



Türkiye Şeker Dış Ticaretinin Yapısı ve Rekabet Gücü

Sinan DURU¹Seyit HAYRAN¹Aykut Gül^{1*}

¹Çukurova Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, Adana / Türkiye

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:
Kabul 20 Temmuz 2020
Onay 13 Mart 2021
Erişilebilirlik 8 April 2021

Anahtar Kelimeler:

C Şekeri
Sözleşmeli Tarım
Şeker Fabrikaları
Şekerli Mamuller

*Sorumlu Yazar :
aykutgul@cu.edu.tr

ARTICLE INFO

Article History:
Received 20 July 2020
Accepted 13 March 2021
Available online 8 April 2021

Keywords:

C Sugar
Contract farming
Sugar factories
Sugary products

*Corresponding Author:
aykutgul@cu.edu.tr

ÖZET

Şeker, dünya tarihi boyunca gıda güvencesi açısından stratejik öneme sahip bir ürün olmuş ve zamanla özel mevzuat düzenlemesi olan ender gıdalardan biri haline gelmiştir. Dünyada şeker üretimin büyük çoğunluğu veriminin yüksek ve maliyetinin düşük olması nedeniyle şeker kamışından elde edilmektedir. Dünyada son 20 yıllık dönemde şeker kamışı ve şeker pancarı üretiminde %50 artış gerçekleşirken, şeker üretimi 10 yıllık dönemde %4'lük artış sağlamıştır. Türkiye gibi şeker pancarı üretimi yoğun olan ülkelerde kota uygulaması şeker üretim artışını sınırlandırmıştır. Son 20 yıllık dönemde şeker pancarı ekim alanlarının ¼ oranında azalmasına karşın verimdeki artış toplam üretim miktarının azalmasını önlemiştir. Bununla birlikte ülkemizde şekerli mamul sektörünün gelişmesi ve hammadde ihtiyacının artması ülkemizi son 20 yıllık dönemde şekerde ihracatçı konumdan ithalatçı konuma getirmiştir. Özellikle son beş yıllık dönemde ihracatçıların C şekeri ihtiyacının karşılanmasında iç piyasanın yetersiz olması ve bu ihtiyacın DİİB kapsamında karşılanması şeker ithalatının neredeyse tamamının bu amaçla yapılmasına neden olmuştur. Bu çalışmada, 2000-2019 döneminde Türkiye şeker dış ticaretinin rekabet gücü Açıklanmış Karşılaştırmalı Üstünlük (AKÜ) endeksi ile belirlenmiştir. Şeker ihracatının yıllar içinde azalmasıyla şeker sektörünün AKÜ değeri birin altına düşmüş ve rekabet üstünlüğünü kaybetmiştir. Ancak şekerli mamuller sektörünün sağladığı katma değer daha fazla ihracat geliri elde edilmesine olanak sağlamaktadır. Bu mevcut durumun gelecek yıllarda da süreceği öngörülmüştür.

ABSTRACT

Sugar has been a strategically important product in terms of food security throughout the world history and it has become one of the rare foods with special legislation regulation over time. The vast majority of sugar production in the world is obtained from sugar cane due to its high efficiency and low cost. In the last 20 years, 50% increase in sugar cane and sugar beet production, while sugar production increased 4% in 10 years period. Sugar beet-producing countries such as Turkey quota application limited the increase in sugar production. Although sugar beet cultivation areas decreased by ¼ in the last 20 years, the increase in yield prevented the decrease in total production amount. In addition to this, the development of the sugar products sector in our country and the increase in the need for raw, materials has transformed our country from exporter to importer position in sugar in the last 20 years in the world. Especially in the last five years, exporters insufficient domestic market to meet the sugar needs and meeting this need within the scope of DIB caused almost all of the sugar imports to be made for this purpose. In this study, during 2000-2019 competitiveness of Turkey's foreign trade sugar is determined by the Revealed Comparative Advantage (RCA) index. RCA value of the sugar sector with the decline in sugar exports over the years fell below one and lost its competitive edge. However, the added value provided by the confectionery industry enables more export revenues. This current situation is expected to continue in the coming years.

1. Giriş

Şeker, şeker pancarı (*Beta Vulgaris L.*) veya şeker kamışından (*Saccharum officinarum L.*) üretilen, form olarak sakkaroz ile izglukoz, glukoz, sakkaroz veya invert şekerin ayrı ayrı ya da karışımının suda çözünmesiyle meydana gelen, çözelti olarak bulunan tatlı bir gıda maddesidir. Şeker, beyaz, yarı beyaz, rafine, ham veya kahverengi şeker olarak beş grupta sınıflandırılmaktadır (Anonim, 2011).

Şeker, kelime kökeni Arapça olup, dünyada ilk defa Milattan Önce (M.Ö.) 4. yüzyılda Hindistan'da şeker kamışından elde edilmiştir. Şeker kamışının kökeni tropik ve sub-tropik iklim özelliği olan Güney Asya ve Güney Batı Pasifik adalarıdır. Şeker pancarı üretimi ise ilk olarak M.Ö. dönemlerde Avrupa, Anadolu ve Orta Doğu coğrafyalarında hastalık tedavilerinde kullanılmak amacıyla yapılmıştır. Günümüzde şeker sanayinde kullanılan şeker pancarı ise 18. yüzyılda Avrupa'da ıslah edilmesiyle şeker endüstrisinde kullanılmaya başlanmıştır (Karayaman, 2010).

