

ÖZET

TÜRKİYE'DE TÜTÜN POLİTİKASI UYGULAMALARI VE TÜTÜN ÜRETİMİNİN GELECEĞİ¹

Son yıllarda Türkiye tütün sektöründe köklü değişiklikler yaşanmıştır. Üretici tütünlerinin pazarlama organizasyonu değişmiş, destekleme alımları sona erdirilmiş ve bunlara bağlı olarak üretici sayısı, üretim alanı ve üretim miktarında büyük azalmalar yaşanmıştır. Buna ek olarak Tekel Genel Müdürlüğü devreden tamamen çıkarken, yeni kurulan Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) piyasa düzenleme, gözetim ve denetim görevlerini üstlenmiştir.

Bu çalışmada, 2000'li yıllarda tütün politikası uygulamalarında yaşanan değişimin yarattığı sonuçlar ve sektördeki son durumun incelenmesi amaçlanmıştır. Çalışma raporu basılı materyaller ve internet ortamında yapılan literatür taramaları sonucu elde edilen bilgi ve verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Araştırma sonucunda; destekleme alımlarının kaldırılması ve Tekel'in piyasadan çekilmesi sonrasında üreticilerin çok zayıf kaldıkları, tütün üretimindeki azalma trendinin devam edebileceği, kuruluşundan bu yana tütün sektöründe net ihracatçı konumda bulunan Türkiye'nin yakın bir gelecekte bu avantajını kaybedeceği, açık artırmalı satış sisteminin işlemediği, üreticiler için sözleşmeli üretimin tek yöntem haline geldiği, sözleşmeli üretimde alıcı karşısında güçlerinin artırılabilmesi için üretici örgütlenmesine ihtiyaç duyulduğu ve bunun için kamu desteğinin yararlı olacağı, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde deneme üretimleri sürdürülen yeni tütün çeşitlerinden ihracatın artırılması şansı yakalanabileceği, bu nedenle yöredeki araştırma faaliyetlerinin desteklenmesinin yararlı olacağı, sigara pazarına üretici firma girişlerinin kolaylaştırılmasının sektörü olumlu yönde etkileyeceği bulgularına ulaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Tütün, Sigara, Sözleşmeli Üretim, TAPDK

¹ Dr. Ahmet Hamdi GÜMÜŞ – Uzman – Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
Yrd. Doç. Dr. Sevtap GÜLER GÜMÜŞ – Öğretim Üyesi – Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü
Oktay ÇELİK – Tütün Teknolojisi Mühendisi – tta (Tekel) Genel Müdürlüğü (Tütün Eksperleri Derneği Başkanı)
Mehmet Emin ASLAN – Tütün Teknolojisi Mühendisi – Orman-Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü
Halil İbrahim AYTAŞ – Uzman – Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
Necmettin TEKDEMİR – Uzman – Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
Servet YAPRAK – Tütün Teknolojisi Mühendisi – tta (Tekel) Genel Müdürlüğü (Tütün Eksperleri Derneği Yönetim Kurulu Üyesi)

TÜRKİYE'DE TÜTÜN POLİTİKASI UYGULAMALARI VE TÜTÜN ÜRETİMİNİN GELECEĞİ

Dr. Ahmet Hamdi GÜMÜŞ¹
Yrd.Doç.Dr.Sevtap GÜLER GÜMÜŞ²
Oktay ÇELİK³
Mehmet Emin ASLAN⁴
Halil İbrahim AYTAŞ¹
Necmettin TEKDEMİR¹
Servet YAPRAK⁵

1.GİRİŞ

Cumhuriyetin ilk yıllarında Reji idaresine son verilmesiyle tütün üretiminin izlenmesi, gerekli izinlerin verilmesi gibi her türlü düzenleme İnhisarlar İdaresinin kontrol ve yetkisine bırakılmıştır. Bu amaca hizmet etmek üzere, 1924, 1930 ve 1938 yıllarında yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiş, 1969 yılında yürürlüğe giren Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu da 2002 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

2002 yılından itibaren ise tütün ile ilgili düzenlemeler 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun⁶ ve bu kanuna dayanarak çıkarılan Tütün Üretimi, Üretici Tütünlerinin Pazarlanması, İç ve Dış Ticareti, Denetimi ve Tütün Ekspertizi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile belirlenmiştir.

Sağlık yönü gün geçtikçe daha fazla tartışılır olmakla birlikte, gerek sağladığı istihdam olanakları gerekse ekonomiye sunduğu katma değer açısından tütün, Türkiye için önemli bir tarımsal ürün olma niteliğini korumaktadır. Uzun yıllar tütün üretiminde Çin, Hindistan, ABD ve Brezilya'dan sonra beşinci sırada yer alması ve ürettiği tütünlerin önemli bir bölümünün dış satışı konu olması, Türkiye'ye bir "tütüncü ülke" kimliği kazandırmıştır.

Son yıllarda Türkiye tütüncülüğünde en çok tartışılan konulardan biri mevzuat değişiklikleri ve yeni uygulamalar olmuştur. Bu çalışmada, günümüz uygulamaları ele alınarak yaşanan sorunlar irdelenmiş ve sektörle ilgili son gelişmelere değinilmiştir.

2. TÜRKİYE TÜTÜN SEKTÖRÜNDE MEVCUT DURUM

2.1. Yasal Çerçeve Ve Mevzuat

09 Ocak 2002 tarih ve 24635 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4733 sayılı Kanunun dikkati çeken en önemli özelliği, tütünde destekleme alımlarının kaldırılması, yazılı sözleşme esasının getirilmesi ve TEKEL'in yapısının değiştirilmesi yönündeki düzenlemelerdir. Kanunla TEKEL özelleştirme için hazır hale getirilirken, piyasanın düzenlenmesi, gözetimi ve denetimine ilişkin görevleri yerine getirmek üzere TAPDK (Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu) kurulmuştur.

Yeni tütün yasası, tütün üretim ve pazarlamasına getirdiği düzenlemeler açısından, yürürlükten kaldırılan 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanununun ayrıntıları karşısında çok yüzeysel kalmaktadır. 4733 sayılı Kanunun 1'i geçici toplam 13 maddeden oluştuğu değerlendirildiğinde 1177 sayılı Kanunla arasında çok fark olduğu izlenimi ilk bakışta ortaya çıkmaktadır.

¹ Uzman – Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

² Öğretim Üyesi – Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü

³ Tütün Teknolojisi Mühendisi – tta (Tekel) Genel Müdürlüğü (Tütün Ekspertizi Derneği Başkanı)

⁴ Tütün Teknolojisi Mühendisi – Orman-Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü

⁵ Tütün Teknolojisi Mühendisi – tta (Tekel) Genel Müdürlüğü (Tütün Ekspertizi Derneği Yönetim Kurulu Üyesi)

⁶ Kanun yayımlandığında ilk adı "Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" şeklinde olup, 15.04.2008 tarih 5752 sayılı kanunla değişmiştir.

Nitekim, 1177 sayılı Kanunda 23'ü tütün üretimi, 17'si üretici tütünlerinin pazarlamasına yönelik, 32'si de diğer hususlarda olmak üzere toplam 72 düzenleyici madde (ceza maddeleri hariç) bulunmasına karşın, 4733 sayılı Kanunda tütün üretim ve pazarlamasını düzenlemeye yönelik yalnızca 1 madde bulunduğu dikkati çekmektedir.

Kanunda, üreticiden alınan tütünlerin tütün satış merkezlerine veya TAPDK'ya tescilli kaydıyla, dahilde alınıp, satılması, nakledilmesi ile standartlara uygun olan tütünlerin ihracının serbest olduğu ve işlendikten sonra ihraç amacıyla olsa dahi tütün ithalatının ancak, üretim ihtiyaçlarıyla sınırlı olarak Kurumdan gerekli izinleri almış tütün mamulleri üreticileri tarafından yapılabileceğine yer verilmiş, tütün üretimi, üretici tütünlerinin alım-satımı, tütün mamulleri üretimi ve bunların ticaretine ilişkin konular genel hatlarıyla düzenlenmiş, üretici tütünlerinin, yazılı sözleşme esasına veya açık artırma yöntemiyle alınıp satılabileceği, sözleşmeli üretim esasına göre üretilen tütünlerin fiyatlarının, tütün mamulleri üreticileri ve/veya tüccarlar ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirleneceği hükmedilmiştir. Bu kapsamda piyasanın işleyişi ile ilgili ayrıntılı kurallar, TAPDK'nın çıkardığı Yönetmelik ve Kurul Kararları ile düzenlenmektedir.

Tütün üretiminin planlanması, sözleşme dışı üretilen tütünlerin ekici elinde kalması halinde ne olacağı gibi hususlarda kanunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Sektörde düzenleme, gözetim ve denetim görevi bulunan TAPDK'nın da bu konularda doğrudan bir görev, yetki ve sorumluluğunun bulunmadığı görülmektedir. Yeni tütün yasası ile yurt genelinde tütün üretimi tamamen serbest hale gelmiştir. Ancak 2008 yılında yapılan değişiklik ile tanımlanmış menşeler için belirlenen üretim alanlarında, başka menşelerin üretiminin yapılması veya yabancı menşeli tütünlerin üretimi (deneme amaçlı) için Kurumdan izin alınması öngörülmüştür.

