

Türkiye’de Şeker: Üretim, Tüketim, Ticaret ve Politikaların Kısa Bir Tartışması

Alper DEMİRDÖĞEN¹

Öz

Bu çalışmada Türkiye şeker piyasaları politika, üretim, tüketim ve dış ticaret olmak üzere dört açıdan kısa bir şekilde tartışılmaktadır. Çalışmanın temel bulgularına göre Türkiye’de devlet, şeker piyasalarına özellikle şeker fabrikaları aracılığıyla destek vermiştir. Ancak devletin piyasalardaki rolü özellikle son dönemlerde fabrikaların özelleştirilmesi ile azalmaktadır. Şeker pancarı üretimi kotalı üretime geçiş ile giderek azalmaktadır. Benzer azalış şeker pancarı fiyatları için de geçerlidir. Ancak tüketim açısından önemli olan şeker fiyatları son kırk yıldır neredeyse hiç değişmemiştir. Tüketim alışkanlıklarındaki değişime bağlı olarak 2000’li yıllarda ham şeker tüketiminde bir azalma söz konusudur. Dış ticarete ise Türkiye şeker ve şekerli ürünlerde net ihracatçı konumundadır. Şeker piyasalarının incelenmesinin gelecek dönemlerde de önemini korumaya devam etmesi beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Şeker pancarı, Tarım politikası, Türkiye

Sugar in Türkiye: A Short Discussion of Production, Consumption, Trade and Policies

Abstract

This paper shortly discusses Türkiye’s sugar markets from four different perspectives, namely policy, production, consumption, and trade. According to the main findings of the paper, Türkiye has supported sugar markets mostly via sugar factories. However, the role of state decreases in the markets, especially with the privatization policies of sugar factories. Sugar lands significantly decreased with the production quota scheme. The same decrease is also valid for the price of sugar beets. However, the sugar prices that are significantly important for consumption are almost the same for the last four decades. The raw sugar consumption decreases after the 2000s with possibly the change of consumption habits. Türkiye is a net exporter in the trade of sugar and sugary products. It is expected that the importance of evaluating the sugar markets would keep its place in the following future.

Keywords: Sugar beet, Agricultural policy, Türkiye

JEL: Q10, Q11, Q18

Geliş Tarihi (Received): 18.06.2021

Kabul Tarihi (Accepted): 21.12.2021

¹ Araş. Gör. Dr., Ankara Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, Ankara, demirdogen@ankara.edu.tr, Orcid: 0000-0001-9729-8779.

GİRİŞ

Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de şeker tarım ürünleri içerisinde özel bir yere sahiptir. Doğrudan tüketimine ek olarak birçok gıda ürününün üretiminde kullanılması şeker tüketim açısından önemli bir noktaya taşımaktadır. Türkiye özelinde şeker pancarı üretimi ile birlikte de büyük bir tarımsal üretici topluluğunun geçimi sağlanmaktadır. Ayrıca şeker fabrikaları aracılığı ile ülke ekonomisine katkı sağlanmakta ve ürünün taşınmasından işlenmesine kadar çeşitli sektörler de istihdam ve gelir kaynağı olmaktadır. Şekerin üretim ve tüketim açısından bu önemi nedeniyle de politikalar kapsamında en fazla tartışılan alanların başında gelmektedir.

Türkiye’de şeker pancarını politikalar ve fabrikalar özelinde tartışmak birçok araştırmacının ilgi gösterdiği alanların başında gelmektedir. Örneğin sadece son beş yıllık kısa sürede bile birçok çalışma yapılmıştır (Demirdogen, 2020; Erdinç, 2017; Eser & Bahşi, 2020; Eştürk, 2018; Fedai, 2016; Fedai et al., 2018; Karademir, 2015; Kaya, 2015; Kendirli, 2018; Özer, 2021; Tosun & Arslan, 2016). Bu mevcut kısa çalışma ile de bu literatüre katkı sağlamak amaçlanmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’nin şeker piyasaları politika, üretim, tüketim ve dış ticaret olmak üzere dört açıdan tartışılmaktadır. Çalışmanın mevcut çalışmalara katkısı şeker politikalarının özet bir şekilde genel bir resminin çizilmesinden, üretim ve fiyat değişimlerinin uzun dönem açısından tartışılmasından ve tüketimin mikro düzeyde veriler ile değerlendirilmesinden gelmektedir.

POLİTİKA

Tarım ürünleri genel olarak politikalar aracılığı ile desteklenmektedir. Ancak bu destek bazı ürünler için daha fazla olmakta ve bu ürünler politika alanında daha fazla tartışmaya neden olmaktadır. Dünyada genel olarak tarım politikaları açısından korunan ve özel bir yerde tutulan ürünlerin başında buğday, pamuk, pirinç ve şeker gibi ürünler gelmektedir. Bu ürünlerin iki temel özelliği bulunmaktadır. Birincisi buğday ve pirinç gibi ürünler toplumun büyük bölümünün temel

beslenme kaynağı olabilir ve bu yüzden gıda güvencesi kapsamında politikalar ile korunabilir. İkincisi ise pamuk ve şekerde olduğu gibi sanayi ile yakın ilişkisi olabilir. Örneğin şeker birçok gıda ürününün üretiminde kullanılması nedeniyle tarih boyunca ülkelerin önem verdiği tarımsal ürünlerin başında gelmiştir. İç piyasalarda yüksek düzeyde destekler ile korunan şeker piyasası, dış ticarete de ülkelerin ortak bir paydada buluşmasını zorlaştıran ürün olmuştur. Ticaretin serbestleşmesine yönelik Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kapsamındaki tarım müzakerelerinde ülkeler birçok üründe korumacılığı azaltma yönünde yaklaşımlar sergilese de, konu şeker olduğunda yüksek tarifelerle korumaya devam edeceklerini ifade etmişlerdir (Özalp ve Ören, 2014). Şeker ürününe dünyada gösterilen bu önem Türkiye için de benzerlik göstermiş ve Türkiye’de de birçok politika uygulaması ile şeker ve ilişkili sektörleri desteklenmiştir.

