

BİR POLİTİKA TRANSFERİ ÖRNEĞİ: TÜRKİYE'DE TÜTÜN YASASI VE TEKEL'İN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

An Example of Policy Transfer: Tobacco Law in Türkiye and Privatization of Tekel

Gülsüm Cihan KENCESOY*

Öz

Bu çalışmanın amacı, politika yakınsaması ve politika transferi yaklaşımları üzerinden Türkiye'de tütün endüstrisinin özelleştirilmesi ve yabancı sermayeye açılması sürecini incelemektir. Bu politika değişiminin nedenlerinin anlaşılması amacıyla, transfer literatürü ile ilgili yaklaşımlardan faydalanılmıştır. Çalışmada yöntem olarak, süreç analizi ve doküman analizi kullanılmıştır. Tütün endüstrisinin, kamudan ve muhalefetten gelen tüm itirazlara rağmen, neden ve nasıl özelleştirme sürecine girdiği açıklanmaya çalışılmıştır. TEKEL'in özelleştirilmesinde, dünya genelinde devlet tekelindeki sektörlerin özelleştirme yoluyla yabancı yatırıma açılması eğilimi etkili olmuştur. Bu özelleştirme sürecinin uluslararası finans örgütlerinin "politik ve ekonomik dayatması" sonucunda gelişen koşullu bir politika transferi süreci olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Politika Transferi, Tütün Yasası, TEKEL, Özelleştirme

ABSTRACT

The aim of this study is to examine the process of privatization and opening up of the tobacco industry to foreign investment in Türkiye through policy convergence and policy transfer approaches. In order to understand the reasons for this policy change, approaches related to the transfer literature have been used in the study. Process analysis and document analysis methods have been employed in the study. It has been explained why and how the tobacco industry entered the privatization process despite all the objections from the public and the opposition. Along with the fact that the increase in the global tendency towards opening of state monopoly sectors to foreign investment through privatization was effective in the privatization of TEKEL, it is observed that the privatization process of TEKEL in Türkiye is a conditional coercive policy transfer which developed as a result of the "political and economic imposition" of international financial organizations.

Keywords: Policy Transfer, Tobacco Law, TEKEL, Privatization

* Doktora Öğrencisi, Bandırma Onyedü Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, gulsuncihan@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1253-1725.

1. GİRİŞ

Tarihsel süreçte, Petrol Krizi akabinde 1980’lere gelindiğinde, ekonomik krizlerin sorumlusunun devletin müdahaleci ekonomi politikalarının olduğu düşünülmüştür. Ülkenin kalkınması, sosyal adaletin sağlanması ve diğer görevleriyle birlikte devletin her alanda mal ve hizmet sunması, piyasaları etkilediği için sermaye birikimi de oluşmamaktadır. Bu bağlamda, “devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda üstlendiği fonksiyonların azaltılması ile sorunların çözüleceği” öngörüldü (Ersöz, 2010, s. 26). 1980 sonrası süreçte, hiyerarşik müdahaleci devlet anlayışından, önce minimal devlet anlayışına, daha sonra da özel sektörün daha baskın olduğu ve devletin regülasyon görevini üstlendiği bir yaklaşıma kaymadan bahsedilebilir. Mali krizlerle birlikte aslında tüm dünyadaki genel trend, devletin artık küçülmesi, özel sektörün yükselişe geçmesidir. Hiyerarşik ve verimsiz bir kamu yönetiminden ziyade, daha piyasa odaklı bir perspektif hakim olmaya başlamıştır. Türkiye özelinde ise, 24 Ocak 1980 kararlarıyla karma ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş başlamıştır. Bu kararların ardından, diğer alanlarda olduğu gibi bütün politikasında da değişim başlamıştır. Yatırım ve ticarete serbestleşme, piyasa ekonomisine ve neo liberal ekonomi politikalarına geçişle birlikte Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin (KİT) özelleştirilmesi hedeflenmiştir. Özelleştirme, mal ve hizmet üreten birimlerin mülkiyeti ve yönetiminin, kamu sektöründen özel sektöre devri için yapılan uygulamalar olarak nitelendirilebilir (Özelleştirme Kavramı ve Türkiye’de Özelleştirme, 2010). Demirbaş ve Türkoğlu’na (2002) göre, özelleştirmede amaç, milli ekonomide serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve devletin iktisadi etkisini azaltmaktır. Serbest piyasa mekanizması içinde özel işletmelerin daha verimli ve etkin olmasını sağlamaktır. Serbest rekabet içinde toplumun refahı artırılır, devlet ekonomiyeye asgari düzeyde müdahale eder, böylece kaynakların dağılımında optimizasyon ve etkinlik sağlanır ve de kalkınma sorunlarına çözüm bulunmuş olur (Demirbaş ve Türkoğlu, 2002). Özelleştirmenin gerekçeleri ise şu şekilde sıralanabilir: Serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek, ekonomide verimliliği yükseltmek, sermaye piyasasını geliştirmek, sermaye mülkiyetini tabana yaymak, yabancı sermaye girişini sağlamak, Kamu İktisadi Teşebbüsleri’ndeki (KİT) gizli işsizliği önlemek, tasarrufları verimli alanlara yönlendirmek ve devlete gelir sağlamak (Demirbaş ve Türkoğlu, 2002). Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın (ÖİB) özelleştirme açıklamasına göre ise, özelleştirmenin ana felsefesi, devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir (Türkiye’de Özelleştirme, 2018). ÖİB’e göre özelleştirme ile devletin ekonomideki sınai ve ticari etkinlikleri asgariye indirilir ve rekabete dayalı piyasa ekonomisi oluşturulur. Aynı zamanda, devlet

bütçesi üzerinde KİT'lerin finansal yükü azaltılır, sermaye piyasası geliştirilir ve bu tasarruflar ekonomiye katılabilir. Bu şekilde elde edilen kaynaklar da devlet tarafından altyapı yatırımlarına yönlendirilir (Türkiye'de Özelleştirme, 2018). Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararlarının Türkiye'de özelleştirmenin önünü açtığı düşünülmektedir (Öztürk ve diğerleri, 2008; Keskin ve Yaman, 2013, s.382). KİT'lerin özelleştirilmesine yönelik düzenlemelerin 1980 yılı sonrası ivme kazandığı görülmektedir ve ilk yasal düzenleme, 17.3.1984 tarihinde çıkarılan 2983 Sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun"dur:

"...kanunun amacı, istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmektir... kanun, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına (Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri Dahil) ait ve 3 üncü maddede tanımlanan her nevi altyapı tesisi ile Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekküllerine ait tesisler için münferit olarak veya bir grup halinde "Gelir Ortaklığı Senedi" ile Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri için "Hisse Senedi" çıkarılması ve işletme hakkı verilmesine dair hükümleri kapsar."¹

Özelleştirmenin yasal düzenlemeleri devam ederken uygulamaya yönelik çalışmalar da yapılmaya başlanmıştır. 1985 yılında İngiliz ve Amerikan şirketlerinden özelleştirme uygulamalarının nasıl yapılacağına dair plan teklifleri istenmiş ve en son Morgan Guaranty Trust Company of New York ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) arasında 11.12.1985 tarihinde bir anlaşma imzalanarak bu firmaya özelleştirme planı hazırlanmıştır. Firma, bir öncelik sıralaması yaparak KİT'lerin özelleştirilmesiyle ilgili çalışma yapmıştır ve hükümete sunmuştur (Aktan, 1990).

1980'li yıllara dek, tütün üretimi ve tütün ürünleriyle her türlü satış, fiyatlama ve dağıtım faaliyetleri devletin kurumu olan Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri'nin (TEKEL) kontrolünderken, tütün sektörü de KİT'lerin özelleştirilmesi çerçevesinde, özel girişime açılacak ve uluslararası oyuncuların belirleyici olacağı şekilde TEKEL'in kontrolünden çıkarılacaktır. 1986 yılına dek devletin kontrolünde olan tütün üretimi, dağıtımı ve satımı daha sonra çıkarılan 3291 sayılı yasa² ile uluslararası sermayeye açılmıştır. 1980'lerdeki serbest piyasa ekonomisine geçiş süreciyle birlikte, diğer ülkelere paralel olarak Türkiye'de de tütün sektörünün, yani TEKEL'in özelleşmesi hızlanmıştır. Türkiye'de tütün endüstrisinin ya-

¹ 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 1984 ve özelleştirme ile ilgili yasal düzenlemeler için bkz. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/6/2020/06/yasalcerceve1.pdf>

² 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında 3291 Sayılı Kanun için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.3291.pdf>

bancu sermayeye açılma süreci ve TEKEL’in dönüşümü daha önce başka çalışmalara araştırma konusu olmuştur.

Bu çalışmalardan, Kayıkçı’nın (2005), 1986 yılı itibarıyla tütün politikasının gelişimini ve bu süreçte rol oynayan aktörleri ele aldığı analizi oldukça önemlidir. Analizinde “kamu politikası analizi aşamalarını” takip etmiştir (Kayıkçı, 2005, s. 45). Knill ve Tosun’un (2012) Policy Analysis eserindeki analiz aşamalarına benzer olarak problem tanımlama, problemin gündeme girmesi, politikanın oluşturulması ve değerlendirme süreçleri üzerinden bir değerlendirme yapan Kayıkçı³, tütün politikasının temelinde, Türkiye’nin uluslararası kuruluşlardan kredi almak hedefi olduğunu ifade etmektedir. Analizinin konusu, tütün sektörünün serbest rekabete açılması sürecidir ve bu süreci açıklamak için resmi gazetelerden, IMF (Uluslararası Para Fonu) ve DB’ye (Dünya Bankası) verilen Niyet Mektuplarından, hükümet programları ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarından faydalanmıştır. Tütün sektörünün yabancı sermayeye açılmasında Çok Uluslu Şirketlerin (ÇUŞ) etkisini ifade etmektedir. Tütün sektörünün yabancı sermayeye açılması meselesi sadece ÇUŞ’lardan kaynaklanmadığı, dış dinamiklerin de etkisinin çok büyük olduğundan bahsetmektedir. Çalışmasının sonunda analizinin ortaya koyduğu sonuç ise şöyledir: Hükümetler, uluslararası finans kuruluşlarından kredi alabilmek için tütün sektörünü serbest rekabete açıcı bir politika izlemiştir ve uzun vadede borç ödemek için bu şekilde bir politika izlemişlerdir. Hatta, iktidar olmadığı dönemde Tütün Yasasına karşı çıkan siyasetçilerin, kendi iktidar olduğunda yasanın çıkması için elinden geleni yaptığını ifade ederek tüm hükümetlerin bu politika yanlısı bir tavır sergilediğini ifade etmektedir (Kayıkçı, 2005, s.68). Kayıkçı’nın analizi ettiği dönemde büyük direnişler ve tepkiler henüz net bir şekilde oluşmadığı için, politikanın neticeleri ve etkileri kısmıyla ilgili bir açıklaması mevcut değildir. Ancak, yazarın öngördüğü, bu politikanın sadece TEKEL işçilerini değil, tütün ekici aileleri de etkileyeceği yönündedir. Kayıkçı’nın öngörülerinin nasıl gerçekleştiği bu çalışmanın dördüncü bölümünün son kısmında açıklanmıştır.

Keskin ve Yaman da (2013), Türkiye’de tütün sektörünün tarihsel gelişimi ile ilgili bir inceleme yapmışlardır. Yerli ve yabancı arşivleri tarayarak, tütün üreticileri ile yüz yüze görüşmelerle hazırladıkları kitap, tütün tarihi konusunda önemli bir kaynaktır. Osmanlı dönemindeki dış borçlanma ve Tütün Rejisi olarak bilinen yabancı sermaye yatırımına yönelik Reji İdaresi’nden başlayarak, Cumhuriyet Dönemi tütün idaresini, tütün üretimi, ihracatı ve işleme üzerinde durmuşlardır. Özellikle, Samsun örneğini üzerinden giderek, tütün sektöründeki devlet dene-

³ Kayıkçı, bu değerlendirmesini Anderson’ın (1994) kullandığı kamu politikası analizi süreçlerini kullanarak yapmıştır. Anderson, J. (1994). *Public Policymaking*. USA: Houghton Mifflin Company.

timi ve teşvikini açıklamaktadırlar. Çalışmalarını, tarihsel süreçte TEKEL'in özelleştirilmesi ve akabinde yaşanan sorunlara dek araştırmalarını geniş tutmuşlardır. Tütün sektörünün de liberalleşme politikalarından etkilendiğinden ve TEKEL'in yavaşça eritilerek, kurumu ortadan kaldırmak için parçalayarak anlamsızlaştırmak istenildiğinden söz etmektedirler. Keskin ve Yaman (2013), TEKEL'in Türkiye'deki en iyi örgütlenmiş kamu varlıklarından biri olduğunu ifade etmektedir. Türkiye genelinde fabrikaları, tütün işleme atölyeleri, depoları, arazileri, sosyal tesisleri ile birlikte muazzam bir işletme olan TEKEL, Türkiye ihracatı açısından da önemli yere sahipti. Üretim, satış hacmi ve katma değer yaratması açısından diğer kurumların önünde yer almaktaydı. Bu durumun en önemli kanıtı, 2000 yılında TEKEL Türkiye'deki en büyük 500 şirket arasında, üretim ve satış anlamında, altıncı sıradaydı. Net aktifler ve brüt katma değer olarak ikinci sırada, dönemsel kar anlamında yedinci sırada ve satış hasılatı meblağında dokuzuncu sıradaydı (Tiryakioğlu, 2005, s.166-167). Keskin ve Yaman (2013) 1980 itibariyle ivme kazanan özelleştirme politikalarıyla tütün sektörünün de devlet tekeline çıktığını, yabancı şirketlere yurt içinde sigara üretme, fiyatlandırma, dağıtma ve satma için olanak sağlandığını belirtmektedirler. Tütün ticaretinin serbest piyasa koşullarıyla belirlenmesi ve devletin de tütün üretimine verdiği desteği çekmesiyle ekim alanların daraldığını ve kamusal istihdam gerilemiştir. Bugün ise Türkiye'de tütün piyasasının tamamen küresel sigara tekellerinin yönetiminde ve denetimindedir (Keskin ve Yaman, 2013). TEKEL'in özelleştirilmesi, 1980'den sonra Türkiye'deki iktisadi ve toplumsal yapıdaki değişimler neticesinde oluşmuştur. 2001 kriziyle sermayenin yeniden yapılanması süreci başlamış, bu süreçte öncelikle TEKEL'in özelleştirilmesi için eski kurumsal ve yasal düzenlemeler ortadan kaldırılmış, sonrasında ise IMF ve DB'nin reform ve uyum programlarına göre bir çerçeve yaratmak için gereken kurumsal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır (Keskin ve Yaman, 2013, s.373-411). 2001 krizi bu anlamda bir fırsat oluşturmuştur. Dönemin Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş'in "Güçlü Ekonomiye Giriş Programı" ile "15 Günde 15 Yasa" sloganıyla ortaya attığı IMF yasaları olarak da bilinen yasalar, Bankalar Yasası'nda değişikliği, Telekom, şeker, tütün, tuz, petrol ve doğalgaz yasalarını içermekteydi (Özen, 2023). Özelleştirme Yüksek Kurulu, TEKEL Genel Müdürlüğü'nü 5 Şubat 2001 tarihli ve 2001/6 sayılı kararla mülkiyet devri dışındaki yöntemlerle özelleştirme kapsam ve programına geçirdi. TEKEL'in gücü zaman içinde azaldı ve bu süreçte TEKEL'in sigara üretimi ve satış piyasalarında pazar payı yüzde 87'lerden 2008'de yüzde 30'a geriledi (Tiryakioğlu, 2005, 166). 20 Haziran 2001 tarihinde, "Tütün Yasası" olarak bilinen 4685 sayılı yasa Meclis'te kabul edildi. 3 Ocak 2002 tarihinde kabul edilen 4733 sayılı "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" bu sürecin en