2.2. Türkiye'de Tütün Üretim Durumu

Dünyada 100'den fazla ülkede (daha çok gelişmekte olan ülkelerde) çeşitli özelliklerde tütün tarımı yapılmaktadır. 2008 yılı verilerine göre; Dünya tütün üretiminde %36,57 pay ile Çin ilk sırada yer almaktadır. Diğer önemli üretici ülkeler sırasıyla; Brezilya, Hindistan, ABD, AB, Malavi, Endonezya ve Türkiye'dir. Geçmişte en fazla üretimin yapıldığı beşinci ülke konumunda olan Türkiye üretimdeki azalma ile birkaç sıra gerilemiş durumdadır.

Tütünde izlenen destekleme ve fiyat politikalarının zaman zaman siyasal yaklaşımların etkisi altında kalması ve üretici piyasalarında ilan edilen fiyatların beklenen düzeylerin çok üzerine çıkmasının, üretimde aşırı artışlara neden olmuş, özellikle yüksek fiyat nedeniyle alternatif tarım ürünlerine göre getirinin arttığı dönemlerde tütüne hızlı bir yöneliş olmuştur (Gümüş, 2009).

1970'li ve 1990'lı yıllarda Türkiye tütün üretiminde ciddi fazlalıklar ortaya çıkmıştır. 1970'lerde oluşan stoklar 1980'lerin başında kısmen de olsa azalmış ve katlanılabilir düzeye inmiştir. Ancak 1990'lı yıllarda izlenen politikalar sonuçta köklü değişikliklerin yapılmasını da gündeme taşımıştır. Üretim-kullanım dengesini olumsuz etkileyen bu süreç sonucunda fazlalıklar Tekel'e stok olarak yansımıştır.

Tekel, büyük miktarlara ulaşan bu stoklardan bir kısmını ihracat şansı olmadığı ve stok maliyeti oluşturduğu gerekçeleri ile yakılarak imha etmiştir. 1990'lı yılların ilk yarısında artan stoklar sonucu gündeme gelen üretim kontenjanı uygulamasında kota miktarları Türkiye'nin yıllık tütün ihtiyacına göre belirlenmiş olmakla birlikte, eldeki mevcut stokların azaltılması için tek başına yeterli bir çare olamamıştır.

4733 sayılı yasa sonrasında tütün üretiminin destekleme kapsamından çıkarılması hükmü ve Tekel'in özelleştirilerek satılması, fiyatların belirlenmesinde inisiyatifin alıcı firmalara geçmesi, gibi nedenler tütün üretimine ilişkin sayısal verilerde önemli değişikliklere neden olmuştur. Bu değişiklikleri görmek açısından son on yıl içerisindeki rakamlar anlamlı bulunmaktadır. Çizelge 1 den de görüldüğü üzere son on yıl içerisinde üretici sayısı, üretim alanı ve üretim miktarında çok büyük azalma yaşanmıştır. Çizelgede indeks sütunları incelendiğinde 2008 yılında, 1999 yılına göre, üretici sayısında %68, üretim alanında %48, üretim miktarında ise %64 küçülme gerçekleştiği görülmektedir.

Türkiye'nin 2008 ürün yılında (2009 yılı) tütün üretimi; 181.588 üretici, 146.871 ha alanda ve 93.403 ton olarak gerçekleşmiştir. Bu üretim karşılığında üreticilere ödenen toplam bedel 618.198

bin TL olmuştur. Üretimi gerçekleştirilen tütünlerin miktar olarak %21,85'i Kamu ve %78,15'i Özel sektör tarafından alınmıştır. Üreticiye ödenen bedeller karşılaştırıldığında; ödenen bedelin %15,14'ü Kamuya %84,86'sı da özel sektöre aittir.

Çizelge 1: Türkiye Tütün Üretim Durumu

Ürün Yılı	Üretici Sayısı	İndeks	Üretim Alanı (ha)	İndeks	Üretim Miktarı (Ton)	İndeks
1999	575.796	100	283.444	100	259.478	100
2000	583.474	101	237.722	84	208.001	80
2001	478.022	83	198.827	70	152.571	59
2002	405.882	70	199.458	70	159.521	61
2003	318.504	55	183.719	65	112.158	43
2004	282.874	49	192.711	68	133.913	52
2005	252.312	44	185.342	65	135.247	52
2006	215.307	37	146.167	52	98.137	38
2007	179.633	31	144.833	51	74.585	29
2008	181.588	32	146.872	52	93.403	36

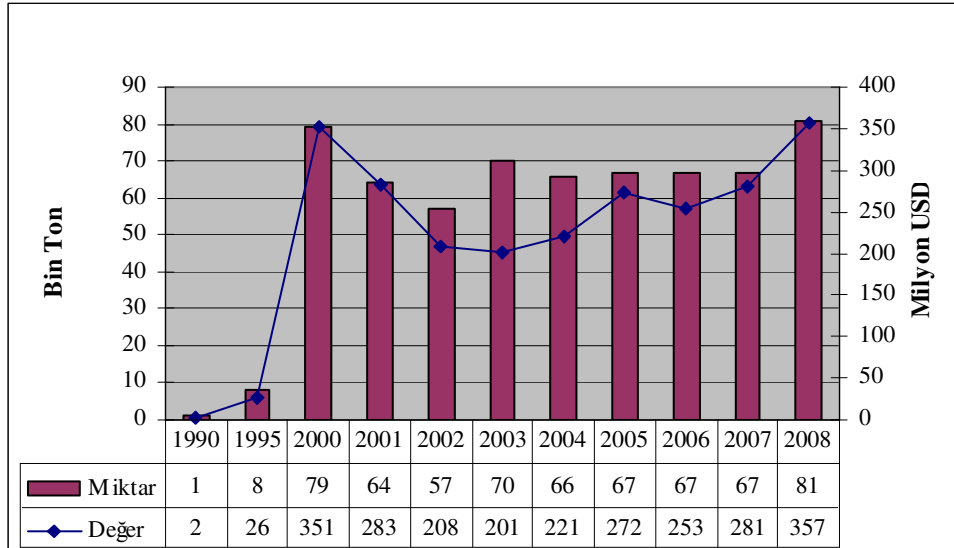
Kaynak: Tekel ve TAPDK Kayıtları.

2.3. Türkiye Tütün Dış Ticareti

2.3.1. Türkiye Tütün İthalatı

Türkiye, dünyanın önde gelen tütün ihracatçısı ülkelerinden biri iken, 1988 yılında başladığı ithalat ile dünya tütün ticaretinde önemli alıcı ülkelerden biri haline gelmiştir. 1990 yılında bin ton olan tütün ithalatı iç pazardaki sigara içicilerinin taleplerinde meydana gelen değişimlere bağlı olarak giderek artmış ve 2000 yılında 79 bin ton düzeyine ulaşmıştır. Sigara tüketimindeki artışla birlikte Amerikan Blend sigaraların iç pazardaki payının hızla artması ve bu sigaraların üretimi için ihtiyaç duyulan şişirilmiş tütün (Expanded Tobacco), homojenize (Reconstitue) tütün ile birlikte Flue-cured ve Burley tütünlerinin büyük ölçüde yurt dışından temin edilmesi, Türkiye'yi önemli bir tütün ithalatçısı ülke haline getirmiştir (Gümüş, 2000)

Grafik 1: Türkiye Tütün İthalatı



Kaynak: Tekel ve TAPDK Kayıtları.

1988 yılından itibaren Türkiye'de sigara harmanlarında Flue-cured ve Burley tipi tütün kullanılmaya başlanmıştır. Bu tarihten günümüze kadar geçen süre içinde harmanlanmış sigara tüketimi artan, tamamı şark tipi tütünlerden imal edilen sigara tüketimi ise azalan bir seyir izlemiştir. Grafik 1'de Türkiye tütün ithalatının seyri görülmektedir. İthal edilen tütünlerin tamamının Flue-cured ve Burley tipi tütünlerden ve bunlardan üretilmiş yarı mamullerden (şişirilmiş tütün, damar, homojenize tütün vb.) oluştuğu dikkate alındığında, yurt içinde sigara üretiminde kullanılan tütünlerde meydana gelen değişim de daha net olarak ortaya çıkmaktadır.

Genel olarak, 1988 yılında başlayan Türkiye tütün ithalatı 1990'lı yıllar boyunca hızla artmış ve yurt içerisinde sigara yapımında kullanılan tütünlerin büyük çoğunluğunu teşkil eder hale gelmiştir. Buna karşılık 2000'li yıllarda daha durağan olduğu görülen ithalatın miktar ve değer olarak 2008 yılında kayda değer şekilde arttığı da dikkati çekmektedir. Tüketicilerin sigara talebindeki değişiminin bir sonucu olarak ortaya çıkan tütün ithalatının, aynı miktarda şark tipi tütünün iç kullanımdan uzaklaştırılması sonucunu doğurduğu da, söylenebilir.

