
AB'DE ŞEKER POLİTİKASINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER, BİOETHANOL ÜRETİMİNİN ÖNEMİ VE TÜRKİYE

Dr. Gülşen KESKİN
Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü
gkeskin@aeri.org.tr

ÖZET

Şeker, dünya ticaretindeki önemli ürünlerden biridir ve ülkelerin kendi ihtiyaçlarını sağlamaları bakımından da büyük politik öneme sahiptir. Gerek AB'de gerekse ülkemizde ve diğer üretici ülkelerde son olarak Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) taahhütleri çerçevesinde şeker politikalarının nasıl olacağı ve bu üründe ne kadar taviz verilebileceği ise, ülkelerin üzerinde hassasiyetle durduğu konulardan biri olmuştur.

Bu çalışmada, hem Türkiye'nin tam üyelik sürecinde olması hem de şeker pancarından şeker üretmesi nedeniyle özel önem taşıyan ve dünya şeker pazarındaki önemli aktörlerden biri olan AB'deki gelişmeler incelenmiştir. Ayrıca, AB'de özellikle son yıllarda gittikçe önemi artan alternatif enerji kaynağı olarak şeker pancarından etanol üretimi de araştırılmıştır.

ABSTRACT

Sugar is the most important product in the international trade and also simultaneously have at great meaning for countries in self-supply. Both in EU and in Turkey and in other producing countries how the sugar polities will be and how much concessions will be given to this product in the frame of World Trade Organization (WTO) commitments were the subject which are specifically focused on by countries.

In this paper, the developments in the European Union regarding sugar production which is produced from sugarbeet, world sugar market and Turkey's accession process to European Union are

examined. Besides, ethanol production which is produced from sugarbeet as an alternative energy source and has had growing importance in recent years is searched.

GİRİŞ

Şeker piyasası bugüne kadar dünyada en fazla korunan pazarlardan birisi olmuştur. Ancak, uluslar arası anlaşmalar ve artan liberalleşme girişimleri, ürünlerin dünya piyasalarında rekabet gücünü giderek daha da önemli yapmaktadır. Bu nedenle ürünlerin rekabet edebilirlikleri artık günümüzde daha fazla sorgulanmaktadır (Zimmermann vd, 1999).

Dünya şeker üretiminde rekabeti etkileyen en önemli faktör; şeker kamışı ve şeker pancarından elde edilen şeker fiyatları arasında iki katından fazla bir fark olması ve iklim sınırlayıcı faktörü nedeniyle her yerde şeker kamışı yetiştirilememesidir. Ancak buna karşın, şeker pancarı tarımı yapılan ülkelerde bu ürün halen gıda güvencesi, gelir idamesi ve sosyal nedenlerden stratejik ürün kapsamında değerlendirilmeye devam etmektedir.

Ülkelerin tarım politikaları içinde özel önemi olan şeker üretimi, uluslar arası gelişmeler ve anlaşmalar çerçevesinde zamanla bazı değişimlere uğramıştır. Gerek AB'de gerekse ülkemizde ve diğer üretici ülkelerde son olarak Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) taahhütleri çerçevesinde şeker politikalarının nasıl olacağı ve bu üründe ne kadar taviz verilebileceği ise, ülkelerin hassasiyetle üzerinde durduğu konular olmuştur.

Bu çalışmada, dünya şeker pazarında önemli aktörlerden birisi olan ve Türkiye'nin de tam üyelik

sürecinde olduğu AB'deki gelişmeler incelenmiş ve son yıllarda AB'de önemli konulardan olan şeker pancarından etanol üretimi araştırılmıştır.

ŞEKERİN DÜNYA EKONOMİSİNDEKİ YERİ VE REKABET GÜCÜ

Dünya'da ticarete konu olan şeker; ham ve rafine şekerdir. Pancar şekeri sadece rafine olarak ihraç edilirken, kamış şekeri ham ve rafine halde ihraç edilebilmektedir (Kıymaz 2002). Dünya tarım ürünleri ticaretinin 2003 yılında değer olarak %2'sini şeker ihracatı oluşturmaktadır. En önemli ilk 5 ihracatçı ülke ise, dünya ihracatının yaklaşık üçte ikisini gerçekleştirmektedir. Grafik 1'de 2003/2004 piyasa yılında dünya şeker üretimi ve dış ticaretinde önemli ülkelerin üretim, ithalat ve ihracat miktarları görülmektedir.

Dünya şeker pazarının özelliği hem şekere olan talep elastikiyetinin çok düşük olması hem de şeker pancarı ve şeker kamışının iklim istekleri ile sınırlı üretim bölgelerinde yetiştirilmesinden kaynaklanmaktadır (Zimmermann vd. 1999). Şeker kamışı üreticilerinin ucuz işgücü temin edebilmesi, şeker kamışı veriminin yüksek ve üretimin bol

