

**TÜRKİYE'DE ŞEKER ÜRETİMİNİN EKONOMİK VE SOSYAL  
KARLILIĞININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Dr. Aysel ÖZDEŞ AKBAY**  
**Adana İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü**

**Temmuz 2003**

**Ankara**



**Yayın No: 104**  
**ISBN 975-4**



## ÖNSÖZ

Son yıllarda ülkemizde tarım politikası konusunda yapılan tartışmaların başında, destekleme politikaları gelmektedir. Çeşitli kesimlerin yaptığı pek çok toplantıda, destekleme politikaları yoluyla tarım sektörüne aktarılan kaynağın büyüklüğü yanında, çiftçi gelirlerinin yükseltilmesi, üretim ve verimlilikteki artış, kendine yeterlilik gibi pek çok tarım politikası hedefinin tutturulamadığı görüşü dile getirilmektedir. Ortaya çıkan bu şikayetler tarım politikasında ciddi revizyon değişikliklerini gündeme getirmektedir. Ayrıca IMF gibi ülkemize finansal kaynak sağlayan kurumların getirdiği bazı düzenlemeler ile Avrupa Birliği'ne tam üyelik hazırlıkları da tarım politikamızda yeni düzenlemeler yapılması sonucunu doğurmuştur. Şeker pancarı üretimine kota getirilmesi, tütün üretiminin azaltılması, alternatif ürün geliştirme çabaları, çeşitli tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi, girdi sübvansiyonlarının azaltılması tüm bu gelişmelerin sonucunda ortaya çıkmıştır.

Bu tartışmalarda ileri sürülen maliyet, genellikle hazineye olan yükü ifade etmekte olup, tarım politikalarının sosyal maliyeti ihmal edilmektedir. Bir tarım ürününün fiyatına müdahale edildiğinde bu fiyat müdahalesinin, üreticinin sahip olduğu kaynakların kullanımını değiştirerek (başka üretim dallarında kullanılabilecek üretim faktörlerini bu alana aktararak) karlılık durumuna etkisi olacaktır. Öte yandan aynı müdahalenin kamunun sahip olduğu kaynak kullanımına etki etmesi ve sosyal karlılık ile maliyete etkisinin olması kaçınılmazdır. Gıda güvenliği ve ekonomik önemi nedeniyle en çok korunan sektörlerden biri olan şeker sektörü, mevcut maliyet ve uluslararası fiyat düzeyinde, yurt içi kaynak kullanım etkinsizliğine yol açmaktadır. Ülkemizde şeker pancarı politikasında yapılan yeni düzenlemeler ile maliyet yapısının değişmesi ve uluslararası piyasalarda oluşacak liberalleşmenin etkisi ile şeker pancarının yol açtığı toplumsal kaynak kullanım etkinsizliğinin azaltılması mümkün olabilecektir.

Bu çalışma tarım politikalarının neden olduğu toplumsal kaynak kullanım etkinsizliğini sayısal olarak hesaplaması açısından oldukça önemlidir.

Çalışmanın ilgilenenler açısından faydalı olmasını temenni ediyor, emeği geçen ve ankete katılanlara teşekkür ediyorum.

**Y.Erdal ERTÜRK**

**Enstitü Müdürü**

## YÖNETİCİ ÖZETİ

Türkiye’de şekerpancarından üretilen şeker, ülke ekonomisinde önemli bir yere sahiptir. Bu önem üretim ve üretim değeri ile üretici ve istihdam edilen kişi sayısının büyüklüğünden kaynaklanmaktadır. Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TŞFAŞ) verilerine göre 2000 yılında 337,3 bin üretici TŞFAŞ ile üretim sözleşmesi yapmış ve 328,5 bin hektar alanda, 14.678 bin ton şekerpancarı üretimi gerçekleştirilmiştir. 2000/01 döneminde ülkemizin şeker üretimi ise 1.970 bin tondur.

Ülkemizde pancar şekeri ve nişasta bazlı şekerlerden oluşan tatlandırıcı sektörünün üretim değeri, 2001 yılı fiyatlarıyla yaklaşık 1,4 milyar ABD \$ civarında olup (Anonim, 2001), şeker fabrikaları ve yan kuruluşlarında 35.000 civarında kişi istihdam edilmektedir (Tortopoğlu, 2000). Bu rakama şekerpancarı tarımında çalışan çiftçiler ve aileleri dahil edildiğinde yaklaşık 2,5 milyon kişinin geçimini bu sektörden sağladığı görülmektedir (Dünya Gazetesi, 2001).

Şeker sanayi yan ürünlerinden melas ve melaslı kuru küspe üretimi de, hayvansal yem açığı olan ülkemiz için önemli bir fayda sağlamaktadır. Türkiye’de 2000 yılında TŞFAŞ’ye ait fabrikalarda toplam 615 bin ton melas üretilmiştir (<http://www.turkseker.gov.tr>).

Sektöre arz cephesinden bakıldığında, 2002 yılına kadar Türkiye’de şekerpancarı üretiminin, üretici ile fabrikalar (TŞFAŞ ve Pankobirlik) arasında yapılan ekim alanı sözleşmesine göre yapıldığı görülmektedir. Üretilen şekerpancarının tamamı yukarıda belirtilen iki kuruluşa ait şeker fabrikaları tarafından alınmaktadır.