Şeker pancarından elde edilen şekerin içinde bulunan sakkarozun (glikoz ve fruktoz) kimyasal olarak bağlı olmasından dolayı sağlık açısından tercih edilmektedir. Şeker pancarı dışında mısır kaynaklı Nişasta Bazlı Şeker (NBS) yani glikoz şurubunun, yetiştirilmesinin kolay ve maliyetinin düşük olması nedeniyle son yıllarda üretimi artmıştır. Ancak glikoz şurubunun kullanımıyla, diyabet ve obezite gibi şeker kaynaklı hastalıkların artması NBS kullanımının kotaya bağlanmasına neden olmuştur (Anonim, 2018a). Bu amaçla özellikle gelişmiş ülkelerde şeker pancarından üretilen şeker için kota uygulanmaktadır. Türkiye'de ise bu durumun yanı sıra, şeker fabrikalarının özelleştirilmelerini cazip kılmak amacıyla da NBS kullanımı için kota uygulaması yapılmaktadır (Uztürk, 2019).

Şeker, stratejik bir tarım ürünü olduğundan şekerle ilgili birçok mevzuat düzenlemeleri mevcuttur. Bu düzenlemeler, 4634 sayılı Şeker Kanunu'na dayanak olarak hazırlanmaktadır. Bu kanun çerçevesinde şeker

üretimi kota ile sınırlandırılmakta olup, stok birikmesini önlemek, üretimin etkin ve verimli kullanımını sağlamak için A kotası, B kotası ve C şeker olmak üzere üç farklı şeker kotası belirlenmiştir. A ve B kotası ile iç piyasadaki şeker miktarı düzenlenmekte olup, C şeker ise ihracat kapsamında olan şeker olarak belirlenmiştir. Her pazarlama yılı için, A ve B kotalarının miktarı 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 3. maddesi gereğince Resmi Gazete'de yayınlanmakta olup, B kotası, A kotasının %5'ini temsil etmektedir. Nişasta Bazlı Şeker (NBS) ise A kotasının %2.5'ine denk gelmekte olup, A kotası kapsamında beş fabrikaya verilmektedir (Anonim, 2001).

Son yıllarda ulusal literatürde şeker piyasası ve pazarı konusunda; şeker kanununun sektörde getirdiği değişiklikler (Tosun ve Arslan, 2016), şeker sanayinin gelişimi ve izlenen politikalar (Erdoğan, 2017), şeker sektörünün mevcut durumu ve geleceği (Eştürk, 2018), Şeker fabrikalarının, şeker piyasasında yeri ve önemi (Uztürk, 2019) üzerine çalışmalar yapılmıştır. Uluslararası literatürdeki çalışmalar ise Avrupa Birliği (AB) şeker sektörünün dünyadaki konumu (Maitah et al., 2016), Birleşik Krallık'da şeker üretim ve pazarlamasının bazı sürdürülebilirlik faktörlerinin incelenmesi (Lang et al., 2017), Amerika Birleşik Devletleri (ABD) şeker ithalatını etkileyen faktörlerin incelenmesi (Fuller & Kennedy, 2019) ve küreselleşmenin şeker sektörüne etkileri (Patil, 2020) üzerine gerçekleşmiştir.

Bu çalışmada, dünya ve Türkiye şeker üretim ve ihracatına ilişkin verilerle piyasa yapısından bahsedilerek, 2000-2019 yılları arasında şeker dış ticaretinin rekabet yapısı Balassa'nın Açıklanmış Karşılaştırmalı Üstünlük (AKÜ) Endeksi kullanılarak analiz edilmiştir. Ayrıca aynı dönemde şekerli mamuller sektörünün şeker piyasasına etkileri ortaya konmaya çalışılarak, şeker sektörünün gelişimi için çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır.

2. Materyal ve Yöntem

2.1. Materyal

Araştırmanın ana materyalini 2000-2019 dönemi yıllarına ait dünya ve Türkiye şeker üretimi ve ihracatına ilişkin ikincil veriler oluşturmuştur. Araştırmada kullanılan istatistiki veriler Food and Agricultural Organization of the United Nations statistical data (FAOSTAT), FO Licht Commodity Analysis, Trade Map, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi'nin (TŞFAŞ) internet siteleri veya veri tabanlarından alınmıştır.

Şeker dış ticaretine ilişkin veriler, Dünya Gümrük Örgütü (WCO) tarafından geliştirilen Uyumlaştırılmış Mal Tanım ve Kod Sistemi (Harmonized Commodity Description and Coding System) kullanılarak elde edilmiştir. Araştırmada, HS 17 nolu fasılda bulunan ve 17 Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu (GTİP) kodu ile başlayan şeker (17.01) ve şekerli mamuller (17.02, 17.03 ve 17.04) (ilave aroma/renk verici madde içermeyen) ürünler ele alınmıştır (Anonim,2019b).

