

Türkiye Tütün Sektöründe Piyasa-Yönelimli Dönüşüm

Market-Oriented Transformation in Turkey's Tobacco Sector

Derya Gültekin Karakaş

İstanbul Teknik Üniversitesi, İşletme Fakültesi, İşletme Mühendisliği, İstanbul, Türkiye

Özet

Abstract

Türkiye tütün sektörü, 1980 sonrasında uygulanan neoliberal politikalarla piyasa-yönelimli bir dönüşüm geçirmiştir. Bu süreçte, sigara üretiminin bir girdisi olarak tütün üretimi ile sigaranın üretim ve dağıtım koşulları üzerindeki devlet kontrolü aşamalı bir şekilde devre dışı bırakılarak, ulusötesi tütün şirketlerinin belirleyiciliğine terk edilmiştir. Tütünün sermayeye yeni bir değerlendirme alanı olarak sunulması ise beraberinde artan sigara tüketimini getirmiştir. Öte yandan sigara tüketimini kısmak üzere 1990'lı yılların ortalarından itibaren yürürlüğe konulan talebi kontrole yönelik politikalar, üretim ve ticaretin önünün açıldığı bir ortamda daha da zayıf bir etki yaratmaya mahkum kalmıştır. Türkiye örneğinin de gösterdiği gibi, sigara tüketimine karşı gerçek bir mücadele, üretim koşullarını ve dolayısıyla tütün endüstrisini hedeflemek zorundadır. Bu saptama, halk sağlığının korunması perspektifinden, tütün ürünleri üretim ve ticareti üzerinde kamusal kontrolün kurulması gereğine işaret etmektedir.

ANAHTAR SÖZCÜKLER: Tütün, tütün endüstrisi, Türkiye, tütün kontrol politikaları

Geliş Tarihi/Received: 05.03.2013

Kabul Tarihi/Accepted: 09.04.2013

Çevrimiçi Yayın Tarihi/Available Online Date: 14.06.2013

The tobacco sector in Turkey has passed through a market-oriented transformation together with the neoliberal policies since 1980. Within this period, as an input of cigarette production, the control of the state on the conditions of tobacco manufacturing and cigarette manufacturing and distribution has been gradually deactivated and left to the decisions of transnational tobacco companies. The restructuring of tobacco sector as a new area of valorisation for capital has led to an increase in cigarette consumption. On the other hand, demand-side policies to reduce cigarette consumption that have been implemented since the mid-1990s have been doomed to have a much weaker effect, in an environment of increasing manufacturing and trade. As the case of Turkey illustrates, a real struggle against cigarette consumption has to target manufacturing and thus, the tobacco industry itself. From a public health-perspective, this fact indicates the necessity of establishing public control over the manufacturing and trade of tobacco products.

KEY WORDS: Tobacco, tobacco industry, Turkey, tobacco control policies

GİRİŞ

Tütün bitkisinin tarladan başlayıp tiryakilere kadar süren yolculuğunda bazı uğrak noktaları vardır: yolculuk, tütün bitkisinin ekim ve hasatıyla başlar; ardından tütün büyük sınai komplekslerde endüstriyel bir meta olan tütün ürünlerine dönüştürülür; ve nihayet tütün ürünleri satış kanallarıyla zincirdeki son halkaya, yani tüketiciye ulaşır. Kapitalist üretim tarzında doğrudan ihtiyacı karşılamak için değil, fakat satılmak üzere üretilen diğer metallerden tütün ürünlerini farklı kılan ise tütünün sağlık risklerinin henüz tam farkında değilken kullanılmaya başlanmasıyla bağımlılık tuzağına düşürmesi ve ancak uzunca bir zaman sonra ve genellikle çok geç kalındığında ölümcül etkilerinin tiryaki tarafından algılanabilmesidir. Bu açıdan bakıldığında, insanın yaşam hakkına doğrudan değmesi nedeniyle tütünün ekonomi-politiği kritik bir önemdedir. Bu saptama, tütün bitkisinin yolculuğunun koşullarını etkileyen aktörlerin önemini gündeme getirir. Bu aktörler, çiftçiler-köylüler, tütün ticareti yapan şirketler, tütün ürünleri şirketleri, perakende satıcılar, devlet, uluslararası kuruluşlar, tüketiciler ve sivil toplum kuruluşları olarak sıralanabilir. Dolayısıyla, tütün bitkisinin yolculuğunu ele alan bir inceleme, sözü edilen aktörlerle de yüzleşmek durumundadır. Şekil 1, tütün endüstrisinde sermaye birikim sürecinin aşamalarını göstermektedir. Buna göre tütün ürünü şirketleri, para sermaye kaynaklarını emek gücü ile girdi şirketlerinden üretim araçlarının temini için kullanmakta, üretim sürecine sokulan söz konusu değişir ve değişmez sermaye kullanılarak üretilen metaller, realize edilmek üzere perakende satış noktaları üzerinden dolaşıma sokulmaktadır. Dolayısı ile tütünde sermaye birikim döngüsünün genişleyen yeniden üretimi, ancak tütün ürünlerinin tüketiminde koşut bir artış gerçekleşmesi ile mümkün olur. Genişleyen üretim ve ticaretin, tüketim hacmini de ötelemeye muhtaç olduğu yönündeki bu saptama, tütün tüketiminin neden sadece talebi kontrole yönelik politikalar ile sınırlandırılmasının yeterli olamayacağını bizlere göstermektedir.

Aşağıda ele alınacağı gibi, 1980 sonrası dönemde tütün ve tütün ürünlerinin üretim ve ticareti yeni bir değerlendirme alanı olarak sermayenin belirleyiciliğine terk edilmiş ve bu dönüşüm, sermaye birikim sürecinde emek gücü ve girdilerin artan

Yazışma Adresi / Address for Correspondence: Derya Gültekin Karakaş, İstanbul Teknik Üniversitesi İşletme Fakültesi, İşletme Mühendisliği, İstanbul, Türkiye Tel: +90 212 293 13 00 E-posta: dkaraka@itu.edu.tr

©Telif Hakkı 2014 Türk Toraks Derneği - Makale metnine www.toraks.dergisi.org web sayfasından ulaşılabilir.

©Copyright 2014 by Turkish Thoracic Society - Available online at www.toraks.dergisi.org

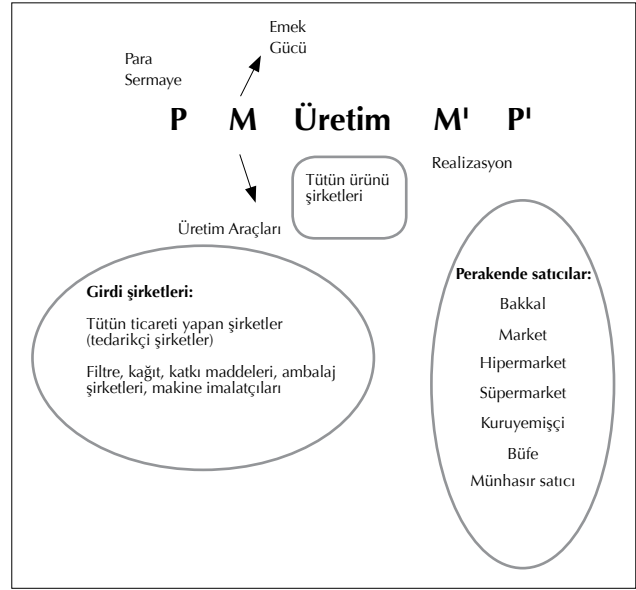
metalaşmasını beraberinde getirmiştir. Bahsedilen dönüşümde 1984 yılı, Türkiye tütün sektörü için bir kırılmaya işaret eder. Bu yıla kadar tütün tarım ve ticareti ile tütün ürünlerinin üretim ve ticareti, TEKEL'in aracılığıyla uygulanan destekleme, teşvik ve ticaret politikaları sayesinde kamu kontrolü altında tutulmuştur. 1984 yılından sonra ise, tütünün ekimi ve ticaretinden, tütün ürünleri üretim ve ticaretine kadar olan tüm aşamalarda sektörün metalaşmasına tanık olunmuştur. Bu süreçte tütünde devlet tekelinin ve desteklemelerinin kaldırıldığı, tütün üretiminin azaltılıp, dışalımının artırıldığı ve ulusötesi tütün şirketlerinin pazar paylaşımına girdiği bir dönem yaşanmıştır. Bu çalışma, 1980 sonrasında başlayan ve 2000'li yıllarda hızlanan bir süreç içerisinde, tütünün köylüden tüketiciye erişim zincirinin söz konusu piyasa-yönelimli yapılandırılışını ele almaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de en fazla tüketilen tütün ürünü olarak, sigara piyasası mercek altına alınmaktadır^a.

Çalışmanın temel yaklaşımı, sigara tüketimine karşı mücadelenin, ancak sigara şirketlerinin küresel stratejileri ile devlet politikalarının kesişimi kavrandığında sağlam bir zemine oturtulabileceğidir. Bu temelde Türkiye'de sigara üretim ve tüketimi olguları ele alınırken, tütünün üretilip sigaraya dönüştürülmesi ve tüketiciye ulaştırılmasına kadar geçen tüm aşamaların bütünsel bir değerlendirmesi yapılacaktır. Ülkeye özgü değişim dinamikleri de, ulusötesi tütün şirketlerinin küresel stratejileriyle ilişkilendirilecek, bir diğer değişle küresel bağlam içerisinde ele alınacaktır. Türkiye tütün endüstrisinde yaşanan dönüşümün bütünsel bir bakış açısıyla değerlendirilmesi, bir yandan yaşam hakkına tecavüz eden sigara tüketimindeki artışa nasıl zemin yaratıldığına ışık tuta-cak, diğer yandan mevcut tütün kontrol politikaları yaklaşımı ile bu sorunun çözümlenmesinin neden mümkün olamayacağını gösterecektir. Gelecekte tütün kontrol politikalarının nasıl şekillendirileceğine dair talepler, ancak böylesi bir kavrayış üzerinde temellendirilebilir. İncelemenin temel politika çıkarımı, sigara ile mücadelenin sigara vergi zamları, reklam-kullanım alanı sınırlamaları vb. sadece talebi kontrolle yönelik politikalar ile sürdürülmesinin yeterli olamayacağıdır. Sigaraya karşı içten bir mücadele, doğrudan üretim alanını hedeflemek zorundadır.

Çalışmada ilk olarak tütün tarım ve ticaretine odaklanılarak, tütünün ekiminden sigara şirketlerine satışına kadar olan aşamada Türkiye'de yaşanan dönüşüm, tütün endüstrisindeki dönüşümle ilişkilendirilerek değerlendirilecektir. İzleyen iki bölümde, sırasıyla sigara üretim ve tüketiminde küresel eğilimlere işaret edilerek, küresel değişim dinamiklerinin Türkiye sigara sektörüne yansımaları, sektörün adım adım serbestleştirilmesi ve dışa açılması sürecinde izlenecektir. Son olarak, sigara tüketimine ilişkin devlet politikaları değerlendirilerek, etkili bir tütün kontrolü için geleceğe yönelik politika önerilerinde bulunulacaktır.

ÇİFTÇİDEN TÜTÜN ENDÜSTRİSİNE: TÜTÜN TARIM VE TİCARETİNDE DÖNÜŞÜM

Tütün ve tütün ürünleri, iç içe iki sektördür. Tütün endüstrisinin temel bir girdisi olarak tütünde yaşanan dönüşüm, ancak bu endüstrinin gereksinimleri gözönüne alındığında anlaşılabilir. Türkiye'de 2000'li yıllarda yaşanan yeniden



Şekil 1. Tütün sektöründe sermaye birikim süreci

yapılanma aracılığıyla, tütün üretimi ve köylülerinin geleceği tütün endüstrisinin gereksinimlerine göre biçimlendirilmiştir. Yaşanan dönüşüm sayesinde, küresel ölçekte tütün üretimindeki coğrafi kaymaya bağlı olarak Türkiye'de tütün tarımı daralmış ve tütün girdisi sigara şirketlerince düşük maliyetle temin edilebilir hale gelmiştir.

Türkiye'de tütünde yaşananların arkasında, birbiriyle ilişkili iki asli süreç yatmaktadır: bunlardan birincisi Türkiye sigara piyasasına ulusötesi tütün şirketlerinin önce ticaret sonra da doğrudan üretim yoluyla artan girişleridir. İkincisi ise, bu sürecin önünü açar şekilde, 2000'li yıllarda IMF ve DB gözetiminde gerçekleştirilen birtakım yasal ve kurumsal değişikliklerdir. Türkiye'de açığa çıkan söz konusu süreçler, dünyanın birçok başka bölgesinde de gözlemlenmiştir. Sigara şirketleri, aşağıda da değinileceği gibi, gelişmiş ülkelerde daralan pazarlarını telafi etmek ve daha da büyümek üzere yeni pazar arayışına girmişlerdir. Bu süreçte sigara şirketleri, gelişmiş ülke hükümetleri ve IMF, DB, DTÖ gibi uluslararası kuruluşlar nezdinde yürüttükleri lobi faaliyetleri sonucunda, daha önce yabancı sigara markalarına ve üreticilerine kapalı olan ulusal pazarlara sızmayı başarmışlardır. Türkiye de söz konusu ülkelerden birisi olmuştur. İzleyen bölümlerde de ele alınacağı gibi, Türkiye tütün piyasası adım adım serbestleştirilerek, ulusötesi tütün şirketlerine kârlı bir pazar olarak hazırlanmıştır. 1986 yılından itibaren ulusötesi tütün şirketlerinin Türkiye pazarına sızmaları ve pazar paylarını arttırmaları, söz konusu şirketlerin tütün girdisine olan özgül ihtiyaçları doğrultusunda, tütün tarımında kapsamlı bir dönüşüm gerektirmiştir. Bu dönüşüm için 2000'li yıllarda IMF ve DB gözetiminde hayata geçirilen yeni düzenlemeler, tütün üretim ve fiyatlama koşullarının ulusötesi tütün şirketlerinin çıkarlarına göre biçimlenmesine olanak vermiştir.

Yaşanan dönüşümde önemli bir kırılma olarak, 2002'de 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile, tütün destekleme alımları fiilen sona erdirilmiştir^b. Genel olarak tarımsal des-

tekleme politikaları ile tütün piyasasına ilişkin düzenlemeler ve TEKEL'in özelleştirilmesi, 1998'den itibaren IMF'ye verilen taahhütler arasında yer almış ve 2001 krizini takiben IMF gözetiminde hayata geçirilen Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'na tütün sektörü reformu dahil edilmiştir [1]. Program'ın 51. maddesinde, TEKEL'in tütün destekleme alımlarının sona erdirilerek, özelleştirilmesinin altyapısının hazırlanacağı ve sektörün Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu'nun (TAPDK) düzenlemesine bırakılacağı belirtilmiştir. 4733 sayılı yasayı izleyen süreçte, ulusötesi tütün şirketleri tütün üretim ve ticareti üzerinde belirleyici hale gelmişlerdir. Destekleme alımları fiilen kaldırıldığında, ilk olarak 2001 yılında doğrudan gelir desteğine geçilmiştir. Ancak, doğrudan gelir desteğinde tütün üreticisi aileler yerine toprak sahipleri destekten faydalanmıştır. TEKEL'in artık destekleme alımı yapmaması ve sadece kendi ihtiyacı kadar tütün alması sonucu, toprak sahipleri tütünlerini satmada sıkıntıya düşmüş ve tütün ekmeseler bile gelir desteği alınabildiğinden, bilfiil tütün ekiminden vazgeçmeye başlamışlardır. Bu süreçte en çok zarar gören ise, toprak sahibi olmayan ve çoğunlukla Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da başkalarına ait topraklarda ekim yapan ortakçılar/yarıcılar olmuş, bu kesim mevsimine göre ülkenin çeşitli bölgeleri arasında dolaşan tarım işçilerine dönüşmüşlerdir [2].

Doğrudan gelir desteğinin yanısıra 2002'de 4733 sayılı yasanın getirdiği en önemli değişiklik, "üreticiyi alıcının merhametine terk eden" ve alıcı ile çiftçi arasında bireysel sözleşme esasına dayanan sözleşmeli tarım olmuştur [3]. Bu model, tütün fiyatlarının çiftçi-tüccar arasında pazarlığa göre tesbiti esasına dayalı ise de çiftçiler söz sahibi olamamıştır. Bor'a [4] göre, tütün üretiminin endüstriyel bir üretim biçimi olan sözleşmeli tarıma kayıyor olması ile, tütün üretiminin kontrolü sözleşmeye alıcı olan firmalara geçmekte ve tütün üretmeye devam edenler kullandıkları girdi, üretim kalitesi, fiyat ve üretim miktarları üzerindeki egemenliklerini yitirmektedirler. Üstelik yasada fazla ürünün tütün satış merkezlerinde açık artırma usulü satışına izin verilmesine rağmen, bu yöntem uygulamada işlememiştir. Sonuç olarak, Türkiye'de tütün üretim koşulları ve fiyatlandırması, aşağıda da ele ali-

nacağı gibi, tütün ticareti yapan şirketler aracılığıyla ulusötesi tütün şirketleri tarafından tütün üreticilerine dikte edilir hale gelmiştir^c.

Tütün destekleme sistemindeki değişiklikler için belirtilen gerekçeler, üretim fazlası olduğu ve bunun bütçeye yük getirdiği idi [5]. Ancak, uygulanan politikalar neticesinde bir yandan tütün üretimi azalırken, diğer yandan tütün ithalatı artmıştır. Türkiye'de aile tarımı şeklinde olup, 2002 yılında 406,000 üreticinin ve ailelerinin geçim kapısı olan Şark tipi tütün yetiştiriciliği artık bu özelliğini yitirmiş durumdadır. İzleyen Tablo 1'den de görülebileceği gibi, tütün üreticileri sayısı ve üretilen tütün miktarı 2000'li yıllarda çarpıcı boyutlarda daralmıştır^c.

Tütünde yaşanan dönüşümle birlikte ulusötesi tütün şirketleri, üretim ve fiyatlama koşulları üzerinde hegemonya kurmuşlardır. Bu durumu, tütün üretimi ve fiyatlarındaki düşüş ile gözlemlemek mümkündür. Tütünde dönüşüm öncesinde, ülkede tütün fiyatları dünya ortalamalarının üzerinde seyretmekteydi. Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO)'ya [6] göre, dünyada reel tütün fiyatları 1970'lerden beri düşme eğiliminde iken, Türkiye'de 1999 yılında fiyat desteği dolayısıyla tütün üreticileri dünya fiyatlarından yaklaşık %25 daha yüksek bir fiyatla ürünlerini satabilmekteydiler. Türkiye'de 2000'li yıllarda tarımsal destekleme sistemindeki dönüşüm ile bu durum ortadan kaldırılmak istenmiştir. Öyle ki ülkede üretici tütün fiyatlarındaki artış oranı, girdi fiyat artış oranlarının çok gerisinde kalmış ve üreticinin reel geliri sürekli azalmıştır [5]. Böylece ulusötesi şirketler tütün girdisini düşen fiyatlarla temin etme olanağına kavuşurken, tütün köylüleri de yoksullaşmıştır.

