyeye indirilmesi,
- 7-Piyasalardaki KİT tekelinin kaldırılması,
- 8-Kamu görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi,
- 9-Üretimde yeni teknolojilere öncelik verilmesi,
- 10-Çalışanlara hisse senedi vermek suretiyle iş verimliliğinin artırılması,
- 11-Kamu ve özel sektör kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi,
- 12-Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının ülke ekonomisine çekilmek istenmesi,
- 13-Hali hazırda faal olan KİT firma karlılıklarının artırılması ve
- 14-Devlete gelir sağlanması olarak sıralanmıştır.

Özelleştirme Ana Planı’nda 32 KİT değişik kriterler göz önüne alınarak 3 ana kategori ile 8 alt kategori altında sınıflandırılarak özelleştirme ana planı içerisine alınmıştır. Şeker fabrikaları da bu kapsamda özelleştirme sürecine alınmıştır.

3 Gıda Sektörü ve Şeker

Yeryüzünde insanoğlu üretim yapmaya başladığından beri üretilen her türlü tarım ürünü stratejik bir öneme sahiptir. Çünkü Maslow’un ihtiyaçlar hiyerarşisinde de belirtildiği gibi, tüm canlıların birincil önceliği beslenmedir. Bu durum uluslar arası politikaları da etkilemektedir. Kitlesel sanayi üretimi ile gıda sektöründeki rekolte artışı dünya ekonomisi içerisinde bu tarz üretimi gerçekleştirebilen firmaları da ön plana çıkarmaktadır. Şeker ve şekerden elde edilen tarımsal ürünler, şeker sanayisinin ortaya çıkardığı, kendine özgü bağımsız işyerlerinin kurulmasına yol açmıştır. Günümüzde özellikle atıştırılmalık gıda sanayi olarak bilinen, gerek çocukların gerekse büyüklerin vazgeçemediği pek çok tüketim maddesinde şeker kullanılmaktadır. Bununla birlikte pek çok alkollü ya da alkolsüz içeceklerde, pek çok gıda maddesinde şeker katkısı kullanılmaktadır. Şekerin ilaç sanayinde de tartışılmaz geniş bir yeri bulunmaktadır.

Şekerle ilgili uluslar arası rekabet öncelikle İngiltere liderliğinde 15. Yüzyıla kadar dayanmaktadır. Yenidünya keşifleri ile birlikte, şeker kamışının Karayipler ve Güney Amerika kıtasında açığa çıkarılması ile birlikte, büyük küresel güçler şeker ticaretini de kontrol etmek istemişlerdir. Bu konuya gıda rejimi açısından bakılacak olursa geçmişten günümüze seyreden durum Tablo 1’de verilmiştir.

	<u>Birinci Gıda Rejimi:</u> Göçmen	<u>İkinci Gıda Rejimi:</u> Merkantilist	<u>Üçüncü Gıda Rejimi:</u> Kuruşsal
	Koloniye Gıda Rejimi	Sınai Gıda Rejimi	Çevresel Gıda Rejimi
Dönem	1870 - 1914	1947 - 1972	1980 - ...
Egemen Ülke	İngiltere	ABD	Uluslararası Birlikler, Uluslararası Kuruluşlar, Uluslararası Şirketler ve Uluslararası Piyasalar
Hareket Noktası	İthalat Korumasını Kaldırmak	Tarımda Serbest Ticareti Korumak	Tarımsal Üretim Finansallaşması
Yatırımlar	Demiryolu ve Gemicilik	Mali Destek	Dolaylı Portföy Yatırımları
Döneme Etkisi	Avrupa'dan Diğer Ülkelere Göç	Tarımın Modernleşmesi	Tarımsal Üretim Küreselleşmesi, Finansallaşması ve Liberalleşmesi
Tarımsal Üretim Yapısı	Aile Çiftliği	Geniş Ölçekli Çiftlikler ve Gıda Şirketleri	Büyük Ölçekli Şirketler
Tarımsal Üretim Biçimi	Monokültür	Monokültür	Makinizasyon, Otomasyon ve Bilimsel Teknoloji
İhracat- İthalat Yönü	Avrupa'ya Buğday ve Et İhracatı	ABD'den Üçüncü Dünya Ülkelerine Tarımsal Ürün Fazlası İhracatı	İthalat
Çöküş Nedeni	1. Tarımda emek kıtlığı 2. Metalaştırılmış tarlalar/çiftlikler 3. Geniş arazili monokültürler üzerinde etkinlik ölçümleri 4. Buğday ve biftik üzerinde küreselleşme ve demokratikleşme	1. Gıda kıtlığı 2. Petrol şokları 3. Uluslararası kuruluşlar ve politikalar	---