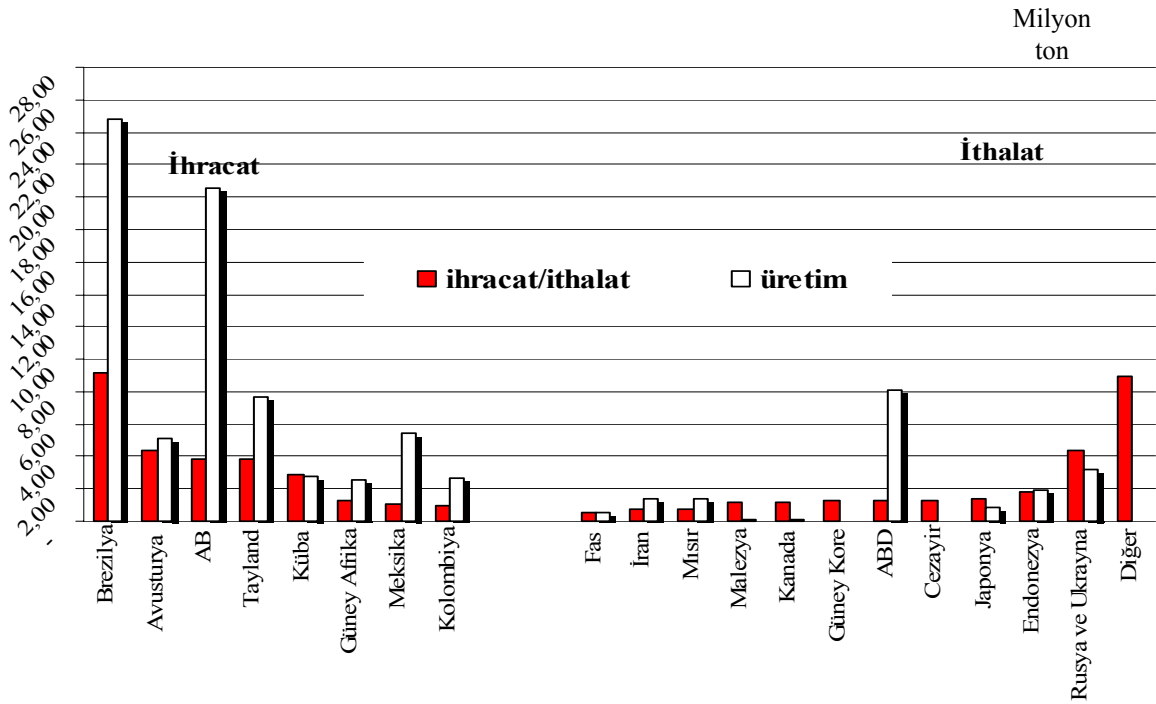
olması nedeniyle maliyet avantajı ile fiyat daha ucuz oluşmakta ve dünya şeker fiyatını kamıştan elde edilen şeker fiyatı belirlemektedir.

OECD'nin bir çalışmasına göre; ABD'de şekerin talep elastikiyeti -0,82, AB'nin -0,10, Brezilya'nın -0,04, Küba'nın -0,45, Meksika'nın -0,12 ve AKP ülkelerinin -0,34'dür. Aynı ülkelerdeki arz elastikiyeti ise sırasıyla 0,6; 0,21; 0,41; 0,38; 0,72 ve 0,08'dir (Anonim, 2004a).

Uluslar arası anlaşmalar ve ticaretin serbestleşmesi ise, rekabetin önemini artırmakta ve rekabeti belirleyen faktörler öne çıkmaktadır. Şeker üretiminde uluslar arası rekabeti belirleyen çeşitli faktörler vardır. Bu faktörler genel olarak; tabii, ekonomik ve politik faktörler olarak özetlenebilir (Çizelge 1). Çizelge 2'de ise farklı senaryolara göre dünya şeker fiyatlarındaki değişimler görülmektedir. Buna göre, dünya şeker fiyatları liberalizasyonun etkisiyle artacaktır. UR'ın fiyatlara etkisi ise Wohlgenant (1999) ve Devadoos and Kopf (1996) tarafından yapılan iki çalışmada birbirine oldukça yakın çıkmıştır.

FABRI tarafından yapılan son fiyat tahminlerinde de 2003/2004 yılından 2008/2009 piyasa yılına kadar ham şeker fiyatlarındaki artış %11 öngörülmüştür (Isermeyer 2005).

Grafik 1: 2003/2004 Piyasa Yılında Dünya Şeker Üretimi ve Ticareti
Kaynak: fapri iastete.edu (22.02.2005).



Çizelge 1: Şeker Üretiminde Rekabeti Etkileyen Faktörler

Kaynak: Zimmermann, B./Wieser, H./ Zeddies, J. 1999 s.2; Müler, 2004. s.22.

	Hammadde Üretimi (Ş.Pancar / Ş.kamışı)	Şeker İşleme
Tabii Faktörler -Sıcaklık -Yağış -Topografya	- Şeker verimi, - Sulama-/drenaj, - Mekanizasyon imkanları	- Kampanya süresi
Ekonomik Faktörler - İşgücü, sermaye ve arazi masrafları - Produktivite	- İşgücü, toprak ve sermaye fiyatı, - Birim masraf	- İşgücü, toprak ve sermaye için fiyat, - Birim masraf
Politik Faktörler -Sübvansiyonlar:- Ürün fiyatı - Faktör fiyatı -Vergiler Mükellefiyetler: - Sosyal düzenlemeler - Çevre düzenlemeleri	- Şeker pancarı/şeker kamışı fiyatı, - Su ve enerji fiyatı vb. Gelir, arazi, enerji vergileri vb. - Ücret yan masrafları, - Çevre masrafları	- Şeker fiyatı, - Su ve enerji fiyatı vb. Gelir, arazi, enerji vergileri vb. - Ücret yan masrafları, - Pis su, hava ve diğer artıklara ait düzenlemelerin masrafları

AB ORTAK TARIM POLİTİKASINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER VE DTÖ

AB'de Ortak Tarım Politikası (OTP) reform arayışlarının su yüzüne çıkmasında iç gelişmeler kadar dış dinamiklerin de etkisi olmuştur. OTP' de yapılan reform, AB'nin rekabetini artırarak genişlemesine ve DTÖ'yü takiben tarım görüşmelerine hazırlık yapabilmesine olanak sağlamak için Komisyon tarafından gerekli görülmüştür (www.foreigntrade.gov.tr).