Tütünün geçim kapısı olma özelliğini yitirmeye başlaması, tütün köylülerinin bu alandan atılarak proleterleşmesine kapı açmıştır. Genç üreticilerin harcanan yoğun emeğe nazaran sağladığı geçim olanağı daralan tütün üretimine sıcak bakmaması, 40 yaşın üstündeki insanların da tütün tarımından uzaklaşması nedeniyle Ege, Karadeniz ve Marmara Bölgeleri'nde tütün üretici sayısı hızla azalmıştır [5]. Öte yandan, Ege Bölgesi'nde üretilen tütün, destekleme alımları kaldırılmadan önce ulusötesi tütün şirketlerinden de talep görünürken, Doğu ve Güneydoğu'da üretilen tütün endüstriden talep görmemekte ve TEKEL tarafından satın alınmaktaydı. TEKEL'in hükümet adına tütün alımından çekilmesi ve ardından özelleştirilmesiyle, Doğu ve Güneydoğu'da üretilen tütüne iç piyasada da sınırlı talep söz konusu olmuştur. TEKEL'in özelleştirilmesine, Doğu ve Güneydoğu'da üretilen tütün cinsini çok daha ucuza üreten başka ülkelerin varlığı da eklenince, bu bölgelerdeki çiftçiler özellikle sıkıntıya düşen kesim olmuştur [7]^d.

Tütünde destekleme alımlarının kaldırılmasının üreticiler üzerindeki yıkıcı etkilerine karşı, alternatif ürün ve faaliyetlere yönlendirilmeleri için bazı önlemler alınmıştır. 2002 ve 2007 yılları arasındaki dönemde, hükümet özellikle düşük gelir seviyesindeki söz konusu iki bölgede tütün üreticilerini alternatif tarım ürünlerine yönlendirme çabalarına destek vermiş olmakla birlikte, tütün ekimine ayrılan alanların küçük ve kurak olması, yeni ürün ekildiğinde gelirin tütün

Tablo 1. Türkiye tütün üretimi, 2002-2011

Ürün yılı	Üretici sayısı (000)	Tütün üretimi (000 Ton)
2002	406	160
2003	319	112
2004	282	134
2005	252	135
2006	215	98
2007	180	75
2008	182	93
2009	77	81
2010	64	53
2011	51	45

Kaynak: Seydioğulları M. Türkiye'de tütün üretimi ve tütüne alternatif politikalar üzerine değerlendirme. 2012'den hazırlanmıştır.

ekiminden elde edilecek gelirden daha az olması sorun teşkil etmiştir [8]. TEKEL'in 2008'de özelleştirilmesi ile bu bölgede tütün alımını tamamen sona erdirmesi üzerine de, 2009 ve 2011 yılları arasında, 9 ilde (Adıyaman, Batman, Bitlis, Burdur, Diyarbakır, Hatay, Mardin, Muş ve Trabzon) alternatif ürün yetiştirmek üzere dekar başına destekleme ödemesi yapılmıştır [9]. Ege'de ise alternatif ürün ve faaliyetlere belli ölçülerde geçiş sağlanabilen yerler yanında, coğrafi, iklimsel vb. nedenlerle alternatif ürün söz konusu olamayıp, hâlâ tütün ekimine devam edilen yerler bulunmaktadır [10].

Bor'a [4] göre, 4733 sayılı yasada tütün tarımıyla uğraşan köylülerin sorunlarını çözümlenecek bir düzenlemeye yer verilmemiş ve bu eksiklik Alternatif Ürün Projesi ile tamamlanmaya çalışılmışsa da, bu proje beklenen başarıyı sağlayamayan göstermelik bir uygulama olarak kalmıştır. Sektörü terk eden üreticiler alternatif ürün ekimine ya da tarım dışı sektörlerle yönelmek durumunda kalmış ve bu süreç birtakım sıkıntılara yol açarak, büyük şehirlere artan göçü beslemiştir. Bir bütün olarak, tütünün destekleme alımları kapsamında çıkarılması ile tütün üreticilerinin geçim olanaklarının daraldığı, alternatif ürün ve faaliyetlere geçiş sürecinin işsizlik, göç ve yoksullaşma getirdiği görülmektedir. Bor'a [4] göre özellikle Doğu ve Güneydoğu'da yoksul ve topraksız köylülerin tütün ürettiği bilindiğinden, üretimden kopuşun bu üreticiler için yoksulluğu daha da artırması beklenmektedir. Zaten dünyada tütün üretimi ucuz işgücü sunan yoksul ülkelere kaydırılıp, tütün fiyatları önemli ölçüde düşerken, artık Türkiye'de tütün üreticiliğinin yüksek gelirli bir geçim kapısı olması beklenemez. Tütün endüstrisi tütün girdisini kendisi için bir yerel pazar niteliği taşıyan dünya pazarlarından temin etmeyi tercih ettiğinden, neoliberal politikalar ile ülkede üretim yapısı dönüştürülerek, tütün bir geçim kapısı olmaktan çıkarılmış ve tütün arzı daralmıştır.

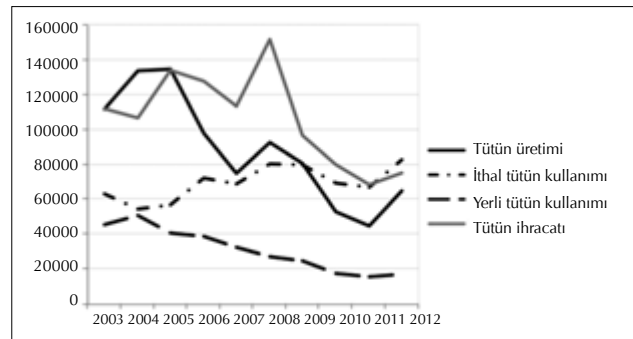
Tütün fiyatlarındaki azalmanın yanısıra, endüstrinin tütün tarımını kendi gereksinimlerine göre yönlendirmesinin ikinci bir göstergesi de, sigara üretiminde kullanılan tütün tipindeki değişim ve bunun tütün tarımı ve ithalatına yansımalarıdır. Yaşanan süreçte üretiminin %96'sı Şark tütünü olan ve dünya Şark tipi tütün üretiminin 1/4'ünü gerçekleştiren Türkiye'de, endüstride kullanılan tütün Şark tipi tütünden Amerikan harman sigaralarda içerilen yabancı menşeli tütüne kaymaya başlamıştır. Aşağıda ele alınacağı gibi, yabancı sigara markaları önce ithal edilerek sonra da Türkiye'de üretilerek ülke pazarına yerleşmiş ve bu durum, tüketicinin tercihlerini yabancı tütünle üretilen sigaralara doğru kaydırmıştır. 2000'li yılların ortalarında resmi sigara satışlarında yaklaşık %5-6 azalma kaydedilirken, yüzde yüz Şark tipi tütünden üretilen sigara satışlarında azalma %40'lara varmıştır. Bunun temel nedeni Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) raporuna göre, alt kategorideki Amerikan harman sigara fiyatlarının düşmesi nedeniyle tüketici tercihlerinin Amerikan harman sigaralara yönelmesi ve bunun yanısıra kaçak ve sahte sigara satışlarının arttığı yönündeki tahminlerdir [5]. Sonuç olarak Türkiye sigara piyasası %85 oranında Amerikan harman sigaraların satıldığı bir piyasaya dönüşmüştür. Bu sigaralarda en yüksek oranda Virjinya tipi tütün kullanılmakta olup, bunu Burley tütünü ve daha az oranda da Şark tipi tütün izlemektedir. Zamanla yüzde yüz

Şark tipi tütünden yapılan sigaraya talebin azalarak, ucuzlayan Amerikan harman sigaralarına kayması, bu sigaralarda kullanılan Virjinya ve Burley tütün ithalatını artırmıştır. Ancak tütün şirketlerinin artan talebine rağmen, 2010 ürün yılında Türkiye'de üretilen yabancı menşeli tütünler, toplam üretimin sadece %3,51'i kadar olmuştur [11]. Bu süreç içerisinde Türkiye'de hem Virjinya ve Burley tütün ithalatları, hem de bir zamanlar ülkede önemli bir ihracat ürünü olan Şark tipi tütün ithalatı artmıştır. 2011 yılı verilerine bakıldığında, 66,308 ton tütünün ithal edilerek sigara harmanlarında kullanıldığı görülmektedir [11]. Böylece, 2004 yılında sigara harmanlarında ithal tütün kullanım oranı %51,74 iken, 2011 yılında bu oran %80,96'ya yükselmiştir [9]. Bu noktada ülkede Şark tipi tütün talebi ve üretimi azalırken, neden Amerikan harman sigaralarında kullanılan Virjinya ve Burley tipi tütünlerin üretiminin arttırılmadığı sorusu önem kazanmaktadır. Kayaalp [2], endüstrinin ihtiyacını karşılamak için Türkiye'de Virjinya ve Burley tipi tütünlerin üretiminin arttırılmaya çalışılmasına karşın, iklimin müsait olmaması nedeniyle istenilen sonuçların alınmadığını belirtmektedir. Ancak bu konuda, dünya piyasalarından ucuza tütün ithali mümkün iken, hangi tür tütün ekildiğinden bağımsız olarak Türkiye'de genel olarak tütün ekiciliğinin çekici olmaktan çıkması daha temel bir neden olarak işaret edilmelidir. İzleyen Şekil 2, Türkiye'de 2003-2012 döneminde tütün üretimi ve ihracatı ile ithal ve yerli tütün kullanımının seyrini göstermektedir.

Türkiye'de 1988 yılından itibaren üretilmeye başlanan Amerikan harman sigaralar için 610 ton ile başlayan yabancı tütün ithalatı, 2008 yılında 80,000 tona ulaşmış, 2009-2011 yılları arasında sigara tüketimine paralel olarak bir azalış sürecine girerek, 66,000 tona düşmüştür. Bu süreçte:

2009 yılı itibarıyla üretimi ve ithalatı başabaş noktasına gelen Türkiye, TEKEL'in sigara biriminin özelleştirilmesi, TEKEL'in tütün piyasasından çekilmesi ve Tütün Fonunun kaldırılması^h yanında sigara harmanlarında yerli tütün kullanımının azalması sonucunda ithalatı ürettiği miktardan fazla, ihracat geliri ise tütün ithalatına ödediği bedelden az olan "net ithalatçı" ülke konumuna gelmiştir [9].

Üstelik 2012 yılı verileri, 4. bölümde de işaret edileceği gibi sigara tüketiminde tekrar bir artış yanısıra, yeniden 80,000 tonun üzerine çıkan tütün ithalatında da bir sıçramaya işaret



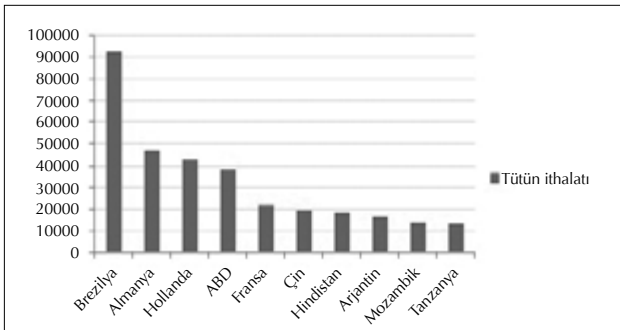
Şekil 2. Türkiye'de tütün üretimi, ihracatı, ithal ve yerli tütün kullanımı (ton), 2003-2012
Veri Kaynağı: TAPDK

etmektedir. Sonuç olarak, Şekil 2'nin de gösterdiği gibi, ülkede tütün ihracatı, üretimdeki daralmaya bağlı olarak azalmaktadır. Buna karşılık, ithal tütün kullanımı artış eğilimini sürdürmektedir. Böylece bir yandan üretim daralıp ithalat artarken, diğer yandan sigara üretiminde yerli tütün kullanımı her geçen yıl azalmaktadır.

Gerek tütün fiyatlarının seyri ve gerekse tütün üretim ve ticaretine ilişkin veriler, Türkiye'de tütün üretimi ve dış ticaretinin ulusötesi tütün şirketlerinin gereksinimlerine göre biçimlendirildiğini göstermektedir. Küresel ölçekte ulusötesi tütün şirketlerinin tütün tarım politikalarını etkileyerek, tütün üretimini arttırmaları, gelişmekte olan ülkelere (GOÜ) doğru yaymaları ve fiyatları düşürmeleri yaşanmakta iken, Türkiye'de tütün endüstrisinde kullanılan tütün girdisinin de giderek daha fazla küresel pazar koşullarında temin edilmesi söz konusu olacaktı. Oysa tütünde artan dışa bağımlılığa dikkat çeken ÖİK raporunun, tütün üretimi ve ihracatında yaşanan sıkıntıları, yetersiz teknoloji vb. ülke içi dinamiklere bağladığı ve doğru politikalarla bu durumun değiştirilmesinin mümkün olduğu gibi bir sonuca vardığı görülmektedir:

Dünyanın önde gelen, şark tipi tütün üreticisi ve ihracatçısı olan Türkiye, uygulanan yanlış politikalar, teknoloji yetersizliği ve yeterince gerçekleştirilmeyen araştırma geliştirme faaliyetleri nedeniyle son yıllarda şark tipi tütün üretim ve ihracatında bir takım sıkıntılar yaşamakla birlikte, yabancı menşeli tütün üretimi artırılamadığından en büyük ithalatçı ülkelerden birisi durumuna gelmiştir [5].

Peki "neden" yanlış politikalar uygulanmıştır da, Türkiye tütünde net ithalatçı ülke konumuna gelmiştir? Tütün üretiminin azalması, tütün kontrolü açısından desteklenmesi gereken bir durum olarak görülebilir mi? Bu soruların yanıtlanması için öncelikle şu gerçeğin altı çizilmelidir: Türkiye'de tütün üretimindeki daralma, tütün kontrol politikalarının bir bileşeni olarak uygulanmamıştır. Yerli üretim azalırken, tütün ithalatının artması ve üstelik ithalat ve üretim bileşiminin ulusötesi tütün şirketlerinin gereksinimlerinden etkilenmekte oluşu bu iddiayı desteklemektedir. Dolayısıyla tütün tüketiminin tamamen sona ermesi nihai hedefi çerçevesinde, Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi (TKÇS)'i madde 17'de de içerilen bir bileşen olarak, tütün çiftçilerinin alternatif ürün ve sektörlere yönlendirilmesi yerinde bir politika olarak değerlendirilebilir. Ancak ülkemizde uygulandığı haliyle



Şekil 3. 2011 yılında Türkiye'de menşe ülkesi bazında tütün ithalatı yapılan ilk 10 ülke (1,000 \$)

Veri kaynağı: TAPDK Faaliyet Raporu. 2011.

tütün piyasasında yaşanan dönüşüm, tütün kontrolü yerine tütün endüstrisinin ihtiyaçlarına cevap verir nitelikte olmuştur. Tütün endüstrisi sigara üretimini artırır ve bunu yaparken de yerli tütün yerine ithal tütünü kullanırken, bu süreçten zarar görenler yerli tütün üreticileri ve yeni sigara bağımlıları olmuştur¹.

Tütün üretiminde yaşanan dönüşüm ulusötesi tütün şirketlerinin gereksinimleri ile ilişkilendirildiğinde, Türkiye'de tütün üretiminde yaşanan daralmanın, küresel çapta tütün üretiminde yaşanan kayma çerçevesinde açıklanabileceği görülmektedir. Sigara şirketleri GOÜ'lere sadece pazar genişletmek için değil, ucuz tütün temini için de yönelmektedir [12]. 1970'lerden günümüze tütün üretimi gelişmiş ülkelerde azalma eğilimini sürdürürken, GOÜ'lerde ise artmaya devam etmektedir [6]. Tütün kontrolü politikaları çerçevesinde tüketimi sınırlamaya yönelik düzenlemelerle karşılaşan tütün endüstrisi, maliyetleri daha da aşağı çekme çabası içine girmekte ve tütün girdisini daha ucuza temin edebileceği ülkelere yönelmektedir. Tütün ürünleri üretim ve tüketimi bölüm 3'de görüleceği gibi küresel ölçekte yer değiştirirken, tütün ekiciliği başta Afrika olmak üzere yoksul ülkelere kaydırılmaktadır. Sigara şirketlerinin kontrolü altındaki bu üretim, bir Güney Afrika ülkesi olan Malawi'de olduğu gibi emek-yoğun olarak ve çocuk işçiliği ile ucuza yaptırılmaktadır. Üstelik ulusötesi tütün şirketleri GOÜ'lerden ucuz tütün teminine yönelirken, daha düşük fiyatla satmaya zorlanan gelişmiş ülkelerdeki tütün üreticileri, Meksika ve Orta Amerika'dan kayıt dışı göçmen işçilerin kötü koşullar altında tütün çiftliklerinde çalıştırıldığı ABD'de gözlemlendiği gibi, emek sömürsünü yoğunlaştırmaktadır [13]. Bu süreçte Çin ve Hindistan'ın çok düşük maliyetle Şark tipi tütün üretmeye başlaması, Türkiye'nin ihracat pazarlarını bu ülkelere kaptırmasına yol açmış ve dolayısıyla tütün üretiminin azalmasında bu durum da etkili olmuştur [14]. Dolayısıyla Türkiye'de tütün üretim ve ihracatında azalma, üreticinin yapısal bir sorun olarak düşen fiyatlarla üretim yapmaktan caymakta oluşu ile ilişkilidir. Bu bağlamda Türkiye'de son verilere göre mevcut 60 bin civarındaki tütün üreticisinin varlığının devamı, tütün girdisini dünya pazarlarından temin olanağına rağmen, endüstri tarafından arzın istikrarı açısından tercih ediliyor olabilir. Ancak bu noktada endüstrinin gizil kalan iki amacına daha işaret edilmelidir: Bunlardan birincisi, endüstrinin kendi varlığına meşruiyet sağlamanın bir aracı olarak tütün üreticilerini kullanmak istemesidir. Tütün tüketimini kontrole yönelik yeni yasal düzenlemeler ve politikalar geliştirilirken, tütün endüstrisi kendisini ülkede tütün üretimini geliştiren, koruyan, geniş popüler tabanlı bir aktör olarak göstermekte ve politika yapım sürecini bu iddia üzerinden kendi lehine etkilemeye çalışmaktadır. İkinci amaç ise, tütün kontrolünün devlet aygıtı içerisinde nerede konumlandırılacağı sorusu ile ilişkilidir. Bugünlerde gündemde olan 4733 sayılı yasada değişiklik tasarısı ile, tütün piyasasının Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na bağlanması gibi bir girişim, ancak ülkede tütün üretimi sürdüğü müddetçe söz konusu olabilirdi. Zira aksi yönde bir senaryo, tütün piyasasının ve kontrolünün Sağlık Bakanlığı çatısı altında düzenlenmesi gibi endüstrinin hiç de arzulamayabileceği bir seçenek olurdu.

Şekil 3'de Türkiye'nin 2011 yılında en fazla tütün ithalatı yaptığı ilk 10 ülke ve ithalat değerleri gösterilmektedir. Brezilya, Almanya, Hollanda, ABD, Fransa, Çin, Hindistan, Arjantin, Mozambik ve Tanzanya, toplam ithalat içinde %83 paya sahip olup, Brezilya %23 ile ilk sırada yer almaktadır [11].