Tablo 1. Gıda Rejimlerinin Dönemleri ve Özellikleri *Kaynak: Bıyık ve Ertürk Atabay, 2017:180.*

Şeker dünyada en fazla hükümet müdahalesi altında üretilen ürünlerden biridir. Üretim kotaları, tarife kotaları, yüksek korumalar ve tercihli ticaret anlaşmaları nedeniyle serbest yapılan dünya ticaretini kısıtlamaktadır. Son yarım yüzyıldaki gelişmeler, şekerin diğer tarım ürünleri ve yakıt piyasalarıyla etkileşime girmesine neden olmuştur. Bir yandan nişasta kaynaklı şekerin pancar ve kamış şekerleriyle rekabeti artmış, diğer yandan etanolun yakıt ikamesinde hızla pay almasıyla petrol fiyatları şeker fiyatlarıyla bağlantılı hale gelmiştir (Kaya, 2015: 31). Tablo 2'de Kıtalarla göre ve yıllara göre dünya şeker üretimi görülmektedir.

KITALARA GÖRE DÜNYA ŞEKER ÜRETİMİ (Ham Değer 1000 ton)												
PANCAR ŞEKERİ						KAMIŞ ŞEKERİ						DÜNYA
Kampanyalar	AB	Doğu	Avrupa	Diğer	TOPLAM	K ve Ort.	Güney					
Ülkeleri	Avrupa	Kıtasi Top.	Ülkeler	TOPLAM	Avrupa	Amerika	Amerika	Afrika	Asya	Okyanusya	TOPLAM	TOPLAM
2003/04	19.457	6.713	26.170	8.130	34.300	500	16.506	33.677	8.830	43.509	5.666	142.445
2004/05	21.526	7.807	29.333	8.123	37.456	500	15.282	35.337	9.022	38.570	5.903	141.648
2005/06	22.141	8.467	30.608	8.179	38.787	300	14.142	35.140	9.322	44.525	5.755	147.671
2006/07	16.939	9.919	26.858	9.772	36.630	-	15.175	40.055	9.193	60.658	5.077	167.062
2007/08	17.371	8.843	26.214	8.925	35.139	-	15.290	40.122	9.184	64.485	4.912	169.621
2008/09	15.156	9.415	24.571	7.468	32.039	-	14.726	42.817	8.976	46.362	4.898	149.826
2009/10	17.249	9.185	26.434	7.879	34.313	-	14.536	42.773	9.362	49.049	4.733	154.846
2010/11	16.945	6.777	23.722	10.378	34.100	286	18.892	45.675	6.709	53.269	6.669	165.600
2011/12	19.200	9.569	28.769	11.231	40.000	300	20.285	43.112	6.835	57.263	7.305	175.100
2012/13	17.325	8.376	25.701	12.206	37.907	250	21.232	46.097	7.175	63.067	7.756	183.484
2013/14	16.758	10.172	26.930	8.600	35.530	-	18.061	46.511	10.587	66.122	4.691	181.502
2014/15	19.190	8.067	27.257	12.022	39.279	-	22.545	45.672	7.685	71.388	4.501	182.068
2015/16	15.270	7.312	22.582	10.298	32.880		21.803	43.537	7.135	60.011	4.005	169.371
2016/17	16.865	13.049	29.914	9.948	39.862		18.513	47.955	9.609	56.600	5.399	177.938

F.O Licht's 2016/2017 International sugar and sweetener report

Tablo 2. Kıtalarla ve Yıllara Göre Dünya Şeker Üretimi *Kaynak: Pankobirlik*

Önemli şeker üreticisi ülkeler ise ABD, Brezilya, Hindistan, Çin, Tayland, Arjantin, olup, bu ülkelerin üretimleri ile arz-talep dengeleri doğrudan dünya şeker piyasalarını etkilemektedir.