2.3.2. Türkiye Tütün İhracatı

Uzun yıllar dünyanın ikinci büyük tütün ihracatçı ülkesi durumunda olan Türkiye, diğer ülkelerdeki gelişmelere bağlı olarak 1970'li yıllarda birkaç sıra geriye kaymasına rağmen Brezilya, Çin, ABD ve Hindistan'ın ardından beşinci sıradaki yerini korumaktadır.

Özellikle 1960-70'li yıllarda bir yandan ekici tütün piyasaları desteklenirken, olası stok birikimlerini engellemek ya da mevcut stokları eritmek amacıyla ihracatı geliştirici bazı önlemlere de başvurulmuştur. İç fiyatların ihracatı engelleyici etkilerini hafifletebilmek amacıyla zaman zaman vergi iadesi, prim uygulamaları yapılmış, kambiyo döviz alış fiyatlarında ihracatçılar yararına önlemler uygulanmıştır. Hatta, özel sektör stoklarındaki ihraç olanağı kalmamış tütünlerin Tekel tarafından satın alınması suretiyle iç piyasa ve dolaylı yoldan ihracatın geliştirilmesine çalışılmıştır.

Türkiye tütün ihracatına ilişkin veriler son on yıl itibari ile kamu ve özel sektör olarak ayrı ayrı Çizelge 2'de gösterilmiştir. Bu veriler incelendiğinde, Tekel ve özel sektör firmaları tarafından yapılan ihracat miktarları ve değerleri arasında önemli farklılıklar olduğu dikkat çekmektedir.

Çizelge 2: Türkiye Tütün İhracatı

YIL	KAMU (Tekel)			ÖZEL SEKTÖR			TOPLAM		
	Miktarı	Değeri	OrtF	Miktarı	Değeri	OrtF	Miktarı	Değeri	OrtF
1999	34.715	94.274	2,72	80.625	375.347	4,66	115.340	469.621	4,07
2000	33.433	98.121	2,93	66.761	274.787	4,12	100.194	372.908	3,72
2001	41.892	113.086	2,70	53.808	227.308	4,22	95.700	340.394	3,56
2002	38.056	73.845	1,94	50.794	206.026	4,06	88.850	279.871	3,15
2003	42.076	71.667	1,70	70.354	258.615	3,68	112.430	330.282	2,94
2004	32.908	48.434	1,47	74.080	340.033	4,59	106.988	388.467	3,63
2005	63.137	82.778	1,31	71.396	393.599	5,51	134.533	476.377	3,54
2006	50.401	55.375	1,10	77.574	441.668	5,69	127.975	497.043	3,88
2007	48.741	47.600	0,98	65.202	402.153	6,17	113.943	449.753	3,95
2008	103.948	112.092	1,08	48.085	316.350	6,58	152.033	428.442	2,82

Kaynak: Tekel ve TAPDK Kayıtları.

Özel sektör tütün ihracat miktarı bazı yıllar kamu ihracatından daha az gerçekleşmekle birlikte ortalama olarak 65 bin ton/yıl düzeyinde bulunduğu, buna karşılık kamu sektörünün yıllık tütün ihracatının ise ortalama olarak 49 bin ton civarında olduğu görülmektedir. Özellikle 2005 ve 2008 yılları, kamu sektörünün ihracat miktarında büyük artışların yaşandığı yıllar olarak görülmektedir. Bununla birlikte kamu tütün ihracatının ortalama fiyatının 1999 yılından 2008 yılına kadar sürekli düşüş gösterdiği de çizelgeden anlaşılmaktadır. İncelenen dönemin ilk yarısında özel sektör ihracat ortalama fiyatları durağan bir seyir izlerken, ikinci yarısında hızla yükselmiştir. Buna karşılık kamu ihracatında fiyatlar hızla düşmeye devam etmiştir.

Kamu ve özel sektör arasında ortaya çıkan büyük fiyat farkının; Tekel tütün stoklarının çok yüksek düzeylere ulaşması ve bu stokların eritilmesi amacıyla daha düşük fiyatlardan tütün satışı yoluna gidilmesi ve fiyatların olabildiğince ucuz tutulmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir.

2.4. Türkiye’de Tütün Kullanımı

Türkiye’de tütün kullanımına ilişkin değerler Çizelge 3’te son altı yıl itibari ile gösterilmiştir. Çizelgede görüldüğü üzere tütün kullanımı yurt içinde üretilenler (yerli) ve ithal edilenler olmak üzere 2 ayrı gruba ayrılmış, yurt içinde üretilen tütünler ise bölgeler, yabancı çeşitler ve diğerleri şeklinde ayrılarak değerlendirilmiştir. Türkiye’de sigara üretiminde kullanılan tütün miktarının 100-110 bin ton civarında olduğu çizelgeden görülmektedir. 2005 yılı 98 bin ton ile en düşük değere sahip iken, 2006 yılı 111 bin tonluk kullanımla en yüksek değere ulaşılan yıl olarak gerçekleşmiştir. Altı yıl ortalaması ise 106 bin ton olarak saptanmıştır.

Çizelge 3: Türkiye Sigara Sanayinde Tütün Kullanım Durumu (ton)

Yıl	Yurt içinde Üretilmiş Tütün Kullanımı								İthal Tütün	Genel Toplam
	Ege	Marmara	K.Deniz	Doğu	G.Doğu	Virginia Burley	Diğer*	Toplam		
2003	11.560	5.290	9.085	2.009	14.456	3.591	-	45.991	63.338	109.329
2004	11.901	2.409	10.409	2.164	12.745	5.165	6.240	51.033	54.711	105.744
2005	11.201	2.458	6.923	2.626	4.731	1.905	11.350	41.194	56.953	98.147
2006	9.318	3.990	6.471	3.560	5.820	2.085	7.772	39.016	72.259	111.275
2007	8.347	3.697	5.349	1.411	6.239	1.126	6.520	32.689	69.014	101.703
2008	8116	811	4934	1317	3.887	4.516	4.206	27.787	81.104	108.891
2003-2008 Değişim (%)	-29,8	-84,7	-45,7	-34,4	-73,1	25,8	-39,6	-32,6	28	-0,4

(*) Yurt içinde üretilmiş tütünlerden mamul damar, homojenize ve şişirilmiş tütün, diğer adı altında gösterilmiştir. 2003 yılı verileri ilgili bölgelerin içerisinde yer aldığından Değişim satırında 2004 kullanımı ile karşılaştırma yapılmıştır. Kaynak: TAPDK verileri.

Çizelgede dikkati çeken en önemli husus ithal ve yerli tütün kullanım miktarlarındaki değişimin ithal tütün lehine olmasıdır. 2004 yılı hariç tutulduğunda yerli tütün kullanımının azalan bir trend içerisinde olduğu açık olarak görülmektedir. 2004 yılında kullanılan toplam tütün miktarında bir önceki yıla göre azalma yaşanmasına karşın, yerli tütün kullanımında %11’lik artış gerçekleşmiştir. Bu artışın altında yatan temel neden, Maliye Bakanlığının sigara üretiminden alınan Özel Tüketim Vergisini (ÖTV) yerli tütün kullanımı ile ilişkilendirerek, şark tipi tütün kullanımında daha düşük vergi tahakkuku ortaya çıkaran düzenlemeleri yürürlüğe koymuş olması ve izleyen yılda bu düzenlemenin yürürlükten kaldırılmış olmasına bağlanmaktadır (Gümüş, 2009). Oransal olarak bakıldığında da 2004 yılı son altı yıl içerisinde en fazla yerli tütünün kullanıldığı yıl olurken, 2008 yılı ithal tütün kullanım oranının en yüksek olduğu yıl olarak karşımıza çıkmaktadır.

3. YENİ YASA DÖNEMİ UYGULAMALARI VE GENEL DEĞERLENDİRME

Tütün yasasındaki değişikliklerle destekleme alımı kaldırılıp yurt genelinde üretim serbest hale getirilirken tütün üretiminin azaltılması hedefine bağlı olarak Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP) kapsamında Tütün Üretiminden Vazgeçip, Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Karar (2001/2705), Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek 13/7/2001 tarih ve 24461sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Doğu ve Güney Doğu Bölgelerinde Adıyaman, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkâri, Malatya, Mardin, Muş, Siirt ve Van olmak üzere 11 il bu karar ile proje kapsamına alınmış ve 80 USD/dekar ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. İlk uygulaması 2002 ürün yılında gerçekleştirilen proje büyük değişikliklere uğramadan her yıl yeniden yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararları ile yürütülmeye çalışılmış, ancak aradan geçen sürede istenilen sonuçlara ulaşılamamıştır (Aslan, 2009).

Söz konusu Doğu-Güney Doğu illerinde toprak-mülkiyet ilişkileri değerlendirilmeden ortaya konulan bu proje; üretimi gerçekleştiren çiftçilerin büyük kısmının toprak sahibi olmaması, üretim miktarlarının çok düşük olması, tütün yetiştiriciliğinde yoğun emek kullanımı olmasına karşın işsizliğin yaygın olması, üreticilerin yetiştiriciliğini bilmedikleri ürünlere yönelmek istememesi, verilen hibe yardımının tek yıl ve miktarının az olması gibi nedenlerle hedeflenen oranda başarılı olunamamıştır. Bu nedenlerin yanı sıra en büyük etken, alternatif ürün projesi kapsamında üretim merkezlerinde birim alandan tütün kadar gelir elde edilebilecek alternatif bir ürün olmaması gösterilebilir.