Türkiye’de şekerpancarı üretimi dünya fiyatlarından çok yüksek üretici fiyatı ve hektara alınan düşük verim ile sürdürülmektedir. Ülkemizde 1990-99 dönemi ortalaması olarak hektara yaklaşık 37,2 ton verim alınmaktadır. FAO rakamlarına göre Mısır, Almanya ve şekerpancarı üreten diğer bir çok ülkede hektara verim 50 tondan fazladır. Türkiye şeker ithalatında %144 gümrük vergisi uygulamakta ve tüketici tükettiği şekere dünya fiyatlarından iki kat daha yüksek bir fiyat ödemektedir (Koç ve Fuller, 1998).

Şekerpancarı destekleme fiyatlarındaki reel değişim, şekerpancarı arzında büyük oynamalara neden olmakta ve üretimdeki dalgalanmanın sonucu olarak, bazı yıllar yüksek miktarda şeker ithalatı yapılmak durumunda kalınırken, bazı yıllarda yüksek miktarda şeker stokları oluşmaktadır.

Şeker üretiminde 1994 yılına kadar kendine yeterli olan Türkiye, önemli miktarda ithalat yapmazken, 1995 ve 1996 yıllarında önemli miktarda ithalat yapmak durumunda kalmıştır. 1997 yılından sonra ülkemiz şeker konusunda net ihracatçıdır.

Sektöre talep cephesinden bakıldığında ise, 1990-1999 dönem ortalaması olarak Türkiye’de kişi başına yılda 26,6 kg şeker tüketilmekte ve kişi başına şeker talebinin, gelir artışıyla birlikte artması beklenmektedir. Yurtiçi şeker fiyatları dünya fiyatlarının bir hayli üzerindedir. Örneğin 1999 yılında 200 ABD \$/ton civarında olan dünya beyaz şeker fiyatları, ülkemizde 500 ABD \$/ton civarındadır (Pankobirlik, 1999).

Türkiye’de şeker sektörü devlet müdahalesinin en yoğun olduğu alanlardan biridir. Uzun yıllardır şekerpancarı üretimi sözleşmeli üretim ve alım garantisi ile desteklenmekte, ayrıca bu ürüne yönelik ilave teşvikler de verilmektedir. Ülkemizde şekerpancarı arzı, yıllardan beri ekim alanı rotasyonu yoluyla kontrol edilmiştir. Ancak verimdeki dalgalanmalar ve ekim alanlarındaki yıldan yıla oynamaların yarattığı üretim belirsizliğini ortadan kaldırmak için, 1997 yılında üretim kotası uygulaması yoluyla arz kontrolü gündeme gelmiş ve bu yönde uygulamalar devam etmiştir.

Ülkemizde şeker sektörü gerek gıda güvencesi, gerekse siyasi açılardan devlet müdahalesinin en yoğun olduğu alanlardan biri olmuştur. Sektörün desteklenmesine 1956 yılında kabul edilen 6747 sayılı Şeker Kanunu ile başlanmış olup, politikadaki ana amaç, yurtiçi talebin yurtiçi arzla karşılanmasıdır. Bu amaçla şekerpancarı yetiştiriciliğine yönelik oldukça kapsamlı bir destekleme politikası yürütülmüştür. Ürünün üretici ve alıcı fabrikalar (Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. ve Pankobirlik) arasında yapılan bir sözleşme ile üretilip, alımının garantili olması yanında, üreticilere girdi sübvansiyonları, avanslar ve teknik destek sağlanmıştır. Şekerpancarı arzı, uzun yıllar ekim

alanı rotasyonu yoluyla kontrol edilmiş ve bu politika üretimin Cumhuriyet döneminde 6 kattan fazla artmasına, verimlilikte dünya ortalamasının üstüne çıkılmasına neden olmuştur. Verilen desteklerin etkisiyle şekerpancarı tarımına ayrılan alan ve üretiminde faaliyet gösteren üretici sayısı yıldan yıla artmıştır. Üretim ve verimlilikte görülen bu gelişmeler, üretici gelirlerini artırmış, rakip ürünler arasında en yüksek fiyat artışına sahip ürün olan şekerpancarı, üreticisine genel olarak gittikçe artan bir getiri sağlamıştır.