BAŞLICA ÜLKELERDE ŞEKER ÜRETİMİ (1)							
(Ham Değer 1000 ton)							
(Pancar+Kamış)							
Kampanyalar	ABD	Arjantin	Avustralya	Almanya	Belçika	Brezilya	Çin
2005/06	6.714	2.217	5.397	4.627	999	27.815	9.581
2006/07	7.661	2.459	4.731	3.606	856	32.495	13.038
2007/08	7.394	2.204	4.635	4.295	1.008	32.984	16.131
2008/09	6.833	2.449	4.601	3.560	787	34.755	13.513
2009/10	7.210	2.256	4.525	4.310	889	35.365	11.672
2010/11	7.560	2.470	4.600	3.625	750	39.950	12.750
2011/12	7.620	2.100	4.000	4.270	780	35.195	12.520
2012/13	7.940	2.100	4.500	4.050	750	38.100	14.350
2013/14	7.169	1.749	4.012	3.121	783	37.811	12.791
2014/15	7.144	2.025	4.450	4.050	846	33.785	10.556
2015/16	7.350	2.100	4.800	3.200	800	35.590	10.000
2016/17	8.448	2.175	5.225	3.700	700	40.500	10.869

F.O Licht's 2016/2017 International sugar & sweetener report

Tablo 3. Dünyada Önemli Şeker Üreticileri Kaynak: Pankobirlik

Türkiye'nin de içerisinde yer aldığı bazı ülkelerin üretim durumları (şeker kamışı ve şeker pancarından üretimler) ise Tablo 4'de verilmiştir.

BAZI ÜLKELERDE ŞEKER ÜRETİMİ (1.2)								
(Ham Değer 1000 ton)								
(Pancar+Kamış)								
ÜLKELER	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
İngiltere	1.302	1.250	1.415	1.210	1.319	1.445	1.000	970
İspanya	772	661	608	574	488	636	600	550
İtalya	553	476	374	372	311	500	400	300
Japonya	904	935	821	821	681	685	685	712
Kolombiya	2.200	2.600	2.350	2.400	2.404	2.405	2.405	2.450
Küba	1.100	1.275	1.400	1.550	1.600	1.900	2.000	1.800
Meksika	5.027	5.435	5.325	5.850	6.021	5.985	5.985	6.635
Pakistan	3.373	4.000	5.150	5.150	5.960	5.200	5.200	6.035
Polonya	1.789	1.593	2.052	2.040	1.933	2.224	1.740	2.200
Rusya	3.500	2.935	5.455	5.200	4.772	4.824	5.260	6.630
Tayland	7.131	7.025	10.600	10.200	11.284	11.300	11.500	10.000
Türkiye (**)	2.533	2.275	2.263	2.128	2.388	2.245	1.987	2.700

F.O Licht's 2016/2017 International sugar&sweetener report

(**) T.Ş.F.A.Ş. / Pankobirlik - Gerçekleşen

Tablo 4. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Pancar ve Kamıştan Şeker Üretimi Kaynak: Pankobirlik

Sadece pancardan elde edilen şeker açısından seçilmiş bazı ülkelerin durumları ise Tablo 5'de verilmiştir.

BAŞLICA ÜLKELERDE PANCAR ŞEKERİ ÜRETİMİ (Ham Değer 1000 ton)									
ÜLKELER	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
ABD	3.822	4.110	3.882	3.672	4.437	4.525	4.418	4.679	4.872
Almanya	3.560	4.310	3.719	4.270	4.050	3.540	4.500	3.228	3.700
Belçika	787	889	811	780	750	777	880	796	700
Çin	980	652	672	740	848	811	850	924	1.130
Fransa	3.837	4.090	4.763	5.020	4.350	4.309	4.900	4.000	4.438
Hollanda	936	1.078	962	1.086	1.035	1.030	1.230	891	1.020
İngiltere	1.174	1.302	1.083	1.415	1.210	1.315	1.500	1.033	970
İspanya	661	651	553	585	450	520	610	600	550
İtalya	542	553	648	605	500	311	482	365	300
Polonya	1.411	1.746	1.649	2.075	1.995	1.933	1.890	1.446	2.200
Rusya	3.859	3.500	3.532	4.753	5.200	4.771	4.800	5.540	6.630
Türkiye (*)	2.152	2.533	2.275	2.263	2.128	2.390	2.055	1.987	2.700
Dünya	32.039	34.313	34.100	40.000	37.907	35.530	39.279	34.568	39.862

F.O Licht's 2016/2017 International sugar&sweetener report
(*) T.Ş.F.A.Ş. / Pankobirlik - Gerçekleşen

Tablo 5. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Şeker Pancarından Şeker Üretimi **Kaynak:** Pankobirlik

En büyük şeker üreticisi ülkeler ise Tablo 6'da verilmiştir.