2003 OTP reformu AB'ne DTÖ taahhütleri kapsamında çiftçiler için yapılacak yardımların kırmızı kutudan yeşil kutuya kaydırılmasını olanaklı kılmaktadır (www.wto-news.ch). Bu reform, tarım sektörünün koruma mekanizmasını tamamen değiştirecek nitelikte olup, gelecek yıllardaki yardımların çoğunu çevre ve diğer standartlara uyumlu bağlantılı olarak üretim tarzı ve hacminden bağımsız yapmaktadır (Cross Compliance) (www.situationsbericht.de).

OTP' de önerilen reform konuları kısaca şunlardır (Klare und Doll, 2004);

- Ödemeler üretimden bağımsız olacak ve üye ülkeler belli ölçüdeki üretimi koruma kararı verebileceklerdir,
- Ödemeler çevre, gıda güvenliği, hayvan / bitki sağlığı, hayvan refahı, iş güvenliği standartlarına göre yapılacak ve tarımsal alanların iyi agronomik duruma kavuşmasını sağlayacaktır (Cross Compliance),

- Çiftçilerin üretim yöntemlerinde AB standartlarına erişmeleri için; çevre, kaliteli üretim ve hayvan sağlığının teşviki için yeni tedbirler alınması ve kırsal çevrenin gelişimi için politikaların güçlendirilmesi,
- Kırsal gelişim için ilave araçların kullanılmasında doğrudan ödemelerin azaltılması (Modulation), buradan geriye kalan araçların ilave reformların finansmanı için kullanılması,
- AB tarım bütçesinin 2013 yılına kadar aşılması için bütçe disiplin mekanizması getirilmesi,
- OTP çerçevesinde pazarı koruma politikaları.

DTÖ' de ise hedef, tüm tarım ürünlerinde pazara girişin daha iyi olmasını sağlamaktır. Ancak, DTÖ' ye üye her ülke hassas ürün olarak adlandırılan ürünler için dış koruma önlemleri alabilirler. AB'de süt, sığır eti ve şeker hassas ürünlerdir ve şu an yüksek bir koruma oranına sahiptir (www.situationsbericht.de). Pazara girişin kolaylaşması dışında ticareti bozucu iç desteklerin azaltılması ve ihracat desteklerinin kaldırılması ile tarım ürünleri ticaretinde serbest piyasa düzenine dayalı bir sistem oluşturmak temel alınmaktadır.

Çizelge 2: Farklı Senaryolara Göre Dünya Şeker Fiyatlarındaki Değişim (%)

Kaynak: Anonim, 2004a.

Liberalizasyon Senaryosu	GÜ'ler	ABD	AB	ABD ve AB	Çok yönlü liberalizasyon
Beghin et al (2003)		13,2			
Elobeid and Beghin (2004)					47*
Koo (2003)		32,8	21,6	68,2	
Wohlgenant (1999)	10				43,2(7**)
Devadoos and Kopf(1996)					9**
Sheales et al. (1999)		17,0			

*Elobeid ve Beghin (2004) Beghin et al (2003) deki aynı modeli kullanmışlar.

**Uruguay Round (UR) simülasyonu

İç desteklerde kırmızı ve mavi kutunun azaltılması ve yeşil kutunun yeniden tanımlanması: Mavi kutu muhtemelen tarımsal üretim değerinin %5' i ile sınırlandırılacaktır. Bu durum OTP reformundan sonra doğrudan ödemelerin üretimden bağımsız olması ve böylece yeşil kutuya girmesi ile AB bakımından sorun yaratmamaktadır. Fakat özellikle G20 grubu her formdaki iç destekleri kritik bulmakta ve yeşil kutunun da azaltılması gerektiğini ifade etmektedir. AB bakımından yeşil kutunun yeniden tanımlanmasında **ticaret dışı istekler özel öneme sahiptir.** Bunlar içinde; kırsal kalkınma, çevre koruma, gıda güvencesi, gıda maddeleri kalitesi ve tüketici bilgisi ve hayvan refahı konuları sayılabilir (www.situationsbericht.de).

Yeşil kutuda üretime bağlı olmayan ve ticareti bozmayan devlet yardımları söz konusudur. En önemli yeşil kutu tedbirleri şunlardır (Kucera, 2004; www.situationsbericht.de);

- Araştırma, hastalık ve zararlılarla mücadele, eğitim-öğretim, danışmanlık ve bilgi, pazarlama ve reklam, alt yapının oluşturulması,
- Gıda yardımları,
- İhtiyaç sahibi kişiler için gıda maddelerinin ucuzlaması,
- Belli kriterlere göre doğrudan ödemeler (çevre için, geri kalmış bölgeler için yapılan doğrudan ödemeler gibi),
- Üretimden bağımsız gelir yardımları,
- %30'un üzerindeki gelir kayıpları,
- Doğal afet yardımları,
- Erken emeklilik,

Mavi kutu üretime- alan veya hayvan sayısına-bağlı olarak yapılan direkt ödemeleri kapsamaktadır. Bu yardımlar belli bir hayvan sayısı için geçerli veya belli alanlarla ve üretimle bağlantılı olarak yapılan doğrudan ödemeleri kapsamaktadır. Bu yardımlara örnek olarak AB tarım reformu / Agenda 2000 kapsamındaki fiyat ödemeleri verilebilir.

Kırmızı kutu, tarım ürünleri fiyatlarına üretimle bağlantılı olarak doğrudan yapılan yardım tedbirlerini kapsamaktadır. Bu tedbirler ticareti bozucu olarak sınıflandırılmaktadır ve öncelikli olarak azaltılacak yardımlar da bunlardır.