Türkiye’de şeker politikaları ve sektörünün zenginliği seçilen önemli olaylar aracılığıyla Tablo 1’de görülmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze her birkaç yılda bir Türkiye’de şeker sektörünü doğrudan etkileyen bir olay meydana gelmiştir. Türkiye’de şeker sektörünün desteklenmesinin 1925 yılında çıkarılan “Şeker Fabrikalarına Bahş Olunan İmtiyâzât ve Muâfiyyât Hakkında Kânûn” ile başladığını söylemek mümkündür. Bu kanun ile birlikte şeker fabrikası kuracaklara vergi muafiyeti ve arazi sağlanması gibi alanlarda destek verilmiştir (Fedai, 2016). Ardından bir yıl sonra ilk özel fabrikalar olan Alpullu ve Uşak Şeker Fabrikaları açılmıştır (Özer, 2021). 1935 yılında Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi kurularak özel sektöre ve devlete ait fabrikalar tek bir çatı altında birleştirilmiş ve bu şirket, şeker piyasalarının temel düzenleyicisi bir kurum haline gelmiştir (Türk Şeker, 2021). Devam eden yıllarda devletin şeker sektörüne desteği genellikle fabrika kurmak ve fabrikalar aracılığıyla üreticilere destek ve alım garantisi vermek şeklinde olmuştur. Şeker piyasalarında büyük bir etki yaratan bir diğer olay 1972 yılında Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği’nin (Pankobirlik) kurulması olmuştur. Bu birlik günümüzde yaklaşık 1.5 milyon üyesiyle

Türkiye'nin en büyük üretici kooperatifi olmuş ve özellikle 2000'li yılların ortasından sonra kurulan katma değeri yüksek işletmeler ile birliğin ekonomiye katkısı giderek artmıştır (Pankobirlik, 2021). 2001 yılına gelindiğinde ise Şeker Kanunu ile Türkiye'de devletin önümüzdeki yıllarda şeker sektöründen çekileceğine yönelik bir algı oluşmuştur.

Bu çalışmada incelenen dönemin sonu olan 2018 yılında ise devlete ait on şeker fabrikası özelleştirilmiştir. Gelecek dönemlerde şeker piyasalarında beklenti ise devletin sektörden payının özelleştirme ile giderek azalacağı (Türk Şeker, 2021) ve ortaya çıkan boşluğun üretici kooperatifleri ve özel kesim tarafından doldurulacağıdır.

Tablo 1. Türkiye Şeker Tarihinde Önemli Olaylar

Tarih	Olay	Tarih	Olay
1925	Şeker Fabrikalarına Bahş Olunan İmtiyâzât ve Muâfiyyât Hakkında Kânûn	1989	Erciş, Ereğli ve Çarşamba
1926	Şeker İnhisârı Hakkında Kânun Alpullu ve Uşak Şeker Fabrikalarının Açılması	1991	Çorum Şeker Fabrikası Açılması Amasya Şeker Fabrikası'nın Pankobirlik'e Geçmesi
1933	Eskişehir Şeker Fabrikası Açılması	1992	Konya ve Kayseri Şeker Fabrikalarının Pankobirlik'e Geçmesi Amylum Nişasta A.Ş. Üretime Başlaması
1934	Turhal Şeker Fabrikası Açılması	1993	Kars Şeker Fabrikası Açılması
1935	Şeker Fabrikaları Vergi Muafiyetinin Kaldırılması Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketinin Kurulması	1996	PNS Pendik Nişasta A.Ş. Üretime Başlaması
1951	Şeker Sanayii'nin Tevsi Programı	1997	Yozgat Şeker Fabrikası Açılması
1953	Adapazarı Şeker Fabrikası Açılması	1998	Üretim Kotasına Geçiş Tat Nişasta A.Ş. Üretime Başlaması
1954	Amasya, Konya ve Kütahya Şeker Fabrikalarının Açılması	1999	IMF Niyet Mektubu
1955	Kayseri, Susurluk ve Burdur Şeker Fabrikalarının Açılması	2000	TŞFAŞ Özelleştirme Kapsamına Alınması Cargill Tarım ve Gıda A.Ş. Üretime Başlaması
1956	Şeker Kanunu Erzurum, Erzincan, Elâzığ ve Malatya Şeker Fabrikalarının Açılması	2001	Şeker Kanunu Şeker Kurumunun Kurulması Kırşehir Şeker Fabrikası Açılması Tarım Reformu Uygulama Projesi Başlaması
1962	Ankara Şeker Fabrikası Açılması	2002	PNS Pendik Nişasta A.Ş. Yarı Hisselerinin Cargill Tarafından Alınması
1963	Kastamonu Şeker Fabrikası Açılması	2004	Çumra Şeker Fabrikası Açılması
1972	Pankobirlik'in Kurulması	2005	Adapazarı Şeker Fabrikasının Özelleştirilmesi
1977	Afyon Şeker Fabrikası Açılması	2006	Boğazlıyan ve Keskinlik Şeker Fabrikalarının Açılması
1982	Muş ve Ilgın Şeker Fabrikalarının Açılması	2008	TŞFAŞ Özelleştirme Kapsamına Alınması
1983	Türkiye Şeker Sanayi Kurumu Kuruluşu	2012	Adapazarı Şeker Fabrikasının El Değiştirmesi
1984	Bor ve Ağrı Şeker Fabrikalarının Açılması	2017	Şeker Kurumu Kapatıldı
1985	Elbistan Şeker Fabrikası Açılması	2018	Şeker Dairesi Başkanlığının Kurulması TŞFAŞ 10 Fabrikasının Özelleştirilmesi
1986	Sunar Mısır A.Ş. Üretime Başlaması		