4733 sayılı yasanın 6 ncı maddesinde, “Üretici tütünleri yazılı sözleşme esaslı veya açık artırma yöntemiyle alınır ve satılır.” ifadesi bulunmaktadır. Tütün ticareti ile uğraşan firmaların, Kanunun öngördüğü iki yöntemden biri olan “Yazılı Sözleşme Esası” ile tütün satın almayı tercih ettikleri ve Tütün İhracatçıları Birliği önderliğinde hazırlanan “Tütün Alım-Satım Sözleşmesi” başlıklı bir tip sözleşme ile söz konusu alım satım modeline başlanılmış, 2002 ürün yılında Türkiye tütün üretiminin %94’ü, üretim öncesi imzalanan alım-satım sözleşmesi ile gerçekleştirilmiştir. Kalan %6’lık (yaklaşık 10 bin ton) bölüm ise yasanın öngördüğü ikinci yöntem olan açık artırma merkezlerinde satılmak üzere sözleşmesiz olarak üretilmiştir. Bu amaçla üretilen tütünlerden yalnızca %10’u (bin tonu) bir özel firma tarafından açık artırma başlangıç fiyatlarından hiç artırma yapılmaksızın satın alınmış, büyük bölümü ise üreticinin elinde kalmıştır (Gümüş, 2004).

4733 sayılı Yasanın 2002 yılında yürürlüğe girmesiyle, tütün ticareti ile uğraşan firmalar Kanunun öngördüğü iki yöntemden biri olan yazılı sözleşme esaslı ile tütün satın almayı tercih etmişlerdir. Firmalar üreticilerle, TAPDK’nın kurulmasından önce, Ege Tütün İhracatçı Birliği önderliğinde hazırlanan “Tütün Alım-Satım Sözleşmesi” başlıklı bir tip sözleşme yaparak, talep ettikleri tütüne satın alma taahhüdünde bulunmuşlardır. Üretici temsilcileri, sözleşmelerin tek taraflı hazırlandığı, üreticileri alıcılara karşı korumadığı ve üretici aleyhine ağır hükümler içerdiği gerekçeleri ile bu sözleşmelerin değiştirilmesini istemiş, izleyen yıllarda TAPDK sözleşme maddelerini yeniden düzenleyerek hazırladığı tip sözleşme örneğinin kullanılmasını zorunlu kılmıştır. Ancak bu tip sözleşmelerin de üretici şikayetlerini gidermediği saptanmıştır.

2002 ürün yılı, 1177 sayılı Kanunun iptalinden sonraki ilk ürün yılı olması sebebi ile tütün sektörü, özellikle tütün üreticileri açısından sıra dışı bir yıl olmuştur, denilebilir. Destekleme alımı kapsamında ürettiği tütünlerin son yaprağına kadar devlet tarafından satın alınmasına alışkın binlerce üretici, sözleşmesiz veya sözleşmede yazılı miktardan fazla olarak ürettiği tütünlerini satabilmek için aylarca beklemiştir. Bu bekleyiş sonunda 30/07/2003 tarih ve 25184 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4955 sayılı Kanunla verilen görev gereği, Tekel söz konusu tütünleri, sözleşmeli olarak üretilmiş eşdeğer kalite fiyatının yaklaşık %25’i kadar bir bedelle satın almıştır.

4733 sayılı yasadaki açık olarak yer almasına rağmen yasanın yürürlüğe girdiği tarihten buyana geçen sürede açık artırmalı satış merkezleri kurulmamıştır. Sözleşmeye bağlanmaksızın üretilen tütünler ile sözleşme yapılmasına rağmen sözleşmeden fazla üretilmiş ve alıcısı tarafından satın alınmayan tütünlerin açık artırma ile satılması işlemleri ise tütün satış merkezlerinin kurulması için gerekli şartların oluşmaması nedeniyle Kataloga Dayalı Açık Artırmalı Satış yöntemi ile pazarlanmaya çalışılmıştır. Ancak yeterli alıcı talebi olmaması nedeniyle sistemin sağlıklı işlemediği görülmektedir.

Tütün satışları içerisinde açık artırmalı satış yöntemi ile satılan tütünlerin payı yalnızca 2004 ürün yılında %1,4 düzeyine ulaşmış, diğer yıllarda ise %1’in de altında kalmıştır. Üretici sayısı açısından yaklaşılması halinde de aynı durumun değişmediği, sadece 2004 yılında, tütün üreticilerinin %2,26’sının açık artırma ile satış yaptığı anlaşılmaktadır. 2007 ve 2008 ürün yıllarında açık artırma ile satışı yapılan hiç tütün olmaması ve çizelgedeki genel görünüm de mevcut açık artırma sisteminin işlemediğini kanıtlar niteliktedir.

Devlet tarafından üretici tütünlerinin Tekel aracılığıyla destekleme alımı kapsamında son yaprağına kadar satın alındığı piyasa uygulamalarından sonra, sözleşme dışı üretilmiş tütünlerin üretim maliyetinin altında fiyatlarla alıcı bulması hatta bazen hiç alıcı bulamaması, açık artırma ile satış amacıyla tütün üretimi yapılmasına engel oluşturmuştur.

Çizelge 4: Pazarlanan Üretici Tütünlerinde Açık Artırmalı Satışların Payı

Ürün Yılı	Tütün Satan Üretici Sayısı			Satılan Tütün Miktarı (Ton)		
	Toplam	Açık Artırma	Oranı (%)	Toplam	Açık Artırma	Oranı (%)
2002	405.882	1.993	0,49	159.521	1.003	0,63
2003	318.504	1.920	0,60	112.158	400	0,36
2004	282.874	6.396	2,26	133.913	1.869	1,40
2005	252.312	465	0,18	135.247	183	0,14
2006	215.307	586	0,27	98.137	298	0,30
2007	179.633	0	0,00	74.559	0	0,00
2008	181.588	0	0,00	93.403	0	0,00

Kaynak: TAPDK Kayıtlarından türetilmiştir.

Yeni yasal düzenleme sonrası yaygınlık kazanan sözleşmeli tütün üretimi ile ilgili gelişmeler dünyanın önde gelen tütün ihracatçısı ülkelerinde, neredeyse eşzamanlı uygulamaya konulmuştur. ABD’de 1999, Türkiye ve Malavi’de 2002, Zimbabve’de ise 2003 yılında tütünde sözleşmeli üretim uygulaması başlamıştır. Dünya yaprak tütün piyasasında belirleyici konumda bulunan bu dört ülkede aynı yıllarda sözleşmeli tütün üretiminin gündeme gelmesi ve uygulanmaya başlamasının tesadüf olamayacağı açıktır. Üstelik bu durum, ülkelerin kendi içsel politika değişikliklerinin bir sonucu olarak da gündeme gelmemiştir. Dünya sigara piyasasında lider konumda bulunan firmanın 1999 yılında ABD’de yaptığı açıklama sonrası yaşanan gelişmeler olarak ele almak doğru bir yaklaşım olacaktır. Anılan firmanın ABD’de açık artırma dışında doğrudan sözleşme ile tütün satın alacağını açıklaması ve izleyen yıllarda yaşanan gelişmeler, ülkelerin iç politika uygulamalarının çok uluslu şirketlerce nasıl yönlendirildiğinin ispatı niteliğindedir. Üstelik söz konusu yönlendirmenin ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile ilgisinin olmadığı da görülmektedir. Bir yanda dünyanın en gelişmiş ekonomisine sahip ABD, diğer yanda en fakir ülkeler arasında sayılabilecek iki Afrika ülkesi ve orta gelire sahip Türkiye bulunmaktadır. Bu koşullar günümüzde küreselleşme kavramı ile ulus üstü şirketlerin ulaştığı gücü de göstermesi açısından hayli önem taşımaktadır.

Çünkü yapılan şey basit bir politika değişikliği olarak görülmemektedir. Dört ülkenin de nerede ise bir yüzyıla yakın süredir yürüttükleri uygulamalarından vazgeçmeleri söz konusudur. Bu ülkelerin tümünde değişiklikler için yeni kanunlar yayınlanmış, eski uygulamalara son verilmiş veya etkisi azaltılmıştır. Gerçekleşen değişikliklere, “piyasanın talebi bu yönde olduğu için bunlar normal bir değişimdir” gözü ile de bakılmaması gerektiği düşünülmektedir. Ancak tüm tarafların yeni getirilen sistemden memnun olması halinde bu değişimin iyi yönde atılmış bir adım olduğu kabul edilebilir. Fakat diğer ülkeler bir yana en azından Türkiye uygulamasında üreticilerin büyük çoğunluğunun sistemden memnun olmadığı görülmektedir (Gümüş, 2009). Üstelik sözleşmeli üretim uygulaması sonunda piyasanın varacağı nokta henüz belirsizdir.