Son yıllara kadar Türkiye’de tarımsal destekleme politikaları genellikle başlıca ürünlerde belirli üretim hedeflerine ulaşmayı, üreticiye gelir transfer etmeyi veya üretici gelirini korumayı amaçlamıştır. Ancak son yıllarda uluslararası kuruluşlar ve birlikler (IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği) ile artan ilişkiler, yerli sanayi kesiminin daha liberal politikaları gündeme getirmeleri ve ülkemizin de imza koyduğu uluslararası tarım ticareti anlaşmalarının kuralları, sektörle ilgili uygulanan tarım politikalarında radikal değişiklikler yapılmasını gündeme getirmiştir. Kasım 1999 ve 2000’de IMF’ye verilen Niyet Mektupları’nda şekerpancarı destekleme fiyatlarının enflasyon oranında artırılacağı, TŞFAŞ’nin zararının belirli bir miktarı geçemeyeceği ve 2001 yılında bu kurumun özelleştirilmesine başlanacağı yönünde taahhütler verilmiş olup, 19.04.2001 tarihinde yeni bir Şeker Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Ülkemizde şekerpancarı politikalarında temel amaç, yurtiçi talebin yurtiçi üretimle karşılanmasıdır. Bu ürüne yönelik tarım politikası uygulamalarında araç değişikliğinin asıl nedeni de, yurtiçi arzı garanti altına almaktır. Ancak son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde, uygulanan tarım politikalarının ülkelerin sahip olduğu kaynakların kullanımında etkinsizlik yaratması endişeleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Şekerde olduğu gibi herhangi bir tarımsal ürünün arzı esnek ve talep esnekliği mutlak değer olarak çok düşükse, arzı üretim kontrolü yoluyla düzenleme politikalarının (üretim kotası, ekim alanı kısıtlaması ve girdi kullanımını kısıtlama yoluyla verim kontrolü) yaratacağı ekonomik kayıplar (deadweight), arzı fiyat politikası yoluyla düzenleme politikalarının yaratacağı ekonomik kayıplardan daha azdır (Gardner, 1987). Bu açıdan ülkemizde uygulanan şekerpancarı politikalarının fiyat yanında arzı kontrol etme boyutunun da olması, daha az etkinlik kaybına yol açmıştır denilebilir. Ancak bu ifade, şekerpancarı politikalarının herhangi bir etkinsizliğe yol açmadığı anlamına gelmemektedir.

Yüksek dış koruma oranlarının da yardımı ile sağlanan kendine yeterlilik politikasının finansman yükü, büyük çapta tüketiciler tarafından karşılanmıştır. 1979-2000 döneminde şekerde %44 olan Üretici Destek Eşdeğeri (ÜDE), üreticilerin üretim değerinin %44’ünün destekten kaynaklandığını gösterirken, aynı dönemde Tüketici Destek Eşdeğeri (TDE) ortalama -%36 olmuştur (OECD, 1994 ve 2001). Bu dönemde tüketicilere yapılan vergilemenin giderek artmakta olduğu da göze çarpmaktadır. Bu tür politikalara gelişmiş ülkelerde tüketiciler tepki göstermeye başlamıştır. Benzer tepkilerin Türkiye’de de gündeme gelmesi ve şeker ithalat rejiminin daha da serbestleştirilmesi ve tarife oranlarının düşürülmesi olasıdır. Nitekim yüksek düzeyde tarife uygulaması yurda kaçak yollardan şeker getirilmesine de yol açmaktadır (Yıldırım, 2001). Son yıllarda yüksek destekleme fiyatları ile yurtiçinde talep fazlası üretim ortaya çıkmış, artan stokların ihracata yönlendirilmesi gerekmiştir. Düşük dünya fiyatları ile yüksek yurtiçi fiyatların neden olduğu, şeker politikasının bütçeye olan olumsuz etkilerinin azaltılması amacı yanında, uluslararası kuruluşlar ve birlikler (IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği) ile artan ilişkiler, yerli sanayi kesiminin daha liberal politikaları gündeme getirmeleri ve ülkemizin de imza koyduğu uluslararası tarım ticareti anlaşmalarının kuralları, 1998 yılından itibaren şeker politikasında revizyona gidilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Fazla üretimin ve stokların azaltılmasına yönelik kota sistemi bu yılda uygulanmaya başlamış olup, 1999 ve 2000’de IMF’ye verilen Niyet Mektupları’nda şekerpancarı destekleme fiyatlarının enflasyon oranında artırılacağı, TŞFAŞ’nin zararının belirli bir miktarı geçemeyeceği ve 2001 yılında bu kurumun özelleştirilmesine başlanacağı yönünde taahhütler verilmiştir. Nihayetinde 19.04.2001 tarihinde yeni bir Şeker Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yeni Şeker Kanunu şeker fabrikalarının iç pazar paylarına kota getirmekte, sektöre devlet müdahalesini azaltarak, pancar ve şekerde tek fiyat uygulamasını kaldırmaktadır.

Tarım politikaları söz konusu olduğunda iki boyutun varlığından söz edilebilir. Özel teşvikleri ifade eden 1. Boyut çiftçi, işleyici, toptancıların kar ve geliri ile ilgili olup, bu kesimin davranışlarını şekillendirir. 2. Boyut sosyal teşvikler olarak isimlendirilir ve ülkenin kaynakları bir

bütün olarak ele alınıp, büyüme ve eşitlik ile ilgilenir. Politika yapıcılar, mal sisteminin uluslararası karşılaştırmalı üstünlüğü ve yoksulluğu azaltmadaki rolü ile ilgilenilir. Bu iki boyut arasındaki fark, politikanın ekonomik işlerliğini nasıl geliştirdiğine dair önemli bir bakış açısı sunar.