ÜLKE	ÜRETİM
Brezilya	38,775
Hindistan	21,000
AB	15,775
Çin	9,900
Tayland	9,450
ABD	8,445
Meksika	6,100
Rusya	6,025
Pakistan	5,500
Avustralya	5,000

Tablo 6. Dünyada En Çok Şeker Üreten Ülkeler(Milyon Ton) **Kaynak:** ISO World Sugar Balances, February 2017.

Şekere alternatif olarak ise, özellikle Türkiye'de gündeme gelen nişasta bazlı şekerlerdir. Nişasta bazlı şekerlerin özellikleri kimyasal açıdan sakaroz bazlı (şeker pancarı ve şeker kamışı şeker) farklılık göstermektedir. Üretim maliyeti ve kullanım açısından da bu şekerler sakaroz kökenli şekerlere göre farklılık göstermektedir. Özellikle insan sağlığı açısından ne gibi yan etkiler ortaya koyacağı tam olarak açığa çıkarılamamıştır.

Dünyada, sadece mısır nişastası denilen tüm şuruplar, glikoz içeren mısır şurubu ve fruktoz içeren şurup, HFCS (yüksek fruktozlu mısır şurubu - yüksek fruktozlu mısır şurubu) olarak adlandırılmaktadır. Nişastadan türetilen fruktoz içeren şuruplardan yaklaşık% 42 fruktoz ve% 53 glikoz HFCS-42; Yaklaşık% 55 fruktoz ve% 41 glikoz HFCS-55 olarak adlandırılır. Bunlardan HFCS-55, pancarlardan sakaroz ikame olarak kabul edilir. 2012-2016 dönemi için dünya çapında yüksek fruktozlu mısır şurubu (HFCS) seviyeleri Tablo 7'de listelenmiştir.

ÜLKE	2012	2013	2014	2015	2016
ABD	8,25	7,88	7,74	7,73	7,60
MEKSİKA	0,36	0,37	0,37	0,37	0,37
ÇİN	1,87	1,81	1,77	2,07	2,46
JAPONYA	0,89	0,91	0,88	0,89	0,92
AB	0,69	0,69	0,71	0,71	0,72
DİĞER(L.AMERİKA/ AFRIKA)	1,95	1,82	1,75	1,79	1,62
DÜNYA TOPLAMI	14,01	13,47	13,22	13,56	1,369

Tablo 7. Dünyada HFCS Üretimi(Milyon Ton, Kuru ağırlık) Kaynak: LMC Sugar & Sweeteners Quarterly Report 1. Çeyrek, 2017.

Tahmini olarak yapılan hesaplamalara göre, dünyada tüketim açısından ilk 10 ülke ve Türkiye kıyaslaması ise Grafik 1’de verilmiştir.

Grafik 1. Dünyada En Çok Şeker Tüketen Ülkeler(Milyon Ton) Kaynak: ISO World Sugar Balances, February 2017.

Dünya piyasalarında şeker üretimi açısından en önemli rekabet unsuru, şeker pancarı ve seker kamışından üretilen şekerler arasındaki fiyat farkıdır. Şeker pancarı üreten ülkelerde iklim kısıtlarından dolayı şeker kamışı üretmek de oldukça pahalıya mal olmaktadır ve üretici tarafından tercih edilmemektedir. Ancak buna rağmen, şeker pancarı tarımı yapılan ülkelerde bu ürün halen gıda güvencesi, gelir idamesi ve sosyal nedenlerden dolayı stratejik bir ürün kapsamında değerlendirilmeye devam etmektedir (Keskin, 2005: 1).