ABD’de yeni yasal düzenlemeler yapılırken konu uzun yıllar (en azından 1999-2004 arası) kamuoyunda tartışılmış, tüm tarafların temsilcilerine, parlamento üyelerine görüşlerini açıklamaları ve toplumla paylaşımları için yeteri kadar süre verilmiştir. Akademisyenler ve araştırmacılar ABD tütüncülüğünün reformu için alternatif öneriler ortaya koymuşlar, 10-15 yıl sonra sektörün içinde bulunacağı koşullara ilişkin arz, talep, fiyat projeksiyonları geliştirmişlerdir.

Benzer şekilde AB, 2004 yılında gerçekleştirdiği reformla, 2013 yılına kadar üreticilere destek olmaya devam edeceği bir planı kabul etmiş ve bunu uygulamaya koymuştur. Bu reforma göre 2010 yılında yardımların tütün üretimi ile ilişkisi kesilmesine karşın, tek çiftlik ödemesi ve kırsal kalkınma fasıllarından sürdürülmesi kararlaştırılmıştır. AB’de reform uygulamaya konulmadan önce, “Düzenleyici Etki Analizi” yöntemi ile sektörün tüm tarafları ve Topluluk açısından olası etkileri incelenmiştir. Komisyonca önerilen ve farklı alternatifler içeren üç ayrı reform uygulama planından biri Konsey tarafından seçilerek kabul edilmiştir.

Burada önemli olan husus gerek AB gerekse ABD’de tütün sektörü reformlarının çok yönlü değerlendirmeler yapılarak gerçekleştirilmiş olmasıdır. Türkiye’de ise ABD’dekine benzer şekilde

1940 yılından bu yana devam eden destekleme alımlarını kaldıran bir yasal düzenleme "15 günde 15 yasa" tartışmaları içerisinde ele alınmış, atılacak adımların üreticiler, sektörde çalışanlar, ihracatçı tacirler açısından ortaya çıkaracağı sonuçlar incelenmemiş, sigara sanayine ve ulusal ekonomiye olası etkileri değerlendirilmemiştir. Kapalı kapılar ardında yapılan değerlendirmeler varsa da kamuoyuyla paylaşılmamıştır.

4733 sayılı Kanun ile Türkiye tütün sektörüne yerleşen sözleşmeli üretim ve satış yöntemi alıcı firmalar ve satıcı üreticiler açısından ayrı ayrı değerlendirildiğinde; her iki tarafın da yarar sağladığı bazı hususlar bulunduğu gibi, üstlendikleri risklerin geçmiş yıllara göre biraz daha arttığı görülmektedir.

Tütün ticareti yapan firmaların bu süreçten kazançlı çıktıkları söylenebilir. Çünkü sözleşmeli üretimle firma, kendi belirlediği fiyattan, öngörülen miktarda tütün satın alma olanağına sahip olmaktadır. Üreticiler ise alıcının baştan belli olması ve bu alıcıdan avans, ilaç gibi destekler almanın avantajını elde etmektedir. Buna karşılık ortaya çıkan tek alıcıya bağımlılık üreticiler için dezavantaja dönüşebilmektedir. Nitekim üreticilerin, tek taraflı hazırlanmış sözleşmeleri imzalamak zorunda kalmaları, pazarlık güçlerinin bulunmaması ve tek alıcıya bağımlı olmaları gibi hususlar en fazla eleştirilen hususlar olarak öne çıkmaktadır (Koçtürk ve Cebeci, 2003; Erdem, 2005).

Bu dönemde yürürlüğe konulan mevzuat ve uygulamalar kapsamında Türkiye'de üretici tütünlerinin pazarlanmasında sıkıntılı görülen temel nokta, piyasada rekabet şartlarının yetersiz olmasıdır. Üreticilerce ürün fiyatının düşüklüğü olarak ifade edilen sorunlar özü itibari ile piyasada yeterli kadar alıcı bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Aksak rekabet koşulları tütün fiyatlarını etkilemekte ve piyasada fiyatların üreticiler aleyhine oluşmasına neden olmaktadır. Tütün arzı tamamen serbest bırakılmış olmasına karşın talep esnekliğinin düşük olması, kamusal desteğin olmaması, üreticilerin örgütsüzlüğü gibi hususlar da pazarlama sorunlarının kaynağında yer alan diğer etkenler olarak karşımıza çıkabilmektedir (Gümüş, 2009).

Tütün piyasasında faaliyet gösteren firma sayısının çok azalmış olması, rekabet yetersizliğinin temel nedeni olarak görülmektedir. TAPDK kayıtlarına göre 2009 yılı itibari ile 50 gerçek/tüzel kişinin Tütün Ticareti Yetki Belgesi bulunmaktadır. Fakat bunların bir kısmı tütün mamulü üreticisi, bir kısmı Tekel'den tütün alıp ihraç eden firma niteliğinde, bazıları da aynı gerçek kişilere ait ikinci, üçüncü firma konumunda bulunmaktadır. Üretici piyasalarından tütün satın alıp işledikten sonra ihraç eden firma sayısı 1970'de 59, 1990'da 50, 1996'da 17 iken günümüzde bu sayı Tekel hariç 8'e düşmüştür (Tekel ve TAPDK Kayıtları).

Birleşmeler ve kapanmalar sonucu ortaya çıkan bu tablo, piyasada rekabetçi yapıdaki gelişmelerin boyutunu ortaya çıkarmaktadır. Üstelik faaliyetteki iki Amerikan firmasının Ege Bölgesi tütün alımlarındaki payı 2008 yılı itibari ile %56'dır. Üçüncü büyük firmanın da değerlendirmeye alınması halinde bu oran %75'e yükselmektedir. Karadeniz Bölgesi tütün alımlarında da biri çok uluslu şirket olmak üzere iki özel sektör firmasının payı %73'dür (www.tapdk.gov.tr).

Çok uluslu yabancı şirketlerin yaprak tütün ticaretinde belirleyici hale gelmesi, yerli sermaye sahipleri tarafından kurulmuş diğer şirketleri de rahatsız etmektedir. Bu firmaların, dünyanın tütün üretici hemen tüm ülkelerinde ticari faaliyet gösteren birimlerinin bulunması, sigara üretici firmalar karşısında büyük avantaj sağlamaktadır. Bu iki firmanın birleşmeler yolu ile giderek büyüdükleri ve dünya tütün piyasasında kartel oluşturdukları iddiaları bulunmaktadır (Gümüş, 2009). Buna rağmen her ikisi de sigara üretici firmaların tütün tedarikçisi konumunda bulunmaları nedeni ile ekonomik olarak daha güçlü olan sigara firmaları, son sözü söyleyen ve kuralları koyan taraf olmaktadır.

Rekabet eksikliğinin tek nedeni tütün ticareti yapan firma sayısının azalması olarak görülmemelidir. Tütün alım satımı yapan firmaların, tedarikçi konumda olmaları nedeni ile sigara cephesinde yaşanan gelişmeler de sektörü yakından ilgilendirmektedir. Son yıllarda yaşanan şirket satın almaları ile dünya sigara piyasasında tekelleşmeye doğru büyük bir dönüşüm yaşanmaktadır.

2008 yılı itibari ile en büyük 4 sigara şirketi (Çin tütün monopolü hariç) dünya sigara üretiminin %45'ini gerçekleştirmektedir. Çin monopolü ise tek başına %35'lik paya sahiptir. Bu dört şirketin

pazar payı son 10 yıl boyunca satın aldıkları diğer sigara şirketleri ile sürekli büyümüştür¹ (Anonymous, 2008).

Günümüzde Tekel'in eski ürün stokları nedeni ile gerçekleşen dış satışlar bir kenara bırakıldığında, Türkiye'den ihraç edilen tütünlerin yarısından fazlası tek bir sigara firması tarafından satın alınmaktadır. Bu şartlar altında lider firmanın üretici piyasaları üzerinde baskın rol oynaması kaçınılmaz hale gelmektedir. Nitekim firma Türkiye'den satın alarak ithal edeceği tütünler için, üreticiden tütün alıp işleyen firmalara siparişlerini dağıtmakta ve bu siparişleri üretim aşamasından itibaren sıkı bir şekilde kontrol etmektedir. Özellikle tütünler üreticiden satın alındıktan sonra, tütünlerin işlenmesi sürecinde firmaların işleme tesisleri sürekli denetim altında tutulmakta, tütün işlenmesine müdahale edilebilmektedir.

Firmanın, siparişlerini dağıttığı tedarikçi tütün tacirleri açısından durumunu, asılı duran ve sallanan bir kılıca benzetmek mümkündür. Çünkü firma Türkiye'den ihraç edilen tütünlerin büyük bölümünü satın almanın verdiği rahatlıkla, yaprak tütün ticareti yapan işletmelerin başta üreticilere ödediği tütün bedelleri olmak üzere, işçilik ücretlerine, enerji giderlerine ve diğer pek çok harcamasına varıncaya kadar yakından izlemektedir. Bir işletmedeki harcamaları bir diğerindeki ile karşılaştırarak, işletmeleri kendi aralarında maliyetleri azaltma yönünde rekabete sokmaktadır. Sonuçta satın alacağı tütünlerin fiyatını kendisi adeta dikte etmektedir. Firmaların temsilcileri ile yapılan görüşmelerden edinilen bilgiler ışığında yapılacak bir değerlendirme ile bir sonraki yıl için sipariş alamama veya sipariş miktarının azaltılması riskinin, tütün ticareti yapan firmaları bu ana müşteri karşısında adeta "el pençe divan durmaya" zorladığı söylenebilir. Çünkü firmalar ana müşterilerinden aldıkları siparişin kesilmesi halinde sektör dışına itilmekten kurtulamamaktadır. Ticareti yapılan tütün miktarının azalması ile artan birim maliyetler, kaçınılmaz olarak bu sonucu doğurmaktadır. Geçmişte bunun örnekleri çeşitli işletmelerde yaşanmıştır. Bu nedenle yaprak tütün ticareti yapan firmalar için "ana müşteri" her şeyin önünde gelmektedir.