Bir tarım ürününün fiyatına müdahale edildiğinde bu fiyat müdahalesinin, üreticinin sahip olduğu kaynakların kullanımını değiştirerek (başka üretim dallarında kullanılabilecek üretim faktörlerini bu alana aktararak) karlılık durumuna etkisi olacaktır. Öte yandan aynı müdahalenin kamunun sahip olduğu kaynak kullanımına etki etmesi ve sosyal karlılık ile maliyete etkisinin olması kaçınılmazdır.

Şekerpancarı için piyasa fiyatları kullanılarak gelir ve maliyet analizinin yapılması, bu üretim dalının üreticiler için ne kadar karlı/karlısız olduğunu gösterir. Aynı analizin ülkedeki üretim kaynaklarının kıtlığını ortaya koyan gölge fiyatlar kullanılarak yapılması, bu ürünün yetiştiriciliğinin ülke (toplum/kamu) açısından karlı olup olmadığını ortaya koyabilecektir.

Tarım kesimine yönelik olarak uygulanan destekleme politikaları nedeniyle bozulan serbest piyasa fiyatlarının etkisini ortaya çıkarmayı amaçlayan "Politika Analiz Matrisi (PAM)", Monke ve Pearson (1989) tarafından geliştirilmiştir. PAM özel ve sosyal gelir ile maliyetin, birarada değerlendirilmesi yoluyla mikro düzeyde tarımsal politikaların analizinde kullanılmaktadır (FAO, 1991).

PAM, temel olarak fayda-masraf analize dayanmaktadır. Bir PAM tablosunda üç satır ve dört sütun bulunmaktadır. Sütunlar ürün, girdiler, ulusal faktörler ve karlardan oluşur. Satırlar ise özel fiyatlar, sosyal fiyatlar ve transferlerden (politika etkileri) oluşmaktadır. Transferler, özel ve sosyal fiyatlarla hesaplanan karlar arasındaki farkı göstermekte ve aynı zamanda "Devlet Müdahalelerinin Etkisi" olarak adlandırılmaktadır.

PAM' den ürün ve girdi fiyatlarına yapılan müdahalelerin özel ve sosyal karlılığı ilk ve ikinci sütunlardan, emek, sermaye ve işgücü gibi ulusal üretim faktörlerine yönelik uygulanan politikaların etkisi ise üçüncü sütunda hesaplanabilmektedir. Son sütundaki D hücresi, özel kar olarak adlandırılır ve üreticilerin elde ettiği geliri gösterir. Bu değişken, aynı zamanda söz konusu ürünün rekabet gücünü yansıtmaktadır. Sosyal Karlar (H hücresi) etkinlik ve uluslararası karşılaştırmalı üstünlük ölçüsüdür. Net transferler is L hücresinde hesaplanmakta ve o ürüne uygulanan tüm politikaların net etkisini göstermektedir (Çizelge 1).

Türkiye'de 1999 yılında şekerpancarı yetiştiriciliğinden elde edilen özel kar 17.833.792 TL/da'dır. Şekerpancarı geliri ile bu üretimi elde etmek için yapılan harcamaların arasındaki fark olan özel karların hesabında piyasa fiyatları kullanılmıştır. Arazinin, sermayenin ve işgücünün getirisini de içeren bu karın düşük olması önemli değildir. Gölge fiyatlarla hesaplanan sosyal kar (-6.770.840) TL/da olarak bulunmuş olup, toplam gelirden ekonomik fiyatlarla değerlendirilmiş ticareti yapılabilen girdilerin ve fırsat maliyeti ile değerlendirilmiş ulusal kaynakların değerinin çıkarılması ile elde edilmiştir. Dekara negatif bir ekonomik kar elde edilmesi, bu ürünün üretiminin ülke içinde yurt dışı fiyatların geçerli olması ve üretim faktörlerinin fırsat maliyeti ile değerlendirilmesine göre karlı olmadığını göstermektedir.

L hücresi şekerpancarına yönelik uygulanan tüm politikaların net etkisini ortaya koymakta olup, özel karlardan sosyal karların çıkarılması ya da fiyat transferlerinden girdi ve faktör transferlerinin çıkarılması ile hesaplanabilir (Monke ve Pearson, 1989). 1999 yılında şekerpancarı üreticileri destekleme alımları, girdi sübvansiyonları ve üretim faktörlerine yönelik çeşitli politikalar neticesinde 24.604.632 TL/da kar elde etmişlerdir. Net etkinin pozitif, yani sıfırdan büyük bir sayı olması devletten üreticilere transfer yapıldığını göstermektedir. Bu transferin büyüklüğü yanında hangi kalemlerden kaynaklandığı da önemlidir. Şekerpancarı üreticilerine, düşük olan dünya fiyatlarının üzerinde belirlenen ürün fiyatları yolu ile fiyat transferi yapılmaktadır. Üreticiler ayrıca verimliliği artırmak, üretim maliyetini düşürmek ve tarımda yeni teknolojilerin kullanımını yaygınlaştırmak için girdiler yoluyla da desteklenmektedir. Şekerpancarı üreticilerine ticareti yapılabilir girdiler aracılığıyla 4.326.720 TL/da teşvik verilmektedir. Üreticilere yüksek olan dünya fiyatlarından daha düşük fiyatla tohum, kimyasal gübre ve tarımsal mücadele ilacı sağlanmaktadır.