Şekil 3 bize ne söylemektedir? Türkiye'de tütün ithalatının menşe ülke bazındaki dağılımı, yapılan ticaretin ulusötesi tütün şirketlerinin alt-şirketleri arasında olduğunu göstermektedir. Bir diğer deyişle, ülkelerin ihracat ve ithalatları gibi görünen tütün ticareti, tütün endüstrisi içerisinde firma içi alım-satım şeklinde gerçekleşmektedir. Türkiye'nin tütün ithalatı yaptığı Almanya, Hollanda ve Fransa tütün üreticisi değildir. Küresel pazar için üretilen tütünler, ulusötesi tütün şirketlerinin bu ülkelerdeki şirketlerinden Türkiye'deki şirketlerine firma-içi ticaret yoluyla aktarılmaktadır. Mozambik ve Tanzanya'da yapılan tüm tütün üretimi ise British American Tobacco (BAT)'ın organizasyonu altında yapıldığından, gerçekleştirilen tütün ithalatı da BAT'ın bu ülkelerdeki şirketlerinden Türkiye'deki şirketlerine yapılan transfer alımları şeklinde olmaktadır.

Özet olarak, tütün endüstrisi için belirleyici unsur maliyetleri aşağı çekmek olduğundan, tütün girdisinin en düşük fiyatla temini için ulusal tütün destekleme politikalarının buna izin verecek yönde dönüştürülmesi gerekmiştir. Tütünde destekleme alımlarının lağvedilerek çiftçilerin kaderinin piyasaya terki, ulusötesi tütün şirketlerinin tütün üretimi üzerinde artan kontrollerine olanak sağlamıştır. 4733 sayılı yasa, tütün ithalatı iznini üretim ihtiyaçları ile sınırlı olarak tütün ürünü üreticilerine verirken, tütün ürünü üreticiliğine dair belirli koşullar getirmiştir. Buna göre, tek vardiya 2 milyon adet sigara ve diğer tütün ürünlerinden 15 tondan az olmayan bir üretim kapasitesine sahip olmak gerekmektedir. Yasaya göre yine tütün ürünü üreten şirketlerin en son teknolojiyle donanmış olmaları gerekmekte ve bu koşulları yerine getiren şirketler ürünlerini serbestçe satma, fiyatlandırma, dağıtma ve ihraç olanağına sahip olmaktadır. İslamoğlu'nun [3] da belirttiği gibi, yasadaki tüm bu koşullar ile tütün endüstrisinde büyük ölçekli üreticiler temel aktörler olarak tanımlanmakta ve dahası onların bu niteliği kazanmalarına uygun bir ortam kurgulanmaktadır^k. Türkiye'de en büyük tütün ticareti şirketlerinin, yine Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco International (JTI), BAT ve Imperial'e ait olması, tütün fiyatlarının belirlenmesinde ulusötesi tütün şirketlerini belirleyici hale getirmektedir'. Dolayısıyla ulusötesi tütün şirketleri çiftçiler üzerinde kontrol kurarak, geriye bağlantılarını kâr maksimizasyonu hedefine tabi kılmayı başarmışlardır. Şekil 4, Türkiye'de tütün piyasasının serbestleştirilmesi ve yabancı sermaye girişlerini takip eden süreçte, tütün üretiminde yaşanan dönüşümü özetlemektedir.

4733 sayılı yasa ve izleyen süreçte yaşanan dönüşüm, büyük ölçüde dış dinamiklerin belirleyiciliğine atfedilmiştir [15]. Buna göre Türk Hükümeti, tütünde gerçekleştirdiği yasal ve kurumsal düzenlemelerle IMF ve DB'den koşullu kredi sağlamaya ve böylece borç ödemelerinin sürekliliğini temin etmeye çalışmıştır. Bu da sonuçta, aşağıda da ele alınacağı gibi, yeni değerlendirme alanları arayan ulusötesi tütün şirketlerinin çıkarlarına hizmet etmiştir. Türkiye'de bugün tütün ürünleri

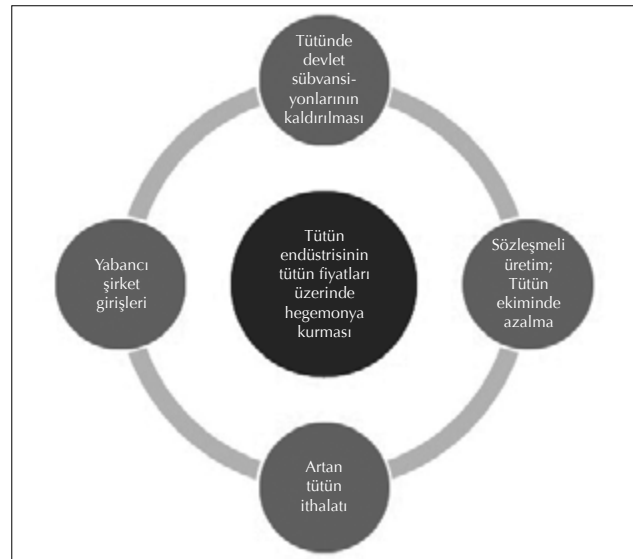
imalatının %90,4'ü yabancı sermaye kontrolü altında olup, bu açıdan imalat sanayi içerisinde ilk sırada yer almaktadır [16]. Ancak konunun vurgulanması gereken bir başka boyutu daha vardır. Türkiye'de piyasa yönelimli dönüşüm, sadece tütün sektörü ile sınırlı kalmamış, eğitim, sağlık, enerji vb. birçok alanda yaşanmıştır. Genel olarak 1980 sonrası dönemde, sermaye birikimini desteklemek için özel şirketler üzerindeki vergi yükünü düşüren kamu, kaynak sıkıntısı içinde bir yandan borçlanmaya yönelirken, diğer yandan sosyal devlet harcamalarını kısmıştır. Tütünde destekleme alımlarının kaldırılması, ülkede sermaye birikiminin desteklenmesi sürecinin bir bileşenidir.

Bu noktada, tütün tarımının ülkede genel olarak tarımda yaşanan dönüşüm kapsamında ele alınması gereği açıktır. Türkiye'de, neoliberal politikalar çerçevesinde birçok üründe destekleme alımlarının kaldırıldığı görülmüştür. Bu politikalar köylülüğün tasfiyesi, tarımın kapitalistleşmesi ve agrobusiness şeklinde sermaye yatırımlarına açılması anlamını da taşımaktadır. Dolayısıyla tütün tarımında yaşanan dönüşüm, JTI gibi ulusötesi şirketler ülkeye gelmeseydi bile hedeflenmekteydi. Tütünde aile işletmeciliği, bu tür bir kapitalistleşme için tasfiye edilmek durumundaydı. Küresel tütün endüstrisini kontrol altında tutan bu bir avuç sigara şirketinin Türkiye pazarına girişleri ise, devlet politikalarıyla arzulan dönüşüme entegre olarak işlev görmüştür.

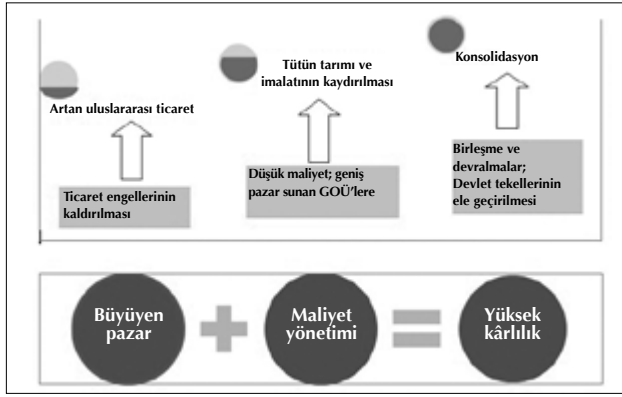
İzleyen bölümde tütün tarımındaki dönüşümün ilişkili olduğu tütün endüstrisinde yaşanan süreç ele alınacaktır.

TÜTÜNÜN METALAŞMASI VE ENDÜSTRİYEL ÜRETİM SÜRECİ

Dünya tütün endüstrisinin %50'si 4 şirketin kontrolündedir [17]^m. Ulusötesi tütün şirketleri, anavatanları dışındaki satış ve üretim faaliyetlerinden yüksek ciro payları sağlamakta ve oligopolistik piyasa yapısı içerisinde fiyatlar üzerinde kurdukları kontrol yanısıra, sürekli maliyet yönetimi ile yüksek kârlılık yakalamaktadır [18]. 2010 yılında en büyük 6 tütün şirketinin (China National Tobacco Corporation, PMI, JTI, BAT, Imperial Tobacco ve Altria/Philip Morris USA) toplam kârı 35 milyar



Şekil 4. Türkiye'de 1980 sonrasında tütün üretimine ne oldu?



Şekil 5. Tütün endüstrisini hangi politikalar besledi?

dolar olup, bu kâr Coca-Cola, Microsoft ve McDonald's şirketlerinin toplam kârına eşittir [19]. Hisselerinin büyük çoğunluğu finansal şirketlere ait olan tütün şirketleri borsalarda işlem görmekte, bazı emeklilik fonları ulusötesi tütün şirketlerinin hisselerini alarak getiri elde etmektedir [20]. Dahası, tütün endüstrisi içiçe geçen sahiplik ilişkileri, stratejik işbirlikleri vb. yoluyla birçok başka sektörde de boy gösteren sermayeler arasında ortak bir çıkar alanı olarak karşımıza çıkmaktadır [21]. Bu özellikleriyle tütün endüstrisi, tütün kontrol politikalarına karşı çok daha derinden ve etkili bir lobicilik ile müdahale olanağına sahiptir. Nitekim 2003 yılında TKÇS'nin imzalanmasına rağmen, tütün endüstrisi büyümeye devam edebilmiştir. Sigara şirketleri, sadece sektör içinde yeni pazar segmentlerine yayılma ve devralmalarla pazar payı arttırmaya çalışmamakta, başta ilaç ve gıda olmak üzere başka sektörlerde de yatırım yapmaktadır. Tütün tüketimine birçok ülkede getirilen düzenleyici kısıtlamalar, yüksek vergiler ve tazminat davaları karşısında, yeni sektörlerle giriş tütün endüstrisi için risk dağıtma ve birikimi sürdürme için zemin sağlamaktadır. Özellikle sektörün yüksek derecede yoğunlaşmış olması yeni birleşme ve devralmalar için olasılıkları sınırlarken, ulusötesi tütün şirketleri büyüme için mevcut pazarları genişletmenin yanı sıra, yeni ticari girişimlere yönelmeyi tercih etmektedir [22]. Aguinaga Bialaous ve Peeters'in [22] de belirttiği gibi, özellikle sigara tüketimini kısıtlamaya yönelik düzenlemeler karşısında, nikotin bağımlılığının sigara dışındaki diğer ürünlerle sürdürülmeye çalışılması endüstri için kritik bir önem taşımaktadır. Bu nedenle sigara şirketleri, elektronik sigara ve nikotin bantları gibi sigara dışındaki nikotin ürünleri alanlarına girmektedirler [23].

Kâr uğruna insanların sağlığının çalındığı bir meta olarak sigaraya karşı bir duruş geliştirebilmek, ulusötesi tütün şirketlerinin uyguladığı stratejilerin anlaşılmasını gerektirmektedir. Ulusötesi tütün şirketlerini bugünkü güçlerine erdiren stratejilere baktığımızda, sektörde artan uluslararası ticaret ve yatırımlar ile merkezileşme ve yoğunlaşma eğilimleri dikkat çekmektedir. Söz konusu eğilimlerin bir yansıması olarak, sigara üretim ve tüketimi gelişmekte olan ülkelere kaymaya devam etmektedir (Şekil 5). Üretim ve tüketimdeki kaymanın gerisinde, 1960'larda tütün endüstrisinin ileri kapitalist ülkelerde büyüme olanaklarının sınırlanması yatmaktadır. Dünya sigara tüketimindeki artış bu dönemde hız kesmeye başlamıştır [21]. İleri kapitalist ülkelere tütün kullanımının sağlık risklerine işaret eden bilimsel raporlar sayesinde farkındalı-

ğın artması, hayata geçirilen tütün kontrol politikaları ve tütün endüstrisine peşpeşe açılan tazminat davaları gelişmiş ülkelerde tüketim artışının sınırlanmasında etkili olmuştur. Yine bu dönemde birçok ülkede ulusal sigara tekellerinin devam eden kontrolü, sigara şirketlerinin uluslararası büyüme olanaklarını sınırlamıştır. Bu koşullar altında sigara şirketleri, yeni pazarlar aramaya yönelmiştir. Özellikle Doğu Avrupa, Asya-Pasifik, Latin Amerika, Arap ülkeleri ve Afrika göz dikilen bölgeler olmuştur [24]ⁿ.

Yeni pazar açmada kullanılan ilk strateji, tütün ürünlerinin uluslararası ticaretindeki artış olmuştur. Ticaretin önündeki tarife, kota ve tarife-dışı engellerin GATT/DTÖ düzenlemeleleri, serbest ticaret anlaşmaları ve diğer bölgesel bütünleşmeler kapsamında kaldırılması, tütün endüstrisine geniş bir pazar açmaya hizmet etmiştir^o. Böylece, ticari serbestleşme tütün salgınının GOÜ'lere transferi anlamına gelmiştir [25].

Uluslararası ticarete yönelimin ötesinde, bunu bütünleyen bir diğer strateji olarak üretimin coğrafyasının da değiştiği görülmektedir. İkinci bölümde ele alındığı gibi, endüstriye bir girdi olan tütünün yetiştiriciliği yoksul ülkelere kaydırılarak maliyetler aşağı çekilmiştir. Bunun yanı sıra, sigara üretimi de küresel ölçekte yer değiştirmektedir. 1980'lerden itibaren ulusötesi tütün şirketleri uluslararası ticaretle yetinmeyecek, sigara üretim ve tüketimini giderek daha fazla, düşük ve orta gelirli ülkelere kaydırmaktadır. Ulusötesi tütün şirketleri, gelişmiş ülke hükümetleri ve IMF, DB, DTÖ gibi uluslararası kuruluşlar nezdinde lobi faaliyetleri yürüterek, daha önce yabancı sigara markalarına ve üreticilerine kapalı olan bazı ulusal pazarlara sızmayı başarmışlardır [26]. İthalat yasaklarının kaldırılması ile başlayan sızma süreci, ulusötesi tütün şirketlerinin doğrudan üretimlerine izin verilmesi ile tamamlanmıştır^o. Böylece ulusötesi tütün şirketleri, üretim faaliyeti ile pazarda doğrudan var olarak, hükümet/bürokrasi nezdinde daha etkin lobicilik yapabilir hale gelmişlerdir [25]. Bu şirketler pazarda doğrudan var olarak satışlarını da daha kolay arttırmaktadırlar. Üstelik ulusötesi tütün şirketleri doğrudan yatırım ile sadece yatırım yapılan ülke pazarına erişim sağlamamakta, evsahibi ülke ile tercihli ticaret anlaşmaları olan diğer pazarlara da girme olanağı yakalamaktadır [27].

Uluslararası ticaret ve üretimi bütünleyen bir diğer strateji ise, tütün endüstrisinde küresel çapta şirket devralmalarıyla yaşanan konsolidasyon sürecidir. Birçok ülkede ulusal tütün piyasalarının uluslararası kuruluşların gözetimi altında serbestleştirilmesi, tütün ürünlerinin uluslararası ticaret ve üretiminin önünü açmış ve böylece ulusötesi tütün şirketlerinin girdikleri ülkelerdeki yerli firmaları da ele geçirerek gücü ellerinde toplamalarına olanak tanımıştır [12]. Aşağıda Türkiye örneğinde de görüleceği gibi, ulusötesi tütün şirketleri daha önce devlet kontrolünde olan piyasaları, özelleştirilen sigara fabrikalarını satın alarak ele geçirmektedirler. Bugün Mısır, Tayland, Bulgaristan, Tayvan ve Vietnam gibi çok az sayıda ülkede hâlâ devlet kontrolünde tekeller kalmıştır. Endüstride küresel çapta yaşanan başlıca şirket birleşme ve devralmaları Tablo 2'de yer almaktadır.

Yukarıda yapılan değerlendirmelerden şu sonuca ulaşmak mümkündür: Uluslararası kuruluşların gözetiminde hayata

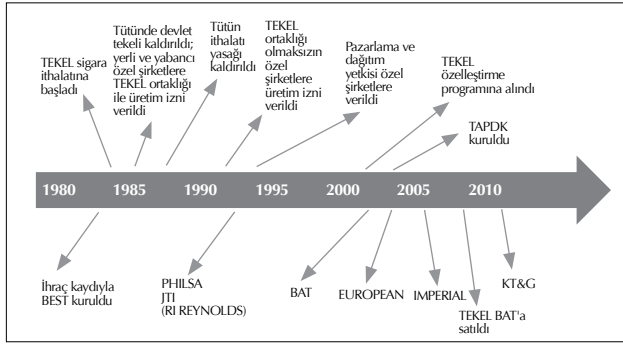
Tablo 2. Küresel tütün endüstrisinde başlıca birleşme ve devralmalar, 1991-2011

Satın alınan/Birleşilen	Ele geçiren
Pecsi Dohanygyar (Macaristan, 1992)	
Ukrayna, Özbekistan, Çek Cumhuriyeti, Rusya, Romanya ve Polonya'da ortaklık ve devralmalar (1992)	
American Tobacco Company (1994)	
Cigarrera La Moderna (Meksika, 1998)	
Rothmans (1999)	
Ente Tabacchi Italiani (İtalya 2003-4)	
Duvanska Industrija Vranje (Sırbistan Devlet Tütün Tekeli 2003)	British American Tobacco
Tabacalera Nacional (Peru 2003)	
Skandinavik Tobak's in sigara bölümü (2008)	
Tekel'in sigara bölümü (Türkiye, 2008)	
Bentoel (Endonezya, 2009)	
Productora Tabacalera de Colombia, S.A.S. (Protabaco) (Kolombiya, 2011)	
Tpbaccor (Afrika, 2001) Reemtsma (Almanya, 2004)	
Commonwealth Brands (ABD, 2007)	
Spanish-Franco Altadis (2007)	Imperial Tobacco
RJ Reynolds'un ABD dışındaki operasyonlarını alarak Japan Tobacco International (JTI) oluşturuldu (1999)	
Ligett Ducat (önce Gallaher, 2000)	Japan Tobacco
Austria Tabac (önce Gallaher; 2003)	
Gallaher (2007)	
Haggar Cigarette & Tobacco Factory Ltd. (Sudan, 2011)	
Brown & Williamson (ABD, 2004)	Reynolds American
Kazakistan&Lithuania'da özelleştirilen şirketler (1993)	
Eger Tobacco Factory (Macaristan, 1992)	
Tabak AS (Çek Cumhuriyeti, 1992)	
Portekiz Devlet Tekeli, Tabaqueira (1996)	
Papastratos (Yunanistan, 2003)	
DIN Fabrika Duvana AD Nis (Sırbistan, 2003)	
PT HM Sampoerna Tbk (Endonezya, 2005)	Philip Morris International
Coltabaco (Kolombiya, 2005)	
Sampoerna (Endonezya, 2006)	
Altria'dan kopma: PMI (2008)	
Rothmans, Benson & Hedges (Kanada, 2008)	
Lakson (Pakistan, 2008)	
Swedish Match South Africa (pipo ve sunuf) (2009)	
Fortune Tobacco Corporation (Filipinler, 2010)	