Ürün arzının sınırlı olduğu yıllarda firmalar arasında yaşanan rekabet koşullarında herhangi bir firmanın fiyatları yukarıya çekmesi ister istemez diğer firmaların da fiyat artışı yapmasına neden olmaktadır. Ancak böylesi gelişmelerde diğer firmalar ana müşteriye fiyatı yukarı çeken firmayı şikayet etmekte, fiyat artışına neden olduğu gerekçesi ile rakip firma siparişlerinden pay almaya çalışmaktadırlar.

İşte Türkiye'de üretici tütünlerinin pazarlanması sürecinde ortaya çıkan "yetersiz fiyat" sorununun çözülmesi, piyasadaki bu eksik rekabet koşulları nedeni ile oldukça güç görünmektedir. Tekel sigara fabrikalarının özelleştirilmiş olması da gelecekte bu sorunun daha da ağır yaşanmasına neden olabilecek niteliktedir.

Tütün ihraç fiyatları son yıllarda döviz bazında hayli yükselmiş olsa da üretici eline geçen reel fiyatlar için aynı şeyi söylemek mümkün görülmemektedir. Tekel hariç tutulduğunda Türkiye'den ihraç edilen tütünlerin fiyatları son beş yılda döviz bazında %68 oranında artmıştır. Bu artışın temel nedeni, TL/dolar paritesinde yaşanan gelişmeler ile enflasyon ve girdi fiyatlarındaki aşırı artışlardan etkilenen üretim maliyetlerinin ters ilişkisi olduğu söylenebilir. Her yıl üretim maliyetinin artması karşısında üretimin devamı için üreticiye daha fazla para ödenirken döviz kurunun TL lehine seyretmesi tütünleri döviz karşısında daha değerli hale getirmiş ve bunun sonucunda dolar cinsinden ihraç fiyatları ciddi şekilde yükselmiştir. Buna karşın, üreticiye ödenen reel fiyatlarda, son 11 yıl içerisinde yarı yarıya azalma yaşanmıştır (Gümüş, 2009). 1998–2006 yılları arasında tütün fiyatları 4 kat artarken girdi fiyatlarının 11 kat, enflasyonun 8 kat arttığı görülmektedir (Aslan, 2009). Tütünden elde edilen gelirdeki reel azalma, üreticilerin tütünden uzaklaşmalarının nedenini çok açık olarak ortaya koymaktadır.

Gelecekte Türkiye'de tütün tarımının küçülmeye devam etmesi beklenmektedir². Bu beklentiyi destekleyen en önemli olgu şark tipi tütün üretiminin emek yoğun yöntemlere dayalı olarak

¹ Bu ilk dört sigara firması 10 yıl içerisinde 17 ayrı sigara şirketini kendi bünyelerinde toplamıştır. Tüm kıtalarda gerçekleşen birleşme ve devralmalar giderek daha tekeli piyasaların oluşmasına neden olmaktadır.

² Bir sonraki bölümde açıklanacağı üzere sigara şirketlerinin farklı amaçlarla Türkiye'ye talep kaydırması halinde dahi tütün tarımında küçülme sürecinin devam edeceği, ancak bu sürecin tütün talebine bağlı olarak biraz daha yavaş seyredeceği söylenebilir.

gerçekleştirilmesinden kaynaklanmaktadır. Teknolojik gelişmelerle sağlanan yeniliklerin tütün üretim koşullarını iyileştirme ve maliyetleri azaltma etkileri çok sınırlı düzeyde kalmaktadır. Buna karşılık artan ulusal gelirle birlikte emek fiyatları, geri kalmış diğer ülkelere göre göreceli olarak daha pahalı hale gelmekte ve yoğun emek kullanımına dayalı üretim dallarının, işgücünün dolar bazında çok daha ucuz olduğu ülkelere doğru kaydırıldığı görülmektedir. Dünya tütün sektöründe de benzer gelişmelerin yaşandığı söylenebilir. Özellikle Türkiye'nin ihraç edilen en önemli tütün çeşidi olan İzmir tütünlerinin üretimi için Tayland, Kırgızistan, Hindistan gibi ülkelerde üretimi geliştirme çabaları halen devam etmektedir. İzmir tütünlerinin ihraç fiyatı 12 USD a yaklaşmış olmasına karşın talebin devam etmesi, sayılan bu ülkelerde istenilen kaliteye ulaşamamasından kaynaklanmaktadır. Arzu edilen kalite niteliklerine yaklaşılması halinde talebin hızla kaymasının önünde bir engel bulunmamaktadır.

Tütün üretiminde yaşanan daralma başta sektörde çalışanlar ve ihracat gelirleri olmak üzere, ülke ekonomisine bir dizi olumsuz etkide bulunacaktır. Firmaların son yıllarda büyük kaynaklarla finanse ederek yaptıkları tütün işleme tesislerinin, atıl kapasite olarak kalabileceği düşünülmektedir. Tütün ticareti yapan firmalar yabancı alıcılara bağımlı olmaları nedeni ile alıcıdan gelen talepler karşısında tesislerini sürekli olarak yenilemek zorunda kalmaktadır. Alıcının siparişlerini azaltması veya kesmesi durumunda tesislerde kurulu makinelerin başka amaçlarla kullanımı güç görülmektedir. Bu konuda son örnek 2008 ürün yılında alıcı firmanın büyük yapraklı (burley ve flue cured) tütün üretiminde siparişlerini kesmesi sonucu bir işletmenin yaptığı milyonlarca dolar değerindeki kurutma fırınları ve damar çekme tesisi yatırımlarının atıl hale gelmesinde yaşanmıştır. Firma, siparişin kesilmesi ile 1990'lı yılların başından beri sözleşmeli olarak devam ettirdiği büyük yapraklı tütün üretimini sonlandırmak zorunda kalmıştır. Şark tipi tütünler için koşullar birebir aynı olmasa da, alıcı siparişlerinde yaşanacak olumsuz gelişmelerde, tütün işleme tesislerinin başka amaçlarla kullanımı için en azından dönüştürme yatırımlarına ihtiyaç duyulacağı düşünülmektedir. Yabancı alıcıya bağımlılığı net olarak ortaya koyan çarpıcı bir örnek olması nedeni ile bu konuya değinilmesinde yarar görülmüştür.

Geçmişte üreticilerin korunması ve desteklenmesinde önemli görevler üstlenen Tekel'in devreden çıkarılmış olması, gelecek açısından daha büyük belirsizliklere işaret etmektedir. Üreticiden tütün satın alarak işleyip ihraç eden firma sayısında görülen azalma oligopson piyasası olumsuzluklarının her geçen gün daha fazla yaşanmasına neden olmaktadır.

Diğer yandan tütün ticareti ile uğraşan firmalar kendilerini bekleyen tehlikenin farkında olarak, Türkiye'de yaygın üretimi bulunmayan tütün çeşitlerini yurdun farklı yörelerinde deneme üretimine tabi tutarak elde ettikleri sonuçları, alıcı sigara şirketlerine beğendirme çabası içerisindeyler. Ege Bölgesinde İzmir tipi tütün üretim maliyetlerinde yaşanan artış ve üretici bulmakta yaşanan sıkıntılar bu arayışları artırmıştır. Geleneksel olarak yarı şark tipte tütünlerin üretildiği Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri daha ucuz maliyetlerle üretimin yapılabileceği, üretici bulmakta sıkıntı çekilmeyecek olması gibi özelliklerle ön plana çıkmaktadır. Nitekim son yıllarda firmaların bu bölgelerdeki deneme üretim faaliyetlerinde gözle görülür artışlar yaşanmaktadır.

Bu bölgelerde geleneksel olarak üretilen tütünlerin sigara harmanlarında kullanım şansının düşük olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle sigara harmanlarında kullanım yeteneği olabilecek, dekar verimi yüksek ve İzmir tütünlerine göre daha düşük fiyatlarla alıcı bulabilecek tipte tütünlerin denenmesinde yarar görülmektedir. Türkiye tütün sektöründe yaşanan küçülmenin, bu bölgelerde yeni çeşitlerin üretiminin geliştirilmesi ile kısmen de olsa aşılması mümkün olabilecektir. Bu noktada özel sektör firmalarınca yürütülen deneme çalışmalarının desteklenmesinin de yararlı olacağı düşünülmektedir.