2.2. Yöntem

Araştırmada, Türkiye şeker piyasasının uluslararası alanda rekabet gücünü belirlemek amacıyla Balassa'nın AKÜ Endeksi uygulanmıştır. AKÜ Endeksi, sektörel rekabetçiliği ihracat performansına göre ölçmek ve ihracat yapılarındaki farklılıkları karşılaştırmalı üstünlüğe göre belirlemeyi amaçlamıştır (Abbas & Waheed, 2017). Araştırmada kullanılan Balassa'nın AKÜ Endeks denklemi aşağıda verilmiştir:

$$RCA = \frac{X_{ij}/X_j}{X_{iw}/X_w} \quad (1)$$

Denklem 1'de AKÜ Endeksi'nde kullanılan semboller;

X_{ij} = j ülkesinin i malı ihracatı (Türkiye şeker ihracatı)

X_j = j ülkesinin toplam ihracatı (Türkiye toplam ihracatı)

X_{iw} = i malının toplam dünya ihracatı (Dünya şeker ihracatı)

X_w = Dünya toplam ihracatını (Dünya toplam ihracatı) ifade etmektedir.

Açıklanmış Karşılaştırmalı Üstünlük Endeksi 0 ile ∞ arasında değer almakta olup, bu değer 1'den büyükse sektörün ülke ihracatındaki payının, sektörün dünya genelindeki ihracat payından büyük olduğunu ortaya koyar. Kısaca sektörün ihracat açısından dünyaya göre açıklanmış karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu ortaya çıkmaktadır (Bashimov, 2017).

Balassa'nın AKÜ Endeksi'nde farklılıkların karşılaştırılmasını kolayca yorumlayabilmek için endeks dört sınıfa ayrılmaktadır (Hinloopen & Marrewijk, 2001):

Sınıf a = $0 < AKÜ \leq 1$; Karşılaştırmalı avantaja sahip değil

Sınıf b = $1 < AKÜ \leq 2$; Zayıf karşılaştırmalı avantaj

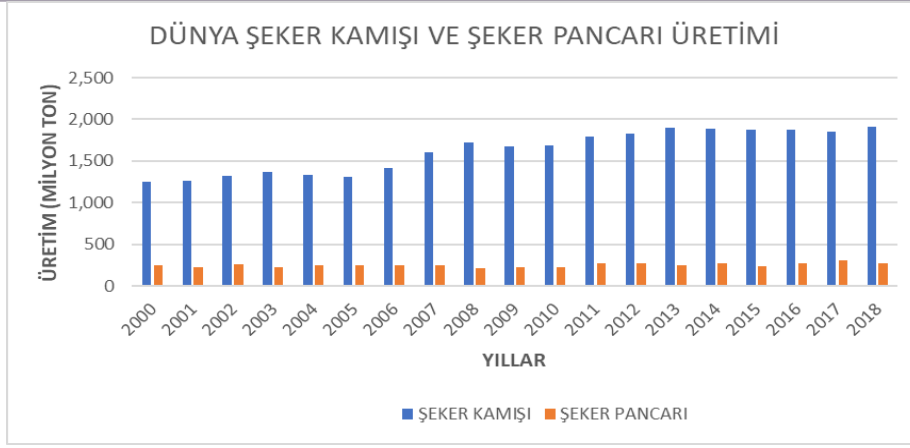
Sınıf c = $2 < AKÜ \leq 4$; Orta karşılaştırmalı avantaj

Sınıf d = $4 < AKÜ$; Yüksek karşılaştırmalı avantaja sahip olarak değerlendirilmektedir.

3. Bulgular ve Tartışma

3.1. Dünya şeker üretim, ticareti ve politikaları

Şekerin hammaddesi olan şeker kamışı ve pancarı 2000-2019 yılları arasında dünya üretiminde %45'lik bir artış gerçekleştirmiştir. Bu artışın %96'sı şeker kamışı üretiminden kaynaklı olup, şeker kamışı bu dönemde %50'nin üzerinde bir artış gerçekleştirerek yıllık üretimi iki milyar tona yaklaşmıştır. Şeker pancarında ise artış oranı %10 civarında gerçekleşmiştir (Şekil 1). Ayrıca şeker kamışı, iki milyar tonluk üretim ile dünyada en çok üretimi yapılan bitkisel ürün konumundadır (Anonim, 2018b).



Şekil 1. Dünya Şeker Kamışı ve Pancarı Üretimi (Kaynak: FAOSTAT, 2020)

Şeker pancarı ve kamışından üretilen şekerin sakkaroz saflık oranı %99.95 olup, şeker oranı açısından herhangi bir farklılık bulunmamaktadır. Şeker pancarı üretiminden melas ve yaş küspe yan ürünleri oluşmakta olup, bu ürünlerin gıda sanayinde ve hayvancılıkta kullanılması şeker pancarının ekonomik değerinin yüksek olmasını sağlamıştır (Şimşek, 2018). Ancak bir kilogram şeker kamışı için 1500 litre, şeker pancarı için ise 900 litre gibi aşırı su istekliği göstermeleri su kaynaklarının tükenmesine yol açmaktadır. Ayrıca üretimlerinden kaynaklanan toprak kaybı ve özellikle şeker pancarından CO₂ salınımı gibi nedenlerle çevre kirliliğine yol açmaktadırlar (Lang et al., 2017).