kritik aşamasını oluşturduğunu ifade eden Keskin ve Yaman (2013), bu yasayla tütün sektörünün serbestleştirilmesi, tütün için destekleme alımlarının kaldırılması ve TEKEL varlıklarının satışının mümkün hale getirildiğini belirtmektedir. Daha sonra 2002 yılında Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu (TAPDK) kuruldu. Özetle, Keskin ve Yaman (2013) Tütün Yasası’nın tütün ithalatını ve yabancı sermayenin girişini serbest bırakan, yabancı sigara satışına izin veren sürecin son noktası olduğu sonucuna varmaktadır. Böylece, küresel sigara tekelleri “kilit piyasa” olarak adlandırdığı Türkiye piyasasına sahip oldular. Keskin ve Yaman (2013) tütünün tarihsel sürecini ve yaptıkları analizleri detaylı bir şekilde açıklamakta ve öngörülerini de eklemektedir. Sosyal bilimlerin en önemli özelliği olan yaşamın içinden getirilen verileri kullanma yöntemiyle, çalışmalarını birçok disiplinin katkısıyla ilerletmişlerdir. Bu anlamda disiplinler arası bir yaklaşımla, tarihsel süreç içinde konunun en ince ayrıntısına dek aydınlatılmasına katkıda bulunmuşlardır.

Bu çalışmada, Türkiye özelinde, tütün sektörünün (TEKEL) yabancı sermayeye açılarak devlet tekelden çıkması ve özelleştirilmesi, süreç analizi perspektifi ve politika transferi yaklaşımı üzerinden açıklanmaya çalışılacaktır. Knill ve Tosun’un (2012), kamu politikaları analiz adımları mümkün olduğunca takip edilecektir. İlk olarak, politika transferi ile ilgili kavramlar ve yaklaşımlara yer verilerek kavramsal bir çerçeve çizilecektir. İkinci olarak, uluslararası alanda tütün politikaları ve dünya genelinde yabancı sermayeye açılarak özelleştirilen tütün endüstri üzerinde durulacaktır. Üçüncü olarak, çalışmada odaklanılacak olan süreç analizi içinde, tütün sektörünün yabancı sermayeye açılmasında rol oynayan temel kamusal ve özel aktörler, uluslararası kurumlar, politika formülasyon süreci üzerinde durulacaktır. Uluslararası finans örgütleri dayatmasıyla gelişen bu politika transferi sürecinin bir değerlendirilmesi de sunulacaktır. Çalışmada, süreç analizi ve doküman analizi yöntemlerinden faydalanılmıştır.

Bu çalışmayı, daha önce Türkiye’de tütün endüstrisinin yabancı sermayeye açılması ya da özelleştirilmesi ile ilgili çalışmalardan farklı kılan, bu dönüşümün politika transferi yaklaşımı üzerinden incelenmesidir. Kullanılan yöntem açısından diğer çalışmalardan farklılaştığını ifade etmek doğru olacaktır. Süreç analiziyle adım adım TEKEL’in özelleştirilmesi süreci açıklanmıştır ve bu sürecin aslında dışarıdan gelen bir baskıdan kaynaklandığı, kurumsal reformlar ve uluslararası finans kuruluşlarına taahhütlerle koşullu ya da zorunlu bir transfer olduğu sonucuna varılmıştır.

2. POLİTİKA TRANSFERİ: KAVRAMLAR VE YAKLAŞIMLAR

Politika öğrenimi ve politika transferi el ele giden kavramlar olarak düşünülebilir. Politika öğrenimi, politika ve politika oluşturmada yeni bilgiler edinmeyi tanımlamak için kullanılan bir terimdir. Edinilen bilgi, mevcut bir durumla ilgili bilgilere dayanabilir, geçmişten alınan derslere veya çeşitli deneyimlere de dayalı olabilir. Politika transferi de politika fikirlerinin bir yerden diğerine geçmesiyle paylaşılmasını ifade eder (Dolowitz ve Marsh, 1996). Ayrıca, politika ve fikir değişimlerini tanımlayan tek terim “transfer” değildir. Diğer ülkelerden veya geçmişteki uygulamalardan alınan derslere atıfta bulunan ders çıkarma, birtakım politika çözümlerinin ülke içi veya ülkeler arası yayılımını ifade eden politika yayılımı ve ülkeler arası politikaların benzeşmesini ifade eden politika yakınsaması politika transferi şemsiyesi altında ifade edebileceğimiz diğer kavramlardır.

Diğer ülkelere kıyasla ulusal politika değişimleri ve ülkeler arası artan politika benzerlikleri ya da yakınsamalarının her ülkede aynı neticeleri verip vermediği meselesi de politika oluşturma ve uygulama süreçleri açısından önemlidir. Kamu politikalarında yakınsama konusunda ne ölçüde benzeşme ya da ayrışma olduğu önemlidir. Ülke içi konfigürasyonlar, ülkelerin siyasi ve idari gelenekleri, iş yapma biçimleri, yeni söylemlerin gücü bir filtre görevi görür ve problemler ülkeden ülkeye değişir.⁴ Ancak, politika yapıcılar il, bölge ve ülke sathında diğer ülkelerin nasıl çözümler bulduğuna bakarak onlardan ders çıkarabilir (Rose, 1991, s.3).

Politika yakınsaması genel olarak politika benzerliğinin zaman içinde artmasıdır (Kerr, 1983, s. 3). Geniş çapta kabul edilen bu anlayışa rağmen, politika yakınsaması genellikle eşbiçimlilik, politika transferi veya politika yayılımı gibi kısmen örtüşen kavramlarla eş tutulur. Politika yakınsaması sonuçlarla ilgiliyken, politika transferi süreçlerle ilgilidir ve uluslararası politika yakınlaşmasına yol açabilen ya da açmayan bir gelişmeyi tanımlar. Politika transferi yalnızca diğer ülkelerin politikalarını taklit etmekle sınırlı değildir, aynı zamanda değiş tokuş edilen politikaların içeriğinde büyük değişiklikler içerebilir (Dolowitz ve Marsh, 2000; Dolowitz ve Marsh 1996). Politika transferi çalışmalarına yönelik yaklaşımlara bakıldığında, Dolowitz ve Marsh (2000, s. 5; 1996, s. 344) transferi bir şemsiye terim olarak kullanır. Bir siyasi sistemdeki (geçmiş veya şimdiki) politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar ve fikirler hakkındaki bilgilerin, başka bir siyasi sistemdeki politikaların, idari düzenlemelerin, kurumların ve fikirlerin geliştirilmesinde kullanıldığı süreç olarak nitelerler.

⁴ Yeni kurumsalcılıkta, kurumlarda sadece yazılı olan değil, yazılı olmayan kurallarda da önemli olduğunu, alta yatan gelenekleşmiş iş yapış şekillerinin kurumların yapısını etkilediği ifade edilir. Statik olmayan, daha dinamik ve yazılı olan ve olmayan kurallara daha fazla odaklanan bir yaklaşım mevcuttur. Yeni kurumsalcılıkla ilgili bkz. Lowndes, V., Marsh, D. ve Stoker G. (2018). *Theory and Methods in Political Science*. London: Palgrave Macmillan, s.59-64.

Politika transferi ile politika yayılımı süreç desenleriyle ilgilenir, ancak politika yakınsama ile ilgili çalışmalar daha çok etkilere yani sonuçlara odaklanır. Transfer ve yayılım da, belirli koşullar altında politika yakınsamasıyla sonuçlanabilecek süreçleri yansıtır. Ancak bu, yakınsayan politikaların ampirik gözleminin mutlaka transfer veya yayılmanın sonucu olması gerektiği anlamına gelmez (Knill ve Tosun, 2012, s.267). Bu kavramlar bağımlı değişkenlerinde farklılık gösterir. Yakınsama çalışmaları tipik olarak politika benzerliğinde zaman içinde meydana gelen değişiklikleri açıklamaya çalışır. Buna karşılık, transfer araştırmaları, bağımlı değişken olarak politika transferinin içeriğini ve sürecini araştırırken, yayılma araştırmasının odak noktası, zaman içindeki benimseme modellerinin açıklanmasıdır. Bunun yanı sıra, organizasyonel sosyolojiden gelen eşbiçimcilik (izomorfizm) ve politika yakınsaması arasında büyük bir örtüşme vardır ve iki kavram arasındaki temel fark onların ampirik odaklarıdır denilebilir. İzomorfizm üzerine literatür, organizasyonel ve kurumsal yapıların ve kültürlerin artan benzerliğine odaklanmaktadır. Politika yakınsaması, transferi veya yayılması üzerine yapılan çalışmalar ise aksine, ulusal politika özelliklerindeki değişikliklere odaklanır (Bkz. Tablo 1). Bu anlamda, politika yakınsaması, nedensel süreçlerden bağımsız olarak, belirli bir ortak noktaya doğru zaman içinde bir politika değişikliği sürecinin nihai sonucunu tanımlar (Knill C. , 2005).

Tablo 1. Politika yakınsaması ve kavramlar

	Politika yakınsaması	İzomorfizm	Politika transferi	Politika yayılımı
Analitik Odak	Etkiler/sonuçlar	Etkiler/sonuçlar	Süreç	Süreç
Ampirik Odak	Politikanın karakteristiği	Organizasyonel yapılar	Politikanın karakteristiği	Politikanın karakteristiği
Bağımlı Değişken	Benzerlik/değişim	Benzerlik/değişim	Transfer içeriği; transfer süreci	Benimsenme deseni

Kaynak: Knill (2005, s.768)

Politika yakınsaması ve ilgili diğer kavramlar, ülkeler arasındaki politikaların benzerliğindeki değişiklikleri açıklamak için çok çeşitli nedensel faktörler sunmaktadır. Bunlar yakınsamayı açıklayan nedensel mekanizmalar ve bu mekanizmaların etkinliğini etkileyen kolaylaştırıcı faktörlerdir (Knill ve Tosun, 2012, s.72). Ulusal politika değişikliğinin beş ana nedeni vardır: paralel sorun baskısı, uluslararası hukuka uyum, politika dayatma, düzenleyici rekabet ve ulus ötesi iletişim.

Bunlara kısaca değinmek gerekirse, ilk olarak uluslararası politika benzerliklerinin oluşması, sorunlardan (örneğin, çevre kirliliği veya ekonomik gerileme) kaynaklanan paralel baskılara yanıt verirken farklı ülkelerin benzer ancak bağımsız

sorun çözmelerinin sonucu olabilir. Bu anlamda, politika transferi, ülkelerin benzer politika sorunlarına tepki göstermesinden kaynaklanır. İkinci olarak, ülkeler uluslararası anlaşmalara, rejimlere taraf olduklarında tek taraflı çözemeyecekleri meselelerde bir ortaklık oluştururlar. Bu şekildeki uluslararası işbirliği, taraf ülkelerin ortak kuralları benimsenmesi demektir, yani üye devletler yasal olarak uluslararası hukuka uymakla yükümlüdür. Örneğin, fikri haklar mülkiyeti veya çevre konusunda uluslararası hukukta düzenlenen maddelere uyarlar ve ülke içi politikalarını da bu doğrultuda düzenlemek durumundadırlar. Üçüncü olarak, birtakım politikaların dayatma sonucu yakınsamasıdır ya da transfer edilmesidir. Ülkelerin veya uluslararası kuruluşların, siyasi veya ekonomik güç asimetrisini kullanarak diğer ülkeleri belirli politikaları benimsemeye zorladığı durumu ifade eder. Tipik bir dayatma senaryosu, uluslararası kuruluşlar tarafından uygulanan şart koşma ve koşulluluktur. Uluslararası finans kuruluşlarının baskısı altındaki hükümetlerin liberal ticaret rejimlerine geçmesi (Dolowitz ve Marsh, 1996, s.347) veya IMF'nin, 2008 küresel mali krizinin ardından parasal destek sağlamak için bir ön koşul olarak Yunanistan'da temel politika reformlarını gerekli kılması iki örnek olarak sunulabilir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB üyeliğinin bu ilkeye göre yönetildiği ileri sürülmüştür. AB üyeliği için dayatılan şartlardan dolayı, aday ülkeler gündemlerini AB'nin talepleri doğrultusunda düzenledi (Knill ve Tosun, 2012, s. 273). Dördüncüsü, Avrupa ve küresel pazarların artan ekonomik entegrasyonundan kaynaklanan düzenleyici rekabet, ülkeler arasında politikaların karşılıklı olarak ayarlanmasını sağlayan önemli bir faktördür. Düzenleyici rekabet, standartları düşük olan ülkeye göre değil, yüksek olana göre düzenlenmesini gerektirir. Son olarak, ulus ötesi iletişim, politikaların benzeşmesine ya da transfer edilmesine neden olabilir. Ülkeler arası iletişim ve bilgi alışverişi neticesinde ders çıkarma (başka ülkelerdeki başarılı problem çözümlerinden öğrenme) uluslararası politika öğrenimini destekleyerek yerel aktörlerin inançlarını ve beklentilerini değiştirir.