ŞEKERDE ORTAK PİYASA DÜZENİ VE REFORM ÖNERİSİ

AB'de şeker için piyasa düzenlemesi ilk kez 1967/68 piyasa yılında uygulanmaya başlamıştır. Şeker piyasa düzeni ile üretim kotaları, şeker pancarında en düşük fiyat, müdahale fiyatı, dış koruma ve ihracat düzenlemeleri kurallara bağlanmıştır. Bunun yanı sıra AB, şeker piyasalarına etki eden bir dizi gümrük ve serbest ticaret anlaşmaları veya ülkeler arası anlaşmalar da yapmıştır. AB' ne ithalat ile ilgili olarak AKP (Afrika, Karabik ve Pasifik) ülkeleri ile 1974 yılından ve en az gelişmiş ülkeler olarak adlandırılan gelişmekte olan ülkelerle de 2001 yılından beri uygulanan bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Şeker politikalarında yapılacak değişiklikler bu nedenle bu ülkeleri de yakından ilgilendirmektedir. Gümrük ve serbest ticaret anlaşmaları veya ihracat ile AB şeker politikasına etki eden ülke ve ülke grupları şunlardır (Nöhle, 2004);

- AKP ülkeleri (Afrika, Pasifik, Karabik),

- LDC ülkeleri (En az gelişmiş 50 ülke bu grupta yer almaktadır, bunların 34 tanesi aynı zamanda AKP ülkesidir. 50 ülkeden 24'ünde şeker üretimi yapılmıyor, 16 tanesinde şeker üretilmekte fakat şimdiye kadar ihracat yapılmamıştır. LDC ülkelerinden sadece 10 tanesinde şeker üretimi ve ihracatı yapılmaktadır.)
- Balkan devletleri,
- Mercosur ülkeleri (Arjantin, Brezilya, Paraguay ve Uruguay arasında 26 Mart 1991 tarihinde yapılan gümrük ve serbest ticaret anlaşmasını ifade ediyor. 1996 yılından beri Şili, 1997 yılından beri Bolivya ortak üyedir. 1 Ocak 2000 den beri şeker dışındaki tüm malların gümrükten muaf ticareti yapılabiliyor. AB ile serbest ticaret anlaşması üzerine görüşmeler halen devam etmektedir. Tarımda görüşmeler hassas ürün olarak adlandırılan şeker, tahıl, zeytinyağı, süt ürünleri, et, tütün ve bazı işlenmiş meyve ve sebze çeşitlerinde yoğunlaşmaktadır. Bu mallar için AB komisyonu bazı liberalizasyon önerileri getirmiştir. Bunlar;
 - ✓ Kategori I deki ürünler için 10 yıl içinde gümrük oranlarının kaldırılması,
 - ✓ Kategori II için gümrüklerin belli bir oranda düşürülmesi,
 - ✓ Kategori III için ithalat kotası indirilmiş gümrüklerle ithal edilmesi,
 - ✓ Kategori IV ürünlerde ne ithalat kotası ne de gümrük indirimi var.
 Ancak, AB henüz ürünleri hangi kategoride düzenleyeceğini açıklamamıştır.)
- En önemli şeker ihracatçısı ülkeler olan Brezilya, Tayland, Avustralya,
- İsoğlukoz üreticileri.

Şeker piyasa düzeninde zamanla pazarın ihtiyaçlarına ve OTP' ye göre tekrar düzenlemeler yapılmıştır (www.zuckerwirtschaft.de). En son düzenlemeler 1995 ve 2001 yılında yapılmış, Haziran 2005'de ise topluluğun son reform önerisi açıklanmıştır. 2001 yılındaki 1260/2001 sayılı düzenlemeyle 30 Haziran 2006 'ya kadar geçerli olacak ortak piyasa düzeni kuralları belirlenmiştir (Anonim, 2003; Anonim 2005a). Buna göre, OPD' nin ana unsurları şunlardır (Müller, 2004);

- Üretim kotaları,
- Müdahale fiyatı,
- İthalatın gümrüklerle korunması,

- İhracat destekleri ve uygun ithalat imkanlarının reexport ile değerlendirilmesidir.

Şeker piyasa düzenindeki ilgili ürünler şeker, izoğlukoz ve inulin şurubudur. Bunlar A,B (2005 reform önerisinde birleştirilmiştir) veya C kotası olarak dağıtılmakta ve piyasa düzeni içinde A üretimi sürekli desteklenmektedir. C kotası şeker ise kota kuralları dışında üretilmektedir. 2005/2006 piyasa yılına kadar ham ve beyaz şeker için müdahale fiyatı ile şeker pancarı için taban fiyat ve en düşük fiyat belirlenmiştir. Buna göre; beyaz şekerin tonu 631,9 euro, ham şekerin tonu 523,7 euro, şeker pancarının taban fiyat tonu 47,67 euro, A sınıfı şeker pancarının en düşük fiyatı 46,72 euro, B sınıfı pancarın tonu ise 32,42 eurodur (Anonim, 2005).

Çizelge 3'de 2004/2005 piyasa yılında AB'de şeker kotalarının üretici şirketlere dağılımı görülmektedir. Südzucker ve Nordzucker AG, AB'deki kotaların %30,9 ile önemli bir kısmını oluşturmakta, bu üreticileri %7,6 ile British Sugar takip etmektedir.

2005/2006 piyasa yılından sonra şeker pancarı ve şeker fiyatları Çizelge 4'de verilmiştir. Buna göre, 2010 yılına kadar şeker fiyatı 385,5 euro/tona inecek ve minimum pancar fiyatı da 25 Euro/ton olacaktır.

Şeker fiyatlarının suni olarak yüksek tutulması, Avustralya, Brezilya ve Taylan'ın DTÖ nezdinde panel sürecine gitmesi, şu an uygulanan kuralların 2006'da sona ermesi ve bu uygulamaların uzatılmasının mümkün olmaması AB şeker politikasında reformu zorunlu hale getirmiştir (Anonim 2005b).