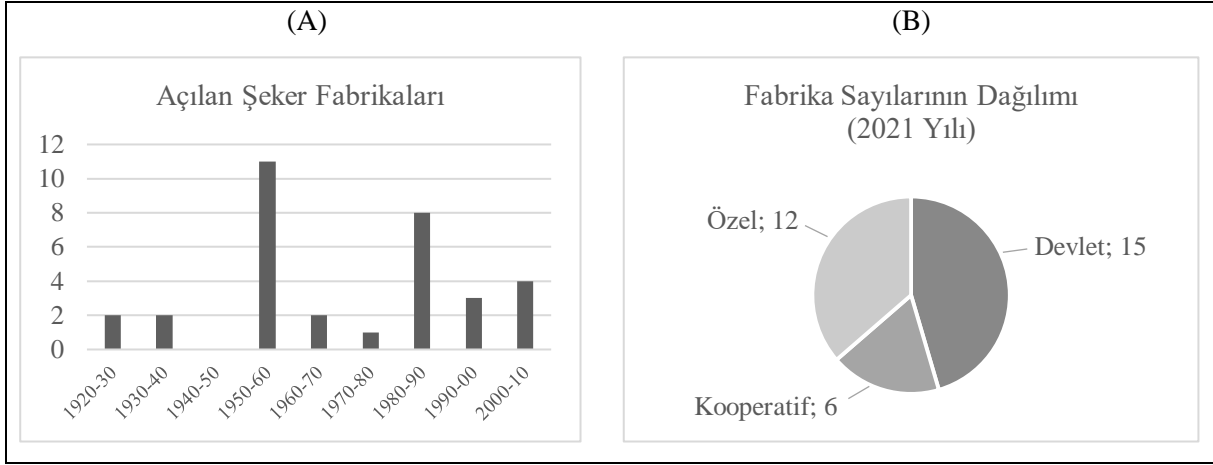
Not: Yazar tarafından derlenmiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi Türkiye’de şeker piyasalarında devletin varlığının en çok hissedildiği alan şeker fabrikalarıdır. Türkiye’de her şeker fabrikasının bir üretim kotası bulunmakta ve fabrikalar sözleşmeli üretim ile şeker kotasını üreticilere dağıtmaktadır¹. Ayrıca fabrikalar girdi, nakit avans ve yayım desteği gibi alanlarda tarımsal üreticilere destek vermektedir. Şekil 1’de Türkiye’de kurulan şeker fabrikalarının dönemlere göre nasıl değiştiği gösterilmektedir. Türkiye’de 1920-2010 yılları arasında otuz üç adet şeker fabrikası kurulmuştur. Bu fabrikaların üçte biri 1950-1960 yılları arasında kurulmuştur. Devlet fabrika kurma görevini 2000’li yıllarda

bırakmaya başlamış ve 2000’li yıllardan sonra fabrikalar özel sektör veya kooperatifler aracılığıyla kurulmuştur.

Şekil 1 (B)’de ise fabrikaların 2019 yılı itibariyle dağılımı görülmektedir. Türkiye’de 15 adet devlet, 12 adet özel ve 6 adet kooperatif fabrikası bulunmaktadır. Ancak fabrikalar arası şeker işleme kapasitesi veya modernizasyon açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Devlete ait şeker fabrikalarının önümüzdeki yıllarda özelleştirilmesi ile devletin şeker piyasalarındaki payında azalma beklenmektedir (Türk Şeker, 2021).

Şekil 1. Türkiye’de Şeker Fabrikaları



Not: Şekil 1 (A) verileri için bkz: Tablo 1

Türkiye’de şeker politikaları ile ilgili ayrıntılı bir şekilde bahsedilmesi gereken konu son yıllarda gerçekleşen özelleştirme uygulamasıdır. 2018 yılının başında devlete ait 25 fabrikanın 14’ünün satışının yapılacağı ilan edilmiş ve bu uygulamaya bağlı olarak 10 fabrika özelleşmiş, 3 fabrikanın satışı iptal edilmiş, 1 fabrikaya ise yeterli talep gelmemiştir (Türk Şeker, 2021). Şeker fabrikalarının özelleştirileceğinin ilan edilmesi tarımsal üretici, fabrika işçileri ve toplumun diğer üyeleri arasında büyük bir endişe yaratmıştır. Türk-İş 1 milyon 690 bin imza toplayarak özelleştirme sürecinin iptal edilmesi gerekliliğini savunmuş, ancak bu talep fabrikaların

özelleştirilmesini engelleyememiştir. Hem yazılı hem de sosyal medya aracılığıyla özelleştirme sürecine toplum tarafından bu düzeyde tepki verilmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Öncelikli olarak temel sorun fabrikaların özelleştirilmesinden ziyade, özelleştirme sonrası kapanma ihtimalleridir. İşsiz kalma endişesi taşıyan işçilere ek olarak, tarımsal üreticiler de sözleşme yaptıkları fabrikaların gelecekte kapanma ihtimali ile karşılaşmışlardır. Böylelikle bu kapanma ihtimali tarımsal üreticiler açısından önemli bir endişe kaynağı olmuştur. Ancak belirtilmesi gereken bir diğer nokta özelleştirme sürecine tepki gösterenlerin önemli bir

¹ Sözleşmeli üretim modelinde üretici ile fabrika yazılı bir sözleşme ile şeker pancarı üretiminin nasıl yapılacağını belirlemektedir. Kullanılan tohum, ilaç, gübre vb. girdilerin avans olarak fabrikalar tarafından üreticilere verilebilmesine ek olarak sözleşmeli üretimin en önemli özelliği hasat sonrasında üreticiye ürünün alımı konusunda bir garanti verilmesidir. Üretici sözleşme içerisinde belirtilen şartları

karşılması durumunda, fabrika üreticinin sözleşme kapsamındaki ürününü hasat sonrasında satın almaktadır. Böylelikle sözleşmeli üretim süreci tamamlanmakta ve bu süreç her üretim döneminde bir önceki döneme benzer koşullarda yeniden üretici ile fabrika arasında tekrarlanmaktadır.

çoğunluğunun ne fabrika işçisi ne de tarımsal üretici olduğudur. Toplumun geniş bir kesimi tarafından şeker fabrikalarının özelleştirilmesine karşı çıkılmasının temel nedeni nişasta bazlı şekerle karşı alınan olumsuz tutumdur. Özelleştirme ile ortaya çıkan arz açığının nişasta bazlı şeker ile doldurulacağı ve bu şekerin de insan sağlığına zararlı olduğu belirtilmiş, böylelikle özelleştirmenin doğrudan toplum sağlığını etkileyeceği ifade edilmiştir (Türk-İş, 2018).