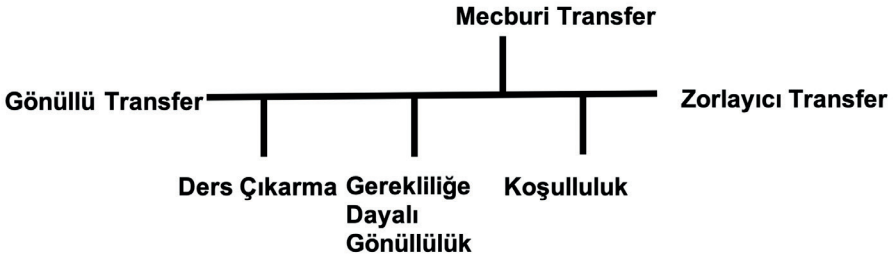
Tablo 2. Uluslararası politika yakınsamasının nedenleri

Faktör	Mekanizma	Etki
Bağımsız problem çözme	Paralel sorun baskısı	Bağımsız benzer çözümler
Uluslararası hukuka	Yasal yükümlülükler	Politika değişiminin direk "reçetesi" uyum
Politika dayatma	Siyasi güç	Politika değişiminin direk "reçetesi"
Düzenleyici rekabet	Ekonomik baskı	Aktörler arası güç dağılımıyla dolaylı değişim
Ulus ötesi iletişim	Öğrenme	Aktörlerin inançlarının değişimiyle dolaylı değişim

Kaynak: Holzinger vd. (2008, s.39-49).

Uluslararası politika yakınsama derecesini etkileyen potansiyel faktörler ise ülkeler arasındaki kurumsal, kültürel ve sosyo-ekonomik benzerlik ve altta yatan politikanın türü ve boyutu dahil olmak üzere çeşitli faktörlerdir. Transferi kolay olan ve ideolojik olmayan politikalar, örneğin hayvan hakları veya çevre politikaları sivil toplumun nüfuz ettiği alanlar olmasına rağmen uygulamada sıkıntılar vardır. Bu anlamda, politika türü, yerel aktörlerin çıkarlarıyla ya da inanç ve anlam dünyaları ile çatışan politikaların yakınsamasını etkiler. Benzer şekilde, Dolowitz ve Marsh (2000, s.13), politika transferinin gönüllülük veya zorlayıcılık esasına dayalı olabileceğine dair açıklayıcı bir spektrum sunar (Bkz. Şekil 1).

Şekil 1. Dolowitz ve Marsh’ın politika transfer süreçleri



Kaynak: Dolowitz ve Marsh’dan adapte edilmiştir (2000, s.13).

En solda Dolowitz ve Marsh’ın ders çıkarma ile ilişkilendirdiği gönüllü transfer yer alır, politika yapıcılar memnun olmadıkları ya da benzer sorunları “diğerlerinin” nasıl çözdüğüne baktığında gerçekleşir. Bir de mevcut politikalara meşru bir zemin aramanın da neticesi olabilir. Herhangi bir dış baskı yoktur. Tablo 2’deki bağımsız sorun çözme faktörüyle örtüştüğü söylenebilir. Spektrumun en sağ ucunda doğrudan zorlayıcı transfer yer alır. Bir hükümetin bir politika benimsemesini sağlamak için bir kuruluşun veya ulusal ya da uluslar üstü hükümetin uyguladığı baskıyı ifade eder. Dolowitz ve Marsh’a göre (1996, s. 348; 2000, s. 10–11) doğrudan dayatma nadirdir. Çoğu durumda politika transferi yapan ülke için sınırlı seçenek vardır. Zorlayıcı transfer, transfer için gündem belirlemeyi ve ülke politikayı transfer etmezse, ortaya çıkacak olumsuz sonuçları tanımlayabilir. En önemli örnek koşulluluktur: ‘gelişmekte olan’ veya düşük gelirli ülkeler IMF veya DB’den acil durum kredileri istediklerinde, ‘iyi yönetim’ reformları yapmak gibi belirli koşulları kabul etmek zorunda kalırlar. Yeni kamu işletmeciliği tarzı reformlar ve devletin ekonomideki rolünün azaltılması da ‘teşvik edilmektedir’. ABD gibi ülkeler IMF veya DB’nin ‘deregülasyon, serbestleştirme ve özelleştirme’ gündemini etkilemektedir (Cairney, 2019, s. 13).

Mecburi transfer, Tablo 2'deki uluslararası rejim ve anlaşmalara taraf devletlerin yasal yükümlülüklerine uyması faktörüne karşılık gelebilir. Gereklilikten kaynaklanan gönüllüğe dayalı olan dolaylı zorlayıcı transfer de ise dış baskıdan değil, politikayı transfer etmek isteyen ülkenin bazı sonuçlara katlanmak istememesi üzerine kendi kendine aldığı kararlardır. Örneğin, ülkeler normlar (ülkeler bir davranışı benimsediğinde ve başkalarının da aynı şeyi yapmasını beklediğinde), utanç (geride kalma duygusu) ve ekonomi (ülkeler yüksek standartlı ülkelerde alınan kararlara tepki gösterdiğinde) dahil olmak üzere bir dizi dış baskıya tepki verir. Tablo 2'deki düzenleyici rekabet kavramına benzerlik gösterebilir. Son olarak, ders çıkarma ise, politika yapıcılarının statükodan ve daha önce alınmış kararlardan memnuniyetsizlikleri üzerine, başka bir yerde başarılı olmuş bir politikayı alıp kendi ülkesinde uygulamaya koymasındır (Rose, 1993, s.1-11, 21-31). Rose'un (1991) üzerinde durduğu temel konu, şu an başka bir ülkede yürürlükte olan bir programın hangi koşullar altında diğer ülkede işe yarayacağıdır. Ortaya koyduğu sorular ise, politikayı ithal eden ülkenin sosyal, ekonomik ve siyasi koşulları değerlendirildiğinde, bu ülkede programı uyarlamanın kolay olup olmayacağı, bir politika programının ne kadarının ithal edilmesi gerektiği ve hangi ülkelerden ders çıkarma olasılığının yüksek olduğudur. Ders çıkarma süreçlerini ise kopyalama, adaptasyon, melez uygulama, sentezleme ve ilham alma şeklinde gruplandırır (Rose, 1993, s.30).

3. ULUSLARARASI ALANDA TÜTÜN POLİTİKALARI VE ÖZELLEŞTİRME

Giderek küreselleşen dünyada, sınır ötesi ve ülkelerarası piyasa entegrasyonu kaçınılmaz bir gerçekliktir. Doğrudan yabancı yatırım (DYY) girişi ile diğer mal ve hizmetler gibi, devlete ait tütün işletmelerinin özelleştirilmesi de dünya genelinde artmıştır. Bu artışın nedenleri arasında, genel olarak endüstrinin artan küreselleşmesi ve çeşitli nedenlere bağlı olarak, devlete ait işletmelerin ve devlet tekelinin azalmasına yönelik dünya genelindeki trend sayılabilir. Geçtiğimiz yılda, küresel tütün endüstrisi, birçok tüketim ürünü endüstrisi gibi, çok sayıda bireysel şirketten oluşuyordu. Birçok ülkede, tütün üretim şirketleri devlete aitti ve devlet tarafından işletiliyordu. Son elli yılda, tütün şirketlerinin konsolidasyonunu ve özelleştirilmesini teşvik etmek için bir dizi faktör bir araya geldiği ve diğer birçok endüstride görülebilen bir eğilime paralel olarak geliştiği söylenebilir. 1990'lı yıllarda, tütün endüstrisindeki özelleştirme hızlandı ve 2005 yılında çok uluslu tütün şirketleri (ÇTŞ), yüksek gelirli (gelişmiş) ülkelerde ve düşük ve orta gelirli ülkelerde (gelişmemiş ve gelişmekte olan) devlete ait birçok sigara üretim şirketini devralmıştı. Aynı zamanda, ÇTŞ'ler birçok özel yerel tütün şirketini veya sigara

üretim tesisini de satın aldı. Devlete ait endüstriler ve niş üreticiler hâlâ mevcut olsa da, bugün küresel sigara pazarına dört büyük çok uluslu şirket hakimdir: Philip Morris International (PMI), British American Tobacco (BAT), Japan Tobacco International (JTI) ve Imperial Brands PLC—ve bir devlet firması, China National Tobacco Corporation (CNTC). 2014 yılında küresel sigara pazarının bireysel payları Imperial için %4,7’den PMI/Altria için %16,9’a ve CNTC için %44,2’ye kadar değişmektedir (U.S. Department of Health and Human Services, 2016).

Özel veya devlete ait tütün endüstrilerinin satın alınması genellikle sınırlı tütün kontrol altyapısına ve regülasyonu zayıf ülkelerde gerçekleşir, bu nedenle ÇTS’lerin, gelişmekte olan ülkelerdeki faaliyetleri kontrol edilmez. Regülasyonu düşük bir ortam, ÇTS’lerin, dağıtım kanallarını geliştirmelerine ve toplam satışlarını arttırmalarına olanak tanıyan agresif ve sofistike pazarlama faaliyetlerine girmelerine olanak tanır. Siyasi ve politika düzeyinde, makroekonomik kaygılar karar alma süreçlerine hakim olabilir (Issues and Good Practice Guidelines to Ensure Economic Benefits and Safeguard Public Health, 2005). Giderek küreselleşen bir ekonomide, birçok firma üretim ve hammadde maliyetlerini düşürmek, yeni pazarlara girmek ve sermayeden yararlanmak için yeni ülkelere açılmaktadır. Doğrudan yabancı yatırım da bu anlamda, yatırımcının büyüme ihtiyaçlarına ve alıcının sermaye ihtiyacını karşılamaktadır. Birçok küçük özel firma, daha büyük firmaların getirdiği ölçek ekonomilerine karşı rekabet etmekte güçlük çekmekte ve hükümetler, özellikle birçok gelişmekte olan ülkelerin zorlu bütçe ortamında, devlete ait işletmeleri sermayeye dönüştürülebilecek varlıklar olarak görmektedir. Hepsinden önemlisi, son yıllarda dünya çapında ticaret ve yatırım ortamının artan serbestleşmesi nedeniyle her iki paydaş türünün (büyümek isteyen yatırımcılar ve sermaye arayan alıcılar) çıkarları giderek daha fazla yakınlaştı. Kısaca, ÇTS’lerin yatırım hedefleri genellikle diğer sektörlerdeki çok uluslu şirketlerinkine benzerdir. Muhtemel sebepler arasında üretim maliyetlerinin düşürülmesi, ölçek ekonomileri, hedef pazarlarda yerel üretim, yeni pazarlarda potansiyel büyüme ve bölgesel bir ihracat üssünün potansiyel gelişimi sayılabilir.

1990’larda, özellikle Orta ve Doğu Avrupadaki birçok ülkede tütün kontrol politikaları ya zayıftı ya da hiç yoktu ve bu tür politikalar birçok hükümetin siyasi gündemlerinin bir parçası değildi. Örneğin, devlet tekellerinin reklam yapmadığı Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan gibi ülkelerde tütün üzerinde çok sınırlı pazarlama kontrolleri vardı veya hiç yoktu (Gilmore A. , 2005). Bu zayıf tütün kontrolü, Orta ve Doğu Avrupadaki birçok ülkede, özel devlet hisselerinin satın alınması için cazip ve karlı bir ortam yarattı. Sonuç olarak, ÇTS’ler, tütün

kontrol önlemlerinin kısıtlamaları olmadan yeni ve gelişmekte olan pazarlara girmeyi başardı.

ÇTS'lerin dünya genelinde, özelleştirme sürecinin hızlanmasıyla, özellikle devlet tekelinde olan tütün endüstrisini ele geçirmesinde farklı faktörler etkili olmuştur. Siyasi sorunlar ve ulusal hükümetlerin büyük kısa vadeli sermaye kazançları elde etme fırsatına ek olarak, özelleştirme programlarında gelişmekte olan sermaye piyasaları, DYY'leri çekme arzusu, devlete ait işletmelerin ulusal bütçeleri aşması, kötüleşen mali koşullar ve ekonomik kalkınmanın hızlanması, sermayenin yükünü azaltma ihtiyacı gibi çeşitli makroekonomik belirleyiciler önemli bir rol oynamıştır. Sovyetler Birliği 1991'de çöktüğünde, yeni bağımsız devletlerin çoğu mali kriz içindeydi ve uluslararası mali piyasalarda DYY'yi çekecek güçlü kredi notlarına sahip değildi. Toplu özelleştirme, bu ulusal kredi notlarını oluşturmanın ve iyileştirmenin bir yolu olarak hizmet etti (Brune, Garret ve Kogut, 2004). Ekonomik geçiş sürecindeki ülkeler ve yerleşik ekonomiye sahip ülkeler, mali krizlere yardımcı olmak için özelleştirmeye başvurdular. Politik süreçler ve IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kredi kuruluşlarının baskısı da, özelleştirme programlarının düzeyini, hızını ve gelir yaratmasını etkileyen küresel özelleştirme eğiliminin arkasındaki faktörlerdendir.

Devlete ait tütün işletmeleri, 1990'larda küresel özelleştirme furusuyla beraber, tütün endüstrisinde uzun süreli devlet müdahalesi ve mülkiyeti geleneği olan piyasa ekonomilerinde bile özelleştirmeye gidilmeye başlandı. Tütünde DYY, birçok ülkede hem devlete ait tütün işletmelerinin satın alınması hem de yabancı ve yerel özel şirketler tarafından şirketlere yapılan ek yatırımlar yoluyla meydana geldi. Bazı ülkelerde, devlete ait sigara imalat işletmelerinin özelleştirilmesinden elde edilen gelirler veya ülkelerin tütün sektörlerindeki DYY'ler, bu ülkelerin aldığı en büyük DYY'ler arasında görünmektedir. Örneğin, 1988 ve 2008 yılları arasındaki Dünya Bankası verileri, Fas'ın devlete ait işletmelerin özelleştirilmesinden 11 milyar ABD doları gelir elde ettiğini göstermektedir (U.S. Department of Health and Human Services, 2016). Bu gelirin %18,3'ü yalnızca devlete ait sigara üretim endüstrisinin özelleştirilmesinden elde edildi ve tütün alanındaki DYY, Fas hükümetinin tarihinde aldığı en büyük üçüncü yatırımdı. Ayrıca, 1992 ve 2000 yılları arasında ÇTS'ler, eski Sovyetler Birliği'nden ekonomik geçiş sürecindeki 10 tütün üreticisi ülkeye en az 2,7 milyar ABD doları yatırım yapmış ve bu ülkelerdeki toplam doğrudan yabancı yatırımın önemli bir bölümünü oluşturmuştur (Gilmore ve McKee, 2005, s.14). Tütün imalat sanayilerinin mülkiyet durumu ve DYY türleri, düşük ve orta gelirli ülkeler arasında farklılık gösterir. Tütün endüstrileri, Avrupa Bölgesi'nin Doğu ve Orta Asya bölümlerinin yanı sıra Batı Pasifik Bölgesi (Pa-

sifik Adaları hariç) ve Doğu Akdeniz Bölgesi’ndeki ülkelerin çoğunda geleneksel olarak devlet mülkiyetindeydi. Ancak, tütün endüstrileri, Kuzey Amerika ve bazı Avrupa ülkeleri ile Afrika, Latin Amerika ve Güney Asya ülkelerindeki yerleşik ekonomilerde genellikle özel mülkiyet altındaydı. Ancak, 1980’lerde ve 1990’larda küreselleşme genişledikçe, devlete ait birçok tütün endüstrisi de el değiştirdi. Genel olarak, ÇTŞ’ler devlete ait tütün üretim endüstrilerini satın aldı, bazen de ÇTŞ’ler, devletle ortak girişimlere yöneldi. Bazı ülkelerde ise ÇTŞ’ler büyük yerel özel üreticileri satın aldı (U.S. Department of Health and Human Services, 2016, s.441).