Kaynaklar: Physicians for a Smoke-Free Canada. The global tobacco economy. September 2009 http://tobaccocontrol.bmj.com/content/suppl/2012/03/15/tobaccocontrol-2011-050395.DC1/Table_2.pdf; Aguinaga Bialous S and Peeters S A brief overview of the tobacco industry in the last 20 years. Tobacco Control 2012; March 21(2):92-4

geçirilen ve ulusal tütün piyasalarını dönüştüren birtakım yasal ve kurumsal değişiklikler, ulusötesi tütün şirketlerinin izledikleri stratejileri mümkün kılmış ve dolayısıyla bu şirketlerin küresel yayılımı için gerekli koşulları sağlamıştır. Bu çıkarım, tütün ürünleri tüketiminde eşzamanlı görülen artışa karşı hayata geçirilen tütün kontrol politikalarının da sorgulanmasını gerektirir. Tütün ürünleri ithalatının engellenmesi-

ne karşı çıkan DB'nin, tütün kontrolü için 1999'da yayınladığı "Curbing the Epidemic" adlı raporunda savunduğu yaklaşım, daha sonra Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) çatısı altında imzalanan TKÇS'nin temeli olmuş, böylece bu alanda politika zeminini belirlemiştir [28]. DSÖ bünyesinde tütün salgını ile nasıl başedileceği konusunda arayışların ortaya çıktığı bir dönemde, DB ve tütünle ilişkili endüstrilerdeki sermaye çev-

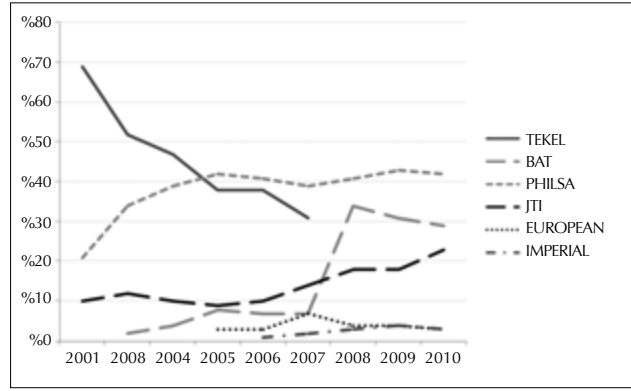


Şekil 6. Türkiye tütün sektörünün küresel birikimle entegrasyonu, 1980-2011

releri endişelenerek sürece müdahale etme gereği duymuşlardır. Sürecin neoliberal ilkelerden sapmaması için DB devreye girmiş ve "Curbing the Epidemic" raporu bu çabanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. TKÇS'nin ilk taslaklarında bazı arz yönlü politikalar da içerilmesine karşın, ABD, AB ve Japonya'nın müdahaleleri ile arz yönlü müdahaleler güdük bıraktırılmıştır [29]. Üstelik TKÇS'nin imzalanmasından 5 yıl sonra, 2008 yılında tütün salgınına kontrole yönelik özet bir politika paketi olarak uygulamayı kolaylaştıracağı söylemiyle öne çıkarılan MPOWER ile TKÇS daha da basitleştirilmiş oldu. TKÇS arz yönlü önlemlerden de bahsetmekte olup, bir hukuk belgesi olarak bağlayıcı özellikte iken, MPOWER sadece bazı talep yönlü politikaları içermekte, bu politikalara da dar bir çerçeveden yaklaşmaktadır. Bu çerçevede DB, sigaradan alınan vergilerin artırılması, reklam yasakları, tüketiciyi riskler konusunda bilgilendirme gibi tüketici davranışını etkilemeye dönük (talep yönlü) politikaları tavsiye etmekte, kaçakçılıkla mücadele hariç, tütün ticareti ve üretimini sınırlandırmaya ve yasaklamaya yönelik, yani doğrudan tütün endüstrisini hedef alan müdahale araçlarının kullanımına ise etkin olmayacağı, bir işe yaramayacağı gerekçesiyle karşı çıkmaktadır. Dolayısıyla uluslararası kurumlar, bir yandan ulusötesi tütün şirketlerinin küresel yayılımı için gerekli serbestleşme ve özelleştirme gibi düzenekleri hazırlarken, diğer yandan bu sürecin sonucunda şiddetlenen küresel salgının sadece tüketiciye yönelik araçlarla kontrol altına alınmasını salık vermektedirler. Süreci bizzahiti tesis eden söz konusu uluslararası kuruluşlardan aksini beklemek de eşyanı tabiatına aykırı olurdu.

Küresel ölçekte ortaya çıkan sözkonusu eğilimlerden Türkiye de ari değildir. Ulusötesi tütün şirketleri uluslararası ticaret, üretimin kaydırılması ve devlet tekelinin ele geçirilmesi stratejilerinin üçünü de uygulayarak Türkiye pazarında hakimiyet kurmuşlardır.

Ülkede tütün sektörü 1980'lerden itibaren ulusötesi tütün şirketlerinin hakimiyetine açılmaya başlanmıştır. Bu sürecin adımları Şekil 6'da gösterilmektedir. Sektörde küresel birikimle entegrasyon süreci, 1983'de sigara sektöründe ilk defa TEKEL haricinde bir üretim şirketinin kurulması ile başladı: İngiliz şirketi Rothmans "Bitlis Entegre Sanayi A.Ş. (BEST)" adıyla, ürettiklerini yurtdışına pazarlamak amacıyla bir sigara fabrikası kurdu ve ilk tütün ithalatı da BEST marka sigaralar için yapıldı. Ulusal tütün piyasasının küresel birikimle entegrasyonunda önemli bir diğer aşama, 1984'te sigara



Şekil 7. Türkiye'de sigara üreticilerinin pazar payları (%), 2001-2010
Veri kaynakları: Maliye Bakanlığı. Sigara Raporu 2010; Bilir N Çakır B Dağlı E ve ark. Türkiye'de tütün kontrolü politikaları. DSÖ Avrupa Bölge Ofisi. 2010

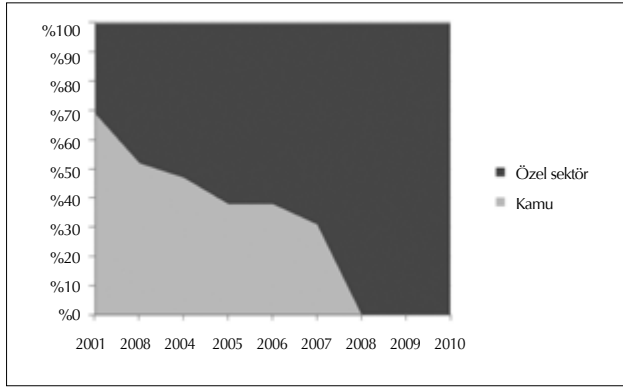
Tablo 3. Türkiye'de sigara üretiminde firma ve tesis sayıları ile kurulu kapasitenin gelişimi, 2002-2011

Yıllar	Sigara		
	Firma Sayısı (Adet)	Tesis Sayısı (Adet)	Teorik Kapasite (Adet Sigara/Yıl)
2002	4	9	121.095.000.000
2003	4	9	123.481.800.000
2004	5	10	136.707.480.000
2005	6	11	142.351.560.000
2006	7	12	160.673.760.000
2007	7	12	167.132.160.000
2008	7	8	125.292.960.000
2009	8	8	111.365.280.000
2010	7	7	113.064.120.000
2011	7	7	113.471.280.000

Veri kaynağı: DPT ve TAPDK

ithalat yasağının kaldırılması oldu⁹. Buna göre, TEKEL sigara ithalatı yapmaya yetkilendiriliyordu. Bu yıla kadar TEKEL, ülkede tütün ürünlerinin üretim ve satışını yapan tek kuruluştu. Ayrıca TEKEL, yabancı tütün ürünlerinin ithalatını, fiyatlandırmasını ve dağıtımını yapma hakkına da sahipti. 1986 yılında kabul edilen 3291 sayılı yasa ile yerli ve yabancı sermayenin TEKEL ile ortaklık kurmak suretiyle tütün ürünleri üretmesinin önü açıldı. İleride BEST'i bütünüyle devralmadan önce, 1988 yılında TEKEL %25 hisse ile BEST fabrikasında İngiliz şirketi Rothmans'a ortak edildi [30]. Yine 1988 yılında yabancı menşeli tütünde ithal yasağı kaldırıldı¹⁰.

Bir yandan ulusötesi tütün şirketleri Türkiye pazarına sızmakta iken, diğer yandan tütün kontrolüne ilişkin girişimler de gündeme geliyordu. 9 Ocak 1991 tarihinde 3694 sayılı Tütün ve Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun TBMM'de kabul edildi. Ancak 24 Ocak 1991'de Cumhurbaşkanı Turgut Özal, reklam yasaklarının ticaret özgürlüğü ile çeliştiği gerekçesiyle yasa tasarısını veto etti. Tütün kontrolü ile ilgili yasa böylece geçirilemezken, hemen izleyen aylarda, 3 Mayıs 1991'de Bakanlar Kurulu



Şekil 8. Türkiye'de sigara üretiminde kamu ve özel sektör payları (ihracat dahil), 2001-2010

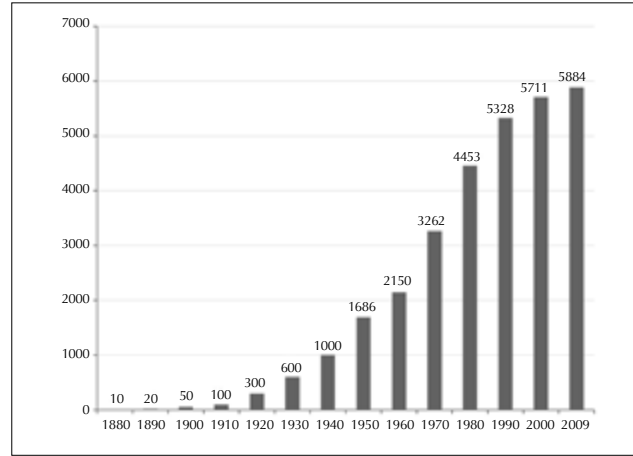
Veri kaynağı: TAPDK. Faaliyet Raporu 2011

kararı ile yabancı şirketlere TEKEK ortaklığı olmaksızın sigara fabrikası kurabilmenin önü açıldı ve bu adımı birbiri ardına sigara fabrikalarının açılması izledi. İlk olarak, 16 Aralık 1991'de PhilSA (Philip Morris-Sabancı Holding ortaklığı)'nın İzmir'deki sigara fabrikası faaliyete geçti. 8 Ekim 1993'de de RJ Reynolds (JTI)'ye ait fabrika İzmir'de açıldı. 9 Ekim 2002'de BAT'ın İzmir-Tire Organize Sanayi Bölgesi'ndeki fabrikası faaliyete geçti. 6 Kasım 2004'te Türk-İngiliz ortaklığı olan EUROPEAN, ürettiği sigaraları piyasaya sundu. İzleyen aylarda, 20 Nisan 2005'de IMPERIAL'in Manisa Organize Sanayi Bölgesi'ndeki fabrikası açıldı. 17 Nisan 2008'de KT&G İzmir'de sigara fabrikası açılışını yaptı.

Pazarlama ve dağıtım kanalları ile ilgili atılan adımlar da, ulusötesi tütün şirketlerine ülke pazarı üzerindeki kontrollerini sağlamlaştırma olanağı verdi. 28 Mayıs 1993'te, Bakanlar Kurulu kararı ile fabrikaların kurulu kapasitesinin tek vardiya da en az 2000 yıl/ton aştığında, TEKEK'e bağlı kalmadan ilgili firma ve markalarına serbest satış, fiyatlandırma ve ithalat yetkisi verildi. 31 Ağustos 1994'de PhilSA ve RJ Reynolds dağıtım şirketleri kurarak ürettikleri sigaraların dağıtımına başladı. Böylece fiyat belirleme yetkisi elinden giden TEKEK'in rekabet gücü zayıfladı [31].

Tablo 3, 2002-2011 döneminde, sigara üretiminde firma ve tesis sayıları ile kurulu üretim kapasitesindeki değişimi göstermektedir. Buna göre, sektörde artan firma sayısına paralel şekilde, tesis sayısı ve kurulu kapasitenin hızla artarak 2007 yılında zirve yaptığı, ancak 2008 yılında BAT'ın TEKEK'den devraldığı tesisleri kapatarak rasyonalizasyona gitmesiyle, kurulu kapasitede bir düşüş gerçekleştiği görülmektedir.

1992'de PhilSA'nın pazar payı %0,7, bütün ithal sigaraların pazar payı ise %12,5 idi. PhilSA'nın ardından kısa sürede diğer sigara şirketleri de Türkiye'de faaliyet göstermeye başlayınca, TEKEK'in pazar payı azalmış ve ulusötesi tütün şirketlerinin pazar payı 2007 yılında %70'e ve 2010 yılında da %97'ye ulaşmıştır. Şekil 7, sektördeki şirketlerin 2001-2010 döneminde pazar paylarındaki değişimin seyrini göstermektedir. Görüldüğü gibi, sektör birkaç ulusötesi şirketin kontrolünde olup, EUROPEAN şirketi ise %3 civarında bir pazar payına sahiptir.



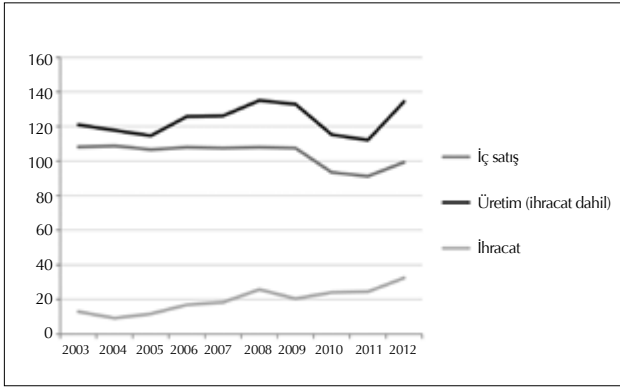
Şekil 9. Küresel sigara tüketimi (milyar çubuk), 1880-2009

Veri kaynağı: Eriksen M Mackay J Ross H. The tobacco atlas. 4th ed. USA: The American Cancer Society, 2012

1980'li yıllarda başlayan piyasa yönelimli yapılanma, 2000'li yıllarda TEKEK'in özelleştirilmesi çalışmaları ile hız kazanmıştır [15]. TEKEK, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 6 Şubat 2001 tarihli ve 2001/6 sayılı kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmış, ancak 2008 yılında BAT'a satılabilmştir. TEKEK'in özelleştirilmesi ile piyasada yoğunlaşma artmıştır. Bugün sadece 5 şirket bütün pazara sahip durumdadır. Şekil 8'den de görüldüğü gibi, özel sigara şirketlerinin pazar payı 2003'de %48 iken, piyasa düzenlemeleri ve TEKEK'in özelleştirilmesi ile payları bugün %100'e ulaşmış vaziyettedir. Bir diğer deyişle, devlet tekeli az sayıda ulusötesi şirketin kontrolündeki oligopol bir piyasa ile yer değiştirmiştir. Bugün piyasa yüksek derecede yoğunlaşmış olup, PhilSA, BAT ve JTI piyasanın neredeyse %100'ünü kontrol etmektedir.

TEKEK'in özelleştirilmesi için gerekçe devletin üretimden çekilmesi ile özel sektörün daha rekabetçi bir ortamda faaliyet göstereceği idi. Oysa bugün ulusötesi tütün şirketleri, korunan bir iç piyasada faaliyet göstermektedir. Tütün ürünü ithalatından Tütün Fonu alınmış olsa da (ki 2010 yılında bu fon da kaldırılmıştır), burada korumacılıkla kast edilen esasen ithal sigaralara karşı bir korumacılık değildir. Türkiye'deki sigara üreticileri zaten küresel piyasalarda da baskın olan ulusötesi şirketlerdir ve sigara Türkiye'de bu şirketlerce tüm markalarıyla üretilmektedir. Ancak, ithalat yapmak için belli bir miktarda sigara üretme şartı bulunmaktadır. Bu durum, yurtiçi pazara girmiş bulunan ulusötesi tütün şirketlerinin sigara ithalatı üzerinde kontrol kurarak, iç tüketimi yönlendirebilmeleri anlamına gelmektedir.

Bu durumda, sektörde korumacılığın asıl olarak içeriye karşı yüksek giriş engelleriyle uygulandığı görülmektedir. Tütün endüstrisine sağlanan korumacı ortam, 4733 sayılı yasanın 6. maddesi ve Tütün Mamullerinin Üretim ve Ticaretine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesi ile sağlanmaktadır. 2. bölümde de ele alındığı gibi, bu düzenlemelerle belirli bir yıllık üretim kapasitesi ve teknolojiye sahip firmalara tütün ürünü üretme ve satma izinleri ile kendi ürettikleri markaların serbestçe ithalatını yapma ve satma izni verilmektedir. Tütün ithalatının yine bu koşulları sağla-



Şekil 10. Türkiye'de sigara üretimi, yurtiçi satış* ve ihracatı (milyar adet), 2003-2012

Veri kaynağı: TAPDK <http://www.tapdk.gov.tr/tutunmamulleri7171.asp>;

*İç satış verileri üretici firmaların dağıtıcısı olan pazarlama şirketlerinin yaptığı net satış bilgilerini (varsa iadeler düşüldükten sonra) içermektedir

yan firmalarca yapılabileceğine yasada hükmedilmesi, ulusötesi tütün şirketlerinin tütün fiyatları üzerinde sözleşmeli üretim yanısıra, tütün ithalatı yoluyla da kontrol kurmalarına imkan vermektedir. Üstelik, ticari amaç olmaksızın kendi kulları için 50 kilogramdan fazla olmamak kaydıyla sarmalık kıyılmış tütün üretenler hariç olmak üzere, sarmalık kıyılmış tütün üretenler ile satan veya satışa arz edenlere 4733 sayılı yasa 8. madde ile getirilen cezalar da, sarmalık kıyılmış tütünün sigaraya alternatif haline gelmesini önlemektedir^d. Son olarak, mevcut firmaların ürün farklılaştırma uygulamaları sektöre girişin önünde bir engel oluşturmaktadır. Dolayısıyla 4733 sayılı yasa ve yönetmelikleri ile, küçük-orta ölçekli tütün ürünü üreticiliğine izin verilmediği, sektördeki oligopolistik yapının sürmesine olanak veren giriş engellerinin yaratıldığı görülmektedir.

ENDÜSTRİDEN TÜKETİCİYE: TÜTÜN ÜRÜNLERİNİN REALİZASYONU

20. yüzyıl başlarında sigara endüstriyel bir metaya dönüşürken, tüketiminin de artırılması gerekiyordu. Yığın halinde üretilen sigaraların satılması zorunluluğu, 1880-2000 yılları arasında küresel sigara tüketiminin %110 artışını getirmiştir [32]. Sigara tüketiminde yaşanan artış sonucunda katlanarak artan hastalık ve ölümler DSÖ tarafından küresel salgın olarak adlandırılmaktadır (Şekil 9). Artan arz ile birlikte fiyatların düşmesi ve keskinleşen rekabet ile firmaların daha fazla reklam ve ürün çeşitlendirmesine yönelerek kadınlar ve azınlıklar gibi yeni pazar kesimlerine erişmesi, salgının ana düzenekleri olmuştur [25]. İlâveten, ulusötesi tütün şirketlerinin izledikleri uluslararasılaşma stratejileri ise salgının küreselleşmesini getirmiştir.