PAM'in K hücresinde, ulusal faktörlere yönelik politikalar aracılığıyla yapılan transferler ölçülebilmektedir. Ülkemizde faktör politikaları yoluyla şekerpancarı yetiştiriciliğine kaynak aktarıldığı söylenebilir. Şekerpancarı yetiştiriciliğinde işgücü ve arazide pozitif transfer varken, su ve sermayede negatif transfer hesaplanmıştır (Akbay, 2002).

PAM'den nominal ve efektif koruma katsayıları, ulusal ve özel karlılığa ilişkin bazı etkinlik katsayıları hesaplanabilmektedir.

Şeker pancarında fiyata yönelik müdahaleler ile dünya fiyatından ne ölçüde ve ne yönde uzaklaşıldığını gösteren Nominal Koruma Katsayısı (NPC) 1,322 bulunmuştur. NPC'nin 1'den büyük olması, şekerpancarının fiyat politikası ile korunmakta olduğunu ve dünya fiyatlarının yurt içi piyasalarda geçerli olması durumunda üreticilerin daha az gelir elde edeceğini göstermektedir. NPC değerinin 1,15'in üzerinde olması ürünün korunduğunu göstermektedir (Taylor ve Phillips, 1991'den aktaran Ören, 1998).

Bir ürünün fiyatına müdahale edilmesi, üretici gelirlerinin mutlak suretle yükseleceğini göstermez. Çünkü ürün fiyatı dolayısıyla gelir artarken, o ürünü üretmek için kullanılan girdilere yapılan harcamalar, ürün fiyatındaki desteği absorbe edecek şekilde daha hızlı yükselebilir. Bu nedenle ürün ve girdi politikalarının net etkisini değerlendirebilmek için Efektif Koruma Katsayısı (EPC) kullanılabilir. Şekerpancarında EPC 1,425 olarak hesaplanmıştır. Buna göre şekerpancarında özel fiyatlarla hesaplanan katma değer sosyal fiyatlarla hesaplanan katma değerden yüksektir.

PAM ile ulusal kaynakların özel ve sosyal karlılığı da ölçülebilmektedir. Sosyal açıdan kaynak kullanım etkinliğinin değerlendirilmesinde Yurtiçi Kaynak Kullanım Maliyeti Katsayısı (DRC), özel açıdan değerlendirilmesini ise Özel Karlılık Katsayısı (PPC) kullanılmaktadır. DRC, bir ürünün üretiminin ulusal karşılaştırmalı avantajını gösterir. Bir ürünün DRC, o ürünün üretiminde kullanılan yurtiçi kaynakların sosyal maliyeti ile, dış ticaretinden elde edilen net akışın karşılaştırmasını yapmaktadır. Ayrıca sektörler arası karşılaştırmalarda da DRC kullanılabilir (Norton, 1994). Şekerpancarında DRC 1,084 olarak hesaplanmıştır. DRC'nin 1'den büyük olması, bu faaliyetin sosyal olarak karsız bir faaliyet olduğunu göstermektedir. PPC, bir birim katma değer üretebilmek için gerekli ulusal kaynakların özel maliyetidir. Herhangi bir üretim dalının üreticiler açısından karlı olup olmadığını gösteren PPC 0,845 olarak hesaplanmıştır. PPC'nin birden küçük olması, ulusal kaynakların normal getirisinin üzerinde aşırı karı işaret etmektedir. Buna göre ülkemizde üreticiler için şekerpancarı yetiştiriciliği oldukça karlıdır. Toplumun sahip olduğu kaynaklar açısından karsız olan bir üretim dalının, üreticiler açısından karlı olması, kaynak kullanımını konusunda politika yapıcılar için önemli işaretler vermektedir.

Fırsat maliyeti ya da gölge fiyatı ile değerlendirildiğinde, şeker pancarı üretimi karsız bir üretim faaliyetidir. Ancak ülkemizde şeker sektöründeki etkinsizlikler sadece pancar üretiminden kaynaklanmamaktadır. Bu etkinsizlikler, şeker fabrikalarının teknolojik gelişiminin sürdürülememesi, fabrikaların ekonomik amaçların dışında bazı sosyal nedenlerle uygun olmayan bölgelerde kurulmuş olmaları, bölgelere göre fabrika kapasiteleri ile şekerpancarı üretiminin uygun bir şekilde dengelenememiş olması ve bu dengesizliğin fabrikalar arası pancar nakillerini artırması, pancar taşımasında demiryolunun tercih edilmemesi ile, genel olarak kamu işletmeciliğinde hakim olan (ve personel politikası gibi pek çok nedenden kaynaklanan) verimsizliklerden kaynaklanmaktadır. Sahip olunan kaynakların ekonomik etkinliği açısından sürdürülmesi akılcı olmayan şeker politikamızın, ülkemizin de imza koyduğu ve gelecekte dünyadaki şeker politikalarının içeriğini belirleyen Uruguay Tarım Anlaşması hükümlerine göre de yeniden gözden geçirilmesi gerekmiş ve 2001 yılında yürürlüğe giren Şeker Kanunu ile bu yönde önemli bir adım atılmıştır.