ÜRETİM

Dünyada yetiştirilen şekerli bitkiler ürün grubunun %86'sını şeker kamışı, geriye kalanını ise şeker pancarı oluşturmaktadır (OECD & FAO, 2019). Türkiye'de ise şeker üretiminin tamamı şeker pancarından yapılmaktadır. Şeker pancarı üretimi diğer tarımsal ürünlerden farklı olarak üretim kotasına tabidir ve sözleşmeli üretim modeli ile yapılmaktadır. Bu üretim modelinde öncelikli olarak Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı Şeker Dairesi Başkanlığı tarafından toplam şeker kotası belirlenmektedir. Ardından belirlenen şeker kotaları şeker fabrikalarına dağıtılmaktadır. Fabrikalar kendi bölgelerinde yer alan tarımsal üreticilere şeker kotalarını paylaşmakta ve üreticiler ile sözleşme yaparak üretilmesi gereken şeker pancarı miktarını belirlemektedir. Şeker kotalarının dağıtımına ek olarak fabrikalar üreticilere girdi, avans, yayım hizmeti gibi destekler ile yardımcı olmaktadır. Bu sistemde üreticiler sözleşme yaptıkları şeker pancarları miktarını üretip, şeker fabrikalarına satarak üretim sürecini tamamlamaktadır.

Şeker pancarı üretiminin bir diğer önemli özelliği münavebeli tarım kapsamında yapılmasıdır. Üreticiler her yıl arka arkaya şeker pancarı yetiştirememekte, genellikle üç veya dört yılda bir aynı araziye şeker pancarı ekimi yapılabilmektedir. Üretimin kotalı olması, ancak üretimde münavebe zorunluluğu nedeniyle üreticiler arazilerini belirli parçalara ayırmakta ve her yıl farklı bir arazi parçasına ekim yapılarak mevcut üretim kotalarının devamlılığını sağlamaktadır. Ayrıca üreticiler arasında kotaların değiş tokuşu yapılarak da üretim kotası ile

münavebe arasında denge sağlanmaya çalışılmaktadır.

Tarımsal üreticilerin üretim kararını etkileyen önemli öğelerden biri ürün fiyatıdır. Bu yüzden Türkiye'de şeker pancarı ekim alanlarının değişimi Şekil 2'de şeker pancarı fiyatları ile verilmiştir. Şeker pancarı fiyatları özellikle İkinci Dünya Savaşı döneminde çok yüksek olmasına rağmen, 1950'lerden 1980'lere kadar düzenli bir şekilde azalmıştır. 1980-1994 arası sabit bir dönemi, 1994-1997 ise keskin bir yükselişi ifade etse de, 1997 yılından sonra Türkiye'de şeker pancarı fiyatlarının düzenli bir şekilde azaldığını söylemek mümkündür. Böylelikle dönemin koşullarına bağlı olarak fiyatlarda yüksek dalgalanmalar görülse de, Türkiye'de şeker pancarı fiyatları reel anlamda kırk yıl öncesine aşağı yukarı aynı seviyelerdedir. 1998 öncesine kadar geçen kırk yıllık süreç içerisinde şeker pancarı ekim alanları yaklaşık beş kat büyümüş, ancak kotalı üretime geçiş ile ekim alanları azalmaya başlamıştır. Son 10 yıllık dönemde ise 300 bin hektarlık sabit bir denge seviyesinde Türkiye'de şeker pancarı ekiminin yapıldığını söylemek mümkündür.

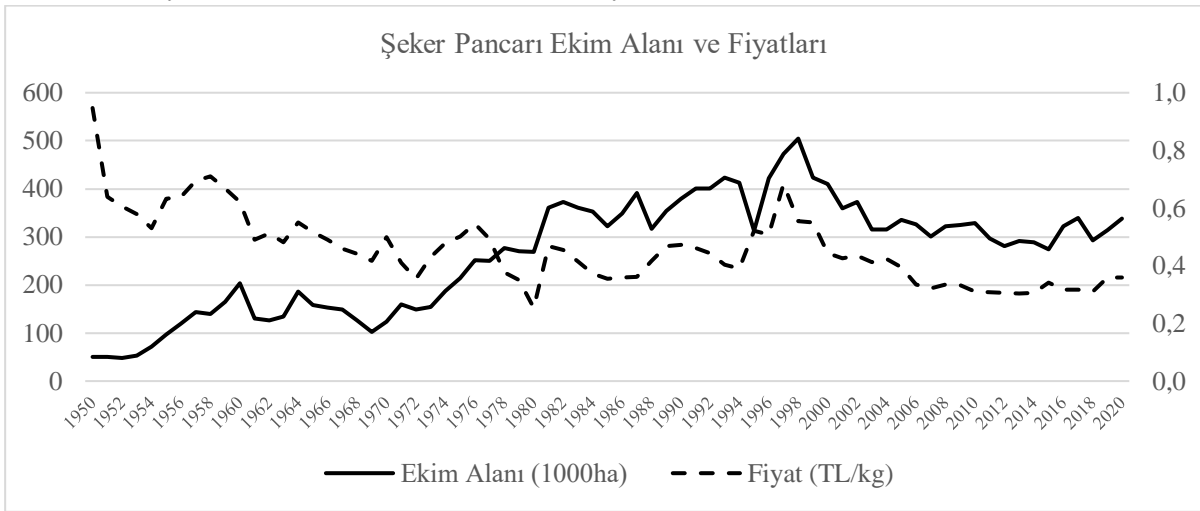
Türkiye'de şeker pancarı ekim alanlarının değişimine ek olarak bir diğer önemli konu üretimin hangi bölgelerde yapıldığıdır. Şekil 3'e göre şeker pancarı neredeyse Türkiye'nin tamamında yetiştirilmektedir. Ancak ekonomik anlamda ve büyüklük olarak iç bölgelerde bir yoğunlaşma söz konusudur. Konya ili tek başına Türkiye şeker pancarı ekim alanlarının %28'ine sahiptir. Bu ilde dört adet şeker fabrikası bulunmakta ve şeker üretimi ile birlikte özellikle Pankobirlik aracılığıyla katma değeri yüksek gıda ürünleri üretilmektedir. Konya iline ek olarak Eskişehir, Yozgat, Kayseri ve Sivas gibi illerde Türkiye'nin şeker pancarı ekim alanlarında önemli bölgeleri oluşturmaktadır.