4 Gıda Sektörü Analizi ve Türk Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesi

Dünya geneline bakıldığında şekerin farklı şekilde üretiminin gerçekleştirildiği görülmektedir. Beyaz kristal şekerin üretimi ise, pancar ya da şeker kamışından yapılmaktadır. Pancar şekerinin ya da kamış şekerinin kalite açısından hiçbir farklılığının olmamasına rağmen, üretim süreci açısından farklılık göstermektedir. Şeker kamışı üretiminin maliyeti, yetiştirme ve işlenme maliyeti pancar şekerine oranla nispeten % 30 oranında daha düşüktür. Günümüzde ham şeker üretiminin yaklaşık % 77’lik kısmı şeker kamışından elde edilirken geri kalan % 23’lük kısmı ise şeker pancarından elde edilmektedir. Lakin bu bilgilere rağmen özellikle AB ülkelerinin büyük kısmında (% 95 oranında) şeker üretimi, şeker pancarı aracılığıyla yapılmaktadır. AB ülkelerinin daha uygun koşul ve miktarlarda şeker kamışı ithal ederek şeker üretimi yapabilecek durumu olmasına rağmen pancar tarımının önemli birtakım sosyo-ekonomik etkileri olması dolayısıyla hammadde kaynağı olarak şeker pancarından vazgeçilememektedir (<http://www.pankobirlik.com.tr> [Erişim Tarihi: 28.03.2016]).

Türkiye’de uzun yıllar boyunca tarımsal üretimin GSYH içindeki payı oldukça yüksek seviyelerde olmuştur. Bununla birlikte son zamanlarda, özellikle 1980 sonrasında sanayide kapasite kullanım durumlarının yeniden gözden geçirilmesi ve yeni yatırımlarla sanayi ürünlerinin payı GSYH içinde önemli yükselme göstermiştir (Bıyık ve Ertürk Atabay, 2017:181). Zamanla politika değişiklikleri yapıldıkça tarım sektörünün GSYH içindeki payı azalmaya başlamıştır. Türkiye’de şeker üretimi şeker pancarına dayanmaktadır. Şekere bağlı olarak tarımsal ürünlerin GSYH içerisindeki payı % 0,2, imalat sanayi içerisindeki payı ise % 0,8 seviyesindedir. Yıllık olarak şeker üretimi ile ülke ekonomisine yaklaşık 2,5 ile 3 milyar dolar arasında katkı sağlanmaktadır. Mevsimlik işçiler de değerlendirmeye alınacak olursa sistemde ortalama 35 bin işçi istihdam edilmektedir. Bu sayı sanayi sektörü çalışanlarının % 1,2’sine denk gelmektedir. Stratejik bir ürün olarak şeker pancarı üretimi; tarım sektöründe yaklaşık 200-250 bin dolayında çiftçiye istihdam ederek, ortalama 1,5-2 milyon insanın geçimini sağlamaktadır.

Sektörün; tarım, nakliye ve hizmet sektörleriyle de bağlantıları da değerlendirilecek olursa, alternatif tarım ürünleri olarak değerlendirilen ayçiçeğine nazaran 5, buğdaya nazaran ise 20 kat daha fazla istihdam alanı yaratmaktadır (Şeker-İş, 2015: 23).

Uluslararası sermaye karşısında yerel değerleri ve ulusal ekonomiyi temsil eden son sektörlerden biri olarak değerlendirilen şeker, dışa bağımlılığın görülmediği nadir sanayi ürünlerinden birisidir. Ancak; her geçen yıl şeker pancarının ekiminde görülen azalma zamanla pancar şekerinin ithal edilebileceği ihtimalini ortaya çıkarmaktadır (Şeker-İş, 2015: 1-2). Burada şu durumu belirtmekte fayda vardır. Birinci dünya savaşı sonrasında Büyük Britanya gibi ticaret özgürlüğünün en önde gittiği bir ülkede, ucuza kamış şekeri almak yerine yerli pahalı pancar şekeri üretimi desteklenmiş, bu kapsamda koruyucu yasalar çıkarılmıştır. Bunun temel sebebi, İngiltere'nin şeker konusunda dışa bağımlılığı ortadan kaldırmak istemesidir (Suvla, 1941:477-478.). Türkiye şeker politikası açısından özellikle dikkate alınması gereken bir husus diye düşünülmektedir.