## İÇİNDEKİLER

	<u>SAYFA</u>
KISALTMALAR	IX
ÇİZELGELER DİZİNİ	IIV
ŞEKİLLER DİZİNİ	IIIV
1. GİRİŞ	1
2. MATERYAL VE METOT	3
2.1. Materyal	3
2.2. Metot	3
2.2.1. Materyalin Toplanması Sırasında İzlenen Yöntem	3
2.2.2. Anket Yapılacak İllerin Seçiminde İzlenen Yöntem	3
2.2.3. Örnek Köylerin Seçiminde İzlenen Yöntem	3
2.2.4. Anket Yapılacak Tarım İşletmelerinin Seçiminde İzlenen Yöntem	4
2.2.5. Verilerin Değerlendirilmesinde İzlenen İstatistikî Analiz Yöntemleri	5
2.2.6. Şekerpancarı Üretim Dalının Ekonomik Analizinde İzlenen Yöntem	5
2.2.7. Politikaların Analizinde İzlenen Yöntemler	6
3. BULGULAR VE TARTIŞMA	10
3.1. Dünya Şekerpancarı Piyasası ve Şeker Politikaları	10
3.1.1. AB'nin Şeker Politikaları	11
3.1.2. Türkiye'de Şekerpancarı Tarımına Yönelik Politikalar	13
3.1.2.1. Şekerpancarı Politikasının Kapsamı	13
3.1.2.2. Türkiye'de Şekerpancarı Politikalarının Uygulama Şekli	14
1) Kota Uygulaması	15
2) Şeker Kanunu	16
3) Özelleştirme	18
4) Şeker Politikaları ve Nişasta Bazlı Şeker Sektörü	18
3.2. Türkiye'de Şeker Pancarında Uygulanan Politikaların Analizi	20
3.2.1. Üretim ve Üretici Gelirlerine Etkisi	21
3.2.1.1. Şekerpancarı ve Şeker Üretimine Etkisi	21
1) Şekerpancarı Ekim Alanı	21
2) Şekerpancarı Verimi	23
3) Şekerpancarı Üretimi	23
4) Çiftçi Sayısı ve Örgütlenmesi	27
5) Şeker Sanayi ve Şeker Üretimi	28
3.2.1.2. Diğer Ürünlerin Üretimine ve Girdi Kullanımına Etkisi	32
3.2.1.3. Pancar Fiyatları ve Üretici Gelirleri Etkisi	34
3.2.1.4. Şeker Fiyatlarına Etkileri	36
3.2.2. Tüketim ve Dış Ticaret Etkisi	37
3.2.3. Kamu Kesimi ve Topluma Etkisi	40
3.3. Türkiye'de Şekerpancarı Üretimine Özel Karlılığı	45
3.3.1. Şekerpancarı Geliri	45
3.3.2. Şekerpancarı Maliyeti	46
3.4. Türkiye'de Şekerpancarı Üretimine Sosyal Karlılığı	47
3.4.1. Sosyal Fiyatların Hesaplanması	47
3.4.1.1. Ticareti Yapılabilen Malların Sosyal Fiyatlarının Hesaplanması	48
3.4.1.2. Ticareti Yapılamayan Malların Sosyal Fiyatlarının Hesaplanması	49
1) Arazinin Sosyal Fiyatı	49
2) İşgücünün Sosyal Fiyatı	50
3) Su Ücretinin Sosyal Fiyatı	51
4) Sermayenin Sosyal Fiyatı	51
3.4.2. Şekerpancarı İçin Politika Analiz Matrisi	51
3.4.3. Şekerpancarı İçin PAM'den Hesaplanan Etkinlik ve Karşılaştırmalı Üstünlük Katsayıları	53
3.4.4. Duyarlılık Analizleri	54
4. SONUÇ VE ÖNERİLER	56

KAYNAKLAR	62
EKLER	67
Ek 1. Şekerpancarı Üretici Anketi	67
Ek 2. Anket Yapılan İşletmeler Hakkında Genel Bilgiler	70