Devlete ait tütün tekellerinin yabancı mülkiyeti adım adım gerçekleşmiştir. İlk olarak, ÇTŞ’ler, devlet firmasının uluslararası markalar ürettiği veya sattığı bir lisans düzenlemesi kurarak markalarının ithalatını artırmaya çalışır (örn. Mısır ve eski Sovyetler Birliği ülkeleri). Bu, devlete ait şirketin bir kısmının bir ÇTŞ tarafından satın alınmasını içeren ve daha sonra modernizasyon ve teknolojiye yatırım yapabilecek ortak üretim girişimlerinin kurulmasına yol açabilir (örneğin, Ukrayna’da). ÇTŞ’ler ayrıca devlet endüstrisinin özelleştirilmesini teşvik edebilir ve ardından devlet şirketini satın almaya çalışabilir. Bu adımlar başarısız olursa, kaçak mal satışları, yerel talebi canlandırarak ve bir ortak girişim oluşturmanın veya kaçak malların yerel olarak üretilenlerle değiştirilmesine izin verecek özelleştirmeye doğru ilerlemenin gerekliliğini savunarak piyasada bir yer kazanmak için kullanılabilir (U.S. Department of Health and Human Services, 2016, s. 440). Sigara fabrikalarında ilk doğrudan yabancı yatırım dalgası 1980’lerin başında ÇTŞ’lerin neredeyse tüm Latin Amerika ülkelerinde yerel özel sigara fabrikalarını satın almasıyla gerçekleşti. İkinci dalga, 1990’larda Sovyetler Birliği’nin dağılmasının ardından devlete ait sigara fabrikalarının özelleştirilmesiyle yaşandı. Asya’daki Kamboçya, Lao Demokratik Halk Cumhuriyeti, Vietnam gibi bazı sosyalist ülkeler de özelleştirme sürecine katıldılar ve ÇTŞ’ler ile ortak girişimler kurdular (U.S. Department of Health and Human Services, 2016, s. 440). 1990’ların sonunda, birçok ülke devlete ait sigara üretim endüstrileri için bir tür doğrudan yatırım aldı ve devlete ait sigara imalat endüstrilerinin neredeyse tamamı, piyasa ekonomisi ülkeleri ve eski Sovyetler Birliği ülkelerinde özelleştirildi. Güneydoğu Asya ve Batı Pasifik Bölgelerinde, ÇTŞ’ler yerel özelleştirilmiş sigara üretim endüstrilerinin kısmen veya tamamen hisselerini satın aldı veya doğrudan bu ülkelere yatırım yaptı. 2000 yılından sonra özelleştirme süreci yavaşladı. Orta ve düşük gelirli ülkelerdeki en son özelleştirme veya DYY örnekleri Fas ve Sırbistan (2003), Romanya (2004), Gürcistan (2005), Türkiye (2008), ve Bulgaristan’da (2011) meydana geldi (Gilmore, Fooks ve McKee, 2011).

Dünya sathındaki tütün endüstrisi ve diğer alanlardaki DYY artışı ve özelleştirme gidişatı göz önüne alındığında, Türkiye’de de özellikle 2001 krizinden sonra ekonomik bir geçiş sürecine girilmesiyle, bu krize çözüm arama yöntemi olarak özelleştirmeye başvurulmuş ve tütün endüstrisi de bundan doğrudan etkilenmiştir. Uluslararası finans örgütlerinin dayatmasıyla, tütün endüstrisinin özelleştirme politikalarının yolu açılmış, gerek niyet mektuplarındaki taahhütlerde gerekse iç politikada durumun zemini hazırlanmıştır. Üçüncü bölümde, süreç analiziyle tütün endüstrisinin yabancı sermayeye açılması ve dünya genelinde bu politikanın Türkiye’ye transferi açıklanmaya çalışılacaktır.

4. TÜRKİYE’DE TÜTÜN POLİTİKALARI VE ÖZELLEŞTİRME

4.1. Sorun Tanımlama, Sorunun Gündeme Gelmesi ve Temel Oyuncular

Türkiye’de tütün endüstrisinin özelleşmesi, bu süreçte rol oynayan temel oyuncuların IMF’nin devletin tütün sektöründen çekilmesini dayatmasının sonucudur (Tütün Yasası İle İlgili Platformun Görüşleri, t.y.; Sezer, 2006). 2002 yılının Ocak ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) kabul edilen ve tütün üretimi ve ticaretini düzenleyen yasa, IMF kaynaklı kurumsal bir reform olarak değerlendirilmektedir (İslamoğlu, 2002). Bunun da temelinde 2001 ekonomik krizinden sonra IMF’ye olan borçlar karşılığında küresel piyasaya yönelik reformların oluşması için taahhütler verilmiştir (İslamoğlu, 2002). Hükümet ise dayatılan politikayı gündeme alarak uygulamasından sorumludur. TBMM ise yasal düzenlemeleri yapmıştır. Bürokrasi de bu yasanın fiilen uygulanmasında rol oynamıştır. Kamu aktörleri olarak bunlar söylenebilir, ancak özel aktörler ise çok uluslu şirketlerin tütün sektörünün yabancı sermayeye açılmasında da etkin olduğu gözlemlenmektedir. Bunun yanı sıra, yerelde de Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD) ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin (TOBB) özelleştirmeyi desteklemesi de tütünün yabancı sermayeye açık hale getirilmesinde etkili olmuştur. Bu özel çıkar gruplarının tütün mamullerinin serbest piyasaya açılmasıyla ilgili bu durumu ülke sathında gündemde tutma çabasından bahsedilebilir. 1980’ler itibarıyla özelleştirme Türkiye’de birçok sektöre sirayet etmeye başlamıştır ve genel bir ekonomik politika niteliğinde hükümetlerden bağımsız şekilde devam etmiştir ve bu durum niyet mektupları ve diğer kalkınma planlarında açıkça görülmektedir. Dolayısıyla, tütün mamullerinin yabancı sermayeye açılması politikası da ek olarak

bir devam politikasıdır. Arttırımcı veya ilaveci diye tabir edilen, var olan politikaya eklemeler yapılarak devam etme anlamı taşıyan yaklaşıma da örnek olabilir (Knill ve Tosun, 2012, s.255).

Sorunun gündeme gelmesindeki önemli neden, IMF'nin baskısı ve dayatması, Türkiye'nin kredi alma ve kredi sürdürülebilirliğidir. Özellikle IMF'ye gönderilen niyet mektupları, DB'nin dayattığı reform paketleri gibi, küresel piyasa için gereken değişiklikleri ülkelerin kendi içlerinde gerçekleştirmesidir. İslamoğlu'na (2002) göre, reform sözcüğü ile kastedilen, yerel aktörler ve uluslararası aktörlerin çıkarlarını müzakere etmeleridir. Buna örnek olarak özelleştirme yasaları verilebilir. Türkiye de IMF'ye sunduğu niyet mektuplarında, özellikle 18 Ocak 2002'deki mektup, özel girişimi teşvik edecek kurumsal ortamın yaratılmasına ilişkin detaylar içeriyordu⁵. Şubat 2001 krizi itibarıyla IMF'ye sunulan niyet mektupları içinde 18 Ocak mektubunda IMF'den borç talep etmesi ve özellikle özel girişime dair önemli teşviklerle ilgili detaylı açıklamalar yer almaktadır. İslamoğlu (2002), bu mektubun diğerlerinden farkını özel girişimi teşvik amacıyla oldukça ayrıntılı açıklamalar içermesini göstermektedir. Ayrıca, Dünya Bankası'na verilen 10.03.2000 tarihli Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu'nda⁶ tütün yasasının çıkacağına taahhütü verilmiştir. İslamoğlu'nun (2002) belirttiği gibi, niyet mektupları aslında global piyasalara hizmet etmek için yerel ve uluslararası aktörlerin çıkar mücadelesi için yasal ortamlar hazırlamaktır. Nitekim, tütün mamullerinin serbest piyasaya açılması (TEKEL'in özelleştirilmesi) meselesi, bu mücadelenin niyet mektuplarında da taahhüt edildiği üzere kurumsal düzenlemelerin gündeme gelmesine neden olmuştur.

Bu bilgiler ışığında, uluslararası finans kuruluşlarının mali baskılarıyla tütün politikalarında değişime gidilmiştir. Dolayısıyla en temel aktörlerin IMF ve DB olması tesadüf değildir çünkü tütün mamulleri, bu kuruluşların kredi vermeleri için ön koşul olarak sundukları, özel sermayeye açılmasını istedikleri bir sektördür. Bunun yanı sıra, farklı ülkelerde tütün mamullerinin kimin tekelinde olduğuna baktığında, uluslararası özel sektör tekellerinin ya da diğer bir deyişle çok uluslu şirketlerin devlet tekeli yerine geçtiği görülebilir (Suiçmez, 2002). Philsa'nın genel müdürünün Eylül 1997'de verdiği demeçte⁷, TEKEL'in kesinlikle özelleştirilmesi gerektiğini ve bu özelleştirmede rol almak istediklerini ifade etmesi, çok uluslu şirketlerin de sorunun gündeme gelmesinde etkin olduğuna dair kanıt niteliğinde-

⁵ 18 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu için bkz. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/da7ff032-c756-43a9-83f5-336d3cde53c8/niyetmektubu.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-da7ff032-c756-43a9-83f5-336d3cde53c8-m3f-B7yR>

⁶ Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu için bkz. <http://www.antimai.org/dag/dbkalkmek.htm>

⁷ Philsa'nın Genel Müdürü Marco Terrillini'nin ilgili açıklaması için bkz. <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/marlboro-tekele-talip-39262769>

dir. Türkiye’de tütün sektörünün gelişimini özetlersek, 1921-1984 arasında devlet tekelinde tütün mamulleri ticareti, destek ve teşviklerle devletleştirme görülebilir. 1970-1990 yılları arasında TEKEL’in kontrolünde devam eden tütün mamulleri ticareti ve son olarak da 1984-2002 yılları arasında da özelleştirme yasalarıyla yabancı sermayeye açılan sektörden devletin elini çekmesi, dışalımın artması ve çok uluslu şirketlerin pazardan pay alma mücadeleleri olarak özetlenebilir (Suiçmez, 2002, s. 1-2).

4.2. Politika Formülasyon Süreci

Sorunun kurumsal gündeme girmesi sürecinde temel olarak dışsal etkenlerin olduğu açıktır. IMF, DB ve çok uluslu şirketlerin baskısı üzerine, özelleştirmenin önünü açacak gerekli yasa çalışmaları, niyet mektupları gibi öncül çalışmalar hükümet tarafından başlatıldı. Gündem belirlemenin analitik perspektifleri arasında sayılabilecek içerden müdahale modeli⁸, tütün mamullerinin serbest piyasaya açılması meselesinde kullanılabilir. Bu modelde, kamu katılımı yoktur, bu politikayı uygulamak isteyenler, kurumsal gündeme biran evvel girmesini ister ve politikanın geçmesi için destek olabilecek birkaç nüfuzlu grupla iş birliği içinde olabilir. Politikanın geçmesini isteyenler ile hükümet arasında “özel” sayılabilecek bir mutabakattan bahsedilebilir (aktaran Knill ve Tosun, 2012, s. 108). Hükümet de, uluslararası finans örgütleri ile yabancı sermaye şirketlerin resmi olmayan desteğiyle bir müzakere ve işbirliği içinde, tütün sektörünün özelleştirilmesi meselesini kurumsal gündeme alıp ulusal seviyede yasal faaliyetlere başlamıştır. Tütün mamullerinin tekelinin kaldırılması ve yabancı sermayeye açılması amacıyla devam eden politika formülasyon sürecinde, 1980’lerin sonu itibarıyla başlamış ve daha sonra yasalaştırma süreçleriyle adım adım devam etmiştir.

1983 yılında, TEKEL’in öncelikle KİT haline gelmesi için gerekli kanun çıkarılmıştır.⁹ 1986 yılında ise 3291 Sayılı Kanun ile devlet tekeli tamamen kaldırılmıştır. 3 Mayıs 1991’deki Bakanlar Kurulu Kararı ile TEKEL ortaklığına ihtiyaç duyulmadan yabancı sermaye tütün ürünleri üretilebilir denmiştir¹⁰. 2 Mart 1992’de Ankara’da 10. Milli Tütün Komitesine iki bildiri sunan Tütün Eksperleri Derneği, ülke tütüncülüğüne ilişkin temel tercih ve politikalarındaki yanlışlıkları dile getirmiş ve tütün sektöründeki gelişmelerin “birilerinin” planladığını iddia etmiştir (Türkiye’de Tütünün Tarihçesi, t.y.). 2001 yılında 05.02.2001 tarihli ve 2001/6 sa-

⁸ Cobb ve diğerleri (1976) tarafından belirlenmiş üç gündem belirleme modelinden biri olan içerden müdahale veya “inside access” modeli hakkında detaylı bilgi için bkz. https://baum.unc.edu/teaching/articles/Cobb_Ross_and_Ross_1976.pdf

⁹ 18199 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkındaki Kanun için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18199.pdf>

¹⁰ 91/1755 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı için bkz. s.8 Madde 5a. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20860.pdf>

yılı Özelleştirme Yüksek Kurulu kararıyla TEKEL özelleştirme programına dahil edilmiştir. Zaten aynı yılın 3 Mayıs tarihinde verilen Niyet Mektubu’nda da “tütün sektörünü serbestleştirmeyi, tütün için destekleme alımlarını giderek kaldırmayı ve TEKEL’in varlıklarının satışına olanak sağlayacak olan Tütün Yasasının Mayıs ayı içinde TBMM’de kabul edilmesinin beklendiği” belirtilmiştir.¹¹ Türk tütününü geliştirmek için oluşturulmuş Tütün Fonu, Genel Bütçe’ye eklenip planlı üretim bırakılmıştır. Böylece Philsa ve JTI gibi çok uluslu şirketlere pazar payını bölüşmüştür. TBMM, 4685 sayılı Özelleştirme Kanunu 20 Haziran 2001 yılında kabul etmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilen karar, veto noktası olarak Tütün Yasası’nı kamu yararına, hukuka ve Anayasal ilkelere aykırı bularak, çiftçi ve üreticinin mağdur olmasına neden olacağını belirtmiştir:

“Yasada, tütün ve tütün ürünlerinin dış alımının serbestleştirilmesi sonrasında yerli üreticilerin ve geçimini tütün tarımıyla sağlayan çiftçilerin sorunlarını çözümlenecek herhangi bir düzenlemeye yer verilmiştir. Sosyal sorunlar ve huzursuzlukların yaşanmaması için yerli tütün üreticilerinin, geçimini tütün tarımıyla sağlayan ailelerin gelir kayıplarının hangi yöntemle giderileceğinin ve tütün üretiminin nasıl sürdürüleceğinin yasada düzenlenmesi gerekir” (Sezer, tütün yasasını veto etti, 2001).