Türkiye'de tarımsal girdi fiyatlarının giderek artması üreticiler açısından en önemli sorunların başında gelmektedir. Şeker pancarı üreticileri de girdi fiyatları yüksekliğini diğer tarımsal ürün üreticilerine benzer şekilde sorunlarının başına almışlardır. Ancak şeker pancarı üreticilerinin

diğer üreticilerden farklı kendine özgü diğer sorunları da bulunmaktadır. Birçok üründen farklı bir şekilde şeker pancarı üretiminin kota ile yapılması üreticinin üretim kararını etkileyen temel öğedir. Özellikle 2017 yılından sonra Avrupa Birliği'nde şeker kotalarının kaldırılmasına bağlı olarak Türkiye'de mevcut şeker kotalarının düzenlenmesine yönelik talep giderek artmaktadır. Türkiye'de şeker pancarı üretiminin bir diğer sorunu üretim düzeninde son yıllarda meydana gelen değişimdir. Şeker pancarı üretimi onlarca yıldır sözleşmeli üretim modeliyle

ve devletin doğrudan desteği ile yapılmıştır. Ancak 2018 yılında meydana gelen özelleştirme politikaları piyasalarda büyük bir belirsizlik yaratmış ve üreticilerin şeker pancarı ekim alanlarını azaltmalarına neden olmuştur (Demirdogen, 2020). Şeker fabrikalarındaki bu kurumsal değişikliğin yarattığı belirsizliğin temel nedeni fabrikaların gelecek yıllarda üretimlerine devam edip etmeyecekleridir. Böylelikle şeker pancarı üreticileri açısından önemli bir sorun özelleştirilen şeker fabrikalarının kapanması durumunda ne yapacaklarıdır.

Şekil 2. Türkiye'de Şeker Pancarı Ekim Alanı ve Fiyatları



Not: Fiyatlar TÜİK Tüketici Fiyat Endeksi (1938=100) kullanılarak reel fiyatlara çevrilmiştir. Ekim alanı ve fiyat veri kaynakları; Devlet İstatistik Enstitüsü (1971, 1992); İstatistik Umum Müdürlüğü (1957); Pankobirlik (2020); TÜİK (2014, 2021a)

Şekil 3. Türkiye'de Şeker Pancarı Ekim Alanlarının Bölgelere Göre Dağılımı



Not: Değerler 2019 yılı içindir. Değer bulunmayan yerlerde şeker pancarı üretimi yapılmamaktadır. Renkler üretim büyüklüğüne göre siyahtan griye değişmektedir. Veri kaynağı; TÜİK (2021a).

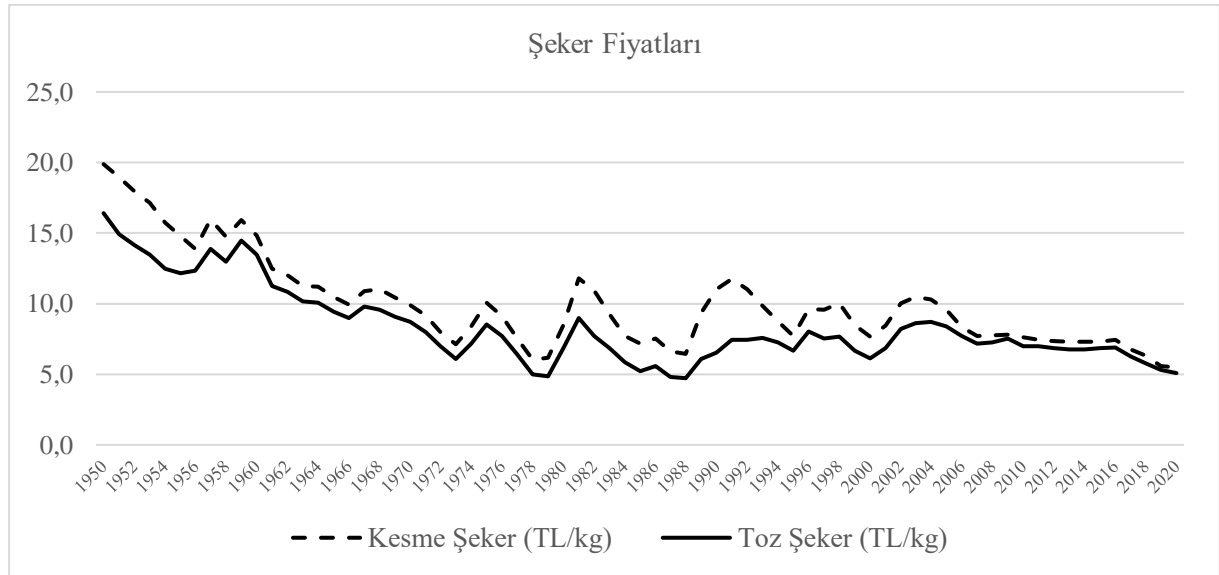
TÜKETİM

Bir ürünün tüketimini etkileyen öğelerin başında ürünün fiyatı ve tüketicilerin alışkanlıkları gelmektedir. Ancak tüketici alışkanlıklarını ölçmek ve uzun dönem içerisinde nasıl değiştiğini göstermek kolay değildir. O yüzden genellikle tüketim tartışmaları ürün fiyatları ile ilişkilendirilerek yapılmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de şeker tüketiminin nasıl değiştiğini göstermeden önce, Şekil 4’de şeker fiyatlarının nasıl değiştiğini göstermek, tüketici davranışlarını anlamak açısından yararlıdır.

Şekil 4’de Türkiye’de kesme ve toz şeker fiyatlarının 1950 yılından günümüze nasıl değiştiği reel fiyatlar ile gösterilmektedir. Kesme şeker fiyatları ve toz şeker fiyatlarından genel olarak yüksektir. Ancak bu yüksekliğin özellikle 2000’lerin ortasından sonra kapandığı ve iki ürünün fiyatının birbirine yaklaştığı görülmektedir. Genel olarak Türkiye’de şeker

fiyatları 1980’lere kadar hızlı bir şekilde azalmıştır. 1980’li yıllardan sonra devam eden yaklaşık kırk yıllık dönemde fiyatlar aşağı yukarı sabit kalmıştır. Türkiye’de geçtiğimiz kırk yıllık süreç içerisinde bir kilogram şekerin fiyatı yaklaşık olarak 5 TL’dir. Türkiye’de şeker tüketiminin değerlendirilmesi genellikle makro düzeyde veriler ile yapılmakta ve bu verilerin ana kaynağının ne olduğu her zaman belli olmamaktadır. Ancak tüketim konusunun mikro düzeyde veriler ile değerlendirilmesi, özellikle tüketicilerin bireyler arasında nasıl ve neden değiştiğini anlamak açısından önemlidir. Fakat Türkiye’de belirli bir dönemi kapsayacak mikro düzeyde tüketim miktarı verileri yoktur. Bu çalışmada bu sorunu kısmi de olsa dikkate almak için TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketi mikro veri setleri kapsamında bir değerlendirme yapılmakta ve 2002-2017 arasında tüketimin şeker harcamaları üzerinden bir tartışması yapılmaktadır.