Yıllardır Tekel eli ile yürütülen uygulamalarda tütünler üreticiden satın alındıktan sonra çok yüksek maliyetlerle işlenmiş, depolanmış, yıllar geçtikten sonra da bazen imha edilmiş, çoğunlukla da çok düşük fiyata yurt dışına satılmıştır. Bu bölgelerde yetiştirilen tütünlerin Tekel'e maliyetleri ile satış gelirleri arasında büyük farklar bulunduğu alım sonuçları ve ihracat değerlerinin incelenmesinden anlaşılmaktadır. Tekel sigara fabrikalarının devri ve gelinen son durum itibari ile bir değerlendirme yapılması halinde bölgede özel sektörün yaygın tütün üretimini sağlamaya dönük çabalarına kamu desteği verilmesinin makro bazda ülke ekonomisi için olumlu sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir. Gerek bu bölgeye kaynak akışının devamının sağlanması gerekse tütün işleme

tesislerinin atıl kalmaması önemli kazançlar olarak değerlendirilmelidir. Üstelik bu iki bölgeden Tekel'in kendi ihtiyacı dışındaki tütün alımları için ayrılan kaynakların çok daha azı ile dünyada sigara harmanlarında yer edinme potansiyeli taşıyan yarı şark tipi tütünlerin üretiminin bu bölgelerde mümkün olabileceği düşünülmektedir. Başlangıçta 1-1,5 USD/kg civarındaki bir destekle özel sektörün bu bölgelerde başarılı sonuçlar elde edeceği ifade edilmektedir. Doğrudan üreticilere yapılacak bu tür bir desteğin, bu bölgelerde üretilecek yeni tip tütünlerin dünya sigara harmanlarında yer edinmesine bağlı olarak orta vadede giderek azaltılması ve kaldırılmasının gündeme gelebileceği düşünülmektedir. Tütün üretiminin bu bölgelerde tutunamaması halinde ise Türkiye tütün sektöründeki daralmanın boyutunun daha da artacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

Düzenleyici Kurum olarak TAPDK'nın üretici tütün piyasalarında yaşanan gelişmeleri daha yakından takip etmesi beklentisi bulunmaktadır. Bu kurumun gelişmeleri izleyerek tarafların çıkarlarına aykırı olabilecek hususlarda müdahale etmesi, özellikle zayıf konumdaki üreticiler açısından büyük önem arz etmektedir. Üretici elinde kalan tütünlerin akıbeti izlenmemekte, bu tütünlerin kendiliğinden piyasadaki çekilmesi beklenmektedir. Örneğin, 2003 ve 2006 yıllarında bir önceki yıldan kalan tütünlerin açık artırmaya çıkarılması şansı varken bunun yapılamadığı görülmektedir.

Döviz kurlarında yaşanan gelişmeler ve TL'nin aşırı değerlenmesi de firmaların faaliyetleri üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Tütün üretimine kamu kaynaklarından yapılacak küçük destekler üretimin devamlılığını sağlamakta büyük roller oynayabilecektir. Türkiye'de tüketilen her bir paket sigaradan yapılacak 1-2 Kuruş kesintiden tütün üreticilerine sağlanacak gelir desteğinin, Türkiye tütün ihracatının devamlılığını sağlamaya rahatlıkla yeterli olacağı düşünülmektedir.

Gerek alıcılar karşısındaki zayıf konumlarının güçlendirilmesi gerekse AB Ortak Tarım Politikasına uyumlu bir tarımsal yapılanma sağlayabilmek amacı ile tütün üreticilerinin örgütlü yapılarının güçlendirilmesine ihtiyaç duyulduğu kabul edilmektedir. Kooperatif, üretici birliği, sendika vb her ne ad altında olursa olsun bu örgütlü yapıların, üretici tütünlerinin pazarlanmasında taraf olabilme gücüne erişmesi ve hatta stabilizasyon görevlerini yapabilecek hale gelmesi, tütün üreticilerinin sektöre tutunmalarını sağlayabilecek unsurlar olarak görülmektedir. Bununla birlikte mevcut koşullarda kamusal destek olmadan, tütün üreticilerinin bu sayılan unsurları gerçekleştirebilmeleri, imkansız denilirse de, orta ve uzun dönemde de hayli güç görünmektedir. ABD'de tütün üreticileri kooperatifinin sigara fabrikasına dahi sahip olduğu anımsanırsa sağlanacak desteklerle bunun Türkiye'de de pekala mümkün olabileceği, söylenebilir.

2002 yılındaki yasa değişikliği ile destekleme alımları sona ermiş olmasına rağmen sosyal politika kapsamında değerlendirildiği düşünülen yaklaşımlarla, Tekel'in ihtiyacı olmayan tütünlerin dahi sözleşmeli olarak üretilmesine devam edilmiştir. Tütün üreticisini desteklemek adına gerek eski yasa döneminde gerekse yeni yasa döneminde yapılan bu tür harcamaların, Türkiye'de yaratılan katma değer, çok uluslu şirketlere transferine neden olduğu iddia edilmektedir. Plansız üretimle ortaya çıkan ihtiyaç fazlası stoklar, üretilen tütünlerin gerçek ekonomik değerlerinin ve maliyetlerinin çok altında fiyatlarla dünya piyasalarına arz edilmesine neden olmuştur. Dönem dönem bir kısmı imha edilen bu tütünler için harcanan kaynaklar düşünüldüğünde, Türkiye'nin popülist yaklaşımlarla alınan kararlar sonucu büyük kayıplara uğradığı ifade edilebilir. Bu tarz uygulamalarla kaybolan ekonomik tutarlardan çok daha azının, tütün üreticilerince oluşturulmuş örgütlerin desteklenerek geliştirilmesi ve kendi sigara fabrikaları ile piyasada var olmalarının sağlanması için ayrılması halinde, ortaya çıkacak yapı gerek tütün üreticileri gerekse sigara tüketicileri açısından piyasada fiyat oluşumunda etkin rol oynayabilecektir.

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye tütün sektörü 2000'li yıllarda büyük değişimler yaşamıştır. Özellikle tütün pazarlama düzeninde yaşanan gelişmeler üreticileri yakından etkilemiş ve çok sayıda çiftçi tütün üretiminden uzaklaşmıştır. Halen tütün üretimine devam edenlerin yaş ortalaması 50 civarındadır. Bunun yanı sıra genç nüfus tütün üretimine soğuk bakmakta, genellikle tütün üretimi yapmak istememektedirler. Tütün üretiminin en fazla olduğu ve üretimin yaklaşık %80-90'ının ihrac edildiği Ege Bölgesinde firmalar giderek üretici bulmakta zorlanır hale gelmişlerdir. Son yıllarda yaşanan

eğilimlerde bir değişiklik olmaması halinde yakın bir gelecekte Ege Bölgesinde talep olmasına rağmen üretim yapacak üretici bulmak çok ciddi bir sorun haline gelebilecektir.

Türkiye'nin taşıdığı "tütünçü ülke" kimliğinin uzun dönemde giderek daha fazla zayıflayacağı ve dünyanın önde gelen üretici ülkeleri arasındaki sıralamada daha alt sıralarda bir yer edineceği tahmin edilmektedir. Bunun temel nedenleri arasında tütünün geçmişteki kadar gelir getirmemesi, tütün tarımının zorlukları nedeni ile genç nüfusun üretimden uzak durması, kaliteli tütün yetiştiren alanlardan bir kısmının Ege Bölgesinde zeytin ve bağ, Karadeniz Bölgesinde ise fındık gibi çok yıllık bitkilere ayrılmış olması şeklinde çeşitli etkenleri saymak mümkündür. Fakat her şeyden önemlisi ürün fiyatının üreticiler için çekici olmaması birincil ve belirleyici etken olarak kabul edilmektedir.

Türkiye'ye benzer şekilde ABD ve AB de 2004 yılında tütün piyasalarında köklü değişikliklere gitmişlerdir. Hem Toplulukta hem de ABD de piyasa daha fazla liberalleştirilmiş, kamu desteklerinin kaldırılması kararlaştırılmıştır. Reform öncesi her ikisinde de planlı ve kotalı üretim uygulanmakta iken Türkiye'deki gibi kotalar kaldırılmıştır. Aradaki büyük fark kotalar kaldırılırken mevcut üreticilere ABD'de 10 yıl, AB'de ise 7 yıl (farklı fasıllardan yapılacak ödemelerle 4+3 şeklinde) destek sağlanması kararlaştırılmıştır. Türkiye'de ise tütün üreticileri bir anda kendilerini boşlukta bulmuşlar, kamu desteklerinden mahrum kalmışlardır.

Diğer yandan, ABD de tütün ürünleri piyasasına ilişkin düzenleme ve denetim görevi 22 Haziran 2009 tarihli yasa ile Gıda ve İlaç Dairesine (Food and Drug Administration-FDA) verilmiş bulunmaktadır. Bu yasanın yürürlüğe girmesi ile FDA piyasa düzenlemelerini yapar hale gelmiştir. Bu kurumun ABD sigara piyasasına ilişkin ilk önemli kararlarından biri Eylül ayında yürürlüğe girmiştir. Buna göre 22 Eylül 2009 tarihinden itibaren ABD'de üretilen, ithal edilecek veya satışa sunulacak sigaralar ve sigarayı oluşturan materyallerde (sigara kağıdı, filtre vb.) her türlü yapay veya doğal katkı maddelerinin (mentol hariç) kullanımı yasaklanmıştır. Duman da dahil olmak üzere sigaralarda katkı maddelerinin kalıntıları bulunmayacaktır. Bu tarihten itibaren mentol haricinde tatlandırıcı kullanılan sigaraların yasa dışı olarak kabul edileceği açıklanmıştır (<http://www.fda.gov>, 2009).