Kanuna itiraz edenler arasında sadece dönemin Cumhurbaşkanı değil, aynı zamanda tütün üreticileri vardır. Dönemin Özelleştirmeden Sorumlu Devlet Bakanı Yüksel Yalova, “Tütün üreticisini ve tütünden geçimini sağlayan milyonlarca vatandaşımızı ilgilendiren Tütün Yasası’nın, diğer tüm yasalarda olması gerektiği gibi toplumsal mutabakatı ve meşruiyeti içermesi gerekir” diyerek görevinden istifa etmiştir (Bakan Yalova istifa etti, 2001).

Formülasyon sürecinden anlaşılacağı üzere, tütün yasası IMF ve DB’ye verilen taahhütlerden biriydi ve gündeme gelip formülize edilmesinde de yine aynı aktörlerden bahsedilebilir. Yürütme anlamında ise yasa tasarısı ile ilgili olarak komisyonlar, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, yasal düzenlemeleri yapan TBMM, özelleştirmeden sorumlu Özelleştirme Yüksek Kurulu diğer resmi aktörlerdir. Ziraat Mühendisleri Odası, Tütün Eksperleri Derneği, Tek Gıda-İş Sendikası ise TEKEL’in özelleştirilmesine karşı çıkan aktörlerden olarak karşımıza çıkmaktadır (TEKEL Direniş Hazırlanıyor, 2003). Özel çıkar gruplarından TOBB ise, kamu desteği ararcasına basına yazılı açıklamalar yaparak sorunun gündemde kalmasını ve özelleştirmeye dair tütün yasasının biran evvel gerçekleşmesini

¹¹ IMF Niyet Mektupları için bkz. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wem/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Raporlar/Eski+Raporlar/IMF+Niyet+Mektuplari>

istemiştir (TOBB: Tütün yasası çıkmalı, 2001). 4685 sayılı Tütün Yasası, “Yasâda, tütün ve tütün ürünlerinin dış alımının serbestleştirilmesi sonrasında yerli üreticilerin ve geçimini tütün tarımıyla sağlayan çiftçilerin sorunlarını çözümlenecek herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.”¹² ifadesiyle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. TEKEL'in zarar ettiği ve KİT'lerin özelleştirilmesinin gerekliliğine vurgu yapan hükümet, TEKEL'in Kamu İktisadi Kuruluşu değil, İktisadi Devlet Teşekkülü haline getirilip özelleştirme yolunu açmak istemiştir. Özelleştirme için gerekçeleri hazırlamış olan hükümet, problemi kendi isteği doğrultusunda çözüme kavuşturmak istemektedir. Yasanın veto edildikten sonra, 23 Kasım 2001'de Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmüş¹³ ve hiçbir değişiklik yapılmadan Ocak 2002'de 4685 sayılı Yasa TBMM'de kabul edilmiştir.

4.3. Uygulama ve Değerlendirme

4685 Sayılı Tütün Yasası kabul edildikten sonra, bir kamu politikası olarak uygulanmaya koyulacaktır. Uygulama aşamasından sorumlu kurum ve kuruluşlar arasında Kurumun ilişkilendirildiği Devlet Bakanı; Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu (Maliye, Sağlık, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine, Dış Ticaret Müsteşarlığı, TEKEL Genel Müdürlüğü); Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu; Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Denetleme Kurumu vardır. Bu anlamda, eski aktörlerle yenileri işbirliği içinde olarak, yeni aktörlerin - Denetleme Kurumu gibi - oluştuğu görülmektedir (Suiçmez, 2002). 4733 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) 2002 yılında faaliyete başlamıştır.¹⁴

Tütün Yasası, tütün üretimiyle ilgili sınırlamaların uygulanmasını seçilmiş yerel görevlilere bırakmış ve ihlâllere para cezası ve çok ağır olmayan hapis cezası getirmektedir. Burada devletin idari düzenlemeler enstrümanıya, tütün üretimi meselesini düzenlemeye gittiği ve üreticileri denetlemeye çalıştığı görülmektedir. TBMM Ana muhalefet (Doğru Yol) Partisi Grubu adına Grup Başkanı Prof. Dr. Tansu ÇİLLER, “Yerli tütün üreticilerinin, geçimlerini tütün tarımıyla sağlayan ailelerin gelir kayıplarının hangi yöntemle giderileceğinin ve tütün üretiminin nasıl sürdü-

¹² İlgili yasanın detayları için bkz. 4685 Sayılı Tütün Kanunu <https://www.tecb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necedet-sezer/1720/4774/4685-sayili-tutun-kanunu.html>

¹³ 4685 Sayılı Tütün Yasası ile ilgili Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu ve hiç değiştirilmeden kabul edilen maddeler için bkz. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss777m.htm>

¹⁴ TAPDK'nin mali ve hukuki statüsüne dair detaylı bilgiler için bkz. https://www.tarimorman.gov.tr/TADB/Belgeler/Faaliyet%20Raporlar%04%B1/TAPDK_Faaliyet_2017.pdf

rüleceğinin yasada (gereği gibi) düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır.” şeklindeki anayasaya aykırılıklardan dolayı Anayasa Mahkemesi’ne yasada düzenlemeler için başvurmuş, ancak reddedilmiştir.¹⁵ ¹⁶Anayasa Mahkemesi de başka bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır çünkü Anayasa Mahkemesi politika düzenleyici, rehberlik edici olabilir. Reddedilen bu taleple birlikte, Anayasa Mahkemesi bu yasayla ilgili herhangi bir düzenleyici rol oynamamıştır.

Uygulama aşamasında ise yine Tekgıda-İş Sendikası, Tütün Ekspertleri Derneği, Tütün Platformu, Ziraat Odaları Birliği, Ziraat Mühendisleri Odası TEKEL’in özelleştirilmesi neticesinde oluşacak sorunları ifade etmişlerdir.¹⁷ Tütün mamullerinin serbest piyasaya açılması ve TEKEL’in özelleştirilmesi, uygulamada yukarıdan aşağı şekilde¹⁸, idari düzenlemelerle¹⁹ yapılmıştır. Tepeden inme ve hiçbir şekilde müzakereye açık olmadan, üreticinin kayıpları ve ileride düşeceği durum düşünülmeden, ilgili sendikaları ve birlikleri karar verme aşamasına dahil etmeden neticelenmiş bir kamu politikasıdır. Devletin burada yüksek kapasiteli olarak ve politika alanının karmaşıklığı olmaması nedeniyle otoriter enstrüman kullandığı söylenebilir. Devlet kapasitesi ve enstrüman seçimiyle ilgili olarak devletin karmaşık olmayan politika oluşturma alanlarında otoriter enstrümanlar kullanabilmektedir (aktaran Knill ve Tosun, 2012, s.161).

Değerlendirme aşamasında ise aksi göstergeler olmamakla birlikte, ilgili yasanın kabul edilip uygulamaya konulmasıyla birlikte, açık şekilde bilinen tütün üretimini bırakmak zorunda kalan üreticilerle ilgili herhangi bir çalışmanın olmadığıdır. 2006 yılında 2006/29 sayılı Başbakanlık Genelgesi Eki’nde yayınlanan Ulusal Tütün Kontrol Programının “Tütün Üretimi ve Alternatif Politikalar” bölümünde “2012 yılına kadar, tütün üretiminden vazgeçen veya vazgeçirilen üreticilerle, sektörden uzaklaşmak durumunda kalan tütün işçilerinin alternatif ürünlere ve ekonomik faaliyetlere geçişlerini tamamlama, sürdürülebilir alternatif geçim yollarının

¹⁵ İlgili talebin detayları için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/08/20040811.htm>

¹⁶ Anayasa Mahkemesi’nin ilgili kararı için bkz. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mahkeme-gundemi/genel-kurul/200990-e-sayili-dosyaya-ait-danistay-5-dairesinin-9102009-tarihli-basvuru-karari/>

¹⁷ Tekgıda-İş Sendikası’nın TEKEL’in özelleştirilmesine karşı açıklamaları için bkz. <https://www.tekgida.org.tr/tekel-ozellestirmesinin-sonuclari-7496/>

Tütün Ekspertleri Derneği’nin açıklamaları için bkz. <http://www.tutunekspertleri.org.tr/yayinlar/tutun-platfomu/tekelin-ozellestirilmesi-ve-tutunculugumuzun-gelecegi>

Tütün Platformu Derneği Başkanı Orhan Özet’in açıklaması için bkz. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/253368>

Türkiye Ziraat Odaları Birliği Genel Başkanı açıklamaları için bkz. <https://www.karasaban.net/tekel%E2%80%99de-ozellestirme/>

Ziraat Mühendisleri Odası’nın açıklamaları için bkz. https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=11735&tipi=24&sube=3

¹⁸ Yukarıdan aşağı (top down) yaklaşım hakkında bkz. Sabatier, P.A. & D.A. Mazmanian (1980) ‘The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis’ *Policy Studies Journal*, 8(4): 538-60. Erişim adresi: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>

¹⁹ Burada “idari düzenlemeler” ifadesi, devletin politika uygulamada kullandığı enstrümanlardan “command-and-control” karşılığı olarak kullanılmıştır. İlgili politika yasalarla düzenlenir ve davranış değişikliğinin otorite temelli bir şekilde gerçekleştirilmesi hedeflenir. Daha detaylı bilgi için bkz.

Knill, C., ve Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction* (Cilt 1). Hampshire: Palgrave MacMillan, s. 23.

geliştirilmesini sağlamak” konusunda herhangi bir çalışma yapılmadığı görülmektedir.²⁰

Tütün Yasası'nın sonuçları ise şöyle özetlenebilir: Öncelikle Türk tütününden Türk sigaraları üretilmemesi, yabancı markaların üretimine öncelik verilmesi, sigara ve içki fabrikalarının yabancı sermayeye açılmasıdır. Çiftçilerin tarafından ise, 550.000 ailenin gelir kaybına dayalı işsizlik ve işsiz kalanların kente göçü, özel sektöre taşeron üreticilik yapma sayılabilir. İşçilerin sendikasılaşması, ucuz işgücüne dönüşmesi ve işsizlik, reklama bağlı artan tüketim halk açısından tehlike arz etmektedir. Kamu yönetimi açısından ise, denetim gücünü yitirme, dışsatımın azalması, dışalımın artması, sosyal sorunların ve sağlık harcamalarının artmasıdır (Suiçmez, 2002, s.5).

TEKEL, içki ve tütün olarak iki aşamalı özelleştirme sürecinden geçmiştir. Cebeci (2010)'ye göre ise bu aşamaları Tütün Yasası'ndan sonra şu şekilde özetlenebilir:

“TEKEL'in İçki Bölümü, 2004 yılında kasasındaki 348.4 trilyon TL ve 70 milyon TL değerindeki içkiyle beraber, 292 Milyon ABD dolarına bir konsorsiyuma devredilmiştir. Sözü edilen konsorsiyum, 2006 yılında, TEKEL'in içki bölümünün %92 hissesini, Amerikan Teksas Pacific Group'a 3 katı fiyatla, 810 milyon dolara satmıştır. Özelleştirme çalışmaları kapsamında 2 fabrika (Şanlıurfa ve Kırıkkale), ihale sonrası ise 8 fabrika (Ankara, Çanakkale, Diyarbakır, İstanbul, İzmir, Ürgüp, Yozgat ve Acıpayam) kapatılmış olup, bugün yalnızca 9 fabrika faaliyettedir. Böylece işçi işini kaybetmekte, üzüm üreticisi üzümünü satacak fabrika bulamamaktadır. TEKEL'in sigara bölümü, 2008 yılında 1 milyar 720 milyon dolara British American Tobacco'ya satılmıştır. Satış sonrası İstanbul, Adana, Bitlis, Malatya ve Tokat sigara fabrikaları kapatılmış olup, yalnızca Balıca Fabrikası çalışır durumdadır. Tütün üretici sayımız 477 binden 194 bine düşmüş, üretimimiz 200 bin ton'dan 93 bin ton'a gerilemiş, köylü ve işçi üretim alanlarını yitirmiş, piyasa yabancılaştırılmıştır. Böylece piyasa, yabancı tekelin insafına bırakılmıştır. Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK), Türkiye geneline yayılmış 60 Yaprak Tütün İşletme Müdürlüğü'nün kapatılmasına karar vermiştir. Bu işletmelerde çalışan 12 bin işçiye, 4/C statüsü dayatılmaktadır. Bu dayatmaya karşı çıkan, fabrikalarını ve üretimlerini savunan işçiler, biber gazı, basınçlı su ve orantısız güç kullanımı ile karşı karşıya kalmaktadırlar.”²¹

²⁰ 2006/29 sayılı Başbakanlık Genelgesi Eki'nde yayınlanan Ulusal Tütün Kontrol Programının Tütün Üretimi ve Alternatif Politikalar bölümü için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061007-8.htm>

²¹ Cebeci, G. (13 Şubat 2010) TEKEL'in özelleştirilmesi ve TEKEL işçileri. Dünya Gazetesi. Erişim adresi: <https://www.dunya.com/gundem/tekelin-ozelleştirilmesi-ve-tekel-iscileri-haberi-105650>

Bu bilgiler ışığında, uygulamada tamamen yukarıdan aşağıya bir durumdan bahsedilebilir. Bu politikadan ve akabinde gelişen kademeli özelleştirme ve piyasa tekellerinin oluşturulmasında, en son üzerinde durulan konu bu politikadan doğrudan etkilenen işçiler ve işçi kadrolarıdır. Konuyu gündemde tutmak için grevler ve gösteriler yapan işçilerin kadroları konusunda da herhangi bir iyileştirmeye gidilmemiştir. Uluslararası finans örgütü IMF’nin dayatması sonucunda yasalaşmış uygulamaya konulan bu politika, Türkiye’nin iç politikada işçi haklarından ve kadrolarından işsizlik sorununa, mağdur edilen üreticilerden onların ailelerine dek birçok farklı politika alanına da doğrudan etki yapmıştır.