Dünya şeker üretiminde son 10 yılda yaşanan dalgalanmalara karşın %4'lük bir artış gerçekleşmiştir. Şeker kamışı; üretiminin şeker pancarına göre daha kolay, maliyetinin ucuz ve yılda birkaç kez hasat edilebilme gibi özelliklere sahip bir bitkidir. Bu durum iklimsel olarak şeker kamışı üretimine uygun olan Brezilya, Hindistan, Tayland ve Çin'in şeker üretimini kolaylaştırmış ve dünyada söz sahibi olmalarına katkı sağlamıştır. Bu özellikler sayesinde bu ülkeler, dünya şeker üretiminin yarısını karşılar duruma gelmiştir (Tablo 1).

Tablo 1. Dünya Şeker Üretiminin Ülke ve Sezonlara Göre Dağılımı (Bin ton)

Ülkeler	Yıl				Payı (%)	Değişim (%)
	2010/11	2015/16	2018/19	2019/20		
Brezilya	39,010	34,650	29,500	29,925	18.00	-23.29
Hindistan	26,446	27,385	34,300	28,900	17.39	9.28
Avrupa Birliği	15,120	14,283	17,982	17,253	10.38	14.11
Tayland	9,978	9,743	14,581	8,250	4.96	-17.32
Çin	10,000	9,050	10,760	10,200	6.14	2.00
Türkiye	2,492	2,000	2,700	2,750	1.65	10.35
Diğerleri	62,458	67,861	69,839	68,900	41.48	10.31
Toplam	165,504	164,972	179,662	166,178	100.00	4.07

Kaynak: F.O. Licht Commodity Analysis - World Sugar Balances, 2020

Dünya şeker ihracatı, 2001-2019 döneminde %50'lik bir artış göstermiş olup, şeker kamışı üretiminin getirdiği avantaj ile Brezilya ve Tayland dünya şeker ihracatının yarısını gerçekleştirmiştir. Türkiye'nin, dünya şeker

ihracatındaki payı %1'in altında olup, dünyanın şeker ihracatında önemli bir konumu olan Hindistan, bu dönemde üç kat artış göstererek üçüncü sıraya yerleşmiştir (Tablo 2).

Tablo 2. Dünya Şeker İhracatının Ülke ve Yıllara Göre Dağılımı (Bin ton)

Ülkeler	Yıl					Payı (%)	Değişim (%)
	2001	2005	2010	2015	2019		
Brezilya	11,173	18,147	28,000	24,012	18,049	32.11	61.54
Tayland	3,258	3,041	4,501	7,591	9,539	16.97	192.79
Hindistan	1,299	108	1,764	3,038	5,180	9.21	298.77
Fransa	2,766	2,383	2,339	2,287	2,457	4.37	-11.17
Guatemala	1,130	1,287	1,742	2,138	2,029	3.61	79.56
Türkiye	561	8	77	9	30	0.05	-94.65
Diğerleri	17,072	19,873	17,980	21,201	18,930	33.67	10.88
Toplam	37,259	44,847	56,403	60,276	56,214		50.87

Kaynak: Trademap, 2020

Uluslararası şeker ticaretinin geçmişi 11. yüzyıla dayanmakta olup, şeker pancarından şeker üretimi 19. yüzyılda Avrupa'da başlamıştır (Karayaman, 2010). 1929 yılında yaşanan büyük buhrandan sonra korumacılık önlemleri kapsamında şeker sektöründe kota uygulanmasına başlanılmıştır. İkinci dünya savaşından sonra dünya şeker fiyatları ve üretiminin dengeye oturması için 1953 yılında Şeker Anlaşması yürürlüğe girmiş olup, 1968 yılında Uluslararası Şeker Örgütü (ISO) kurulmuştur. 1994 yılında Dünya Ticaret Örgütü'nün (WTO) kurulmasına kadar geçen sürede birçok şeker anlaşması yapılmış olup, WTO'nun kurulmasından sonra dünya şeker ticaretinin serbestleşmesi için WTO'nun yaptığı çalışmalar yetersiz kalmıştır. Ancak dünyanın önde gelen şeker üretici ülkeleri başta olmak üzere şekerde korumacılık ve kota uygulamalarına devam etmektedir (Kepoğlu, 2008).

Avrupa Birliği, şeker piyasalarında üretim kotası, ticaret mekanizması ve şeker pancarında taban fiyat uygulaması ile dünyadan bağımsız bir sistem oluşturmuştur. Dünya şeker pancarı üretiminin yarısını gerçekleştiren AB'nde üretim; Fransa, Almanya ve Polonya'da yoğunlaşırken, şeker piyasasındaki kotanın %90'ı ise Fransa, Almanya, İngiltere ve Hollanda'da bulunan yedi birlik tarafından kontrol edilmektedir (Maitah et al., 2016; Lang, 2017). Ancak AB 2017 yılında şeker kamışı ve izglukoz üretimini sınırlayan kota uygulamasını kaldırarak 50 yıldır sürdürmüş olduğu pancar üretim sınırı ve asgari fiyat destekleme uygulamasını kaldırmıştır (Anonim, 2019a). Dünyanın

en büyük şeker ithalatçılarından biri olan ABD'de ise üreticilerin siyasi gücünün yüksek olması sebebiyle yurt içi fiyatları desteklemek için uygulanan tarım politikaları şeker ithalatını zorlaştırmaktadır. Ancak başta Meksika olmak üzere ABD'nin Serbest Ticaret Anlaşması yaptığı ülkelere kolaylık sağlayarak ihracat imkanı sağlamaktadır (Fuller & Kennedy, 2019).