Çizelge 3: 2004/2005 Piyasa Yılında AB'de Şeker Kotaları

Kaynak: www.suedzucker.de

Firmalar	Kota (ton)	AB'deki Payı (%)
Südzucker	3,8	21,8
Nordzucker AG	1,6	9,1
British Sugar	1,3	7,6
Béghin-Say + SDA	1,2	6,7
Danisco	1,1	6,3
Pfeifer & Langen	0,9	5,0
Ebro Puleva	0,8	4,5
Polski Cukor	0,7	3,8
Copro B. & Italia Zuccheri	0,6	3,5
Suiker Unie	0,6	3,4
Sadam Zuccherifici	0,5	3,1
Diğer	4,3	25,2
AB-25	17,4	100,00

Çizelge 4: AB Şeker Sektöründe Önerilen Kurumsal Fiyatlar

Kaynak: Anonim 2005a

Yıllar / Fiyat	Uygulanan	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Şeker fiyatı / referans fiyat(Eur/t)	631,9	631,9	476,5	449,9	385,5
Şeker pancarı için minimum fiyat (eur/t)	43,6	32,8	25,0	25,0	25,0

Reformun temel amacı ise, OTP' deki değişikliklerde olduğu gibi sürdürülebilirlik temeline dayanan, uzun süreli politik bir perspektife sahip olmaktır. Diğer yandan bu reformla daha iyi bir rekabet, düzenli pazar bilgisi ve sürdürülebilir pazar dengesinin korunması, üçüncü ülkelere karşı ve uluslar arası ticaret kurallarına göre AB'nin görevleriyle de uyumlu olması amaçlanmaktadır (Anonim, 2004; Anonim 2005a).

2006/2007 piyasa yılından itibaren toplulukta uygulanması önerilen şeker piyasa düzeni Komisyonun KOM(2005) 263 sayılı düzenlemesi ile yayınlanmıştır. Buna göre; sürdürülebilir politik bir perspektif için yapılan öneriler şunlardır;

- ✓ AB'de piyasada sürdürülebilir dengeyi sağlamak için Topluluğun uluslar arası taahhütleriyle uyumlu olacak kurumsal fiyat, 2010 yılına kadar %39 düşürülecek,
- ✓ Fiyattaki %39 azaltmaya bağlı olarak ortaya çıkacak gelir kayıplarının %60'ı çiftçilere doğrudan ödeme olarak verilecek,
- ✓ Şekerde kota düzenlemeleri 2014/2015 piyasa yılının sonuna kadar uzatılacaktır.

AB'de tarım politikası kapsamında iç desteklerde yapılan değişiklikler tarımda yapısal değişimleri artıracak ve özellikle şeker piyasası için önerilen reform bu değişime daha da hız kazandıracaktır. 2003 yılında AB Komisyonu şekerde rekabet edebilirlik için bazı rakamlar açıklamıştır. Buna göre (Isermeyer, 2004; Isermeyer 2005);

- ✓ Şeker fiyatlarının düşmesiyle ilk olarak Yunanistan, İrlanda ve İtalya (beyaz şeker 625 EUR/ton da),
- ✓ Daha sonra tonu 525 eurodan piyasa fiyatında İspanya, Portekiz, Finlandiya, Letland, Litvenya, Slovenya ve Slovakya,
- ✓ Hollanda, Belçika, Danimarka, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan tonu 475 euroda,
- ✓ İsveç, İngiltere, Almanya, Avusturya ve Polonya 425 euroda,
- ✓ ve son olarak da Fransa tonu 400 euroda üretime son verecek ülkelerdir.

Tonu 421 euroda rekabet edemeyecek veya çok düşük düzeyde rekabet edebilecek ülkeler; Yunanistan, İrlanda, İtalya, Portekiz; önemli düzeyde üretimin sınırlanacağı ülkeler; Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Macaristan, İspanya; daha az düzeyde üretimin sınırlanacağı ülkeler; Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Hollanda, Polonya, İsveç ve İngiltere'dir (Isermeyer, 2004).

2009'dan itibaren şeker fiyatlarının 421 euro/t'a düşmesiyle beklenen bazı muhtemel gelişmeler ise şunlardır (Nöhle, 2004);

- ✓ AKP ülkelerinden bazıları bu fiyat seviyesinde üretim yapamayacak ve AB'ne ürün ihraç edemeyecek,
- ✓ Çok sayıda en az gelişmiş ülkede de (LDC) bu fiyattan üretim yapılamayacaktır.

Ayrıca, 2009 yılından sonra şeker piyasasındaki değişikliklerin dört farklı durumdaki simulasyonuna bakıldığında çok yüksek fiyatlar nedeniyle mevcut durumun devamının güç olduğu ve tam bir liberalizasyonun ise üretimi olumsuz etkilediği, ekonomik ve sosyal nedenlerden bunun da gerçekleşmesinin çok mümkün görülmediği söylenebilir (Çizelge 6).

ALTERNATİF ENERJİ KAYNAĞI OLARAK BİOETHANOL ÜRETİMİ

Fiziksel ve kimyasal özellikleri nedeniyle yakıt olarak iyi yararlanılabilen bir madde olan etanol, 3

yöntemle elde edilebilmektedir. Bu yöntemlerden birisi ham madde olarak şeker ve/veya nişasta içeren tarım ürünlerinden mayalar yardımıyla fermantasyon ile etanol üretimidir.

AB'de çok sayıda otobüste hububattan ve şeker pancarından üretilen yakıtlar kullanılmaktadır. Brezilya'da ise şeker kamışından elde edilen yakıtların kullanımı oldukça yaygındır. Üretimin pahalı olmasına karşın çevreyi daha az kirletmesi, çiftçiye yeni bir kazanç imkanı sağlaması, yenilenebilir temiz bir yakıt kaynağı olması, fosil

yakıtlardan %40- 80 daha az sera gazı yayması ve petrole bağımlılığı azaltılması nedeniyle önemli bir yakıt olarak değerlendirilmektedir (www.zuckerverband.de; Ertaş vd.,).