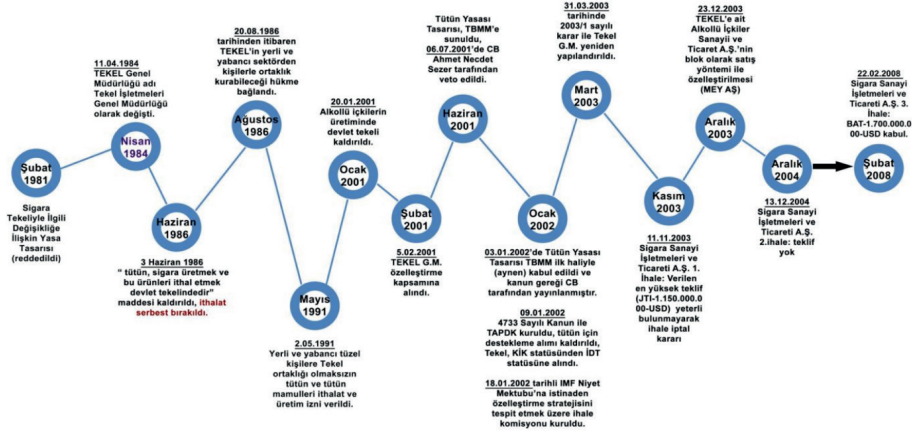
2021 yılında Tekgıda-İş Sendikası’nın açıklamasına göre, TEKEL’in özelleştirilmesi, TEKEL işletmelerinin kapatılmasına veya özelleştirilmesine bağlı olarak, istihdam edilen işçilerin büyük bölümünün işten ayrılması ve işsizler ordusuna katılmasıdır. TEKEL tarafından üretilen sigara ve alkollü içeceklerin ithalatının artması, bu sektörde istihdamda daralmaya yol açmıştır. Diğer bir etkisi de, özelleştirme sonrasında Türkiye’de tütün yetiştirici aile sayısında meydana gelen çok büyük düşüştür.²² Bu anlamda, 2000’lerin başından beri gelir kaybına uğrayan ve işsizlikle savaşan vatandaş ve aileler için herhangi bir ciddi çalışmaya veya reforma gidilmediği görülmektedir.

4.4. TEKEL’in Özelleştirilmesine Tepkiler

2002 yılında KİK (Kamu İktisadi Kuruluşu) statüsünden İDT (İktisadi Devlet Teşekkülü) statüsüne geçen TEKEL kurumlarının, alkol bölümü 2004 senesinde ve sigara kısmı 2008 senesinde özel sektöre devredilmiştir. 2008’den sonra TEKEL, ana hedefinden kopmuş, 2016 yılında varlığının sona ermesine kadar geçen sürede yeni ancak geçici bir misyonla yüklenmiş bir kurumdur. Artık, sektöre hakim olan örgüt tipi kamu iktisadi teşekkülleri olmadığı için, tütün sektörü de bu durumdan doğrudan etkilenmiştir. TEKEL’in özelleştirilmesi süreci Şekil 2’de özetlenmiştir.

²² “Tekel’in özelleştirilmesi ve işsizlik” 9 Mart 2021 tarihli Tekgıda-İş Sendikası haberi: <https://www.tekgida.org.tr/tekelin-ozellestirilmesi-ve-issizlik-54143/>

Şekil 2. TEKEL'in özelleştirme süreci



Kaynak: Duru ve Eser (2023)

Bu noktada, en önemli mesele ise Tütün Yasasına direniştir. Daha önce bahsedildiği üzere, TBMM içinden Ana Muhalefet Partisi DYP'nin yasayı iptal talebi ya da dönemin Devlet Bakanı Yalova'nın istifası bir direniş olarak nitelendirilebilir. Ziraat Mühendisleri Odası da, tarım kesiminde çalışanları, "Tarım Reformu" ile ilgili belirsizliğe karşı uyarmıştır. Özel aktörlerden, özel ve toplumsal çıkar grupları (Ziraat Mühendisleri Odası, Tekgıda- İş Sendikası, Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı, Tütün Platformu, Tütün Ekspertleri Derneği, Sigara ve Sağlık Ulusal Komitesi, Türk Tarım-Orman Gıda Sen, Tarım Gıda-Sen ve Tüketici Hakları Derneği) basın açıklamaları, gösteriler, toplantılar düzenlemiş ve TBMM'de görüşlerini açıklayıp halkı bilgilendirmeye çalışmıştır. Lobicilik çalışmaları ile uluslararası tütün tekelleri, sponsorluklardan kampanyalara kadar her yere nüfuz etmiştir. Subliminal şekilde halkın hafızasında yer etmeye başlamışlardır (Suiçmez, 2002). Tütün Yasasına tepkiler, sadece Meclis içindeki aktörlerden değil, aynı zamanda sivil toplum örgütleri ve bu örgütlerin oluşturduğu Tütün Platformundan²³ gelmiştir. Ancak, üreticiden işçiye farklı üyeleri olan bu Platform politika oluşturma veya karar verme aşamalarının hiçbirinde dahil edilmemişlerdir. Örnek olarak, Ocak 2002'de kabul edilen Tütün Yasasıyla oluşmuş Düzenleyici Kurul'da temsil edilmemişlerdir.

Yasanın kabulü itibariyle, diğer siyasi oyuncular, örneğin dönemin Muhalefet Partisi veya milletvekillerinin, yasayı kınaması, iptalini istemesi gibi beyanları ve talepleri dışlandı. Yeni aktörlerin de oluşmasıyla, Denetleme Kurumu veya büyük

²³ Tütün Ekspertleri Derneği'nin Tütün Yasası ile ilgili görüş ve tepkileri için bkz. <http://www.tutuneksper.org.tr/yayinlar/tutun-platformu/tutun-yasasi-ile-ilgili-platformun-gorusleri> ve <http://www.tutuneksper.org.tr/yayinlar/tutun-platformu/>

tütün üreticilerini kapsayan, bir işbirliği ortamı yaratılmıştır. Bu anlamda, Tütün Yasası ve benzer yasalar “küresel piyasaların şekillendiği iktidar alanı” olarak tanımlanabilir (İslamoğlu, 2002).

Duru ve Eser (2023) yaptığı fenomenolojik çalışmada, TEKEL Genel Müdürlüğü’nde karar alıcı pozisyonda görev yapmış yöneticilerle derinlemesine mülakatlarla veriler toplamışlar ve yöneticilerin özelleştirmeye olan yaklaşımlarını değerlendirmişlerdir. Buna göre, özelleştirme karşıtı olanlar, TEKEL ürünlerinin fiyatlarındaki artışla beraber kaçakçılığın ve kayıt dışı üretimin de arttığına işaret etmektedirler. Yöneticiler TEKEL’in varlığını sürdürdüğü bir durumda bu sorunun olmayacağını düşünmektedirler. Nedeni, TEKEL’in Türkiye’nin her yerinde bulunan birimleri sayesinde kaçakçılık ve kayıt dışı üretim/satış ile mücadele edebilme gücü olmasıdır. Diğer değindikleri nokta ise, özelleştirmede kamu yararı gözetilmemesidir. TEKEL’in vergi ve piyasa kontrolörü rolünden bahsetmektedirler. “Üreticiyi ve yerli tütünü korumak için özelleştirilmemeliydi” diyerek tarım ürünlerinde TEKEL’in önemine vurgu yapmaktadırlar. Özelleştirme karşıtı olmayan yöneticiler ise, özelleştirme kararının yanlış olmadığını, ama acele verilmiş bir karar olduğunu, sektörde zafiyet oluşmadığı sürece sorun olmadığını ve özelleştirme sürecinin daha iyi yönetilebileceğini ifade etmişlerdir. “Sektörde zafiyet oluşmadığı sürece” derken kast ettikleri, vergi tahsilatı, sağlığa zararlı ürünlerin kontrolünün devlet eliyle yapılmasının avantajları gibi konularda TEKEL’in varlığı ile sektördeki dengenin korunduğu sürece özelleştirmede bir sıkıntı görmemeleridir. Özelleştirmeyi doğru bulanlar ise, siyasilerin müdahalesini önlemek için özelleştirmenin iyi bir yöntem olduğunu düşünmektedir. TEKEL siyasilerin müdahalelerine açık bir alan olması ve oy kaygılarıyla popülist yatırım kararlarına ve aşırı istihdama neden olmuştur. Böyle düşünen yöneticiler, özelleştirmenin bu sorunları çözeceğine inanmaktadır. Bir diğer neden de ekonomik sorunlar anlamında, kamu yükünü azaltacağı olmuştur. Ayrıca bu yöneticilerin liberal dünya görüşünde olmaları da özelleştirmeyi doğru bulmalarına neden olmuştur.

Benzer şekilde, dönemin gazete haberlerinde TEKEL eski Genel Müdürü Orhan Özet de TEKEL’in özelleştirilmesine karşı olduğunu belirterek, düzenlemenin Türk tütüncülüğüne ve çiftçisine büyük zararlar vereceğini savunmuştur. Özet, “Sigara fabrikalarının özelleştirilmesiyle ABD blend tipi sigaralar iç pazara hakim olacaktır. Bu da Türk tütün üretimini sonlandırır. Bu tarlalarda başka bir ürünün yetiştirilmesi de mümkün olmayacağından, tütün üreticisi açlık ve yoksulluğa mahkûm olacaktır. BAT veya Tekel’in sigara fabrikalarına talip olacak çokuluslu firmalar, gelsinler Türkiye’de tek başlarına fabrika kursunlar, bunu engelleyen hiçbir şey yok. Ama Tekel sigara fabrikaları olmaz.” (Tekel’in özelleştirilmesine tepki,

1999). Ayrıca, TEKEL gibi devlet kuruluşlarının modernizasyonu ve yenilenmesinin sadece özelleştirme yoluyla olmaması gerektiğini, TEKEL'in elindeki gayrimenkullerin bazılarının değerlendirilerek kaynak yaratılabileceğini ve bunun da yatırım, tevzi ve yenilemede kullanılabileceğini ifade etmiştir. TEKEL eski Genel Müdürlerinden Mustafa Güçlü de şu sözleriyle özelleştirmenin bir çözüm olamayacağını açıkça ifade etmiştir:

“Özelleştirme, bir tesisin sahiplerinin el değiştirmesidir. Ama Tekel için böyle bir şey söz konusu değil. Tekel'in elindeki en önemli varlık, en büyük sermaye, markası ve adıdır. (Tekel) bir soyad, bir namustur. Tekel'in tüm sigara fabrikaları bugün faaliyette. Kapasitelerin artırılması için acil bir ihtiyaç da yok. Ne olmuş ki, piyasada Tekel ürünleri karşılanamıyormuş? Niçin Akhisar için BAT ile ön anlaşma yapılmış? Tekel bugün tüm yatırımlarını ve modernizasyonunu yapabilecek güçtedir. Tekel güçsüz mü kalmış, zayıflamış mı? Ne olmuş da sigara fabrikalarını modernize edemiyor? BAT ile yapılan anlaşmayla Tekel Akhisar'daki tesisini değil, markasını özelleştirmiş oluyor. Tekel'in adının özelleşmesi de kabul edilemez.” (Tekel'in özelleştirilmesine tepki, 1999)

Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) TEKEL ve 2005'te Tütün Araştırma Komisyonu Raporu'nda, komisyon üyeleri çalışmalarını yerinde incelemelerle gerçekleştirdiklerini belirtmektedirler. Komisyon, kurulduktan sonra bir çalışma programı hazırlamış ve üyeler bu program kapsamında öncelikle Tekel Genel Müdürlüğü, Tek Gıda-İş Sendikası ve Ziraatçılar Derneği Başkan ve Üyeleriyle görüşmeler yapmışlar ve bilgiler toplamışlardır. Yapılan bu toplantıların ardından çeşitli illeri kapsayan ziyaretlerde bulunulmuştur. Dönemin CHP Genel Başkanı da 4 Mart 2005 tarihinde bir grup milletvekiliyle Cevizli Sigara Fabrikasını ziyaret etmiştir. Milletvekilleri, 27 Şubat 2005 tarihinde Tokat'ta yapılan TEK Gıda-İş Sendikasının mitingine katılmış ve Tokat Sigara Fabrikasında incelemelerde bulunmuşlardır.

Komisyonunda yaptıkları değerlendirmeler ve araştırmalar sonucu, Komisyon üyeleri TEKEL'in özelleştirme gündeminden derhal çıkarılmasını gerektiğini savunmuşlardır. Özelleştirmede gelinen noktada, öncelikle TEKEL'in hukuki yapısının değiştirilmesiyle başlayan süreç ve akabinde sigara piyasasında TEKEL'in payının düşürüldüğünü ifade etmektedirler. TEKEL, 2000 yılında %70 pazar payına sahipken, 2005 yılında bu oranın %40'a gerilediğini ve bunun nedenlerinin ise; tüketici tercihlerine yönelik uygun üretim, paketleme, araştırma ve geliştirme yapılmaması, piyasadaki talebe karşılık verecek modernizasyon yatırımlarının uzun süre ertelenmesi, kaçak sigara üretim ve satışındaki artış olması, TEKEL'in kendi dağıtım ve pazarlama ağının bulunmaması, TEKEL'in kendi ürünlerinin satış nok-

tararında denetim yetkisine sahip olmaması ve tüketici gruplarına yönelik farklı fiyatlandırma politikasının uygulanmaması olduğunu belirtmektedirler. Tütün üretimi ve tütün ekicilerinin de bu durumdan etkilenip, yerli tütün üretiminin sigara üretiminde payı azalırken, ithal ürünlerin vergi ve gümrük avantajlarıyla teşviki söz konusu olmuştur. Sigara fabrikalarının bulunduğu illerin, o yörelerde ekonomiyi canlandırmasına karşın, özelleştirmeler neticesinde kapanacak olmalarından dolayı yöre ekonomilerine büyük yoksulluk getireceğini açıklamışlardır. TEKEL’in Pazar payının uygulanan politikalarla düşürülmesiyle, zarar edilen bir sektör olduğunun iddia edilmesine zemin hazırlamıştır. Raporunda yine, kar amacından ziyade, üretici kesime destek ve sosyal koruma amacını da taşıyan TEKEL’in kullanılabilir kaynaklarının reel olarak gerilediğini ifade etmişlerdir. Diğer bir önemli nokta da, özelleştirme tamamlanmadan bile işten çıkarmaların başlamasıdır. “2000 yılında toplam 38.733 olan Tekel çalışanı sayısı 2003 yılı sonunda 22.600’e uygulanan politikalarla bilinçli bir şekilde düşürülmüştür. 2000-2004 arasında Tekel çalışanı sayısı bu çerçevede ağırlıklı olarak işçiler olmak üzere yüzde 46 oranında azaltılmıştır. Uygulanan istikrar programı kapsamında IMF’ye yapılan taahhüt çerçevesinde işçi sayısındaki azalma son dönemde hızlanmıştır.”²⁴ Raporun temel olarak değindiği noktalar, özelleştirmeden işçilerin ve tütün üreticilerinin doğrudan etkileneneği, aynı zamanda yoksullaşacağı ve büyük bir gelir kaybına uğrayacağıdır.