3.2. Türkiye'de şeker pancarı üretimi ve izlenen politikalar

Türkiye'de, uygun iklim özelliklerinden dolayı şekerin %95'i şeker pancarı üretimiyle elde edilmektedir. Türkiye, şeker pancarından şeker üretiminde dünyada dördüncü sırada iken, Avrupa'da ise üçüncü sıradadır (Anonim, 2019a). Şeker pancarı üretimi, aynı zamanda, cumhuriyet döneminde sözleşmeli tarımın uygulandığı ilk tarımsal üretim modelidir.

Türkiye'de şekerde kotalı üretimin yanı sıra şeker üretim maliyetinin diğer ülkelere göre yüksek olması, Türkşeker ve özel fabrikalar için sözleşmeli tarım modeliyle üretim yapan üretici sayısında ciddi bir azalmaya neden olmuştur. 2000 yılında pancar üretici sayısı 411 bin iken, 2010 yılında 196 bine, 2018 yılında ise 106 bine kadar düşmüştür (Anonim, 2019a).

Çalışma kapsamında olan 2000-2019 döneminde şeker pancarı ekim alanı dörtte bir oranında azalmasına rağmen, tarımsal teknolojilerin gelişmesi ile verimde %27'lik artış sağlanarak üretimde düşüşün önüne geçilmiştir (Tablo 3). Böylece şeker pancarı üretim ve ekim alanının azalmasına, kota uygulaması ve alternatif

ürünlerin üretiminin artması yol açmıştır (Anonim, 2019a).

Tablo 3. Yıllara Göre Türkiye Şeker Pancarı Üretimi, Ekim Alanı ve Verim Değerleri

Şeker Pancarı	Yıl						Değişim (%)
	2000	2005	2010	2017	2018	2019	
Üretim (Ton)	18,821,033	15,181,247	17,463,621	21,149,020	17,436,100	18,085,528	-3.91
Ekim alanı (da)	4,100,230	3,358,120	3,291,669	3,392,742	2,921,044	3,101,000	-24.37
Verim (kg/da)	4,590	4,521	5,451	6,234	5,969	5,832	27.06

da: dekar; kg: kilogram, Kaynak: TÜİK, 2020

Türkiye’de ilk şeker fabrikası 1925 yılında Uşak’da kurulmuş olup, cumhuriyet döneminde tarıma dayalı sanayiye geçişte ilk aşama olmuştur. Daha sonrasında Kırklareli Alpullu, Eskişehir ve Tokat Turhal şeker fabrikaları izlemiş olup, sonrasında bu fabrikalarının ekonomik yapılarının güçlenmesi amacıyla 1935 yılında kurulan Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TŞFAŞ) çatısı altında birleştirilmiştir (Anonim, 2019; Döşer, 2019). Günümüzde TŞFAŞ çatısı altında 15 fabrika olup, ayrıca 12’si özel sektör ve altı tanesi kooperatifler olmak üzere Türkiye 33 adet Şeker Fabrikasına sahiptir (Çalışkan ve ark., 2020).

Türkiye’de şeker üretiminde kota uygulamasına ilk kez 1998 yılında Uluslararası Para Fonu’yla (IMF) yapılan iyi niyet mektubu anlaşması ile geçilmiştir (Eştürk, 2018). Daha sonrasında IMF ile Dünya Bankasına verilen taahhütler kapsamında 2001 yılında yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kamu tüzel kişiliğe sahip Şeker Kurumu kurulmuştur. Şeker Kurumu, kanunun verdiği düzenleyici ve denetleyici özelliğiyle şeker piyasalarında üretim ve arz düzenlemelerini sağlama amacını taşımıştır. Bu süreçte, şekerde oluşan stok riskinin azaltılmasına karşın NBS ve izglukoz, şekerin yerini almaya başlamıştır (Tosun ve Arslan, 2016). Son olarak 24 Aralık 2017 tarihinde 30280 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında Şeker Kurumu ve Şeker Kurulu kapatılarak Tarım ve Orman Bakanlığı’na bağlanmış ve sonrasında bakanlık

bünyesinde Daire Başkanlığı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir (Anonim, 2017a).

Şeker üretimini kısıtlayan en önemli unsurlardan biri artan maliyet olup, köyden kente göç, modernizasyondaki eksiklikler nedeniyle üretim kaybı, toprak analizlerinin yetersiz olması ve şekerin yerini NBS’nin alması olarak görülmektedir (Çimenderoğlu, 2020). Şeker fabrikalarındaki şeker satış hacmi ise fiyattan bağımsız olarak ekim alanı, üretim kapasitesi ve üretim miktarı ile doğrudan ilişkilidir (Uztürk, 2019).

3.3. Türkiye şeker üretimi, dış ticareti ve ihracat teşvikleri

Araştırma kapsamında incelenen dönemde Türkiye’nin şeker üretimi aynı seviyede kalmış olup, şeker dış ticaret rakamları çok fazla değişkenlik göstermiştir. Son 20 yıllık dönemde şeker dış ticaretinde roller değişmiş, Türkiye ihracatçı konumdan ithalatçı konumuna dönmüştür. Türkiye, 2001 yılında dünyada en fazla şeker ihraç eden 8. ülke konumunda iken, 2019 yılı sonu itibariyle 72. sıraya gerilemiştir. 2015 yılından itibaren Türkiye’nin şeker ihracatı, şeker ithalatının yanında oldukça düşük seviyelere gerilemiştir (Tablo 4). Bunun en büyük nedeni, 2015 yılında büyük çoğunluğu Dahilde İşleme İzin Belgesi (DİİB) kapsamında mamul madde ihracatçıları için belirlenen C şekerinin ihtiyacı karşılamayıp, ithalat yoluyla temin edilmesidir. 2015 yılında şeker ithalatının %97.82’si bu amaçla gerçekleştirilmiştir. (Anonim, 2017).