Ethanol üretiminin benzine göre 3 kat daha pahalı olması nedeniyle teşvikler olmaksızın rekabet ve üretim şansı yoktur. Bu nedenle; AB, daha fazla biyoyakıt üretimini teşvik etmek için bir çok düzenleme yapmıştır. 2003 yılında OTP’de (Ortak Tarım Politikası) yapılan reformla çiftçilere enerji bitkilerinin teşviki için yeni yardımlar ve alanların boş bırakılması (enerji üretimi de dahil olmak üzere gıda dışı kullanım amacı için boş bırakılan alanlarda üretim yapılabilir) çerçevesinde iki düzenleme sunulmuştur. Söz konusu bitkileri yetiştiren çiftçiler 1 500 000 hektarlık bir garanti alanı için hektara 45 Euro yardım almaktadırlar. Enerji bitkileri yardımı OTP Reformu kapsamında çiftçinin aldığı doğrudan ödemelere ilave olarak yapılmaktadır (Anonim 2005)

Çiftçiler bitkileri bizzat işleyebilir ve uygun yardımları alabilirler. Bu yardımlar (Anonim 2005b);

- ✓ Tarımsal işletmenin ısınması için yakıt olarak,
- ✓ İşletmede biyoyakıt veya elektriğin üretilmesi için,
- ✓ İşletmede biyogaza işlemek için verilecektir.

Komisyon 31 Aralık 2006 tarihine kadar konseye biyoyakıt için topluluk inisiyatifinin başlamasının zemini olarak enerji bitkilerinde yardım kurallarının oluşturulması için bir rapor hazırlayacaktır. Böylece, şeker pancarı da 45 eur/ha olan enerji bitkileri yardımını alabilecektir (Anonim 2005a).

Çizelge 5: AB’nin Bioethanolde Pazar Potansiyeli (2010)

Kaynak: Isermeyer vd. 2005.

	Bioethanol
Ethanol ihtiyacı (milyon hl)	132
Tahıllardan	112 (%85)
Şeker pancarından	20 (%15)
Hammadde ihtiyacı (milyon ton)	
Tahıllardan	31,8
Şeker pancarından	19,9
Şekerden	2,8
Alan ihtiyacı (milyon ha)	6,4
Tahıllardan	6,1
Şeker pancarından	0,3

AB Parlamentosu ve Konseyinin 2003/30/EG sayılı “Biyoyakıtların veya Yenilenebilir Yakıtların Kullanımının Teşviki” yönergesi ile 2005 yılından 2010’a kadar biyoyakıtların %2 den %5,87 ye (hacim olarak %8,8’e) artırılması teşvik edilmektedir.

Bu teşviklerin uygulanması sonucunda tahminlere göre 2010 yılında AB’de biyoethanol ihtiyacı toplam

132 milyon hl. olacaktır. Dünyadaki en büyük ethanol üreticisi olan Brezilya’nın (125 milyon hl.) toplam üretiminden daha fazla olan bu miktar ithalatla karşılanmazsa 31,8 milyon ton buğday ve yaklaşık 20 milyon ton şeker pancarının (yaklaşık 2,8 milyon ton şeker = şimdiki kadarki C şeker miktarı) toplulukta üretilmesi gerekecektir. (Isermeyer vd. 2005).

ULUSLARARASI GELİŞMELERİN TÜRK ŞEKER SEKTÖRÜNE OLASI ETKİLERİ

Türkiye, DTÖ İleri Tarım Müzakereleri etkisinde ve AB’ ye tam üyelik ve uyum sürecinde tüm sektörlerde olduğu gibi tarım sektöründe de uluslar arası gelişmelere göre geleceğine yön vermek durumundadır.

Bu kapsamda, 30 Kasım 2004 tarih ve 2004/92 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile kabul edilen Tarım Stratejisi 2006–2010 Belgesi’nde öngörülen desteklemelerle ilgili genel ilkeler; ekonomik etkinlik, bölgesel farklılıkların giderilmesi, gıda güvencesi ve güvenliği, sürdürülebilirlik, AB ve DTÖ kurallarıyla uyum ve piyasa mekanizmasının korunması olarak belirlenmiştir (www.tarim.gov.tr).

Türkiye ile AB arasındaki tarım ürünleri ticaretinin çerçevesi ise, 1963 tarihli Ankara Anlaşması ve 1973 tarihli Katma Protokol ile belirlenmiştir. Buna göre, tarım ürünlerinin serbest dolaşımı Türkiye’nin OTP’ ye uyum şartına bağlanmıştır. Bu durum 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararında da tekrarlanmıştır (Gökdemir 2004).

AB’ne yeni giren 10 üye ülke ve AB15’in şekerde yeterlilik oranlarına bakıldığında ise genişlemenin AB içinde şeker sektörü üzerine olumlu etki yaptığı söylenebilir (Grafik 2).

Türkiye’de şeker üretiminin tek hammaddesi olan şeker pancarı; Ege, Akdeniz, Güneydoğu Anadolu, Doğu ve Batı Karadeniz dışında tüm bölgelerde tarımı yapılabilen ve her yıl yaklaşık 400 bin çiftçi ailesine kazanç sağlayan önemli bir sanayi bitkisidir.

Yılda yaklaşık 2 milyon ton olan yurtiçi tüketimin %90’ı şeker pancarından, %10’u ise şekerden kısmen ikame olabilen ve ithal mısırdan üretilen nişasta bazlı şekerlerden (NBS) karşılanmaktadır. Kişi başına şeker tüketiminde ise son 40 yıl içinde çok önemli gelişmeler olmuş, 1962 yılında 12,5 kg olan tüketim, 2000 yılında AB ülkelerindeki şeker tüketiminin biraz altında 30,3 kg olarak gerçekleşmiştir (Keskin, 2003).