Türkiye’de mevcut durumda şeker pancarından şeker üreten 33 adet fabrika bulunmaktadır. Bu fabrikaların 25’i Türkşeker’e (Kamuya ait. Burada özelleştirme kapsamında satılan fabrikaların devri, bu çalışma yapıldığı sırada henüz kesin olarak gerçekleşmemiştir.), 6’sı Pankobirlik’e ve 2’si ise özel sektöre ait olarak faaliyet göstermektedir. Bunların yanında nişasta bazlı şeker üretimi yapan 5 adet firma faaliyetlerini sürdürmektedir. Şirket sahipliği bazında değerlendirildiğinde Türkiye’de şeker piyasasında rekabet eden toplam 12 firma bulunmaktadır (Kostakoğlu, Keskin ve Büyük, 2016:5).

Şekere duyulan ihtiyacın günden güne artması, şekerpancarından şeker elde etmenin uzun zamanlı ve maliyetli olması çeşitli şeker alternatiflerinin kullanımını hızla yaygınlaştırmıştır. Bunların başında; nişasta bazlı şekerler gelmektedir. Nişasta bazlı şekerlerin hammaddesi ise mısırdır. Nişasta bazlı şekerlerin kullanım alanlarının daha çok sakız, şekerlemeler ve çeşitli içecekler olduğu bilinmektedir.

Şeker fabrikalarının verim açısından incelenmesi de bu konu kapsamında yerinde olacaktır. Aşağıda tabloda karşılaştırmalı olarak özel sektör şeker fabrikalarının verimi ve Türk Şeker Fabrikalarının verim durumu gösterilmektedir.

FABRİKALARIN PANCAR VERİMLERİ (Kg/Da)			
2016	KOOP. FAB. ORT	T.Ş.F.A.Ş. ORT.	TÜRKİYE ORT.*
Tes. Ödilen. Gör. Pancar Verimi (Kg/ Da.)	6.822	6.434	6.532
Bed. Öden. Göre Pancar Verimi (Kg / Da.)	6.219	5.963	6.073
İşlenene Göre Pancar Verimi (Kg / Da.)	6.094	5.576	5.773
Bedele Esas Polar Şeker (%)	16,88	16,5	16,70
T.Ş.F.A.Ş. / Pankobirlik			
(*) MB. Aksaray, Adapazarı ve Kütahya Dahil Edilmiştir.			

Tablo 8. Kooperatif ve Kamu Şeker Fabrikalarının Ortalama Verimleri *Kaynak: Pankobirlik*

Tablodan da görüleceği gibi, Kamu şeker fabrikalarının verimi, özel sektör şeker fabrikalarından çok da farklı görünmemektedir.

Türkiye’de Türk Şeker Fabrikalarının özelleştirilmesi kapsamında, Maliye Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Rekabet Kurumunun olurları ile, portföy grupları oluşturulmuştur. Şeker fabrikalarının coğrafi bölgeler itibarıyla belirlenmiş 5 portföy grubu bulunmaktadır ve öncelikle satışların bu şekilde yapılması öngörülmüştür Bu gruplar;

Grup(E): Uşak, Alpullu, Susurluk, Burdur, Afyon, Eskişehir.

Grup(D): Ankara, Bor, Ereğli, Iğın.

Grup(C): Kastamonu, Kırşehir, Turhal, Yozgat, Çorum, Çarşamba.

Grup(B): Elazığ, Malatya, Erzincan, Elbistan.

Grup(A): Kars, Erzurum, Ağrı, Muş, Erzurum.

Daha sonraki süreçlerde ortaya çıkan gelişmeler üzerine özelleştirilme süreci iptal edilmiştir. 2018 yılında tekrar özelleştirmeleri gündeme gelen fabrikaların bu sefer tek tek ve sadece fabrika ve müstemilat bazında özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. Bu özelleştirme süreci kapsamında toplamda 6 şeker fabrikası satılmış durumdadır. Satılan fabrikalar ve yeni sahipleri aşağıda listelenmiştir.

Çorum Şeker Fabrikası: 528 milyon lira - Safi Katı Yakıt Sanayi şirketi,

Yozgat Şeker Fabrikası: 275 milyon lira - Doğuş Çay,

Kırşehir Şeker Fabrikası: 330 milyon lira - Tutgu Gıda,

Niğde-Bor Şeker Fabrikası: 336 milyon lira - Doğu Çay,

Ilgın Şeker Fabrikası: 637 milyon lira – Alteks,

Turhal Şeker Fabrikası: 569 milyon lira - Kayseri Şeker

Bu satışlarda en dikkat çeken husus ise, satış fiyatlarının 2011 yılında özelleştirme sürecinde gerçekleşen fiyatların altında gerçekleşmesi olmuştur. Süreçte yer alan fabrikalar halihazırda depolarında ve makine parkında toplam olarak, malzeme, makine ve pancar şekeri değeri 2 milyar 62 milyon 900 bin TL değerindedir.