Küresel çapta hızla artan tütün ürünleri tüketimi ile birlikte, üretim de 1960'lardan beri ikiye katlanmıştır. Ancak, tüketimin bölgesel eğilimleri farklılık göstermektedir: İngiltere, Kanada, ABD ve Avusturalya gibi birçok yüksek gelirli ülkede tüketim azalma eğilimine girerken, GOÜ'lerde tüketim de yılda %3,4'e varan artış eğilimi devam etmektedir [33].

Sigara şirketlerinin günümüzdeki hedef pazarları, çocuk ve gençlerin yanısıra, kadınlar ve genel olarak GOÜ'lerdir. Eski Sovyet Bloğu'na dahil birçok ülkede olduğu gibi, özelleştiri-

len devlet tekellerini satın alarak girdikleri yeni pazarlarda, ulusötesi tütün şirketleri artan pazarlama faaliyetleri, düşen fiyat/vergiler, tütün kontrol politikalarının uygulamaya sokulmasının engellenmesi veya mevcut önlemlerin etkisiz kılması üzerinden tüketim artışına yol açmaktadır. Üstelik bu ülkelerde özellikle kadınlar ve gençlerin hedeflenmesi, sigaraya başlama yaşının düşmesini getirmekte ve bu durum da artan tüketimin yeni pazar kesimlerine sızılarak gerçekleştirildiğine işaret etmektedir [34]. Ayrıca, yabancı sigaraların GOÜ pazarlarına girmesi, buralarda halkların yerli sigaradan yabancı sigaraya kayışını getirmekte ve ulusötesi tütün şirketleri etki alanlarını giderek genişletmektedir [25]. Dolayısıyla, 1980'lerden itibaren sigara üretim ve tüketimi yoksul ülkelere kaydırılırken, bu ülkelerde halkın gelirini, sağlığını ve yaşamını daha çok çalmaktadır. Ayrıca, artan sigara tüketimi hastalıklara ayrılan bütçe payını artırmaktadır [12].

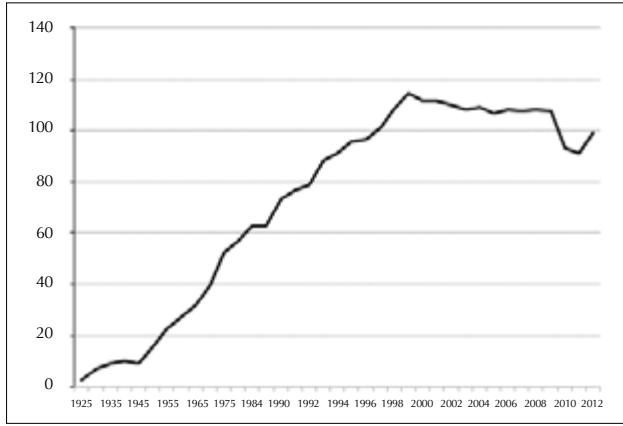
Sigara tüketimi, GOÜ'lerde erkekler arasında yoksul kesimlerde daha yüksektir. Öyle ki, günde iki paket içilen sigara Malezya'da yoksul bir erkeğin gelirinin %30'unu çekip alabilmektedir [12]. Gelişmiş ülkelerde ise eğitim düzeyi düşük kadınlarda, hem kadın hem de erkeklerin yoksul kesimlerinde, azınlıklarda ve başka bağımlılıkları da olanlarda sigara kullanımı daha fazladır. Üstelik, sigara fiyatlarına vergiler yolu ile getirilen zamlara en çok yoksulların duyarlılık göstermesi ve sigarayı bırakması beklenirken, eğitilmiş kesimler sigarayı sağlık gerekçesiyle daha çok bırakmakta ve sonuç olarak sigara kullananlar giderek daha fazla yoksul kesimlerden olmakta, zamlar da sigarayı bırakamamış bu kesimleri daha da yoksullaştırmaktadır.

Ulusötesi şirketlerin yayılma stratejilerinin yanısıra, tüketimi körükleyen bir diğer olgu da sigara kaçakçılığıdır. Sigara, dünyada kaçakçılığı en fazla yapılan yasal ürün olup, uluslararası sigara ticaretinin 1/3'ü kaçaktır [24]^e. Sigara kaçakçılığı, ulusal tütün kontrol politikalarının uygulanmasını da zafiyete uğratmaktadır.

Kaçakçılık, tütün endüstrisinin birçok açıdan işine gelmektedir. Kaçakçılık tehdidi, öncelikle endüstri tarafından ticaret engellerini kaldırarak yeni pazarların açılmasını zorlamak için kullanılmaktadır: ilk olarak sigara ithalatına izin verilmeyen ülkeye komşu bir ülkede sigara fabrikası kurularak, ülkeye kaçak yollardan sigara sokulmaktadır. Böylece kaçakçılığın önlenmesi söylemiyle, önce sigaranın uluslararası ticaretine izin talep edilmekte, sonra ulusötesi tütün şirketlerinin yerli üretimi için izin alınmakta, ardından da devlet kontrolü altındaki sigara tekellerinin ulusötesi tütün şirketlerine satış gündeme getirilmektedir [24].

Ayrıca endüstri, kaçakçılığın artacağı söylemiyle sigaradan alınan vergilerin arttırılmaması/ düşürülmesi yönünde baskı kurmaktadır. Endüstrinin iddiasına göre, yüksek vergiler kaçakçılığı teşvik etmekte; vergi kaybına yol açmaktadır. Vergiler sonucu yasal satışlar azalırken, yasa dışı satışlar artmakta, dolayısıyla toplam satışlar azalmamaktadır. Bu durum, endüstri temsilcilerine göre vergilendirmenin tüketimi önlemede etkili olmadığı anlamına gelmektedir [35].

Yüksek sigara fiyatlarının, sigara fiyatı düşük ülkelere yüksek olan ülkelere yasadışı yollarla kaçak ve sahte sigara sev-

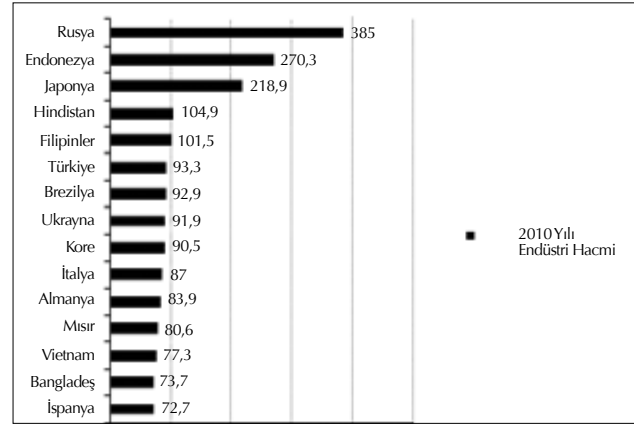


Şekil 11. Türkiye'de sigara satışları (milyar adet), 1925-2012
Veri kaynağı: TAPDK

kiyatlarını cazip kıldığı yönünde iddialar mevcuttur [5]. Ancak Joessens ve ark. [35], küçük ölçekli kaçakçılığın ötesinde, transit ticaret üzerinden yapılan büyük ölçekli konteynır ticaretinin, fiyat dışında başka belirleyicileri olduğuna dikkat çekmektedir. Yolsuzluğun yaygınlığı, organize suç örgütleri ve büyük çaplı tezgahaltı ticaretin varlığı, polisiye ceza tedbirlerinin var olup olmadığı gibi fiyat ve vergi dışı faktörler sigara kaçakçılığını etkilemektedir. Buna göre kaçakçılık, sigara vergi ve fiyatlarının düşük olduğu ülkelerde, yüksek olan ülkelere göre daha çok yapılmaktadır. Öte yandan, bir ülkede satılan toplam sigara içinde kaçak sigara oranının yüksek olması durumunda, vergisi ödenmiş veya ödenmemiş olsun, ortalama sigara fiyatının düştüğü ve genelde sigara satışlarının arttığı görülmektedir. Sonuç olarak kaçakçılık, sigara tüketimini doğrudan (ucuz sigaralar) ve dolaylı (vergileri düşük tutma baskısı) olarak arttırmakta ve sağlık risklerini çoğaltmaktadır [35]. Bu durum da, ulusal tütün vergi politikalarını zayıflatmakta ve tütünle mücadeleyi güçleştirmektedir.

Literatürde sigara şirketlerinin kaçakçılık bağlantılarına da işaret edilmektedir. 1997'den beri, dünyanın çeşitli bölgelerinde tütün şirketlerinin kaçak sigara arz ettiği veya kendi ürünlerinin yasadışı yollara yönlendirildiğinden haberdar oldukları yönünde suçlamaların yapıldığı hukuk davaları görülmüş, resmi soruşturmalar yapılmıştır. Örneğin, Hong Kong Yüksek Mahkemesi eski bir BAT yöneticisini Çin'e kaçak sigara sokma operasyonundaki rolü nedeniyle suçlu bulmuştur [35]. 2000 yılında Guardian gazetesinde BAT'ın GOÜ'lerde kaçakçılık kanallarını "pazar payını büyütme için" kullandığını belgeleyen kanıtlar yayınlanmıştır. BAT'ın Asya stratejisinin yasadışı ticarete dayandığı, böylece daha önce kapalı olan bu pazara girebildiği ve hükümetleri sistematik olarak vergi gelirlerinden mahrum ettiğine dikkat çekilmektedir [36].

Ancak Çin ve Doğu Avrupa'da yoğunlaşan yasadışı tütün ürünleri üretimi ve pazarlama faaliyetleri sonucu, sigara şirketleri gitgide önemli bir pazar payı kaçırdıklarını düşünmektedirler. Endüstri, tüketim vergilerinin makul tutulmasını, kaçak yakalanan ürünlerden endüstrinin sorumlu tutulmamasını talep etmektedir. Ayrıca DSÖ, TKÇS 15. madde gereği yasadışı ticaret protokolünün bir an önce hazırlan-



Şekil 12. Ulusötesi tütün şirketleri için önde gelen ulusal pazarlar
Veri kaynağı: PMI Yıllık Rapor 2010; *Çin ve ABD hariç olmak üzere

masını ve hükümetlerin bunu taahhüt etmelerini talep etmektedirler [20].

Türkiye'de sigara sektörü ise üretim ve pazarlama olarak içe dönük durumda olup, sınırlı miktarda ürün ihracatı gerçekleştirilmektedir (Şekil 10). Belli miktarda üretim koşulu ve yakın zamana kadar uygulanan ithalattaki Tütün Fonu nedenleriyle, sigara ithalatı yok denecek kadar azdır [5].

Türkiye'de tüketimin seyrine bakıldığında, sektörün ticaret ve yatırım kanalları üzerinden yabancı sermayeye açılması ile tüketimin hızlandığı görülmektedir. Dünyada sigara tüketimi düşerken, Türkiye'de ulusötesi tütün şirketlerinin girişiyle halk her türlü sigara reklam ve promosyonuna maruz kalmış ve tüketimde 1984-1996 yılları arasında %80'lere varan bir artış yaşanmıştır [37]. Şekil 11'de görüldüğü gibi, Türkiye'de 1990'lı yıllarda %52'ye varan sigara tüketimindeki artış, Pakistan ve Bulgaristan'dan sonra 3. en büyük oran olmuştur [32]. Bu durum, Türkiye'nin diğer GOÜ'lerle birlikte, dünyanın en büyük sigara pazarlarından biri haline geldiğini göstermektedir. Şekil 12, Türkiye pazarının tütün endüstrisi için önemini ortaya koymaktadır. Buna göre Türkiye, en büyük 6. pazar durumundadır. Ulusötesi tütün şirketlerinin her ülkede sigara fabrikası kurmadığı göz önüne alındığında, Türkiye'nin hem büyük bir pazar, hem de bir üretim temeli olarak önem taşıdığı anlaşılmaktadır. Türkiye gelecekte ulusötesi tütün şirketleri tarafından çevre pazarlara daha fazla ihracat yapılmak üzere bir üretim üssü olarak da kullanılabilir.

Yığınsal olarak üretilen sigaranın tüketiciye ulaştırılmasında perakende satış noktaları işlevseldir. TAPDK'den tütün ürünleri satış izni alan 180 bin civarında perakende satış noktası bulunmaktadır. Sigara şirketlerinin kendi dağıtım kanallarınca ülke çapında dolaşıma sokulan sigaralar, perakende satış noktaları olarak bakkal, market, süpermarket, hipermarket, büfe ve kuruyemişçiler ile sadece tütün ve alkollü içki satan 'münhasır satıcılar' tarafından tüketiciye ulaştırılmaktadır. Tütün kontrolü açısından, tütün ürünlerinin sadece münhasır satıcılar tarafından satışının yapıldığı bir durum hedeflenmesi ve bu hedef kapsamında bugün son derece yüksek olan perakende satış noktası sayısının azaltılması gerekmektedir. Bu saptama, satış noktalarında yaşanan yaygın yasal ihlaller gözönüne alındığında daha bir

önem kazanmaktadır. Sağlık Enstitüsü Derneği ve Türk Toraks Derneği işbirliğinde 2012'de gerçekleştirilen bir araştırmanın sonuçlarına göre, satış noktalarında ihlallerin norm haline geldiği ve teşhir kısıtlamasının iyi uygulanmadığı, bunlara bağlı olarak da tütün endüstrisinin satış noktalarını gençler ve diğer hedef gruplara yönelik ticari iletişim amaçlı kullanmaya devam etmektedir [38].

Bu noktada ikram sektörünün (kahvehaneler, barlar, restoranlar...) sigara tüketimindeki yerine de değinmek gereklidir. Tütün endüstrinin aksi yönde bir izlenim yaratma ve ittifak sağlama çabalarına karşın, ikram sektörünün endüstri ile doğal bir çıkar birliği yoktur. Ancak Türkiye'de 2008'den sonra tütün kontrolü yasa ve kurallarının uygulanmaya başlanması ile, endüstrinin özellikle kafeler, kahvehaneler ve restoranlarla işbirliği içine girdiği görülmektedir. Tütün ürünlerinin en çok kullanıldığı bu mekanlarda endüstrinin camlı açılır-kapanır bölmeleri ikram sektörü işletmelerine bağışladığı, büyük işletmelere kesilen cezaları ödediği görülmüştür. Bu durum üzerine Sağlık Bakanlığı peşpeşe ihlal saptanan işletmeler için ruhsat iptalleri ve cezaların artırılması yönünde düzenleme yapılacağını açıklamıştır [39]. Ayrıca, Türkiye'de kapalı alanda sigara yasaklarına karşı açılan davaların ikram sektörü temsilcilerince açılması anlamlıdır. Ancak, tütün endüstrinin aksi yönde bir izlenim yaratma çabalarına karşın, ikram sektörünün aslında endüstri ile doğal bir çıkar birliği yoktur. Tütün ürünleri tüketilmeden de ikram sektörü işlevseldir ve faaliyetine devam edecektir. Dolayısıyla, tütün kontrolü politikalarının bir bileşeni olarak, tütün endüstrisinin ikram sektörüyle ittifak girişimlerine karşı gerekli düzenlemeler hayata geçirilmelidir.

Aslında sigara tüketimini arttıran esas neden, endüstri tarafından izlenen pazarlama taktikleridir. Bu konuda ilk değinilmesi gereken ürün proliferasyonudur. 2012 yılı itibarıyla TAPDK'nin piyasaya uygunluk belgesi verdiği toplam 600'den fazla ürün mevcut olup, 2012 yılında belge verilen yeni ürün sayısı %30 artmıştır [40]. Bu noktada yeni nesil ürünlerin (filtresinde mentol kapsülleri bulunan sigaralar vb.) piyasaya sunumu dikkat çekmektedir. Ayrıca, doğrudan reklam yasakları karşısında marka tanıtım ve reklamları internet ağları ve e-posta yolu ile denetimsiz yapılmakta; sosyal medya kullanılarak yeni reklam stratejileri geliştirilmekte; pazarlama ekipleri kurularak benzinlik vb. satış noktalarında ürün tanıtımı yapılmakta; sosyal sorumluluk projeleri aracılığıyla da saygın ve meşru şirket imajı yaratılmaya çalışılmaktadır. Üstelik tütün endüstrisi tütün tüketimini önlemek yerine, geleneksel ürünlerde değişiklik yaparak ve zararı az yeni ürünler için izin alarak, tüketim zararlarının azaltımı yönünde tütün kontrol politikalarını etkilemeye çalışmaktadır. Endüstriye göre, zarar azaltımı politikasının benimsenmesi, hükümetlerin tütüne başlama ve bırakma politikalarına bir engel olmayıp, bu politikalar birbirini destekler niteliktedir [20].

Ülkede ilk olarak 1996 yılında çıkarılan 4207 sayılı Tütün Mamüllerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun ile sigaranın toplu taşıma araçlarında içilmesi, yazılı ve görsel medyada doğrudan ve dolaylı reklam ve tanıtımı ile 18 yaş altındakilere satışının yasaklanması, tüketim artışını frenlemede

etkili olmuş, sigara tüketimi 1999'da zirve yaptıktan sonra 2000'li yıllarda görece istikrarlı kalmıştır. Bu sonuçta, 2005 yılında Kabahatler Kanunu ile getirilen kapalı alanlarda ve toplu taşıma araçlarında kullanım yasağının yaptırımının olması da etkili olmuştur. Nihayet 2008 yılında 4207 sayılı Tütün Mamüllerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda değişiklik yapan 5727 sayılı (Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında) Kanun ile kapsamlı sigara tanıtım reklam ve sponsorluk yasaklarının getirilmesi önemli bir adım olmuştur. İlâveten, yine bu yasal değişiklik ile 2008'de kısmi olarak başlatılan ve 2009'da kapsamı genişletilen kapalı alanda sigara içme yasakları (%100 dumsız hava sahası kampanyası) sonrası tüketim azalmaya başlamıştır (Şekil 11). Tüketimdeki azalış endüstri tarafından kısmen kaçakçılık olgusu ile de açıklanmakta, endüstri ülkeye kaçak ve sahte sigara girişinin gerçek tüketim rakamlarını gizlediğini iddia etmektedir. Kaçakçılığın tüketim rakamlarını gizlediği kabul edilebilir bir iddia olmakla birlikte, tam ölçümü mümkün olmadığından kaçak tüketime ilişkin gerçek rakamlar bilinmemektedir. Yıllık tüketilen sigara miktarının %10-15'inin kaçak olduğu tahmin edilmektedir [5,8].