Çizelge 6: AB25’de Şeker Piyasalarının Farklı Senaryolara Göre Değişimi (2010-2015)

Kaynak: Anonim 2003.

Seçenek	Üretim		İthalat Milyon ton	İhracat		AB beyaz şeker fiyatı EUR/ton	Gümrük indirimi %	Doğrudan yardımlar (çiftçiye)	Net Harcama (Bütçe disiplinindeki harcamalara uymuyor) Milyon EUR
	Kota Milyon ton	Toplam Milyon ton		İhr. Yardl. Milyon ton	Toplam Milyon ton				
Mevcut durum	17,5	20,0	1,9	2,8	5,3	725	0	Hayır	1000-1200 (Gelirlerden harcamalar çıktıktan sonra kalan)
Mevcut durumun devamı (2010-2015)	13,5	16,0	4,0	1,5	4,0	600	<-36	Hayır	600-800
Sabit kota (2010-2015)	14,0	16,0	3,5	1,5	3,5	600	<-36	Hayır	600-800
Fiyatların düşmesi (2010-2015)	0,0	14,0	2,5	0,0	0,5	450	<-60	Evet	800-1000
<i>Geçiş safhası (2006-2011)</i>	<i>15,5</i>	<i>17,5</i>	<i>2,0</i>	<i>1,5</i>	<i>3,5</i>	<i>600</i>	<i><-36</i>	<i>Hayır</i>	<i>600-800</i>
Liberalizasyon (2010-2015)	0,0	6,0	10,0	0,0	0,0	350	-	Evet	1150-1350

Şeker pancarı üretimi üreticilerle fabrikalar arasında “Şeker Pancarı Üretim Sözleşmesi” hükümlerine göre yapılmaktadır. 1999 yılından itibaren kotalı üretim uygulamasının başlamasıyla üretim miktarı üzerinden (ton) sözleşme yapılmaya başlanmıştır; şeker pancarı ekim alanları ile üretim azalmaya başlamıştır. Buna rağmen Türkiye, AB’de ekim alanı ve üretimde Almanya ve Fransa’dan sonra 3.sırada gelmektedir. Ancak, halen tarımsal alt yapıdaki yetersizlikler nedeniyle ortalama pancar verimi Fransa, Almanya ve diğer birçok AB ülkesinden düşüktür (Pankobirlik).

AB de Türkiye’deki gibi şeker pancarından yüksek maliyetle şeker üretmekte olup; Türkiye’ye göre avantajı ise, ortalama işletme genişliği daha büyük alanlarda (AB15’de ortalama işletme büyüklüğü 20 hektar, şeker pancarı tarımı yapan işletmelerin ortalama arazi büyüklüğü 70 hektar ve bunun 8 hektarında ise şeker pancarı tarımı yapılmaktadır.) ve hektara daha yüksek verimli bir üretimi gerçekleştirmesidir. AB ve gelişmiş ülkelerin ihracat desteklerinde ve iç desteklerde DTÖ nedeniyle yapacağı indirim ise Türkiye’ye rekabet için avantaj sağlayabilecektir. Ancak, yine pancar şekeri ve kamış şekeri arasındaki önemli maliyet farkı nedeniyle bu avantaj sadece şeker pancarı şekeri üreten ülkelere karşı olabilecektir.

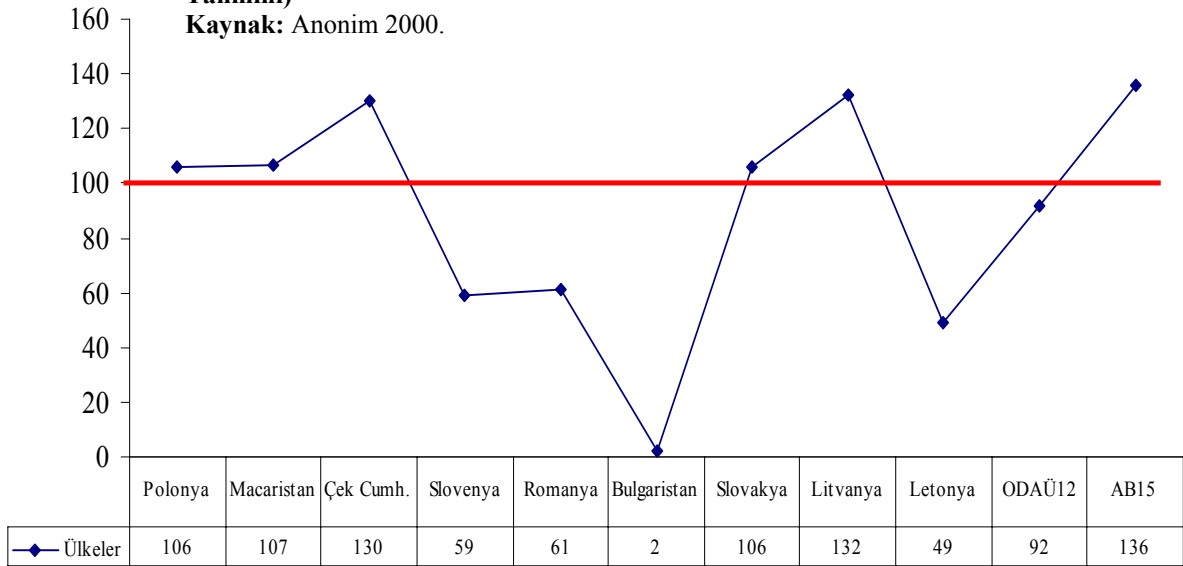
GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye bir taraftan AB’ne tam üyelik ve uyum süreci, diğer taraftan da DTÖ tarım anlaşması gereği ortaya çıkan gelişmeleri yakından takip edip zamanında ve gerekli önlemleri almak durumundadır. Artan küreselleşme hareketleri ve dünya ticaretindeki ileri liberalizasyon niyetleri artık ülkelerin tarım politikalarında bu küresel gelişmelere göre adımlar atmasını gerektirmektedir. Uluslararası bu anlaşmalara imza atan ülkeler ticaretin serbestleşmesinden mümkün olduğunca en az kayıpla çıkmanın yollarını aramakta ve bunun sonucunda birçok alternatif ve senaryolar üretmektedirler. AB de bu gelişmelere göre Haziran 2003’de OTP’ de bazı değişiklikler yapmış ve böylece DTÖ İleri Tarım Müzakerelerinde müzakere pozisyonunu güçlendirmiştir.