Şekil 4. Türkiye’de Şeker Fiyatları



Not: Fiyatlar Ankara İli içindir. TÜİK Tüketici Fiyat Endeksi (1938=100) kullanılarak reel fiyatlara çevrilmiştir. Veri kaynağı; TÜİK (2014, 2021c).

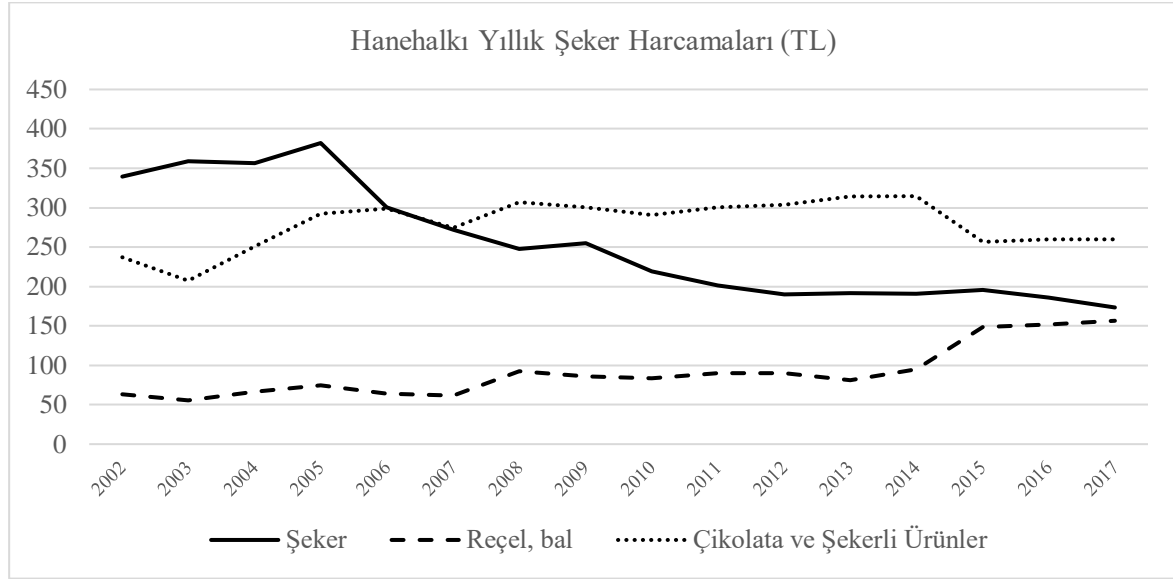
Türkiye’de şeker harcamalarının nasıl değiştiği Şekil 5’de gösterilmektedir. Üç tüketim grubu bulunmakta olup siyah düz çizgi ham şeker tüketim harcamalarını, kesikli çizgi reçel, bal ve marmelat gibi şekerli ürünlerin tüketim harcamalarını, noktalı çizgi ise çikolata ve şekerli ürünlerin tüketim harcamalarını göstermektedir. Bu verilere göre Türkiye’de geçtiğimiz 15 yıllık

süreçte hanelerin ham şeker harcamaları azalmaktadır. Bu azalma üst kısımda sabit kaldığı ifade edilen şeker fiyatları ile değerlendirildiğinde, Türkiye’de son yıllarda şeker tüketiminde alışkanlıkların değiştiği söylenebilir. Haneler giderek daha az ham şeker tüketmektedirler. Bu harcama düzeyi fiyatlar ile orantılandığında Türkiye’de bir hanenin ham

şeker tüketimi aylık olarak yaklaşık 2.5-3 kilogram arasında değişmektedir¹. Reçel ve bal harcamaları ise 2007 yılından sonra artmaktadır.

Son olarak çikolata ve şekerli ürünlerin tüketim harcamaları dönem boyunca aşağı yukarı sabittir.

Şekil 5. Türkiye’de Hanehalkı Şeker Tüketimi Harcamaları



Not: Bu değerler TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketi mikro verileri kullanılarak hesaplanmıştır. Bir hanenin yıllık ortalama şeker harcamalarını ifade etmektedir.

DIŞ TİCARET

Türkiye’de şeker ve şekerli ürünlerin dış ticaretine yönelik herhangi bir yasak bulunmamakta, ancak gümrük vergileri ile dış ticaret düzenlenmektedir. Gümrük vergileri ise şeker ve şekerli ürün çeşidine göre değişmektedir. Örneğin 2019 yılı itibarıyla ham şekerde %135 dış ticaret vergi oranı bulunurken, kakao içermeyen şekerli ürünlerde bu oran %9,4’dür (WTO, 2020). Dış ticaret açısından bir diğer önemli uygulama C şekerini olarak sınıflandırılan şeker grubudur. Bu şeker grubunda yurtiçinde kullanılmayan ancak ihraç edilecek şekerli ürünlerde kullanım şartıyla şeker kotasının aşılmasına izin verilmektedir.

Türkiye’de şeker dış ticaretini beş farklı ürün grubu dikkate alınarak Şekil 6’da gösterilmektedir. A bölümü ham şeker olarak tanımlanan ve pancar ve şeker kamışından elde edilen şekerleri, B bölümü laktoz, glikoz ve früktoz gibi şekerleri, C bölümü genellikle hayvan yemi olarak kullanılan melası göstermektedir.

Şekerli ürünler ise iki grup altında incelenmektedir. D bölümü kakao içermeyen şekerli ürünleri, E bölümü ise kakao içeren çikolata ve benzeri ürünleri göstermektedir. A bölümünde gösterildiği gibi dönemin ilk ve son yıllarını dikkate alınmadığında, Türkiye’de ham şeker ticaretinin oldukça az miktarlarda olduğunu söylemek mümkündür. Yıllık ihtiyaçlara bağlı olarak değişen kısa süreli bir ticaret söz konusudur. Diğer şeker sınıflandırmasında ise dış ticaret düzenli bir şekilde artmaktadır. Melas ticaretinde ise Türkiye ithalatçı konumdadır. Şekerli ürünler veya şeker içermesi muhtemel çikolatalı ürünlerde ise ticaretin zamanla arttığı gözlemlenmektedir.