Dolayısıyla ülkeye giren dev sigara şirketlerinin saldırgan genişleme stratejileri ile tüketim hızla artarken, devreye sokulan tütün kontrol politikaları bir nevi geçen 20 yılda kendi ellerimizle yarattığımız canavarı kontrol altına almaya çalışmak anlamına gelmektedir. Sigara şirketleri çok büyük çeşitlilikte ürün üretip sinsi ve saldırgan pazarlama taktikleriyle satmaya devam etmektedir. Ancak halihazırdaki politikalar esas olarak talebi kısımaya yönelik olarak uygulanıp, üretim koşullarını doğrudan hedeflemediği için yetersiz kalmaya mahkumdur. Şirketler, arz üzerinde serbestiyete devam etmektedir. Öyle ki sigara içme sıklığı (prevalance) 2000'lerde düşmekle birlikte, Türkiye dünyada yaklaşık her üç sigara içicisinden ikisinin yaşadığı ilk 10 ülke arasındadır [41]. Üstelik sivil toplum kuruluşları, günümüzde mevcut tütün kontrol politikalarının denetim yetersizliği vb. yüzünden etkili uygulanmadığına dikkat çekmektedir. Sonuç olarak, 1990'lı yıllarda uygulamaya konulan tütün kontrol politikaları, ülkede tüketim artışını bir süre için frenlemiş olsa da, kontrolün uygulanmasındaki zafiyetler, tütün endüstrisinin pazarı hala büyütebilmesine olanak vermektedir. Nitekim Şekil 11'den de görüldüğü gibi, 2012 yılında ülkede sigara satışları artış göstermiştir.

SONUÇ YERİNE: ETKİLİ BİR TÜTÜN KONTROLÜ İÇİN POLİTİKA PERSPEKTİFİ

Türkiye tütün sektöründeki piyasa-yönelimli dönüşüme direniş sürecinde, dönüşümün tütün çiftçisi ve işçileri üzerinde olumsuz etkiler doğuracağı, işsizlik ve göçü artıracacağı, halk sağlığını tehdit edeceği ve yabancı tütün kullanımının katkı maddeleri dolayısıyla risk doğuracağı kamuoyunda sıkça dile getirilmiştir [15]. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in 4733 sayılı yasaya ilişkin 6 Temmuz 2001 tarihli veto gerekçeleri de yaşananları öngörebilmiştir [42]. Ancak tüm karşı çıkışlara ve uyarılara rağmen, TEKEL'in özelleştirilmesi tamamlanmış, sektör ulusötesi tütün şirketlerinin kontrolüne açılmış ve öngörülen olumsuz sonuçlar yaşanmak zorunda kalmıştır. Kâr odaklı çalışan özel şirketlerin tek kazananı olduğu tütün sektöründeki dönüşümün getirdiği kayıplar,

sadece tütün çiftçileri ve sigara tüketicileri ile sınırlı kalmamış, TEKEL işçilerini de vurmuştur. TEKEL'in özelleştirilmesi ile açıkta kalan ve 4-C statüsünde diğer kamu kuruluşlarında güvencesiz çalışmaya zorlanan TEKEL işçilerinin hak kayıpları, hafızalara kazınan bir mücadele ve direniş örneği sergilemelerine karşın önlenememiştir [43].

Yukarıda da bahsedildiği gibi, Türkiye'de 1996 ve 2008 yıllarında tütün kontrolüne yönelik yasal düzenlemeler yapılmış ve bunlara ilaveten 2006 yılında TKÇS kapsamında, 2008-2012 dönemini kapsamak üzere ulusal bir plan hazırlanmıştır. Ayrıca, Sağlık Bakanlığı'nın tütün kontrolü politika belirleme yetkisi bulunmadığından, 2008'de 4733 sayılı yasada değişiklik yapan 5752 sayılı yasa ile TAPDK'nin tütün kontrolü alanında konumu güçlendirilmiş ve Kurum içerisinde Tütün ve Alkol Kontrolü Daire Başkanlığı kurulmuştur. Ancak tütün kontrolüne ilişkin bu durum, çarpık bir yapılanma anlamına gelmiştir. Hem piyasalar düzgün, verimli işlesin hem de sigara ve alkolün zararlarına karşı yeterli önlem alınсын kaygıları arasında, ikinci amaç çok tali kalmıştır. TAPDK yönetmelik, tebliğ ve kurul kararlarında ve uygulamalarında bu durum açıkça görülmektedir. Böyle bir yapı, piyasa yönelimli düzenin bir yansıması olarak anlaşılmalıdır. Ülkede tütün tarımı daralmakla birlikte, tütün endüstrisinin ekonomi içerisindeki önemi bu yargıyı desteklemektedir: Bugün sigara hâlâ devlet tarafından önemli bir vergi geliri kaynağı olarak görülmekte, endüstri tarafından da sektörün üretim, istihdam ve bütçeye katkısı dile getirilmektedir. Bu açıdan özellikle (2012'de 19,9 milyar TL'ye ulaşan) tütün ürünlerinden alınan ÖTV gelirleri ile endüstriden alınan kurumlar vergisinin yüksek değerlere ulaşması dikkat çekicidir. Üstelik 3 şirketin bu vergi gelirini sağlıyor olması, ülkede tütün kontrol politikalarının etkin bir şekilde uygulanması önünde, endüstriyi önemli bir karşı güç haline getirmektedir. Ülkede tüketim azalırken, endüstrinin vergi artışlarını sigara fiyatlarına yansıtarak, kâr marjlarını sürdürübilmiş olması bunun bir göstergesidir.

Tütün kontrolüne ilişkin söz konusu çarpık yapılanmanın etkileri, ülkede tütün kontrol politikalarının uygulamaya girmesiyle 2000'lerde sigara tüketiminde bir azalma eğilimi ortaya çıktığında, buna karşı birtakım çözüm önerileri getirilmesinde de gözlemlenmiştir. Örneğin, sağlık önemli ama vergi geliri de önemli! sonucuna varıran 9. Kalkınma Planı ÖİK raporundan aşağıda verilen alıntı, sigara tüketimine karşı tutarlı, sonuç verecek politikaların önünde engele dönuşen bir bakış açısını yansıtmaktadır:

Sigara pazarının büyüklüğü tütün üretimi açısından olduğu kadar, sigaradan alınan vergilerin devlet bütçesi içerisindeki büyüklüğü açısından da çok önemlidir. 2004 yılında devletin vergi gelirlerinin yaklaşık olarak %8'i sigaradan elde edilmiştir...Sigaranın satış fiyatının yaklaşık %75'i vergiden oluşmaktadır. Bu nedenle ülkenin tütün, sigara ve sağlık politikaları belirlenirken olayın mali yönü de göz önünde bulundurulmalıdır [5].

Ayrıca, 9. Kalkınma Planı ÖİK raporunda bir yandan halk sağlığını korumak üzere sigara tüketiminin azaltılmasının hedeflendiği belirtilmekte, diğer yandan Türkiye'nin tütün ve tütün ürünleri alanlarında yurtdışı ve dışı pazar daralması-

na karşı alınacak önlemlerden bahsedilmektedir [5]. Bir diğer örnek olarak, raporda ürün farklılaştırması salık verilmektedir. Buna göre, yüzde yüz Şark tipi tütünden üretilen sigaralarda pazar payındaki daralmanın önüne geçilmesi amacıyla, yeni marka sigaraların üretilerek ürün yelpazesinin genişletilmesi uygun olacaktır. ÖİK raporundaki şu vurgu da dikkat çekicidir: "Tütün sektörünün üç önemli unsuru olan, tütün üreticisi, alıcı ve tütün ürünleri endüstrisi açısından kalite, üretim maliyetleri ve elde edilen gelir yönüyle tütün üretiminin devamlılığının sağlanması, dünya liderliğimizin korunması amaçlanmalıdır". ÖİK raporundan yapılan tüm bu vurgu ve alıntılar, aslında raporun hazırlanış biçimi dikkat alındığında hiç de şaşırtıcı olmamaktadır. t harfli sonotta da belirtildiği gibi, kâr eksensli neoliberal bir bakış açısının tezahürü olan rapora katkı sunan ve kaleme alanların çoğu ticari sektör temsilcileridir. Rapor ekibinde Sağlık Bakanlığı minimum temsiliyete sahipken, tütün endüstrisinin geniş temsiliyeti ve dahası raportörlerden birisinin doğrudan bir tütün endüstrisinin temsilcisinin olması dikkate şayandır. Tütün endüstrisinin müdahil olduğu bu oluşum da doğal olarak, esasen endüstrinin önünü açacak ve halk sağlığını bozacak uygulamalara gebe olacaktır. Bu bağlamda, ÖİK raporu çerçevesinde, tütün endüstrisi temsilcileri ile kamu temsilcilerinin ortak bir faaliyet dahilinde bir araya getirilmesi, TKÇS Madde 5.3'e aykırı bir durumdur.

Sonuç olarak, Türkiye'de varılan noktada, tütün kontrolüne yönelik bir dizi politikanın uygulamaya sokulmuş olması yararlı ve gerekli olmakla birlikte, sorunun özü gözden kaçırılmaktadır. Türkiye MPOWER'da içerilen talep yönlü politikaları uygulayarak şekilci bir tütün kontrolüne kendini hapsedmiştir. Sigara tüketiminin zararları aşikâr iken, tüketimin vergi artışı ve kullanım alanı yasağı gibi talep yönlü politikalar ile sınırlandırılmasının ötesinde, tütün kullanımının tamamen sona erdirilmesi asıl hedef olarak ortaya konulmak zorundadır. Sigara piyasası özel şirketlerin saldırgan/sinsi satış stratejileri ile sürekli genişleme potansiyeli taşımaktadır ve dolayısıyla sigara tüketimine karşı etkili bir sonuç alınabilmesi, doğrudan sigara şirketlerini üretimden caydıracak önemlerin alınmasını gerektirmektedir. Bu doğrultuda, sigara şirketlerinin vergi yükü artırılmalı ve üretimleri sınırlandırılmalıdır. Bir geçiş süreci içerisinde de, nihai olarak özel sigara şirketleri üretim alanından çıkarılmalı ve sigaranın pazarlama ve satış aşamasında kamusal kontrol kurularak, sigaranın tüketiciye ulaştırılması kâr amacı gütmeyen ve tütün kontrolü ilkelerini benimseyen yapılanmalarla gerçekleştirilmelidir. Nihai amaç tütün ürünlerinin yasal olarak satılmadığı bir dünya olmalıdır. Ancak bu yönde atılacak adımlarla, birilerinin kâr etmesi uğruna yaşam hakkımızın çalınmasına engel olunabilecektir.

Üstelik, TAPDK'nin yetkilerinin tütün kontrolü hükümlerinden ayrı olarak bakanlıklara aktarılmış olması, Türkiye'de tütün kontrol politikalarının uygulanmasında bugün olduğumuz noktadan da daha geriye bir düzeye savrulacağımız kaygısını yaratmaktadır. Mevcut üst kurulun faaliyet alanının bakanlıklar tarafından gerektiği gibi doldurulmaması halinde, tütün endüstrisi önümüzdeki dönemde etkinliğini daha da artırabilecektir [44].

Dahası, tütün endüstrisine karşı mücadelede, bu endüstrinin diğer sektörlerle içli dışı oluşu da dikkate alınmalıdır. TKÇS de, tütün mücadelesi için sektörler arası işbirliği gereğini vurgulamaktadır [45]. Sigaraya karşı mücadele yürüten kesimlerin karşısında sadece dev sigara şirketleri yer almakta, bunun yanısıra sigara şirketleriyle sahiplik ve iş bağlantıları üzerinden çıkar birliği kuran birçok başka sektörde faal sermayeler de bulunmaktadır. Bu koalisyonla ilaç, tıbbi cihaz, sağlık, reklam ve medya, perakende satış sektörleri ile sigara şirketlerinin sponsorluk faaliyetleri ile fon aktıttığı diğer alanlar da eklenebilir. Sigara tüketimine getirilen çeşitli kısıtlamalara rağmen sigara şirketlerinin nasıl olup da hâlâ büyümeye ve yüksek kârlılığa devam edebildikleri, ancak bu çıkar birliği ağının karşı girişimleri ile yanıtlanabilir.

Son olarak, tütün endüstrisinin GOÜ'lerde sinsi pazar büyüme taktikleri izlemesi ve tütün kontrolü çabalarını zayıflatmasına karşı önlem alınması gereği yanısıra, tütün şirketlerinin sigara dışındaki nikotin bağımlılığını sürdürmeye olanak veren elektronik sigara vb. diğer ürünlere yönelimi karşısında da önlem alınmalıdır. Dumansız sigara, elektronik sigara ya da içeriği değiştirilmiş sigaralarla, daha az zararlı yanılıması yaratılarak insanların yanlış yönlendirilmesi, daha sinsi bir tehlike olarak önümüzde durmaktadır.

Yukarıda belirtilen hassasiyetlerin gösterilmesi, ancak ulusal mevzuat ve uygulamaların tütün endüstrisinin çıkarları yerine toplum sağlığını önceleyecek şekilde güçlendirilmesi ile mümkün olacaktır. TKÇS 5.3 maddesine göre, taraflar halk sağlığını korumaya yönelik tütün kontrol politikalarını hazırlayıp uygularken, bu politikaları ulusal hukuklarına uygun biçimde tütün endüstrisinin çıkarlarından korumakla mükel-leflerdir. Madde 5.3'ün uygulamasıyla ilgili geliştirilen ve Kasım 2008'deki TKÇS üçüncü Taraflar Konferansı'nda (Cop-3) onaylanan 5.3 Kılavuzu, hükümetlerin endüstri ile ilişkisini sınırlandırmayı, ortak hareketi engellemeyi ve etkinlik ve eylemde şeffaflığı garanti etmeyi içermektedir [46,47]. TKÇS 5.3 Kılavuzu önlemlerinin Türkiye'de mevzuata eklenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede siyasi iktidar ile tütün endüstrisi arasında hiçbir düzeyde müzakere ve işbirliği kabul edilemez olup, siyaset mekanizmasının icraatları TKÇS 5.3 maddesinin ruhuna uygun biçimde şekillendirilmelidir. Ayrıca, PMI'nin 2011 yılında dünya çapında sosyal sorumluluk projeleri kapsamında dağıttığı fonların aslan payını (%25,3'ünü) Türkiye'nin aldığı dikkate alındığında bir diğer konu acil duyarlılık gerektirmektedir [48]: tütün şirketlerinin hem toplumsal meşruiyet sağlamak hem de kamu makamlarına erişim ve diyalog için bir araç olarak kullanıp, bu yolla tütün kontrol politikalarının belirlenmesine müdahil olmak için düzenledikleri ya da destek oldukları sosyal sorumluluk projeleri ve bu başlık altında kamu ve/veya sivil yapılara sağladıkları bağış ve/veya yardımlar tümüyle reddedilmeli ve tütün endüstrisi ile bağlantılı vakıf ve kuruluşlar kamuoyuna açıklanmalıdır [49]. Bu amaca erişmek için de, TKÇS 5.3 kapsamında "Kamu Kurumları ve Kamu Görevlilerinin Uyacakları İlkeler" başlıklı bir Başbakanlık Genelgesi'nin Sağlık Bakanlığı önderliğinde hazırlanması ihtiyacı vardır [50]. Bütün bu hususların, 2013-2017 dönemini kapsayan Ulusal Tütün Kontrol Programı ve Eylem Planı'nın hazırlandığı bugünlerde gözardı edilmesi, sadece ve sadece tütün

endüstrisinin hakimiyetini pekiştirecek, tütün kontrolü konusunda bizi bugün bulduğumuz noktadan da geriye itecek ve bunun bedelini de yine tüm toplum ödeyecektir.

Son notlar

- 17 Şubat 2013 tarihi itibarıyla Türkiye'de 7 sigara, 6 nargilelik tütün mamulü, 6 sarmalık kıyılmış tütün mamulü, 2 pipoluk tütün mamulü, 1 puro ve sigarillo, 1 makaron üretim izni bulanan firma ile 6 adet puro ve sigarillo ithalat izni bulunan firma faaliyetini sürdürmektedir (Tütün Mamulleri Piyasası Düzenlemeleri, <http://www.tapdk.gov.tr/tutunmamulleri11.asp>)
- 4733 Sayılı Kanun madde 7'ye göre, "Tarımsal destekleme politikaları çerçevesinde doğrudan bütçeden veya uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynaklardan, doğrudan ve/veya dolaylı olarak yapılacak her türlü ödemelere ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir" denilmiş, ancak 2002 yılından itibaren destekleme alımı yapılmadığından, 4733 sayılı Kanun destekleme alımlarının fiilen sona ermesi anlamına gelmiştir. Madde 7 hükmü, 24 Temmuz 2008'de 5793 sayılı Kanun madde 47 ile mülga edilerek, destekleme alımı yapmada Bakanlar Kurulu yetkisi de sona erdirilmiş ve destekleme alımları tamamen kaldırılmıştır. Ocak 2002'de TBMM'de kabul edilen 4685 sayılı yasanın geçici 1.b maddesinde "2002 ve müteakip yıllar tütün ürünü için destekleme alımı yapılmaz" hükmünün yer alması, üretici tütünlerinde destekleme alımının yapılmayacağına zaten işaret etmiştir.
- Açık artırma yöntemi, tütün satış merkezlerinin kurulması vb. nedenler yüzünden (Bkz. DPT. 9.Kalkınma Planı (2007-2013) İçki, Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayii Ön Raporu. 2006. Erişim 15 March 2011; Bor Ö. a.g.e) kanunda yer alan haliyle işlememekle beraber, yönetmelikte yer alan kataloğa dayalı açık artırma yöntemi zaman zaman uygulanmakta, ancak bu yöntem kısmi bir çözümden öteye geçememektedir. Kataloğa dayalı açık artırma yöntemi, Tütün Üretimi, İşlenmesi, İç ve Dış Ticareti İle İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik madde 14, 3. fıkra ile düzenlenmiştir (Bkz. TAPDK. Tütün Üretimi, İşlenmesi, İç ve Dış Ticareti ile ilgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Tarihi: 10 Temmuz 2010. Resmi Gazete Sayısı: 27637. <http://www.tapdk.gov.tr/yonetmelikler.asp>). Son yıllarda "açık artırmalı yöntem" olarak anılan bu model, 4733 sayılı yasa ve ilgili yönetmeliğin 13. maddesinde düzenlenen "açık artırmalı yöntemle alım-satım" sistemi kurulamayınca talep olunan yıllarda devreye sokulmaktadır. Açık artırmalı yöntem, sözleşme dışı ve sözleşme fazlası olarak üretilen tütüne çözüm olmak üzere yönetmeliğe koyulmuş olup, bir ara model olarak değerlendirilebilir. Endüstri, açık artırmalı yöntemin yönetmeliğe koyulmasına, sözleşmeli sisteme bir tehdit olarak görmesi nedeniyle karşı çıkmıştır. Bu modelde TAPDK, fazla tütünü tedarikçilere bildirecek bir taban fiyat belirlemektedir. Sözleşme dışı ve sözleşme fazlası tütünlerin bu taban fiyat üzerinden açık artırmalı yöntemle alım-satımı

yapılmaktadır. İhtiyaç olduğunda kullanılan bu model, örneğin Adıyaman'da 2011'de az miktarda tütünün alım-satımını sağlamıştır.