Ticaretin serbestleşmesi ile iç desteklerin azaltılması, ihracat desteklerinin kaldırılması ve pazara girişin kolaylaşması sonucunda piyasalarda var olabilmeyi rekabet gücü belirleyecektir. Ancak, farklı ürünlerden farklı maliyetlerle üretilmesine rağmen, öz tüketimi karşılması (gıda güvencesi), önemli bir kitle için geçim idamesi sağlaması, AB için çevre, kırsal kalkınma ve alternatif enerji konularının daha sık gündeme gelmeye başlaması, ekonomik olarak şeker pancarı tarımının stratejik önemini halen korumaktadır. Türkiye için de şeker pancarı tarımı ve endüstrisi önemini korumakta ve bu nedenle zamanında gerekli tedbirleri almak önemli olmaktadır.

Grafik 2: Genişleme Sürecinde Şekerde Kendine Yeterlilik Oranı (2003 Yılı Tahmini)

Kaynak: Anonim 2000.



ODAÜ(12) : Orta ve Doğu Avrupa Ülkesi 12 Üve Ülke

KAYNAKLAR

ANONİM (2000): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den Agrarsektor, Bayerische Landesanstalt für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur, Studie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, April 2000.

ANONİM (2003): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Der Weg zu einer Reform der Zuckerpolitik der Europäischen Union, Zusammenfassung der Folgenschätzung. Brüssel.

ANONİM (2003a): Mitteilung der Kommission an den Rat und Das Europäische Parlament, Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft für Europa durch die Reform der GAP – Tabak, Olivenöl, Baumwolle und Zucker, KOM(2003)554 endgültig, Brüssel.

ANONİM (2004): Mitteilung der Kommission an den Rat und Das Europäische Parlament, Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft für Europa durch die Reform der GAP – Reformvorschläge für den Zuckersektor, (KOM) 2004, Brüssel.

ANONİM (2004a): FAO Trade Policy Technical Notes, No.6 Sugar: the impact of reforms to sugar sector policies a guide to contemporary analyses, Rome on 5-6 August 2004.

ANONİM (2005): Gemeinsame Marktorganisation für Zucker, <http://europa.eu.int/scadplus/le/de/lvb/111066.htm> (13.03.2005).

ANONİM (2005a): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, KOM(2005) 263 endgültig, Brüssel.

ANONİM (2005b): Der Europäische Zuckersektor, Seine Bedeutung und Zukunft, Europäische Kommission.

ERTAŞ, M., FİDAN, M. S., ALMA, H., Alternatif Enerji Kaynağı Olarak Biyoethanolün Üretimi ve Önemi, K.Maraş.

GÖKDEMİR, B., (2004): Tarımda Piyasa Reformu "Türk Tarımı Özelinde Tarım ve Rekabet Politikası İlişkisi", Rekabet Kurumu Yayın No: 0143, Ankara.

ISERMAYER, F., KLEINHANSS, RIEDEL, J., SOMMER, U., (2004): Reform EU-Zuckermarktordnung, Antworten zum

Fragenkatalog des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages.

ISERMAYER, F., KLEINHANSS, W., OFFERMANN, F., RIEDEL, J., GOCHT, A., KÜPLER, B., OSTERBURG, B., SOMMER, U., (2005): Vergleichende Analyse verschiedener Vorschläge zur Reform der Zuckermarktordnung, FAL, Braunschweig.

KESKİN, G., (2003): Şeker ve Tatlandırıcılar, TEAE Bakış Sayı:2, Nüsha 7, Ankara

KIYMAZ, T., (2002): Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye'nin Konumu, DPT Yayın No: 2652, Ankara.

KLARE, K., DOLL, H., (2004): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Pachtpreise, Stellungnahme im Auftrag des Bundesministerium für Verbraucher, Ernährung und Landwirtschaft, Institut für ländliche Räume, FAL, Braunschweig.

KUCERA, M., (2004): Leitfaden WTO Landwirtschaftsverhandlungen, Projektarbeit im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.

MÜLLER, A., (2004): Die Reform der EU-Zuckermarktordnung, Knotenpunkt GmbH, Berlin/Bonn/Rinderfeld.

NÖHLE, U., (2004): EU- Zuckermarkt und Handelsabkommen der EU, EU, WTO, LDC, AKP, Mercosur- kritische Bestandsaufnahme eines vielfältigen Interessenkonfliktes, Zuckerindustrie 129 (2004) Nr. 10, 701–710, Kassel.

ZİMMERMAN, B., WIESER, H., ZEDDİES, J., (1999): Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Zuckernerzeugung –komperative Kostenunterschiede und Wettbewerbsverzerrungen-, Kiel.

www.foreigntrade.gov.tr/anl/DTO/TEMMUZ-2004

www.situationsbericht.de

www.suedzucker.de

www.zuckerwirtschaft.de

www.tarim.gov.tr

www.wto-news.ch