2021 yılında, durumun bir değerlendirilmesi yapıldığında, TEKEL’in özelleştirilmesiyle, tütün piyasasının yüzde 90’ı yabancı şirketlerin eline geçmiştir. Üretimini kısıtlanması nedeniyle tütün üreticilerinin sayıları 18 yılda yüzde 85 düşerek 405 binden 57 bine gerilemiştir. (Bkz. Tablo 3) 2002’de yasanın çıkmasından sonra, TEKEL’in tamamen özelleşmesine dek altı yıl geçti. TEKEL’in sigara ve tütün bölümü, 2008’de 1 milyar 720 milyon dolara British American Tobacco’ya satılmıştı. TEKEL’in İstanbul, Adana, Bitlis, Malatya, Tokat ve yılda 90 milyon lira kâr eden Samsun Balıca Fabrikası kapatıldı. Şubat 2008’de TEKEL’in sigara ve tütün bölümü BAT’a satıldığı için işçilerin işlerine son verilmesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre 4C ile başka kurumlara yerleştirilecekleri bildirilince, TEKEL işçileri 15 Aralık 2010 günü Türk-İş Genel Merkezi önünde direnişe geçtiler. AK Parti hükümetinin neoliberal politikalarının bir uzantısı olarak bilinen 4/c uygulaması, çalışanları “bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet” veren olarak tanımlayarak işçilerin statüsünde belirsizliğe neden olmaktaydı. Özelleştirmeyle birlikte işsiz kalan işçilerin 657 Devlet Memurları Kanunu’ndaki geçici personel statüsüne (4/c) alınmasına karar verilmişti. 4/c aslında daha önce de uygulanan, işçilerin kazanılmış özlük haklarında, sosyal güvenlik haklarındaki problemlere

²⁴ Cumhuriyet Halk Partisi Tütün Araştırma Komisyonu Raporu için bkz. s. 28-29 <https://aikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/2602/200601935.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

neden olan, devlet memuru statülerinin kaldırılmasını ve ücretlerinde dramatik bir düşüşü beraberinde getiren bir uygulamaydı. TEKEL'in özelleştirilmesiyle BAT, özelleştirme yönteminin varlık satışı olması ve bir istihdam garantisi bulunmayan sözleşmeyi gerekçe gösterip, fabrikalarda çalışan işçilerin çoğunu işten çıkarmıştı. 10 bin 818 tekel işçisinden 8 bin 247'sinin iş akti feshedildi.²⁵

Tablo 3. 2002-2020 yılları arasında tütün üretimi ve üretici sayısı

	Üretim (ton)	Üretici sayısı
2002	159 bin 521	405 bin 882
2008	93 bin 403	181 bin 588
2011	53 bin 667	65 bin 152
2012	45 bin 613	50 bin 881
2013	73 bin 284	71 bin 26
2014	93 bin 158	87 bin 865
2015	73 bin 74	74 bin 695
2016	67 bin 989	62 bin 144
2017	74 bin 238	64 bin 464
2018	93 bin 665	64 bin 541
2019	75 bin 276	55 bin 871
2020	82 bin 791	57 bin 296

Kaynak: (Tuncer, 2021)

Bu şartlar altında, 15 Aralık 2009 tarihinde Türk-İşe bağlı Tekgıda İş Sendikası'nda kayıtlı TEKEL işçileri Ankara'da bir direniş başlattı. Eylemleri hem ülke içinde hem dünya sathında büyük destek gördü. 1980 sonrası en büyük toplu iş bırakma eylemiyle de tarihe geçen 78 günlük direniş ve mitingler boyunca, işçiler özlük haklarının korunması için çabaladı. Birçok sendika başkanı ve siyasetçiyle görüşerek destek aradılar. Türk-İş, 28 Ocak 2010'da hükümetle görüşmeleri neticesinde, dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan 4/ç'nin iyileştirilmesine yönelik çalışma için talimat verdiğini bildirmişti. 31 Ocak 2010 tarihinde ise "Gerekirse 4/ç'nin içeriğinde de bir değişikliğe gidilebilir ama kaldırmak asla. Onu da söyle-

²⁵ Tekel İşçisi İşsiz Kaldı, 28'i 4C'li Oldu (2010, Şubat 2). NTV. Erişim adresi: <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/tekel-iscisi-issiz-kaldi-28i-4cli-oldu,z32CEhACRUKY-SUeZ5iVaA>

yeyim” ifadesini kullandı (Sakallı ve Şıralı, Bahar 2010). Daha sonra hükümetten gelen, “4-c kapsamında çalışma süresinin 11 aya çıkarılacağı ve 1 ay yıllık izin hakkı verileceği” açıklamasıyla birlikte işçiler 12 ay boyunca çalışacak ve ücretlerinin de iyileştirileceği bildirildi. TEKEL işçileri 78 günlük direniş sonucunda bu kazanımla eylemlerini bitirdiler (Tekel direnişi: ‘Gemileri yaktık, geri dönüş yok’, 2017).

5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Politika analizindeki teorik yaklaşımlar farklı perspektifleri, hükümetlerin belirli politikaları izlemelerinin veya yeniden düzenlemelerinin ve bazen de sonlandırmalarının altında yatan nedenleri anlamamıza yardımcı olmaktadır. Politika belirleme ve uygulama meselesinin karmaşıklığı, bir siyasi sistemdeki politikaların diğer bir siyasi sistemde aynı sonuçları doğurmaması ya da aynı sorunlar karşısında ülkelerin neden farklı politikalar izlediği üzerine düşünüldüğünde bunları anlama ve açıklama gereği oluşmaktadır. Kamu politikalarının oluşturulmasında sadece ülke içi değil, siyasi ve ekonomik anlamda uluslararası aktörlerin de etkisi yadsınmaz. Politikaların oluşturulmasında küresel ve dönemsel konjonktür, uluslararası örgütler, uluslararası güç asimetrisi, ekonomik baskılar, ekonomik krizler veya politika türüne göre değişen politika transferleri gibi durumlar söz konusu olabilir. Kamu politikaları konusunda vakaların teorik olarak nereye oturacağı, o vakanın hangi yaklaşım ile açıklanacağı meselesi önemlidir, dolayısıyla kamusal kararların alınmasına dair kavramsal açıklamalar ve modeller farklılaşan durumları anlama ve açıklamada faydalıdır.

İlk olarak, bu çalışmada bahsi geçen tütün endüstrisi özelleştirme yoluyla, yabancı sermayeye açılma politikası içerde çıkar temelli bir politika uygulamasına oturtulabilir. Çıkar temelli modellerde, kamu ve özel sektör aktörlerinin stratejik eylemleri ve bunların arasındaki etkileşimin açıklanması yer alır.²⁶ Bu modelde, seçimle gelmiş görevliler politika kararları almak için merkezi konumdayken, bürokrasi, kamu politikalarının taslağının hazırlanması ve politika uygulanması için esastır. Ancak, çıkar grupları da, mali katkıları ve siyasi kampanyaları aracılığıyla politika oluşturma üzerinde önemli bir etkide bulunabilirler. Plüralizm²⁷, demok-

²⁶ Simon’ın sınırlı rasyonellik kavramına değinerek, karar vericilerin tam rasyonellik değil de, kısa vadede kendilerini pekiştirip faydayı maksimize edecek politikalar peşinde olmasını ifade eder Herbert Simon’un sınırlı rasyonellik ve rasyonel tercih teorisine ilgili bkz. Simon, H.A. (1955) ‘A Behavioral Model of Rational Choice’, *Quarterly Journal of Economics*, 69(1), s. 99-118. Erişim adresi: <https://9e54a07dff2a96854bad0c0f08f171e40fc3428-ebcsohost.vetisonline.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=84da54ef77b4-4924-af3f-586b41433537%40redis> ve Simon, H.A. (1957) *Models of Man: Social and Rational*. New York, Wiley. Simon’un sınırlı rasyonellik kavramının bir değerlendirmesi için bkz. Jones, B.D. (2001) *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago, University of Chicago Press.

²⁷ Robert Dahl, ABD’de iktidarın tek elde olmamasını, azınlık gruplarının var olmasını, iktidarın değişebilmesini ve bir rekabet ortamı olmasını plüralizmi işaret ettiğini söyler. Plüralizmde, toplumda tek bir grup veya sınıf hâkim konumda değildir; bütün grupların siyasi süreçlere katılımı sözkonusudur. Dahl’un demokrasiyi poliarsî, yani “çoklu iktidar sistemi” olarak ifade etmesinin nedeni

ratik yönetimlerde gücün farklı gruplar arasında geniş çapta dağıtıldığını ve kamu politikası üzerinde etki için rekabetin olduğu bir “pazar yeri” yarattığını öne sürer (Dahl, 1958). Tütün mamulleri ile ilgili politikanın gelişiminde, uluslararası finans örgütlerinin etkisi, seçimle gelmiş görevlilerin özel çıkar grupları ile (TOBB gibi) etkileşimi ve hükümetin kısa vadede IMF kredilerine ulaşabilmek için yabancı sermayeye tamamen açarak, üretici ve tarım sektörünü bertaraf edip, onlarla ilgili bir düzenlemeye bile gitmeye gerek görmeden, feragat ettiği bir sektör olarak görülmektedir.

Bunun yanı sıra, Türkiye’de izlenen tütün endüstrisinin özelleştirilmesi ve yabancı sermayeye açılması, devletin müdahale etmediği piyasa ekonomisine yönelik, sorun çözümünün özel sektörde olduğu bir politika transferi sürecidir. Dönemin küresel anlamda özelleştirme ve deregülasyon yaklaşımı göz önüne alındığında Türkiye’nin de bu sektörde bir politika transferi yaşadığı gözlemlenmektedir. Politika yakınsaması ve politika transferi bazen güç asimetrisinden kaynaklanan siyasi baskı temelli, bazen artan küresel ekonomik entegrasyonla birlikte rekabetçi piyasalardan kaynaklanabilmektedir (bkz. Tablo 2 ve Şekil 1). TEKEL’in özelleştirilip yabancı sermayeye açılması da uluslararası örgütlerden IMF’nin, bir siyasi dayatması neticesinde koşullu yakınsama olarak addedilebilir. Uluslararası örgütler tarafından uygulanan, kredi ve maddi destekler için ön koşulluluk örneği olarak, neoliberal para ve ticaret politikalarının gelişmekte olan ülkelere yayılmasının bu koşulluluktan kaynaklandığı iddia edilmektedir. Uluslararası finans kuruluşlarının baskısı altındaki hükümetler serbest ticaret rejimlerine geçmişlerdir (Knill ve Tosun, 2012, s. 273). Örneğin, IMF 2008 küresel mali krizinin ardından parasal destek sağlamak için ön koşul olarak Yunanistan’a bazı temel politika reformlarını dayatmıştı. Bu örgütler, ülkelerdeki gündem oluşturma ve politika belirlemeyi doğrudan etkilemektedirler. Türkiye’deki Tütün Yasası ve bu yasanın oluşmasında, hükümetlerin ideolojik durumundan bağımsız olarak, adım adım hükümetin gündemine girip yasalaşma sürecine geçmesinde aynı şekilde “politika dayatma” faktörü etkili olmuştur. Bu özelleştirme süreci, Dolowitz ve Marsh’in (1996, s. 348; 2000, s. 10–11) koşulluluğa dayalı zorlayıcı transferine örnek olabilir çünkü Tablo 2’de de görüleceği üzere politika dayatma faktörü bir siyasi güç olarak kullanılarak politika değişimini doğrudan etkilemektedir.

Bu çalışmada, daha önce Türkiye’de tütün endüstrisinin yabancı sermayeye açılması, devlet tekelden çıkıp özelleştirilmesi politika transferi yaklaşımı üzerinden incelenmiştir. Bugüne kadar yapılan çalışmaların betimleyici ve durumu analiz

budur. Bkz. Dahl, R. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale: Yale University Press. Poliarşi için bkz. Dahl, R. (1971) *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.

eden yaklaşımlarına bakıldığında, kullanılan yöntem açısından diğer çalışmalardan farklılaştığını ifade etmek doğru olacaktır. Süreç analiziyle adım adım TEKEL’in özelleştirilmesi süreci açıklanmıştır. Bu sürecin temelde, global seviyede devlet tekelininin azalmasıyla Türkiye’de de tütün endüstrisinin bundan etkilenmesinin yanı sıra, dışarıdan gelen bir baskıdan kaynaklanarak, kurumsal reformlar ve uluslararası finans kuruluşlarına taahhütlerle, koşullu ya da zorunlu bir transfer olduğu sonucuna varılmıştır.