- c) 2012 yılı verileri, üretici sayısı (63,000) ve üretim miktarında (65,000 ton) ciddi bir artış olduğunu göstermektedir. 2010 ve 2011 yıllarında, tedarikçi firmaların siparişin altında kalan tütün üretimi karşısında, üreticiye sözleşmede belirlenenen bile yüksek bir fiyat verdikleri görülmüştür. Tedarikçi firmalar bir yandan siparişi karşılama, diğer yandan sözleşme yaptığı üreticileri diğer tedarikçilere kaptırmama çabası içine girmektedir. Dolayısıyla tütün üretim miktarları ve fiyatlarında dönemlik dalgalanmalar gelecek yıllarda da beklenebilir. Sigara şirketlerinin tütün piyasasında kendilerine bağlı tütün şirketleri kurarak hakimiyetlerini biledikleri bir ortamda, tedarikçi firmalar tütün üreticileri ve sigara şirketleri arasında kalabilmektedir. Sigara şirketlerinin siparişi kesmesi durumunda tedarikçi firmalar piyasadaki silinme tehlikesi ile karşı karşıyadır. Bir diğer deyişle, sigara şirketleri istedikleri tedarikçileri piyasada tutma, istemediklerini de eleme gücüne sahiptir (ayrıca bkz. I harfli sonnot).
- d) İhraç imkanı olmayan ve yurtiçi üretimde de sigara harmanlarında kullanılmayan tütün yerine, Doğu ve Güneydoğu illeri ile Hatay'da, iç ve dış piyasalarda satış imkanı olan tütünlerin izne tabi üretim kapsamında üretimi arttırılmaya çalışılmaktadır. TAPDK'den izin alınarak yapılan bu üretim için belirtilen iller, ucuz işgücü dolayısıyla tercih edilmektedir. İzne tabi tütün üretimi için bkz. Tütün Üretimi, İşlenmesi, İç ve Dış Ticareti ile ilgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Madde 7. Resmi Gazete Tarihi: 10.07.2010 Resmi Gazete Sayısı: 27637.
- e) Türkiye'de daha 1970'lerde başlayan yasadışı ticaret ile tüketiciler yabancı harmanlı sigaraların tadına alıştırmıştır. O dönemde ulusötesi sigara şirketlerinin Türkiye pazarına girmek üzere harekete geçtikleri ve Bulgaristan'da kaçak sigara fabrikası kurularak ülkeye kaçak sigara sokulduğu bilinmektedir. Nitekim 1979'da Demirel Hükümeti, sigara kaçakçılığının engellenememesi ve döviz kaybının önlenmesi gerekçeleriyle, hükümet programında özel teşebbüse sigara üretim ve dağıtımını için imkan verilmesine yer vermiştir (Bkz. Aysu A. TEKEL'de gözyaşı döken timsahlar. <http://www.bianet.org/bianet/bianet/119705-tekelerde-gozyasi-doken-timsahlar>. 28 Ocak 2010).
- f) Amerikan harman sigaralarda Şark tipi tütün kullanım oranı 2004 yılındaki vergi düzenlemesiyle önce artmış, bu oran daha sonra Şark tipi tütün kullanımına göre maktu vergi uygulamasının kalkması ile tekrar düşüş eğilimine girmiştir.
- g) 2011 yılı tütün ithalatında Virjinya, Burley, şişirilmiş tütün ve homojenize tütünün toplam tütün ithalatı içerisindeki payları yaklaşık %90 olmuştur. Virjinya tipi tütün %44,5 payı ile ilk sırada yer almıştır (TAPDK. Faaliyet Raporu. 2011. http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK_Faaliyet.pdf. Erişim 15 January 2013). Yabancı menşeli tütünler

için kullanılan tesislerin ilk yatırım maliyetinin yüksek oluşunun yerli üretimin artırılmasının önünde bir engel olduğuna dikkat çeken TAPDK, firma ve üreticilerin ivedi olarak desteklenmesi gerektiğini belirtmektedir (Bkz. TAPDK. a.g.e).

- h) Tütün endüstrisi için maliyetleri aşağı çekerek kârlılığı tesis etmeye imkan veren bir düzenleme de Tütün Fonu'na ilişkindir. Tütün Fonu'nun AB müzakerelerinde gümrük birliğine aykırı diye kaldırılması istenmiştir. Nitekim, "ithal edilen tütünlerin kilogramından 3 dolar, bir adet sigara paketinden ise 40 cent alınarak Hazine'ye irat kaydedilen Tütün Fonu, 01/01/2010 tarihinden itibaren "homojenize tütün veya yeniden tertip edilmiş tütünler", "şişirilmiş tütün", "şişirilmiş damar" ve her türlü tütün ürününün ithalatından kaldırılmıştır. Ülke topraklarında üretilen tütünler için önemli bir koruma duvarı oluşturan Tütün Fonu, ithal edilen yaprak tütünde 2011 yılında 2,25 dolara, 01/01/2012 tarihinden itibaren ise 1,8 dolara indirilmiş olup, (Seydioğulları M. Türkiye'de tütün üretimi ve tütüne alternatif politikalar üzerine değerlendirme. 2012 www.ssuk.org.tr/savefiles/tutun_yretim_20_12_2012.doc). 2013 yılı için son olarak 1,5 dolara inmiş olup, önümüzdeki birkaç yıl içinde sınırlanacağı tahmin edilmektedir. Bu fonun kalkması ile yerli tütün kullanımının daha da azalarak tütün ithalatının artması beklenmektedir. Nitekim 2012 verileri ithal tütün kullanımında hızlı bir artış olduğunu göstermektedir (Bkz. Şekil 2). (Tütün Fonu'nun kaldırılmaması, aksi halde tamamen dışa bağımlı hale gelineceği yönündeki talep ve uyarılar için bkz. DPT. 8. Kalkınma Planı, Tütün ve Tütün Mamulleri Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu. DPT: 2523 - ÖİK: 539. 2000. Erişim 18 January 2011). Özellikle, «homojenize tütün», «şişirilmiş tütün» ve «şişirilmiş damar» ithalatının artacağı ve dolayısıyla yerli tütüncülerin zarar göreceği belirtilmektedir (Bkz. Doğan S. Ege tütünü tehlikede. Yeni Asır. 4 Ocak 2010). İmalat sürecinde açığa çıkan tütün yapraklarının kırıntı, toz, ve damarları kullanılarak oluşturulan bu tütünlerin özelliği, Amerikan harman sigaralarında maliyetleri düşürmek amacıyla tercih edilmeleridir (Bkz. Kayaalp E. Türkiye tütün piyasasında son 10 yılda yaşanan değişim. Röportaj, Expres Dergisi 1-15 Ocak 2010; 102:13-15).
- Ayrıca, Tütün Fonu'nun kaldırılması sigara üreticilerinin maliyetlerini aşağı çekerken, bunun hemen akabinde sigara vergi zamlarının getirilmesi, devletin Tütün Fonu'nun kaldırılması ile vazgeçtiği gelirin, sigara tiryakilerine yüklendiği iddialarına neden olmuştur (Bkz. Uras G. Sigara zammı yabancı sigara üreticilerine verilecek. Milliyet. 6 Ocak 2010).
- i) Benzer bir saptama için bkz. Seydioğulları M. Türkiye'de tütün üretimi ve tütüne alternatif politikalar üzerine değerlendirme. 2012 www.ssuk.org.tr/savefiles/tutun_yretim_20_12_2012.doc
- ii) TKÇS, DSÖ bünyesinde 2003 yılında imzalanan ve tütün kontrolü politikalarının çerçevesini çizen uluslara-

rası bir anlaşma olup, taraf ülkeler üzerinde bağlayıcı niteliktedir. Ocak 2013 tarihi itibarıyla 176 ülke bu sözleşmeye taraf olmuştur. Türkiye ise anlaşmayı 2004 yılında imzalamıştır.

- j) 12-17 Kasım 2012'de TKÇS'nin 23 üncü maddesinde yer alan ve TKÇS'nin Karar organı olan Taraflar Konferansının (COP) beşincisi Güney Kore'de gerçekleştirilmiştir. COP-5'te, TKÇS 17 ve 18 inci maddeler kapsamında Tütün Üretimine Ekonomik Açısından Sürdürülebilir Alternatifler Çalışma Grubu'nun hazırladığı "Tütün üretimine ekonomik açıdan sürdürülebilir alternatiflere dair taslak politika seçenekleri ve tavsiyeler" başlıklı metin görüşülmüş ve bazı taraf ülkelerin talebi üzerine iki yıl sonra yapılacak konferansta ele alınması kararlaştırılmıştır.

Sigara tüketimini kısmak üzere tütün tarımının sınırlandırılması yönünde bir düzenleme gündeme geldiğinde, endüstri tütün üretiminin ülke ekonomisi için ne kadar önemli olduğunu vurgulamaya başlamaktadır. Endüstrinin tütün arzının yanısıra bir diğer kaygısı da, COP-5'te gündemde olan ve sigaralarda kullanılan katkı maddelerine ilişkin TKÇS'nin 9 ve 10. maddeleri ile ilişkilidir. Tütün tarımının sınırlandırılması ve sigaralarda katkı maddelerine ilişkin söz konusu adımlar atıldığında, Türkiye'de tütün tarımının ülkede tütün çiftçileri ve aileleri için bir geçim kapısı olduğu, tarımsal üretim büyüklüğü ve ihracat geliri açısından Türkiye'nin 2023 hedeflerini (500 milyar dolarlık ihracat hedefi içinde tütünün payı 1 milyar dolar) tutturabilmesi için tütün tarımının önemi dile getirilmiştir. Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) ve Uluslararası Tütün Yetiştiricileri Birliği (International Tobacco Growers' Association-ITGA) temsilcilerinin bu tarz ifadeleri için bkz. "Tütüne küresel yasak endişesi", <http://www.tim.org.tr/tr/tim-gundem-tutune-kuresel-yasak-endisesi.html> ; "DSÖ can derdinde, TİM istihdam derdinde", 18 Eylül 2012, <http://www.haber10.com/haber/300591/> . TİM çatısı altında yer alan Ege İhracatçılar Birliği'ne bağlı Ege Tütün İhracatçıları Birliği'nin 26 Nisan 2010 tarihinde yapılan olağan genel kurulunda PhilSA ve (Japan Tobacco International) JTI temsilcilerinin yönetim kuruluna girmeleri gibi bir durum ilk defa yaşanmış olup, bu durum ülke tütün piyasası üzerinde artan yabancı kontrolü şeklinde yorumlanmaktadır (Bkz. Seydioğulları M. 2009 yılının tekel, tütün, tütün mamülleri ve tütün kontrolü açısından bazı satırbaşlarıyla değerlendirilmesi. Tütün Ekspertleri Derneği Bülteni 2010;82. 14 Mayıs). Aslında tütün tarımının düzenlemelerle sınırlandırılmasına yönelik müdahaleler, bugün artık doğrudan tütün endüstrisinin çıkarlarına dokunmaktadır. Bu sebeple endüstri, tütün tarımının ülke ekonomisinin büyümesi, ihracatı ve istihdamı için önemli olduğu iddiası üzerinden tütün arzının kısıtlanmasına karşı bir duruş geliştirmektedir (Bkz. Seydioğulları M. Türkiye'de tütün üretimi ve tütüne alternatif politikalar üzerine değerlendirme. 2012 www.ssuok.org.tr/savefiles/tutun_yretim_20_12_2012.doc).

- k) Azalan tütün üretimi ve buna eşlik eden tütün girdisi sıkıntısı sonucu, yaprak tütün işletmeleri Dahilde İşleme

Rejimi (DİR) kapsamının genişletilerek, kendilerine de işlendikten sonra ihraç amacıyla tütün ithalatı izni verilmesini talep etmişlerdir. 4733 Sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6. maddesi DİR kapsamında ithalatı sınırlandırmaktadır. Yasa'nın 6.maddesinin 5. fıkrası: 'İşlendikten sonra ihraç amacıyla olsa dahi tütün ithali belirtilen tütün ürünü üretenler tarafından yapılabilir' hükmünü getirmiştir. Ege Tütün İhracatçıları Birliği, maddenin değiştirilerek gerekli kapasiteye sahip yaprak tütün işletmesi olan firmaların da, DİR çerçevesinde ihracat koşuluyla tütün ithalatı yapabilmelerine imkan verilmesini istemiştir. Burada asıl sorun büyük tütün işleme tesislerinin kurulması ve ülkede tütün üretiminde daralma sonucu, kapasite kullanım oranlarında ortaya çıkan düşüştür. Bu nedenle, yerli tütün üretimindeki yetersizlik tütün ithalatıyla kapatılmak istenmektedir. Tütün ithalini büyük sigara şirketlerinin yapıyor olması, tütün işleme tesisleri boş kalan tedarikçi firmaları zora sokarken, tütün endüstrisini güçlendiren bir düzenek işlevi görmektedir.

- l) Çiftçilerle ulusötesi tütün şirketleri arasında aracılığı tütün ticaret şirketleri (tedarikçi firmalar) yapmaktadır. Kayaalp, ulusötesi tütün şirketlerinin sözleşmeli üretim kapsamında üretim ve fiyatlama koşullarını çiftçilere dayattığını ve bunu yaparken de tütün ticareti yapan şirketleri kullandıklarına dikkat çekmektedir (Bkz. Kayaalp E. Türkiye tütün piyasası'nda son 10 yılda yaşanan değişim. Röportaj, Expres Dergisi 1-15 Ocak 2010;102:13-15). Tütün ticareti yapan şirketlerin küçük bir kısmı Reji döneminden beri tütün ticareti yapan Egeli bazı ailelerdir. Ancak çoğunluğu yine ulusötesi şirketlerdir. Eskiden yerel sermayeyle kurulan tütün ticaret şirketlerinin birçoğu, tütün endüstrisinin üretim maliyetlerini düşürmek üzere istediği standardizasyon için gereken yüksek maliyetli yatırımı gerçekleştirilemeyip sektörden çekilmiş ve onların yerine piyasaya hem PMI ve JTI gibi doğrudan tütün endüstrisine ait tütün ticareti yapan şirketler hem de yine tütün endüstrisi ile birlikte hareket eden ve asıl işleri tütün ticareti olan Socotab gibi yine ulusötesi şirketler girmiş durumdadır. Yerli firmalar söz konusu ulusötesi şirketlerle rekabette zorlanmaktadır. Özellikle sigara şirketlerinin doğal uzantısı olmayan tedarikçi firmalar, tütün üreticileri ve sigara şirketleri arasında kalmaktadır. Sigara şirketlerinin siparişi kesmesi durumunda tedarikçi firmalar piyasadaki silinme tehlikesi ile karşı karşıyadır. Bir diğer deyişle, sigara şirketleri istedikleri tedarikçileri piyasada tutma, istemediklerini de eleme gücüne sahiptir. Sektörde yaşanan konsolidasyon neticesinde 1980'lerde 100'ün üzerinde olan firma sayısı, 2010'da faal durumdaki şirket olarak 15'e kadar düşmüştür. TAPDK'den Tütün Ticareti Yetki Belgesi (TTYB) alan toplam gerçek ve tüzel kişi sayısı ise 52'dir (Bkz: http://www.tapdk.gov.tr/tutunpiyasasi/tpd_ttyb_firmalar.htm)
- m) 2008 itibarıyla bu şirketler ve küresel pazar payları (Eriksen M Mackay J Ross H. The tobacco atlas. 4th ed. USA: The American Cancer Society, 2012): Philip Morris

International (%17,4), British American Tobacco (BAT) (%12), Japan Tobacco International (%9,6) ve Imperial Tobacco (%4,9)'dur. Kalan pazar ise Çin'deki devlet tekeli China National Tobacco Corporation (%37,1), Philip Morris'in ABD'de Altria (%2,8) aracılığıyla faaliyetleri ve diğer şirketler (%19) arasında paylaşılmaktadır.

Çin Devlet Tekeli satış hacmi açısından dünyanın en büyük tütün şirketi olup, Çin ulusal pazarını hâlâ kontrol etmektedir. Ayrıca, rekabet gücünü artırmak üzere sigara üretim ve pazarlama faaliyetlerinde yeniden yapılanma gerçekleştirmiş olup, ulusötesi bir aktör olma peşindedir (Aguinaga Bialous S and Peeters S. A brief overview of the tobacco industry in the last 20 years. Tobacco Control 2012;21:92-4). Çin'de devlet tekeline rağmen, tütün ürünleri tüketiminde gerçekleşen artış ve ulusötesileşme girişimleri, tütün endüstrisinde kamu kontrolünün tek başına yeterli olmadığını, tütün üretimi ve tüketimi üzerinde kamusal kontrolün halk sağlığının korunması perspektifi ile uygulanması gerektiğini göstermektedir.

- n) British American Tobacco'nun şu sözleri manidardır: "Serbest dünya piyasasında gözlemlenen küçülme eğiliminden dolayı çok fazla depresyona girmemiz gerekmiyor, toplam dünya piyasasında güçlü büyüme eğilimleri var, özellikle Asya ve Afrika kıtalarında" (Bkz. British American Tobacco (BAT) –"100 Years in Africa", <http://snus-news.blogspot.com/2008/09/british-american-tobacco-bat-100-years.html>)
- o) Örneğin Çin'in DTÖ'ye üyeliği sırasında BAT, ABD ve AB'nin ticaret otoriteleri nezdinde Çin'de tütün ürünlerine uygulanan tarifelerin düşürülmesi ve bu ürünlerin dağıtımında devlet tekelinin kaldırılması için lobicilik yapmıştır (DSÖ. Confronting the tobacco epidemic in an era of trade and investment liberalization. http://www.who.int/tobacco/publications/industry/trade/confronting_tob_epidemic/en/index.html Tobacco Free Initiative, 2012). Tütün endüstrisinin bu tarz müdahaleleri, tütün kontrol politikalarının uygulanma olanağını sınırlamaktadır. DSÖ'nün de vurguladığı gibi, tütün endüstrisi uluslararası ticaret ve yatırım anlaşmalarını tütün kontrolünü güçlendirecek yeni düzenlemelere direnmek için kullanmaya başlamıştır ve kullanmaya da devam edecektir (DSÖ. Confronting the tobacco epidemic in an era of trade and investment liberalization. http://www.who.int/tobacco/publications/industry/trade/confronting_tob_epidemic/en/index.html Tobacco Free Initiative, 2012.).
- ö) ABD, korumacı politikaları devreye sokan 1974 tarihli Ticaret Yasası'na dayanarak, 1980'lerden itibaren dört Asya ülkesini (Japonya, Güney Kore, Tayland ve Tayvan) sigara pazarlarını açmaları için zorlamıştır (Bettcher D Subramaniam C Guindon E Perucic et al. Confronting tobacco epidemic in an era of trade liberalization. http://whqlibdoc.who.int/hq/2001/WHO_NMHTFI_01.4.pdf. A WHO Commission on macroeconomics and health. Updated 2001. Accessed 3 February 2011). DTÖ'nün

üyeliğe kabul için sigara ithalatının serbestleştirilmesini şart koştuğu Tayland'da, tütün ürünleri ithalat yasağı 1990'da kaldırılmıştır. Benzer durum, 1980'lerin sonlarına kadar tütün ürünleri satışının devlet tekeli altında olduğu Tayvan için de geçerli olmuştur. Keza Vietnam'da ithalat yasağı 2006'da DTÖ'ye girmek için kaldırılmıştır (Physicians for a Smoke-Free Canada, 2009, 17). Benzer şekilde Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA)'nın oluşumu da, bölgede üretim ve ticaretin önündeki engelleri kaldırarak, sigara şirketlerine maliyetleri düşürme ve satışları artırma olanağı vermiştir (Bkz. Bettcher D Subramaniam C Guindon E Perucic et al. Confronting tobacco epidemic in an era of trade liberalization. http://whqlibdoc.who.int/hq/2001/WHO_NMHTFI_01.4.pdf. A WHO Commission on macroeconomics and health. Updated 2001. Accessed 3 February 2011).