Şekil 6 bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’nin şeker dış ticaretinde net ihracatçı olduğu söylenebilir. Türkiye’de şeker ve şekerli ürünler dış ticareti düzeyine ek olarak bir diğer önemli konu bu ticaretin hangi ülkeler ile gerçekleştirildiğidir. Bu ticaret TÜİK (2021b) verileri ile 2019 yılı için ve Şekil 6’daki ürünler

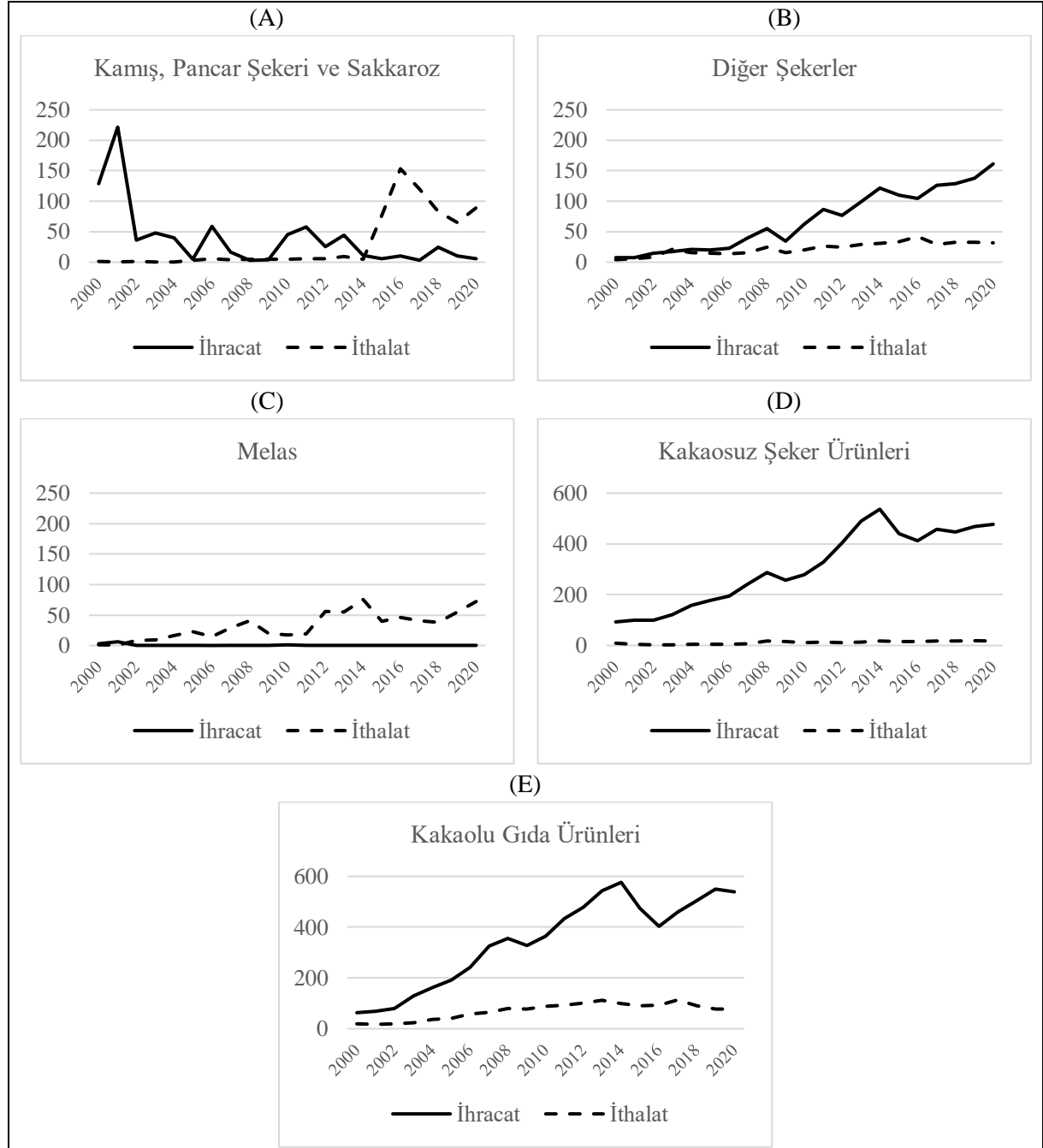
¹ Türkiye’de 2017 yılında bir hanenin yıllık ortalama ham şeker harcaması 171 TL’dir. Şeker fiyatları 5 TL/kg alındığında, yıllık ortalama ham şeker tüketim miktarı 171/5=35 kg’dır. 1 aylık şeker tüketimi ise 35/12=3 kg olur. Bu rakam haneler arasında değişmekte

ve böylelikle 2.5-3 kg arasında değişen şeker tüketimi miktarına ulaşmaktadır (Bu değerler TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketi mikro verileri kullanılarak hesaplanmıştır).

özelinde değerlendirilebilir. Ham şeker ihracatı genellikle komşu ülkeler olan Suriye ve Irak'a yapılmakta, ithalatta ise Brezilya önemli bir ülke olmaktadır. Diğer şekerler grubunda ise belirli bir ülke grubu öne çıkmamakta birçok ülke ile aşağı yukarı benzer düzeylerde şeker dış ticareti yapılmaktadır. Melas ithalatının ise %75'i Rusya'dan gelmektedir. Şekerli ürünler ve diğer çikolata ürünlerinde ise ihracatta Irak, ABD, Suudi

Arabistan ilk sıralarda yer almaktadır. İthalatta ise Almanya, Belçika, Hindistan ve İsviçre gibi dünyanın önemli çikolata üreticileri ülkeler yer almaktadır. Sonuç olarak Türkiye'nin şeker ve şekerli ürünlerin dış ticareti bir bütün olarak değerlendirildiğinde çoğunluğu Orta Doğu'da yer alan komşu ülkelerin en büyük ticaret ortakları olduklarını söylemek mümkündür.