## ÇİZELGELER DİZİNİ

	<u>SAYFA</u>
Çizelge 1. Ekim Alanı Genişlik Gruplarına Göre Köy ve Örnek Sayısı	4
Çizelge 2. Anket Yapılan Köyler	4
Çizelge 3. Ekim Alanı Genişlik Gruplarına Göre İşletme ve Örnek Sayısı	5
Çizelge 4. Politika Analiz Matrisinin Yapısı	8
Çizelge 5. Sosyal ve Özel Karlılık	9
Çizelge 6. Etkinlik Katsayıları	9
Çizelge 7. Şekerpancarı Üreten Önemli Ülkeler ve Dünya Üretimi	12
Çizelge 8. Şeker Pancarında Kota Uygulaması	16
Çizelge 9. Nişasta Bazlı Şeker Sektöründe Talep, Üretim, İhracat ve İthalat	19
Çizelge 10. Yapay Tatlandırıcıların İthalat Miktarları (ton)	20
Çizelge 11. Türkiye’de Şekerpancarı Ekim Alanı, Verim, Üretim ve Çiftçi Sayısındaki Gelişmeler	22
Çizelge 12. Dünyada Şekerpancarı Verimi (ton/ha)	24
Çizelge 13. Türkiye’nin Bölgelere Göre Şekerpancarı Üretimi (ton)	26
Çizelge 14. İller İtibariyle Şekerpancarı Üretimi (ton)	27
Çizelge 15. Türkiye’de Tarım Bölgelerinde Şekerpancarı Yetiştirilen İller ve Bu İllerdeki Fabrika Sayısı ile Toplam Kapasiteleri	25
Çizelge 16. Şekerpancarı Ekim Alanının Çiftçi Sayısı ve Tarla Büyüklüğüne Göre Dağılımı	27
Çizelge 17. Türkiye’de Tarımsal Amaçlı Kooperatifler (1.10.1999)	28
Çizelge 18. Türkiye’deki Şeker Fabrikalarının Kuruluş Yılları ve Kurulu Kapasiteleri (ton/gün)	29
Çizelge 19. Türkiye’de Şeker Fabrikalarının Kuruluş Yılı, Pancar İşleme Kapasiteleri, 1999 Yılında İşledikleri Pancar ve Ürettikleri Şeker Miktarı	30
Çizelge 20. TŞFAŞ’ye ve Bağlı Ortaklıkların Şeker Fabrikalarının Gelecekteki Durumlarına Yönelik Tahminler	31
Çizelge 21. Türkiye’nin Şeker Üretimi (bin ton)	32
Çizelge 22. Şeker Pancarına Rakip Ürünlerin Ekim Alanları İle İlişkileri	32
Çizelge 23. Şekerpancarı ve Rakip Ürünlerin Ekim Alanı Trendi ve Yıllık Artış Hızları	33
Çizelge 24. Çeşitli Faktörlerin Şekerpancarı Ekim Alanları İle İlişkileri	33
Çizelge 25. Şekerpancarı Fiyatının Gelişimi	34
Çizelge 26. %16 Polar Şeker Varlığı Esasına Göre Şekerpancarı Alım Fiyatları (TL/Kg)	35
Çizelge 27. Şeker Pancarında Ayni ve Nakdi Avans Ödemeleri	35
Çizelge 28. Yıllar İtibariyle Pancardan Sağlanan Gelir	36
Çizelge 29. Şekerpancarı Çiftçisinin Ortalama Geliri	36
Çizelge 30. Şeker Fiyatlarının Gelişimi	37
Çizelge 31. Türkiye’de Kişi Başına Şeker Tüketimi (kg)	38
Çizelge 32. Türkiye’nin Şeker İhracat ve İthalatı	39
Çizelge 33. Şekerpancarı Destekleme Alımları ve Bu Yolla Üreticilere Yapılan Transferler	41
Çizelge 34. Türkiye’de Şeker Destekleme Politikaları Kapsamında Şeker Pancarına Yapılan Destekleme Ödemeleri	42
Çizelge 35. OECD ve Türkiye’de Şekerpancarı için ÜDE	43
Çizelge 36. Türkiye’de ÜDE ve TDE	43
Çizelge 37. Dünya, AB ve Türkiye Şeker Fiyatları	44
Çizelge 38. Fabrika Sahalarında Üretilen ve İşlenen Şekerpancarı Miktarı	45
Çizelge 39. Şekerpancarı Üretim Faaliyetinin Ekonomik Analizi	46
Çizelge 40. PAM İçin Sosyal Fiyatlar	48
Çizelge 41. Şeker Pancarında Politika Analiz Matrisi	52
Çizelge 42. Şeker Pancarında Bazı Etkinlik Katsayıları	52
Çizelge 43. PAM’de Duyarlılık Analizleri	55

## ŞEKİLLER DİZİNİ

	<u>SAYFA</u>
Şekil 1. Türkiye’de Şekerpancarı Ekim Alanlarının Gelişimi	21
Şekil 2. Türkiye’de Şekerpancarı Veriminde Görülen Gelişmeler	21
Şekil 3. Türkiye’de Şekerpancarı Üretimindeki Gelişmeler	25
Şekil 4. Türkiye’de Tarımsal Ürünler ve Şeker İçin % ÜDE ve TDE	43

## KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
BİM	:	Bilgi İşlem Merkezi
CGE	:	Hesaplanabilir Genel Denge
CSE	:	Tüketici Destek Eşdeğeri
DB	:	Dünya Bankası
DİE	:	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
DRC	:	Yurtiçi Kaynak Kullanım Maliyeti
DSİ	:	Devlet Şu İşleri Genel Müdürlüğü
DTÖ	:	Dünya Ticaret Örgütü
DTM	:	Dış Ticaret Müsteşarlığı
DYB	:	Devlet Yatırım Bankası
EİB	:	Erkek İşgücü Birimi
EPC	:	Efektif Koruma Katsayısı
FAO	:	Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü
GATT	:	Gümrük Tarifleri Genel Anlaşması
GSMH	:	Gayrisafi Milli Hasıla
GSÜD	:	Gayrisafi Üretim Değeri
GSYİH	:	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
ISO	:	Uluslararası Şeker Örgütü
OAİB	:	Orta Anadolu İhracatçılar Birliği
OECD	:	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
IMF	:	Uluslararası Para Fonu
KİT	:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
NPC	:	Nominal Koruma Katsayısı
PAM	:	Politika Analiz Matrisi
PANKOBİRLİK	:	Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği
PEM	:	Politika Deđerlendirme Matrisi
PPC	:	Özel Karlılık Katsayısı
PSE	:	Üretici Destek Eşdeğeri
SAM	:	Sosyal Hesaplar Matrisi
TEFE	:	Toptan Eşya Fiyatları İndeksi
TDE	:	Tüketici Destek Eşdeğeri
TÜSİAD	:	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneđi
TŞFAŞ	:	Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi
ÜDE	:	Üretici Destek Eşdeğeri