Başka bir açıdan, Türkiye’de Tütün Yasası’nın çıkarılması süreci incelendiğinde, yasaların küresel piyasa düzeni için bir araç olmaktan öteye gidemediği, Türkiye’de tütün endüstrisinin DYY’ a açılması örneğinde karşımıza çıkmaktadır. Neoliberal yaklaşımda ekonominin kendi kendini düzenleyip piyasa yönetişi moduna²⁸ geçerek herhangi bir şekilde devlet müdahalesi olmadan piyasanın her türlü işleyişi kendi kendine yapacağı inancı vardır. Piyasa yönetişi modunda, kaynakların aktarılmasında ve değişiminde kurumsal ulusal veya uluslararası aktörlerin rol oynadığı bir moddan da bahsedilebilir. Bu fikrin karşısında da, devlet müdahalesinin, piyasaların düzenlenmesi anlamında gerekliliğini vurgulayanlar da vardır. Diğer taraftan, rasyonel tercih kurumsalcılığı²⁹ piyasa faaliyetlerinin düzenlenmesi için idari ya da hukuki düzenlemelerin gerekli olduğunu savunur. Yasalarda da bir nevi araç olma söz konusudur. Bu araçsallaştırma ve ekonominin de teknik süreçlere dönüşümünde piyasa düzeninin sadece belirli aktörler arasında işlediği bir sistemi işaret eder. Bu çalışmada, rasyonel tercih kurumsalcılığı çerçevesinde bir analiz yapılmamıştır ve diğer araştırmacıların analiz edeceği bir nokta olarak ifade edilebilir. Tütün Yasası ve benzer özelleştirme yasaları, uluslararası finans örgütlerinin politika dayatması, neoliberal politikalarla birlikte gelişen piyasa faaliyetlerinde devletin ancak regülatör olarak yer alacağı, bu regülasyonda da regüle edilen tarafından manipüle edilebileceği, yasaların küresel piyasalara entegrasyonda araçsallaştığı, çıkar temelli bir yaklaşımla hükümetin, gelen tüm itirazlara veya direnişe rağmen yukarıdan aşağı bir yaklaşımla da önce yolunu yapıp sonra da yasalaştırdığı ve uygulamaya koyduğu, akabinde de giderek daha fazla yabancı sermayeye açmaya çalıştığı, siyasi ve ekonomik dayatmaya bağlı bir politika transferi olarak değerlendirilebilir.

²⁸ Piyasalara göre yönetim, malların ve hizmetlerin devletin müdahalesi olmadan verimli bir şekilde dağıtılması fikrine dayandığından hiyerarşik yönetime karşı model temsil eder. Piyasalar, bireysel ve kurumsal aktörlere, fiyata dayalı kaynak alışverişi için ideal bir ortam sağlar. Bu argüman, mal ve hizmet fiyatlarının, bunların değişimiyle ilgili tüm bilgileri içerdiği ve dolayısıyla her türden piyasa katılımcısı arasında değişim ilişkilerinin ortaya çıkabileceği varsayımına dayanmaktadır. Piyasa yönetişiminin bir diğer temel varsayımı, aktörlerin rasyonel olduğu, yani kendi refahlarını en üst düzeye çıkarmaya çalıştıkları, böylece üçüncü kişilere zarar veren ve dolayısıyla toplumun genel refah düzeyini düşüren olumsuz dışsallıklar üretme olasılıklarının yüksek olduğudur. Bkz. Knill, C., ve Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction* (Cilt 1). Hampshire: Palgrave MacMillan, s. 202-203.

²⁹ Rasyonel Tercih Kurumsalcılığı (Rational Choice Institutionalism) ile ilgili bkz. Weingast, B.R. (1996) ‘Political Institutions: Rational Choice Perspectives’, R. Goodin and H.-D. Klingemann (eds), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 167-90.

EXTENDED ABSTRACT

Research Problem: A more market-oriented perspective has begun to dominate the world in 1980s. Similarly, in Türkiye, the transition from a mixed economy to a free market economy started with the decisions of January 24, 1980. After these decisions, changes began in tobacco industry policies, as in other areas. With the liberalization in investment and trade, the transition to a free market economy and neo-liberal economic policies, TEKEL, a state-owned tobacco institution, was opened to private enterprise within the framework of the privatization of State Economic Enterprises (SEEs). With the transition to the free market economy, the privatization of the tobacco industry accelerated in Turkey in parallel with other countries. The aim of this study has been to explain the reasons for the privatization of TEKEL, which was under the control of the state until 1986 and then opened to direct international investment mainly through the impositions of international actors. Since the privatization of tobacco industries across the world with the influence of international actors at the time was on the rise, Türkiye was no exception. The study focuses on the fact that within the policy transfer context, the privatization of the tobacco industry, namely TEKEL, accelerated in Türkiye in parallel with other countries with the global trends towards the transition to the free market economy started in the 1980s. Through process analysis perspective, the privatization policy in the tobacco sector has been discussed within the context of policy transfer.

Research Questions: Qualitative research methods have been employed so as to find answers to the following questions: How did the privatization of a state monopoly tobacco industry (TEKEL) take place in Türkiye despite the strong opposition from the public and the opposition parties at the time? Was it a top down policy transfer only parallel to the global trends or also an imposed change by the international financial organizations?

Literature Review: The literature review of this study includes the definition and aims of privatization, which gained acceleration in 1980s to explain the reasons why Türkiye also began such privatization policies. Policy transfer approaches and terms have also been explained with reference to the pioneer scholars in the field in order to demonstrate how and why states transfer policies. It has been observed that the policy transfer in the privatization of tobacco industry in Türkiye mainly took place under the impositions of international financial organizations.

Methodology: Process analysis and document analysis were utilized in the study. Through the document analysis, essential official documents related to the study have been examined. An evaluation of the study has also been presented.

Result and Conclusion: The privatization of tobacco industry in Türkiye could be evaluated in two aspects. First, the opening of the sector to foreign investment could be explained through interest based policy making since the public and private sector as well as interest groups jointly follow strategical actions to maximize profit. For example, an interest group, TOBB, supported this joint action of public and private sector to completely open the tobacco industry to foreign investment. The privatization of the tobacco industry in Türkiye and inclusion of foreign capital in this process can be explained as a policy convergence process for the market economy, where the state does not intervene, and where the private sector is the solution to the problem. In this sense, considering the global privatization and deregulation approaches of the period, it is observed that Turkey also experienced a policy convergence in this sector. Convergence can sometimes stem from political pressure stemming from power asymmetries, sometimes from competitive markets with increased global economic integration. Thus, the privatization of TEKEL and its opening to foreign capital can be regarded as convergence on a conditional basis as a result of a political imposition by the IMF, one of the international financial organizations. It is claimed that the spread of neoliberal monetary and trade policies to developing countries stems from this conditionality, as an example of the preconditioning for credit and financial support implemented by international organizations. Under the pressure of international financial institutions, governments have switched to free trade regimes and Türkiye had to be one of those states. These institutions directly affect policy-making and agenda-setting in countries. In the same way, this “policy imposition” factor cannot be overlooked in the Tobacco Law in Turkey and the privatization in the formation of this law, step by step entering the agenda of the government, regardless of the ideological status of the governments, and entering the legislative process. The concepts of policy imposition or coercive policy transfer best explain the opening of tobacco industry to foreign investment in Türkiye, in which case the tobacco law could not go beyond being a tool for the impositions of the global market.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkıları: Gülsüm Cihan KENCESOY, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

Çıkar Beyanı: Yazarlar ya da herhangi bir kurum/ kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

Ethics Statement: The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

Author Contributions: Gülsüm Cihan KENCESOY has contributed to all parts and stages of THE study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.

KAYNAKÇA

- Aktan, C. (1990). Morgan Guaranty Bank Özelleştirme Master Plan Özeti. *T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1-2).
- Bakan Yalova İstifa Etti. (2001, Haziran 1). NTVMSNBC. Erişim adresi: <http://arsiv.ntv.com.tr/news/86063.asp>
- Brune, N., Garrett, G., ve Kogut, B. (2004). The International Monetary Fund and the Global Spread of Privatization. *IMF Staff Papers*.
- Cairney, P. (2019). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. United Kingdom: Bloomsbury Publishing.
- Cebeci, G. (2010, Şubat). TEKEL'in özelleştirilmesi ve TEKEL işçileri. Dünya Gazetesi. Erişim adresi: <https://www.dunya.com/gundem/tekelin-ozellestirilmesi-ve-tekel-iscileri-haberi-105650>
- Demirbaş, M., ve Türkoğlu, M. (2002). Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Özelleştirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(1), 241-264.
- Dolowitz, D. P., ve Marsh, D. (1996). Who Learns What From Whom? A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 2(44), 343-357.
- Dolowitz, D. P., ve Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Dahl, R. (1958). A Critique of the Ruling Elite Model. *American Political Science Review*, 52 (2), 463-469.
- Duru, E. İ., ve Eser, G. (2023). Kamu Yöneticilerinin Özelleştirmeye Bakışı: Tekel Genel Müdürlüğü Yöneticileri Üzerine Fenomenolojik Bir Araştırma. *Journal of Emerging Economies and Policy*, 8(1), 380-407.
- Ersöz, D. (2010). *Değişen Devlet Dönüşen Sağlık: Kamu İşletmeciliği ve Politika Transferi Bağlamında Sağlıkta Dönüşüm Programı*. (Doktora Tezi) Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı. Balıkesir.
- Gilmore, A. (2005). Tobacco and Transition: Understanding the Impact of Transition on Tobacco Use and Control in the Former Soviet Union. *University of California, Center for Tobacco Control Research and Education*, San Francisco.

- Gilmore, A., ve McKee, M. (2005). Exploring the Impact of Foreign Direct Investment on Tobacco Consumption in the Former Soviet Union. *Tobacco Control*, 13-21.
- Gilmore, A., Fooks, G., ve McKee, M. (2011). A Review of the Impacts of Tobacco Industry Privatisation: Implications for Policy. *Global Public Health*, 6(6), 621-642.
- Holzinger, K., Knill, C., ve Arts, B. (2008). *Environmental Policy Convergence in Europe: The impact of International Institutions and Trade*. NY: Cambridge University Press.
- İslamoğlu, H. (2002). IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası. *Birikim Dergisi*. Erişim adresi: <https://birikimdergisi.com/dergiler/birikim/1/sayi-158-haziran-2002/2348/imf-kaynakli-kurumsal-reformlar-ve-tutun-yasasi/4427>
- Issues and Good Practice Guidelines to Ensure Economic Benefits and Safeguard Public Health. (2005, June). *HNP Brief#5 HNP Privatization in the Tobacco Industry*. Erişim adresi: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/424311468340826946/pdf/329310HNPBrief15.pdf>
- Kayıkcı, S. (2005). Bir Kamu Politikası Analizi:(1980 Sonrası Türkiye'de Tütün Politikası). *Mülkiye Dergisi*, 29 (247), 43-70. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/pub/mulkiye/issue/247/998>
- Kerr, C. (1983). *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Keskin, N.E. ve Yaman, M. (2013). *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKELE TEKELE'den Bugüne*. Ankara: NotaBene Yayınları.
- Knill, C. (2005). Introduction Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764-774.
- Knill, C., ve Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction* (Cilt 1). Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Özelleştirme Kavramı ve Türkiye'de Özelleştirme. (2010). TUIC Akademi. Erişim adresi: <https://www.tuicakademi.org/ozellestirme-kavrami-ve-turkiyede-ozellestirme/>
- Özen, C. (2023, Mayıs 13). IMF'nin Adamı Kemal Derviş. *Daktilo1984*. Erişim adresi: <https://daktilo1984.com/yazilar/imfnin-adami-kemal-dervis/>
- Öztürk, Ş., Nas, F. ve İçöz, E. (2008). 24 Ocak Kararları, Neo-liberal Politikalar ve Türkiye Tarımı. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1/2, 15-32. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/410858>
- Rose, R. (1991). What is Lesson Drawing? *Journal of Public Policy*, 11 (1), 3-30.

- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham NJ: Chatham House.
- Sakallı, A., ve Şıralı, G. (Bahar 2010). Tekel Direnişi. *BÜ'de Kadın Gündemi* (18). Erişim adresi: <http://www.bukak.boun.edu.tr/?p=324>
- Sezer, E. (2006). Ulusal Tütün Tekeli Yeniden Kurulmalıdır Türkiye'nin Sigara Raporu. *Bilim ve Ütopya*, 148. Erişim adresi: <http://www.tutuneksper.org.tr/tutun-kontrolu/makale-ve-yazilar/ulusal-tutun-tekeli-yeniden-kurulmalidir>
- Sezer, Tütün Yasasını Veto Etti. (2001, Temmuz 6). NTVMSNBC. Erişim adresi: <http://arsiv.ntv.com.tr/news/92901.asp>
- Suiçmez, B. (2002). *Tütün Sektöründe Değişim: IMF ve Dünya Bankası Anlaşmaları ve Tütün Yasası*. Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu.
- Türkiye'de Özelleştirme. (2018). Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. Erişim adresi: <https://www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme>
- Türkiye'de Tütünün Tarihçesi. (t.y.). Erişim adresi: http://www.tutuneksper.org.tr/files/turkiye-ve-dunyada-tutun/Turkiyede_Tutun-min.pdf
- Tütün Yasası İle İlgili Platformun Görüşleri Bildiri No:25 (t.y.). Tütün Eksperleri Derneği.
- TEKEL Direnişe Hazırlanıyor. (2003, Ocak 12). Evrensel. Erişim adresi: <https://www.evrensel.net/haber/138287/tekel-direnise-hazirlaniyor> adresinden alındı
- Tekel Direnişi: 'Gemileri Yaktık, Geri Dönüş Yok'. (2017, Mayıs 19). Erişim adresi: <https://www.evrensel.net/haber/320222/tekel-direnisi-gemileri-yaktik-geri-donus-yok>
- Tekel İşçisi İşsiz Kaldı, 28'i 4C'li Oldu. (2010, Şubat 2). NTV. Erişim adresi: <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/tekel-iscisi-issiz-kaldi-28i-4cli-oldu,z32CEhACRUK-Y-SUeZ5iVaA>
- Tekel'in Özelleştirilmesi ve İşsizlik (2021, Mart 29) Tekgıda-İş Sendikası.
- Erişim adresi: <https://www.tekgida.org.tr/tekelin-ozellestirilmesi-ve-issizlik-54143/>
- Tekel'in Özelleştirilmesine Tepki. (1999, Temmuz 24). Evrensel. Erişim adresi: <https://www.evrensel.net/haber/116915/tekel-in-ozellestirilmesine-tepki>
- Tiryakioğlu, H. (2005). *Türkiye'de Kamu Finansman Dengesi ve Kamu Finansmanında KİT'lerin Önemi 1990-2004 (TEKEL Örneği)*. (Yüksek Lisans Tezi) Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı. Gaziantep.
- TOBB: Tütün Yasası Çıkmalı. (2001, Temmuz 8). NTVMSNBC. Erişim adresi: <http://arsiv.ntv.com.tr/news/93131.asp>

Tuncer, G. (2021, Haziran 25). Yetki Belgesi Olmayan Tütün Üreticisine Hapis Cezası Geliyor... Tütün Üreticisi Sayısını 18 Yılda 400 Binden 50 Bin Seviyesine Çeken Süreçte Neler Yaşandı? Independent Türkçe. Erişim adresi: <https://www.indyturk.com/node/378661/tütün>

U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute (2016). The Economics of Tobacco and Tobacco Control. (NIH Publication No. 16-CA-8029A), s.427-457. Erişim adresi: https://cancercontrol.cancer.gov/sites/default/files/2020-08/m21_complete.pdf