- p) Sektörde dönüşümün belirtileri daha önceki yıllarda ortaya çıkmıştır. 29 Haziran 1980 tarihinde Sabancı Holding Philip Morris şirketi ile sigara üretimi konusunda bir ön anlaşma imzalamıştır. 12 Eylül 1980 darbesinin hemen sonrasında 21 Eylül 1980 tarihinde kurulan Bülent Ulusu Başbakanlığındaki 44. Hükümet döneminde, hükümet programında tütün tekelinin kaldırılacağı veya yabancı sermayenin önünün açılacağı öngörülmüştü (Seydioğulları, M. Tütün piyasaları ve talep politikaları, Tütün Kontrolü Sempozyumu sunumu, 16 Kasım 2012, İzmir). 1984'te Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) ise, tütün tekelinin kaldırılmasını ve yeni tip tütünlerin üretiminin bir program kapsamında ele alınmasını hedeflemişti (Bkz. DPT. 5. Kalkınma Planı (1985-1989). 1984).
- r) 1988 yılında Türkiye'de en çok satan ithal sigaraya (Marlboro) rakip olacağı iddia edilerek satışa sunulan 'Tekel 2000' ile 1995 yılında piyasaya sürülen 'Tekel 2001' sigaraları zaman içinde pazar paylarını hızla artırarak en yüksek satış rakamlarını yakalamıştır (Bkz. Şahin SC. Ucuz taktik tutmadı. Takvim. <http://www.takvim.com.tr/eko106.html> 29 Ekim 2006). Bu sigaralar, Amerikan harman sigaraların tüketiminin daha da yaygınlaşmasına ve Virginia ve Burley tipi tütünlerin ithalatının artmasına neden olmuştur.
- s) EUROPEAN, gıda alanında çalışan Arbel Şirketler Grubu Yönetim Kurulu Başkanı Mahmut Arslan tarafından Can Holding bünyesinde yer alan Energy Petrol'e satılmıştır. Can Holding akaryakıt, finans, turizm, gıda, perakende, inşaat, sağlık, dış ticaret ve elektronik ürün sektörlerinde faaldir (Bkz. Zenginli K. Energy Petrol olaylı şirket European Tobacco'yu aldı. Star. 8 Şubat 2013; Demir A. Hisselerimiz Kanada'da en çok işlem görenler arasında. Dünya firmasıyız. Sözcü. 3 Eylül 2012).
- s) TEKEL'in özelleştirilmesi için açılan ihaledeki yüksek bedele dikkat çeken Kayıkçı, özelleştirmenin küçük yerli sermaye yerine özellikle büyük ulusötesi tütün şirketlerine yarayacağını öngörmüştü (Bkz. Kayıkçı S. Bir kamu politikası süreci analizi: 1980 sonrası Türkiye'de tütün

- politikası. Mülkiye Dergisi 2005;29(47). 2003 yılındaki özelleştirme ihalesinde JTI'nın verdiği teklif düşük bulunarak reddedilirken, Philip Morris tekel gücü kazanacak şekilde pazar payı yükselip Rekabet Kurulu'na takılacağı için TEKEL'i satın alamamış ve sonunda TEKEL'in sigara birimini sektörde saldırgan bir büyüme izleyen BAT ele geçirmiştir (Kayaalp E. Türkiye tütün piyasası'nda son 10 yılda yaşanan değişim. Röportaj, Expres Dergisi 1-15 Ocak 2010;102:13-15). TEKEL'in özelleştirme süreci için bkz. Bor Ö. Küreselleşme sürecinde türkiye'de tütün. Mülkiye Dergisi 2011; XXXV (270):65-91.
- t) 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda, enerji, telekomünikasyon ve şeker pancarı gibi birkaç sektörle birlikte, tütün sektöründe de piyasanın rekabetçi bir yapıya dönüştürülmesi ve piyasaların bu bağlamda düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla gerekli düzenlemelerin hayata geçirildiği belirtilmiştir (Bkz.DPT. 9.Kalkınma Planı (2007-2013) İçki, Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayii Ön Raporu. 2006. Erişim 15 March 2011). Ayrıca, tarımda reform çalışmaları kapsamında şeker ve tütün gibi arz fazlası olan ürünlerden alternatif ürünlere geçiş sağlanarak, üretiminin taleple uyumlu hale getirilmesine yönelik düzenlemeler yapıldığı vurgulanmaktadır. Plan dönemi sonuna gelindiğinde özelleştirme işlemleri sonucunda kamunun tütün işlenmesi faaliyet alanından tamamen çekilmesi hedefler arasında sayılmıştır. Dokuzuncu Plan'da belirtilen hedeflerin plan dönemi sona ermeden hayata geçirildiği görülmektedir.
- u) Sarmalık kıyılmış tütünün üretim ve ticareti kayıtdışı yapılmakta olup, sigara vergi zamları ve fiyat artışları karşısında, bu tütün tüketiciler için görece daha ucuz kalarak cazip hale gelmektedir. Ayrıca, tütün üreticilerinin alternatif ürün ve faaliyetlere geçişlerinde sürdürülebilir geçim olanaklarının tam olarak sağlanamadığı koşullarda, sarmalık tütün üretimi hâlâ tütün üretmek yaşamlarını sürdürmeye çalışan köylüler için geçim kapısı olmaktadır. Bu gerçeklik, ülkede sarmalık kıyılmış tütün üretim ve ticaretinin yasal düzenlemelere rağmen varlığının arkasında yatan nedendir. Öte yandan, sarmalık kıyılmış tütün tüketiminin tam olarak ölçülemeyen varlığı, resmi sigara tüketim rakamların gerçek tütün tüketim düzeyini yansıtmadığı ve tüketimin aslında rakamlara yansıyandan daha yüksek olduğu anlamına gelmektedir.
- ü) Action on Smoking and Health (ASH) araştırma raporuna göre, internet üzerinden ve diğer yollarla kaçak satışlar tahmini olarak ABD'de piyasanın %14'ü, İngiltere'de ise yaklaşık %15'i kadardır. Çin'de yabancı sigaraların %95'i kaçak olup, yılda 2.4 milyar \$'a varan vergi geliri kaybına neden olmaktadır (Bkz. Action on Smoking and Health (ASH). Tobacco and the developing world. http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_126.pdf. Updated August 2009. Accessed March 10, 2011).
- v) TKÇS'ye taraf olan 140'dan fazla ülke 12 Kasım 2012'de Güney Kore'de yapılan COP toplantısında Tütün Mamullerinin Yasa Dışı Ticaretinin Önlenmesine İlişkin Protokol'ü kabul etmiştir. Protokol kapsamında, tütün mamullerinin yasa dışı ticaretinin önlenmesi için, başta arz zincirinin kontrolü ve uluslararası işbirliği olmak üzere bir dizi tedbirin alınması ve global bir izleme ve takip sistemi oluşturulması öngörülmektedir. Protokol, 10 Ocak 2013'ten başlamak ve 1 yıl içerisinde tamamlanmak üzere imzaya açılmış olup, 40. ülkenin ulusal mevzuatına göre onayını takip eden 90. günde yürürlüğe girecektir Bkz. TAPDK. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kamuoyu Açıklaması [Tütün Mamullerinin Yasadışı Ticareti ile Mücadele Konusunda Kabul Edilen Uluslararası Protokol Hakkında]. 22 Kasım 2012. http://www.tapdk.gov.tr/kamuoyu_22112012.asp.
- y) İzmir Kahvehaneciler Odası'nın başvurusuyla Anayasa Mahkemesi'ne taşınan kapalı alan sigara yasağı ve Mahkemenin sigara yasaklarını koruyan kararı hakkında bkz. SSUK. Sağlık hakkı ticaret hakkından üstündür. Basın bülteni. 20 Haziran 2010; SSUK. Anayasa Mahkemesi sigara yasağı için kararını verdi: %100 dumsansiz hava sahası uygulaması korunacak!. Basın bülteni. 7 Ocak 2011.
- z) PMI'nın henüz denetlenmemiş 2013 sonuçlarına göre, Türkiye sigara pazarının %8,8 oranında bir artışla 99,2 milyar adet sigaraya yükseldiği tahmin edilmektedir. 2012 yılında, dünya genelinde PMI'nın büyük pazarları arasında en fazla toplam sigara pazarı büyümesi Türkiye'de olmuştur. Endonezya'da büyüme %8,2, Filipinler'de %5,0, Japonya'da %0,7 olurken, piyasa AB'de %6,3, Kore'de %0,9, Arjantin'de %0,9, Meksika'da %2,2 oranında daralmıştır (Bkz. PMI. Philip Morris International Inc. (PMI) reports 2012 results; provides 2013 earnings per share forecast. News Release. http://www.pmi.com/eng/media_center/press_releases/pages/201302071005.aspx Updated 7 February 2013, Accessed 15 February 2013).
- Türkiye'de sigara satışlarındaki artış 3 nedenden kaynaklanmaktadır: ilk olarak 2013 yılı başında uygulamaya giren sigara vergi zamları öncesinde, ekim ayından itibaren piyasaya sigara şirketlerince yüksek miktarda ürün verildiği görülmüştür. İkincisi, v harfli sonnotta bahsedilen yasadışı sigara ticaretiyle mücadeleye ilişkin protokolün imzalanarak, kaçak sigara operasyonlarının sıklaştırılması, tüketimde kaçaktan yasal ürünlere belli bir kayış getirmiştir. Öyle ki 2011 yılında %20 olan kaçak oranının, %13'e düştüğü iddia edilmektedir (Ersoy M. 1 milyon tiryaki kaçığı bıraktı. Habertürk. 30 Ocak 2013). Son olarak, kapalı alanda sigara yasaklarının bar ve restoran gibi pek çok kapalı alanda denetim zayıflığı dolayısıyla delinmesi, tüketim artışında etkili olmuştur.

Hakem değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Teşekkür: Çalışmayı okuyup, görüş ve bilgilerini paylaşarak sağladıkları katkılardan ötürü Mustafa Seydioğulları ve Efza Evrengil'e teşekkürü bir borç bilirim.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Acknowledgements: I want to thank to Mustafa Seydioğulları and Efza Evrengil for their contributions by reading this work and sharing their views and knowledge with me.

Conflict of Interest: No conflict of interest was declared by the author.

Financial Disclosure: The author declared that this study has received no financial support.

KAYNAKLAR

1. Türk Hükümeti. Türkiye'nin güçlü ekonomiye geçiş programı. 2001 http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf
2. Kayaalp E. Türkiye tütün piyasası'nda son 10 yılda yaşanan değişim. Röportaj, Expres Dergisi 1-15 Ocak 2010;102:13-5.
3. İslamoğlu H. IMF kaynaklı kurumsal reformlar ve tütün yasası. Birikim 2002;158.
4. Bor Ö. Küreselleşme sürecinde Türkiye'de tütün. Mülkiye Dergisi 2011;270:65-91.
5. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). 9. Kalkınma Planı (2007-2013) İçki, Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayii Ön Raporu. 2006. Erişim 15 Mart 2011.
6. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Projections of tobacco production, consumption and trade to the year 2010. <http://www.fao.org/docrep/006/Y4956E/y4956e00.htm#Contents>. Rome 2003.
7. Baş K Çelik-Ateş H. Muş ili tütün ekicilerinin yeni tütün yasası (4733 sayılı yasa)'nın uygulanmasına ilişkin sorunları ve çözüm önerileri. Süleyman Demirel Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi 2010;5:33-44.
8. Bilir N, Çakır B, Dağlı E, ve ark. Türkiye'de tütün kontrolü politikaları. DSÖ Avrupa Bölge Ofisi. 2010.
9. Seydioğulları M. Türkiye'de tütün üretimi ve tütüne alternatif politikalar üzerine değerlendirme. 2012. www.ssuk.org.tr/save-files/tutun_yretim_20_12_2012.doc
10. Güner B, Boyraz Z, Çitçi MD. Tütüncülükten zeytinciliğe geçiş: Akhisar (Manisa) örneği. Zeitschrift für die Welt der Türken (ZfWT-Journal of World of Turks), 2010;2 (1):161-186.<http://www.diewelt-dertuerken.org/index.php/ZfWT/article/viewArticle/110>
11. Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu (TAPDK). Faaliyet Raporu 2011. http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK_Faaliyet.pdf. Erişim 15 January 2013.
12. Assunta M. Tobacco and poverty. In: Together against tobacco. Proceedings of the INGCAT International NGO Mobilisation Meeting, Geneva. 15-16 May 1999.
13. Benson P. Tobacco capitalism: growers, migrant workers, and the changing face of a global industry. Princeton University Press, 2012.
14. Doğan S. Sigaracılar tütünde siparişleri kesiyor. Yeni Asır. 5 Ocak 2010.
15. Kayıkçı S. Bir kamu politikası süreci analizi: 1980 sonrası Türkiye'de tütün politikası. Mülkiye Dergisi 2005;29:47.
16. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). Yabancı kontrollü girişim istatistikleri, 2009. Haber Bülteni, Sayı: 13135, 11 Haziran 2012.
17. Physicians for a Smoke-Free Canada. The global tobacco economy. September 2009.
18. Gallagher R. Industry analysis: tobacco. 2013 http://www.valueline.com/Stocks/Industry_Report.aspx?id=7174
19. Eriksen M, Mackay J, Ross H. The tobacco atlas. 4th ed. USA: The American Cancer Society, 2012.
20. Evrengil, E. Dünyada ve Türkiye'de tütün endüstrisi. Tütün Kontrolü Çalıştayı sunumu, 19-20 Aralık 2011, İstanbul.
21. Sklair L. The transnational capitalist class and global capitalism: the case of the tobacco industry, In: Political power and social theory., ed. DE Davis, 1998;12:3-43.
22. Aguinaga Bialous S, Peeters S. A brief overview of the tobacco industry in the last 20 years. Tob Control 2012;21:92-4. [CrossRef]
23. Wordpress. Transnational tobacco companies through mergers and acquisitions to enter new markets. <http://wholesale-eliqid.com/blog/?p=1937> .27 December 2012.
24. Action on Smoking and Health (ASH). Tobacco: global trends. http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_562.pdf. Updated August 2007. Accessed April 10 2011.
25. Bettcher D, Subramaniam C, Guindon E, et al. Confronting tobacco epidemic in an era of trade liberalization. http://whqlibdoc.who.int/hq/2001/WHO_NMH_TFI_01.4.pdf. A WHO Commission on macroeconomics and health. Updated 2001. Accessed 3 February 2011.
26. Chitanondh H. Tobacco globalization, trade liberalization and health care. Presented at the 7th International Conference on System Science in Health Care, Budapeşte, <http://www.thpinhf.org/43.3-T.Globalization%20and%20Health%20Care.pdf> 30 Mayıs 2000.
27. World Health Organization (WHO). Confronting the tobacco epidemic in an era of trade and investment liberalization. http://www.who.int/tobacco/publications/industry/trade/confronting_tob_epidemic/en/index.html Tobacco Free Initiative, 2012.
28. World Bank (WB). Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,menuPK:376607~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:376601,00.html> . Updated 1999. Accessed 13 July 2012.
29. Mamudu HM, Hammond R, Glantz SA. International trade versus public health during the FCTC negotiations, 1999-2003. Tob Control 2011;20:e3.
30. Sabah. "Best işçisi kan ağlıyor". 23 Haziran 1997. <http://arsiv.sabah.com.tr/1997/06/23/e06.html>;
31. Seydioğulları M. Tütün piyasaları ve talep politikaları, Tütün Kontrolü Sempozyumu sunumu, 16 Kasım 2012, İzmir.
32. Köprülü O, Alkan B Alkan I. An overview of tobacco economy in the world and in Turkey. Journal of Applied Sciences Research 2009;5:1780-4.
33. Action on Smoking and Health (ASH). Tobacco and the developing world. http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_126.pdf. Updated August 2009. Accessed March 10, 2011.
34. Gilmore AB, Fooks G, McKee M. A review of the impacts of tobacco industry privatisation: Implications for policy. Glob Public Health 2011;6:621-42. [CrossRef]
35. Joossens L, Chaloupka FJ, Merriman D, Yurekli A. Issues in the smuggling of tobacco products. In: Tobacco control in developing countries. World Bank Publication, 2000:Chapter 16.
36. Sigara ve Sağlık Ulusal Komitesi (SSUK). Sigara şirketleri ve sigara kaçakçılığı. Basın bülteni. 2010.
37. Dağlı E. Are low income countries targets of the tobacco industry? Plenary lecture given during the Conference on Global Lung Health and 1997 Annual Meeting of the International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, Palais des Congrès, Paris, France, 1-4 October 1997. nt J Tuberc Lung Dis 1999;3:113-8.
38. Sağlık Enstitüsü Derneği ve Türk Toraks Derneği. Satış noktalarında tütün ürünlerinin teşhiri ve mevzuata uygunluk araştırması. 2013.
39. Yeni Asır. Kapalı mekanda sigara içirene ruhsat iptali. 5 Ocak 2013 <http://www.yeniasir.com.tr/Gundem/2013/01/05/kapali-mekanda-sigara-icirene-ruhsat-iptali>

40. Evrengil E. Tütün ürünlerinin paketlenme, etiketlenme, teşhir ve içeriğiyle ilgili uygulama sorunları. 6. Sigara ve Sağlık Ulusal Kongresi sunumu, Erzurum, 20-22 Haziran 2012.
41. Türkiye Tabipler Birliği (TTB). 31 Mayıs sigarasız bir dünya günü basın bildirisini. 2011 http://www.ttb.org.tr/udek/index.php?option=com_content&view=article&id=307:basin&catid=1:en-son&Itemid=2
42. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. 4733 sayılı yasaya ilişkin 6 Temmuz 2001 tarihli veto gerekçeleri. <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0888.pdf>. Erişim 28 Ocak 2013.
43. Soner Ş. AKP ve TEKEK direnişisi. TEKEK direnişisinin ışığında gelenekselden yeniye işçi sınıfı hareketi içinde.ed. G Bulut. Nota bene Yayınları. 2010:199-206.
44. Türk Toraks Derneği. Tütün kontrolü sempozyumu sonuç bildirgesi, 28 Kasım 2012.
45. Aslan D. Dünyada ve Türkiye’de tütün kontrolünde yeni bir dönem başladı: tütün kontrolü çerçeve sözleşmesi. Sürekli Tıp Eğitimi Dergisi 2005;14:19-21.
46. Aşut Ö. Türkiye’de tütün kontrolü çerçeve sözleşmesi 5.3 md uygulaması için yol haritası. 5. Sigara ve Sağlık Ulusal Kongresi sunumu, 9 Mayıs 2011, Kocaeli.
47. Seydioğulları M. Tütün kontrolü çerçeve sözleşmesi (TKÇS) madde: 5.3, Tütün Kontrolü Sempozyumu sunumu, 16 Kasım 2012, İzmir.
48. Elbek O. Tütün kontrolü. Tıp bu değil 2 içinde. İstanbul: İthaki Yayınları 2013:298-318.
49. Fooks GJ, Gilmore AB, Smith KE, et al. Corporate social responsibility and access to policy elites: an analysis of tobacco industry documents. PLoS Med 2011;8:1-12.
50. SSUK. 6. Sigara ve Sağlık Ulusal Kongresi sonuç bildirgesi. 2 Temmuz 2012.