## 1. GİRİŞ

Türkiye’de şekerpancarından üretilen şeker, ülke ekonomisinde önemli bir yere sahiptir. Bu önem üretim ve üretim değeri ile üretici ve istihdam edilen kişi sayısının büyüklüğünden kaynaklanmaktadır. Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TŞFAŞ) verilerine göre 2000 yılında 337,3 bin üretici TŞFAŞ ile üretim sözleşmesi yapmış ve 328,5 bin hektar alanda, 14.678 bin ton şekerpancarı üretimi gerçekleştirilmiştir. 2000/01 döneminde ülkemizin şeker üretimi ise 1.970 bin tondur.

Ülkemizde pancar şekeri ve nişasta bazlı şekerlerden oluşan tatlandırıcı sektörünün üretim değeri, 2001 yılı fiyatlarıyla yaklaşık 1,4 milyar ABD \$ civarında olup (Anonim, 2001), şeker fabrikaları ve yan kuruluşlarında 35.000 civarında kişi istihdam edilmektedir (Tortopoğlu, 2000). Bu rakama

- [illegible]

## 2. MATERYAL VE METOT

### 2.1. Materyal

Araştırmanın ana materyalini Türkiye’de şekerpancarı yetiştirilen işletmelerden anket yoluyla sağlanan veriler oluşturmuştur. Mikro düzeydeki bu veriler Konya, Afyon ve Malatya illerinden seçilmiş üreticilerle, amaca uygun olarak düzenlenmiş soru formları kullanılarak yüz yüze görüşmelerle alınmıştır. Anket formunda şekerpancarı üretiminin gelir ve maliyetini oluşturan unsurlar ile, çiftçinin şekerpancarı tarımına ilişkin kişisel görüşlerine yönelik sorular sorulmuştur.

Çalışmada ayrıca anket yapılan bölgede faaliyet gösteren şeker fabrikaları kayıtlarından bölgedeki şekerpancarı tarımı ile ilgili veriler alınmıştır. Türkiye’de şeker piyasası gerek hammadde alımı, gerekse mamul madde satımı konusunda eksik rekabet piyasası özelliği göstermektedir. Bu nedende sektörde hakim kuruluş olan TŞFAŞ’ nin en güvenilir veri kaynağı olacağı düşünülmüş ve bu amaçla diğer bölge ve fabrikalara ait veriler TŞFAŞ ve Pankobirlik kayıtlarından elde edilmiştir. Farklı kurumların veri toplamada kullandığı metotlar birbirinde farklı olduğundan, bazı veriler arasında uyumsuzluk bulunmaktadır.

Üretim, tüketim ve dış ticaret konularındaki veriler DİE, DPT ve DTM’ den alınmıştır. Ayrıca TŞFAŞ ve Pankobirlik’in dergileri, yıllık faaliyet raporları, istatistik yıllıkları, TŞFAŞ ve Dünya Şeker Örgütünün (<http://www.sugaronline.com>) web sitelerinden faydalanılmış olup, bunlardan önemli görülenler metin içinde yeri geldikçe belirtilmiştir.

- 
- 
- 
- 
- 
-



#### 4. SONUÇ VE ÖNERİLER

İnsan beslenmesinde önemli yeri olan ve vazgeçilmez tadı nedeniyle hemen her toplumda talep uyandıran şeker, halen yüzden fazla ülkede üretilmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bir insanın günlük enerji gereksiniminin sırasıyla ortalama %10 ve %6'sını karşılayan şekerin, gelişmekte olan toplumlardaki tüketimi artış eğilimindedir (Kıymaz, 2002). Dünyada şeker, kamış ve pancardan üretilmekte olup, verimlilik nedeniyle bu iki hammaddeden elde edilen

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
-

## KAYNAKLAR

- AÇIL, A.F., 1974. Tarımsal Ürün Maliyetlerinin Hesaplanması ve Memletimiz Tarımsal Ürün Maliyetlerindeki Gelişmeler. Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi Yayınları: 665. Bilimsel Araştırma ve İncelemeler: 91. Ankara.
- ADESİNA, A. A., COULIBALY O. N., 1998. Policy and Competitiveness of Agroforestry-Based Technologies for Maize Production in Cameroon: An Application of Policy Analysis

•  
•  
•  
•  
•  
•  
•  
•  
•  
•  
•  
•  
•

## **EKLER**

### **Ek 1.**

- 
- 
- 
- 
- 
- 
-