4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 3. maddesine göre, bunların% 10'u (265 bin ton) nişasta şekeri üreten şirketlere (NBS) ve% 90'ı (2 milyon 385 bin ton) şeker pancarı üreten şirketlere ayrılmıştır. Ülkemizdeki şeker talebi ile belirlenen toplam kapasite 2 milyon 500 bin tona karşılık gelen kota toplam üretim olan 4 milyon 141 bin tona göre hesaplanmıştır. Pancar şekerinde yaklaşık% 30 kapasite ve NBS'de% 70 kapasite atıl durumda bulunmaktadır. 4634 sayılı Şeker Kanunu hükümleri uyarınca yeni bir fabrika kurulabilir veya ilave kapasite için bir kota sistemi oluşturulabilir. Bu nedenle, bu sektörde yerli üretimi kapsayacak veya mevcut fabrikalardaki kapasiteyi artıracak yeni bir fabrika kurmak gerekli değildir. Ancak mevcut şartlar altında sadece rölanı, yenileme, modernizasyon ve çevre yatırımları yapılacaktır. Bu, özelleştirme alanına giren fabrikalar hakkında ciddi sorular doğurmaktadır. Aşağıdaki tablo belirlenen şeker kotalarını listeler.

AB ÜLKELERİ ŞEKERİ ÜRETİM KOTALARI (2016/17)		
	PANCAR ŞEKERİ	ZOGLUKOZ (HFCS)
Belçika	676.235	114.580
Bulgaristan	0	89.198
Çek. Cumh.	372.459	
Danimarka	363.906	
Almanya	2.898.256	56.638
ELL	37.747	
İspanya	498.480	53.810
Fransa (Anakara)	3.004.811	
Fransa (Deniz Aşırı)	280.000	
İtalya	508.379	32.493
Litvanya	90.252	
Hırvatistan	192.877	
Macaristan	105.420	250.266
Hollanda	804.888	
Avusturya	351.027	
Polonya	1.405.608	42.861
Portekiz	0	12.500
Por.(Açores)	800	
Romanya	104.689	
Slovakya	112.320	68.095
Finlandiya	80.999	
İsveç	268.00	
Ukrayna	1.056.474	
TÜRKİYE	2.362.500	265.000
TOPLAM (AB)	15.776.127	985.441

Tablo 9. AB Ülkeleri ve Türkiye Şeker Üretim Kotaları *Kaynak: Pankobirlik*

5 Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye Şeker Fabrikalarının özelleştirilmesi sürecinde ekonomik unsurlarla birlikte sosyolojik durumlarında dikkate alınması gerekir. Tam rekabet piyasa şartları oluşturulmadan stratejik bir ürün olan şekeri üreten şeker fabrikaları özelleştirme işlemi yapılmıştır. Sektörde tam rekabetçi bir yapı olmadığı gibi özellikle nişasta bazlı şekerin sürekli kendisine alan açması gibi halk sağlığı açısından da sakıncalı bir durumla karşı karşıya kalınmaktadır. Yapılan özelleştirme işlemlerinde kamuoyuna açıklandığı kadarı ile kesin yasal bağlayıcı hükümler bulunmamaktadır. Bu durma özelleştirildikten sonra çalıştırılmayarak kapatılan pek çok KİT işletmesi örnek verilebilir (SEKA özelleştirmeleri, Sümerbank Fabrika ve Banka özelleştirmeleri gibi). Özelleştirme kapsamında yapılan şeker fabrikası satışları, firmalara belirli bir yıl çalışma zorunluluğu getirmemektedir. Sözleşmede bu şekilde bir madde bulunsun bile, zarar ettiği iddia edilerek kapatılmak istenen fabrikalara karşı alınan bir tedbir bulunmamaktadır. Bu şartlar altında satılan şeker fabrikalarının kapatılması söz konusu olursa;

- Özelleştirme kapsamına alınan 25 fabrikanın kapatılma riski vardır ve bulundukları bölge ekonomilerine sağladıkları katma değer ortadan kalkacaktır.
- Türkiye şeker üretiminden önemli ölçüde çekilmiş olacağından, açık bir şeker pazarı ya da nişasta bazlı şeker pazarı haline gelecektir.
- Şeker sektöründe önemli ölçüde dışa bağımlılık yoktur. Bu süreçlerle birlikte dışa bağımlılık ortaya çıkabilecek, ekstra ithalat kalemi olarak şeker ithalatı ortaya çıkabilecektir.