Şekil 6. Türkiye'de Şeker Dış Ticareti (Milyon Dolar)



Not: Harmonize Sistem (HS4) sınıflandırması dikkate alınmıştır. Şekildeki ürün kodları sırasıyla; 1701, 1702, 1703, 1704, 1806'dır. Veri kaynağı; TÜİK (2021b)

SONUÇ

Bu çalışmanın amacı Türkiye şeker piyasalarını politika, üretim, tüketim ve dış ticaret olmak üzere dört açıdan kısa bir şekilde tartışmaktır. Çalışma kapsamında Türkiye'de şeker politikalarının özellikle şeker fabrikaları özelinde bir değerlendirmesi yapılmıştır. Ayrıca 1950'lerden günümüze şeker pancarı fiyatları ve ekim alanlarının değişimi incelenmiştir. Tüketim bölümünde mikro düzeyde veriler ile şeker harcamaları özelinde hanelerin ve kişi başı tüketim değişimleri gösterilmiştir. Son olarak dış ticaret ile şeker ve şekerli ürünlerin dış ticaretinin nasıl değiştiği tartışılmıştır.

Çalışmanın temel bulgularına göre Türkiye'de devlet, şeker piyasalarına özellikle şeker fabrikaları aracılığıyla destek vermiştir. Ancak devletin piyasalardaki rolü özellikle son dönemlerde fabrikaların özelleştirilmesi ile azalmaktadır. Şeker pancarı üretimi açısından 1990'ların sonu en üst düzeyi ifade etmiş, kotalı üretime geçiş ile günümüze kadar şeker pancarı ekim alanları azalmıştır. Benzer azalış şeker pancarı fiyatları için de geçerlidir. Tüketim açısından önemli olan şeker fiyatları ise reel olarak son kırk yıldır neredeyse hiç değişmemiştir. Tüketim alışkanlıklarına bağlı olarak 2000'li yıllarda ham şeker tüketiminde bir azalma söz konusudur. Dış ticarete ise Türkiye şeker ve şekerli ürünlerde net ihracatçı konumundadır.

Türkiye'de şekerin incelenmesi konusu araştırmaların ilgi duyduğu konuların başında gelmektedir. Özellikle politika değişimlerine bağlı olarak piyasalarda meydana gelen değişim nedeniyle konu güncelliğini korumaya devam etmektedir. Özelleştirme politikalarına bağlı olarak gelecek dönemlerde fabrikaların yapısının nasıl değişeceği, özelleştirme sonucu şeker pancarı üretimini bırakan üreticilerin ne yapacakları, şeker pancarı ile nişasta bazlı şekerin özellikle gıda sanayicinin maliyeti açısından tartışılması gibi konular gelecek çalışmalar tarafından değerlendirilebilir.

KAYNAKLAR

Demirdogen, A. (2020). Before Privatization There was Its Impact: Sugar Factories in Turkey. *Working Paper*.

DİE (1971). Tarım İstatistikleri Özeti 1970. *Devlet İstatistik Enstitüsü*.

DİE (1992). Tarım İstatistikleri Özeti 1990. *Devlet İstatistik Enstitüsü*.

Erdoğan, Z. (2017). Türkiye'de Şeker Sanayinin Gelişimi ve Şeker Sanayinde İzlenen Politikalar. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(3), 9-26.

Eser, H., & Bahşi, N. (2020). Sugar Beet Production Structure and Problems in Ilgın District of Konya Province. *Turkish Journal of Agriculture-Food Science and Technology*.

Eştürk, Ö. (2018). Türkiye'de şeker sektörünün önemi ve geleceği üzerine bir değerlendirme. *Anadolu İktisat ve İşletme Dergisi*.

Fedai, R. (2016). Bir Politika Alanı Olarak Şeker ve Şekerpancarı. *Tarih Okulu Dergisi*.

Fedai, R., Herdem, H., & Ertuğrul, G. (2018). Yeni Hükümet Sisteminde Şeker Politikalarının Sürdürülebilirliği: Yönelimsel ve Siyasal Açısından Bir Değerlendirme. *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*.

İstatistik Umum Müdürlüğü. (1957). Ziraî İstatistik Özetleri 1936-1956. *İstatistik Umum Müdürlüğü*.

Karademir, Z. (2015). Osmanlı İmparatorluğu'nda şeker üretim ve tüketimi (1500-1700). *OTAM*.

Kaya, F. (2015). Küresel ve bölgesel şeker politikalarının Türkiye şeker fabrikalarına etkilerine bir örnek; Ağrı Şeker Fabrikası. *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Dergisi*.

Kendirli, S. (2018). Özelleştirme Kapsamında Gıda Sektörü Analizi ve Türk Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesi. *International Conference on Eurasian Economies*.

OECD & FAO. (2019). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2019-2028*.
https://doi.org/doi:https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2019-en

Özalp, B., & Ören, M. N. (2014). Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması Çerçevesinde İleri Tarım Müzakerelerindeki Gelişmeler ve Türkiye Tarımı Üzerine Etkileri. *Tarım Ekonomisi Dergisi*.

Özer, S. (2021). Türkiye'de Şeker Sanayisi (1925-1950). *CTAD: Journal of Modern Turkish History Studies*, 17(33).

Pankobirlik. (2020). Dünya, AB ve Türkiye Şeker İstatistikleri. *Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği*.

Pankobirlik. (2021). *Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği*. Retrieved 15/12/ from <http://www.pankobirlik.com.tr>

Tosun, F., & Arslan, S. (2016). 4634 sayılı şeker kanunu sonrasında Türkiye şeker sanayinde meydana gelen gelişmeler. *Tarla Bitkileri Merkez Araştırma Enstitüsü Dergisi*.

TÜİK (2014). İstatistik Göstergeler 1923-2013. *Türkiye İstatistik Kurumu*.

TÜİK (2021a). Bitkisel Üretim İstatistikleri. *Türkiye İstatistik Kurumu*.

TÜİK (2021b). Dış Ticaret İstatistikleri. *Türkiye İstatistik Kurumu*. <http://tariffdata.wto.org/Default.aspx?culture=en-US>

TÜİK (2021c). Tüketici Madde Fiyatları. *Türkiye İstatistik Kurumu*.

Türk-İş (2018). *Şeker fabrikaları için 1 milyon 690 bin imza toplandı*. Retrieved 15/12/ from <https://www.turkis.org.tr/seker-fabrikalari-icin-1-milyon-690-bin-imza-toplandi/>

Türk Şeker (2021). Sektör Raporu 2020. *Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.*

WTO (2020). Tariff Download Facility. *World Trade Organization*. <http://tariffdata.wto.org/Default.aspx?culture=en-US>