Tablo 4. Türkiye Şeker Üretim ve Dış Ticaretinin Yıllara Göre Değişimi

Yıl	Üretim		İhracat		İthalat	
	Ton	İndeks	Ton	USD (Bin)	Ton	USD (Bin)
2000	2,534,623	100	560,668	129,192	2,376	947
2005	2,070,022	82	8,101	4,662	3,926	2,626
2010	2,262,000	89	77,311	45,165	4,213	4,919
2015	1,976,000	78	9,877	6,004	169,693	76,606
2016	2,559,000	101	16,383	10,029	279,910	153,350
2017	2,770,000	109	3,838	3,196	229,863	120,227
2018	2,273,000	90	68,309	24,236	201,192	82,945
2019	2,523,030*	99	30,344	10,334	132,571	65,091
Değişim (%)	-0.46		-94.59	-92.00	5,480	6,773

*Tahminidir, Kaynak: TÜİK ve TŞFAŞ, 2020

Şeker ihracatı, 2 Ekim 2013 tarih ve 28783 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Şeker İhracatı ve Ön İzin Belgesi Düzenlenmesine İlişkin Tebliğ” kapsamında yürütülmektedir. Bu tebliğ kapsamında şeker ihracatçıları, Tarım ve Orman Bakanlığı’na bağlı Şeker Dairesi’nden alınan ihracat ön izni kapsamında ihracat yapmaktadırlar (Anonim, 2013).

Türkiye’de şekerli mamuller ihracatına verilen teşvikler ilk kez 1986 yılında, yapımında şeker kullanılan bisküvi, kakao içermeyen şekerli ürünler, çikolata ve kakao içeren ürünlerde dünya ile iç piyasa fiyat farkının ödenmesiyle başlamıştır. Daha sonraki dönemler şeker üretim ve stoğunun fazla olduğu yıllarda uygulanmış olup, 1994 yılında WTO’nun kurulmasıyla verilen destek, ihracatın %20’si ile sınırlandırılmıştır (Kıymaz, 2003).

C şekerinin ihracata konu olması 2001 yılında 4634 sayılı Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle olmuştur. C şekerini, yurt içinde satışa sunulmayan, işlenmek üzere ihracat edilmek şartıyla temin edilen ham veya beyaz şeker olup, ihracatçılara belli ürünlerde mamul ihracatı sonucunda sağlanmaktadır. Bu ihtiyaç, Tarım ve Orman Bakanlığı’nın 2018/34 sayılı “İmalatçı-İhracatçıların, C Şekerini Taleplerinin Yurt İçinden Karşılanması Şartları ve Uygulama Esaslarına Dair Tebliğ” kapsamında temin etmektedirler. Başvurular elektronik ortamda yapılmakta olup, tahsisatlar Ticaret Bakanlığı Bölge Müdürlükleri’nce verilmektedir. Tahsis kapsamında olan

mamuller için ihracatçılara sağlanacak şeker miktarları kapasite raporları baz alınarak belirlenmektedir (Anonim, 2018c). İhracatçıların C şekerini talepleri, Şeker Dairesi’nin belirlediği tedarikçiler tarafından yapılmakta olup, C şekerini tahsisatı yapan Şeker Fabrikaları Anonim Şirketleri’nin görev zararı hazineden alacaklar olarak işlenmektedir (Anonim, 2017b).

3.4. Türkiye şeker mamulleri ihracatı ve şeker sektörünün karşılaştırmalı üstünlükleri

Gıda alt sektörü olan şeker imalatı sektörünün yoğunlaşma oranının çok yüksek olması, kakao, çikolata ve şeker imalatı sektörlerinin yoğunlaşma oranının ise orta düzeyde olması şeker hammadde kullanım ihtiyacını artırmaktadır (Anonim, 2018b). Şekerde gümrük vergisi oranı %135 olmasına karşın, DİİB kapsamında firmalara gümrük vergisinden muaf bir şekilde şeker ithalat hakkı tanınmıştır (Anonim, 2019a). Şekerli mamul ihracatçıların yurt içi alım kapsamında NBS fabrikalarından izoglikoz ihtiyaçlarını karşılaması sektörün hammadde olarak şeker ihtiyacının yüksek olduğunun bir göstergesidir.