Sigaraların katkısız olarak üretilmesi zorunluluğunun getirilmesi, doğal harmanlı sigaraların pazar paylarının artmasına neden olacaktır. Türkiye'de üretilen şark tipi tütünlerin tat ve koku yönünden zengin olması, orta ve uzun dönemde İzmir, Samsun, Bursa gibi bazı tütün menşeleri için bir şans olarak değerlendirilmekte ve yeni pazar olanaklarının ortaya çıkabileceği düşünülmektedir.

Tekel'in özelleştirilerek piyasadaki çekildiği günümüzde en doğru yaklaşım, verilecek destekler ile güçlü bir üretici örgütünün ortaya çıkarılmasıdır. Bu örgütlü yapının; dünya tütün piyasalarını izleyebilen, gelişmelere göre kendi politikalarına yön veren, üyelerinden tütün satın alan ve bunları işleyerek yarı mamul ya da mamul halde piyasaya arz edebilen bir nitelik taşıması başarının anahtarı olacaktır. Bu tür bir yapılanma zor gibi görünse de tütün üretim ve pazarlama sorunlarını ortadan kaldırmak için yaratılacak bir kaynak ile veya tarımsal destek bütçesinden bir defa ayrılacak finans kaynağı ile çözümlenmesi mümkün görülmektedir. Yıllardır Tekel'in ihtiyacı olmadığı halde ürettirilen ve satın alma maliyetlerinin çok altındaki fiyatlarla satmak zorunda kaldığı tütünler için harcanan parasal tutarlarla karşılaştırıldığında, bu amaçla sağlanacak finansmanın boyutunun çok da büyük olmayacağı söylenebilir.

Bu yönde atılacak adımlarla tütün üreticileri tek bir kooperatif/üretici birliği çatısı altında toplanabilir. Öngörülen bu örgüt için ABD flue cured tütün üreticileri kooperatifi iyi bir örnek teşkil etmektedir. Bu kooperatif sahip olduğu mali imkanların genişliğinin yanı sıra 2005 yılında satın aldığı sigara fabrikası sayesinde pazarlama yeteneklerini geliştirmiş ve üyelerinden aldığı tütünlerin bir kısmını nihai ürün haline getirdikten sonra piyasaya arz eder hale gelmiştir. Bunun sonucu üyelerinin çıkarlarını koruması daha da kolaylaşmıştır.

Şüphesiz ABD'de flue cured tütün üreten işletmeler ile Türkiye'de tütün üreten işletmeler arasında büyük yapısal farklar bulunmaktadır. Buna karşın Türkiye'de günlük siyasi çekişmelerden arındırılmış ve doğru kişilerin liderliğinde yola çıkmış iyi bir örgüt yapısı ile çok sayıda tarımsal üretici kooperatifinin başarıyı yakaladığı görülmektedir. Yeterli başlangıç desteklerinin sağlanması

halinde, tütün üreticilerinin de hedeflenen başarıyı yakalamasının önünde bir engel bulunmadığı söylenebilir.

Bu kapsamda sigara pazarına girişlerin kolaylaştırılmasında, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin sigara üretimi yapmalarının önündeki engellerin kaldırılmasında yarar görülmektedir. Daha küçük ölçekli sigara fabrikalarının kurulması, butik üretim yapmak isteyen işletmelere izin verilmesi piyasada artacak rekabet ile tütün üreticileri ve sigara tüketicileri lehine sonuçlar doğuracaktır. 4733 sayılı yasa hükümleri arasında yer alan "minimum kapasite büyüklüğü", kullanılacak makinelerin "yeni teknoloji" olması, fabrikaların "tütün hazırlama üniteleri de dahil tam" olarak kurulması, üretici firmanın "yurt çapında dağıtım yapma" zorunluluğu gibi şartların ortadan kaldırılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. 18000 adet/dakika kapasiteli yeni teknoloji bir sigara makinesinde üretilmiş sigaranın, 6000 adet/dakika kapasiteli "eski teknoloji" bir sigara makinesi ile üretilmiş sigaradan daha kaliteli olacağı iddia edilemeyeceği gibi tersi de mümkün değildir. Sektördeki bazı yetkililer, pazara girişi güçleştiren bu kuralların günümüzde oligopol ve oligopson piyasasının devamlılığını sağlamaktan ve çok uluslu şirketlerin işini kolaylaştırmaktan başka bir fonksiyonu olamayacağını dile getirmektedir. Bazı çevrelerce dile getirilen küçük işletmelerin sigara pazarına girmesi halinde vergi tahsilatının güçleşeceği, halk sağlığının tehlikeye düşeceği gibi söylemlerin de geçerliliğinin olamayacağı, yapılacak kontrol ve denetimlerle olası sorunların ortaya çıkmasına izin verilmeyeceği ifade edilmektedir.

Sonuç olarak, kamunun tamamen devre dışı bırakıldığı ve tütünün her hangi bir tarımsal ürün gibi müdahalesiz piyasa koşullarına terk edildiği günümüz şartlarında, Tekel stoklarının sona ermesini takiben, Türkiye tütün bilançosunun kısa sürede pozitiften negatife döneceği ve ithalata ödenecek bedelin ihracat gelirlerinin üzerine çıkacağı söylenebilir. 2008 yılına ait ihracat ve ithalat değerleri de bunu doğrular niteliktedir. Net ihracatçı konumunda olmanın yanı sıra dünyada "Türk Tütünü" şeklinde ulusal ad ile anılan bir ürünün, tamamı ile yok olmasa da, önemini kaybedeceği bir dönemin hızla yaklaşmakta olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle karar alıcıların Türkiye tütün sektörüne ilişkin yaklaşımlarını bir kez daha gözden geçirmelerinde yarar görülmektedir.

5. KAYNAKLAR

- Anonim, 2009, "Tütün Üretiminde Alternatif Ürün Bilmecesi",
(http://www.tutuneksper.org.tr/gundem/basin_bidirileri/ba_03_07_2009.htm; 01.10.2009)
- Anonim, "TAPDK Tütün Piyasası Dairesi Faaliyet Raporları", Çeşitli Yıllar, (www.tapdk.gov.tr).
- Anonymous, 2008, "2008 Supply and Demand Report ", Universal Leaf Tobacco Company, Inc.
(Erişim:<http://www.universalcorp.com/Reports/SelectReport.asp?ID=725&Menu=Tob>;
05.10.2009)
- Anonymous, 2009, "Flavored Tobacco Product Fact Sheet",
(<http://www.fda.gov/TobaccoProducts/GuidanceComplianceRegulatoryInformation/FlavoredTobacco/ucm183198.htm>; 05.10.2009)
- Anonymous, 2009, "WHO Framework Convention on Tobacco Control"
(<http://www.who.int/fctc/en/index.html>; 01.10.2009)
- Aslan, M.E., 2009, "2000'li Yıllarda Türkiye'de Uygulanan Tütün Politikalarında Yaşanan Değişim Ve Makro Etkileri", Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Dönem Projesi Raporu, 2009.
- Erdem, A.B., 2005, "Sözleşmeli Üreticilik Tütüncüyü Yabancı Şirketlere Bağımlı Kılacak"
<http://www.karasaban.net/sozlesmeli-ureticilik-tutuncuyu-yabanci-sirketlere-bagimli-kilacak/>
- Gümüş, A.H., 2001, Türkiye'de ve Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Tütüne Yönelik Politikalar Üzerine Bir Değerlendirme, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ankara.
- Gümüş, A.H., 2004, "Geçmişten Geleceğe Tütün Mevzuatında Değişimler ve Uygulamalar", Tütün Sektörünün Dünü, Bugünü, Yarını ve Beklentileri Sempozyumu, TAPDK, İzmir.
- Gümüş, A.H., 2009. "Türkiye'de Tütün Politikaları, Pazarlama Sorunları ve Çözüm Önerileri", Tütün Ekspertleri Derneği ve Tütün Ekspertleri Vakfı Yayını, Şubat-2009, İzmir.
- Gümüş, A.H., Güler, S., 2000, "Tekel Sigara Fabrikalarının Özelleştirilmesi Üzerine Değerlendirme", Tekgıda-İş Sendikası, İzmir.
- Koçtürk, O.M., Cebeci, A.N., 2003, "Tekelin Özelleştirilmesi ve Tütünde Örgütlenmenin Önemi Üzerine Bir Araştırma", Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ankara.
- Uznay, F. 2006. Avrupa Birliği Adaylık Sürecinde Türk Tütüncülüğünün İncelenmesi", Basılmamış Uzmanlık Tezi, TAPDK, Ankara.
- Tekel, 2000, "Tütün İstatistikleri Yıllığı 1990-1999", Yaprak Tütün İşletmeleri ve Ticareti Müessese Müdürlüğü, İstanbul.