- Pancar üretiminde ve tarım sektörü istihdamında ciddi bir azalma söz konusu olabilecektir.
- Ülke ekonomisi, ciddi bir katma değer kaybı yaşayacak,
- Tüm sektör çalışanları göz önüne alındığında 35.000 civarında çalışanın işsiz kalması söz konusu olabilecektir. Bu sayıya tarımsal alanda çalışanlarda eklendiğinde sayı daha da artacak ve ciddi bir refah kaybına neden olacaktır.
- Ortaya çıkan kristal şeker (sakaroz bazlı şeker) açığı, nişasta bazlı şeker vasıtası ile giderilmeye çalışılacaktır. Bu şekerin insan sağlığı üzerindeki etkileri ise henüz tam olarak ortaya çıkarılamamıştır. Fakat basit olarak şu söylenebilir. Nişasta bazlı şekerler genel olarak mısırdan üretilmekte olup, mısır da GDO niteliği taşıyan bir tarım ürünüdür. GDO'lu gıdaların tüketilmesinin insan sağlığında yol açtığı etkiler özellikle son yıllarda çok sert tartışmalara neden olmaktadır.

Kaynakça

- Arıbaş, Kenan; (2006), “Küresel ve Sosyal Politikalar Açısından Burdur Şeker Fabrikası”, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, Aralık, Sayı12, ss.119-145.
- Bashımov, Güçgeldi; (2017), “Türkiye’nin Tarımsal Ürünlerdeki Rekabet Gücü: Orta Asya Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Analizi”, Türk Tarım ve Doğa Bilimleri Dergisi 4(4): 393–401.
- Bayrakçı, Erdal; Kahraman, Selçuk; (2017), “Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme”, Selçuk Ün. Sos. Bil. Ens. Der. 2017; (37): 299-315.
- Bıyık, Gonca; Ertürk Atabey, Selin; (2017) “Gıda Rejimi Perspektifinden Türkiye’de Şeker Kanununun Değerlendirilmesi ve Bir Regülasyon Kurumu Olarak Şeker Kurulu’nun Düzenleyici Rolü”, Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi Cilt 6 (ICAFOF 2017 Özel Sayı) 178-191.
- Çetin, İsmail Bilge; Balcı, Gökçay ve Esmer, Soner; (2017), “Effects Of Prolonged Port Privatization Process: A Case Study Of Port Of İzmir Alsancak”, Dokuz Eylül Üniversitesi Denizcilik Fakültesi Dergisi, Cilt:9, Sayı:2, ss. 112-134.
- Çiçek, Özal; (2016), “Özelleştirme Sürecine Sendikaların Bakış Açısı: Burdur ve Uşak Şeker-İş Sendikası Örnekleri”, HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt: 5, Yıl: 5, Sayı: 13 (2016/3), ss. 128-145.
- Demirci, Sevinç; (2003), Şeker Kanunundaki Değişiklikle Olası Etkilerin Ekonomik Analizi, Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü yayınları, Ankara.
- Erdiñ, Zeynep; (2017), “Türkiye’de Şeker Sanayinin Gelişimi ve Şeker Sanayinde İzlenen Politikalar”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt/Vol.: 17 - Sayı/No: 3 (9-26).
- Eştürk, Özlem; (2018), “Türkiye’de Şeker Sektörünün Önemi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme”, Anadolu İktisat ve İşletme Dergisi, 2 (1), 67-81.
- Guneş, Erdoğan ve Gulcubuk, Bülent; (2002), “Küreselleşme Politikalarının Şeker ve Tutunun Geleceği Üzerine Etkileri”, Türkiye V. Tarım Ekonomisi Kongresi, 18-20 Eylül 2002, Erzurum.
- Karademir, Zafer; (2015), “Osmanlı İmparatorluğu’nda Şeker Üretim ve Tüketimi (1500-1700)” OTAM, 37/Bahar, ss.181-218.