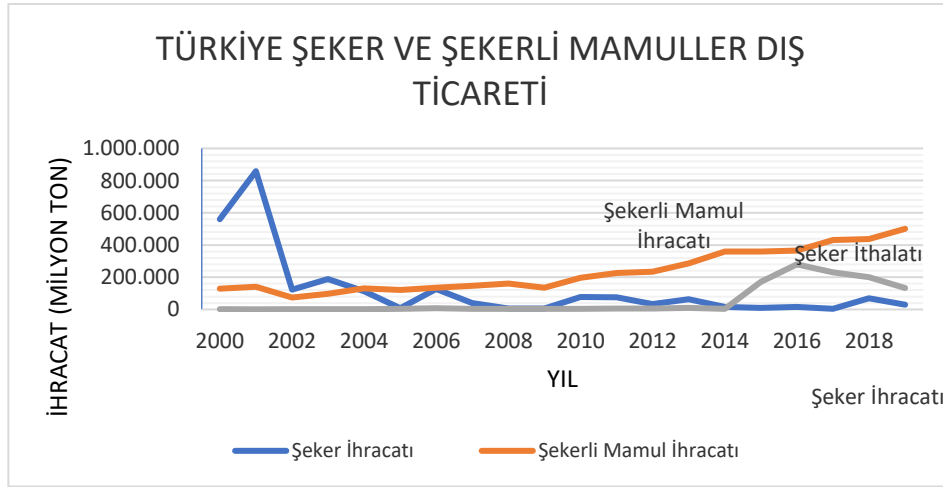
Tablo 5. Yıllara Göre Türkiye Şekerli Mamuller İhracat Miktarları

Yıl	Kakao İçermeyen Diğer Şeker Mamulleri		Diğer Şekerli Mamuller		Toplam	
	Ton	USD (Bin)	Ton	USD (Bin)	Ton	USD (Bin)
2000	16,334	34,846	112,482	68,452	128,816	103,298
2005	43,536	97,529	78,294	100,116	121,830	197,645
2010	89,003	228,881	108,335	113,375	197,338	342,256
2015	142,243	359,106	216,967	191,812	359,210	550,918
2016	150,228	359,772	215,624	157,655	365,852	517,427
2017	172,813	388,600	258,301	194,154	431,114	582,754
2018	182,515	405,372	254,760	170,333	437,275	575,705
2019	203,597	428,656	297,046	177,982	500,643	606,638
Değişim (%)	1146.61	1130.14	164.08	160.01	288.65	487.27
Payı (%)	40.37	70.66	59.33	29.34		

USD: Amerikan Doları Kaynak: TÜİK, 2020

Son 20 yıllık dönemde şekerli mamuller sektöründe ihracat üç kata yakın artış göstermiş olup, değer bakımından beş katlık bir artış gözlenmiştir. Bunun ana nedeni katma değerli ürün ihracatının sektör içerisindeki

oranın artmasıdır. Bu dönemde mamul madde imalatçılarına sağlanan C şeker desteği sayesinde şekerli mamullerin ihracatında özellikle 2015 yılından sonra ciddi bir artış gerçekleşmiştir (Tablo 5).



Şekil 2. Yıllara Göre Türkiye Şeker ve Şekerli Mamuller Dış Ticareti (Kaynak: TÜİK, 2020)

Son 20 yıllık dönemde Türkiye şeker sektörünün uluslararası alanda rekabet gücü AKÜ endeksli incelenmiştir. 2000 yılında orta derecede karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olan şeker sektörü, ilerleyen yıllarda karşılaştırmalı üstünlüğü AKÜ değeri birin altına düşmesiyle rekabet üstünlüğünü kaybetmiştir. Bunun

ana nedeni incelenen dönemde Türkiye’de kota uygulamaları nedeniyle şeker üretiminin artmamasıdır. Şeker üretiminin artmamasıyla beraber iç tüketim ile şekerin gıda sanayinde hammadde olarak kullanımının artması şekerin doğrudan ihracatını azaltarak şeker sektörünün rekabet gücünü oldukça azaltmıştır (Tablo 6).

Tablo 6. Türkiye Şeker Sektörünün Uluslararası Rekabet Gücü (Bin USD)

Yıl	Türkiye		Dünya		AKÜ Değeri	Üstünlük Derecesi
	Şeker İhracat	Toplam İhracat	Şeker İhracat	Toplam İhracat		
2000	129,192	27,774,906	8,861,294	6,277,413,819	3.30	Orta
2005	4,662	73,476,408	13,915,920	10,342,422,169	0.05	Düşük
2010	45,165	113,883,219	29,703,042	15,094,271,000	0.20	Düşük
2015	6,004	143,838,871	23,801,886	16,530,691,171	0.03	Düşük
2019	10,344	171,468,132	19,974,95	18,754,622,224	0.06	Düşük
Değişim (%)	-94.59	517.35	125.42	198.76		

Kaynak: TÜİK, Trademap & Worldbank, 2020

Şekerin gıda sanayinde kullanımının artması, şekerli ve çikolatalı mamul sektörlerinin rekabet gücünü artırmıştır. Uzun (2019) şekerli ve çikolatalı mamuller sektöründeki 42 alt ürün grubunda 34 ürünün rekabet gücünün yüksek olduğunu, beş ürünün sınırda, üç ürünün ise rekabet gücünün düşük olduğunu belirtmiştir. Rekabet gücünün yüksekliği sektörün sahip olduğu bilgi ve birikimin yanı sıra hedef pazarlara yakınlığı, hammadde maliyetinin düşük ve ürünün kaliteli olmasından kaynaklandığını saptamıştır. Bashimov (2017) ise 2002-2015 döneminde şeker ve şeker mamulleri sektörünün rekabet gücü olarak karşılaştırmalı üstünlüğe sahip ve net ihracatçı konumda olduğunu ortaya koymuştur.

4. Sonuç ve Öneriler

Türkiye’de şeker pancarı üretiminde son 20 yıllık dönemde girdi maliyetlerinin yükselmesi, özelleştirmeyle fiyat ile alım garantisinin olmaması ve üretimde kota uygulaması gibi nedenlerle ekim alanlarında azalma ve üretici sayısında %75’lik bir düşüş gerçekleşmiştir. Bu azalma ve düşüşe karşın verimdeki %27’lik artış şeker pancarı üretim miktarındaki azalmanın önüne geçmiştir.

Şeker pancarının destekleme kapsamında olmaması, üretiminin azalmasında önemli faktörlerden birisi olarak görülebilir. Ayrıca son yıllarda NBŞ üretiminin artması da şeker pancarı üretim dengelerini bozmaktadır. Şeker pancarı üretiminde destekleme sistemi kurulmasıyla hayvancılık sektöründe yem ve küspe maddesi olarak şeker pancarının daha etkin bir şekilde kullanılması,

katma değerli üretime geçilmesi maliyetleri düşürerek çiftçi sayısının azalmasının önüne geçilecektir.

Türkiye, özellikle son beş yılda şeker dış ticaretinde ihracatçı konumdan ithalatçı konuma düşmüştür. Bunun en büyük nedenleri, ihracatçılar için üretilen C şekerinin talepleri karşılamaması ve 2015 yılında ihracatçıların DİİB kapsamında mamul madde ihraç eden işletmelerin hammadde ihtiyacını ithalat yoluyla karşılamaya gitmesi olmuştur. Önümüzdeki yıllarda şekerli ve çikolatalı mamuller sektöründeki ihracat artışına bağlı olarak şeker ithalatının artacağı öngörülmektedir.

Çalışma dönemini kapsayan son 20 yıllık dönemde şeker sektörünün rekabet düzeyinin azaldığı ve oldukça zayıf düzeye gerilediği gözlenmiştir. Bu dönemde şeker sektöründe üretim artışının sağlanamaması ve şekerli mamul sektörünün hammadde ihtiyacının karşılanması şekerin doğrudan ihracatını azaltmıştır. Ancak şekerli mamullerin katma değerinin yüksek olması şeker sektörünün ürün başına ihracat değerini artırarak genel düzeyde ihracattan sağlanan geliri artırarak ekonomiye katkı sağlamaya devam edecektir.

- Hinloopen, J., & Marrewijk, C. V. (2001). On the Empirical Distribution of the Balassa Index. *Review of World Economics*, 137(1), 1-35. <http://www2.econ.uu.nl/users/marrewijk/eta/pdf%20files/balassa%20wwa.pdf>.
- Karayaman, M. (2010). Osmanlı Devleti'nde Şeker Fabrikası Kurma Teşebbüsleri. *Tarih İnceleme Dergisi*, 25(1), 297-318. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/58749>.
- Kepoğlu, A. (2008). Şeker Pancarında Kota Uygulamalarının Şeker Pancarı Üretimine Etkileri ve Üreticilerin Sosyo-Ekonomik Durumlarında Meydana Gelen Değişimler: Eskişehir İli Alpu İlçesi Araştırması [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Kıymaz, T. (2003, 8-9 Ocak). Avrupa Birliği (AB) ve Türkiye'de Şeker Politikaları [Konferans Sunumu]. AB Genişleme Sürecinde Tarımsal ve Kırsal Politikalar Sempozyumu, Ankara. https://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/fe77ac7060e716f_ek.pdf?tipi=14&sube=
- Lang, T., Schoen, V., Hashem, K., McDonald, L., Parker, J., & Savelyeva, A. (2017). The Environmental, Social, and Market Sustainability of Sugar. *Advances in Food Security and Sustainability*, Amsterdam: Elsevier, pp. 115–36, chp. 5.
- Maitah, M., Rezbova, H., Smutka, L., & Tomsik, K. (2016). European Sugar Production and Its Control in the World Market. *Sugar Tech*, 18(3), 236-241. <https://doi.org/10.1007/s12355-016-0439-9>.
- Patil, B.V. (2020). Globalization is Changing The Role of Sugar Industry? *Studies in Indian Place Names (UGC Care Journal)*. 40(42), 71-79. <https://archives.tpsindia.org/index.php/sipn/article/view/2236/2159>.
- Şimşek, G. (2018). Şeker Fabrikalarının Ekonomik ve Sosyal Etkileri: Erzurum Şeker Fabrikası Örneği. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(60), 1136-1152. <http://dx.doi.org/10.17719/jisr.2018.2862>.
- Tosun, F. & Arslan, S. (2016). 4634 Sayılı Şeker Kanunu Sonrasında Türkiye Şeker Sanayinde Meydana Gelen Gelişmeler. *Tarla Bitkileri Merkez Araştırma Enstitüsü Dergisi*, 2016(25), 328-333. DOI: 10.21566/tarbitderg.282861.
- Uzun, B. (2019). Türkiye Çikolata ve Şekerli Mamuller Sektörünün Uluslararası Rekabet Gücünün İncelenmesi [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Ticaret Üniversitesi.
- Uztürk, N.E. (2019). Türkiye'de Özelleştirme Süreci İçerisinde Şeker Fabrikalarının Yeri [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Yıldız Teknik Üniversitesi.